



Communiqué de presse
Strasbourg, le 6 février 2025

DITIB Strasbourg : le refus de permis de construire modificatif est illégal

Le fond de dotation Ditib Strasbourg a déposé le 30 novembre 2022 une demande de permis de construire modificatif portant sur des modifications en façades et la mise en sécurité d'une mosquée située dans le quartier de HautePierre à Strasbourg.

Dans un premier temps, la maire de Strasbourg a refusé, par un arrêté du 22 mars 2023, l'autorisation d'ouverture de l'établissement au public, pour des motifs de sécurité liés à l'application des règles s'appliquant aux établissements recevant du public (ERP). Le même jour, la sous-commission départementale de la sécurité contre les risques d'incendie et de panique avait également émis un avis défavorable.

Dans un second temps, la maire de Strasbourg a considéré, par un arrêté du 12 avril 2023, que ces décisions et avis défavorables s'opposaient à la délivrance du permis de construire modificatif demandé par le fonds de dotation.

Le tribunal a toutefois rappelé que le permis de construire est une décision indépendante de l'autorisation de recevoir du public. Il a donc annulé le refus de permis de construire modificatif du 12 avril 2023 qui n'appliquait pas le droit de l'urbanisme, mais se fondait à tort sur les précédents refus d'autorisation de l'ERP.

L'ouverture de l'établissement au public demeure toutefois soumise à la réglementation spécifique des ERP.

Un appel devant la cour administrative d'appel de Nancy est possible dans un délai de deux mois.

Contacts presse :

Claire ANDRES-KUHN : 03.88.21.23.26 / communication.ta-strasbourg@juradm.fr

Laetitia KALT : 03.88.21.23.50 / communication.ta-strasbourg@juradm.fr

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 2303429

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FONDS DE DOTATION DITIB
STRASBOURG

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Anne-Lise Eymaron
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Strasbourg

(7^{ème} chambre)

M. Victor Pouget-Vitale
Rapporteur public

Audience du 16 janvier 2025
Décision du 6 février 2025

68-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement les 17 mai 2023 et 29 mai 2024, le fonds de dotation Ditib Strasbourg, agissant par Me Ehrhart en sa qualité de mandataire liquidateur amiable, représenté par Me Rosenstiehl, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 12 avril 2023 par lequel la maire de la commune de Strasbourg a rejeté sa demande de permis de construire modificatif ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Strasbourg le versement d'une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- c'est à tort que la maire de la commune de Strasbourg s'est estimée en situation de compétence liée et a refusé de délivrer le permis de construire modificatif sollicité au motif que l'établissement sur lequel porte ledit permis a fait l'objet d'un arrêté du 22 mars 2023 portant refus d'autorisation d'ouverture partielle ;

- la décision attaquée ne pouvait se fonder sur l'avis défavorable émis le 22 mars 2023 par la sous-commission départementale de la sécurité contre les risques d'incendie dès lors, d'une part, que cet avis a été rendu au terme d'une procédure irrégulière et, d'autre part, qu'il ne s'agissait que d'un avis simple ;

- elle ne pouvait trouver son fondement dans l'avis émis le 5 janvier 2023 par la préfète du Bas-Rhin sur le fondement de l'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme, dès lors, d'une part, que cet avis ne liait pas la maire de Strasbourg et, d'autre part, qu'il est entaché d'illégalité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 avril 2024, la commune de Strasbourg conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- elle se trouvait en situation de compétence liée pour refuser de délivrer le permis de construire modificatif sollicité dès lors que, par un arrêté du 22 mars 2023, l'établissement objet du présent litige a fait l'objet d'un arrêté de refus d'ouverture partielle ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire distinct, enregistré le 27 juin 2023, le fonds de dotation Ditib Strasbourg demande au tribunal, en application des articles 23-1 et suivants de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du 1^{er} alinéa de l'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme et de l'article 140 I. de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Il soutient que :

- les dispositions de l'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme sont applicables au litige en cours ;
- elles n'ont pas été déclarées conformes dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel ;
- elles sont contraires, en ce qu'elles soumettent la délivrance d'un permis de construire des constructions et installations destinées à l'exercice d'un culte à l'avis préalable du préfet, d'une part, à la liberté de conscience résultant de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et, d'autre part, au principe de libre administration des collectivités prévu à l'article 72 de la Constitution ;
- les dispositions de l'article 140 I. de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, en ce qu'elles définissent de manière exhaustive un fonds de dotation et excluent de facto l'activité de culte, méconnaissent la liberté de culte garantie par la liberté de conscience prévue par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Par une ordonnance n° 2303429 du 5 septembre 2023, le président de la 7^{ème} chambre du tribunal administratif de Strasbourg a, en application des dispositions de l'article R. 771-7 du code de justice administrative, refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité présentée par le fonds de dotation Ditib Strasbourg.

Par un mémoire distinct, enregistré le 20 septembre 2023, le fonds de dotation Ditib Strasbourg, demande au tribunal de déclarer non avenu le refus de transmission résultant de l'ordonnance du 5 septembre 2023 et de procéder à la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du 1^{er} alinéa de l'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme et de l'article 140 I. de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Il soutient que c'est à tort qu'il a été estimé que les dispositions en cause n'étaient pas applicables au présent litige.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- 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 Mme Anne-Lise Eymaron,
- les conclusions de M. Victor Pouget-Vitale, rapporteur public,
- les observations de Me Rosensthiel, avocat du fonds de dotation Ditib,
- et les observations de M. A..., représentant la commune de Strasbourg.

Considérant ce qui suit :

1. Par une demande déposée le 30 novembre 2022 et complétée le 3 février 2023, le fonds de dotation Ditib Strasbourg a sollicité la délivrance d'un permis de construire modificatif portant sur un bâtiment situé 3, rue Thomas Mann, à Strasbourg. Par un arrêté du 12 avril 2023, la maire de la commune de Strasbourg a refusé de délivrer le permis de construire modificatif sollicité. Par la présente requête, le fonds de dotation Ditib Strasbourg demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 12 avril 2023.

Sur la légalité de l'arrêté du 12 avril 2023 :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la décision rejette la demande ou s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée. / Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6. (...)* ». Aux termes de l'article R. 424-5 de ce code : « *(...) Si la décision comporte rejet de la demande, (...) elle doit être motivée (...)* ». L'article A. 424-3 du même code dispose que : « *L'arrêté indique, selon les cas ; (...) b) Si le permis est refusé ou si la déclaration préalable fait l'objet d'une opposition ; (...)* ». L'article A. 424-4 du même code précise que : « *Dans les cas prévus aux b à f de l'article A. 424-3, l'arrêté précise les circonstances de droit et de fait qui motivent la décision et indique les voies et délais de recours* ».

3. Pour rejeter la demande de permis modificatif déposée par le fonds de dotation Ditib Strasbourg, la maire de Strasbourg s'est bornée à viser l'arrêté du 22 mars 2023 portant refus d'autorisation d'ouverture partielle d'un établissement recevant du public ainsi que les avis défavorables, émis respectivement les 5 janvier 2023 et 22 mars 2023, par la préfète du Bas-Rhin et la sous-commission départementale de la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Si ces avis étaient joints à la décision attaquée, il ne ressort cependant pas des termes de la décision attaquée que la maire de Strasbourg aurait entendu s'approprier la teneur de ces avis défavorables non conformes, de sorte qu'il ne peut en être déduit l'existence d'une motivation par référence à ces avis. Si la décision attaquée vise, en outre, les articles L. 421-1 et R. 421-1 et suivants du code de l'urbanisme, relatifs aux permis de construire, ainsi que le plan local d'urbanisme intercommunal de l'Eurométropole de Strasbourg, elle

n'indique pas quelle disposition spécifique de ces textes serait méconnue par le projet. La décision contestée ne précise, par ailleurs, pas les éléments de fait qui la fonde. Par suite, le fonds de dotation Ditib Strasbourg est fondé à soutenir que la décision attaquée est entachée d'une insuffisance de motivation, en droit comme en fait.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme : *« Lorsque le projet porte sur un établissement recevant du public, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 122-3 du code de la construction et de l'habitation dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité administrative compétente qui peut imposer des prescriptions relatives à l'exploitation des bâtiments en application de l'article L. 143-2 du code de la construction et de l'habitation. Le permis de construire mentionne ces prescriptions. (...) »*. En vertu de l'article L. 122-3 du code de la construction et de l'habitation : *« Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public ne peuvent être exécutés qu'après autorisation délivrée par l'autorité administrative, qui vérifie leur conformité aux règles d'accessibilité prévues à l'article L. 161-1 et, lorsque l'effectif du public et la nature de l'établissement le justifient, leur conformité aux règles de sécurité contre l'incendie prévues aux articles L. 141-2 et L. 143-2. / (...) / Lorsque ces travaux sont soumis à permis de construire, celui-ci tient lieu de cette autorisation dès lors que sa délivrance a fait l'objet d'un accord de la même autorité administrative. (...) »*. Aux termes de l'article R. 122-8 du même code : *« L'autorisation ne peut être délivrée que si les travaux projetés sont conformes : / a) Aux règles d'accessibilité aux personnes handicapées prescrites, pour la construction ou la création d'un établissement recevant du public, à la section 3 du chapitre II du titre VI ou, pour l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public existant, au chapitre IV du même titre ; / b) Aux règles de sécurité prescrites aux articles R. 143-1 à R. 143-21. »*

5. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 122-5 du code de la construction et de l'habitation : *« L'ouverture d'un établissement recevant du public est subordonnée à une autorisation délivrée par l'autorité administrative après contrôle du respect des dispositions de l'article L. 161-1 et, lorsque l'effectif du public et la nature de l'établissement le justifient, des articles L. 141-2 et L. 143-2. »*. Aux termes de l'article R. 143-38 du même code : *« (...) / Avant toute ouverture des établissements au public ainsi qu'avant la réouverture des établissements fermés pendant plus de dix mois, il est procédé à une visite de réception par la commission. Celle-ci propose les modifications de détail qu'elle tient pour nécessaires. Lorsque le projet a fait l'objet d'une étude de sécurité publique en application de l'article R. 114-1 du code de l'urbanisme, un représentant au moins de la sous-commission départementale pour la sécurité publique de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité participe à la visite de réception. / L'exploitant demande au maire l'autorisation d'ouverture, sauf dans le cas des établissements visés au premier alinéa de l'article R. 143-14 qui ne comportent pas de locaux d'hébergement pour le public. »*. Enfin, aux termes de l'article R. 143-39 du même code : *« Le maire autorise l'ouverture par arrêté pris après avis de la commission. (...) »*.

6. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la maire de la commune de Strasbourg a, par un arrêté du 22 mars 2023, refusé d'autoriser l'ouverture partielle de l'établissement objet du présent litige. Toutefois, contrairement à ce qu'a estimé la maire, la légalité d'un permis de construire n'est pas subordonnée à la délivrance préalable d'une autorisation relative à un établissement recevant du public. Ainsi, l'arrêté du 22 mars 2023 était seulement susceptible de faire obstacle, dans le cas où le permis modificatif sollicité aurait été délivré, à l'ouverture partielle de l'établissement au titre de la réglementation des établissements recevant du public. Par suite, le fonds de dotation Ditib Strasbourg est fondé à soutenir que la

mairie de Strasbourg ne pouvait légalement refuser de délivrer le permis de construire modificatif sollicité au motif que l'établissement sur lequel les travaux étaient projetés avait fait l'objet, par arrêté du 22 mars 2023, d'un refus d'ouverture partielle.

7. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que, par un avis du 22 mars 2023, la sous-commission départementale de la sécurité contre les risques d'incendie et de panique a émis un avis défavorable sur le projet en litige. Si le fonds requérant ne peut se prévaloir de ce que cet avis a été émis au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que, contrairement à ce qu'il soutient, il a, par un courrier du 19 janvier 2023, reçu le lendemain, été invité à compléter son dossier en transmettant les pièces nécessaires à l'examen de sa demande par la sous-commission départementale de sécurité, il est, en revanche, fondé à soutenir que c'est à tort que la mairie de Strasbourg s'est, ainsi que cela ressort des termes de la décision attaquée, crue en présence d'un avis conforme. Il ne ressort, en effet, d'aucune disposition législative ou réglementaire que, du fait d'un avis défavorable émis par la sous-commission départementale de sécurité, la mairie de Strasbourg aurait été tenue de rejeter la demande de permis de construire modificatif dont elle était saisie. Dans ces circonstances, et alors qu'en tout état de cause, il n'est pas précisé au regard de quelles normes d'urbanisme l'existence de cet avis défavorable justifiait que le permis sollicité ne soit pas délivré, le fonds de dotation Ditib Strasbourg est fondé à soutenir que la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit.

8. En dernier lieu, à supposer que la mairie de Strasbourg ait entendu fonder la décision attaquée sur l'avis défavorable émis le 5 janvier 2023 par la préfète du Bas-Rhin, saisie au titre des dispositions de l'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme, un tel avis, purement consultatif, ne pouvait suffire à fonder la décision attaquée, qui ne cite au demeurant aucune norme d'urbanisme qui aurait été méconnue du fait de cet avis défavorable. Dans ces conditions, le fonds de dotation Ditib Strasbourg est fondé à soutenir que la décision attaquée ne pouvait trouver son fondement dans l'avis émis le 5 janvier 2023 par la préfète du Bas-Rhin.

9. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est, en l'état de l'instruction, susceptible d'entraîner l'annulation de la décision attaquée.

10. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le fonds de dotation Ditib Strasbourg est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 12 avril 2023.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

11. Aux termes de l'article R. 771-10 du code de justice administrative : « *Le refus de transmission dessaisit la juridiction du moyen d'inconstitutionnalité. La décision qui règle le litige vise le refus de transmission. / La formation de jugement peut, toutefois, déclarer non avenue le refus de transmission et procéder à la transmission, lorsque ce refus a été exclusivement motivé par la constatation que la condition prévue par le 1° de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative au Conseil constitutionnel n'était pas remplie, si elle entend fonder sa décision sur la disposition législative qui avait fait l'objet de la question qui n'a pas été transmise* ». Par ailleurs, aux termes de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 : « *La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : / 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; (...).* ».

12. Par l'ordonnance susvisée du 5 septembre 2023, le président de la 7^{ème} chambre du tribunal administratif de Strasbourg a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du 1^{er} alinéa de l'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme et de l'article 140 I. de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Alors que le présent jugement ne se fonde pas sur les dispositions de l'article 140 I. de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, il ressort des termes de l'ordonnance du 5 septembre 2023 que le refus de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité relative aux dispositions de l'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme n'est pas exclusivement motivé par le fait que la condition prévue par le 1° de l'article 23-2 précité n'aurait pas été remplie. Il ne peut dès lors être fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 771-10 du code de justice administrative. Par suite, les conclusions à fin de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'alinéa premier de l'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme et de l'article 140 I. de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de la commune de Strasbourg la somme de 1 000 euros à verser à Me Ehrhart en sa qualité de mandataire liquidateur amiable du fonds de dotation Ditib Strasbourg.

D E C I D E :

Article 1 : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le fonds de dotation Ditib Strasbourg.

Article 2 : L'arrêté du 12 avril 2023 est annulé.

Article 3 : La commune de Strasbourg versera à Me Ehrhart, agissant en sa qualité de mandataire liquidateur amiable du fonds de dotation Ditib Strasbourg, une somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Me Ehrhart, mandataire liquidateur du fonds de dotation Ditib Strasbourg et à la commune de Strasbourg. Copie en sera adressée au préfet du Bas-Rhin.

Délibéré après l'audience du 16 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Dulmet, présidente,
Mme Perabo-Bonnet, première conseillère,
Mme Eymaron, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 février 2025.

La rapporteure,

La présidente,

A.-L. EYMARON

A. DULMET

Le greffier,

J. FERNBACH

La République mande et ordonne au préfet du Bas-Rhin en ce qui le concerne ou 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 décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,