

CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2018

Note de synthèse et de propositions à partir d'un dossier, portant sur un sujet de droit public

ÉPREUVE N° 5

Durée : 4 h

Coefficient : 3

SUJET : Le financement des cultes

Le 26 juin 2018

Note relative au financement des cultes

Ce jour, le Président français E. Macron reçoit le titre honorifique de chanoine de l'Église de Latran au Vatican, héritage ancien de Henri IV.

Cette remise renouvelle des débats complexes aussi bien dans la sphère politique que dans la société civile. En effet, le principe de laïcité reconnu constitutionnellement engendre des applications et des interrogations diversifiées à l'égard des administrations publiques et de la mise en œuvre du service public.

A l'échelle plus locale, les collectivités territoriales sont confrontées à la réalité de cette question dans de multiples domaines dans le cadre de la mise en œuvre de leurs compétences (affaires scolaires, restauration collective, gestion du domaine public, équipements municipaux...) et également en ce qui concerne leur lien avec les organisations de culte notamment le financement des cultes.

Ce terme large peut être défini à la fois par des modalités d'exercice (célébration, accomplissement de certains rites ou pratiques en lien avec une croyance religieuse) et par ses activités en relation avec cet exercice (acquisition, location, construction, aménagement et entretien des édifices servant au culte) ; comme a pu le définir le Conseil d'État en 1997 (CE, Ass, 24 octobre 1997, Association locale culte témoins de Géhovah Riom).

Dès lors, dans un contexte de débats locaux, il convient d'éclaircir la question du point de vue du droit : dans quelle mesure, les collectivités territoriales peuvent-elles intervenir dans le financement des cultes en France ?

Tout d'abord, si la loi de 1905 et la jurisprudence administrative ont strictement encadré le financement des cultes, celui-ci soulève un certain nombre d'enjeux forts pour les collectivités territoriales (I). De fait, afin de limiter les risques juridiques inhérents à l'action publique territoriale en la matière, l'intervention des collectivités territoriales doit être accompagnée d'une grande rigueur (II).

I) Si la loi de 1905 et la jurisprudence administrative ont strictement encadré le financement des cultes, celui-ci soulève un certain nombre d'enjeux forts pour les collectivités territoriales

La loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation de l'État et des Églises a apporté un cadrage juridique strict concernant le financement public des cultes. La pratique et la jurisprudence ont toutefois amené quelques aménagements aux principes érigés (A). La question du financement des cultes reste toutefois sensible au sein des collectivités territoriales et soulève à la fois des enjeux et des risques à prendre en considération (B).

A) Un cadrage juridique strict qui s'est progressivement assoupli

1) Un principe d'abstention financière est posé pour les collectivités territoriales

La loi précitée et en particulier l'article 1 et 2, en plus de proclamer la liberté de conscience et des cultes, interdit toute subvention publique aux cultes, que ce soit en ce qui concerne l'exercice propre des cultes ou les activités en relation avec celui-ci (salarial par exemple).

Toutefois, des exceptions ont été constituées sur le territoire national par la constitution de régimes spéciaux en Alsace-Moselle, en Guyane, à Saint Pierre et Miquelon ainsi qu'à Mayotte, reconnus par le juge constitutionnel (Conseil Constitutionnel, Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013 Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité) qui permet la rémunération par l'État des curés, pasteurs et rabbins y officiant. Sont également préservés les services d'aumônerie dans les lycées, collèges, écoles, hospices, prisons.

De même, cette loi est venue préciser la propriété des édifices construits avant 1905 (inclus dans le domaine public des collectivités territoriales) et après 1905 (appartenant à l'organisation culturelle concernée). Cette distinction a des conséquences pratiques car, si le principe d'abstention financière s'applique aussi bien pour les associations culturelles et pour les associations de loi 1901 ayant des activités culturelles exclusives ou non, il ne s'applique que différemment en ce qui concerne le patrimoine culturel : dès lors que l'édifice a été intégré dans le domaine public, la collectivité est dans l'obligation d'entretenir et de conserver l'édifice (dépense obligatoire) alors que seule la réparation peut être accompagnée financièrement par les collectivités territoriales en ce qui concerne les édifices culturels privés.

2) Aménagements et assouplissements apportés

La jurisprudence et la pratique locale a amené un certain nombre d'adaptations législatives ou d'interprétations au principe d'interdiction de subventionnement public des cultes. Celles-ci se déclinent en deux axes :

- Concernant les aides directes qui peuvent être apportées par les collectivités territoriales, des avancées ont été observées concernant le financement à proprement parlé d'équipements. Le juge administratif a notamment reconnu la possibilité de financements publics d'équipements partagés pouvant être mis à disposition de façon temporaire et non exclusive pour une activité de culte (CE, Ass, 19 juillet 2011, Commune de Trélazé). De même, le financement d'événements de caractère national, historique ou culturel est également autorisé. Par ailleurs, la loi du 19 juillet 1961 (loi de finances rectificative) a ouvert la possibilité pour les collectivités territoriales d'octroyer des garanties d'emprunt (dans les agglomérations en voie de développement d'édifices et répondant à des besoins collectifs) à des associations culturelles. Enfin, le législateur a autorisé depuis 2006 la conclusion de bail emphytéotique administratif à vocation culturelle entre une collectivité territoriale et une association culturelle. Ces deux derniers leviers doivent permettre d'accompagner la construction de nouveaux édifices.
- Concernant les aides publiques indirectes pouvant être apportées aux cultes, il est à noter que les édifices culturels bénéficient d'une fiscalité favorable : ils sont exonérés, ainsi que leurs dépendances des taxes foncières (hors les logements servant aux officiants) ainsi que de la taxe d'habitation dès lors qu'ils sont ouverts au public. A cela, il faut ajouter la réduction d'impôt bénéficiant aux dons réalisés auprès du Denier du Culte et de dispositions allégées concernant les dons et legs.

Plus polémique, il convient également de souligner que la collectivité publique peut également verser des rémunérations « à titre temporaire et accidentel » aux ministres du culte comme par exemple les activités de gardiennage de l'édifice ou des missions de soutien psychologique aux détenus partant du principe que ces dépenses devraient être normalement à la charge des collectivités.

B) Des enjeux et des risques à prendre en considération

1) Le financement des cultes vient questionner un certain nombre d'enjeux au sein des collectivités territoriales

En premier lieu, le respect des principes inhérents au service public est prégnant. Il s'agit ainsi du principe de neutralité du service public vis-à-vis à la fois des citoyens, de la société civile mais aussi des acteurs privés et institutionnels. Ce principe donne un écho particulier au principe de non-discrimination et d'égalité devant le service public en permettant une liberté de conscience et des cultes. Il est également possible de penser au principe de transparence de l'action publique et notamment de la transparence financière reconnue par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « Tout citoyen a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

En second lieu, le financement des cultes vient questionner avec insistance, la limite entre le cultuel et le culturel dans une société française qui s'est construite sur les principes du christianisme.

Le principe lié à l'ordre public est également à mentionner en terme d'enjeu. Les exécutifs locaux se doivent de faire respecter les règles relatives à la sécurité et la salubrité publiques tout en garantissant la liberté des cultes. Ils peuvent pour cela, parfois intervenir dans des domaines cultuels dans un objectif d'intérêt général (ex : abattoirs publics).

C'est sans doute cet objectif d'intérêt général qui doit néanmoins dominer face à la sensibilité politique et citoyenne du sujet.

2) Des risques sont encourus par la collectivité en cas d'application erronée de la législation

Ces risques sont de trois ordres :

- Risques juridiques : un risque de recours de la part de citoyens ou d'associations de défense de la laïcité sont à envisager dans le cas d'une intervention sur le financement des cultes (notamment sur les délibérations prises). Dans ce cadre, une attention particulière doit être portée à la requalification par le juge administratif des subventions déguisées (à ce titre, il a pu retenir par exemple la subvention apportée pour une subvention pontificale ou encore la vente d'un terrain à un prix inférieur au prix du marché).
- Risques politiques : le sujet du financement des cultes reste sensible aux yeux des citoyens mais aussi des élus, d'où la nécessité d'une transparence accrue ; ceci afin d'éviter également des tensions entre communautés religieuses et société civile.
- Risques financiers : dans le cadre notamment d'une subvention illégale ou encore des garanties d'emprunt pouvant être apportées, dans un contexte budgétaire et financier contraint ; sans compter les éventuelles indemnités en cas de décisions du juge défavorables à la collectivité.

Ces risques et ces enjeux se doivent d'être au mieux anticipés pour les maîtriser et les sécuriser.

II) Afin de limiter les risques juridiques inhérents à l'action publique territoriale en la matière, l'intervention des collectivités territoriales doit être accompagnée d'une grande rigueur

La sécurité juridique et la maîtrise des risques relatives au financement public des cultes passent par deux axes principaux : d'une part, la relation financière avec les associations cultuelles ou ayant un objet cultuel (A) et la gestion du domaine public (B).

A) La relation avec les associations cultuelles ou ayant un objet cultuel

Cette relation se doit d'être encadrée d'une part en érigeant l'intérêt public local en principe d'intervention de la collectivité (1) et d'autre part en mettant en œuvre un fléchage systématique des subventions octroyées (2).

1) L'intérêt public local en principe d'intervention

Comme déjà évoqué, la préservation de l'intérêt général est l'un des forts enjeux autour du financement des cultes. Ainsi, il conviendrait, dès lors qu'une réflexion sur un éventuel financement public local des cultes est ouverte, que l'intérêt public local puisse être pleinement analysé par les services juridiques de la collectivité publique. C'est par exemple, ce qu'a pu mettre en avant le conseil général du Rhône lors de l'octroi d'une subvention pour l'organisation d'une manifestation internationale (CE, 4 mai 2012, fédération de la libre pensée

et d'action sociale) ou encore pour l'accessibilité des personnes à mobilité réduite dans les lieux ouverts au public. De même, le partage d'équipements à des fins culturelles et éducatives par la commune de Trélazé lui a permis d'ériger le principe d'intérêt public. La qualification juridique de cet intérêt public local est à même de sécuriser juridiquement toute délibération ou décision de la collectivité.

2) Le fléchage systématique des subventions publiques

En termes de garanties concernant l'usage des fonds publics, le fléchage systématique des subventions publiques peut s'avérer être un outil efficace dès lors qu'une convention sera mise en œuvre lors de chaque octroi de subvention avec une association culturelle avec l'objectif d'une part d'une transparence des relations financières entre la collectivité et l'association, mais aussi d'engager la responsabilité de l'entité privée sur l'usage des fonds publics en dehors des activités culturelles. A toutes fins utiles, le service juridique et le service financier de la collectivité pourraient travailler une convention type permettant de sécuriser au maximum les clauses de celle-ci et les intérêts de la collectivité.

B) La gestion du domaine public

1) La préservation du caractère inaliénable et imprescriptible du domaine public

Afin de préserver au mieux le domaine public, la collectivité publique peut :

- Promouvoir la construction d'équipements mixtes tout en gardant la maîtrise foncière et immobilière afin de privilégier l'exercice libre des cultes tout en favorisant la mixité des usages des bâtiments publics.
- Si cette option n'est pas possible, la négociation d'un bail emphytéotique administratif à des fins culturelles peut s'avérer être un bon outil afin de maîtriser l'activité culturelle qui s'établira dans l'édifice concerné (un cahier des charges précis permet à la collectivité de négocier un certain nombre de points favorables et sécurisants pour elle) ; il apparaît sur ce point primordial que le service juridique soit pleinement intégré à la réflexion.

De même, l'usage du droit de préemption par la commune ou l'intercommunalité reste une possibilité mobilisable.

2) Un inventaire précis du domaine public

La collectivité se doit d'avoir une connaissance fine du patrimoine culturel public et privé s'étendant sur son territoire car elle peut être concernée par des dépenses de réparation, de conservation auxquelles elle devra faire face si l'édifice est public. Cette connaissance lui permettra d'anticiper au mieux en fonction de l'état du patrimoine public notamment et de budgétiser ces dépenses qui peuvent se révéler très importantes.

Par ailleurs, cette connaissance a du sens car suite à un bail emphytéotique administratif ou à la cession d'un bien culturel, les procédures de désaffectation et de déclassement le cas échéant sont à réaliser, avant toute autre décision relative à l'usage de ces bâtiments.

En conclusion, le financement des cultes est une question qui peut s'avérer épineuse pour les collectivités territoriales.

Toutefois, elle est intimement imbriquée avec la laïcité, valeur constitutionnelle qui préserve l'intérêt général. Dès lors, la nomination d'un référent laïcité au sein des collectivités territoriales semble primordiale pour les accompagner au mieux dans cet exercice complexe.

