



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

EPREUVE N° 5

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET :

A partir du dossier joint, vous rédigerez une note de synthèse et de propositions sur le financement des cultes.

DOCUMENTS JOINTS :

Document n° 1	CE, Ass., 19 juillet 2011, Commune de Trélazé, n°308544	Page 3
Document n° 2	L'Etat et le financement religieux : une séparation loin d'être absolue, BFMbusiness, 3 août 2016	Page 5
Document n° 3	Islam en France : LA question du financement des lieux de culte est accessoire, Le Monde, 1er août 2016	Page 7
Document n° 4	CE, Ass. 19 juillet 2011, Commune de Montpellier, n°313518	Page 10
Document n° 5	Un siècle de laïcité - Rapport public 2004 du Conseil d'Etat	Page 12
Document n° 6	Loi du 9 décembre 1905	Page 16
Document n° 7	Le Parisien, jeudi 18 avril 2013, Les fidèles mobilisés pour achever la mosquée	Page 18
Document n° 8	J. FIALAIRE, Les collectivités territoriales et les cultes, Répertoire Dalloz, Droit immobilier.	Page 19
Document n° 9	M. ROUX, La règle d'abstention financière des pouvoirs publics en matière culturelle, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 1er janvier 2007 n° 1, P. 261	Page 27

Document n° 10	S. DUROY, Des nourritures terrestres aux nourritures célestes : le bail emphytéotique administratif culturel, avatar du bail emphytéotique rural, RDP, 1ermars 2012 n° 2, P. 287	Page 33
Document n° 11	Laïcité : la rémunération des prêtres par la collectivité de Guyane conforme à la Constitution, Vie-Publique.fr, 8 juin 2017	Page 40
Document n° 12	CAA Marseille, 4 déc. 2012, Mme M, n°11MA01121.	Page 41
Document n° 13	Élise Untermaier-Kerléo, Cession à vil prix d'un terrain communal en vue de la construction d'une mosquée : le refus contestable d'appliquer la jurisprudence Commune de Fougerolles, JCP Administrations et Collectivités territoriales n° 2, 6 Juin 2017, 2016	Page 42
Document n° 14	Frédéric Dieu, La loi de 1905 n'interdit pas de subventionner les activités et projets non cultuels d'une communauté religieuse, JCP Administrations et Collectivités territoriales n° 21, 20 Mai 2013, 2141	Page 47
Document n° 15	Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013 Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle]	Page 56

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Document n°1 : CE, Ass., 19 juillet 2011, Commune de Trélazé, n°308544

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la COMMUNE DE TRELAZE a, par trois délibérations de son conseil municipal du 15 octobre 2002, décidé de procéder à l'acquisition et à la restauration d'un orgue en vue de l'installer dans l'église Saint-Pierre, dont elle est propriétaire, puis a, par une délibération du 29 octobre 2002, autorisé le maire à signer l'acte d'acquisition de cet orgue ; que, par un jugement du 7 octobre 2005, le tribunal administratif de Nantes a annulé, à la demande de M. B..., contribuable de la commune, ces délibérations ; que la COMMUNE DE TRELAZE se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 24 avril 2007 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel qu'elle a formé contre ce jugement ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er 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 " ; qu'aux termes de l'article 2 de cette loi : " La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er 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'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. " ; qu'enfin, aux termes du premier alinéa de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes : " A défaut d'associations culturelles, les édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. " ;

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, par ailleurs, les dispositions de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 garantissent, même en l'absence d'associations culturelles, un droit de jouissance exclusive, libre et gratuite des édifices culturels qui appartiennent à des collectivités publiques, au profit des fidèles et des ministres du culte, ces derniers étant chargés de régler l'usage de ces édifices, de manière à assurer aux fidèles la pratique de leur religion ;

Considérant, toutefois, que ces dispositions ne font pas obstacle à ce qu'une commune qui a acquis, afin notamment de développer l'enseignement artistique et d'organiser des manifestations culturelles dans un but d'intérêt public communal, un orgue ou tout autre objet comparable, convienne avec l'affectataire d'un édifice culturel dont elle est propriétaire ou, lorsque cet édifice n'est pas dans son patrimoine, avec son propriétaire, que cet orgue sera installé dans cet édifice et y sera utilisé par elle dans le cadre de sa politique culturelle et éducative et, le cas échéant, par le desservant, pour accompagner l'exercice du culte ; qu'à cette fin, il y a lieu que des engagements soient pris afin de garantir une utilisation de l'orgue par la commune conforme à ses besoins et une participation de l'affectataire ou du propriétaire de l'édifice, dont le montant soit proportionné à l'utilisation qu'il pourra faire de l'orgue afin d'exclure toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte ; que ces engagements qui peuvent notamment prendre la forme d'une convention peuvent également comporter des dispositions sur leur actualisation ou leur révision, sur les modalités de règlement d'éventuels différends ainsi que sur les conditions dans lesquelles il peut être mis un terme à leur exécution et, le cas échéant, à l'installation de l'orgue à l'intérieur de l'édifice culturel ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que les dispositions précitées de la loi du 2 janvier 1907 impliquent que tout équipement installé dans une église ne peut qu'être exclusivement affecté à l'exercice du culte et en en déduisant qu'une telle installation était nécessairement constitutive d'une aide au culte, sans rechercher si, compte tenu notamment de la nature de l'équipement en cause et des conditions convenues entre le desservant et la commune, les délibérations litigieuses avaient pu prévoir son installation dans l'église sans méconnaître les dispositions précitées des lois des 9 décembre 1905 et 2 janvier 1907, la cour a commis une erreur de droit ; que son arrêt doit, par suite, être annulé ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la COMMUNE DE TRELAZE, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement à M. B...d'une somme au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la COMMUNE DE TRELAZE au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 24 avril 2007 est annulé.

Document n°2 : L'Etat et le financement religieux : une séparation loin d'être absolue, BFMbusiness, 3 août 2016

L'interdiction du subventionnement public des lieux de culte a, depuis l'origine, un caractère relatif. Les premiers aménagements ont été introduits par la loi de 1905 elle-même, puis d'autres dispositions législatives ont étendu le champ des exceptions.

La loi de 1905 interdit toute subvention de l'État aux Églises, mais cela ne signifie pas qu'aucun argent public n'est impliqué dans leur financement. Les contribuables peuvent donner à la religion de leur choix en bénéficiant d'avantages fiscaux et les collectivités locales peuvent apporter un coup de pouce à la construction d'édifices religieux.

Le débat sur le financement public des églises a encore rebondi à l'occasion de la question des subventions éventuelles à la construction de mosquées. Si François Hollande a rappelé son attachement à la loi de 1905, par laquelle l'État ne subventionne directement ou indirectement aucun culte, ce régime de séparation est loin d'être absolu. Le législateur, au fil des ans, a aménagé des dérogations à l'interdiction stricte du financement public des lieux de culte. En France, l'État et surtout les collectivités locales contribuent de différentes manières à subventionner les religions.

Les premiers aménagements ont été introduits par la loi de 1905 elle-même. Ce texte précise que les édifices existants "qui (...) servent à l'exercice public des cultes ou au logement de leurs ministres (...) sont et demeurent propriétés de l'État, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant pris la compétence en matière d'édifice des cultes".

De fait, les communes ont la charge financière de l'entretien de ces édifices existants depuis 1907, constitués à 90% d'églises catholiques. La ville de Paris est, par exemple, "actuellement propriétaire de 96 édifices culturels, soit 85 églises, 9 temples protestants et 2 synagogues, dont elle doit assurer l'entretien", rappelle le rapport sénatorial de mars 2015 sur le financement des lieux de culte.

Des exceptions d'ordre territorial

L'Observatoire du Patrimoine Religieux (OPR), cité dans ce document, estime à quelques milliers d'euros par an les dépenses d'entretien d'un édifice culturel, alors que les travaux de structure importants dépasseraient régulièrement le million d'euros.

Par ailleurs, le régime de séparation défini par la loi de 1905 ne s'applique pas à la totalité du territoire français. Outre-mer, son application est limitée à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion et à Mayotte (mais pas à la Guyane par exemple).

Même dans la métropole, ce régime ne s'applique pas à l'ensemble du territoire. Dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle, qui faisaient partie de l'Empire allemand lorsque la loi de séparation a été promulguée, le régime concordataire continue de s'appliquer. Les quatre cultes (catholique, luthérien, réformé et israélite) sont reconnus. Les curés, pasteurs et rabbins officiant en Alsace et en Moselle sont donc rémunérés par l'État.

Les collectivités locales peuvent garantir des emprunts

Mais l'État participe lui-même indirectement au financement des religions, via l'impôt. Lorsqu'ils font des dons à leur église, les deux-tiers de cette somme viennent en déduction de leur impôt sur le revenu. Sauf si ce don dépasse 20% de leur revenu imposable. Cet avantage fiscal vaut pour le denier du culte des catholiques mais également pour toutes les autres associations culturelles, considérées comme des organismes d'intérêt général.

Les collectivités locales ont également bénéficié d'aménagements législatifs assouplissants le régime leur interdisant toute subvention aux religions et à leurs lieux de culte.

Les collectivités territoriales peuvent octroyer des garanties d'emprunts bancaires, mais uniquement dans les agglomérations en développement, pour soutenir la construction d'un édifice du culte. La ville de Créteil et le département du Val-de-Marne ont ainsi garanti un emprunt à hauteur de 1,5 million d'euros dans le cadre de la construction de la mosquée de Créteil, achevée en 2008, rappelle le rapport sénatorial de 2015.

Depuis une ordonnance de 2006, les collectivités ont aussi la possibilité de conclure un bail emphytéotique de long terme (de 18 à 99 ans) pour l'édification d'église, de temples, de synagogues ou de mosquées sur des terrains communaux. Au terme du bail, la collectivité territoriale "devient propriétaire de l'édifice culturel, mais ne peut le laisser gratuitement à la disposition de l'association culturelle sans contrevenir au principe d'interdiction du subventionnement public des cultes" rappelle le rapport sénatorial.

Les édifices religieux sont exonérés de manière permanente de la taxe foncière

Selon le code général des impôts (Article 1382-4), les édifices affectés à l'exercice du culte appartenant à l'État, aux départements ou aux communes, ou attribués aux associations, sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette exonération s'étend aussi à leurs dépendances immédiates et nécessaires.

En revanche, sont soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties : les édifices servant au logement des ministres des cultes. C'est le cas d'un presbytère hébergeant un prêtre.

Concernant la taxe d'habitation, les édifices du culte propriété d'une association loi 1901 ou d'une association culturelle sont exonérés de la taxe d'habitation dès lors qu'ils sont ouverts au public et qu'ils ne peuvent pas être regardés comme occupés à titre privatif. Là encore, le presbytère n'est donc pas concerné par cette exonération ni, de manière générale, tout local appartenant à une association culturelle qui n'est pas affecté à l'exercice du culte et qui, réservé à ses membres, n'est pas accessible au public.

Document n°3 : Islam en France : LA question du financement des lieux de culte est accessoire, Le Monde, 1^{er} août 2016

Auteure d'un rapport sur l'organisation et le financement de l'islam en France, la sénatrice Nathalie Goulet réagit aux différentes propositions de responsables politiques.

Instaurer une « taxe halal » pour financer l'islam en France, suspendre temporairement les financements étrangers de mosquées... Depuis l'assassinat du père Jacques Hamel le 26 juillet à Saint-Etienne-du-Rouvray, dans une attaque revendiquée par l'organisation djihadiste Etat islamique (EI), plusieurs responsables politiques ont avancé des propositions pour réformer l'organisation et le financement de l'islam en France.

Pour Nathalie Goulet, sénatrice UDI de l'Orne et rapporteure d'une mission d'information sur le sujet, dont le rapport a été publié le 5 juillet, la priorité est de mettre fin au principe des imams détachés et d'établir une fondation transparente afin de centraliser les financements de l'islam.

L'influence de pays étrangers dans l'organisation de l'islam de France est souvent dénoncée. Est-ce une réalité ?

Nathalie Goulet : Le poids de certains pays a été une grosse surprise au moment de la rédaction de notre rapport. Mais ce ne sont pas forcément ceux que l'on croit qui sont les plus influents. Les pays du Golfe sont bien moins présents que les « pays d'origine », l'Algérie, le Maroc et la Turquie. Ces trois Etats exercent une réelle influence par le biais du financement de bâtiments, d'écoles, de la formation d'imams et de l'envoi d'imams détachés – qui sont des fonctionnaires payés par leur pays d'origine –, et par le biais de la gouvernance du Conseil français du culte musulman (CFCM).

L'Arabie saoudite n'est pas le pays qui finance le plus l'islam en France. Et elle est traditionnellement très attentive à ce qu'elle finance, pour ne pas aggraver une réputation déjà mauvaise.

Manuel Valls s'est dit favorable à la suspension temporaire des financements étrangers des mosquées. Y êtes-vous également favorable ?

Le premier ministre parle de suspendre les financements étrangers, mais par quoi vont-ils être remplacés ? Par des financements du ministère de la fonction publique ? Il est souhaitable qu'il n'y ait plus de financements étrangers, mais c'est une imposture de laisser penser que le problème peut se régler comme ça. La question du financement des lieux de culte est accessoire. Le Louvre ou l'Institut du monde arabe reçoivent bien des financements étrangers, de façon transparente. Avant tout, il faut travailler à mettre un terme au principe des imams détachés et à celui des imams français qui vont se former au Maroc.

D'autre part, cette proposition de Manuel Valls repose sur l'idée selon laquelle la radicalisation se fait dans les lieux de culte, ce qui n'est pas forcément le cas. Si on réduit la voilure pour la construction des mosquées, on va retourner à l'islam des caves où l'on peut prêcher n'importe quoi.

Il y a, selon votre rapport, 301 imams détachés en France pour environ 2 500 lieux de culte musulmans. En quoi est-ce un problème ?

Il y a 301 fois la possibilité, pour des citoyens français de confession musulmane, d'assister à des prêches dirigés par des imams qui ne sont pas français et sont payés par un Etat étranger. C'est plus problématique que les financements étrangers de mosquées. Là, il ne s'agit pas de pierres...

« LA PLUPART DES IMAMS DÉTACHÉS N'ONT JAMAIS REÇU D'ÉDUCATION SUR LA SHOAH, L'HOMOPHOBIE, LA PEINE DE MORT... »

Les imams détachés turcs, par exemple, arrivent sous l'appellation d'assistants sociaux et non d'imams. Ils parlent à peine français, n'ont jamais vu un Arménien de leur vie, ne savent pas qu'en France on reconnaît le génocide arménien. La plupart des imams détachés n'ont jamais reçu d'éducation sur la Shoah, l'homophobie, la peine de mort... Ils n'ont pas ces éléments de contexte importants, or ils jouent un rôle dans les communautés.

Aujourd'hui en France, la formation des imams est éclatée et payante. Cela revient souvent moins cher d'aller se former au Maroc. Il faut mettre en place une formation qui soit homologuée, scientifiquement et religieusement.

Pourquoi cette question du financement est-elle cruciale ?

On considère que l'islam est une religion comme une autre, mais on ne lui donne pas les moyens de l'être. L'islam est une religion récente sur le territoire national, confrontée à un accroissement de sa population. Il y a un besoin de rattrapage par rapport aux autres religions. Les communautés musulmanes ont besoin d'avoir des structures, des écoles, des mosquées, des lieux associatifs. Il faut que les musulmans puissent exercer leur culte de façon décente.

Aujourd'hui, si une fille de 14 ans veut porter le voile, elle va chercher une école religieuse musulmane, mais il y en a très peu. Un enfant juif qui veut manger casher et porter sa kippa trouvera lui une école juive. Les crispations sont plus fortes dans les communautés musulmanes car elles ne disposent pas de tous les outils pour exercer leur culte.

Quelles sont les pistes pour un financement français de l'islam ? Que pensez-vous de l'idée de relancer une « fondation de l'islam de France », évoquée par M. Valls ?

Il faut réactiver cette Fondation pour les œuvres de l'islam de France [créée par décret en 2005] pour que tous les financements transitent par elle. Ceux de l'étranger, et ceux des communautés musulmanes françaises [ce sont elles qui financent, par leurs dons, l'essentiel des coûts de construction et d'entretien des mosquées – seule une vingtaine de mosquées ont été financées par des organisations ou des Etats étrangers].

Cette fondation doit avoir une gouvernance mixte avec un représentant du Conseil d'Etat, un comptable du Trésor. Il faut également mettre en place une comptabilité analytique pour que l'argent algérien soit utilisé pour des lieux de culte algérien, l'argent marocain pour les lieux de culte marocain... C'est nécessaire, si l'on veut que les communautés donnent leur accord à cette fondation. Les Algériens ne veulent pas payer pour les Turcs, et vice versa, même si l'idée d'un lieu de culte algérien n'a pas de sens en France. Si la mise en place de cette fondation a été un échec il y a dix ans, c'est pour des raisons de gouvernance.

Une fois que cette fondation sera établie et fonctionnera de façon transparente, les musulmans qui ont réussi pourront donner de l'argent et obtenir une déduction fiscale. Le premier à avoir mis de l'argent sur le compte de la fondation il y a dix ans, où il se trouve toujours, c'est Serge Dassault [sénateur de l'Essonne et chef d'entreprise].

Il y a urgence pour les communautés musulmanes à s'organiser et à se mettre d'accord sur cette gouvernance. C'est à elles de le faire. Je pense que des choses qui étaient inimaginables il y a dix ans paraissent évidentes dans le contexte actuel, pour des questions de sécurité et de cohésion de la société française. Ces musulmans sont avant tout des Français.

Julien Dray (PS), Nathalie Kosciusko-Morizet (LR) ou François Bayrou (Modem) prônent l'instauration d'une « taxe halal » pour financer l'islam de France.

Légalement, il n'est pas possible d'instaurer une taxe sur une donnée religieuse [une « taxe halal » pourrait contrevenir au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. L'objectif de financement du culte musulman ne correspond pas à un objectif d'intérêt général permettant de justifier une différence de traitement entre produits halal et non halal]. Et techniquement, une « taxe halal » serait aussi impossible à mettre en œuvre, parce qu'il n'y a pas d'unité autour de la notion de halal.

Ce qui serait possible, c'est que les représentants du culte instaurent eux-mêmes une redevance privée pour services rendus au moment de l'abattage, qui serait fixée par la communauté, collectée et envoyée à la fondation.

Voyez-vous d'autres pistes pour améliorer le financement de l'islam de France ?

Il faut développer Tracfin, la cellule antiblanchiment rattachée au ministère des finances, même si elle fonctionne déjà. Si un versement anormal arrive sur le compte d'une association, quelle qu'elle soit, cela envoie immédiatement un signal. Vous ne pouvez pas recevoir 100 000 euros sans que Tracfin le sache.

Les communautés musulmanes pourraient aussi améliorer le contrôle de la « zakat » (l'aumône), en instaurant un guide de bonne conduite selon lequel l'argent devrait être versé directement aux associations homologuées. Pendant le mois de ramadan, une mosquée moyenne de banlieue parisienne peut récolter près d'un million d'euros.

Au-delà du financement, y a-t-il un problème de représentation de l'islam ?

La mise en place du Conseil français du culte musulman (CFCM) était une nécessité, il fallait un interlocuteur à l'Etat. Mais depuis des années, cet organe n'a jamais réussi à être représentatif. Si j'étais présidente du CFCM, j'ouvrerais un grand débat, je mettrais en place une assemblée constituante pour revoir les statuts, j'appellerais les jeunes et les membres d'associations qui peuvent se sentir exclus à participer aux travaux, je mettrais en place le principe un homme ou une femme égale un vote... Mais cela doit venir des musulmans eux-mêmes. Peut-être qu'un jour, de jeunes musulmans lanceront une pétition en ligne et créeront une grande association concurrente.

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 28 janvier 2002, le conseil municipal de Montpellier a décidé de construire une salle polyvalente, d'inscrire au budget un crédit correspondant au coût de l'opération et d'autoriser le maire à présenter une demande de permis de construire ainsi qu'à signer les marchés publics nécessaires ; que cette salle polyvalente a été mise à la disposition de l'association des Franco-Marocains pour une période d'un an renouvelable par une convention signée le 2 juillet 2004 ; que, par un jugement du 30 juin 2006, le tribunal administratif de Montpellier a annulé, à la demande de Mme A et autres, la délibération du 28 janvier 2002, au motif qu'elle décidait une dépense relative à l'exercice d'un culte, en méconnaissance de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ; que, par un arrêt du 21 décembre 2007, contre lequel la COMMUNE DE MONTPELLIER se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé ce jugement ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er 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 1er 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. " ; 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 ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales prévoient que " des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. / Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. / Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation " ; que ces dispositions permettent à une commune, en tenant compte des nécessités qu'elles mentionnent, d'autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte par une association, dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte ; qu'une commune ne peut rejeter une demande d'utilisation d'un tel local au seul motif que cette demande lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte ;

Considérant, en revanche, que les collectivités territoriales ne peuvent, sans méconnaître les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905, décider qu'un local dont elles sont propriétaires sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte et constituera ainsi un édifice culturel ;

Considérant que la cour, tout en constatant que la délibération attaquée devant elle avait pour seul objet de réaliser une salle polyvalente et non d'autoriser son utilisation à des fins culturelles ou de décider qu'elle serait laissée de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte, a jugé qu'elle avait décidé une dépense relative à l'exercice d'un culte, en méconnaissance de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ; qu'elle a ainsi commis une erreur de droit ; que la COMMUNE DE MONTPELLIER est, dès lors, fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la COMMUNE DE MONTPELLIER, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme

que demande Mme E au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions que présente la COMMUNE DE MONTPELLIER au même titre ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 21 décembre 2007 est annulé.

Considérations générales

[...]

3- La laïcité en pratique illustre le pragmatisme et l'interprétation libérale des textes qui ont prévalu dans le temps.

L'exercice des cultes est marqué par le passage d'une laïcité de combat à une laïcité plus apaisée. Les modalités du règlement du conflit avec l'Eglise catholique sur la question des associations cultuelles, l'application des textes sur les congrégations, le régime applicable aux lieux de culte, le statut des ministres du culte et des aumôniers, sont autant d'illustrations de la mise en œuvre de la loi de 1905 et du principe de laïcité ainsi que du rôle joué par le juge administratif dans l'interprétation des textes et la recherche de solutions pragmatiques pour l'exercice quotidien des cultes.

Au lendemain de la promulgation de la loi de 1905, la crise des inventaires et le refus de l'Eglise catholique de recourir aux associations cultuelles prévues par la loi de 1905 et qui ont pour objet de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public du culte, conduisent à un durcissement des rapports avec l'Etat. Mais le souci de désescalade des pouvoirs publics pour sortir de l'impasse, l'évolution de l'opinion catholique elle-même et l'interprétation libérale des textes par les tribunaux participent à l'apaisement. La loi de 1907 permet l'exercice public d'un culte tant au moyen d'une association de la loi de 1901 que par voie de simples réunions publiques ; les accords Poincaré-Briand-Ceretti de 1924 aboutissent, pour la religion catholique, à la constitution d'associations diocésaines dont il est admis qu'elles doivent se conformer aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice.

Le Conseil d'Etat a joué un grand rôle dans le dénouement de la crise entre l'Eglise catholique et le Saint-Siège sur la question des associations cultuelles. Il a reconnu la nécessité pour celles-ci de respecter la hiérarchie de l'Eglise. Le juge administratif a en outre veillé à ce que le principe, posé par la loi de 1905, de l'interdiction de subventions publiques aux cultes soit respecté, mais en donnant de ce principe une interprétation raisonnable (5). Il a délimité les contours de la notion de congrégation, et contrôle la conformité de leurs statuts avec le droit en vigueur, à l'occasion de l'avis conforme qu'il donne sur leur reconnaissance légale. Le statut de congrégation a été reconnu à des communautés multiconfessionnelles ou de confession non catholique (6). Le Conseil d'Etat a par ailleurs veillé à ce que des aumôneries puissent être créées là où la loi de 1905 l'exigeait, c'est-à-dire dans les lieux fermés (hôpitaux, prisons, internats).

Autre question sensible, si le principe de séparation posé par la loi de 1905 imposait une redéfinition des règles applicables pour le régime de propriété et de jouissance des édifices cultuels, le législateur a dû tenir compte à la fois de l'héritage de l'histoire et des réactions qu'entraînait ce sujet. Il en est résulté un éclatement du droit de propriété applicable, variable selon la date de construction de l'édifice et selon le culte dont il permet la célébration publique, mais qui n'a jamais été fondamentalement remis en cause.

En vertu des dispositions combinées de la loi du 9 décembre 1905 et de celle du 13 avril 1908 l'Etat, les départements et les communes se sont vu reconnaître un droit de propriété sur les édifices du culte qui leur appartenaient en 1905 et sur ceux qui appartenaient à cette date aux établissements publics ecclésiastiques appelés à disparaître mais qui n'ont pas été revendiqués par une association cultuelle, cas des édifices catholiques en raison de refus de constitution des cultuelles par la religion catholique. Mais le législateur a souhaité, en votant la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes, que ces édifices (essentiellement catholiques), qui font partie du domaine public et qui sont affectés à l'exercice public du culte, soient laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte. En revanche, dans le cas des édifices cultuels protestants et israélites, les associations cultuelles ayant été formées dans les délais légaux ont bénéficié de l'attribution de ces biens. Enfin, dernier cas de figure, les édifices cultuels postérieurs à 1905 sont la propriété des personnes privées qui les ont construits et acquis, le plus souvent des associations cultuelles, y compris les associations diocésaines catholiques.

La multiplicité et la complexité des régimes de propriété des édifices cultuels trouvent un écho dans les règles applicables pour leur entretien et leur conservation. Au total, qu'il s'agisse d'édifices cultuels appartenant à une personne publique ou de ceux propriété d'une association cultuelle, les collectivités publiques ont le droit mais non l'obligation de contribuer aux dépenses d'entretien et de conservation de ces

édifices. Mais la liberté laissée aux collectivités propriétaires de les entretenir ou non est limitée par la jurisprudence qui considère que le défaut d'entretien normal de l'édifice est susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité.

Le Conseil d'État a joué un grand rôle dans l'organisation de l'exercice du culte : de façon générale, il a reconnu aux ministres du culte le pouvoir d'assurer la " police de l'église " et a délimité les pouvoirs respectifs du maire et du curé.

Aujourd'hui, de nouvelles questions se posent, liées au développement autour des édifices culturels des activités économiques, touristiques ou culturelles. Trois problèmes peuvent être distingués : la question de la perception et des bénéficiaires des droits d'entrée pour l'accès à certaines parties des édifices culturels ; le développement des comptoirs de ventes en rapport avec le patrimoine ; l'utilisation des édifices culturels appartenant à des personnes publiques pour des manifestations de caractère profane telles que des concerts. Sur ces divers points, une clarification du droit applicable paraît souhaitable.

4- La laïcité française est une laïcité sur fond de catholicisme. Elle s'est largement forgée en réaction à l'Eglise catholique, mais elle ne pouvait ignorer le poids du catholicisme. Aujourd'hui, le paysage religieux en France a évolué et, en particulier, la question de l'insertion de l'islam dans le contexte juridique actuel se pose. Plus généralement, un certain nombre de critiques sont formulées, qui mettent en cause des différenciations entre cultes qui seraient liées au cadre juridique hérité de l'histoire, s'agissant par exemple du régime des lieux de cultes. Le rapport expose ces différenciations, ainsi que les critiques formulées.

Ainsi, la question des lieux de culte est très actuelle. Si peu de véritables mosquées ont été construites, et si les lieux de culte musulmans sont souvent précaires, certaines tendances de la mouvance protestante manqueraient aussi de lieux de culte, et l'Eglise catholique elle-même connaît des besoins réels dans les zones urbaines et péri-urbaines. L'insuffisance du nombre d'aumôniers est une autre difficulté. S'agissant de l'islam, le fait qu'il ne dispose pas, à proprement parler, d'un clergé au sens catholique du terme, avec des ministres du culte s'inscrivant dans une hiérarchie, rend les choses plus complexes.

Le caractère régalien du régime auquel sont soumises les congrégations, l'obligation pour une association culturelle d'avoir pour seul objet l'exercice du culte, sont des exigences parfois mal comprises, bien que leur raison d'être soit très liée aux avantages patrimoniaux et fiscaux dont elles bénéficient.

Le rapport aborde également la question de la recherche spirituelle hors du champ religieux traditionnel et en particulier celle de la frontière entre les associations pouvant relever de la loi de 1905 et les autres.

[...]

7- Le concept de laïcité n'a pas pour seule nature d'éclairer les conditions dans lesquelles devaient s'organiser les rapports entre Etat et religion. Plus généralement, il doit guider les rapports entre Etat et société civile, et entre composantes de la société civile.

Le champ d'application du concept de laïcité s'est trouvé lui-même élargi. Si la notion de culte, que la loi de 1905 ne définit pas, s'applique aisément aux religions anciennement " reconnues ", et à l'islam, la question devient plus difficile avec la diversification du paysage spirituel et philosophique. Or il est pourtant nécessaire d'identifier, parmi les mouvements qui souhaitent bénéficier des avantages reconnus aux cultes, ceux qui peuvent y prétendre.

La frontière entre dérive sectaire et religion est une autre difficulté. La tentation que l'on peut avoir d'adopter une législation spécifique pour mieux lutter contre les mouvements sectaires risque de se heurter au principe de neutralité de l'Etat. Les pouvoirs publics ont jusqu'ici préféré agir grâce au développement d'actions d'observation et de prévention et par l'utilisation de l'arsenal répressif classique pour poursuivre les délits liés à ces dérives. La lutte contre les dérives sectaires passe bien davantage par l'utilisation de cet arsenal que par la recherche d'une définition précise de la notion de secte ou la qualification de secte des mouvements en cause.

Il ne s'agit pas de stigmatiser les croyances, mais les éventuels comportements contraires aux libertés fondamentales ou aux dispositions pénales générales applicables à tous les citoyens. Le juge ne se prononce pas sur le caractère sectaire ou non des mouvements, mais sur les pratiques qu'ils encouragent ou tolèrent.

Parallèlement à l'élargissement du champ d'application de la laïcité, une conception plus exigeante de l'égalité du traitement des croyances se fait jour. L'égal traitement des religions et croyances identifiables suppose que rien ne s'oppose à la pleine utilisation par celles-ci du champ offert par le droit interne.

Le statut des associations culturelles, dont l'objet est certes limité - l'exercice du culte - présente des avantages non négligeables : capacité de recevoir des libéralités et exonération des droits de mutation à titre gratuit pour les dons et legs qui leur sont consentis ; exonération de la taxe foncière pour les propriétés où

sont édifiées des constructions affectées à l'exercice du culte ; possibilité pour les collectivités publiques de participer à la réparation des édifices culturels appartenant à des associations ; bénéfice des déductions fiscales instituées par la loi du 23 juillet 1987 relative au mécénat et récemment majorées.

Des réticences demeurent, certes, du côté de certaines confessions pour constituer des associations culturelles. Elles peuvent s'expliquer par les obligations de transparence et de contrôle imposées par l'Etat et par la condition d'objet exclusif d'exercice du culte. Souvent, cependant, les ressortissants de ces confessions ont eu le sentiment de ne pas être encouragés dans cette voie.

Contrepartie notamment des avantages accordés aux associations culturelles, la règle selon laquelle les fonds versés à une association culturelle ne peuvent être reversés par celle-ci à une autre association ayant d'autres activités, caritatives ou d'édition par exemple, fait l'objet de critiques. Cette difficulté n'est cependant pas insurmontable dès lors qu'une communauté peut créer deux associations distinctes, l'une régie par la loi de 1905, la seconde par la loi de 1901 pour les autres activités que l'exercice des cultes et pour lesquelles des subventions publiques sont au demeurant possibles.

Pour la construction d'édifices du culte, plusieurs dispositifs permettent de favoriser les projets, indépendamment du caractère culturel ou non de l'association qui les porte : l'Etat, les départements et les communes peuvent accorder une garantie d'emprunt pour la construction d'un édifice religieux, facilitant considérablement la recherche d'un prêt bancaire ; les édifices des cultes ne sont pas assujettis à la taxe d'habitation ; la formule dite des " chantiers du cardinal ", inspirée dans les années 1930 par le cardinal Verdier pour la construction d'églises dans les zones urbaines, est aujourd'hui encore d'application courante pour des églises mais aussi des mosquées, des temples ou des synagogues (15). Ce dernier instrument est efficace et précieux pour les associations souhaitant construire un édifice culturel. Il se développe cependant dans un contexte juridique incertain. Dès lors qu'il a fait ses preuves, il serait souhaitable de remédier à ces incertitudes.

Au-delà de ces dispositifs généraux, le financement de la construction d'édifices culturels est, comme on l'a vu, facilité lorsque le projet est porté par une association culturelle au sens du titre IV de la loi de 1905, en raison des avantages dont celle-ci bénéficie.

La mise en place d'aumôneries prévue par la loi de 1905 est un exemple du rôle actif que peuvent avoir les instances publiques pour assurer l'exercice des cultes sans discrimination. La mise en œuvre de ces dispositions peut toutefois se heurter à des difficultés, les aumôniers devant en principe bénéficier de l'agrément des autorités religieuses dont ils dépendent : ceci n'est pas d'une appréciation aisée pour les aumôneries musulmanes, en nombre insuffisant.

Les problèmes liés à ce que la laïcité française est une laïcité " sur fond de christianisme " ne doivent pas être surestimés : on ne saurait, à cet égard, faire fi d'une histoire millénaire, et tenir pour abusif que les jours chômés et fêtes légales soient directement et quasi-exclusivement liés à la mémoire chrétienne. On voit mal, en particulier, ce qui justifierait la remise en cause du repos du dimanche qui, outre qu'il permet aux personnes de religion chrétienne de pratiquer leur culte, correspond à une nécessité sociale de repos hebdomadaire commune à une très grande majorité de salariés un jour de la semaine (16). Ceci n'exclut pas, en revanche de chercher à permettre, dans la pratique, aux ressortissants des religions minoritaires de concilier leur appartenance religieuse avec le calendrier et les rythmes de la société française.

[...]

9- Ce rapport n'a pas pour objet de faire des propositions précises. Il a paru cependant utile de rappeler le cadre dans lequel doivent s'insérer d'éventuelles mesures tendant à conforter le principe de laïcité : **la liberté religieuse n'exclut pas que la manifestation des convictions religieuses fasse l'objet de limitations, dès lors que le respect de l'ordre public ou la neutralité du service public l'exigeraient.** Plus généralement, toute intervention de l'Etat dans la liberté religieuse, l'exercice du culte et l'expression publique des cultes est à proscrire, qui ne serait pas indispensable. Mais cette intervention est nécessaire lorsque des raisons d'ordre public la justifient. Elle doit cependant rester proportionnée à ces exigences. C'est ce qu'impose la conciliation entre les impératifs de l'ordre public et l'exercice des libertés fondamentales, consacrée depuis fort longtemps par la jurisprudence du Conseil d'Etat et affirmée par le Conseil constitutionnel (18).

La neutralité du service public, dont le corollaire est le devoir de réserve qui s'impose aux fonctionnaires, est une exigence légitime et indispensable, condition au demeurant de la liberté de conscience de l'utilisateur de ce service. Mais la liberté d'expression de son appartenance à une religion par cet usager, qui ne peut lui-même faire l'objet de discrimination en raison de ses convictions, ne saurait porter atteinte à la neutralité du service public. Ainsi doit-il en être en particulier à l'école ou à l'hôpital. Ces principes ne sauraient être contestés.

Seuls les moyens de les assurer, la nature et la portée précise des prohibitions à retenir et le support juridique le plus approprié peuvent donner lieu à débat.

Il est exclu de concevoir, afin de préserver la cohésion sociale et de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination entre religions, des règles différentes selon les religions d'appartenance, que ce soit au sein de l'école ou dans un autre cadre. L'application d'une même loi à tous est la meilleure garantie contre les discriminations. Il faut en revanche comprendre qu'il n'existe pas d'homogénéité entre les prescriptions des différentes religions.

L'Etat ne doit pas manifester de préférence. Il lui revient de surcroît, lorsqu'une totale abstention à l'égard de certaines croyances pourrait faire obstacle à la concrétisation du droit à l'expression de ces croyances et à l'exercice, le cas échéant, d'un culte, de prendre, sans discrimination, les mesures (fiscales et financières notamment) nécessaires, dans les limites fixées par les textes et la jurisprudence concernant la laïcité.

La protection des lieux de culte a justifié des mesures. L'article 32 de la loi de 1905 avait déjà prévu des peines d'amende et d'emprisonnement pour quiconque empêche, retarde ou interrompt l'exercice d'un culte par des troubles ou des désordres causés dans le local servant à cet exercice. Les atteintes répétées à la sécurité des lieux de culte ont justifié le renforcement de la législation existante avec la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe.

On a déjà relevé qu'il était important, pour l'Etat, de disposer d'interlocuteurs représentant les différents cultes. *“ Si l'homme est un ” animal religieux “, à la fois croyant et citoyen, les deux pouvoirs sont condamnés à s'entendre sans se confondre et à se fréquenter sans se combattre “(19).*

La question est simple pour ce qui concerne l'Eglise catholique, structurée et hiérarchisée. Au demeurant, depuis 2002, des contacts réguliers ont lieu permettant d'aborder à la demande des parties les points qu'elles souhaitent évoquer. L'organisation des cultes protestant et judaïque, et en particulier la mise en place, au XIXème siècle, par voie réglementaire, d'institutions représentatives de ces cultes, sous forme notamment de consistoires centraux, a permis l'identification d'interlocuteurs. Le cas de l'islam est plus complexe, en raison des courants divers et de l'absence de hiérarchie qui le caractérisent, d'où les efforts récents pour susciter et établir une représentation de l'islam en France qui puisse être admise comme reflétant les différents courants. Alors que les musulmans souhaitent que l'expression publique de leur culte soit admise et reconnue, il n'est pas anormal, et il est utile en pratique, que l'Etat encourage l'institution de telles instances représentatives.

Le souhait, exprimé par les représentants de plusieurs religions, que les représentants du culte soient consultés sur un certain nombre de textes comme les lois sur la famille, sur la vie, sur l'éducation et, plus largement, tout ce qui touche à l'humain, est à la fois légitime et source d'ambiguïtés. Si le respect des différentes sensibilités religieuses qui est partie intégrante de la laïcité implique qu'il soit fait recours au dialogue, la pratique ne saurait cependant déboucher sur la négociation des décisions publiques.

La laïcité française suppose la séparation des Eglises et de l'Etat, mais elle n'entraîne pas, de la part de l'Etat, la négation du phénomène religieux. Parallèlement, et alors même que la laïcité fait l'objet d'un large consensus, même si ses contours et ses exigences sont discutés, l'enseignement du fait religieux devient un besoin ressenti pour lequel on se tourne vers l'Etat.

Quel que soit le vecteur choisi, l'enseignement de l'histoire des religions est un exercice difficile. Il suppose des procédures adéquates pour la formation des maîtres et pour l'évaluation des documents diffusés dans le cadre de cet enseignement. L'enseignement historique, sociologique, du fait religieux est une chose : la pratique d'une religion en est une autre. Et l'enseignement du fait religieux doit éviter le triple écueil des biais culturels, qui peuvent jouer dans des sens contradictoires, de la juxtaposition des défenses et illustrations, et de l'affadissement, par recours aux simplifications abusives et aux stéréotypes, de messages religieux ou philosophiques, dont c'est souvent la complexité qui fait la richesse, et dont les interprétations réductrices, soit par leurs adeptes, soit par leurs adversaires, défigurent le sens.

Document n°6 : Loi du 9 décembre 1905

Titre Ier : Principes.

Article 1

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.

Article 2

La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er 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.

Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons.

Les établissements publics du culte sont supprimés, sous réserve des dispositions énoncées à l'article 3.

[...]

Titre III : Des édifices des cultes.

Article 12 Modifié par Loi n°98-546 du 2 juillet 1998 - art. 94

Les édifices qui ont été mis à la disposition de la nation et qui, en vertu de la loi du 18 germinal an X, servent à l'exercice public des cultes ou au logement de leurs ministres (cathédrales, églises, chapelles, temples, synagogues, archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires), ainsi que leurs dépendances immobilières et les objets mobiliers qui les garnissent au moment où lesdits édifices ont été remis aux cultes, sont et demeurent propriétés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant pris la compétence en matière d'édifices des cultes.

Pour ces édifices, comme pour ceux postérieurs à la loi du 18 germinal an X, dont l'Etat, les départements et les communes seraient propriétaires, y compris les facultés de théologie protestante, il sera procédé conformément aux dispositions des articles suivants.

Article 13 Modifié par Loi n°98-546 du 2 juillet 1998 - art. 94

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, sauf recours au Conseil d'Etat statuant au contentieux :

1° Si l'association bénéficiaire est dissoute :

2° Si, en dehors des cas de force majeure, le culte cesse d'être célébré pendant plus de six mois consécutifs :

3° Si la conservation de l'édifice ou celle des objets mobiliers classés en vertu de la loi de 1887 et de l'article 16 de la présente loi est compromise par insuffisance d'entretien, et après mise en demeure dûment notifiée du conseil municipal ou, à son défaut du préfet :

4° Si l'association cesse de remplir son objet ou si les édifices sont détournés de leur destination ;

5° Si elle ne satisfait pas soit aux obligations de l'article 6 ou du dernier paragraphe du présent article, soit aux prescriptions relatives aux monuments historiques.

La désaffectation et ces immeubles pourra, dans les cas ci-dessus prévus être prononcée par décret rendu en Conseil d'Etat. En dehors de ces cas, elle ne pourra l'être que par une loi.

Les immeubles autrefois affectés aux cultes et dans lesquels les cérémonies du culte n'auront pas été célébrées pendant le délai d'un an antérieurement à la présente loi, ainsi que ceux qui ne seront pas réclamés par une association culturelle dans le délai de deux ans après sa promulgation, pourront être désaffectés par décret.

Il en est de même pour les édifices dont la désaffectation aura été demandée antérieurement au 1er juin 1905.

Les établissements publics du culte, puis les associations bénéficiaires, seront tenus des réparations de toute nature, ainsi que des frais d'assurance et autres charges afférentes aux édifices et aux meubles les garnissant.

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.

Article 14

Les archevêchés, évêchés, les presbytères et leurs dépendances, les grands séminaires et facultés de théologie protestante seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations prévues à l'article 13, savoir : les archevêchés, et évêchés pendant une période de deux années ; les presbytères dans les communes où résidera le ministre du culte, les grands séminaires et facultés de théologie protestante, pendant cinq années à partir de la promulgation de la présente loi.

Les établissements et associations sont soumis, en ce qui concerne ces édifices, aux obligations prévues par le dernier paragraphe de l'article 13. Toutefois, ils ne seront pas tenus des grosses réparations.

La cessation de la jouissance des établissements et associations sera prononcée dans les conditions et suivant les formes déterminées par l'article 13. Les dispositions des paragraphes 3 et 5 du même article sont applicables aux édifices visés par le paragraphe 1er du présent article.

La distraction des parties superflues des presbytères laissés à la disposition des associations cultuelles pourra, pendant le délai prévu au paragraphe 1er, être prononcée pour un service public par décret rendu en Conseil d'Etat.

A l'expiration des délais de jouissance gratuite, la libre disposition des édifices sera rendue à l'Etat, aux départements ou aux communes.

Ceux de ces immeubles qui appartiennent à l'Etat pourront être, par décret, affectés ou concédés gratuitement, dans les formes prévues à l'ordonnance du 14 juin 1833, soit à des services publics de l'Etat, soit à des services publics départementaux ou communaux.

Les indemnités de logement incombant actuellement aux communes, à défaut de presbytère, par application de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884, resteront à leur charge pendant le délai de cinq ans. Elles cesseront de plein droit en cas de dissolution de l'association.

Article 15

Dans les départements de la Savoie, de la Haute-Savoie et des Alpes-Maritimes, la jouissance des édifices antérieurs à la loi du 18 germinal an X, servant à l'exercice des cultes ou au logement de leurs ministres, sera attribuée par les communes sur le territoire desquelles ils se trouvent, aux associations cultuelles, dans les conditions indiquées par les articles 12 et suivants de la présente loi. En dehors de ces obligations, les communes pourront disposer librement de la propriété de ces édifices.

Dans ces mêmes départements, les cimetières resteront la propriété des communes.

Article 16

Il sera procédé à un classement complémentaire des édifices servant à l'exercice public du culte (cathédrales, églises, chapelles, temples, synagogues, archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires), dans lequel devront être compris tous ceux de ces édifices représentant, dans leur ensemble ou dans leurs parties, une valeur artistique ou historique.

Les objets mobiliers ou les immeubles par destination mentionnés à l'article 13, qui n'auraient pas encore été inscrits sur la liste de classement dressée en vertu de la loi du 30 mars 1887, sont, par l'effet de la présente loi, ajoutés à

ladite liste. Il sera procédé par le ministre compétent, dans le délai de trois ans, au classement définitif de ceux de ces objets dont la conservation présenterait, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt suffisant. A l'expiration de ce délai, les autres objets seront déclassés de plein droit.

En outre, les immeubles et les objets mobiliers, attribués en vertu de la présente loi aux associations, pourront être classés dans les mêmes conditions que s'ils appartenaient à des établissements publics.

Il n'est pas dérogé, pour le surplus, aux dispositions de la loi du 30 mars 1887.

Les archives ecclésiastiques et bibliothèques existant dans les archevêchés, évêchés, grands séminaires, paroisses, succursales et leurs dépendances, seront inventoriées et celles qui seront reconnues propriété de l'Etat lui seront restituées.

Article 17

Les immeubles par destination classés en vertu de la loi du 30 mars 1887 ou de la présente loi sont inaliénables et imprescriptibles

Dans le cas où la vente ou l'échange d'un objet classé serait autorisé par le ministre compétent, un droit de préemption est accordé : 1° aux associations cultuelles ; 2° aux communes ; 3° aux départements ; 4° aux musées et sociétés d'art et d'archéologie ; 5° à l'Etat. Le prix sera fixé par trois experts que désigneront le vendeur, l'acquéreur et le président du tribunal de grande instance.

Si aucun des acquéreurs visés ci-dessus ne fait usage du droit de préemption la vente sera libre ; mais il est interdit à l'acheteur d'un objet classé de le transporter hors de France. La visite des édifices et l'exposition des objets mobiliers classés seront publiques : elles ne pourront donner lieu à aucune taxe ni redevance.

Document n°7 :Le Parisien, Jeudi 18 Avril 2013, Les fidèles mobilisés pour achever la mosquée

La mosquée de Roissy-en-Brie s'élève petit à petit. La moitié de cet édifice religieux, qui sera l'un des plus grands du département, a été réalisée. Le rez-de-chaussée d'une surface totale de 2200 m² sera dédié à la pratique du culte musulman. Le premier étage, dont la dalle vient d'être posée, sera un centre culturel ouvert à tous. Les membres de l'association culturelle musulmane de Roissy-en-Brie sont toujours à la recherche de fonds pour continuer la construction. « Les fidèles des villes alentours ressentaient le besoin de construire un lieu de culte plus grand depuis au moins 10 ans, assure Mohamed Naserredine, son président. Ce sera un endroit où ils pourront se retrouver lors des grandes fêtes. »

Deux grandes coupoles, l'une ronde et l'autre pyramidale, surmonteront l'édifice installé à quelques pas du bureau de poste et à 300 m de la gare RER. Au rez-de-chaussée se trouveront deux salles de prières capables d'accueillir plus d'un millier de fidèles. Au premier, on trouvera des salles de classes et de réunion. Des cours de soutien scolaire destinés à tous les enfants de la ville, musulmans ou non, et des cours de langue

arabe s'y tiendront. « Tous ceux qui voudront notamment découvrir la civilisation arabo-musulmane seront les bienvenus, promet Mohamed Naserredine. Les associations locales pourront aussi emprunter des salles. »

Une demande de financement au Qatar

Plus de 900000 (EURO) ont déjà été dépensés pour ériger cette nouvelle mosquée dont la vitesse de construction dépend de l'arrivée de nouveaux fonds. Il faut dire que le coût total du projet est estimé à 2,6 M(EURO). « Nous avons de petites difficultés à trouver des fonds, reconnaît d'ailleurs le président de l'association culturelle musulmane de Roissy-en-Brie. Mais les gens des villes alentours se sont mobilisés et continuent à donner. » Son association a même fait une demande de financement auprès de l'ambassade du Qatar. Pour l'instant, celle-ci n'a toujours pas donné de réponse. En attendant, ils continuent à démarcher les bonnes âmes sur les marchés ou les rassemblements culturels.

Document n°8 : J. FIALAIRE, Les collectivités territoriales et les cultes, Répertoire Dalloz, Droit immobilier.

Section 2 - Les cultes et les finances locales

69. Un régime de séparation des cultes et de l'État apparut pour la première fois en France avec un décret du 3 ventôse an II précisant que la République ne salarie aucun culte. Cette séparation disparut avec le Concordat de 1801. L'interdiction des subventions aux cultes, règle posée à l'article 2 de la loi de 1905, est appliquée suivant une interprétation rigoureuse donnée par la jurisprudence (§1). On peut avancer comme fondement un principe d'égalité entre les cultes.

70. Mais l'observation de la réalité juridique conduit à ne pas ignorer des discriminations indirectes entre les cultes. S'agissant du régime de la propriété des édifices culturels, il résulte de la combinaison des lois du 9 décembre 1905, du 2 janvier 1907 et du 13 avril 1908, que si tous les édifices culturels construits avant 1905 demeuraient propriété de l'État ou des collectivités locales, ceux postérieurs étaient entièrement à la charge des groupements confessionnels à l'initiative de leur construction, sans aide publique directe. Ont ainsi été nettement avantagés les cultes reconnus sous le régime du Concordat du 15 juillet 1801. Cette discrimination est imparfaitement compensée par les possibilités reconnues progressivement aux collectivités locales d'accorder certaines aides à l'édification de nouveaux lieux de culte (v. J. Fialaire, E. Mondielli, Droits fondamentaux et libertés publiques, Ellipses, Universités Droit, 2005, p. 473) (§2).

71. Alors que l'interdiction du financement est généralement appliquée lorsqu'il s'agit d'aides directes apportées aux cultes, un soutien indirect résulte du jeu de certaines règles fiscales (§3).

§ 1 - Le fondement et la portée de la règle d'interdiction des subventions aux cultes

A. - Le fondement et l'étendue de la règle d'interdiction

72. « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». La solennité de cette proclamation faite dans l'article 2 de la loi de 1905 explique l'inclination d'une partie de la doctrine à voir là l'exposé d'un principe fondamental. Elle perçoit l'existence d'« un lien privilégié entre la laïcité et la suppression de toute dépense publique relative au culte, et présente traditionnellement les deux premiers articles de la loi de 1905 comme fondateurs de la notion de laïcité d'État, jusqu'à parfois soutenir que l'interdiction de toute subvention est « consubstantielle au principe de laïcité » (O. Schrameck, in Mélanges Jacques Robert, Paris, Montchrestien, 1998, p. 202). Mais d'autres auteurs relèvent que, pour autant, ce lien n'est pas systématique ; si bien que la valeur constitutionnelle du principe de laïcité ne peut être étendue à la règle d'abstention financière » (M. Le Roux, La règle d'abstention financière des pouvoirs publics en matière culturelle, in J. Fialaire [dir.], Liberté de culte, laïcité et collectivités territoriales, Litec, coll. Colloques et débats, 2006).

C'est dans ce sens que s'est prononcé le juge administratif en ces termes : « Considérant [...] que le principe constitutionnel de laïcité qui s'applique en Polynésie française et implique neutralité de l'État et des collectivités territoriales de la République et traitement égal des différents cultes, n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi, de certaines subventions à des activités ou équipements dépendant des cultes » (CE 16 mars 2005, Ministre de l'Outre-mer c/ Gouvernement de la Polynésie française, AJDA 2005. 1463, note C. Durand-Prinborgne).

Du même coup sont validés au regard du principe de laïcité tous les régimes spéciaux admettant une participation financière des pouvoirs publics au fonctionnement des cultes (Alsace-Moselle, Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte). On notera que le non subventionnement des cultes ne peut non plus se déduire de la définition du principe de laïcité retenue par le juge constitutionnel qui retient qu'il « interdit à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les collectivités publiques et les particuliers » (No 2004-505 DC, 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, JORF 20 novembre 2004).

73. Si la règle d'interdiction ne s'applique pas sur tout le territoire de la République, elle concerne dans l'aire d'application de la loi de 1905 l'ensemble des collectivités publiques. L'article 2 de la loi de 1905 fait suivre la proclamation précitée de cette formule : « [...] En conséquence, à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées du budget de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes ». On s'accordera avec cette opinion selon laquelle « l'interdiction pure et simple de tout financement public direct était destinée à empêcher les communes de prendre le relais de l'État sur une base volontaire, solution qui dans bien des cas aurait abouti à la prolongation décentralisée du système des cultes reconnus, et à l'échec de la séparation » (F. Messner, alii, préc., p. 855).

B. - La recherche du critère d'application de la règle

74. La jurisprudence, dans le souci de veiller à une égalité de traitement entre les associations culturelles établies selon le régime de la loi de 1905 et les associations de droit commun (loi de 1901) ayant des activités culturelles, prohibe non seulement des aides aux associations culturelles, mais aussi celles versées à des associations ayant une activité culturelle non exclusive.

a. - *La composante organique : les associations culturelles*

75. Il existe ici une source législative expresse. Sont ici visées les associations culturelles, en application de l'article 19 (dernier alinéa) de la loi de 1905 qui prévoit que les associations culturelles « ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'État, des départements et des communes ». On a là un élément de leur statut spécial, qui contraste avec le régime de droit commun des associations déclarées prévues dans la loi du 1er juillet 1901 (art. 6, al. 1er), prévoyant que celles-ci peuvent recevoir des subventions publiques, selon des décisions prises par les autorités administratives dans un cadre de pouvoir discrétionnaire sur lesquelles le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint (CE 25 sept. 1995, Association Civic, Lebon T. 694).

b. - *La composante matérielle : l'activité culturelle*

76. La jurisprudence défend une interprétation extensive en s'appuyant non plus sur l'article 19, mais « sur l'article 2 de la loi de 1905 pour prohiber toute aide octroyée aux associations ayant une activité culturelle » (v. pour une synthèse de la question : M. Le Roux, La règle d'abstention financière des pouvoirs publics en matière culturelle, préc.). Sont visées :

- les associations ayant (exclusivement) une activité culturelle même si elles ne constituent pas une association culturelle au sens de la loi de 1905, la loi du 2 janvier 1907 (art. 4) permettant la création d'associations de droit commun à objet culturel.

- celles, d'autre part, qualifiées de « mixtes », qui ont un objet à la fois culturel et non culturel - culturel ou social. Elles ne peuvent bénéficier de fonds publics, ainsi qu'en a décidé le Conseil d'État à propos d'une association religieuse hindoue régie par la loi de 1901 (CE 9 oct. 1992 Commune de Saint-Louis c/ Association Shiva-Soupramanien de Saint-Louis, AJDA 1992. 817, concl. F. Scanvic ; JCP G 1993. II. 22068, no 2, p. 226, note A. Ashworth. Sur la base de cette jurisprudence, voir TA Lyon 15 févr. 2001 Comité Laïcité République et autres, req. no 9604883 et TA Orléans 16 mars 2004 Fédération d'Indre-et-Loire de la libre-pensée, préc.).

C. - Le champ du contrôle juridictionnel

a. - *L'interdiction du subventionnement : règle de principe reliée à la loi de 1905*

77. La règle d'interprétation « *specialia generalibus derogant* » est appliquée par la jurisprudence qui fait de la règle d'interdiction des subventions versées aux associations culturelles (art. 19 de la loi de 1905) la règle générale, composante du principe de séparation des Églises et de l'État (art. 2 de la loi) et de l'obligation d'entretien et de conservation des édifices du culte intégrés au domaine public (v. section suivante) une règle spéciale. D'où l'annulation d'une subvention de 500 000 francs à l'Association culturelle de l'Église apostolique arménienne, le but de l'aide étant, non pas de « réparer un édifice affecté au culte public », mais « d'acquérir un ensemble immobilier pour en faire un lieu de culte » (TA Grenoble 31 déc. 1991, Fourel, Lebon 632).

78. Le juge vérifie si l'organisme qui reçoit l'aide financière exerce ou non des activités directement culturelles (v. par ex. CAA Nantes 31 juill. 2002, Région Bretagne, req. no 02NT01045). Rien n'interdit alors le versement de sommes à certaines associations uniquement dirigées par des clercs, si celles-ci n'ont pas d'activité culturelle (CAA Lyon 17 juin 1999, Fédération des oeuvres laïques du Rhône, no 99LY00287).

Saisi d'une vague de trois recours en cassation introduits par une association dont le but statutaire est « d'exercer un contrôle actif sur l'activité des élus et administrateurs publics en ce qui concerne notamment la loi de séparation des Églises et de l'État », contestant le versement de subventions publiques à une association comme des aides déguisées aux cultes, le Conseil d'État redresse la qualification d'« association culturelle » attribuée à tort par un juge de première instance à l'association Communauté Sant'Egidio France, au vu de l'analyse de son objet statutaire qui en fait un organisme « apolitique » oeuvrant dans le domaine de la bienfaisance et de la coopération au développement. S'il maintient l'annulation de la délibération du conseil communautaire du Grand Lyon attribuant à la Communauté Sant'Egidio une subvention pour l'organisation d'une manifestation internationale, c'est par une substitution de motif, en se fondant sur l'incompétence d'une autorité locale ayant outrepassé le principe de spécialité s'appliquant aux établissements publics de coopération intercommunale (CE 4 mai 2012, Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône, req. no 336463 , AJDA 2012. 973, obs. R. Grand).

La solution est inverse pour ce qui est des subventions complémentaires octroyées pour la même raison à l'association par le conseil général du Rhône, dont le caractère d'« intérêt public départemental » est reconnu en tant que la manifestation soutenue se révélait « positive pour l'image de marque et le rayonnement du département du Rhône et qu'elle était de nature à contribuer utilement à la vie économique de son territoire » (req. no 336464), et par le Conseil régional Rhône-Alpes ; en faveur de la validation de la délibération de ce dernier, le Conseil d'État a admis l'existence d'un « intérêt public régional » aux contours plus lâches, s'en tenant aux simples retombées de l'évènement sur « l'image de marque et le rayonnement de la région » (req. no 336465).

79. Hors du champ d'application strict de la loi de 1905, la jurisprudence se réfère à des principes généraux du droit, qui doivent guider les décisions administratives. Ce peut être vis-à-vis :

- du principe général de neutralité de l'État. Ainsi une subvention accordée à une association pour édifier une brochure destinée à informer le public sur les sectes, compte tenu des dangers qu'elles peuvent présenter pour des personnes vulnérables comme les jeunes, a été validée en tant que « ne portant atteinte ni à la neutralité de l'État, ni à la liberté des cultes » (CE 17 févr. 1992, Église de scientologie de Paris, Lebon 61 ; AJDA 1992. 460, obs. C. Devès).

- du principe d'égalité entre les usagers dans l'accès et le fonctionnement du service public ou plus largement du principe de non-discrimination. Ainsi est invalidé pour violation du principe d'égalité entre les usagers du service public

de l'enseignement, un refus d'octroi de bourse départementale motivé par la fréquentation par l'élève visé d'un établissement privé confessionnel sous contrat d'association (CE 20 janv. 1982, Département du Tarn-et-Garonne, Lebon , p. 22). Le même sort frappe un refus de mise à disposition d'une salle communale opposé à une association, la commune ne pouvant valablement se fonder sur la classification comme « secte » de cette mouvance établie dans un rapport parlementaire, lequel ne produit aucun effet juridique (TA Poitiers 10 mars 2005, Association Rose-Croix d'Or / Commune de La Rochelle, req. no 0402023).

b. - La requalification des subventions déguisées

80. L'interdiction des subventions aux cultes posée dans l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 a fait l'objet d'une interprétation stricte de la jurisprudence qui prohibe à la fois les subventions directes, ainsi que les subventions indirectes ou déguisées.

Il est ici important de relever que « *si la loi reste muette au sujet des subventions aux associations dites mixtes, c'est-à-dire celles qui n'ont pas pour seul objet l'exercice du culte, le Conseil d'État considère que l'article 2 de la loi de séparation des Églises et de l'État interdit que leur soient versées des subventions* » (Laurent Pellizza, Les aides financières des collectivités territoriales à la construction de nouveaux lieux de culte, in J. Fialaire [dir.], Liberté de culte, laïcité et collectivités territoriales, Litec, coll. Colloques et débats, (à paraître) 2006) ; cette jurisprudence est bien affirmée (CE Sect. 9 oct. 1992, Commune de Saint-Louis c/ Association Siva Soupramanien, Lebon 358 ; AJDA 1992. 217, concl. F. Scanvic).

Ainsi ont été annulées :

- une décision du conseil régional des Pays de la Loire de verser une subvention de 100 000 francs à la ville de Nantes pour financer une visite pontificale (TA Nantes 16 déc. 1997, Galesne et Manceau, Quinzaine juridique, no 137, 4 mai 1998, p. 9) ;
- la vente à une association exerçant des activités culturelles d'un terrain à un prix très inférieur à sa valeur réelle, comme constituant une subvention indirecte prohibée (TA Orléans 16 mars 2004, Fédération d'Indre-et-Loire de la libre-pensée, JCP Adm. 2004, no 1358, note E. Tavil) ;
- des décisions du conseil régional du Limousin attribuant des subventions à deux communes et à des comités d'organisation liées à diverses autres communes, « *pour l'organisation des ostensions septennales de l'année 2009* ». La sanction contentieuse intervient au motif que celle-ci ayant pour but de « célébrer les saints de la région », au moyen de « la présentation solennelle par le clergé des reliques de saints originaires ou ayant vécu en Limousin, avec vénération de ces reliques par les fidèles, au cours de cérémonies religieuses chrétiennes telles que processions et eucharistie », cette manifestation possède le « caractère essentiel de cérémonie religieuse et d'exercice d'un culte ». Pour le juge d'appel, qui fait ici une application stricte de la règle d'interdiction des subventions publiques aux cultes, l'activité culturelle n'est ici nullement effacée par « les circonstances que le caractère traditionnel et populaire de ces cérémonies leur confère un intérêt historique, culturel voire touristique et économique et qu'elles pourraient être considérées comme l'expression de l'identité limousine ». Reste l'éventualité que les subventions publiques litigieuses soient affectées à des franges d'activité non religieuse de ces manifestations, hypothèse exclue par la cour qui fait entrer dans le domaine culturel, outre les « messes et bénédictions », les « frais subventionnés » constitués par « la location de costumes, de frais de séjour de délégations étrangères, de frais d'assurances ou de publicité », en tant que « concourant à l'organisation et au fonctionnement des ostensions » (CAA Bordeaux 21 déc. 2010, 1^{re} esp., Région Limousin, req. no 10BX00634 ; 2^e esp., Grande confrérie de Saint-Martial, alii, req. no 10BX00541). Subissent le même sort les concours financiers d'objet identique attribuées aux mêmes comités d'organisation par le département de la Haute-Vienne (CAA Bordeaux 21 déc. 2010, Grande confrérie de Saint-Martial et a., req. no 10BX00542) et à l'une des deux communes subventionnées par la région (CAA Bordeaux 21 déc. 2010, Commune du Dorat, req. no 10BX00256).

À l'inverse le juge administratif écarte la qualification de subvention déguisée :

- pour une aide apportée à des associations à caractère socio-éducatif, culturel et sportif regroupant les jeunes turcs d'une commune. Elle exclut que cette aide, constituée par la vente d'un terrain du domaine privé communal à un prix inférieur à l'évaluation du service des domaines, puisse « être regardée comme ayant eu pour objet ou pour effet de subventionner un culte ». Par suite de l'inapplicabilité du régime des cultes, le juge opère un examen classique de validité s'agissant d'une aide publique locale. Cette validité est admise en tant que reposant sur « un double motif d'intérêt général tendant tant à une meilleure insertion d'habitants d'origine étrangère au sein de la commune par la création d'activités collectives qu'au renforcement de la sécurité publique notamment pour la circulation en centre ville ». S'agissant d'un acte de disposition d'un bien entrant dans le domaine privé communal, le juge ajoute un contrôle de bonne gestion, estimant que la vente en cause « a pour contreparties suffisantes de permettre auxdites associations de mener à bien, dans le cadre de leurs statuts, leurs projets et de disposer d'un lieu de réunion adapté à la réalisation de ceux-ci » (CE 25 nov. 2009, Commune de Mer, req. no 310208) ;
- pour des aides accordées à des associations à objet culturel par la région Limousin, justifiées selon un juge d'appel au regard à la fois de l'absence de stipulation dans leurs statuts « pouvant se rattacher à l'exercice d'une activité culturelle », et de la neutralité du financement qui « ne peut être regardé comme une subvention à l'exercice d'un culte ». Une subvention publique destinée à financer la conception et la réalisation d'affiches, représentant des objets d'art religieux émaillés issus de musées nationaux, dès lors qu'elles rappellent

l'importance d'une activité économique traditionnelle en Limousin, « ne peut être regardée comme une subvention à l'exercice d'un culte » (CAA Bordeaux 21 déc. 2010, 1^{re} esp., Région Limousin, req. no 10BX00634 ; 2^e esp., Association Développement et Culture, req. no 10BX00595).

§ 2 - Les limites à la règle d'interdiction

81. La somme de ces dérogations s'égrenant comme un « inventaire à la Prévert, il est tentant pour une partie de la doctrine d'avancer dans les commentaires contemporains de l'article 2 de la loi de 1905, que cette règle d'interdiction connaît en réalité des aménagements, des dérogations, voire des entorses, et qu'au fond la prohibition des subventions aux cultes n'a jamais eu, depuis l'origine, qu'un caractère tout à fait relatif ». Mieux encore, tout semble actuellement accréditer « le sentiment d'une neutralisation rampante du principe d'interdiction des financements publics des cultes » (F. Messner, P.-H. Prélôt, J.-M. Woehrling [dir.], *Traité de droit français des religions*, Litec, 2003, p. 856).

82. Malgré l'adjonction des dispositifs dérogatoires à la loi de 1905, le droit en vigueur n'apparaît pas satisfaisant au regard des difficultés qu'il induit dans la gestion locale. Il a été relevé que « nombreux sont les maires qui déplorent les entraves juridiques empêchant le financement de la construction d'édifices religieux : soit qu'ils considèrent que ceci offrirait une capacité de contrôle renforcée des mosquées, soit qu'ils estiment qu'ils permettraient de progresser plus vite dans l'égalisation de la situation du culte islamique avec les autres cultes » (C. de Galembert, *La gestion publique de l'Islam vue du « Local » - Des acteurs en quête de repères*, Pouvoirs locaux No 69 II/2006, p. 74).

A. - Les règles transitoires

83. Afin de « lisser » les effets de la réforme introduisant le régime de séparation, la loi de 1905 avait ménagé toute une série de dispositifs transitoires. On relève :

- une exception à l'interdiction faite aux collectivités publiques de « remplir les charges pieuses ou culturelles, afférentes aux libéralités à eux faites ou aux contrats conclus par eux », pour « les libéralités autorisées antérieurement à la promulgation de la loi », sous réserve d'un « droit de contrôle sur l'emploi desdites libéralités » (art. 9, § 14).
- la possibilité pour les départements et les communes d'abonder le versement des pensions aux ministres des cultes en poste lors de la promulgation de la loi de 1905, selon des conditions d'âge ou de nombre d'années de service accompli (art. 11).
- le maintien pendant un délai maximal de cinq ans des « indemnités de logement [versées aux desservants] incombant [initialement] aux communes, à défaut de presbytère » (art. 14 dernier alinéa).

B. - Les aménagements à la règle d'interdiction

84. Une théorie générale peut ici être esquissée. Cantonnant la portée de la règle d'interdiction stricte du financement public des cultes, des régimes sectoriels tendent à accréditer l'idée que des organismes à caractère confessionnel peuvent bénéficier le cas échéant de concours financiers des collectivités territoriales, lorsque ces actions rencontrent un intérêt public local, sous réserve du respect du principe d'égalité d'accès aux aides publiques.

a. - Les aides indirectes à la construction des nouveaux lieux de culte

85. S'agissant de la construction de nouveaux lieux de culte, les autorités publiques ne peuvent s'y opposer que pour des motifs fondés sur le respect de normes d'urbanisme (v. ci-dessus nos 40 et s.). Le mouvement récent d'édification de lieux de culte musulman suscite des résistances :

- tantôt de la part d'associations de riverains qui contestent la délivrance d'un permis de construire une mosquée (CE 3 févr. 1992, Mme Girod et autres, req. no 118855 : le permis de construire délivré pour la nouvelle mosquée de Lyon est considéré comme légal car il n'entraîne pas une altération du caractère résidentiel du quartier) ;
- tantôt de la part de certaines municipalités (ainsi l'ancien maire de Paris, M. Tibéri, avait rejeté en 1996 une demande de permis de construire visant à transformer un lieu de culte aménagé dans d'anciens entrepôts - qui deviendra la mosquée Adda'wa -, rue de Tanger, au motif que le bâtiment était dans le champ de visibilité d'un site classé, la rotonde de la Villette, malgré l'avis contraire donné par l'architecte des Bâtiments de France).

86. Mais si les pouvoirs publics suivent une règle générale d'abstention, des interventions positives se justifient sur certains plans afin de garantir l'exercice de la liberté de culte.

87. Les premiers cas de dérogation à cette règle d'abstention financière furent ponctuels. Ainsi la loi du 19 août 1920 valide l'octroi d'une subvention à la Société des Habous et des lieux saints de l'Islam dédié au financement de l'Institut musulman de Paris.

88. Dans la période actuelle, s'il est couramment convenu qu'il doit faciliter la fréquentation des lieux de culte, l'État admet désormais différentes formes d'aides possibles des collectivités locales apportées à la construction de mosquées. Il s'agit de la location ou cession par bail emphytéotique de terrains communaux aux associations musulmanes et de la possibilité de garantie d'emprunt. Ces aides sont assorties de conditions à leur versement, garanties par le respect par les associations bénéficiaires de règles de transparence comptable, permettant aux pouvoirs publics de vérifier le plafonnement de ces aides et l'absence de fonds provenant de l'étranger, exigences réglementairement imposées.

Au-delà de ces aménagements légaux, d'autres résultent de la jurisprudence. Ainsi si « la haute juridiction considère que « les collectivités territoriales ne peuvent décider qu'un local dont elles sont propriétaires sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte » (il serait alors un édifice culturel en violation de la loi de 1905), par contre la construction d'une salle polyvalente peut être valablement financée par une collectivité

territoriale , dès lors qu'elle n'est pas mise à disposition exclusivement et pérennement au bénéfice d'une association culturelle (CE, 19 juillet 2011, Ville de Montpellier, req. n°313518, RFDA .2011. 967, concl. E. Geffray).

1° - La formule du bail emphytéotique

89. Cette formule consiste à « mettre un terrain à la disposition d'une association, par bail de longue durée (entre 18 et 99 ans), pour la construction d'un édifice culturel » (Conseil d'État, Rapport public 2004, préc., p. 286). Les collectivités publiques mettent à disposition des cultes un terrain pour la construction d'un édifice, au moyen de ce bail conclu pour un coût symbolique, moyennant le respect d'un cahier des charges négocié avec la collectivité publique. L'édifice devient à l'issue du bail propriété de la collectivité. Ces baux sont régis par la loi du 5 janvier 1988 (CGCT, art. L. 1311-2 s.).

90. Le recours à cette formule est ancien. On le fait remonter à la pratique des « chantiers du cardinal » - initiée en 1931 sous l'impulsion du cardinal Verdier, archevêque de Paris. « Cette procédure, née en 1928 à la suite de négociations entre l'office public d'habitation à bon marché du département de la Seine et les autorités catholiques, fut entérinée en 1932 par les ministres Flandin et Laval. Elle permet notamment de réserver des terrains, dans les agglomérations nouvelles ou en voie de développement, pour la construction d'églises ou l'installation de lieux de culte ». Plus tard, « de nombreuses synagogues ont ainsi été construites par l'intermédiaire des Chantiers du Consistoire : celles de Sarcelles, Créteil, Marseille ou Nîmes ». Et la formule a été reprise « pour la construction de la mosquée de Lyon, la ville ayant conclu avec une association culturelle un bail emphytéotique » (Laurent Pellizza, Les aides financières des collectivités territoriales à la construction de nouveaux lieux de culte, préc.).

La formule semble avoir retrouvé dans la période récente un certain succès, permettant notamment la construction de la Cathédrale d'Évry ou encore celle d'une mosquée à Montreuil en 2005 (v. M. Le Roux, La règle d'abstention financière des pouvoirs publics en matière culturelle, préc.). Elle est aujourd'hui couramment utilisée par des municipalités importantes intégrant dans leurs politiques urbanistiques la réservation d'espaces en vue de l'édification de nouveaux lieux de culte plus adaptés aux besoins des communautés de confession musulmane. Ainsi, pour le projet porté par exemple par l'association culturelle musulmane de Nantes Nord, prévu boulevard René-Cassin, la municipalité a d'ores et déjà proposé à l'association deux emphytéoses. À Bordeaux c'est non seulement l'implantation de mosquées qui a bénéficié de cette technique, mais aussi l'Église orthodoxe roumaine, le bail emphytéotique ayant porté sur une église désaffectée (v. J. Palard, A. Moniak, Les religions dans l'agglomération bordelaise, Pouvoirs locaux, No 69 II/2006, p. 58). Ce procédé tend donc à s'apparenter à une aide publique discrète au pluralisme religieux.

Le recours au bail emphytéotique est expressément consacré par l'ordonnance 2006-460 du 22 avril 2006 relative au Code de la propriété publique, qui incorpore à l'article L. 1311-2 du CGCT, une disposition prévoyant qu'entre dans l'objet d'un bail emphytéotique administratif « l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ».

[...]

Des réponses ont été apportées par la jurisprudence. La légalité du recours au bail emphytéotique est confirmée, la Haute juridiction estimant que les dispositions combinées du CGCT et du CGPP (voir ci-dessus no 91) dérogent à la loi du 9 décembre 1905 suivant laquelle « les collectivités publiques ne peuvent apporter aucune contribution directe ou indirecte à la construction de nouveaux édifices culturels ». L'application de celle-ci est ainsi nettement exclue, qui eût conduit soit à proscrire le bail en tant que « subvention déguisée » à un culte, solution retenue par le juge de première instance (TA Cergy-Pontoise 12 juin 2007, Patricia A, req. no 0306171), soit à écarter la qualification de subvention déguisée au regard d'une pesée de l'ensemble des engagements financiers supportés en l'occurrence par la Fédération culturelle des associations musulmanes de Montreuil (prise en charge des frais de construction et d'entretien de l'édifice culturel), solution préférée par le juge d'appel (CAA Versailles 3 juill. 2008, Commune de Montreuil s/ Bois, req. no 07VE01824, AJDA 2008. 2188). Il convient en définitive selon la Haute juridiction de raisonner au regard d'un régime ad hoc, se réalisant en deux temps suivant l'éclairage suivant : « *le législateur a permis aux collectivités territoriales de conclure un tel contrat (emphytéose) en vue de la construction d'un nouvel édifice culturel, avec pour contreparties, d'une part le versement, par l'emphytéote, d'une redevance qui, eu égard à la nature du contrat et au fait que son titulaire n'exerce aucune activité à but lucratif, ne dépasse pas, en principe, un montant modique, d'autre part l'incorporation dans leur patrimoine, à l'expiration du bail, de l'édifice construit, dont elles n'auront pas supporté les charges de conception, de construction, d'entretien ou de conservation* » (CE 19 juill. 2011, Mme Vayssière c/ Commune de Montreuil s/ Bois, req. no 320796 , préc. ci-dessus no 91).

2° - Les garanties d'emprunt

94. L'article 11 de la loi de finances rectificative 61-825 du 19 juillet 1961 (disposition actuellement intégrée aux articles L. 2252-4 et L. 3231-5 du CGCT) a prévu une double possibilité : « *Les emprunts contractés pour financer la construction dans les agglomérations en voie de développement d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux par des groupements locaux ou par des associations culturelles peuvent être garantis par les départements et par les communes (et leurs groupements) ; le ministre des Finances et des Affaires économiques est également autorisé à donner la garantie de l'État aux emprunts qui seraient émis en France pour le même objet par des groupements ou par des associations à caractère national* ». Cette réforme, en introduisant une dérogation à l'interdiction des aides aux cultes posée dans la loi de 1905, a permis de valider après coup la délibération du conseil général du Rhône du 26 avril 1960 qui accordait la garantie du département à un emprunt contracté par l'Association diocésaine de Lyon auprès de la Caisse des dépôts et consignations (M. Flores-Lonjou, Les lieux de culte en France, CERF, coll. Droit Canon, 2001, p. 128).

95. Le champ d'application de cette garantie a fait l'objet d'une interprétation par la doctrine administrative. Cette possibilité a été précisée par une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 18 juillet 1962. Celle-ci énonce qu'« *il doit s'agir de travaux neufs et non de simples réparations concernant un édifice existant* », et que la garantie « *serait*

susceptible d'être accordée en cas d'agrandissement rendu nécessaire par l'accroissement d'un quartier précédemment peu habité et pourvu d'un lieu de culte devenu exigü ». On voit donc que l'administration a interprété l'espace géographique tracé dans la loi de finances reposant sur la notion d' « agglomérations en voie de développement » dans le sens le plus large, puisqu'elle admet « la garantie [...] pour toute construction d'édifice du culte » (A. Boyer, *Le Droit des religions en France*, préc., p. 130).

96. Le domaine de cette garantie n'est cependant pas illimité au regard des besoins liés à la pratique culturelle. Il semble que la garantie ne pouvant s'appliquer « qu'à des édifices culturels au sens large (églises, temples ou synagogues, chapelles de secours ou salles pour réunir des fidèles) », il y a lieu notamment d'exclure « les immeubles de caractère diocésain tels que les palais épiscopaux et les séminaires, qui n'ont pas de lien avec la seule agglomération où ils sont bâtis, puisque leur utilité s'apprécie par rapport à une circonscription plus vaste que celle de la commune de leur siège. De même, doit être exclue la construction de presbytères bâtis à titre principal, parce qu'en ce cas l'opération satisfait uniquement aux besoins individuels d'un ministre du culte et non à ceux collectifs d'une communauté de fidèles ». Au regard du promoteur de la construction, il apparaît que la référence « à des groupements locaux ou à des associations culturelles s'étend en fait à toutes les catégories de personnes morales, à la seule exclusion des personnes physiques, par exemple d'un curé propriétaire nominal du sol » (D.-G. Lavroff, *Les biens du domaine public communal affectés à l'usage du public*, ci-après p. 5110-1, no 252, éd. 2004-3).

97. La commission Machelon (préc.) préconise un élargissement de la portée de ce régime, d'une part en confirmant la doctrine administrative qui l'a interprétée avec souplesse (en faisant disparaître la condition de localisation limitée aux « agglomérations en voie de développement »), d'autre part en permettant aux régions d'accorder des garanties d'emprunt au même titre que les communes et les départements. Elle se prononce aussi en faveur d'une diversification des formes d'aide indirecte, incluant « la possibilité pour les collectivités d'octroyer des avances remboursables aux associations prenant en charge la construction d'édifices du culte » (Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, Rapport Machelon, Doc. Fr., 2006, p. 24).

b. - Les aides directes aux investissements culturels

1° - La réparation des édifices culturels privés

98. L'analyse de la loi de 1905 (art. 19), dans sa version modifiée par la loi du 25 décembre 1942, révèle qu'il « est également permis aux collectivités publiques de subventionner les travaux de réparation d'un édifice appartenant à une association culturelle » (v. M. Le Roux, *La règle d'abstention financière des pouvoirs publics en matière culturelle*, préc.). Cet article prévoit en effet que : « Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparation aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques. »

99. Toutefois ceci ne permet pas à un conseil municipal de subventionner une association culturelle afin que celle-ci acquière un ensemble immobilier pour en faire un lieu de culte (TA Grenoble 31 déc. 1991, Fourrel, Lebon , p. 633).

2° - La question de l'élargissement des possibilités d'aide directe

100. La jurisprudence admet déjà la validité de certaines aides directes accordées par diverses catégories de collectivités territoriales. On a pu relever qu'une région a pu par exemple « subventionner une association ayant pour objet de favoriser la réflexion spirituelle, doctrinale et culturelle de ses adhérents, notamment en mettant à leur disposition les moyens matériels d'hébergement nécessaires et, plus généralement, en réalisant toute opération se rattachant directement ou indirectement à son objet dans la mesure où ces activités ne se rattachent pas directement à l'exercice d'un culte » (CAA Nantes 31 juill. 2002, Région de Bretagne, BJCL 2002. 473). De même, un département a pu subventionner une « association dont le but est de venir en aide à la communauté des cisterciens d'une abbaye pour, essentiellement, la restauration, l'amélioration, la modernisation des immeubles destinés à recevoir autant les prêtres, les religieux que les laïcs pour vaquer aux exercices spirituels autres que la célébration ou la préparation de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement de certains rites ou de certaines pratiques » (CAA Nantes 31 juill. 2002, Département du Morbihan, BJCL 2002. 473).

101. Au sein de la commission Machelon, une opinion majoritaire s'est dégagée, prenant parti au motif que « la consolidation et l'élargissement des aides existantes ne sont pas suffisants pour répondre aux nécessités actuelles », pour que celles-ci soient « complétées par une aide à l'investissement pour la construction de lieux de culte » (Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, Rapport Machelon, Doc. Fr., 2006, p. 25). Outre l'argument juridique mis en avant pour justifier une telle réforme (absence de constitutionnalité de la règle d'abstention financière posée dans la loi de 1905), les partisans de celle-ci mettent en avant deux sortes d'arguments : « la promotion de la transparence en matière de financement des lieux de culte » (rapport, préc., p. 25), et la suppression des entraves au développement des cultes les plus récemment établis en France, cette dernière justification étant conjuguée avec un mobile renvoyant à la politique de lutte contre les exclusions sociales. La commission souhaite toutefois éviter un trop grand encadrement du régime d'aide publique à la construction de lieux de culte qu'elle préconise, sur le modèle des aides à l'investissement en faveur des établissements d'enseignement privé, car cette option entraînerait les autorités locales à opérer un contrôle des pratiques culturelles contraire au principe constitutionnel de laïcité. La commission en déduit donc « qu'il ne serait pas opportun de fixer dans la loi un pourcentage maximal pour les aides directes à la construction de lieux de culte » (rapport, préc., p. 26). Il ne s'agirait en outre que d'aides facultatives.

[...]

d. - La tendance récente à l'élargissement des aménagements

105. Une pression croissante s'exerce, sous l'influence de la montée en puissance du culte musulman et de l'émergence de nouveaux cultes. On estime qu' « il s'est créé en France métropolitaine autant de lieux de culte musulman ces trente

dernières années que d'églises catholiques depuis un siècle : 2 000 environ. Constat analogue pour les lieux de culte évangéliques : sur cette même période 1 000 lieux nouveaux » (La Croix, 26 oct. 2006, p. 3).

1° - La constitution de fondations et la question de la représentation du culte musulman

106. Dominique de Villepin, alors ministre de l'Intérieur, a préconisé en novembre 2004, afin de dépassionner le débat suscité par la question d'une éventuelle refonte de la loi de 1905, tout en rendant moins opaques les circuits de financement de ce culte, « de créer une Fondation pour les oeuvres de l'islam de France », solution adoptée par les principales fédérations musulmanes de France depuis mars 2005 (Une certaine idée de la république, in Y. Bruley [dir.], 1905, La séparation des Églises et de l'État : les textes fondateurs, Paris, Perrin, 2004. coll. Tempus). L'article premier des statuts de cette Fondation affirmant en effet qu'elle « a pour but de contribuer à l'organisation et au développement de l'islam de France. Son action s'exerce en priorité en vue de la construction ou de l'aménagement ou de la rénovation de lieux de culte ». Plus globalement, elle est chargée de collecter et de redistribuer les fonds issus de donations afin de financer ces infrastructures, mais aussi la formation des imams et des aumôniers. Un lien est établi avec le Conseil français du culte musulman créé en 2003 et ses relais que sont les Conseils régionaux du culte musulman, appelés à devenir les interlocuteurs institutionnels des pouvoirs publics locaux.

107. La technique de la fondation peut aussi permettre aux autorités locales de surmonter l'interdiction de principe des financements publics aux activités culturelles résultant de la loi de 1905. Ainsi la municipalité de Paris a-t-elle « lancé officiellement le 19 octobre 2006, un projet d'Institut des cultures musulmanes » dont l'ouverture est prévue en 2011 dans le 18^e arrondissement. S'il abrite officiellement « un centre universitaire de formation, de recherches et de documentation sur l'islam, ainsi que des activités culturelles et sociales », des salles de prière sont aussi prévues, que la fondation propriétaire de l'immeuble louera aux associations musulmanes (Le Monde, 21 oct. 2006, p. 12). Au fond la formule de la fondation apparaît comme un « habillage » institutionnel possible, derrière lequel un objet se dessine : l'équipement mixte.

2° - Les équipements « mixtes »

108. Ce type d'aménagement consiste à insérer l'édification d'un lieu de culte dans un ensemble immobilier ayant une vocation plus large, et par conséquent dont l'occupation n'est que partiellement réservée à la célébration d'un culte, mais ouvert à d'autres activités (culturelles, sportives, etc.) présentant un intérêt général. Il a été relevé que le droit positif admettait suivant une voie pragmatique d'adaptation aux mutations de l'environnement socio-géographique, que « les communes puissent d'ores et déjà y avoir recours, d'autant que l'évolution de la demande religieuse, spécialement au sein de zones récemment urbanisées privilégie l'implantation de centres communautaires mixtes » (Laurent Pellizza, Les aides financières des collectivités territoriales à la construction de nouveaux lieux de culte, préc.).

109. Signe des temps, certains de ces projets sont fortement médiatisés, alors que les relations financières entre les pouvoirs publics locaux et les cultes se sont longtemps déroulées suivant des montages opaques. Ainsi le projet de construction d'une future mosquée à Clichy-sous-Bois, dont la réalisation est prévue pour 2008, a-t-il fait l'objet d'une réunion publique le 29 octobre 2006. La mixité de l'équipement transparaît dans l'emboîtement opéré dans le projet architectural entre la mosquée et un ensemble à vocation commerciale et culturelle (incluant une salle de classe, une bibliothèque et une salle informatique) (Gazette des communes, 30 oct. 2006).

[...]

112. Cette tendance vers des infléchissements à la règle d'interdiction posée dans la loi de 1905, sans prendre l'allure d'un phénomène généralisé, s'observe aussi partiellement dans deux domaines :

- une fraction du contentieux de l'urbanisme (v. ci-dessus section 1) ;
- la collaboration à des activités relevant de services publics locaux (v. ci-dessous section 5).

113. Une fraction de la doctrine propose un cadre juridique systématisé permettant le financement public des cultes, réduisant sensiblement la portée de la règle d'interdiction de subventions aux cultes posée dans la loi de 1905 (F. Messner, P.-H. Prélot, J.-M. Woehrling [dir.], Traité de droit français des religions, Litec, 2003, p. 921). Il se déclinerait ainsi :

- « les activités extra-culturelles ne doivent voir leur financement proscrit par aucun texte »,
- « le service créé doit revêtir un caractère d'intérêt général et être ouvert au public »,
- « les différentes parties du projet doivent être délimitées aussi strictement que possible ».

Ces auteurs mettent en avant, à l'appui de leur thèse, le caractère trop restrictif de l'appréciation portée par la jurisprudence sur l'objet associatif (voir ci-dessus § 1, C).

§ 3 - Les groupements religieux et la fiscalité locale

114. Les aides fiscales ont été étendues tout au long du XX^e siècle, au point qu'un commentateur a pu parler de la fin de la laïcité fiscale (O. Schramek, La fin de la laïcité fiscale, AJDA 1988. 267).

A. - Les exonérations fiscales

115. Sont exempts de la taxe foncière (art. 1382, 4o du Code général des impôts) et de la taxe d'habitation (CGI, article 1407) les édifices affectés à l'exercice du culte, qu'ils appartiennent à une collectivité publique ou à une association culturelle. Sont ainsi confirmées et actualisées les dispositions de la loi de 1905 (art. 24, al. 1er) posant que « les édifices affectés à l'exercice du culte appartenant à l'État, aux départements ou aux communes continueront à être exemptés de l'impôt foncier et de l'impôt des portes et fenêtres » et étendant le bénéfice de ces exonérations aux « édifices affectés à l'exercice du culte qui ont été attribués aux associations ou unions en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi » (art. 24, al. 3).

[...]

116. N'étant en principe pas considérées comme des activités lucratives, les activités culturelles ne sont pas imposables au titre de la taxe professionnelle.

Le régime légal a été précisé par une instruction fiscale du 30 octobre 2000 (BOI 4H-3-00) qui prévoit qu' « à compter de 2000, il est admis que les associations, les fondations et les congrégations, dont la gestion est désintéressée et qui exercent une activité non lucrative de manière significativement prépondérante, soient exonérées de taxe professionnelle au titre de l'activité développée dans le cadre de six manifestations de bienfaisance ou de soutien organisées dans l'année à leur profit exclusif et dont les recettes sont exonérées de taxe à la valeur ajoutée et d'impôt sur les sociétés [...] ».

117. Les associations culturelles sont également exonérées des droits d'enregistrement pour les dons et legs (CGI, art. 795) et de la taxe locale d'équipement (CGI, art. 317 bis, annexe II, résultant de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 et du décret du 24 septembre 1968).

B. - Les réductions d'impôt

118. Si les exonérations fiscales trouvent une première base dans la loi de 1905, les formules de réductions d'impôt sont plus récentes. Afin de favoriser le versement du « denier du culte », la loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat a rendu déductible des revenus imposables les dons faits aux associations culturelles. La loi du 24 juin 1996 a renforcé ce régime en instituant une réduction d'impôt égale à 50 % des sommes versées (dans la limite de 6 % du revenu imposable).

119. Il demeure que la limitation aux associations culturelles des possibilités de bénéficier de ces avantages fiscaux fait débat. Une situation de discrimination indirecte est encore ici détectée à l'encontre des cultes les plus récents. Ainsi, il a été relevé par la commission Machelon qu'environ « 10 % des mosquées sont gérées par des associations culturelles de la loi de 1905 » et donc que « cette situation est pénalisante pour les musulmans, [notamment] parce qu'ils se privent de ressources sous forme d'exonérations fiscales » (Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, rapport Machelon, Doc. Fr., 2006, p. 45).

Document n°9 : M. ROUX, La règle d'abstention financière des pouvoirs publics en matière culturelle, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 1er janvier 2007 n° 1, P. 261

Faut-il réformer de façon substantielle la loi de 1905 ? Cette interrogation est aujourd'hui récurrente dans le débat politique, juridique et intellectuel⁽¹⁾, relancé par le projet de contrôle étatique développé par Nicolas Sarkozy⁽²⁾ et le centième anniversaire de la loi de séparation. Elle renvoie à la question des rapports entre les pouvoirs publics et les religions, particulièrement dans leurs relations financières. Ces dernières sont dominées par l'interdiction faite aux pouvoirs publics de financer les cultes.

Après avoir posé, en son article 1^{er}, le principe de liberté (de conscience et d'exercice des cultes), la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État énonce en son article 2 la non-reconnaissance des cultes et l'abstention financière des pouvoirs publics à l'égard des cultes : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes ».

Les deux règles entretiennent entre elles un rapport de cause à effet : l'interdiction faite aux collectivités publiques de financer les cultes constitue l'un des moyens permettant une mise en oeuvre effective de leur non-reconnaissance. Le Conseil d'État souligne la cohérence ainsi établie « avec la philosophie même de la loi de séparation : toute subvention publique pourrait en effet être regardée comme la reconnaissance officielle d'un culte, ce que précisément la loi exclut »⁽³⁾. En ne les aidant pas, les collectivités publiques ne donnent leur préférence à aucune des convictions spirituelles _ qu'elles soient religieuses ou se réclament d'un humanisme athée ou agnostique _ ainsi traitées sur un pied d'égalité.

Pour autant, les cultes aujourd'hui pratiqués en France ne se trouvent pas tous dans une situation identique ; aussi, leur appliquer le même régime conduirait à d'importantes disparités dont pâtiraient les nouveaux cultes. Ces derniers, en particulier, ne bénéficient pas des mêmes conditions matérielles pour pratiquer leur culte que les religions depuis longtemps implantées sur le territoire français. Selon R. Rémond, « la présence de l'Islam rouvre les débats : comment lui étendre le bénéfice des libertés dont jouissent les anciennes religions sans enfreindre l'interdiction de toute subvention ? »⁽⁴⁾.

De plus, la montée de l'Islam en France et les risques de communautarisation ou de radicalisation qui l'accompagnent posent des questions nouvelles non envisagées en 1905. Notamment, l'abstention financière interdit tout contrôle sur l'origine des finances ; le risque est que les extrémistes n'en profitent pour gagner du terrain dans la communauté musulmane française.

Dans ces conditions, faut-il maintenir la règle d'abstention financière ?

Si le juriste ne peut seul répondre à cette question qui relève aussi du débat politique, il peut en revanche évaluer dans quelle mesure l'État laïc peut ou pourrait juridiquement financer les religions, afin que soient exploitées au mieux les possibilités offertes par le droit français de déroger à la règle d'abstention financière.

Il est en effet traditionnel de souligner que la laïcité a évolué au cours du XX^e siècle, suivant un processus allant vers une neutralité active des pouvoirs publics, favorisant l'exercice de la liberté religieuse⁽⁵⁾ ; la règle d'abstention financière n'a pas

échappé à cette mutation en subissant une « neutralisation rampante »⁽⁶⁾. Ce mouvement est toutefois plus lié à la loi qu'à la jurisprudence _ ce qui ne surprend guère eu égard à la valeur législative de la règle.

Les assouplissements à la règle, qui se sont multipliés au cours du siècle dernier, sont surtout le fait du législateur (I).

Le juge administratif semble en revanche être resté fidèle à l'esprit qui prévalait à l'origine de cette interdiction, qui accorde à l'abstention financière en matière culturelle une protection vigilante (II).

I. LES ASSOUPPLISSEMENTS LÉGISLATIFS À LA RÈGLE D'ABSTENTION FINANCIÈRE

La loi de 1905 elle-même assortissait la règle d'abstention financière qu'elle énonçait de dérogations. À leur propos, O. Schramek note qu'« autant qu'une séparation, la loi de 1905 organise une cohabitation » entre collectivités publiques et religions⁽⁷⁾.

Les dérogations à la règle d'abstention financière des pouvoirs publics en matière culturelle, que le législateur a multipliées, témoignent d'un souci permanent d'aménager le principe de séparation, en l'adaptant notamment aux circonstances nouvelles. Elles sont permises par la valeur simplement législative de la règle d'abstention financière.

A. Une règle de valeur législative

Il existe incontestablement un lien privilégié entre la laïcité et la suppression de toute dépense publique relative au culte. Ce lien, pour autant, n'est pas systématique ; si bien que la valeur constitutionnelle du principe de laïcité⁽⁸⁾ ne peut être étendue à la règle d'abstention financière.

I. Un lien privilégié entre laïcité et abstention financière

Les règles de non-reconnaissance des cultes et d'abstention financière s'inscrivent dans le principe de neutralité, qui constitue l'une des composantes de la laïcité française, à côté des principes de liberté religieuse et de respect du pluralisme⁽⁹⁾.

La doctrine présente traditionnellement les deux premiers articles de la loi de 1905 comme fondateurs de la notion de laïcité d'État⁽¹⁰⁾.

Par ailleurs, une étude historique de la laïcité française démontre ce lien étroit entretenu entre séparation et abstention financière. Un décret du 3 ventôse an II avait énoncé que la République ne salarie aucun culte. La Constitution thermidorienne du 5 fructidor an III reprenait cette formule⁽¹¹⁾. Entre les deux, le décret du 21 février 1795 affirmait la séparation de l'Église et de l'État et la liberté pour tous les cultes. Cette séparation fut toutefois de courte durée puisque, sous le Consulat, le Concordat de 1801⁽¹²⁾ conclut entre la France et le Saint-Siège rétablit le culte catholique comme religion d'État. En vertu de ce régime, encore applicable en Alsace et en Moselle, les cultes qui bénéficient d'une reconnaissance officielle par l'État restent des services publics, les ministres de ces cultes sont directement rémunérés par l'État et les édifices culturels peuvent bénéficier de fonds publics⁽¹³⁾. Les Chartes de 1814 et 1830, qui accordent au culte catholique un statut privilégié, prévoient que les ministres des cultes chrétiens ont le droit de recevoir un traitement de l'État. Le 3 avril 1871, la Commune de Paris décrète que l'Église est séparée de l'État et que « le budget

des cultes est supprimé ». Le législateur réitérera en 1905 le lien entre séparation des Églises et de l'État et interdiction faite aux pouvoirs publics de financer les cultes. Toutefois, pour être privilégié, ce rapport n'est pas systématique.

2. Un lien non systématique

[...]

B. Multiplicité des dérogations législatives

Les dérogations à la règle d'abstention financière témoignent, d'une part, du souci d'assurer la conservation du patrimoine culturel en permettant la prise en charge par les personnes publiques des dépenses d'entretien, de conservation ou de réparation des édifices culturels.

Elles traduisent, d'autre part, la volonté du législateur de garantir la liberté d'exercice des cultes en la conciliant avec le principe de séparation.

1. Légalité des dépenses d'entretien, de conservation et de réparation des édifices culturels

À l'égard des édifices culturels publics, la loi de 1905 reconnaissait la faculté pour les personnes publiques propriétaires d'en financer les dépenses d'entretien et de conservation _ faculté qui doit en réalité désormais s'analyser comme une obligation.

En 1942, dans un souci de rétablir une certaine égalité entre les différents cultes, le législateur octroyait la possibilité pour l'autorité publique de financer la réparation des édifices religieux appartenant aux associations culturelles.

a. L'obligation d'assurer l'entretien et la conservation des édifices culturels publics

Aux termes de l'article 13 de la loi de 1905, dernier alinéa, « L'État, 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 »⁽²⁰⁾.

Le législateur tirait ainsi les conséquences de ce que les collectivités publiques se sont vues reconnaître, par les dispositions combinées des lois du 9 décembre 1905 et du 13 avril 1908, un droit de propriété sur la plupart des édifices culturels catholiques : ceux construits avant la loi de séparation (en particuliers les édifices nationalisés en 1789) et ceux qui appartenaient aux anciens établissements publics du culte, devenus pour la plupart propriété des personnes publiques, faute pour l'église catholique d'avoir constitué les associations culturelles devant initialement recevoir la propriété des églises et cathédrales appartenant aux établissements publics ecclésiastiques, supprimés par la loi de 1905.

Ces édifices font partie du domaine public, étant affectés aux ministres du culte et aux fidèles⁽²¹⁾. Or, pèse sur l'administration une obligation d'entretien de son domaine public en état de satisfaire à son affectation. La jurisprudence a consacré cette obligation à plusieurs reprises⁽²²⁾ et la sanctionne par les responsabilités éventuelles que peut encourir l'administration pour les dommages causés aux tiers pour défaut d'entretien normal, notamment des édifices culturels⁽²³⁾.

Ainsi la « faculté » reconnue par le législateur aux personnes publiques de prendre en charge les frais d'entretien et de conservation des édifices culturels leur appartenant peut-elle s'analyser en une obligation.

Cette dernière est toutefois doublement limitée. D'une part, le juge administratif a récemment considéré que l'article 13 de la loi de séparation n'autorise pas une commune à supporter les frais de réparation d'un édifice du culte construit après

1905 ; ce dernier, dès lors, ne peut être acquis, fut-ce à titre gratuit, par la collectivité⁽²⁴⁾.

D'autre part, l'obligation ne concerne que les seules dépenses liées à l'entretien et la conservation. Celles-ci recouvrent « les grosses réparations, de caractère conservatoire (gros oeuvre, charpente, toiture, sols...) ainsi que les dépenses d'entretien telles que la peinture des murs, crépissage, installation électrique »⁽²⁵⁾. Le Conseil d'État autorise également la prise en charge des frais de chauffage de l'édifice dès lors qu'il s'agit d'en assurer la conservation⁽²⁶⁾. Il admet enfin la participation à la construction d'une église nouvelle entreprise avec le concours des fidèles, si cette participation n'excède pas les frais qui résulteraient de la réfection de l'édifice existant⁽²⁷⁾. Mais les travaux d'embellissement ou d'agrandissement, l'achat de meubles, tels que linges et ornements d'église, restent prohibés⁽²⁸⁾. De même, les frais de nettoyage sont à la charge des fidèles et des ministres du culte⁽²⁹⁾.

A fortiori, le financement d'une construction *ab initio* d'un édifice du culte est interdit. Néanmoins, faute de jurisprudence en la matière, l'on ne peut affirmer que sont interdites les « opérations mixtes ». Celles-ci constituent une pratique administrative consistant pour les collectivités publiques à financer l'édification de bâtiments ayant une double vocation culturelle et culturelle, encouragée par le ministre de l'Intérieur, d'une part pour faciliter l'implantation des lieux de culte dans les agglomérations nouvelles, d'autre part afin de réduire les inégalités entre les cultes traditionnels et le culte musulman (30). Ainsi l'Institut musulman de la Mosquée de Paris, comprenant un restaurant, un bain maure et une bibliothèque, en sus de la mosquée proprement dite, a-t-il été réalisé, à partir de 1922, avec l'aide de l'État sur un terrain financé par la ville de Paris (31). À ce propos, M.-S. Pierré-Caps relève que « les apparences étaient sauves eu égard à l'article 2 de la loi de 1905 puisque la dimension culturelle de l'Institut occultait la vocation culturelle de la mosquée » (32).

Dans les années 1990, la Cathédrale d'Évry a en partie été construite grâce à des fonds publics, versés à hauteur de cinq millions de francs pour édifier le musée d'Art sacré en son sein. Ces dernières années, les villes de Mulhouse puis de Rennes ont par ce même biais participé au financement de lieux de culte musulman⁽³³⁾.

b. La faculté de financer la réparation des édifices appartenant aux associations culturelles

En vertu du dernier alinéa de l'article 19 de la loi de 1905, modifié par la loi du 25 décembre 1942, « Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparation aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques. » Il est ainsi permis aux collectivités publiques de subventionner les travaux de réparation d'un édifice appartenant à une association culturelle de la loi de 1905. Ainsi par exemple la ville de Paris a-t-elle légalement pu verser à la Mosquée de Paris une aide de 15 millions de francs au titre de sa réparation.

Ces dispositions procèdent du souci de ne pas léser les associations culturelles qui se sont constituées au lendemain de la loi de 1905 _ protestantes ou israéliques _ devenues propriétaires des temples et synagogues et dont la loi limite par ailleurs les ressources financières. Toutefois, elles ne permettent pas l'instauration d'un régime aussi favorable que celui applicable aux édifices du culte catholique.

D'une part, de telles dépenses restent facultatives. D'autre part, elles se limitent à la seule réparation des lieux de cultes, ce qui est plus restrictif que l'entretien et la conservation visées à l'article 13. La circulaire du 15 octobre 2003 du ministre de l'Intérieur, précisant la possibilité ouverte par le dernier alinéa de l'article 19 de la loi de 1905, relève qu'« en l'absence de jurisprudence, l'usage administratif a généralement