

ADMINISTRATION GÉNÉRALE

LE SOUTIEN AUX ACTIVITÉS CULTUELLES

L'ESSENTIEL

► Les associations culturelles ne peuvent, « sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes ».

Ce principe simple doit néanmoins être concilié avec l'existence d'associations culturelles non culturelles ayant une inspiration religieuse et la possibilité d'aides indirectes introduites par différents dispositifs légaux.

► Les collectivités propriétaires des lieux de cultes sont tenues de les entretenir. Elles peuvent aussi participer à la réparation des lieux affectés aux cultes dont elles ne sont pas propriétaires.

► Une jurisprudence récente a assoupli les conditions financières dans lesquelles une collectivité locale peut accorder un bail emphytéotique administratif (BEA) culturel.

L'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'Etat a posé le principe selon lequel « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». Il serait pourtant largement erroné de penser que les églises ou associations culturelles ne bénéficient d'aucune forme d'aide financière publique, qu'elle provienne de l'Etat ou des collectivités locales, ou des établissements publics de coopération intercommunale (pour les EPCI, depuis la loi n°98-546 du 2 juillet 1998 modifiant l'article 12 de la loi du 9 décembre 1905).

En réalité, la loi de 1905 a été très rapidement adaptée pour permettre le soutien des collectivités aux activités culturelles, avant que d'autres dispositifs légaux ne prolongent cette faculté. Ce concours peut concerner tant les associations culturelles (I) que les édifices religieux (II).

Alors que les préconisations du rapport Machelon (voir ci-contre, « A lire »), remis au ministre de l'Intérieur le 20 septembre 2006, concluent à la nécessité d'une participation accrue des collectivités locales aux activités culturelles, au risque d'un abandon définitif des principes directeurs de la loi de 1905 et d'une restriction considérable de la portée du principe constitutionnel de laïcité, la jurisprudence récente du juge administratif a déjà évolué en ce sens à certains égards.

Il s'agit principalement aujourd'hui pour les collectivités de contribuer au « rattrapage » de certaines religions en termes d'infrastructures culturelles sur leurs territoires.

I. Le soutien au fonctionnement des associations d'inspiration religieuse

Conformément au principe posé à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, son article 19 précise que les associations culturelles ne peuvent, « sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes ».

Ce principe simple doit néanmoins être concilié avec l'existence d'associations culturelles non culturelles ayant une inspiration religieuse et la possibilité d'aides indirectes introduites par différents dispositifs légaux.

1. Subvention : la distinction associations culturelles, associations culturelles

► Les associations culturelles, au sens des articles 19 et 20 de la loi du 9 décembre 1905, sont des associations ayant pour objet exclusif l'exercice d'un culte ne poursuivant aucune activité qui ne se rattache directement à celui-ci (*Avis CE Ass., 24 oct. 1997, Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom, Rec. p. 372*).

Elles sont constituées conformément aux règles générales du contrat d'association définies dans la loi de 1901. Elles s'organisent et fonctionnent librement sous certaines restrictions, comme l'adhésion d'un nombre minimal de membres majeurs domiciliés résidant dans la circonscription territoriale.

En 2005, l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 a été modifié afin d'instituer un régime de libre acceptation pour les libéralités consenties aux associations culturelles (*ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels*), de telle sorte que le caractère culturel d'une association ne fait plus désormais, l'objet d'une reconnaissance officielle.

Cette suppression de la reconnaissance administrative du caractère culturel des associations génère une certaine insécurité juridique car on doit, à présent, se prononcer au cas par cas pour déterminer si une association présente ou non un caractère culturel au sens de la loi du 9 décembre 1905. A cette fin, il convient de se référer aux critères dégagés par le Conseil d'Etat.

Ainsi, selon une jurisprudence constante (*Avis Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat 14 novembre 1989, n°23460490; CE Ass. 24 octobre 1997, Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom, précité; CE 28 avril 2004, Association culturelle du Vajra triomphant, n°248467; CE, 23 juin 2000, Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah, n°215109*), une association créée sur le fondement de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui se revendique culturelle doit répondre aux conditions cumulatives suivantes :

- elle doit avoir pour objet exclusif l'exercice d'un culte;
- elle ne doit mener que des activités en relation avec cet objet, telles que l'acquisition, la location, la construc-

ANALYSE

tion, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte, ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte; la poursuite d'autres activités, sauf si elles se rattachent à l'exercice du culte et présentent un caractère strictement accessoire, est de nature à exclure une association du bénéfice du statut d'association culturelle; - ses activités ne doivent pas porter atteinte à l'ordre public.

En application de cette jurisprudence, une association culturelle ne peut exercer des activités commerciales, comme la vente d'ouvrages de piété, politiques, scolaires ou même charitables (CE 29 octobre 1990, Association culturelle église apostolique arménienne de Paris, Rec. p. 297).

Le fonctionnement et l'organisation des associations culturelles est libre mais elles sont soumises au contrôle financier de l'administration fiscale et aux vérifications de l'Inspection générale des finances (loi de 1905, art. 21, al. 2; décret du 16 mars 1906, art. 37). En vertu des dispositions de l'article 19 de la loi de 1905, ces associations ne peuvent, en théorie, recevoir de subventions de la part des collectivités ou de l'Etat.

Il en va autrement pour le droit local applicable en Alsace et Moselle: la légalité d'une subvention à une association exerçant le culte ne sera subordonnée qu'à l'existence d'un intérêt local (pour un exemple remarquable d'appréciation de cet intérêt: CAA Nancy 6 mars 2008, Commune de Soultz, n° 07NC00083; voir aussi Rép. min. QE n° 23657, JOAN 15 juillet 2008, p. 6207).

La loi de 1905 n'étant pas davantage applicable en Polynésie française, une subvention à une association exerçant le culte sera donc également légale dès lors qu'elle a pour objet la construction d'un presbytère satisfaisant un intérêt local en accueillant les sinistrés des cyclones (CE 16 mars 2005, Ministre de l'Outre-mer, AJDA 2005, p. 1463, note C. Durand-Prinborgne).

A retenir

Toute subvention déguisée sera sanctionnée par le juge: une mise à disposition gratuite d'un édifice public en vue de l'exercice du culte est illégale lorsqu'il n'a pas été affecté à cet effet par la loi de 1905 (CE 28 mai 1911, Commune de Heugas, Rec. p. 624); le juge apprécie la valeur locative réelle pour déterminer si un loyer modique constitue une subvention déguisée (CE 18 novembre 2004, Commune de Mouhers, n° 90866), tout comme une vente à prix réduit d'un immeuble du domaine privé à une association ayant une activité culturelle (TA Orléans 16 mars 2004, Fédération d'Indre-et-Loire de la libre-pensée, n° 0103376). La réalisation d'un abattoir provisoire pour la fête de l'Aïd-el-Kébir ne peut davantage être prise en charge par une commune (TA Nantes 31 mars 2006, M. Mismetti, ADJA 2006, p. 847).

Les ressources des associations culturelles ne peuvent provenir que des cotisations des membres, des produits des quêtes et collectes pour frais de culte, des rétributions pour cérémonies et services religieux, des dons manuels, libéralités... Ces ressources doivent être exclusivement affectées aux besoins du culte (décret du 16 mars 1906, art. 33, al. 2). Le statut d'association

culturelle offre différents avantages à l'association considérée: il lui permet, à la différence d'autres associations, de recevoir des libéralités (comme les associations reconnues d'utilité publique), d'être exonérée de la taxe locale d'équipement, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation au titre de l'édifice ou des locaux où se déroule le culte, si les lieux servent exclusivement aux offices religieux. Les dons effectués au profit des associations culturelles sont, enfin, fiscalement déductibles.

• D'autres associations que ces associations relevant de la loi de 1905 peuvent exercer des activités culturelles.

L'exercice d'un culte peut d'abord être assuré au moyen d'associations régies par la seule loi de 1901 (loi du 2 janvier 1907, art. 4), sans pouvoir bénéficier, toutefois, des avantages du statut d'association culturelle. Il peut, ensuite, être créée une association dont l'objectif n'est pas cultuel, mais culturel (favoriser le développement de la connaissance d'une tradition religieuse, promouvoir la vie spirituelle d'une communauté) ou, plus largement, social (aide caritative, assistance, etc.). Il peut, enfin, être envisagé de recourir à une association type loi de 1901 pour mener tout à la fois une activité culturelle et une activité culturelle ou sociale. Ces associations n'ayant pas une activité exclusivement rattachée à l'exercice du culte, elles ne peuvent bénéficier du statut d'association culturelle et de ses avantages particuliers. Le versement de subventions par des collectivités territoriales à de telles associations n'en demeure pas moins interdit, dès lors qu'il apparaît qu'elles exercent un culte. Il peut néanmoins être envisagé dans le cas contraire.

La frontière de la légalité des subventions accordées à des associations culturelles ayant un lien avec le religieux est parfois assez insaisissable. Ainsi, il a été jugé qu'une association ayant pour but « de favoriser la réflexion spirituelle, doctrinale et culturelle de ses adhérents, notamment en mettant à leur disposition les moyens matériels d'hébergement nécessaires » n'exerce pas une activité culturelle, même lorsque l'association assure la gestion d'un centre qui, « outre de simples fonctions d'hébergement, propose la participation à des réunions de réflexion sur des thèmes religieux » (CAA Nantes 31 juillet 2002, Département du Morbihan, n° 02NT01046); en revanche, l'acquisition par une commune d'un orgue pour une église dont elle est propriétaire et qui en était dépourvue est illégale (CAA Nantes 24 avril 2007, Commune de Trélazé, AJDA 2007 p. 2086).

A retenir

Le Conseil d'Etat a considéré que l'interdiction de toute subvention vaut pour les associations ayant une activité culturelle non exclusive (CE 9 octobre 1992, Commune de Saint-Louis c/ Association Shiva Soupramanien de Saint-Louis, AJDA 1992, p. 817, concl. F. Scanvic). Il est en revanche possible de subventionner des associations caritatives, culturelles (ou autres) fondées ou dirigées par des ministres du culte, si les statuts de l'association ne prévoient pas l'exercice d'un culte et si, en fait, elle n'en assure pas. [...]

RÉFÉRENCES

- Loi du 1^{er} juillet 1901 relatif au contrat d'association;
- Loi du 9 décembre 1905
- Loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes
- Loi du 13 avril 1908
- Loi n° 98-546 du 2 juillet 1999 (art. 94) modifiant l'article 1 de la loi du 9 décembre 1905
- Ordonnance n° 2005-858 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.
- Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code de la propriété des personnes publiques

À LIRE

Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, 20 septembre 2006 (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000727/0000.pdf>)



ANALYSE

LE SOUTIEN AUX ACTIVITÉS CULTUELLES

[...] La légalité de la subvention de la collectivité sera, dans ce cas et pour toute association loi de 1901, subordonnée à l'existence d'un intérêt général local.

En pratique, de nombreux mouvements religieux ont recours aux deux sortes d'associations pour être en mesure d'en tirer les avantages respectifs. Cette combinaison ne saurait, toutefois, autoriser une association culturelle à reverser la subvention qu'elle aurait reçue d'une collectivité à une association culturelle, puisqu'elle reviendrait à subventionner illégalement cette dernière association.

2. Aide financière indirecte à l'exercice du culte

Les aides des collectivités aux écoles privées peuvent être considérées comme un soutien indirect à l'exercice du culte dès lors qu'un enseignement religieux y est dispensé, bien que celui-ci ne soit bien entendu pas publiquement financé en soi. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs estimé qu'il s'agissait de subventions contraires aux dispositions de la loi de 1905 lorsque ces aides étaient destinées aux écoles primaires (*CE 25 février 1928, Commune de Maufoncon-en-Velay, Rec. p. 272*); la loi du 30 octobre 1886 interdit en principe le financement public des écoles primaires privées, avant que le droit positif n'évolue en faveur du subventionnement de l'enseignement privé sous contrat (*loi « Debré » n°59-1557 du 31 décembre 1959*).

L'obligation ainsi créée pour les collectivités de financer forfaitairement les dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat peut même aboutir à certaines situations choquantes, la commune étant obligée de contribuer au financement d'une école privée pouvant être d'inspiration religieuse, située en dehors de son territoire et accueillant certains de ses résidents, alors qu'elle n'est pas systématiquement tenue de le faire en faveur d'une école publique d'une autre commune (*art. 89 de la loi du 13 août 2004 n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales; TA Dijon 28 février 2008, Commune de Semur-en-Brionnais, n°0702443; D. Seban, « Ecoles privées: danger pour les finances communales », La Gazette des Communes, 2 juin 2008, rubrique opinion*).

Le législateur semble heureusement avoir pris la mesure de cette inégalité paradoxale, le Sénat ayant adopté en première lecture très récemment une proposition de loi restreignant l'obligation de financement des écoles privées situées hors du territoire communal aux cas où il est rendu obligatoire en faveur des écoles publiques hors territoire, c'est-à-dire, principalement, lorsque la commune d'origine ne bénéficie pas d'une capacité d'accueil suffisante dans ses écoles publiques (*propo-*

sition de loi de J.-C. Carle tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, adoptée par le Sénat le 10 décembre 2008).

Outre le cas des écoles primaires, le financement des dépenses d'investissement de l'enseignement secondaire et supérieur privé d'inspiration religieuse est possible dès lors que la subvention correspond à un intérêt local (*par exemple, concernant une université catholique CAA Lyon 2 février 2006, M^{me} Bougaud, AJDA 2006 p. 821, concl. Besle*).

3. Garantie des emprunts

Un dispositif spécifique a été introduit par la loi de finances rectificative du 29 juillet 1961 (*aujourd'hui codifié aux articles L.2252-4 et L.3231-5 du CGCT*), instituant une faculté de garantie par les collectivités des emprunts contractés par des associations exerçant le culte et désireuses de financer, dans les agglomérations en voie de développement, la construction d'édifice répondant à des besoins collectifs de caractère religieux. En cas de défaillance, la collectivité doit donc se substituer à l'association exerçant le culte. Si cette aide est limitée au cas des agglomérations en voie de développement, cette notion reste à définir. Le rapport Machelon propose de généraliser cette possibilité, dont la compatibilité avec les principes de la loi de 1905 paraît discutable.

À retenir

Il apparaît par conséquent que les possibilités pour une collectivité de subventionner une activité proche de l'exercice du culte sont nombreuses. Surtout, le Conseil d'Etat a récemment estimé que l'interdiction pour les pouvoirs publics de financer l'exercice cultuel ne procédait que de la loi de 1905 et non du principe constitutionnel de laïcité (*CE 16 mars 2005, précité*), ce qui ouvre la voie à son éventuelle suppression par la loi.

II. Financement des lieux de culte: un régime de plus en plus favorable à l'expression religieuse

Le soutien des collectivités locales aux activités culturelles se manifeste encore plus clairement en ce qui concerne l'entretien, la réparation et, désormais, la construction des lieux de culte. En effet, les collectivités propriétaires des édifices du culte ont très rapidement été chargées de leur entretien. Une faculté de réparation des lieux affectés aux cultes par la loi de 1905 a ensuite été instaurée pour les collectivités à l'égard des édifices religieux appartenant à des associations. A ces charges historiques s'est très récemment ajoutée une avancée jurisprudentielle décisive en ce qui concerne l'aide à la construction de lieux de cultes.

ANALYSE

Si ce mouvement est conforme aux préconisations du rapport Machelon et favorise le rattrapage des religions implantées plus récemment sur le territoire national, on peut s'interroger sur la survivance du principe essentiel de la loi de 1905 et sur l'exacte étendue actuelle des pouvoirs et des obligations des collectivités à l'égard des cultes.

1. Les collectivités propriétaires des lieux de cultes sont tenues de les entretenir

Les collectivités locales, le plus souvent les communes, sont propriétaires d'une grande majorité des lieux de cultes, en particulier des édifices catholiques. Il s'agit d'un héritage de l'histoire, les biens du clergé (catholique) ayant été nationalisés en 1789. Les édifices bâtis avant 1905 sur un terrain appartenant à une collectivité sont devenus également propriété de celle-ci – ainsi, en 1905, les communes possédaient 89% des églises, 49% des temples et 11% des synagogues (*rapport Machelon, p.33*).

En revanche, les lieux de culte qui n'appartenaient pas aux collectivités ou à l'Etat ont été attribués à des associations culturelles constituées conformément aux articles 18 et 19 de la loi de 1905. L'Eglise catholique ayant refusé de constituer des associations culturelles, 1500 églises qui appartenaient aux fabriques avant 1905 ont été ajoutées au patrimoine des communes. Idem, en vertu de la loi du 2 janvier 1907 (*loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes*), les collectivités propriétaires sont tenues d'affecter ces lieux à l'exercice du culte de façon perpétuelle, à moins d'effectuer une procédure de désaffectation, très lourde, pour des motifs limitativement énumérés par l'article 13 de la loi de 1905.

Le refus de l'église catholique de constituer des associations culturelles a eu pour conséquence l'adoption de la loi du 13 avril 1908 modifiant la loi de 1905. Cette modification a ouvert la possibilité aux pouvoirs publics de participer à l'entretien et aux réparations des édifices affectés au culte. Il a en effet été ajouté un dernier alinéa à l'article 13, selon lequel : « 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 ». Les collectivités publiques ont ainsi été amenées à assumer les charges d'entretien dont devaient être chargées les associations culturelles catholiques.

A retenir

La collectivité propriétaire pouvant être tenue pour responsable d'un défaut d'entretien normal d'un édifice lui appartenant (CE 10 juin 1921, Commune de Montségur, Rec. p.573; CE Sect. 7 mars 1947, Sieur Lapeyre, Rec. p.104), c'est en réalité une véritable obligation d'entretien, de sauvegarde, voire de modernisation de ces lieux qui lui incombe. Ainsi, non seulement le vote de crédits par un conseil municipal pour l'entretien d'une église appartenant à la commune est légal (CE 2 mai 1913, Commune de Saint-Memmie, Rec. p.999), mais la collectivité est en outre contrainte de procé-

der à tous travaux nécessaires à la conservation de l'édifice (CE 24 décembre 1926, Sieur Empereur, Rec. p.1138). Une commune ne peut ainsi refuser une offre de concours de fidèles en vue de la réalisation de travaux nécessaires pour la remise en l'état d'une église (CE 28 octobre 1945, Chanoine Vaucanu, Rec. p.212).

Le juge administratif a même estimé que la loi de 1905 ne s'opposait pas à ce qu'une commune, propriétaire d'un lieu de culte, en entreprenne la reconstruction, pourvu que les dépenses à sa charge n'excèdent pas les frais nécessités par l'état de l'édifice (CE 21 juillet 1939, Sieurs Bordier et autres, Rec. p.500).

Ces frais peuvent comprendre le coût des meubles cultuels (CE 22 juin 1956, Sté coopérative diocésaine de reconstruction immobilière du Calvados, Rec. p.262). Dans cette hypothèse, la collectivité ne peut toutefois financer un agrandissement de l'édifice affecté au culte. La responsabilité des collectivités propriétaires pour défaut d'entretien normal des édifices du culte sera d'autant plus susceptible d'être engagée lorsque les édifices n'ont pu être attribués à des associations culturelles.

L'utilisation commerciale du lieu de culte (notamment touristique) appartenant à la collectivité a longtemps posé le problème de la délimitation exacte des prérogatives du propriétaire et du culte affectataire. Il est désormais établi, depuis l'adoption du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) en 2006, que cette exploitation pourra donner lieu au versement d'une redevance domaniale, dont le produit peut être partagé entre la personne publique et l'affectataire (article L.2124-31 du CGPPP). Les visites organisées des parties d'édifices affectées au culte sont subordonnées à l'accord de l'affectataire lorsqu'elles nécessitent des modalités particulières d'organisation.

Ce principe avait déjà été dégagé par le Conseil d'Etat, qui voyait même dans l'obtention de l'accord du ministre des Cultes à l'organisation d'une représentation théâtrale dans une église une composante de la liberté fondamentale de culte (CE ordonnance référés 25 août 2005, Commune de Massat, AJDA 2006 p.91, note Su-bra de Bieusses).

L'affectataire n'a en revanche aucune possibilité de s'opposer aux visites organisées sur le toit de l'édifice (TA Marseille 22 avril 2008, Association diocésaine de l'Archidiocèse d'Aix-en-Provence, n°0502887). Le partage des redevances avec l'affectataire peut être interprété comme une forme de soutien financier de la collectivité propriétaire.

2. Réparation des lieux affectés aux cultes dont les collectivités ne sont pas propriétaires

Le soutien financier des collectivités à la conservation des lieux de culte peut ne pas s'arrêter aux seuls édifices dont elles sont propriétaires. En effet, une loi votée par le régime de Vichy (et validée à la Libération) a modifié l'article 19 de la loi de 1905 et autorise les collectivités à participer aux réparations des édifices affectés au culte public appartenant à des associations, en [...]

LE SOUTIEN AUX ACTIVITÉS CULTUELLES

(...) considérant de façon étonnante qu'il ne s'agit pas de subventions.

A retenir

Cette faculté ainsi ouverte aux personnes publiques est néanmoins limitée aux réparations, ce qui paraît concerner uniquement les travaux de gros œuvre nécessaires à la conservation de l'édifice, mais pas les travaux d'aménagement ou d'entretien courant de celui-ci (Rép. min. OE n°4627, JOAN 30 octobre 2007, p. 6745). Cette faculté est toutefois limitée aux seuls édifices affectés légalement au culte par la loi de 1905, appartenant aux associations culturelles. Les édifices postérieurs à 1905 ne sont donc pas concernés.

La possibilité de réparation du patrimoine culturel des associations par les collectivités a pu ainsi rétablir une certaine inégalité de fait en faveur de l'Eglise catholique, qui a largement bénéficié du régime de la propriété publique de la plupart de ses lieux de culte, au prix d'une atteinte à la cohérence de la loi de 1905.

Par conséquent, la conservation de l'ensemble des lieux de culte est, depuis longtemps, très largement assumée par les collectivités locales, au premier rang desquelles les communes.

Jusqu'à très récemment, les aides publiques à la construction des édifices culturels restaient seules exclues de la légalité. Un arrêt de la cour administrative de Versailles du 3 juillet 2008 ouvre à présent des perspectives aux collectivités pour permettre la construction de lieux de culte sur leur territoire.

3. Aide à la construction de nouveaux lieux de culte : Putilisation du bail emphytéotique administratif

Selon une pratique ancienne, les communes consentent, à titre onéreux, des baux emphytéotiques à des associations à vocation culturelle pour leur permettre de construire un lieu de culte. En 2006, le législateur a consacré une telle pratique (*ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du CGPPP*). L'article L.1311-2 du CGCT a ainsi été modifié et dispose désormais qu'un « bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L.451-1 du Code rural, (...) en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public (...) ».

On rappellera que le bail emphytéotique administratif (BEA) constitue un bail de longue durée (18 à 99 ans) qui confère au preneur des droits réels sur les constructions qu'il réalise dans la parcelle objet du bail. Le bail emphytéotique administratif peut porter sur une dépendance du domaine public sous réserve qu'elle n'entre pas dans le champ d'application de la contravention de voirie.

Le BEA consenti pour l'édification d'un lieu de culte qualifié de « BEA culturel » par la doctrine. Tout en officialisant, le législateur a également entendu encadrer le recours au BEA culturel. Traditionnellement, cela ne pouvait être conclu qu'au prix du marché, contrairement aux investissements réalisés par l'emphytéote. Le BEA aurait été, autrement, requalifié en aide indirecte à la construction d'un lieu de culte, contraire à l'interdiction posée à l'article 2 de la loi de 1905.

A retenir

Si les conditions auxquelles le recours au BEA culturel est subordonné peuvent encore apparaître relativement contraignantes, les conditions financières dans lesquelles un tel montage peut être consenti viennent d'être considérablement assouplies par un arrêt récent de la cour administrative d'appel de Versailles du 3 juillet 2008.

● **Les conditions de recours au BEA culturel.** Le recours au BEA culturel est subordonné à deux conditions principales : l'association preneuse doit se voir reconnaître un caractère culturel et le BEA doit permettre l'affectation d'un édifice du culte ouvert au public.

L'association preneuse doit se voir reconnaître un caractère culturel. En vertu de l'article L.1311-2 du CGCT, les BEA conclus en vue de l'affectation d'un édifice du culte ne peuvent être consentis qu'au profit d'une association culturelle. Or, le Conseil d'Etat retient une interprétation relativement restrictive de la notion d'association culturelle, ce qu'a déploré la commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics dans le rapport Machelon, qui relève notamment que la notion d'association culturelle, au sens de la loi de 1905, ne correspondrait pas à la conception musulmane du culte. On relèvera, à cet égard, que moins de 10 % des mosquées sont actuellement gérées par des associations culturelles.

Un auteur s'inquiète ainsi du risque que les hypothèses de recours au BEA culturel demeurent limitées compte tenu du caractère très étroit de la notion d'association culturelle (*A. Robbes : « Bail emphytéotique administratif et édification de lieux de cultes », Contrats public n°60, nov. 2006*). La commission Machelon a préconisé d'étendre la possibilité de conclure un BEA culturel à toute association, y compris celles ayant une simple vocation culturelle sans avoir un objet exclusivement culturel.

Le BEA culturel doit permettre l'affectation d'un édifice du culte ouvert au public. En vertu de l'article L.1311-2 du CGCT, le BEA culturel ne peut être consenti que pour permettre l'affectation d'un édifice du culte ouvert au public. Selon la jurisprudence, ne sont regardés comme constituant des édifices du culte que les locaux directement affectés au culte ou qui en constituent une dépendance immédiate et nécessaire (*CAA Lyon, 12 juin 2003 ; Association Centre évangélique, n°98LY01345 ; CA, Paris, 15 juin 1999 ; Association Eglise orthodoxe française, n°96PA01104*). Toute activité annexe à l'exercice d'un culte, telle la vente d'ouvrages ou l'organisation de

ANALYSE

séminaires, devra donc être exercée dans un local distinct de celui faisant l'objet du BEA culturel.

● **Le montant de la redevance due par l'emphytéote dans le cadre d'un BEA culturel.** Si les conditions du recours au BEA culturel se caractérisent par une certaine rigueur, la jurisprudence récente a en revanche assoupli les conditions financières dans lesquelles un tel montage peut être consenti.

La loi du 9 décembre 1905 a entendu prohiber non seulement le versement de subventions directes, tels les apports en numéraire, mais proscrit également tout avantage indirect. Sur le fondement de ces dispositions législatives, le Conseil d'Etat a été amené à juger illégale la location, par une commune, d'un édifice du culte après avoir constaté que « le prix de location fixé par ces délibérations avait été abaissé au-dessous de la valeur locative réelle » (*CE 7 avril 1911, Commune de Saint-Cyr-de-Salerno, Rec. p. 438; voir également CE 18 novembre 1994, Bischoff, n°90866*).

De la même manière, des tribunaux administratifs ont récemment invalidé des BEA culturels consentis sur le fondement des dispositions de l'article L.1311-2 du CGCT en contrepartie du versement d'une redevance symbolique ou simplement trop faible (*TA Lille 9 janvier 2007, Ville de Roubaix, n°0401078; TA Cergy-Pontoise 12 juin 2007, Ville de Montreuil, n°0306171; TA Marseille 17 avril 2007, Mouvement pour la France, n°0605998*).

Dans l'une de ces affaires, les juges de premier ressort ont considéré que le loyer modique mis à la charge de l'association culturelle était entaché d'erreur d'appréciation après avoir relevé notamment que le bail n'indiquait pas la consistance, ni l'affectation du bien immobilier qui devait revenir, à l'expiration du contrat, à la collectivité bailleuse (*TA Marseille 17 avril 2007, Mouvement pour la France, précité*). Dans cette affaire, le tribunal a en revanche confirmé une nouvelle délibération estimant le loyer annuel à 24000 € et réduisant la durée du BEA de 99 à 50 ans (*TA Marseille 21 décembre 2007, M. Mégret, BJCP 2008 n°56, p. 42, conclusions Haili*). Il s'agit bien là du cœur de la question relative à l'évaluation du montant de la redevance mise à la charge de l'emphytéote.

A retenir

Pour ne pas constituer une subvention déguisée, cette redevance doit consister en une juste contrepartie des profits que le bailleur peut retirer du BEA à son expiration. De la même manière, la Cour de cassation a jugé que, dans le cadre d'un bail emphytéotique de droit privé, « il appartient à l'emphytéote d'exploiter le fonds de telle sorte que l'exploitation procure au propriétaire de celui-ci la plus-value qui constitue la part principale de la rémunération du bailleur » (*Cass. 3^e civ. 5 décembre 2001, n°99-20871*).

En d'autres termes, le caractère modique de la redevance due par l'emphytéote résulte de l'essence même du bail emphytéotique car, en contrepartie de cette modicité, l'emphytéote est censé réaliser un certain nombre

d'améliorations sur le bien objet du bail qui, à l'expiration de ce contrat, reviendra au bailleur.

● **L'assouplissement des conditions financières.** La cour administrative d'appel de Versailles est venue récemment assouplir les conditions financières du BEA culturel en autorisant la conclusion d'un tel contrat en contrepartie d'une redevance annuelle d'un euro symbolique. La cour administrative d'appel de Versailles a ainsi considéré qu'« eu égard à l'engagement de l'association culturelle à prendre à sa charge les frais de construction de la mosquée qui s'élèvent à 1 500 000 euros ainsi que les frais d'entretien de cet édifice du culte ouvert au public et de ce que le bâtiment reviendra en fin de bail à la collectivité qui pourra alors le céder au prix fixé par le service des Domaines, la redevance annuelle égale à un euro symbolique ne peut être considérée, dans les circonstances de l'espèce, comme une subvention déguisée » (*CAA Versailles 3 juillet 2008, Commune de Montreuil-sous-Bois, n°07VE01824*).

La CAA de Versailles admet que la spécificité du BEA tenant au caractère modique de la redevance auquel il donne lieu est conciliable avec le principe de non-subventionnement des cultes.

En pratique, les collectivités territoriales devront justifier le caractère modique de la redevance mise à la charge de l'emphytéote dans le cadre d'un BEA culturel au regard de la plus-value qu'elles pourront légitimement attendre du retour, dans leur patrimoine, du terrain concerné, assorti d'un édifice que la collectivité n'aura ni construit, ni financé.

Il faut enfin rappeler qu'aucune garantie légale n'existe actuellement sur la poursuite de l'affectation de l'édifice construit à l'exercice du culte au-delà du terme du BEA. Le rapport Machelon est ainsi favorable à la création d'un régime d'option d'achat par l'association culturelle de l'édifice religieux au terme du BEA, bien que celui-ci appartienne au domaine public de la collectivité.

Cette avancée audacieuse dans l'assouplissement des règles applicables aux BEA culturels s'inscrit bien dans un mouvement plus large d'encouragement des collectivités à soutenir encore davantage les activités culturelles, dont le rapport établi par la commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics est l'une des expressions.

Ce climat favorable au soutien financier public des cultes permet aux religions implantées plus récemment sur le territoire national de pouvoir rattraper un retard certain en termes d'infrastructures culturelles, ce qui peut sembler équitable. Il permet également à certaines collectivités d'apaiser d'éventuelles tensions nées de la carence de ces lieux de cultes, tant qualitative que quantitative. On peut en revanche s'interroger sur la portée actuelle du principe posé à l'article 2 de la loi de 1905 et sur sa pérennité. ■

À SAVOIR

Le bail emphytéotique administratif (BEA) constitue un bail de longue durée (18 à 99 ans) qui confère au preneur des droits réels sur les constructions qu'il réalise dans la parcelle objet du bail. Le BEA peut porter sur une dépendance du domaine public sous réserve qu'elle n'entre pas dans le champ d'application de la contravention de voirie. Le BEA consenti pour l'édification d'un lieu de culte est qualifié de « BEA culturel » par la doctrine.