

Analyse

Les collectivités territoriales et le culte

Par **Nadia Ben Ayed**, avocat à la cour, SPC Seban et associés

Les collectivités territoriales sont au cœur de la mise en œuvre de la conciliation entre le principe de liberté d'exercice du culte, constitutionnellement garanti, et celui du non-subventionnement posé par la loi de 1905. Une approche organique des demandes de soutien aux cultes peut constituer une méthode pratique pour y répondre en toute sécurité juridique.

L'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'Etat prévoit que « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes [...] », tandis que l'article 2 pose le principe selon lequel « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ».

Par cinq arrêts du 19 juillet 2011 (1), le Conseil d'Etat a donné une interprétation pragmatique et – disons-le – libérale des dispositions de la loi de 1905, définissant ainsi un équilibre nouveau entre la liberté de culte, la neutralité de l'Etat et l'intérêt public. Dans ses conclusions (2) le rapporteur public a souligné que ces affaires n'ont pas posé « la question de ce que permet ou ne permet pas le principe de laïcité, mais uniquement celle des conditions dans lesquelles, eu égard aux dispositions de la loi de 1905, les collectivités territoriales peuvent [...] prendre en charge certaines dépenses ou subventions en rapport avec des équipements ou pratiques cultuels. Plus précisément, la question posée est celle de la conciliation entre principe de liberté d'exercice du culte constitutionnellement garanti, et principe de non-subventionnement posé par l'article 2 de la loi de 1905 ».

Soutien aux associations cultuelles

Parce que le soutien aux associations cultuelles constitue une exception au principe de non-subvention au culte posé à

l'article 2 de la loi de 1905, le juge se livre à une appréciation stricte de cette qualité. A cela, répond un financement public initialement limité aux réparations des édifices religieux qui s'est progressivement étendu à la construction même de ces édifices.

Appréciation rigoureuse de la qualité d'association cultuelle

Les associations cultuelles, au sens de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905, ont pour objet exclusif l'exercice d'un culte, ne poursuivant aucune activité qui ne se rattache pas directement à celui-ci. En 2005, l'article 19 de la loi du 9 décembre 2005 a été modifié afin d'instituer un régime de libre acceptation pour les libéralités consenties aux associations cultuelles, de telle sorte que le caractère cultuel d'une association ne fait plus depuis l'objet d'une reconnaissance officielle (3). Cette suppression génère une réelle insécurité juridique dans la mesure où la détermination du caractère cultuel d'une association, au sens de la loi du 9 décembre 2005, s'effectue désormais au cas par cas.

A cette fin, il convient de se référer aux critères dégagés par une jurisprudence constante du Conseil d'Etat (4), réaffirmés récemment par un arrêt du 4 mai 2012.

A noter

Les associations cultuelles, au sens de la loi de 1905, ont pour objet exclusif l'exercice d'un culte, ne poursuivant aucune activité qui ne se rattache pas directement à celui-ci.

A retenir

- **Encadrement.** Les demandes d'aides provenant d'associations cultuelles, au sens des dispositions de la loi de 1905, sont strictement limitées et encadrées par les dispositions même de la loi.
- **Intérêt public local.** Le soutien souhaité par les associations partiellement cultuelles implique l'appréciation de l'existence d'un intérêt public local et l'exclusion de toute libéralité à un culte.

Ainsi, « pour être qualifié d'association culturelle au sens de l'article IV de la loi du 9 décembre 1905, une association doit avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte, c'est-à-dire la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques, et ne doit mener que des activités en relation avec cet objet, telles que l'acquisition, la location, la construction, 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 » (5).

Le juge se livre ainsi à un examen des statuts, mais aussi à une appréciation concrète des activités de l'association. D'ailleurs, le fait qu'elle soit régie par les dispositions de la loi de 1901 relatives au contrat d'association ne vient pas préjuger de sa qualité. Ainsi, une association culturelle ne saurait exercer des activités commerciales, comme la vente d'ouvrages de piété, politiques, scolaires ou même charitables (6). Dans ce sens, le Conseil d'Etat n'a pas considéré comme étant culturelle, une communauté religieuse qui disposait d'un magasin, d'ateliers et de chambres d'hôtes, alors même qu'elle avait pour objet « la pratique de la vie monastique [...] dans la solitude, la prière et le travail et dans la mise en œuvre de la charité évangélique » (7). Il en est de même quant à l'association dont des membres, à l'occasion d'activités associatives sans lien avec le culte, décident de se réunir entre eux pour prier (8).

Faculté de soutien aux édifices culturels ouverts au public

Le soutien financier aux associations culturelles s'est d'abord cantonné aux strictes réparations des édifices culturels pour s'ouvrir progressivement à la faculté, pour les collectivités territoriales, de participer au financement de la construction des lieux de culte par la garantie d'emprunt (CGCT, art. L.2252-4 et L.3231-5) et plus récemment, le bail emphytéotique culturel (BEA – CGCT, art. L.1311-2).



© Lotharngia - Fotolia.com

L'article 19 de la loi de 1905 précise que « les associations culturelles [...] 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 ». Par ailleurs, aux termes de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 : « L'Etat, les départements, les com-

munes 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 est reconnue par la présente loi ». Par conséquent, les collectivités publiques peuvent financer les dépenses d'entretien et de conservation des édifices servant à l'exercice 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 des édifices culturels.

Cette dernière faculté est toutefois limitée aux seuls édifices affectés légalement au culte par la loi de 1905. Les édifices construits postérieurement à cette date ne sont donc pas concernés. Elle paraît également concerner uniquement les travaux de gros œuvre nécessaires à la conservation de l'édifice, mais pas les travaux d'aménagements ou d'entretiens courant de celui-ci (9).

Le bail emphytéotique administratif culturel

Un dispositif spécifique a été introduit par la loi de finances rectificative du 29 juillet 1961 instaurant une faculté de garantie, par les collectivités, des emprunts contractés par les associations culturelles désireuses de financer, dans les agglomérations en voie de développement, la construction d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux. En cas de défaillance, la collectivité devrait donc se substituer à l'association et verser les sommes dues par cette dernière.

Mais c'est davantage vers le bail emphytéotique administratif (BEA) que les collectivités territoriales se sont tournées. Cette pratique ancienne permettait aux collectivités, notamment des communes, de consentir à titre onéreux des baux emphytéotiques à des associations culturelles pour leur permettre de construire un lieu de culte, dont la collectivité deviendra propriétaire à l'expiration du bail. Le bail emphytéotique administratif culturel a fait l'objet d'une reconnaissance officielle par l'ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) permettant ainsi de recourir à ce procédé contractuel en toute légalité. Pour autant, une incertitude juridique demeurait quant à la coordination de ce dispositif avec la loi de 1905.

Dans un premier temps, le juge administratif, constatant le caractère modique voire symbolique du loyer mis à la charge de l'association culturelle, annulait le BEA culturel au motif qu'il constituait une subvention prohibée par la loi de 1905 (10). Cette position a été infléchie par une jurisprudence de la cour administrative d'appel de Versailles du 3 juillet 2008 (11), considérant que le caractère modique de la redevance mise à la charge de l'emphytéote devait se justifier au regard de la plus-value que les collectivités peuvent légitimement attendre du retour, dans leur patrimoine, du terrain

concerné, assorti d'un édifice que la collectivité n'aura ni construit, ni financé (12). Or, le Conseil d'Etat, par son arrêt du 19 juillet 2011, M^{me} V. (13), considère que dès lors que le régime des baux emphytéotiques permet l'édification des lieux de culte, il constitue une dérogation à la loi de 1905 et plus précisément au principe de non-subventionnement des cultes. Cette solution inédite permet ainsi à une collectivité et une association culturelle de conclure un BEA culturel, assorti d'une redevance symbolique, telle la somme annuelle d'un euro, sans craindre de contrevenir au principe de non-subvention des cultes (14). Cette solution se veut pour le moins facilitatrice à l'endroit des cultes non historiques, installés sur le territoire national postérieurement à la loi de 1905 et propre à établir un équilibre entre les anciens et les nouveaux lieux de culte.

Enfin, le soutien aux associations pour leurs lieux de culte exclut en principe la mise à disposition gratuite de locaux appartenant à une collectivité territoriale, sauf à constituer une subvention en nature, contraire à l'article 19 de la loi.

Toutefois, une collectivité ne saurait légalement refuser la mise à disposition d'un local au seul motif que la demande lui a été formulée dans le but d'exercer un culte. Cela concerne d'ailleurs tant les associations culturelles que les associations ayant une activité culturelle non exclusive (15). Par son arrêt du 19 juillet 2011 « Commune de Montpellier » (16), le Conseil d'Etat a rappelé les conditions de mise à disposition d'un local à des fins culturelles en indiquant que les collectivités peuvent « autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local qui [leur] 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 ». Le Conseil d'Etat précise en outre que « les collectivités territoriales ne peuvent, sans méconnaître les dispositions [...] 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 ».

A noter

Une collectivité ne saurait légalement refuser la mise à disposition d'un local au seul motif que la demande lui a été formulée dans le but d'exercer un culte.

Pour autant, depuis cette décision, la Haute juridiction a annulé la décision de refus de mise à disposition gracieuse d'une salle municipale à une association culturelle à raison d'une à deux heures par semaine durant le mois d'août, alors même que cette salle n'est habituellement pas ouverte durant cette période (17). Cette solution peut s'expliquer par le caractère particulièrement ponctuel, en l'espèce, de la mise à disposition. Pour autant, il s'agit bien ici d'une brèche au principe de non-gratuité des mises à disposition de locaux publics, témoignant de l'interprétation résolument libérale de la loi de 1905 par le juge administratif.

Soutien aux associations partiellement culturelles

Les collectivités territoriales sont de plus en plus confrontées aux demandes provenant des associations dites « mixtes », qui présentent en réalité une activité principalement ou accessoirement culturelle, souvent associée à une activité culturelle, militante ou touristique. Bien qu'elles ne répondent pas à la définition de l'association culturelle, le financement de ces associations n'en tombe pas moins sous le coup de la loi de 1905 (18). Pour autant, hormis le principe de non-subventionnement aux cultes, le texte de 1905 ne livre pas de règles permettant d'appréhender ce type de demandes. Or, c'est précisément à cet endroit que la jurisprudence récente du Conseil d'Etat s'est révélée d'un précieux secours pour les collectivités, en ouvrant la possibilité de soutenir des actions promues par ce type d'association, dans le respect de la loi. En effet, confrontées à une demande de soutien pour une manifestation, une activité ou un équipement, les collectivités territoriales doivent dans un premier temps identifier l'intérêt public du projet, exclure tout risque d'affectation à l'exercice d'un culte et prendre toute disposition pratique permettant d'écarter la possibilité de libéralité à un culte.

Conditions du projet : intérêt public local et non-affectation à l'exercice d'un culte

Qu'il s'agisse de soutenir la construction ou l'acquisition d'un équipement ou encore l'organisation d'une manifestation, le projet doit remplir deux critères : l'existence d'un intérêt public local et l'exclusion de toute destination de ce dernier à l'exercice d'un culte. Ce dernier peut a priori sembler procéder du premier critère et s'imposer

comme la vérification, sous un autre angle, de la réalité de l'intérêt public local. Or, il constitue bien un critère à part entière, dont l'arrêt du Conseil d'Etat du 4 mai 2012, relatif à l'organisation de la 19^e Rencontre internationale pour la paix, en est une parfaite illustration. Alors que la manifestation consacrait des conférences relatives « au courage d'un humanisme de paix » et des thèmes en rapport avec le religieux et qu'un créneau horaire libre était prévu pour que les participants puissent prier dans des édifices culturels de leurs choix, le juge a relevé que la manifestation ne comportait aucune cérémonie culturelle et ne présentait pas de caractère culturel, tout en relevant l'importance de l'événement au regard du nombre de ses invités et de ses participants.

Cette solution invite clairement à se débarasser de l'approche globale qui consisterait à ne retenir, a priori, que l'apparence culturelle d'un projet. En effet, l'analyse du juge intervient de façon très concrète, au regard des caractéristiques propres du projet et de son impact sur la collectivité.

Il en est de même du critère de l'intérêt public local, qui, dans ce cadre, ne diffère pas de celui qui fonde habituellement les compétences des collectivités territoriales. Ainsi, s'agissant d'une demande d'équipement en rapport avec un édifice religieux adressée à la commune de Lyon (en l'espèce, il s'agissait d'un ascenseur permettant d'accéder à la Basilique de Fourvière), le juge considère que « les dispositions de la loi de 1905 ne font pas obstacle à ce que la collectivité accorde une subvention, lorsque l'édifice n'est pas sa propriété, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'un aménagement en rapport avec cet édifice, à condition, en premier lieu, que cet équi-

pement ou cet aménagement présente un intérêt public local, lié notamment à l'importance de l'édifice pour le rayonnement culturel ou le développement touristique ou économique de son territoire et qu'il ne soit pas destiné à l'exercice d'un culte ». Dans le sens inverse, ne présente pas un intérêt public local l'installation de panneaux solaires « dès lors que sa seule utilité est d'améliorer le confort et de réduire les coûts de fonctionnement en matière de chauffage des immeubles ». Il est patent de relever que l'existence d'une politique nationale d'économie d'énergie n'a pas suffi à faire regarder les travaux comme d'intérêt public local ou d'intérêt général (19).

A noter

La convention devra concrètement prévoir l'affectation exclusive du financement au projet, de telle sorte qu'il ne puisse être soupçonné de bénéficier à toute activité culturelle.

Conditions relatives aux modalités de soutien au projet

Afin que le soutien du projet n'aboutisse pas in fine à la subvention prohibée d'un culte, la collectivité doit s'assurer que la mesure de soutien ne bénéficie pas à une association culturelle, comme rappelé ci-avant (lire I) et qu'elle soit exclusivement affectée au financement du projet. Cette garantie du « fléchage exclusif de la subvention » (20) s'opère notamment par l'adoption d'une convention de subventionnement. Dans cette hypothèse, la convention devra concrètement prévoir l'affectation exclusive du financement au projet, de telle sorte qu'il ne puisse être soupçonné de bénéficier à toute activité culturelle. Cette exigence

implique une évaluation préalable et précise du quantum de la subvention, ainsi que l'insertion d'une clause prévoyant le remboursement de la quote-part de la subvention qui n'aurait pas été utilisée. En effet, l'utilisation de la part de subvention restante pour le fonctionnement par une association partiellement culturelle, pourrait être requalifiée de soutien à un culte. Par ailleurs, les dispositions de la loi du 12 avril 2000 qui requièrent la conclusion d'une convention avec l'association qui bénéficierait d'une subvention à partir de 23000 euros ne trouvent pas à s'appliquer ici. Une collectivité ne saurait se prévaloir de ces dispositions pour se dispenser de la conclusion d'une convention au motif que le montant du financement serait inférieur à 23000 euros.

Références

- Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.1311-2, L.2252-4 et L.3231-5.
- Ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005.

> Cette analyse est parue dans *La Gazette des communes* n° 2144.

(1) CE, 19 juill. 2011, Cne Trélazé, req. n° 308544; Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, req. n° 308817; communauté urbaine du Mans-Le Mans Métropole, req. n° 309161; Cne Montpellier, req. n° 313518; M^{me} V., req. n° 320796.

(2) « Loi de 1905 et aides des collectivités publiques aux cultes », Edouard Geffray, RFDA 2011, p. 967.

(3) Ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification 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.

(4) CE, Ass, 24 oct. 1997, Assoc. locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Rioms, Rec. p. 372; 23 juin 2000, req. n° 215109; 28 avr. 2004, Assoc. culturelle du Vajra triomphant, req. n° 248467.

(5) CE, 4 mai 2012, Féd. de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, req. n° 336463.

(6) CE, 29 oct. 1990, Assoc. culturelle Eglise apostolique arménienne de Paris, req. n° 86973.

(7) CAA Bordeaux, 6 mars 2012, req. n° 11BX01598.

(8) CE, 4 mai. 2012, Féd. de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, req. n° 336464.

(9) Rép. min. OE n° 4627, JOAN, 30 oct. 2007, p. 6745.

(10) TA Marseille, 17 avr. 2007, Mouvement pour la France, n° 0605998.

(11) CAA Versailles, 3 juill. 2008, Cne Montreuil-sous-Bois, req. n° 07VE1824.

(12) Sur le sujet voir « Baux emphytéotiques administratifs : l'assouplissement des baux culturels », Cécile Fontaine, *La Gazette*, février 2009.

(13) CE, 19 juill. 2011, M^{me} V., req. n° 320796, préc.

(14) Voir également « Le recours au bail emphytéotique pour la construction d'édifices religieux », Cécile Fontaine, *Contrats publics*, mars 2011.

(15) CE, 9 oct. 1992, Cne Saint-Louis, AJDA 1992, p. 817.

(16) CE, 19 juill. 2011, Cne Montpellier, req. n° 313518, préc.

(17) CE, juge des référés, 26 août 2011, n° 352106.

(18) CAA Bordeaux 6 mars 2012, req. n° 11BX01598, préc.

(19) Voir notamment parmi les cinq arrêts du 19 juillet 2011, CE, 19 juillet 2011, n° 308817.

(20) Conclusions précitées du rapporteur public sur les cinq arrêts du Conseil d'Etat du 19 juillet 2011.