

Paris, le mardi 8 novembre 2016

Objet : avis sur le financement, la construction et la gestion des édifices du culte

I. Etat des lieux :

En raison des difficultés qu'elle peut poser à un certain nombre d'élus locaux et d'associations ainsi que des nombreuses questions qu'elle suscite dans le débat public, l'Observatoire de la laïcité a souhaité s'autosaisir de la question de la construction, du financement et de la gestion des édifices du culte en France.

Deux rapports du Sénat, en 2015 et 2016, ont fait plusieurs recommandations importantes, analysées par l'Observatoire de la laïcité.

Le premier est le rapport d'information de M. Hervé Maurey, sénateur (UDI) de l'Eure, intitulé « *Les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte* », fait au nom de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et rendu public le 17 mars 2015. Le second, rendu public le 5 juillet 2016, est le rapport d'information intitulé « *De l'Islam en France à un Islam de France, établir la transparence et lever les ambiguïtés* » de Mme Nathalie Goulet, sénatrice (UDI) de l'Orne, et M. André Reichardt, sénateur (LR) du Bas-Rhin, co-rapporteurs, fait au nom de la mission d'information du Sénat présidée par Mme Corinne Féret, sénatrice (PS) du Calvados.

Le rapport de M. Maurey, auditionné par l'Observatoire de la laïcité, souligne le rôle central des collectivités territoriales dans la construction, le financement et la gestion des édifices du culte, en tant que premières interlocutrices des religions. Le rapport recense plus de 100.000 édifices du culte aujourd'hui en France. Il est constaté que les deux principales interrogations des collectivités portent sur l'implantation des nouveaux édifices du culte et sur le financement des édifices dont ils ont la charge. De fait, en raison du refus initial de l'Eglise catholique de créer des « associations culturelles » prévues par la loi du 9 décembre 1905, la loi du 2 janvier 1907 a posé que toutes les églises catholiques devenaient propriétés publiques et, pour assurer la liberté de culte, qu'elles étaient mises à la disposition des fidèles et des ministres du culte. En conséquence, ces édifices

font partie du domaine public et « les dépenses nécessaires »¹ à leur entretien sont prises en charge par la collectivité publique. L'immense majorité des édifices du culte catholique, qui sont donc toujours la propriété des communes, représente pour elles un coût financier particulièrement conséquent.

La mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte a elle aussi rendu un travail dense sur ces questions. La présidente Corinne Féret, auditionnée par l'Observatoire de la laïcité, a indiqué que le culte musulman serait essentiellement financé, comme les autres cultes, par les dons des fidèles. L'estimation des financements publics étrangers, minoritaires, provenant principalement du Maroc, de l'Algérie et de la Turquie, s'avère difficile lorsqu'il s'agit de dons de personnes privées. Le rapport avait recommandé de faire transiter la totalité des financements en provenance de l'étranger (dons, legs, etc.) par la future Fondation de l'Islam de France (dont l'installation officielle est prévue en décembre 2016). Par ailleurs, la mission recommandait d'inciter plus fortement les associations gérant un lieu de culte à se constituer en « association culturelle » prévue par la loi de 1905, et non en simple « association loi 1901 », notamment pour assurer une plus grande transparence des financements et éviter tout subventionnement public illégal.

À la suite de ces premières auditions et de l'analyse de ces deux rapports, dont l'Observatoire de la laïcité souligne le sérieux et l'esprit de consensus, ce dernier a souhaité auditionner le bureau central des cultes (BCC) ainsi que les représentants des principaux cultes en France afin de recueillir leurs témoignages et d'échanger précisément sur les difficultés entourant la construction, la gestion et le financement des édifices du culte.

Pour le culte musulman, il a été indiqué devant l'Observatoire de la laïcité que « 80 à 90% » du financement du culte se fait par le don des fidèles français. Les financements étrangers restants proviennent quant à eux prioritairement du Maroc, de l'Algérie et de la Turquie². Par ailleurs, il a été indiqué qu'il y a aujourd'hui en France entre 2.400 et 2.500 lieux de culte musulman (en prenant en compte les lieux de culte des Outre-mer), dont au moins les deux tiers sont de taille modeste, et qui sont très majoritairement des salles de prières³. La capacité maximale d'accueil de ces lieux de culte est estimée à environ « 500.000 fidèles » alors que le nombre de fidèles participant à la prière du vendredi est estimé à environ « 1 million de personnes »

S'agissant du culte orthodoxe, le nombre de baptisés orthodoxes résidant en France oscillerait « entre 300.000 et 500.000 » pour un nombre de 250 églises. Les édifices du culte orthodoxe sont gérés par les associations culturelles elles-mêmes. L'Eglise catholique, par le biais de conventions,

¹ N'est pas considéré comme des « dépenses nécessaires » tout embellissement, agrandissement ou achat de meubles. Ces dépenses ne peuvent être engagées que si les travaux sont « nécessaires pour l'entretien et la conservation de l'édifice » (rapport public du Conseil d'Etat, 2004).

² Selon rapport d'information sénatorial « De l'Islam en France à un Islam de France, établir la transparence et lever les ambiguïtés », ces subventions des Etats étrangers pour le financement du culte musulman en France s'établissent à 6 millions d'euros du Maroc en 2016 (dont le versement des salaires des 36 imams détachés), à 2 millions d'euros de l'Algérie en 2016 reversés à la Grande mosquée de Paris (montant qui ne comprend pas le versement des salaires des 120 imams détachés) ; à 3,8 millions d'euros de 2011 à 2016 de l'Arabie-Saoudite (cet Etat ne compte pas d'imams détachés en France). Les financements indirects de la Turquie concernent uniquement le versement des salaires de ses 151 imams détachés.

³ À la différence d'une salle de prière, une mosquée est généralement définie comme un bâtiment qui associe fonctions religieuses, sociales et culturelles et disposant parfois d'un minaret (pour 64 d'entre elles, dont 7 considérés comme « élevés »). Alors qu'une salle de prière est une simple salle aménagée en lieu de culte, une mosquée est aussi le plus souvent un bâtiment autonome.

permet la célébration du culte orthodoxe dans certaines de ses églises. De plus, certains Etats étrangers, dont la population est majoritairement orthodoxe (en particulier la Russie et la Grèce), aident financièrement les « communautés locales » et sont propriétaires de certaines églises en France. Ce sont les « communautés locales » qui ont la charge de l'entretien des églises. Les financements sont avant tout privés (dons ou legs). Enfin, lorsqu'elles le peuvent, les communautés déposent des demandes de subvention auprès des services compétents de l'État dans le cas de bâtiments classés au titre des monuments historiques.

S'agissant du culte israélite, il a été évoqué la difficulté d'entretenir un patrimoine culturel important qui n'est plus adapté à la répartition géographique actuelle des pratiquants.

La Fédération protestante de France a rappelé que l'organisation financière des associations culturelles protestantes se gère au niveau local. Les fidèles prennent localement en charge toutes les dépenses de fonctionnement, y compris la rémunération des ministres du culte mais aussi l'entretien des immeubles servant au culte. Le culte protestant compte aujourd'hui un peu plus de 4.000 temples et les demandes sont croissantes, notamment concernant les temples protestants évangéliques. Seuls 12,5% des édifices du culte protestant appartiennent aux collectivités territoriales, et donc entretenus par elles, contre 90% des églises catholiques.

Le Conseil national des évangéliques de France a rappelé que le culte protestant évangélique compte près de 2.200 lieux de culte dans l'hexagone (soit la moitié des lieux de culte protestants) et qu'il connaît une croissance continue à raison d'un lieu de culte nouveau tous les dix jours depuis plus de quarante ans.

S'agissant du culte catholique, il a été indiqué que « *près de 3.000 églises catholiques* » ont été construites après la loi de 1905 et sont donc à la charge des « associations diocésaines »⁴ mises en place en 1924. 36.000 églises catholiques restent néanmoins la propriété des collectivités publiques et de l'Etat. Par ailleurs l'Eglise catholique « *salarie 10.000 personnes au sein de ses diocèses* ».

S'agissant du culte bouddhiste, il a été indiqué que le droit positif sur la construction, la gestion, et le financement des lieux de culte est jugé satisfaisant.

Les représentants du Bureau central des cultes (BCC) ont présenté devant l'Observatoire de la laïcité le guide « *Gestion et construction des lieux de culte* » édité par le ministère de l'Intérieur et rendu public le 3 août 2016. Ils ont rappelé la nécessité, pour la construction d'un lieu de culte, d'une « *base associative solide* », ainsi que « *de connaissances et de maîtrise de l'environnement institutionnel* ». Ce guide élaboré en concertation avec l'Association des maires de France (AMF), les cultes et les administrations concernées, et que l'Observatoire de la laïcité estime très complet et opérationnel, apporte d'indispensables éléments pédagogiques, recense les règles techniques, juridiques et financières applicables à ce domaine et met en lumière les bonnes pratiques. Le guide du ministère de l'Intérieur comprend deux parties : une première sur la gestion associative avec des éléments sur les choix du type d'association, la gouvernance, l'évolution de l'association, la

⁴ Association culturelle spécifique au catholicisme français. Constituée dans chaque diocèse, l'association est placée sous la présidence de l'évêque. L'association diocésaine fut instituée par l'accord de 1924 entre le Saint-Siège et l'État français pour pallier le refus de l'Eglise catholique de constituer les associations culturelles prévues au niveau communal par la loi concernant la séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905.

gestion financière et la comptabilité ; une seconde sur la construction de l'édifice lui-même, sur les règles d'urbanisme, les baux emphytéotiques administratifs (BEA), les garanties d'emprunt, les prescriptions de l'urbanisme, la sécurité des établissements, les éventuelles aides publiques au financement. Le Bureau central des cultes a rappelé devant l'Observatoire de la laïcité l'importance, d'une part de l'organisation associative bien structurée pour mener un projet sur le long terme, et d'autre part de l'ingénierie du projet dans sa globalité en lien avec les services techniques et les fidèles (permis de construire, organisation des travaux, autorisations administratives). L'Observatoire de la laïcité se félicite de la diffusion large de ce guide, tant en version papier qu'en version numérique.

Aucune des personnalités auditionnées par l'Observatoire de la laïcité (membres de commissions sénatoriales, représentants des cultes, représentants du bureau central des cultes) ne s'est déclarée favorable à une modification substantielle de la loi concernant la séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905.

II. Rappel du droit positif

A. Associations « loi 1905 » et associations « loi 1901 » :

1. Associations « loi 1905 » :

Depuis la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, le régime privilégié pour les associations ayant une activité cultuelle est celui des associations « loi 1905 ». L'« association cultuelle » (« association diocésaine » pour le culte catholique) a pour objet exclusif l'exercice public 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. Cette association ne doit donc mener que des activités en relation avec l'exercice d'un culte : acquisition, location, construction, aménagement et entretien des édifices servant au culte ; entretien et formation des ministres et autres personnes participant à l'exercice du culte. Les réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à l'association cultuelle ou mis à sa disposition sont publiques. Les activités d'une association cultuelle (cérémonies, processions et autres manifestations extérieures) doivent se dérouler dans le respect de l'ordre public et des libertés fondamentales. L'association cultuelle doit être constituée conformément aux articles 5 et suivants de la loi du 1^{er} juillet 1901 et aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905. Plusieurs critères sont ainsi à respecter pour former une association cultuelle : avoir un objet uniquement cultuel, respecter l'ordre public, ainsi que mentionner la circonscription territoriale d'action de l'association, et comprendre un nombre minimal de membres majeurs qui doivent être domiciliés dans la circonscription. Les statuts de l'association cultuelle doivent prévoir la réunion au moins une fois par an d'une assemblée générale afin d'examiner et d'approuver les actes de gestion financière et d'administration légale des biens de l'association.

2. Associations « loi 1901 » :

L'exercice d'un culte peut être assuré par des associations n'ayant pas pour objet exclusif cette activité. Une association sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat

d'association peut avoir un objet mixte et comporter des activités à la fois culturelles et cultuelles. Outre l'exercice d'un culte, des associations peuvent par exemple également avoir pour objet l'assistance morale et matérielle aux indigents ; la promotion de la vie spirituelle, éducative, sociale et culturelle d'une communauté ; l'étude d'une religion, etc. Ces associations à objet mixte sont des associations classiques et ne bénéficient pas des avantages accordés aux associations cultuelles, notamment la possibilité de recevoir des donations et des legs, l'exonération d'impôts en vue de l'entretien des édifices du culte tels que la taxe foncière sur les propriétés bâties, ou l'exonération de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

3. Dissociation des activités cultuelles des autres activités

La séparation des deux activités précédemment évoquées entre deux associations, d'une part une association « loi 1901 » et d'autre part une association « loi 1905 » pour les seules activités cultuelles, garantit une séparation stricte des activités et des responsables de chaque association, ainsi qu'un partage net comptable entre ce qui relève du cultuel et ce qui n'en relève pas.

Cette dissociation permet, à l'association « loi 1905 » en charge des activités cultuelles de bénéficier des avantages précédemment mentionnés et, en outre, à l'association « loi 1901 » n'assurant aucune activité cultuelle de recevoir des subventions publiques en toute transparence, sans risque d'une subvention indirecte à un culte contrevenant au principe de laïcité.

B. Les garanties d'emprunt :

L'Observatoire de la laïcité rappelle que si les collectivités territoriales ne peuvent pas financer la construction de lieux de culte, elles disposent toutefois de moyens d'agir afin de faciliter leur implantation dans le but de garantir la liberté de culte. En effet, les articles L2252-4 et L3231-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permettent aux communes et aux départements de garantir les emprunts contractés pour financer « *dans des agglomérations en voie de développement* » la construction par des associations cultuelles « *d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux* ».

C. Les baux emphytéotiques administratifs (BEA) :

Depuis la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, ultérieurement codifiée aux articles L1311-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), les collectivités territoriales peuvent conclure des baux emphytéotiques administratifs sur des dépendances de leur domaine privé, mais aussi de leur domaine public. Cet article a été modifié par l'ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques qui a explicitement fait figurer à l'article L1311-2 du CGCT qu'un bail emphytéotique administratif peut notamment être conclu « *en vue de l'affectation à une association cultuelle d'un édifice du culte ouvert au public* ». Cette modification faisait écho aux considérations générales du rapport annuel du Conseil d'État pour 2004, « *Un siècle de laïcité* », qui avait souligné que le recours aux baux emphytéotiques en matière d'édifices cultuels constituait un « *instrument 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. »

Le bail emphytéotique administratif est conclu pour une durée de 18 à 99 ans (article L451-1 du Code rural et de la pêche maritime) à une association culturelle sur la base d'un contrat de bail. À l'issue du contrat, le bien édifié revient à la collectivité territoriale et est intégré dans son patrimoine. Il s'agit d'une dérogation au principe de non-subventionnement posé par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905. Bien sûr, les charges de conception, de construction, d'entretien ou de conservation sont à la seule charge de l'association.

D. La réservation d'emplacements dans le plan local d'urbanisme (PLU) :

Les collectivités locales peuvent également réserver dans leur plan local d'urbanisme (PLU) des emplacements destinés à accueillir un édifice correspondant à une installation d'intérêt général. A contrario, les collectivités locales peuvent s'opposer à un projet d'édifice culturel, mais uniquement s'il ne respecte pas les règles d'urbanisme et celles des établissements accueillants du public.

III. Préconisations de l'Observatoire de la laïcité

A. Constat et préconisations générales

1. Le cadre : la loi du 9 décembre 1905

L'Observatoire de la laïcité constate que le cadre posé par cette loi, qui ne mentionne aucun culte et assure une application commune à tous, reste adapté.

2. Non-respect de la loi du 9 décembre 1905 :

L'Observatoire de la laïcité constate que la méconnaissance du cadre juridique peut conduire certains élus comme certaines associations ayant un objet culturel à se mettre en dehors du cadre légal.

3. Diffusion large du guide édité par le ministère de l'Intérieur :

L'Observatoire de la laïcité préconise la diffusion la plus large du guide réalisé par le ministère de l'Intérieur et publié le 3 août 2016 concernant la « *Gestion et la construction des lieux de culte* », par l'intermédiaire des différents ministères concernés (ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, ministère des finances et des comptes publics, ministère du logement et de l'habitat durable, ministère de la culture et de la communication, ministère de la jeunesse, de la ville et des sports), des préfetures, des associations d'élus et de collectivités locales. Par ailleurs, ce guide répond aux préconisations du rapport sénatorial « *Les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte* », en précisant, dans un

souci de sécurité juridique accrue, les types de dépenses pouvant être engagées au titre de la conservation et de l'entretien des édifices du culte propriété des communes, et en informant les maires des possibilités d'aides financières des communes pour des réparations d'édifices cultuels appartenant aux associations culturelles, ainsi que des conditions de mise à disposition de locaux au bénéfice de ces dernières.

4. Nouvelle diffusion large du guide *Laïcité et collectivités locales* :

L'Observatoire de la laïcité, en particulier pour sécuriser les maires sur ce qui relève du culturel et ce qui relève du cultuel et les critères d'appréciations retenus par le Conseil d'Etat concernant le subventionnement public, recommande la diffusion la plus large de son guide réactualisé en 2015 « *Laïcité et collectivités locales* » et accessible en ligne sur www.laicite.gouv.fr.

B. Évolutions souhaitées par l'Observatoire de la laïcité :

1. Renforcer la transparence par un contrôle financier effectif :

L'Observatoire de la laïcité rappelle la nécessité de conduire effectivement le contrôle financier, sur pièces, prévu à l'article 21 de la loi du 9 décembre 1905. Il dispose : « *Les associations et les unions dressent chaque année l'état inventorié de leurs biens meubles et immeubles. Le contrôle financier est exercé sur les associations et sur les unions par le ministre des finances et par l'inspection générale des finances.* » Ce contrôle doit permettre de garantir la transparence de l'origine, légale, des ressources mais aussi de garantir aux fidèles, principaux donateurs, la destination de ces dernières. L'Observatoire de la laïcité recommande également l'ajout de la mention « *des comptes annuels, ainsi que* » après les mots « *chaque année* ».

2. Étendre les obligations de contrôle financier aux associations loi 1901 :

L'Observatoire de la laïcité recommande que le contrôle financier prévu à l'article 21 précité de la loi du 9 décembre 1905 soit étendu aux associations constituées sous le régime de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association dont l'objet ou l'activité effective consiste notamment à l'entretien ou la construction d'un édifice du culte.

3. Abaisser le seuil du montant des dons reçus pour la certification des comptes :

L'Observatoire de la laïcité rappelle que toutes les associations qui reçoivent plus de 153.000 euros de dons au cours d'une même année doivent nommer un commissaire aux comptes qui certifie leurs comptes, et publier ces derniers : l'article 4-1 de la loi du 23 juillet 1987 les soumet en effet aux

dispositions de l'article L612-4 du code de commerce prévues pour les associations recevant des subventions publiques. L'Observatoire de la laïcité recommande d'abaisser ce seuil à 100.000 euros pour les associations culturelles et les associations loi 1901 gérant un lieu de culte, en prévoyant donc une obligation de certification différenciée en fonction de l'objet social.

4. Proposer une « contribution volontaire sur le halal » pour le financement du culte musulman :

Afin de pallier le manque de ressources du culte musulman pour la construction, la gestion et le financement des lieux de cultes, l'Observatoire de la laïcité a pris connaissance de la proposition de « redevance halal » du rapport d'information sénatorial n°757 de la mission d'information précitée. L'Observatoire de la laïcité estime qu'une contribution volontaire n'est envisageable que si elle est mise en place par les représentants du culte musulman eux-mêmes comme une redevance privée pour services rendus.

5. Inciter fortement à dissocier les activités culturelles des autres activités :

L'Observatoire de la laïcité préconise de dissocier les activités culturelles de toutes les autres, en constituant deux associations, l'une sous le régime « loi 1901 » pour mener des activités culturelles, humanitaires et sociales de l'association, l'autre sous le régime « loi 1905 » pour l'exercice du culte. Cette dissociation permettrait de garantir une affectation transparente des subventions accordées dans le cadre des associations « loi 1901 » et d'éviter toute subvention contrevenant au principe de laïcité.

6. Permettre le rachat des BEA :

L'Observatoire de la laïcité propose que les baux emphytéotiques administratifs (BEA) puissent comprendre une possibilité de rachat du bien par l'association culturelle à la fin du bail, lorsque le bien appartient au domaine privé de la commune. En effet, les premiers lieux de culte construits sur le fondement d'un bail emphytéotique administratif (pour l'essentiel des églises catholiques), dès 1930, verront prochainement leur bail arriver à échéance, ce qui conduirait, si aucune modification n'ait faite, les collectivités locales à récupérer au sein de leur patrimoine un certain nombre d'édifices du culte qu'elles devront alors entretenir. Cette proposition doit permettre de ne pas transférer obligatoirement aux collectivités locales la charge future de l'entretien et de la conservation des lieux de culte.

7. Étendre les garanties d'emprunt :

L'Observatoire de la laïcité propose que les garanties d'emprunt puissent être accordées sur l'ensemble du territoire. De fait, des territoires ruraux peuvent aujourd'hui être pleinement concernés par des demandes de

communautés religieuses souhaitant disposer de lieux de culte en adéquation avec leur population de fidèles. Il conviendrait dès lors de supprimer les termes « *dans des agglomérations en voie de développement* » aux articles L2252-4 et L3231-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).
