



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent survenir dans chaque copie.

Troisième concours

1^{ère} épreuve d'admissibilité : Droit public

Meilleure copie

Note : 11/20

Ministère de l'Intérieur
Le Chef de bureau

Paris, le 22 août 2016

Note à l'attention du ministre

Objet : conditions d'intervention des collectivités territoriales auprès de communautés religieuses

L'islam, seconde religion de France en nombre de fidèles, connaît une situation spécifique au regard du financement de ses lieux de culte. Ceux-ci sont postérieurs à la Loi du 9 décembre 1905 portant séparation des Eglises et de l'Etat. Les lieux de culte musulmans n'ont donc pas pu bénéficier du régime concordataire leur assurant un financement public.

Un rapport sénatorial récent (Les Collectivités territoriales et le financement des lieux de culte) met en avant l'insuffisance des lieux de culte musulmans malgré un rattrapage. Il y est notamment relevé que la superficie des lieux de culte (300 000 mètres carrés) devrait être triplée.

Aussi les collectivités territoriales sont-elles régulièrement saisies de demandes de soutien de la part de communautés religieuses. Ces demandes peuvent prendre des formes variées : subventionnement, mise à disposition de salles pour procéder à des rites religieux. Il existe un risque contentieux important sur les délibérations des collectivités territoriales. Les requérants invoquent au soutien de leur recours la Loi de 1905.

Dans ces conditions, des collectivités territoriales vous ont saisi pour préciser les conditions dans lesquelles elles peuvent soutenir les communautés religieuses dans le respect de la légalité.

La présente note a un double objectif :

- montrer que notre régime libéral de laïcité ne fait pas obstacle à ce que les collectivités territoriales soutiennent des communautés religieuses à certaines conditions, voire même aient l'obligation d'apporter leur soutien (I.) ;
- souligner que le risque de recours contentieux des décisions des collectivités territoriales doit les inciter à motiver et encadrer les modalités de leurs interventions et à envisager de nouvelles formes d'appui, avec le soutien de l'Etat (II.)

*

I / Notre régime libéral de laïcité ne fait pas obstacle au soutien des communautés religieuses par les collectivités territoriales sous réserve de certaines conditions, voire impose ce soutien

A. Notre régime libéral de laïcité n'interdit pas le soutien par les collectivités territoriales des communautés religieuses

1. La Loi de 1905 proscrie le subventionnement direct par les collectivités territoriales des cultes mais aménage des exceptions.

La Loi de 1905 en son article 2 interdit ce subventionnement direct d'un culte par la République. L'article 19 décline l'interdiction pour les collectivités territoriales qui ne peuvent subventionner les associations culturelles.

Ces interdictions sont régulièrement rappelées par la jurisprudence, le Conseil Constitutionnel rappelant par exemple que la neutralité de l'Etat implique que la République ne salarie aucun culte (Cons. Const, 21 février 2013, QPC n° 2012-297).

Par dérogation au principe d'interdiction des subventions, l'article 19 de la Loi de 1905 autorise l'octroi de sommes allouées pour la réparation des édifices affectés au culte public. Il s'agit donc d'une première modalité permise de soutien par une communauté territoriale d'une communauté religieuse, pour autant qu'elle soit constituée sous forme d'association culturelle.

2. Le Code général des collectivités territoriales (CGCT), tel qu'interprété par la jurisprudence, autorise les collectivités territoriales à soutenir les communautés religieuses selon plusieurs modalités

L'article L. 1311-2 alinéa 1^{er} du CGCT permet aux collectivités territoriales de conclure avec une association culturelle un bail emphytéotique administratif en vue de l'affectation d'un édifice du culte ouvert au public. Ainsi que la jurisprudence le relève (CE, Ass, 19 juillet 2011, Mme Patricia), il s'agit par ce dispositif de permettre aux collectivités territoriales de donner à bail un terrain en vue de la construction d'un édifice culturel moyennant le versement d'une redevance par l'association culturelle.

L'apport de la jurisprudence sur les conditions d'encadrement du dispositif est double (arrêt précité Mme Patricia) :

- en prévoyant ce dispositif contractuel, le législateur a entendu déroger aux dispositions de la Loi de 1905, de sorte que l'interdiction susvisée de subventionnement du culte n'est pas applicable à la conclusion de BEA ;
- la redevance demandée à l'association culturelle peut-être d'un montant modique, c'est-à-dire décorrélée de la valeur de marché du loyer. La modicité de la redevance n'est pas une cause de requalification en une subvention prohibée.

Le CGCT, à son article L 2252-4, prévoit une autre modalité de soutien aux communautés religieuses. Au regard de la jurisprudence disponible, il semblerait que cette modalité ait été moins débattue : une commune peut garantir un emprunt contracté aux fins de financement d'édifices culturels.

3. La jurisprudence, enfin, a permis aux collectivités territoriales d'intervenir auprès des collectivités religieuses à certaines conditions

La jurisprudence a essentiellement porté sur les conditions dans lesquelles l'octroi d'une subvention par une collectivité territoriale n'enfreint pas le principe constitutionnel de laïcité.

La jurisprudence relève d'abord que ce principe n'interdit pas toute subvention destinée à un lieu de culte (CE, 16 mars 2005, Ministre de l'Outre-Mer).

Le critère dégagé par la jurisprudence pour qu'une subvention soit licite porte sur l'intérêt général ou local, qu'elle revêt pour la communauté. Ainsi :

- la subvention accordée à un presbytère est licite compte tenu de son rôle socio-éducatif (arrêt précité, Ministre de l'Outre-Mer)
- la subvention de restauration d'un orgue n'est pas de ce seul fait illicite ; il appartenait au juge du fond de rechercher si l'orgue était exclusivement affecté à l'usage de l'Eglise (CE, 19 juillet 2011, Commune de Trélazé).
- la subvention à une Fondation destinée au financement d'un ascenseur est licite compte tenu de l'intérêt qui s'attache au rayonnement culturel de l'édifice (CE, 19 juillet 2011, Fédération de la libre pensée).

Dans le même sens, la jurisprudence relève également que la mise à disposition d'une salle polyvalente qui n'est pas exclusivement affectée à un usage culturel est licite (CE, 19 juillet 2011, Commune de Montpellier)

B. Notre régime de laïcité impose également des obligations positives aux communautés territoriales

L'article 1^{er} de la Loi de 1905 fait obligation à la République de garantir le libre exercice des cultes. Les seules restrictions possibles doivent être motivées par l'ordre public.

C'est faute d'avoir caractérisé le risque d'atteinte à l'ordre public que la délibération d'une communauté urbaine refusant de financer les travaux d'aménagement d'un abattoir local a été annulée (CE, Ass, 19 juillet 2011, communauté urbaine du Mans).

De la même manière, la liberté de culte implique que des locaux soient mis à disposition de fidèles pour des rites religieux. Le juge des référés saisi en référé liberté peut imposer cette mise à disposition (CE, ordonnance, 23 septembre 2015).

II / Le risque de recours contentieux des délibérations des collectivités territoriales doivent les inciter à motiver et encadrer les modalités de leurs interventions

Il ressort de la jurisprudence que les délibérations des collectivités territoriales sont très souvent contestées par des requérants, associations défendant la laïcité.

Or, les délibérations mises en cause sont régulièrement annulées, au moins en première instance.

Dans ces conditions, les collectivités pourraient agir dans deux directions :

A. Motiver et encadrer soigneusement les conditions de leur intervention

La jurisprudence insiste sur l'intérêt qui s'attache au versement de la subvention litigieuse. Pour se prémunir contre ce risque, les collectivités devraient :

- documenter dans les délibérations cet intérêt, y compris en le proportionnant au vu de la somme octroyée (intérêt touristiques, socio-éducatif ...)
- Contractualiser avec son bénéficiaire pour que ce dernier s'engage sur l'usage de la subvention (critère de l'affectation dégagée par la jurisprudence relative à la Basilique de Fourvière) ou que le récipiendaire s'engage à mettre en œuvre des activités socio-éducatives.

De même pour la conclusion du BEA, le montant déterminé au titre de la redevance devrait être explicité, à la fois au stade des délibérations l'autorisant et dans le contrat de bail.

B. Les collectivités territoriales pourraient développer d'autres modalités de soutien avec l'appui de l'Etat

Il semblerait que la possibilité de garantir un emprunt prévue à l'article L. 2252-4 du CGCT ait été peu utilisée. Elle présente pourtant l'avantage pour la collectivité territoriale de ne pas se traduire par un décaissement de trésorerie.

Cette modalité devrait néanmoins être encadrée et suppose que l'association culturelle bénéficiaire puisse apporter des contregaranties.

Les préfets pourraient être mobilisés pour faire connaître auprès des collectivités cette modalité d'intervention.

En toute hypothèse, les préfets devraient respecter les injonctions en référé du juge administratif sur l'autorisation d'ouverture de lieux de culte et se substituer aux maires dans leurs pouvoirs lorsque ceux-ci refusent de faire application d'une décision du juge des référés (CE, ord des 9 novembre 2015 et 19 janvier 2016, Association Musulmane El Fath).