

Questions / Réponses

JANVIER 2008

Le maire et la laïcité

Les maires se heurtent à de nombreuses difficultés pour respecter et faire respecter le principe de laïcité. Alors que les questions traditionnelles n'ont pas disparu (port des signes par les fonctionnaires, financement des écoles religieuses, etc.), de nouveaux problèmes apparaissent, liés notamment aux activités sectaires, à la gestion des cimetières ou à l'édification de lieux de culte.

- [I. LES PRINCIPES GENERAUX](#)
- [II. L'EXERCICE DU POUVOIR DE POLICE DU MAIRE](#)
- [III. LES EDIFICES ET LIEUX DE CULTE](#)
- [IV. L'EXPRESSION DU CULTE](#)

I. LES PRINCIPES GENERAUX

II. L'EXERCICE DU POUVOIR DE POLICE DU MAIRE

III. LES EDIFICES ET LIEUX DE CULTE

La personne publique est-elle tenue d'entretenir les lieux de culte ?

Oui et non. En théorie il s'agit d'une faculté et non d'une obligation d'entretien.

Cependant, bien que la loi mentionne une simple faculté, les collectivités publiques sont tenues, en pratique, d'assurer à leurs frais le bon état de ces dépendances de leur domaine public, car le défaut d'entretien est susceptible, en cas de dommages aux personnes ou aux biens, d'engager leur responsabilité (CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur, Lebon, p. 573).

Il s'agit d'une responsabilité sans faute à l'égard des tiers et d'une responsabilité pour faute présumée à l'égard des usagers, le propriétaire ne pouvant s'exonérer qu'en prouvant la faute de la victime ou l'entretien correct (CE, 20 avril 1966, Ville de Marseille, n° 63176 sur les défauts de la grille du porche d'une église).

Quels sont les travaux susceptibles d'être pris en charge par la personne publique propriétaire ?

Les personnes publiques ne peuvent engager d'autres dépenses que celles nécessaires à l'entretien et à la conservation des édifices du culte.

La faculté ouverte aux personnes publiques est néanmoins limitée aux réparations, ce qui concerne uniquement les travaux de gros œuvre nécessaires à la conservation de l'édifice, et non les travaux d'aménagement ou d'entretien courant de celui-ci.

Attention

Le nettoyage, les embellissements ou agrandissements ne sont pas susceptibles d'être pris en charge. Est illégale la prise en charge par une commune de la part des dépenses d'électricité des églises affectées à l'exercice même du culte (CAA Nancy, 5 juin 2003, Commune de Montaulin n° 99NC01589). L'acquisition d'objets mobiliers culturels ne peut pas être considérée comme une dépense d'entretien ou de conservation (CE, 11 juillet 1913, Commune de Dury n° 48342).

La commune a-t-elle l'obligation d'effectuer les travaux financés par les tiers ?

Oui. Lorsque la personne publique propriétaire des édifices affectés à l'exercice public du culte refuse d'effectuer les travaux requis par la dégradation desdits édifices, les fidèles peuvent offrir un concours financier en vue de réaliser les réparations nécessaires. Dans ce cas, la collectivité a l'obligation d'accepter cette offre qu'elle ne peut refuser sans engager sa responsabilité. Les personnes publiques propriétaires sont donc tenues d'effectuer les travaux financés par les fidèles (CE, ass. 26 oct. 1945, Chanoine Vaucanu, Lebon, p. 212).

Attention

Les ministres et les fidèles du culte concerné ne sauraient, de leur propre initiative, procéder sur un édifice du culte appartenant à une personne publique aux travaux qu'ils estiment indispensables sans que les autorités administratives compétentes aient décidé de les engager (TA Lille, 29 novembre 1972, Sieur Henry Lebon, p. 932).

La mise à disposition gratuite d'un bien public à l'exercice d'un culte est-elle légale ?

Non. La mise à disposition gratuite d'un bien public pour pratiquer un culte est de toute évidence illicite et doit être considérée comme une subvention déguisée dès lors que l'occupation de ce bien public est généralement payante.

La mise à disposition gratuite est contraire à l'interdiction d'aider les cultes et à la prohibition des libéralités (CE, 26 mai 1911, Commune de Heugas, Lebon p. 624).

En revanche, rien ne s'oppose à ce que des organismes religieux utilisent le domaine public ou privé moyennant le paiement des mêmes sommes que les autres utilisateurs dans le respect du principe d'égalité.

La vente ou la location d'un terrain à un prix très inférieur à sa valeur réelle sont-ils constitutifs d'une subvention déguisée à un culte ?

Oui. Certaines communes tentent de contourner la prohibition des subventions sous l'apparence de contrats ordinaires de location à prix dérisoire ou de contrats de vente à prix réduit.

Or, une mise à disposition gratuite (CE, 26 mai 1911 Commune de Heugas, Lebon p. 624) ou moyennant un loyer dérisoire (CE, 7 avril 1911, Commune de Saint-Cyr-de-Salerne) est contraire à l'interdiction de subventionner les cultes.

Pour vérifier qu'un bas loyer ne dissimule pas une subvention, le juge prend en compte l'état du bâtiment ainsi que l'absence d'offre d'un loyer supérieur (CE, 18 novembre 1994 Roger Bischoff c/ Commune de Mouhers n° 90866). De même, la vente d'un terrain à un prix très largement inférieur à sa valeur réelle constitue une subvention déguisée au culte prohibée par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 (TA Orléans, 16 mars 2004, Fédération d'Indre-et-Loire de la libre pensée n° 013376).

Qu'est ce qu'un bail emphytéotique administratif ?

La conclusion d'un bail emphytéotique administratif (BEA) est soumise à des conditions spécifiques liées à leur objet dont la liste est fixée par

l'article L.1311-2 du CGCT.

L'avantage pour le preneur est considérable car cette opération revient en réalité à donner pour une longue durée un terrain pour la construction d'un édifice du culte.

Néanmoins, les articles L.451-1 et suivants du Code rural prévoient que les travaux, réparations et aménagements des immeubles ou terrains mis à dispositions par bail emphytéotique sont à la charge du preneur.

La commune peut-elle conclure un BEA pour l'édification d'un lieu de culte ?

Oui. En principe les personnes publiques ne doivent pas participer à la construction d'immeubles destinés au culte en raison de la loi de 1905.

Cette pratique s'est néanmoins développée sous la forme d'un BEA permettant alors de faire construire par une association culturelle sur un terrain spécialement réservé, un lieu de culte dont les communes deviendront propriétaires à l'expiration du bail, avec application du régime de la domanialité.

Attention

Ce « BEA cultuel » a été légalisé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 et codifié à l'article L.1311-2 du CGCT qui dispose que : « Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique [...] en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ».

Ce « BEA cultuel » a été légalisé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 et codifié à l'article L.1311-2 du CGCT qui dispose que : « Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique [...] en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ».

Le loyer d'un BEA cultuel est-il libre ?

Non, comme l'ont rappelé les juges administratifs à au moins deux reprises cette année.

A Marseille, le BEA de 99 ans pour un loyer symbolique de 300 euros par an établi entre la mairie et l'association « La mosquée de Marseille » a été déféré devant le tribunal administratif (TA) qui a estimé que « ledit bail emphytéotique administratif litigieux doit être regardé comme accordant une subvention à l'association culturelle ». Pour requalifier ce bail en subvention, le juge s'est fondé sur l'insuffisance de ce loyer (TA Marseille, 17 avril 2007, n° 0605998).

De même, le bail à 1 euro symbolique concédé par la ville de Montreuil à la future mosquée a été censuré par le TA. La délibération du conseil municipal du 25 septembre 2003 a été annulée car le montant de la redevance était assimilable à l'octroi d'une subvention (TA Cergy-Pontoise, 12 juin 2007 n° 0306171).

Les collectivités peuvent-elles garantir les emprunts pour la construction d'édifices culturels ?

Oui. Les articles L.2252-4 et L.3231-5 du CGCT prévoient que les communes et les départements peuvent garantir les emprunts contractés pour financer, dans les agglomérations en voie de développement, la construction par des associations culturelles d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux.

« Pour la construction d'édifices du culte, plusieurs dispositifs permettent de favoriser les projets, indépendamment du caractère cultuel 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 » (Conseil d'Etat, rapport public 2004).

La collectivité garante, qui doit verser les sommes dues par l'emprunteur défaillant, participe donc, éventuellement, très directement au financement de l'édifice religieux.

Le maire peut-il légalement réserver dans son plan local d'urbanisme (PLU) un emplacement exclusivement destiné à la construction d'un édifice cultuel ?

Oui. Dans une circulaire en date du 15 février 2005 (NORINTA0500022C), le ministre de l'Intérieur énonce : « Selon le Conseil d'Etat, un plan d'occupation des sols peut réserver un emplacement pour l'édification d'un lieu de culte car un édifice cultuel peut présenter, au regard des caractéristiques de l'opération urbanistique projetée, "le caractère d'une installation d'intérêt général au sens du 8° de l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme" (CE 25 septembre 1996, n° 109754) ».

Le maire peut-il refuser un projet d'édifice cultuel pour des motifs d'urbanisme ?

L'édification d'un lieu de culte peut être empêchée pour des motifs liés à l'application des règles en vigueur, notamment des règles en matière d'urbanisme et de construction des édifices recevant du public. Selon la circulaire précitée (cf. question 38), « le non-respect de la destination d'un terrain classé, l'insuffisance de places de parking ou le non-respect de la hauteur plafond sont autant de cas dans lesquels le permis de construire peut être refusé à bon droit ».

Attention

Le juge administratif veille à ce que le droit de l'urbanisme ne soit pas détourné de son objet pour empêcher la construction d'un édifice du culte et le juge judiciaire qualifie de voie de fait l'utilisation inappropriée par une autorité municipale de son droit de préemption pour empêcher l'édification d'un lieu de culte (CA Rouen, 23 février 1994, JurisData 1994-041839).

Une commune peut-elle participer au financement de travaux effectués sur un édifice privé affecté à l'exercice d'un culte ?

Oui. Il a été jugé que la ville de Lyon a pu légalement financer l'accessibilité aux handicapés de la basilique de Fourvière (CAA Lyon, 26 juin 2007 n° 03LY00054) et le juge a considéré que « les travaux à l'exécution desquels a été affectée la subvention litigieuse ont été projetés par la Fondation Fourvière, laquelle a pour partie une activité culturelle, pour la réalisation d'un ascenseur qui, [...] a pour objet d'améliorer l'accessibilité des personnes à mobilité réduite à la nef et à la crypte de cette basilique, lesquelles sont le lieu d'une très importante fréquentation touristique ; que [...] cet équipement doit être regardé comme répondant à un objectif d'intérêt général et n'étant pas spécialement destiné à l'exercice d'un culte ; que dès lors le moyen tiré de ce que la délibération attaquée aurait méconnu les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 doit être écarté ».

Les communes doivent-elles contribuer au financement des écoles religieuses ?

Oui. En vertu du principe de parité (loi Debré n° 59-1557 du 31 décembre 1959), les communes doivent contribuer au financement des écoles privées sous contrat implantées sur leur territoire mais aussi hors de leur territoire.

L'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales étend au financement des écoles privées sous contrat les procédures qui régissent la répartition des dépenses de fonctionnement des écoles entre les communes de résidence et les communes d'accueil. Il précise qu'à défaut d'accord entre les communes sur les modalités de répartition des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat, le préfet fixe leurs contributions respectives, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, comme il le fait déjà pour la répartition de la contribution des communes au financement des écoles publiques.

Quelles sont les conséquences financières pour les communes ?

La nouvelle circulaire du ministre de l'Éducation nationale n°2007-142 du 27 août 2007 (BOEN du 6/09/2007) reprend intégralement la précédente (annulée par le Conseil d'Etat pour des motifs de forme dans un arrêt du 4 juin 2007) à l'exception de trois suppressions dans la liste des dépenses à prendre en compte pour le forfait communal. Cette circulaire fait l'objet d'un nouveau recours, notamment de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

La circulaire du 27 août 2007 rappelle notamment que les dépenses de fonctionnement d'une classe élémentaire sous contrat d'association constituent une dépense obligatoire à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Ces dépenses comprennent notamment l'entretien des locaux liés aux activités d'enseignement, l'entretien du mobilier scolaire, le coût des

transports pour emmener les élèves de leur école aux activités scolaires...



IV. L'EXPRESSION DU CULTE

LES RÉFÉRENCES

Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat (JORF du 11 décembre 1905, version consolidée au 29 juillet 2005)

Loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques (JORF du 29 mars 1907)

Loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés (JO du 3 janvier 1960)

Décret du 1er octobre 1997 relatif à la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort

Loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics (JO n° 65 du 17 mars 2004 p. 5190 texte n° 1)

Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (JO n° 190 du 17 août 2004 p. 14545, texte n° 1)

Circulaire du 27 août 2007 n° 2007-142 DU 27-8-2007 relative aux modifications apportées par la loi relative aux libertés et responsabilités locales en matière de financement par les communes des écoles privées sous contrat (BOEN n° 31 du 6 septembre 2007)

Ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques (JO n° 95 du 22 avril 2006 p. 6024 texte n° 21)

LES DOCUMENTS À CONSULTER

Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République

Rapport au président de la République, publié en 2003. Ce rapport rend compte des travaux de la commission présidée par Bernard Stasi et installée par le président de la République le 3 juillet 2003. Abordant la laïcité comme principe universel et valeur républicaine puis comme principe juridique, la Commission propose ensuite un « diagnostic » et une série de propositions visant à « affirmer une laïcité ferme qui rassemble ».

www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000725/index.shtml

« Un siècle de laïcité »

Rapport public 2004 du Conseil d'Etat : le rapport fait l'état des lieux et le bilan de cent ans d'application de la loi de 1905 et, plus largement, du principe de laïcité, « et ce, en mettant en valeur : le poids de l'histoire ; la complexité du sujet, qui va bien au-delà du strict exercice des cultes ; le pragmatisme avec lequel le principe de laïcité s'est appliqué ainsi que les antagonismes et soubresauts qui ont marqué sa mise en œuvre ; le rôle du juge administratif dans cette mise en application, par une interprétation libérale et pratique des textes ».

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000121/0000.pdf>

« Les relations des cultes avec les pouvoirs publics »

Rapport de Jean-Pierre Machelon au ministre de l'Intérieur. La Documentation française, 2006. Ce rapport propose de donner aux communes la possibilité de subventionner directement la construction de lieux de culte sur leur sol. Elle préconise que les maires soient incités à prévoir des espaces réservés aux lieux de culte dans leurs documents d'urbanisme.

<http://1001nights.free.fr/textes/rapport-commission-machelon.pdf>