

# **Rapport**

**Commission de réflexion juridique sur les relations des  
cultes avec les pouvoirs publics**

**20 septembre 2006**



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LE MINISTRE D'ÉTAT

Paris, le 20 OCT. 2005

Monsieur le Professeur,

La commémoration du centenaire de la loi du 9 décembre 1905 témoigne de l'attachement de la communauté nationale aux grands équilibres de la laïcité à la française, qui garantit la liberté des cultes et le droit de croire ou de ne pas croire.

Néanmoins, les échanges que j'ai menés, comme ministre chargé des cultes, avec les représentants des grandes religions de notre pays m'ont convaincu de la nécessité d'apporter, aujourd'hui, un certain nombre d'amendements au corpus des textes (loi de 1905, dispositions du code général des collectivités territoriales, du code de l'urbanisme, du code général des impôts...) régissant l'exercice des cultes et leurs relations avec les pouvoirs publics.

Je m'interroge, tout particulièrement, sur les modalités des relations entre les communes et les cultes, en ce qui concerne, d'une part, le régime de la construction et de l'aménagement des lieux de cultes et, d'autre part, la police spéciale des cimetières. L'articulation entre les associations culturelles régies par la loi de 1905 et les associations dites culturelles régies par la loi de 1901 me semble également devoir faire l'objet d'un examen approfondi. Il en est de même du régime fiscal des cultes.

*Monsieur Jean-Pierre MACHELON  
Professeur à l'Université René Descartes - Paris 5  
Directeur d'études à l'École pratique des hautes études*

Il me paraît important que cette réflexion, partant d'une analyse du droit positif et prenant en compte les attentes des grandes religions de France, puisse conduire à des propositions opérationnelles passant, le cas échéant, par des ajustements législatifs et réglementaires.

C'est dans cet esprit que je vous serais très reconnaissant de bien vouloir conduire les travaux d'une Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics.

Cette Commission associera, sous votre présidence et avec le concours d'un rapporteur membre du Conseil d'Etat, des experts du droit des cultes et de sa pratique, venant d'horizons différents. Elle entendra les représentants des grandes religions de France et toutes les personnes (élus, responsables associatifs, hauts fonctionnaires, universitaires...) dont l'audition lui semblera nécessaire.

Elle me rendra ses conclusions en juin 2006.

En vous assurant de ma confiance dans la conduite de ces importants travaux, je vous prie d'accepter, Monsieur le Professeur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Nicolas SARKOZY



## Considérations générales

La commémoration du centenaire de la loi du 9 décembre 1905 a permis de mesurer combien les Français demeurent attachés au régime de séparation des Eglises et de l'Etat mais aussi combien la France, considérée dans son paysage confessionnel, a changé depuis cette date fondatrice.

En un siècle s'est affirmée une diversité religieuse sans précédent. Les quatre cultes reconnus en 1905 (catholicisme, protestantisme réformé et luthérien, judaïsme)<sup>1</sup> côtoient aujourd'hui des religions géographiquement ou historiquement nouvelles. Ainsi l'islam, mais aussi les sagesses d'Asie, à commencer par les bouddhismes, sans oublier ces autres formes, anciennes ou modernes, de christianisme que sont l'orthodoxie ou les Eglises évangéliques, font partie intégrante du paysage religieux français. La France est ainsi le pays européen qui compte le plus grand nombre de musulmans, de juifs et de bouddhistes. Cette diversité est encore plus significative Outre-mer, comme l'illustre l'île de la Réunion où coexistent chrétiens, hindouistes et musulmans.

Complexe, multiple, difficile à saisir, offrant au regard une multitude de groupes, de structures, et d'affiliations de natures, de tailles et de pratiques différentes : tel se présente le tableau confessionnel de la France contemporaine. En ressortent des problèmes inconnus en 1905, à commencer par la délimitation du fait religieux, dès lors que des définitions jusque là normatives ne suffisent plus à rendre compte de ces réalités nouvelles : ainsi de la notion de « ministre du culte », indissociable de la paroisse catholique ou protestante, mais peu pertinente, par exemple, dans le cadre d'une mosquée sunnite ou d'un dojo zen. La présence durable, sur le territoire national, de nouvelles identités confessionnelles qui, le plus souvent, rassemblent des personnes issues d'autres continents (Afrique, Asie, Amérique) et représentent des expressions en provenance d'autres aires de civilisation, montre bien que la mondialisation n'est pas seulement économique, mais aussi culturelle et religieuse.

---

<sup>1</sup> Il ne faut toutefois pas oublier que la France religieuse d'avant 1905 comptait une importante population musulmane dans les départements algériens.

## ***Le panorama religieux***

Faute de statistiques publiques recensant l'appartenance religieuse des Français (le dernier recensement officiel date de 1872), il est toutefois difficile de quantifier cette mutation. En croisant les diverses estimations et projections que donnent habituellement les enquêteurs et experts, qui s'appuient sur les chiffres avancés par les groupes religieux eux-mêmes, on peut néanmoins esquisser le tableau suivant :

- *Le catholicisme* demeure largement majoritaire, même s'il connaît, en proportion, une baisse sensible depuis les années 70. En 2006, selon un sondage IFOP-La Croix, 65% des Français se déclaraient catholiques, alors qu'ils étaient, au début des années 70, plus de 80 % à le faire et 90 % en 1905. Si les catholiques pratiquants réguliers sont de moins en moins nombreux, leur identité s'est affermie, grâce notamment aux « communautés nouvelles » et aux mouvements charismatiques.

- *L'agnosticisme* progresse. Le nombre des personnes ne s'identifiant à aucune religion (plus de 25% des Français) augmente, en particulier chez les jeunes. Toutefois, se dire « sans religion » ne signifie pas nécessairement, que l'on se sente athée ou que l'on se désintéresse des questions dites « spirituelles ». Par ailleurs, cette tendance n'empêche pas la progression parallèle de formes de sacralité diffuses ou sectaires.

- *L'islam* est globalement devenu la deuxième religion de France, non sans présenter une grande diversité d'expressions. On estime actuellement à environ 4 millions le nombre de personnes de tradition musulmane, soit 6 % de la population (mais 14 % des 18-24 ans), liées pour beaucoup au Maghreb, mais aussi à l'Afrique noire ou la Turquie.

- *Le protestantisme* demeure stable en nombre, mais varie en composition. Représentant environ 2 % de la population (4 % des 18-24 ans), soit 1,2 million de personnes, les protestants ont vu croître le nombre des évangéliques et des pentecôtistes en leur sein : on estimait, en 2005, qu'ils étaient 350 000 (395 000 en comptant les églises évangéliques de diasporas étrangères), soit près de 30%.

- *Les chrétientés historiques* (environ 750 000 personnes) connaissent un élargissement notable, tout en gardant une représentation éclatée. A l'Eglise orthodoxe (estimée à 300 000 membres), et à l'Eglise apostolique arménienne (même ordre de grandeur), il faut ajouter les fidèles que comptent les diverses Eglises orientales indépendantes ou unies à Rome (copte, syriaque, chaldéenne, maronite, etc.).

- *Le judaïsme* a traversé une indéniable période d'expansion. Il compte environ 600 000 personnes qui sont, pour une notable majorité, d'origine sépharade à la suite de l'arrivée en

métropole des juifs d'Afrique du Nord dans les années 1960. Un fort mouvement de renouveau de l'identité, des études et de la pratique marque le judaïsme français.

- *Le bouddhisme* a quitté la marginalité dans laquelle il a longtemps été confiné en France. Il dépasse d'ailleurs en rayonnement sa stricte importance numérique puisque l'on estime le nombre de ses fidèles à 300 000, originaires pour l'essentiel d'Asie, auxquels il faut ajouter un groupe fluctuant de pratiquants venus d'autres horizons, estimé à 100 000 membres, soit un total de 400 000 personnes.

- *Les mouvements religieux atypiques* connaissent, en dépit des polémiques qu'ils déclenchent et quel que soit le statut qu'on leur attribue, une certaine vitalité. On le constate, par exemple, chez les témoins de Jéhovah, qui revendiquent près de 140 000 « proclamateurs », dont plus de 20 000 Outre-mer.

### ***Le rôle de la commission***

Ces profonds changements sociologiques conduisent naturellement à s'interroger sur la façon dont notre droit des cultes peut accompagner cette évolution.

Après avoir rappelé « l'attachement de la communauté nationale aux grands équilibres de la laïcité à la française, qui garantit le droit de croire ou de ne pas croire », c'est la mission que le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a confiée à la commission de « réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs public », en l'invitant à mener un complet examen du cadre juridique régissant l'exercice de la liberté de culte.

Qu'il puisse être question des « relations entre les cultes et les pouvoirs publics » dans un régime de séparation des Eglises et de l'Etat ne saurait surprendre. La République, en effet, ne peut ignorer le fait religieux qui, comme fait social, intéresse forcément les responsables de l'ordre public. L'histoire même de la laïcité en France contredit l'idée d'une étanchéité absolue entre les deux sphères. Concrètement, la « non-reconnaissance », proclamée à l'article 2 de la loi de 1905, visait à rompre avec le système concordataire, à réduire l'influence de l'Eglise catholique, alors sociologiquement dominante, et à garantir la prégnance des valeurs républicaines. Cent ans de pratique du régime de séparation montrent que celui-ci est envisagé désormais comme un espace de relation entre des réalités définitivement distinctes. Ainsi, exemples parmi d'autres de cet esprit de concertation, chaque année, le président de la République, lors des traditionnelles cérémonies des vœux, reçoit les représentants de divers cultes ; de même que, depuis l'accord du

13 février 2002 conclu à l'initiative de M. Lionel Jospin, le Premier ministre rencontre régulièrement le Président, le vice-président, le secrétaire général de la Conférence des évêques de France, accompagnés de l'archevêque de Paris et en présence du nonce apostolique.

La sécularisation y est pour beaucoup. Dans l'ensemble de l'Europe occidentale, les pratiques rituelles collectives ont reculé au profit d'une conception individuelle et subjective du sacré. En France, le clivage entre « religieux » et « laïcs », qui structurait les oppositions idéologiques au XIX<sup>e</sup> siècle, a laissé la place à une laïcité volontiers qualifiée « d'apaisée », en dépit des débats de ces dernières années sur les signes religieux à l'école. La contribution des Eglises à la vie en société n'est plus perçue, désormais, comme la manifestation indésirable d'un désir d'hégémonie politique. Ainsi que le soulignait le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin dans un entretien au journal *La Croix* en date du 14 février 2005 : « Si les religions n'ont pas vocation à édicter des règles s'imposant à nos concitoyens dans le champ social [...], cela ne signifie évidemment pas que les Eglises ne peuvent pas s'exprimer sur des questions de société... Ce qui prévaut d'ailleurs aujourd'hui, c'est une forme d'apaisement et même très régulièrement, une intervention positive des religions dans le dialogue public. »

A l'heure actuelle, la « non-reconnaissance » cristallise donc l'attachement des Français au principe selon lequel la République n'accorde de prééminence à aucun culte. L'Etat est neutre en matière confessionnelle. Il n'ignore pas pour autant le fait religieux.

### ***Réaffirmer la laïcité***

C'est dans un tel contexte que la commission a été invitée à rechercher une meilleure adaptation du droit des cultes à l'évolution de la société française contemporaine, de manière à donner tout son sens et sa portée à la liberté de religion. Présente de façon constante dans toute notre histoire institutionnelle depuis la Révolution, et aujourd'hui protégée par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, celle-ci est, en droit public français, inséparable du principe de laïcité.

De ce principe, diverses définitions sont données aujourd'hui. L'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 après avoir disposé que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale », ajoute aussitôt que « elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origines, de race ou de religion. Elle respecte toutes les

croyances ». Le Conseil d'Etat, dans son *Rapport public pour 2004* souligne que la laïcité doit « à tout le moins se décliner en trois principes : ceux de neutralité de l'Etat, de liberté religieuse et de respect du pluralisme ». Le Conseil constitutionnel, pour sa part, dans sa décision du 19 novembre 2004<sup>2</sup>, soumet l'idée de laïcité à l'effectivité de la loi commune, « interdisant à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers ».

La mission de la commission n'est pas d'ajouter une nouvelle interprétation aux grands principes. Pas davantage, elle ne saurait remettre en cause le compromis laïque auquel le président et les membres de la commission, à l'instar de la grande majorité des Français, sont attachés. Au cours de leurs nombreuses auditions, ils ont pu relever que le même sentiment prévalait chez les responsables des grandes religions historiques en France. Ce n'est d'ailleurs pas le moindre des mérites de la loi de 1905 que de trouver, aujourd'hui, de fermes défenseurs parmi les représentants de familles spirituelles qui, hier, la vouaient aux gémonies. En regard de la rigoureuse police des cultes qui caractérisait le régime concordataire, et une fois dépassés les aspects les plus violents de l'anticléricalisme militant, la loi du 9 décembre 1905 apparaît en effet d'abord comme un texte favorable à la liberté religieuse.

### ***Une réflexion juridique***

Le contenu proprement juridique de la loi de 1905 est mal connu. Abondamment analysée par les historiens ou les sociologues, elle a insuffisamment suscité l'intérêt des juristes, à quelques notables exceptions près, ces dernières décennies. On le regrettera d'autant plus que, avant de représenter un objet de philosophie ou de science religieuse, elle est un texte de loi, qui énonce des principes et détaille les règles qui les mettent en œuvre, en déterminant comment ces règles intègrent, jour après jour, les religions et les pratiques de leurs fidèles à la vie de la cité.

On ne peut ainsi réduire la loi de séparation à la seule première phrase de son article 2, aux termes duquel « la République ne reconnaît ni ne salarie aucun culte ». La loi compte 44 articles divisés en 6 titres, pour certains d'une redoutable technicité. Une lecture attentive du texte montre qu'il contient essentiellement, de manière directe ou indirecte, des règles à caractère patrimonial, ce qui ne surprendra guère puisqu'il s'agissait de régler un « divorce ».

---

<sup>2</sup> N° 2004-505 DC *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*

Des éléments de rupture et de continuité se mêlent ici. La loi est novatrice en ce qu'elle met fin au service public des cultes reconnus : pour ce faire, elle substitue aux établissements du culte (menses, fabriques, consistoires, conseils presbytéraux) des personnes morales de droit privé, les associations cultuelles. La loi est conservatrice en ce qu'elle entérine la propriété publique d'une partie importante du patrimoine religieux - ce qui ne manque pas de surprendre dans le cadre d'une « séparation des Eglises et de l'Etat » - ; elle maintient aussi les aumôneries (nécessaires au libre exercice du culte) ; elle veille, enfin, à la liberté d'organisation des instances religieuses. Il fallait décourager les dissidences. L'article 4, dont Jean Jaurès a été l'un des inspirateurs, prévoit ainsi le transfert des biens des anciens établissements publics aux associations conformes aux règles d'organisation générale du culte qu'elles entendent exercer.

La loi de séparation, telle qu'elle est applicable en 2006, ne correspond plus au texte paru au Journal officiel du 11 décembre 1905. Elle a été modifiée une bonne dizaine de fois<sup>3</sup>. Envisager son actualisation ne paraît pas illégitime et ne menace aucunement notre héritage républicain. Notre modèle d'intégration pourrait même se trouver renforcé par certaines mises à jour. Les envisager apparaît d'autant plus opportun que la diversification du paysage religieux français pose en termes renouvelés la question de l'égalité du traitement entre les cultes.

### ***Se saisir des faits***

Il est hors de question de nier ou d'occulter la légitime représentativité dont bénéficient les religions liées à l'histoire de la nation française et ancrées depuis des siècles sur son sol. Mais

---

<sup>3</sup> Elle a été modifiée très exactement à treize reprises : Loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public du culte, JO 3 janvier 1907, p. 34, loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques, JO du 29 mars 1907, p.2493, loi du 13 avril 1908 modifiant les articles 6,7,8,9,10, 13 et 14 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la Séparation des Eglises et de l'Etat, JO14 avril 1908, p. 2609-2610, loi du 19 juillet 1909 relative aux contributions directes et aux taxes y assimilées de l'exercice 1910, JO 20 juillet 1909, p.7778, loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, JO 4 janvier 1914, p. 132, décret du 4 avril 1934 portant suppression à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1935 des allocations attribuées aux communes en vertu de l'article 41 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, JO 5 avril 1934, p.3499, loi n°1114 su 25 décembre 1942 portant modification de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, JOEF 2 janvier 1943, p.17-18, décret n°66-388 du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations, JO 17 juin 1966, p. 4870, loi n°73-4 du 2 janvier 1973 relative au code du travail, loi du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, JO 23 décembre 1992, p.17592 et 17594, loi n°98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, JO du 3 juillet 1998, p. 10144 ; ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de l'éducation, JO du 22 juin 2000, p.9348, 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 relatives à leur comptes annuels, JO du 29 juillet 2005, p. 12350/12351)

que penser cependant du principe selon lequel « la République respecte toutes les croyances » dès lors que les fidèles de deux confessions en expansion récente sur l'ensemble du territoire, l'islam et le christianisme évangélique, rencontrent de réelles difficultés pour pratiquer leur culte ?

De nombreux exemples de discrimination ont, en effet ; été rapportés à la commission, notamment sous la forme d'un usage systématique (et illégal) du droit de préemption par certains maires pour empêcher la création de lieux de culte. De tels comportements sont contraires à nos principes constitutionnels. Autant que les revendications communautaristes les plus inacceptables, telles la demande de plages horaires réservées aux filles dans les piscines municipales, ils contribuent à dénaturer notre conception de la laïcité, fondée sur la neutralité et l'égalité.

De surcroît, la sociologie des fidèles de ces confessions d'implantation récente explique qu'ils ne possèdent pas de patrimoine immobilier et qu'ils peinent à le constituer. L'interdiction faite aux collectivités publiques de contribuer à la construction de nouveaux lieux de culte, alors qu'elles peuvent participer à l'entretien d'une partie du patrimoine existant, accentue encore la disparité avec les cultes plus traditionnels. Nombre d'élus locaux auditionnés par la commission ont regretté de devoir se livrer à de périlleuses contorsions juridiques pour favoriser l'intégration de ces populations et répondre à leur attente en matière culturelle. Ainsi, paradoxalement, notre droit peut être perçu comme pénalisant pour ceux qui, refusant de céder à des tendances plus fondamentalistes ou de rechercher des financements étrangers, font pleinement le choix de la République.

### ***Méditer l'histoire***

La révérence envers la loi de 9 décembre 1905 ne doit pas empêcher la recherche de solutions à une situation sur la description de laquelle s'accordent plusieurs rapports officiels (tel que le rapport Marchand sur *l'intégration des immigrés*<sup>4</sup> ou celui du Haut conseil à l'intégration *L'islam dans la République*<sup>5</sup>). Notre droit des cultes a déjà fait montre de flexibilité à plusieurs reprises. Ces instruments se sont bien souvent développés en dehors de la loi de 1905.

La réception du cadre juridique issue de la séparation par l'Eglise catholique s'est faite à la suite des lois de 1907 et 1908 et des accords Poincaré-Cerretti de 1923-1924. Dans les années

---

<sup>4</sup> Doc. A.N. n°1348, 11 mai 1990

1930, les « chantiers du cardinal » ont banalisé le recours aux baux emphytéotiques : ces contrats, d'une durée de 18 à 99 ans, confèrent au bénéficiaire un droit réel sur un bien, en contrepartie du respect d'un cahier des charges négocié avec la collectivité, le loyer tenant compte des contraintes pesant sur le preneur. Le retour à ce type de contrat s'est souvent apparenté à une subvention au profit du preneur, dont, jusqu'il y a peu, la légalité, faute de dispositions législatives, aurait pu être contestée sur la base de l'article 2 de la loi de 1905 interdisant toute forme de subventions aux cultes. Plus tard, la loi du 29 juillet 1961 a permis aux départements et aux communes de se porter caution pour des dépenses liées à la construction d'édifices du culte.

### *Les questions essentielles*

Notre droit des cultes traverse néanmoins, on l'a vu, diverses difficultés objectives. A l'issue de longs mois de travaux, la commission a pu constater à quel point convergeaient les analyses des dizaines de personnes qu'elle a auditionnées (responsables religieux, élus locaux, hauts fonctionnaires, experts juridiques, sociologues et chercheurs, représentant un très large spectre de sensibilités, d'expériences et de réflexions) : sans remettre en cause les principes, il apparaît bien souvent nécessaire d'aménager et d'homogénéiser les pratiques.

L'audition de nombreuses personnalités a permis de mesurer que notre droit des cultes bénéficie d'une assise solide dans l'opinion. D'une manière générale, le souhait de conserver notre système institutionnel est fort et entier. Si certains particularismes locaux, en Alsace-Moselle tout spécialement, peuvent encore susciter des critiques d'ordre théorique, il est apparu que les populations concernées y sont en général très attachées. Aussi la commission a-t-elle inscrit ses réflexions dans le cadre institutionnel existant, non sans formuler un certain nombre de recommandations afin d'harmoniser ces régimes spéciaux avec l'exigence constitutionnelle d'égalité des citoyens dans l'exercice de la liberté de culte.

Consensus renouvelé sur les principes, difficultés récurrentes à l'épreuve des faits : tel est donc apparu, au fil des auditions, notre droit des cultes. Les questions suivantes, pour participer de soucis communs qui transcendent les clivages confessionnels, politiques, ou culturels, n'en ressortent que plus cruciales :

---

<sup>5</sup> La documentation française, 2000, collection des rapports officiels.

- *La question immobilière.* Elle est au cœur des préoccupations des responsables religieux, particulièrement musulmans et évangéliques. A côté des édifices des anciens cultes reconnus, on dénombrait en France, en 2005, 1685 mosquées et salles de prières d'une part, environ 1850 salles (ou temples) des églises évangéliques d'autre part. L'islam, en phase de rattrapage intense, rencontre toujours des difficultés pour financer ses lieux de culte, notamment en termes de trésorerie. Les mouvements évangéliques, de leur côté, outre d'analogues problèmes de fonds propres, rencontrent des difficultés récurrentes pour obtenir des permis de construire. Toutefois, cette question immobilière concerne aussi les religions dont la présence sur le territoire est historique, compte tenu de la nouvelle carte de la demande religieuse, qui ne correspond pas toujours à celle de leur patrimoine immobilier.

- *La question du statut des associations culturelles prévues par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905.* Sans être le seul support juridique permettant d'exercer des activités culturelles, ce statut en constitue à bien des égards le droit commun. Il permet d'accéder à des avantages fiscaux non négligeables ainsi qu'à la capacité de percevoir des dons et legs dès lors que sont respectées les conditions dégagées par la jurisprudence du Conseil d'Etat : un objet exclusivement culturel et le respect de l'ordre public. Néanmoins, tous ceux qui y ont recours depuis longtemps en dénoncent de façon systématique les contraintes excessives. Quant aux confessions émergentes, force est de noter que seulement 10 % des associations musulmanes, par exemple, choisissent de se constituer en associations de la loi de 1905.

- *La question des carrés confessionnels.* Ce sont les élus locaux, relayant les préoccupations de certains responsables religieux, qui mettent l'accent sur ce problème. Devant faire face à une demande croissante des populations intéressées, qui conjuguent vieillissement et enracinement, ils ne se satisfont plus du règlement de la question par la voie de circulaire, support juridique qu'ils jugent trop incertain.

### ***Vers une codification du droit des cultes ?***

Nombre de personnalités entendues par la commission ont déploré la complexité du droit des cultes en France. Celui-ci constitue sans doute l'un des domaines du droit où l'objectif à valeur constitutionnelle d'accès et d'intelligibilité de la règle de droit est le plus gravement bafoué. La matière se caractérise par une accumulation d'éléments épars, souvent contradictoires faute de mise à jour systématique. Les textes, lorsqu'ils ne restent pas isolés, sont éclatés dans plusieurs

codes (code général des collectivités territoriales, code général des impôts, code de la sécurité sociale...). En outre, ils doivent, pour la plupart, être lus à la lumière de leur éclairage jurisprudentiel.

Au fil des auditions, il est en effet apparu que l'application du droit des cultes sur le territoire, notamment dans sa dimension fiscale, n'est pas homogène. En s'abstenant de consolider et de mettre à jour les dispositions applicables aux cultes, l'Etat contribue à rendre moins lisible la frontière entre montages légaux et illégaux. Dans cette perspective, la commission propose qu'une instruction générale du Premier ministre vienne préciser l'articulation des différentes sources de droit. En outre, sans être unanime sur ce point car plusieurs de ses membres craignent d'ôter de sa souplesse au système, la commission suggère qu'une fois achevée la mise en œuvre des réformes jugées nécessaires, une codification des dispositions applicables aux cultes soit mise en chantier. Le nouveau code pourrait s'intituler « code de l'administration des cultes » ou encore « code de l'exercice public du culte » ou, comme en Belgique, « code du droit des cultes ». Une telle entreprise, nécessairement progressive, ne concernerait, dans un premier temps, que le régime applicable aux associations cultuelles (consolidation des lois de 1901, 1905 et 1907).

### ***Respecter les différences***

La commission souligne toutefois que la rationalisation du droit ne doit pas, en l'espèce, conduire à une uniformisation du régime juridique. L'exercice public des cultes peut emprunter en France des voies différentes, y compris en dehors des solutions offertes par la loi de 1905. Il convient de préserver cette diversité, qui est de nature à répondre aux choix et exigences propres à chaque culte.

Tel est notamment le sentiment de la commission en matière fiscale et sociale : elle ne préconise pas sur ce point une homogénéisation des statuts des ministres du culte. De même, elle considère que la question de l'immobilier cultuel, eu égard notamment aux particularités de certains édifices classés monuments historiques, appelle le maintien de solutions spécifiques.

Rechercher l'égalité parfaite entre les cultes, pour autant que cela soit souhaitable, paraît illusoire en théorie et irréalisable en pratique. Le principe d'égalité en droit français n'a de sens que si les intéressés sont placés dans des situations identiques. Or chaque culte, en France, a sa

propre histoire et l'on ne saurait faire fi, à moins d'un artifice, des différences d'enracinement culturel.

Ce n'est point le souhait, d'ailleurs, des cultes nouvellement implantés sur le territoire français, qui ne revendiquent pas un traitement de faveur. Ils demandent simplement que soient levés les obstacles qui les empêchent de vivre dignement leur foi dans le respect des principes républicains.

### ***Quelques lignes directrices***

Voilà les divers points que la commission s'est attachée à examiner. Pris dans leur ensemble, ils concernent tous les groupements religieux présents sur le territoire revêtant une importance significative. Les propositions qui les concernent, et que la commission préconise à l'issue de ses travaux, sont présentées dans cinq chapitres. Ils s'articulent autour des quelques principes suivants :

- *Renforcer les possibilités d'intervention des collectivités territoriales* qui souhaitent développer, en toute transparence, une politique de proximité s'appuyant notamment sur l'intégration sociale et religieuse, dans le respect du principe de leur libre administration.

- *Assouplir, sans pour autant le banaliser, le statut de l'association cultuelle* prévu par le titre IV de la loi de 1905 afin, d'une part, de faciliter l'exercice du culte pour ceux qui y ont déjà recours et, d'autre part, d'inciter à l'utiliser ceux qui y sont encore réticents. L'objectif n'est pas de remettre en cause le libéralisme du régime juridique qui prévaut aujourd'hui, mais d'opérer un encadrement progressif, par le droit, de mouvements que leur manière d'exercer publiquement le culte place parfois aux frontières de la légalité.

- *Accroître la transparence et la sécurité juridique* en refusant de se satisfaire des montages à la légalité douteuse qui caractérisent trop souvent les projets de construction d'édifices du culte.

- *Réaffirmer les principes républicains* qui impliquent le respect des croyances de chacun. Dans le cas contraire, le risque serait grand de voir des valeurs faisant aujourd'hui l'objet d'un large consensus perdre progressivement de leur force et de leur rayonnement, faute d'une adaptation des règles qui les soutiennent.

## Chapitre 1 - Les lieux de culte

Le droit à l'édification des édifices culturels apparaît comme le corollaire de la liberté d'exercice du culte. Le juge des référés du Conseil d'Etat, dans une ordonnance du 25 août 2005<sup>6</sup>, après avoir rappelé que **la liberté de culte était une liberté fondamentale**, a souligné que cette liberté ne se limitait pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public, mais qu'elle avait également pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte. Il est en effet difficile de mettre concrètement en œuvre cette liberté en l'absence de locaux adaptés à la célébration publique du culte. La cour européenne des droits de l'homme, de son côté, veille à ce que les Etats ne privent pas le groupement des ressources vitales sans lesquelles il ne pourrait assurer le service religieux ou la survie de l'église<sup>7</sup>.

Les maires auditionnés par la commission ont témoigné de ce que l'ouverture de lieux de culte contribuait à renforcer le lien social dans les quartiers. C'est d'autant plus vrai lorsque leur ouverture s'est faite dans le cadre d'un projet accompagné par les pouvoirs publics, ayant abouti à la construction d'un véritable édifice culturel.

La **question de l'immobilier culturel** constitue ainsi un axe majeur de toute politique soucieuse non seulement de l'intégration des minorités religieuses, mais aussi, sur un plan plus général, de l'enracinement des populations sur un territoire, quelles que soient leurs confessions. Elle a justifié un examen particulièrement attentif de la part de la commission.

### 1. Faciliter la construction de nouveaux édifices du culte

La reconfiguration du paysage religieux tel que décrit dans les considérations générales de ce rapport induit des besoins spécifiques en matière d'équipement culturel. Toutes les religions sont concernées. L'Eglise catholique, par exemple, doit faire face, dans certaines régions, à un surdimensionnement de son patrimoine culturel historique peu adapté à la nouvelle demande religieuse et au redéploiement de celui-ci vers des zones récemment urbanisées.

---

<sup>6</sup> Conseil d'Etat (ord. ref.), 25 août 2005, *Commune de Massat*, n°284307, à publier au Recueil Lebon, AJDA 16 janvier 2006, p.91.

<sup>7</sup> Décision de la Commission, *Institut des prêtres français et autres c/ Turquie*, req. n°26308/95.

Il n'en demeure pas moins que le besoin de construction d'édifices du culte concerne au premier chef les religions nouvellement implantées sur le territoire, qui ne possèdent, de fait, aucun patrimoine culturel conçu à cet effet. Il s'ouvre ainsi une salle de prière évangélique toutes les semaines, et un lieu de culte musulman tous les 10 jours. Compte tenu de la demande à laquelle ces deux confessions doivent faire face, ces chiffres demeurent insuffisants.

L'**islam** connaît une remarquable phase de rattrapage. Des projets ambitieux ont vu le jour, à commencer par la grande mosquée de Marseille : un bail emphytéotique de 99 ans conclu avec la mairie cédant 8 600 m<sup>2</sup> d'anciens terrains municipaux va permettre l'édification d'une grande mosquée dans les quartiers nord de la ville, pouvant accueillir jusqu'à 5 000 fidèles. Ces projets à forte visibilité, pour lesquels des fonds ont pu être collectés sans trop de difficultés, que ce soit dans la communauté des fidèles ou chez des mécènes étrangers, ne sauraient masquer le déficit structurel que connaît l'islam en matière d'équipements culturels. Alors pourtant que la construction de grandes mosquées peut être facilitée par l'intégration au projet d'un centre culturel susceptible de bénéficier indirectement d'importantes subventions publiques<sup>8</sup>, elles sont encore trop rares aujourd'hui. Quant aux lieux de culte de proximité, dont beaucoup gagneraient à être réhabilités, leur financement s'avère encore plus problématique en dépit de la mobilisation souvent remarquable des fidèles<sup>9</sup>.

La situation des **mouvements évangéliques** est encore plus préoccupante. Faute d'un accompagnement des pouvoirs publics analogue à celui existant pour l'islam, ces expressions du protestantisme suscitent parfois méfiance et rejet, notamment en raison d'une méconnaissance de leurs pratiques culturelles. L'utilisation à leur encontre des règles d'urbanisme afin d'éviter leur installation sur une commune apparaît comme la principale difficulté à laquelle ils se heurtent. Pour eux, faute d'espaces où peuvent être envisagés des projets, la question du financement ne se pose pas encore.

---

<sup>8</sup> en reproduisant le montage qui avait été adopté à l'époque pour la construction de la cathédrale d'Evry, dont le centre d'art sacré, situé dans l'enceinte de la cathédrale avait bénéficié d'une subvention d'Etat de 5 millions de Francs.

<sup>9</sup> Cf. par exemple l'initiative des musulmans de Bobigny, organisant un « mosquée-thon » le vendredi 26 mai 2006 afin de récolter des fonds pour leur future mosquée. Un mètre carré de mosquée était proposé à un prix de 1000 euros.

**Au cours du siècle passé, la République a su, chaque fois qu'un besoin ponctuel se faisait sentir, trouver des solutions pour répondre aux besoins s'exprimant en matière de construction de lieux de cultes.** L'intervention du législateur en 1920 a permis d'affecter des fonds publics à la construction de la mosquée de Paris. Dans les années 30, les « chantiers du cardinal » ont permis de réserver des terrains pour la construction d'églises et de les louer par bail emphytéotique (jusqu'à 99 ans) à l'association diocésaine de Paris pour un loyer modique, grâce à une série d'accords entre l'association diocésaine de Paris et des collectivités locales de la région parisienne (Ville de Paris, conseil général de la Seine, puis mairie de Suresnes en 1932). Dans les années 60, pour faire face au besoin de construction de lieux de culte liés à l'arrivée des rapatriés d'Algérie, un système de prêts bonifiés de la Caisse des dépôts et consignations au profit de l'AFINER (Association pour le financement des édifices religieux) permet de construire une quarantaine de lieux de culte catholiques, protestants et israélites.

La situation exposée ci-dessus a été décrite de façon très convaincante et approfondie à deux reprises, à dix ans d'intervalle, (rapport Marchand en 1990 et rapport du Haut Conseil à l'Intégration en 2000, précités), sans que, en 2006, la commission puisse noter d'améliorations significatives, que ce soit dans la pratique ou dans la réglementation.

Dans ces conditions, il est apparu à une majorité des membres de la commission que **la solution ne pouvait se trouver uniquement dans l'amélioration des solutions existantes.** A l'image des initiatives prises dans les années 30 ou 60, la commission s'est attachée à définir une gamme de mesures permettant des choix adaptés aux difficultés récurrentes qui lui ont été rapportées, dans le respect du principe républicain de neutralité de traitement entre les cultes.

Avant d'envisager les réponses pouvant être apportées sur un plan juridique aux difficultés évoquées ci-dessus, il est indispensable, au préalable, de prendre position sur les marges de manœuvre dont dispose le législateur pour dégager des solutions adaptées.

#### **A. Les marges de manœuvre du législateur pour faciliter la construction des lieux de culte**

Aucune difficulté concernant le droit européen n'est à signaler. Il est en revanche indispensable de s'interroger sur **la portée constitutionnelle de l'article 2 de la loi de 1905**, qui dispose que : « la République ne reconnaît, ne salarie et ne subventionne aucun culte ».

Force est de constater que le principe de laïcité a profondément évolué et ne revêt pas la même dimension entre 1905, alors même qu'il ne figure pas en tant que tel dans la loi de séparation, et 1946, date à laquelle il fait son apparition dans un texte constitutionnel. La restauration de la paix religieuse entre 1905 et 1944 s'est notamment faite par une réinterprétation du concept de laïcité, sous l'influence en particulier du juge administratif, compris non plus comme une séparation militante mais comme l'expression d'une neutralité, laquelle n'exclut pas toute forme de soutien financier. Les constituants de 1946 n'ont pas voulu remettre en cause cet équilibre. L'exemple le plus frappant est peut être la validation en 1944 de la loi du 25 décembre 1942, qui permet aux collectivités publiques de participer aux réparations des édifices du culte dont elles ne sont pas propriétaires. Faute de rompre avec cet héritage, on peut estimer qu'en 1946, l'insertion du concept de laïcité dans la Constitution ne constituait pas une référence à la seule loi de 1905 et ne visait donc pas à supprimer implicitement les nombreuses dérogations aux principes formulés à l'article 2 de la loi de 1905.

Au sein de cet article 2, on peut ainsi avancer que **seul doit être regardé comme relevant du niveau constitutionnel le principe général de neutralité et d'indétermination religieuse de l'Etat**. Les modalités de mise en œuvre de ce principe relèvent du pouvoir législatif et réglementaire. La loi de 1905 fait partie de ces dernières : c'est une loi qui fixe les modalités concrètes<sup>10</sup>.

*La jurisprudence n'a jamais consacré le caractère de règle constitutionnelle de l'article 2 de la loi de 1905.*

Le Conseil constitutionnel n'a pas consacré le caractère de règle constitutionnelle de la loi de 1905, bien que l'occasion se soit présentée à au moins deux reprises. Dans sa décision du 23 novembre 1977, (dite « loi Guermeur »), il a consacré la liberté de conscience en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République en se référant à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et au Préambule de la Constitution de 1946, mais sans indiquer à quelle(s) loi(s) il le rattachait, comme c'est pourtant l'usage. S'il ne l'a pas fait, alors que le lien avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1905 était évident, c'est sans nul doute pour éviter de constitutionnaliser explicitement une disposition de la loi de 1905 afin de ne pas avoir à le faire pour d'autres (et notamment à propos de la délicate question de la subvention aux cultes).

---

<sup>10</sup> On relèvera ainsi, exemple parmi d'autres, que dans son rapport public pour 2003 *Un siècle de laïcité*<sup>10</sup>, le Conseil d'Etat ne classe pas le non subventionnement parmi les « différents aspects de la laïcité » mais dans le régime des associations cultuelles.

La seconde occasion est récente puisqu'il s'agissait pour le Conseil constitutionnel d'apprécier l'éventuelle contrariété à la Constitution de l'article II-70 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, largement inspiré de l'article 9 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen<sup>11</sup>. La laïcité constitutionnelle a été à cette occasion lapidairement définie comme la soumission à la loi commune. Une nouvelle fois, on ne peut qu'être frappé par l'absence dans les motifs de la décision de toute référence à la loi de 1905 comme source formelle aussi bien de la laïcité que de la liberté de religion.

Le Conseil d'Etat, dans une récente décision du 16 mars 2005, *Ministre de l'outre-mer*<sup>12</sup>, a de son côté indiqué que « le principe constitutionnel de laïcité qui ... implique la neutralité de l'Etat et des collectivités territoriales de la République et le traitement égal des différents cultes, n'interdit pas, par lui même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi de certaines subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes ». Si cette décision ne précise pas dans quelle mesure des activités purement culturelles pourraient présenter un tel caractère d'intérêt général, elle contribue à légitimer la thèse selon laquelle l'interdiction de subventionner les cultes ne revêt pas, par elle-même, une dimension constitutionnelle.

*L'interdiction de subventionner les cultes n'est pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République*

En effet, **il paraît difficile de considérer qu'indépendamment de ce principe de laïcité, l'article 2 ait accédé au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République** compte tenu des incertitudes qui entourent tant la notion de « non-subventionnement » que celle de « non-reconnaissance » et de la fréquence avec laquelle ces dispositions ont été contredites.

Il est, par exemple, délicat de définir avec précision quelles sont les activités culturelles concernées par l'interdiction de subventionner les cultes. Il apparaît que les activités d'ordre

---

<sup>11</sup> Décision du 19 novembre 2004, précitée

<sup>12</sup> CE, 16 mars 2005, *Ministre de l'Outre-mer c/ président de la Polynésie française*, n°265560, à paraître au recueil.

culturel peuvent être financièrement soutenues par l'Etat<sup>13</sup>, ce qui pose la question de la frontière entre ce qui est culturel et ce qui ne l'est pas. Certaines activités commémoratives publiques, même à caractère religieux, peuvent également recevoir un financement public<sup>14</sup>.

La nature des subventions prohibées est également difficile à saisir, en raison notamment des nombreuses exceptions qui affectent la règle de non subventionnement public. La location de terrains à des prix symboliques à des associations culturelles sous forme de baux emphytéotiques doit ainsi être regardée comme conférant un important avantage financier au preneur. La constitutionnalité de ces pratiques, largement encouragées par l'Etat, n'a jamais été mise en cause. Il en va de même pour les garanties d'emprunt que les collectivités publiques peuvent octroyer depuis la loi du 29 juillet 1961.

**Incertaine dans sa définition**, l'interdiction de subventions des activités religieuses s'avère aussi **peu cohérente** en raison de la multiplicité des dérogations que connaît cette règle. Dès l'origine, la loi de 1905 comportait diverses exceptions : possibilité de financement des activités d'aumônerie, affectation au culte de bâtiments publics, entretien des bâtiments culturels monuments historiques, exonérations d'impôts. Ces exonérations se sont développées tout au long du XXe siècle. La loi du 13 avril 1908 autorise les collectivités publiques à assurer la conservation et l'entretien des bâtiments culturels leur appartenant en vertu de la loi de 1905. Cette possibilité a été étendue aux édifices appartenant à des associations culturelles par la loi du 25 décembre 1942 ou la loi du 19 août 1920 portant octroi d'une subvention à la Société des Habous et des lieux saints de l'islam pour la création de l'Institut musulman de Paris et la loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat qui permet la déductibilité des dons faits à des organismes religieux constituent autant d'exemples de textes de niveau législatif contredisant la règle de l'article 2.

Dans la pratique, des aménagements avec la règle de non-subventionnement ont été trouvés. Ainsi, par des biais divers, églises, synagogues et mosquées ont été financées par les pouvoirs publics en fonction de ce qui paraissait conforme à l'intérêt public du lieu ou du moment. Fréquemment, ces constructions combinent des activités culturelles et cultuelles.

---

<sup>13</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 1956, *Canivez*, Leb. p.220, à propos d'une subvention d'une collectivité locale à la faculté catholique de Lille et à l'association d'aide aux étudiants.

<sup>14</sup> Voir par exemple CE, 25 novembre 1988, *Dubois*, Rec. p. 422. Il s'agissait de l'édification d'une statue en souvenir d'un archevêque du lieu.

*La « non-reconnaissance » ne paraît pas davantage revêtir le caractère d'une règle constitutionnelle .*

D'un point de vue historique, la déclaration faite par la loi de 1905 d'une non-reconnaissance des cultes doit être comprise comme signifiant l'abrogation des statuts des cultes selon le droit public existant<sup>15</sup> alors pour y substituer un statut commun de droit privé. On peut s'en tenir aujourd'hui à cette signification historique. L'absence de reconnaissance n'a jamais empêché le dialogue entre l'Etat et les responsables religieux. Le *modus vivendi* de 1924, négocié avec l'Eglise catholique, n'a pas été considéré comme contraire à l'article 2 de la loi de 1905. De même les arrangements convenus entre le ministre de l'intérieur et des représentants du culte musulman pour organiser ce culte n'ont pas davantage été regardés comme une forme de reconnaissance contraire à l'article 2.

Par ailleurs, la loi de 1905 n'institue pas un cloisonnement strict de l'Etat et des cultes. En effet, dans le cadre de la loi de 1905, la plupart des bâtiments cultuels restent sous domanialité publique. La non-reconnaissance n'a donc pas remis en cause une étroite « cogestion » de l'immobilier culturel historique par les cultes et les pouvoirs publics. De plus, le régime des associations culturelles maintient un contrôle public sur l'acquisition de ce statut. L'article 4 de la loi de 1905 garantit quant à lui le respect par l'autorité publique des règles d'organisation interne et, le cas échéant, dans la hiérarchie propre à chaque culte. Enfin, la loi de 1905 maintient en vigueur le régime particulier des congrégations lequel lui même comporte une procédure de « reconnaissance ». Ces quelques exemples montrent que la loi de séparation maintient des liens étroits entre les pouvoirs publics et les cultes et que la non-reconnaissance ne peut s'assimiler à une séparation rigide.

Devant la difficulté que l'on rencontre à définir la portée juridique de ces principes, il paraît difficile de voir en eux une règle de dimension constitutionnelle.

---

<sup>15</sup> Il n'existait pas une catégorie juridique de « cultes reconnus » mais seulement une série de textes particuliers prévoyant des formes d'organisation variables pour un certain nombre de cultes. Le droit positif n'a quant à lui utilisé ce terme que de manière accessoire notamment à travers la notion de « ministres des cultes reconnus » (article 7 de la Constitution de 1848, article 3 de la loi du 21 mai 1872, article 3 de la loi du 16 juillet 1885, article 33 de la loi du 5 avril 1884).

## B. Les solutions préconisées

### 1) Perfectionner les instruments existants

- *Lever l'incertitude sur le sort réservé aux édifices culturels au terme des baux emphytéotiques administratifs*

Comme cela a déjà été évoqué, les baux emphytéotiques ont été utilisés pour aider à la construction de lieux de culte à partir des années 30. Ils n'ont pas suscité d'opposition politique et ont ensuite été étendus en dehors de la région parisienne et à d'autres cultes que le culte catholique : protestant, israélite, musulman. Ils sont mentionnés dans tous les rapports administratifs récents, à commencer par le rapport annuel du Conseil d'Etat *Cent ans de laïcité*<sup>16</sup>. Ce dernier souligne son efficacité (sur 1800 églises paroissiales d'Ile de France édifiées après 1905, 450 ont été construites ainsi).

Le recours aux BEA soulève deux problèmes dont l'un paraît aujourd'hui historique.

Le premier tenait à **l'équilibre des prestations** : le faible montant des loyers accordés pourrait conduire à regarder de tels contrats comme des subventions indirectes au culte, prohibées par l'article 2 de la loi de 1905. En effet, toute location à un prix inférieur à la valeur réelle de la transaction équivaut, aux yeux de la jurisprudence, à l'attribution d'un avantage financier<sup>17</sup>.

L'ordonnance du 22 avril 2006 a toutefois renforcé la sécurité juridique de ces contrats : l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales prévoit désormais que des BEA peuvent être conclus en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice ouvert au public. Le texte réserve à l'heure actuelle cette possibilité aux seules associations de la loi de 1905.

La commission propose qu'elle soit **étendue à toute association à vocation culturelle** (loi de 1901 ou loi de 1905).

---

<sup>16</sup> p. 390

<sup>17</sup> Le Conseil d'Etat considère ainsi qu'est illégal le fait d'accorder un loyer réduit à un ministre du culte (CE, 15 dec. 1919, *Commune de Fleury lès Lavancourt*, Leb. p.1053).

**La commission propose de modifier l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales afin de permettre à toute association de conclure un bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'un édifice du culte ouvert au public.**

Le second problème réside dans le fait que les cultes qui ont recours aux BEA n'ont à l'heure actuelle aucune garantie sur le **sort réservé à l'édifice du culte** dont ils ont l'usage à **l'issue du bail**. Cette difficulté, qui explique certaines réticences, ne doit pas être sous-estimée.

Pour la lever, la commission préconise la création d'un **BEA avec option d'achat** (cette proposition est analysée plus en détails ci-après). Cette solution suppose cependant que l'association bénéficiaire dispose, le moment venu, des moyens financiers de se porter acquéreur.

- *Généraliser les garanties d'emprunt à tout le territoire*

En 1961, le législateur a adopté un texte dérogatoire facilitant la construction d'édifices cultuels dans de nouvelles zones (article L. 2252-4 du CGCT et L. 3231-5 codifiant la loi n°61-825 du 29 juillet 1961 en tant qu'elle concerne les collectivités territoriales). Les communes et leurs groupements, ainsi que les départements peuvent garantir les emprunts contractés pour financer dans les agglomérations en voie de développement la construction, par des groupements locaux ou des associations cultuelles, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux. Ce dispositif pourrait être élargi à tout le territoire et étendu aux régions.

**La commission recommande la suppression des termes « dans les agglomérations en voie de développement » à l'article L. 2252-4 et L. 3231-5 du code général des collectivités territoriales. Elle préconise par ailleurs l'introduction d'un dispositif similaire pour les régions.**

- *Prévoir la possibilité pour les collectivités territoriales d'octroyer des avances remboursables aux associations prenant en charge la construction d'édifice du culte*

Cette préconisation se situe à mi-chemin entre les mécanismes d'aides indirectes développés ci-dessus et les aides directes que la commission suggère d'autoriser explicitement.

## 2) Autoriser formellement l'aide directe à la construction de lieux de culte

Sans être unanime sur ce point, la commission estime que la consolidation et l'élargissement des aides existantes ne sont pas suffisants pour répondre aux nécessités actuelles. Elle estime que l'éventail des mesures proposées doit être **complété par une aide à l'investissement pour la construction de lieux de culte.**

Tout en ayant égard à la dimension traditionnelle et symbolique de la question, longuement évoquée en séance, et en étant consciente que la participation financière des fidèles est le signe le plus sûr de l'existence d'un intérêt local, une large majorité de ses membres considère que cette dernière mesure s'impose aujourd'hui. Elle souligne aussi qu'elle s'inscrit dans la continuité des lois et règlements qui, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, ont tendu, à de multiples reprises, à favoriser la construction, la réparation et l'entretien des édifices du culte.

Elle doit, au demeurant, être comprise comme s'inscrivant dans une **perspective d'investissement** qui est parfaitement légitime. C'est celle des cultes nouvellement implantés sur le territoire national. La législation actuelle privilégie en effet l'aide à l'existant, qui est dépourvue d'intérêt pour des confessions qui, précisément, n'ont pas encore de lieux de culte à entretenir. La proposition énoncée dans le présent rapport n'est en aucune façon comparable à une aide au fonctionnement, comme le serait par exemple la rémunération des ministres du culte.

Elle présente l'avantage de promouvoir la **transparence** en matière de financement des lieux de culte, considération qui, dans le contexte international actuel, n'est pas dépourvue de pertinence.

Les aides directes à l'investissement auraient dans cette perspective une **double intérêt** : elles manifesteraient d'une part la sollicitude de la République envers des groupes sociaux qui souffrent souvent de relégation sociale ; elles auraient, d'autre part, valeur d'exemple. Le *statu quo*, qui suppose de continuer à encourager les pratiques consistant à contourner la loi, voire à fermer les yeux sur ses violations les plus manifestes, n'est guère satisfaisant de ce point de vue.

Sur le plan technique, deux voies pourraient être empruntées pour mettre en œuvre la proposition énoncée :

La première consisterait à modifier **la loi de 1905**, soit en insérant un nouvel article dans son titre III (« Les édifices du culte »), soit en étendant à la construction des édifices affectés au culte public la dérogation pour les « réparations », prévue à l'article 19 dernier alinéa (titre IV : « Des associations pour l'exercice des cultes »).

La seconde conduirait à insérer dans le **code général des collectivités territoriales** la possibilité, pour les communes et leurs groupements, d'accorder des aides à la construction de lieux de culte. La commission estime qu'il faudrait, au moins dans un premier temps, **réserver cette possibilité aux communes et à leurs groupements**, qui ont toujours été le cadre naturel des relations quotidiennes entre les pouvoirs publics et les cultes.

Dans tous les cas, l'octroi d'aides à la construction d'édifices du culte ne serait qu'une faculté<sup>18</sup>. La légalité des subventions demeurerait subordonnée à l'existence d'un intérêt général, conformément au droit commun.

Il n'a pas paru souhaitable de subordonner cette règle à un quelconque constat de carence en matière d'équipement culturel. Un tel diagnostic serait éminemment délicat à conduire, et supposerait une analyse approfondie des appartenances et des pratiques confessionnelles des populations concernées. Par ailleurs, l'instauration de tels critères serait de nature à lier la compétence du maire, en l'obligeant dans une certaine mesure à combler la carence observée et démontrée. Enfin, elle conduirait, en pratique, à ne permettre l'octroi d'aides qu'à certains cultes. Or la commission estime que les mesures proposées ne doivent en aucun cas être ciblées sur un culte en particulier, même si certains sont dans une indéniable phase de rattrapage. Une politique ainsi conçue risquerait de heurter le principe constitutionnel de laïcité qui suppose que la République traite également tous les cultes.

La commission, qui s'est longuement interrogée sur ce point, estime **qu'il ne serait pas opportun de fixer dans la loi un pourcentage maximal pour les aides directes à la construction de lieux de culte**. Certes, l'instauration d'un plafond légal permettrait un encadrement rassurant de l'intervention des communes. Elle aurait cependant dans certains cas pour conséquence de limiter, sans égard pour les circonstances locales, les possibilités dont les

---

<sup>18</sup> La commission estime que la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 13 janvier 1994, *loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements de l'enseignement privé par les collectivités territoriales* (n°93-329 DC) ne peut être utilement opposée à cette proposition, car le libre exercice des cultes ne serait pas conditionné par l'octroi des subventions.

communes disposent actuellement. Certaines aides volontiers accordées aujourd'hui, comme les BEA, risqueraient d'être réintégrées pour le calcul du plafond fixé. Il est en effet très difficile de tracer la frontière entre les aides directes et indirectes. Le plafond pourrait, dans ces conditions, être rapidement atteint, voire dépassé. La valeur d'un terrain mis à la disposition d'un culte aux termes d'un bail emphytéotique pour y construire un édifice cultuel est parfois bien supérieure à la construction elle-même.

Il a paru préférable de faire confiance à l'esprit de responsabilité des élus locaux, par ailleurs soumis au contrôle du juge administratif et des chambres régionales des comptes.

La commission recommande qu'une **clause de rendez-vous** soit prévue afin de procéder à l'évaluation de la mesure. Elle ne va pas jusqu'à recommander la mise en place d'un régime temporaire, car l'expérience montre qu'il faut souvent de longues années pour qu'un projet de construction d'édifice cultuel soit mené à bien.

### 3) Engager une réflexion sur la mise en oeuvre du droit de l'urbanisme

Le soutien à la construction de lieux de culte ne se résume pas à des considérations financières. Les auditions menées par la commission ont montré combien le droit de l'urbanisme était un sujet de préoccupation constante pour les cultes cherchant à développer leur patrimoine cultuel.

Les maires, en effet, s'abritent très souvent derrière des règles d'urbanisme pour empêcher l'ouverture de lieux de culte. Les communes font ainsi usage de leur droit de préemption pour empêcher une association cultuelle d'acquérir un terrain. Parfois elles refusent le changement d'affectation d'un immeuble qui permettrait de le transformer en salle de prière.

De telles pratiques sont illégales. Un maire ne peut refuser un permis de construire que pour des considérations d'urbanisme. Le droit de préemption ne peut quant à lui être exercé qu'en vue de la réalisation d'un projet public et non pour faire obstacle à un projet jugé inopportun. D'une manière générale, toute instrumentalisation des règles d'urbanisme à des fins différentes de son objet est constitutive d'un détournement de pouvoir.

Ces illégalités sont toutefois rarement sanctionnées. Le détournement de pouvoir n'est en effet pas aisé à prouver devant le juge. Les associations concernées évitent bien souvent, d'ailleurs, de saisir le juge administratif, préférant la recherche d'un hypothétique compromis.

Sans être illégales, des règles d'urbanisme peuvent également empêcher, directement ou indirectement, l'édification de lieux de culte. Un équilibre doit être trouvé entre le respect de l'environnement local (*lato sensu*) et des constructions exprimant de manière appropriée les traditions religieuses concernées (clochers ou minarets, par exemple). Il convient aussi d'ajuster les exigences en termes de place de stationnement, surtout en centre ville, afin que les préoccupations légitimes des urbanistes ne condamnent pas, par avance, tout projet.

Certains de nos partenaires européens ont résolu ces difficultés en prévoyant des emplacements réservés dans les documents d'urbanisme et les plans d'aménagement du territoire. En Espagne, les communautés autonomes, qui sont compétentes en la matière, peuvent ainsi réserver, dans le cadre des plans locaux, des terrains pour la construction d'édifices culturels au titre de leur classement dans la catégorie des équipements d'intérêt collectif à caractère public ou social. Le code de l'urbanisme allemand contraint quant à lui les communes à prendre en considération les demandes de construction d'édifices culturels, mais aussi à faciliter leur réalisation en intégrant ces projets dans les plans d'urbanisme.

Le code de l'urbanisme français ne prévoit pas l'existence d'espaces spécifiques pour accueillir des édifices à vocation culturelle. Toutefois la jurisprudence a développé une interprétation souple des documents d'urbanisme, jugeant par exemple qu'une mosquée était compatible avec une zone résidentielle<sup>19</sup>, qu'un édifice du culte pouvait être regardé comme une installation d'intérêt général<sup>20</sup>, ou un équipement public<sup>21</sup>.

**La commission préconise que** les maires soient incités à prévoir des espaces réservés aux lieux de culte dans leurs documents d'urbanisme. **Cette invitation pourrait se faire dans un premier temps par voie de circulaire.** A plus long terme, il paraît souhaitable de modifier le code de l'urbanisme afin de conduire **les maires à prendre en compte les demandes d'édification de lieux de culte dans le cadre de l'élaboration de leurs documents**

---

<sup>19</sup> CE, 3 février 1992, *Mme Girod et autres, mosquée de Lyon*, n°118855

<sup>20</sup> CE, 25 septembre 1996, *syndicat des copropriétaires de l'immeuble 75/77 rue Dutot à Paris*, Leb. p. 352

<sup>21</sup> CE 12 février 1988, *association des résidents du quartier Portugal-Italie*, p. 66

d'urbanisme. Une telle réforme ne peut toutefois s'envisager que dans le cadre d'une large concertation avec les élus locaux.

Dès à présent, l'attention des préfets devrait être attirée sur les difficultés rencontrées par certains cultes pour s'implanter sur le territoire de certaines communes, afin de les inviter, en cas d'échec de la concertation, à saisir le juge administratif de manière systématique dans le cadre du déféré préfectoral.

Pour dissuader les communes de faire un usage abusif de leur droit de préemption, qui n'est d'ailleurs pas spécifique à la matière culturelle, il pourrait être envisagé de les obliger à consigner les fonds nécessaires, chaque fois qu'elles exercent une telle prérogative.

Certains refus de permis de construire ou préemptions abusives destinés à faire obstacle à la construction d'un lieu de culte ne traduisent que des préjugés d'ordre culturel. La laïcité ne sert alors que de paravent commode. Quelques personnalités auditionnées ont préconisé la pénalisation de telles attitudes. Si dans certains cas, le refus des maires pourrait sans doute être qualifié de **discrimination au sens de l'article 432-7 du code pénal**, la commission estime qu'il **n'est néanmoins pas souhaitable de créer des procédures particulières** à l'image de celles existant en matière d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics. Celles-ci risqueraient, en effet, d'accroître encore l'insécurité juridique entourant l'activité des élus locaux. En revanche, les comportements les plus choquants pourraient être signalés avec profit à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

## **2. Garantir l'affectation des biens culturels**

Le statut juridique français des biens culturels est un produit de l'histoire, ce qui explique sa relative complexité. Une des ses caractéristiques est de garantir l'affectation des biens culturels par deux voies très différentes.

La **propriété privée** est le premier moyen de garantir l'affectation d'un édifice du culte. Ce régime concerne tous les édifices qui n'appartiennent pas à une collectivité publique, qu'ils aient été construits *avant* ou *après* 1905.

Le second moyen est plus original, surtout dans un régime de séparation, puisqu'il s'agit d'un instrument de droit public : le **régime d'affectation légale**. Il concerne les édifices bâties avant 1905, et qui étaient à cette date propriété des pouvoirs publics. **La loi de séparation n'a en effet pas remis en cause la propriété publique des édifices du culte, très largement répandue avant 1905**. Elle reconstitue pour ceux-ci un régime de domanialité publique original, à la fois étendu et limité à l'objet de la loi<sup>22</sup>. Les édifices concernés sont grevés d'une affectation culturelle gratuite, exclusive et perpétuelle.

**Le régime de la domanialité publique de la loi de 1905 est aujourd'hui quasi figé et intangible**. En effet, selon les termes de la loi, il ne s'applique qu'aux édifices culturels « propriété de l'Etat des départements ou des communes ». Il en résulte qu'en sont exclus tous les édifices appartenant à une association ou à un groupement privé, ainsi que tous les édifices construits après 1905. Par conséquent, les constructions récentes qui deviennent propriété de la commune à l'issue d'un bail emphytéotique ne bénéficient ni du régime de protection légale mis en place par la loi de 1905, ni de la protection que confère la propriété privée. Il y a là une lacune qu'il convient de combler.

#### **A. Les édifices appartenant à une personne privée**

Aussi étonnant que cela puisse paraître en régime de séparation, la propriété privée des édifices du culte n'est pas si courante, même si elle constitue la meilleure garantie de l'affectation culturelle du bâtiment puisque la propriété n'est en principe pas démembrée.

**Les édifices bâtis avant 1905 aux frais des fidèles** sur un terrain communal sont devenus propriétés des communes en application de la règle de l'article 552 du code civil selon laquelle « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ». Ils bénéficient donc du régime d'affectation légale.

---

<sup>22</sup> Ce n'est que plus tard que l'appartenance des édifices du culte au domaine public, et non au domaine privé des communes, est clairement affirmée. Voir les conclusions Corneille sur l'arrêt *Commune de Monségur* du CE du 6 juin 1921, Leb. p. 573, puis CA de Paris, 13 mai 1933, *Ville d'Avalon c. Consorts Lepoux*, D. 1933, p. 369 et enfin la décision *Carlier* (CE, 18 novembre 1949, RDP 1950, p. 178). La reconnaissance d'un régime de domanialité publique, alors que le critère de l'affectation au service public fait défaut, correspond à la domanialité publique *par détermination de la loi*, en l'espèce celle du 9 décembre 1905. La loi de séparation consacre en effet les éléments caractéristiques de la domanialité publique, sans néanmoins prononcer le mot : appropriation publique du bien, affectation par la loi qui s'impose au propriétaire, inaliénabilité sauf désaffectation préalable dans les formes exigées par la loi, imprescriptibilité de cette affectation tant qu'aucun déclassement n'a été prononcé.

**Tous les édifices qui, en 1905, n'appartenaient pas à une personne publique ont en revanche été attribués aux associations cultuelles** conformément aux dispositions du titre IV de la loi de 1905. Compte tenu du refus de l'Eglise catholique de constituer des associations cultuelles, la procédure d'attribution n'a concerné que les cultes protestants et israélites. Ces lieux de culte *attribués* continuent de faire l'objet de dispositions spécifiques car le paragraphe 2 de l'article 9 de la loi de 1905, aux termes duquel : « en cas de dissolution d'une association, les biens qui lui auront été dévolus en exécution des articles 4 et 8 seront attribués par décret en Conseil d'Etat » est toujours en vigueur. Aujourd'hui, par conséquent, le transfert des édifices concernés d'une association à une autre (ou union) continue à exiger la constitution de volumineux dossiers, opérations d'autant plus difficiles à mener lorsque les archives nécessaires ont été endommagées par les guerres ou des sinistres.

La commission estime que, plus d'un siècle après son instauration, **le statut très particulier des édifices attribués ne doit pas nécessairement être maintenu.**

**Elle préconise ainsi de substituer au paragraphe 2 de l'article 9 de la loi de 1905 aux mots « par décret en Conseil d'Etat » l'expression « par l'association ».** Les biens attribués seraient dès lors régis par le seul droit civil, y compris en cas de contentieux : c'est l'assemblée générale de l'association cultuelle qui procéderait, en cas de dissolution, à la dévolution des biens de l'association.

Quant aux **édifices construits après 1905**, ils appartiennent en principe à ceux qui les ont financés et construits. **La propriété des édifices du culte s'est donc privatisée**, à l'exception notable de ceux qui ont été construits sur un terrain de la commune mis à disposition dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (voir plus bas).

**Il est fréquemment soutenu que les cultes propriétaires de leurs bâtiments seraient pénalisés** dès lors que l'article 5 de la loi du 13 avril 1908 a ouvert la possibilité aux pouvoirs publics de participer à l'entretien et aux réparations des seuls édifices du culte bénéficiant du régime d'affectation légale. Il s'agit même de dépenses quasi obligatoires puisque le défaut d'entretien normal de ces édifices est susceptible d'engager la responsabilité de la personne

publique en cas d'accident<sup>23</sup>. Ces dispositions ont été d'autant plus mal perçues qu'en pratique, le régime d'affectation légale bénéficie quasi-exclusivement au culte catholique<sup>24</sup>. **L'article 19 de la loi de 1905 a toutefois été modifié ultérieurement afin d'autoriser les collectivités publiques à participer aux réparations des édifices du culte, quel que soit leur propriétaire.**

Cette avancée, pour essentielle qu'elle soit, n'est toutefois que **partiellement satisfaisante**. En effet, l'article 13 de la loi de 1905, dans sa rédaction issue de l'article 5 de la loi du 13 avril 1908, évoque la possibilité pour les collectivités publiques propriétaires de participer à *l'entretien* et à la *conservation*, alors que l'article 19, issu du texte de 1942 n'évoque que les seules « réparations ».

La commission recommande que **l'article 13 et l'article 19 de la loi de 1905 soient mis en cohérence**. Elle estime qu'il serait opportun de **préciser quel type de dépenses** relatives à l'entretien, à la conservation ou la réparation des édifices peuvent être prises en charge par les collectivités publiques. Il paraît notamment indispensable d'y **inclure les dépenses de sécurité et de mise en conformité des édifices**.

La commission considère par ailleurs, que **la qualité du propriétaire de l'édifice (association loi de 1901 ou 1905) ne devrait pas avoir d'incidence sur la possibilité pour une commune de participer à certaines de ses réparations**. A l'heure actuelle, seules les associations cultuelles peuvent bénéficier de telles subventions. La commission préconise par conséquent que **cette possibilité soit inscrite non pas dans la loi de 1905 mais dans le code général des collectivités territoriales afin de l'ouvrir à tout type d'association**.

---

<sup>23</sup> CE, 10 juin 1921, *Commune de Montségur*, Leb. p. 573.

<sup>24</sup> La nationalisation du patrimoine immobilier culturel intervenue en 1789 ne concernant [que] la religion catholique, les communes possédaient, par conséquent, en 1905, 89 % des lieux de culte catholique, contre seulement 49 % des temples et 11% des synagogues. A cette distorsion initiale est venue s'ajouter le refus des catholiques d'appliquer les dispositions de la loi de 1905 et de transférer aux associations cultuelles la propriété des édifices du culte appartenant aux établissements publics du culte dissous. Près de 1500 lieux de culte catholiques supplémentaires sont passés des fabriques au patrimoine communal et ont ainsi été rattachés au domaine public. Les protestants ayant constitué en temps voulu les associations cultuelles requises, ont quant à

## B. Les édifices du culte bénéficiant du régime d'affectation légale

Sont concernés par le régime d'affectation légale, comme cela a été dit, exclusivement les édifices du culte qui appartenaient, en 1905 à une personne publique. Ce régime juridique ne présente pas que des avantages.

Le fait que l'affectataire domanial soit distinct du propriétaire est source de conflits **concernant l'usage de l'édifice**. Certes, les biens qui bénéficient du régime d'affectation légale bénéficient d'une **garantie d'affectation**. Par conséquent, tant que l'édifice n'a pas fait l'objet d'une désaffectation formelle, l'usage gratuit de l'édifice est garanti pour le culte qui en est affectataire. L'administration propriétaire ne peut ainsi entraver l'usage conforme à l'affectation, que ce soit en fermant l'édifice<sup>25</sup>, ou en y prescrivant des cérémonies civiles<sup>26</sup>. Il n'en demeure pas moins que l'organisation de visite de bâtiments historiques est parfaitement légitime et que le souhait de certaines communes de valoriser leur patrimoine, sous forme de manifestations ponctuelles (concerts, musées, expositions), est compréhensible, cela d'autant plus qu'elles participent à leur entretien.

Une certaine confusion sur les prérogatives réciproques du propriétaire et de l'affectataire, ainsi que sur la possibilité d'organiser de telles manifestations profanes à titre onéreux a longtemps régné en la matière<sup>27</sup>.

L'état du droit vient d'être très opportunément clarifié sur ce point et la commission se bornera à le rappeler, après l'insertion d'un nouvel article L. 2124-31 du code de la propriété publique par l'ordonnance du 21 avril 2006 aux termes duquel « la visite des parties d'édifices affectés au culte, notamment celles où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits, justifie des modalités particulières d'organisation, leur accès est subordonné à l'accord de l'affectataire . Il en va de même en cas d'utilisation de ces édifices pour des activités compatibles avec l'affectation culturelle. L'accord précise les conditions et les modalités de cet accès ou de cette utilisation. / Cet accès ou utilisation donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit peut être partagé entre la collectivité publique et l'affectataire ».

---

eux hérité après 1905 de la propriété des temples appartenant auparavant aux consistoires, et avec elle toute la charge de leur entretien.

<sup>25</sup> CE, 9 février 1908, *Abbé Deliard*, Leb. p. 127

<sup>26</sup> CE, 9 janvier 1931, *Cadel*, Leb. p.11

<sup>27</sup> La Cour des comptes s'est notamment émue du sort des droits perçus pour la visite des tours de Notre-Dame.

Est ainsi rappelé avec force le principe selon lequel **l'affectation culturelle prévaut et conduit à ne tolérer des activités culturelles à l'intérieur des édifices légalement affectés que dans la mesure** où elles sont, tant dans leur nature que dans leur mode d'organisation, **compatibles** avec cette affectation culturelle. La collectivité propriétaire ne peut ainsi organiser des visites d'objets mobiliers classés contenus dans une église ou des expositions<sup>28</sup> sans avoir **au préalable recueilli l'accord du desservant**.

Ces nouvelles dispositions placent sur le même plan **l'accès aux édifices** culturels pour la visite d'objets présentant un intérêt d'art, dès lors que cet accès appelle des modalités particulières d'organisation d'une part, et **l'utilisation de ces édifices** pour des activités compatibles (par exemple vente de cartes postales, de livres d'histoire, de la presse, de la reproduction..) d'autre part. **Dans les deux cas l'accord de l'affectataire est requis**. Celui-ci apprécie la compatibilité de la demande avec l'affectation culturelle de l'édifice dont il doit assurer la garantie. Le texte ajoute que cet accord précise les conditions et les modalités de l'accès à l'édifice culturel ou de l'utilisation de celui-ci. Cet accès peut donner lieu à la perception d'une **redevance domaniale**<sup>29</sup>, dont le produit peut être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire. La loi ne précise pas qui fixe le montant de la redevance, mais en application des principes généraux de la domanialité publique<sup>30</sup>, c'est l'affectataire qui dispose de cette compétence.

L'ajout de cet article a permis de clarifier une situation juridique incertaine. La commission **ne préconise donc pas de réformes supplémentaires**.

Une autre difficulté réside dans **l'excessive lourdeur des procédures de désaffectation des biens culturels**. Certes, le fait que l'administration soit tenue par l'affectation, tant qu'aucun déclassement formel n'est intervenu, constitue une garantie pour le culte affectataire. Ces motifs de désaffectation sont limitativement énumérés par l'article 13 de la loi de 1905. En dehors de ceux-ci, la désaffectation ne peut résulter que d'une loi. Même lorsqu'un motif légal de désaffectation existe, celle-ci ne peut être prononcée que par un décret en Conseil d'Etat.

---

<sup>28</sup> Ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat, *Commune de Massat*, précitée.

<sup>29</sup> Il s'agit là en effet d'une utilisation particulière d'une dépendance du domaine public.

<sup>30</sup> Lorsque l'affectataire domanial est distinct du propriétaire, c'est en principe le premier qui délivre les autorisations domaniales et en perçoit le produit : cf., par exemple, les redevances perçues par les Universités pour les occupations privatives du campus ou celles perçues par les concessionnaires d'autoroute.

Ces procédures, très protectrices en cas de divergence sur le maintien de l'affectation, deviennent très lourdes lorsqu'un consensus existe sur l'avenir de l'édifice en question. Le décret du 17 mars 1970 a ajouté une procédure « amiable » permettant la désaffectation par arrêté préfectoral motivé lorsque l'accord de l'affectataire a été recueilli. Si l'intention était louable, le support juridique retenu est fragile. En créant un motif supplémentaire de désaffectation non prévu par la loi, ce décret est sans nul doute entaché d'incompétence.

**La commission recommande sur ce point la légalisation du décret du 17 mars 1970 déconcentrant la procédure amiable de désaffectation des édifices du culte.**

### **C. Les édifices du culte appartenant à une collectivité publique qui ne bénéficient pas du régime d'affectation légale.**

Les édifices du culte acquis par une collectivité publique après 1905 ne bénéficient pas du régime d'affectation légale<sup>31</sup>. Tel est notamment le cas des édifices construits sur un terrain mis à disposition par la commune grâce à un bail emphytéotique administratif (BEA). A l'issue du bail, l'édifice réintègre le domaine privé de la commune propriétaire et l'association qui en avait l'usage ne bénéficie d'aucune garantie sur la continuité de l'affectation culturelle du bâtiment qui est à la libre disposition des communes. Les incertitudes qui entourent la sortie de contrat expliquent la forte réticence de certaines associations culturelles à recourir à cette forme de financement de leurs lieux de culte. Une modification législative paraît nécessaire afin de **garantir la continuité de l'affectation culturelle** des lieux de culte qui sont construits par l'intermédiaire de ces BEA.

Il pourrait être envisagé de compléter le code de la propriété publique en prévoyant que les BEA font l'objet d'un renouvellement automatique tant que dure l'affectation culturelle. Il n'est toutefois pas certain qu'une telle disposition satisfasse les exigences constitutionnelles de garantie de la propriété publique.

---

<sup>31</sup> Voir notamment CE, 19 octobre 1990, *Assoc. Saint Pie V et Saint Pie X de l'Orléannais*, RDP 1990, p. 1874., Leb. p. 285

Pour pallier la précarité de l'affectation culturelle de ces édifices, la commission estime préférable que soit créé un BEA spécifique avec option d'achat à l'issue du bail. La continuité de l'affectation pourrait ainsi être combinée avec la durée nécessairement limitée d'un bail emphytéotique.

## Chapitre 2 - Le support institutionnel de l'exercice du culte

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 4 de la loi du 2 janvier 1907, **l'exercice public du culte** peut être assuré tant au moyen **d'associations régies par la loi de 1901** qu'à travers des **associations culturelles** prévues par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905<sup>32</sup> ou même par la voie de simples réunions tenues sur initiative individuelle.

La commission salue ce **libéralisme du droit français**, qui n'impose pas un cadre juridique unique comme support de l'exercice public du culte, et **recommande que celui-ci soit préservé**.

Les auditions auxquelles elle a procédé ont montré, malgré tout, que les nuances entre les deux régimes juridiques des lois de 1901 et de 1905 ne sont pas toujours distinctement perçues par les responsables de groupes religieux, notamment au sein des confessions qui ne jouissent pas d'une implantation ancienne sur le territoire. Il n'est pas rare que le choix de tel ou tel support juridique apparaisse davantage comme le fruit du hasard que comme le produit d'une réflexion mûrie.

Les différences, rappelées dans un tableau joint en annexe du présent rapport, sont pourtant substantielles.

- Les associations culturelles jouissent d'une **capacité plus étendue** que les associations de la loi de 1901. Elles peuvent être autorisées à recevoir des dons et legs. **Sur le plan fiscal**, elles bénéficient également d'un régime favorable. Ainsi le 4<sup>o</sup> de l'article 1382 du code général des impôts exonère de la taxe foncière sur les propriétés bâties les édifices affectés à l'exercice du culte, non seulement lorsqu'ils appartiennent à l'Etat, aux départements ou aux communes, mais aussi lorsqu'ils ont été attribués, en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi de 1905, aux associations ou unions prévues par le titre IV de cette loi, ou lorsqu'ils ont été acquis ou édifiés

---

<sup>32</sup> Il faut y ajouter les associations diocésaines. Afin de consacrer le compromis élaboré avec l'Eglise catholique qui avait dans un premier temps refusé de constituer des associations culturelles, l'article 112 de la loi du 29 avril 1926 a prévu que les biens qui avaient été affectés à l'exercice public d'un culte, avant ou après la promulgation de la loi de 1905 et des textes qui l'ont suivie, pouvaient être attribués à une association culturelle jusqu'à la clôture de l'exercice, ce qui a débouché sur la constitution d'associations diocésaines.

par « lesdistes associations »<sup>33</sup>. En outre, les associations culturelles peuvent délivrer des reçus fiscaux, permettant aux personnes physiques et morales qui leur font un don de bénéficier de réductions d'impôt (articles 200 et 238 bis du code général des impôts). Enfin, en application de l'article 795 du code général des impôts, ces associations bénéficient d'une exonération des droits de mutation sur les dons et legs qui leur sont consentis.

L'article 19 de la loi de 1905 leur interdit en revanche de recevoir « sous quelque forme que ce soit » des subventions publiques, sauf s'il s'agit de sommes allouées pour des réparations d'édifices affectés au culte public. Par ailleurs, elles ne sont autorisées à reverser leur surplus de recettes qu'à des associations ayant le même objet, c'est à dire à d'autres associations culturelles au sens de la loi de 1905.

Pour bénéficier de ce statut, l'association doit respecter les trois conditions dégagées par la jurisprudence du Conseil d'Etat : avoir un objet culturel, poursuivre exclusivement des activités à caractère culturel qui ne doivent pas, par ailleurs, être contraires à l'ordre public<sup>34</sup>.

- Les autres associations relèvent du **droit commun des associations**, défini par la loi de 1901. L'article 2 de la loi de 1905, aux termes duquel « la République ne reconnaît, ne salarie et ne subventionne aucun culte », restreint toutefois leur capacité à recevoir des financements publics. La jurisprudence a, en effet, adopté une interprétation large de la notion de « culte » au sens de l'article 2 en y incluant les activités religieuses en général, qui dépassent les seules activités rituelles de l'article 19 de la loi de 1905. Les groupes religieux ne peuvent donc recevoir des financements publics que pour leurs activités non culturelles, c'est-à-dire toutes celles qui peuvent être d'*inspiration* religieuse mais qui n'ont pas directement un *objet* religieux. Le seul fait d'exercer, fût-ce partiellement, des activités culturelles suffit à priver l'association concernée de la possibilité de bénéficier de fonds publics<sup>35</sup>.

Les associations dites « à double visage », mêlant des activités rituelles et d'autres activités étroitement liées à l'exercice du culte (publication, activités sociales, sportives), sont donc doublement pénalisées. Elles ne peuvent être regardées comme culturelles *au sens de l'article 19 de la loi de 1905*, dès lors qu'elles n'ont pas pour objet exclusif l'exercice du culte, et sont donc privées

---

<sup>33</sup> C'est à dire aux associations culturelles ou, en vertu des dispositions de l'article 112 de la loi du 29 avril 1926, aux associations diocésaines.

<sup>34</sup> CE, 24 octobre 1997, *Association pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom*, p. 372, RFDA 1998, p. 61

des avantages de ce statut. En même temps, elles peuvent être qualifiées de cultuelles *au sens, cette fois, de l'article 2<sup>36</sup> de la loi de 1905*, ce qui les prive de la possibilité de bénéficier de subventions publiques.

Ces dispositions restrictives conduisent les responsables des cultes, qui y sont d'ailleurs invités par l'Etat, à recourir à des montages juridiques complexes prévoyant la cohabitation d'associations de la loi de 1901 et d'associations cultuelles, au risque de rendre opaques les circuits de financement.

Ce régime juridique particulièrement complexe et rigide a été abondamment critiqué au cours des auditions auxquelles la commission a procédé.

La commission considère toutefois que le régime des associations de 1905 doit être préservé. Elle ne préconise donc pas leur banalisation, qui serait de nature à remettre en cause les avantages non négligeables attachés à ce statut. Pour répondre aux critiques, il apparaît au contraire indispensable de renforcer leur spécificité, en veillant toutefois à ne pas les enfermer dans un cadre excessivement contraignant. Il convient également d'assouplir leur fonctionnement afin de l'adapter à la réalité contemporaine de l'exercice du culte.

### **1. Ne pas enfermer les associations cultuelles dans un cadre excessivement contraignant.**

Pour remplacer les établissements publics du culte disparus en 1905, le choix a été fait de privilégier la forme associative en créant une nouvelle structure juridique, l'association cultuelle. Ce régime particulier apparaissait à l'époque comme avantageux par rapport aux associations régies par la loi de 1901.

Cependant, la libéralisation du droit des associations ne s'est pas toujours accompagnée d'une mise à jour du texte de 1905. Aujourd'hui, plusieurs contraintes propres aux associations cultuelles ont perdu leur raison d'être et les pénalisent inutilement par rapport au droit commun. La commission propose de les supprimer. Symétriquement, elle suggère de mettre fin au lien

---

<sup>35</sup> CE, 9 octobre 1992, *Commune de Saint-Louis c/ Assoc. Siva Soupramanien de Saint-Louis*, AJDA 1992, p. 113

<sup>36</sup> Aux termes duquel « La République ne reconnaît, ne salarie et ne subventionne aucun culte »

automatique entre la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et celle du 9 décembre 1905 pour éviter qu'à l'avenir de nouvelles contraintes n'apparaissent fortuitement.

## **A. Faire disparaître les contraintes qui pénalisent sans justification les associations culturelles**

- **La « petite reconnaissance » des associations culturelles**

Aux termes de la loi de 1905, comme pour toute association déclarée, une association culturelle se crée librement et bénéficie de la personnalité juridique dès l'obtention de son récépissé de déclaration, sans aucun contrôle, ni administratif, ni judiciaire.

Mais il ne suffit pas de se prévaloir de la qualité d'association culturelle pour bénéficier des avantages attachés à ce statut. Une procédure de reconnaissance s'est en effet reconstituée de manière indirecte puisque l'administration, comme l'y invitait parfois – mais pas toujours - le législateur, estimait que seules pouvaient avoir accès au régime juridique et fiscal particulier prévu pour les associations culturelles, les associations munies d'un arrêté préfectoral les autorisant à bénéficier d'un don ou d'un legs<sup>37</sup>. A cette occasion, elle pouvait se prononcer sur le caractère culturel ou non d'une association au sens de la loi de 1905. Cette « petite reconnaissance » constitue pour l'administration un levier important de la politique de lutte contre les dérives sectaires, dès lors notamment que la réserve d'ordre public permet de dénier la qualité d'association culturelle à une association qui, pourtant, remplirait toutes les conditions posées par la loi de 1905<sup>38</sup>.

**La commission ne préconise pas la remise en cause de cette tutelle administrative** qui se justifie pleinement au regard des avantages, notamment fiscaux, dont bénéficient les associations culturelles. Elle rappelle toutefois que **l'exercice par l'administration de cette prérogative est très encadré** et que la « reconnaissance » d'une association culturelle ne peut être refusée que pour des motifs très précis (absence de caractère culturel, objet non exclusivement culturel, réserve d'ordre public dûment constatée), régulièrement rappelés par le juge administratif.

---

<sup>37</sup> voir par exemple la circulaire du ministère de l'intérieur du 15 octobre 2003 sur la réparation des édifices culturels appartenant à des administrations.

<sup>38</sup> Voir par exemple CE, 28 avril 2004, *Association culturelle du Vajra triomphant*, AJDA 2004, p.1367

Elle estime, par ailleurs, qu'il convient de **ne pas multiplier les procédures et les interlocuteurs.**

L'ordonnance du 28 juillet 2005 a modifié l'état du droit en instituant un régime de libre acceptation pour les libéralités consenties à des associations qui en ont la capacité. Celles-ci ne sont plus autorisées au cas par cas par le préfet, mais font l'objet d'une déclaration auprès de l'administration qui dispose d'une simple faculté d'opposition.

La disparition de la procédure d'autorisation préfectorale préalable en matière de dons et legs emporte des conséquences qui méritent un examen approfondi.

La première réside dans le fait que la « reconnaissance » des associations culturelles risque de se trouver désormais entre les mains de l'administration fiscale, qui ne dispose pas des mêmes outils que le préfet pour mener à bien cette délicate tâche.

La seconde réside dans l'insécurité juridique qui en découle. La tutelle administrative en matière de dons et legs permettait aux associations d'être rapidement fixées sur le point de savoir si elles satisfaisaient aux conditions de l'article 19 de la loi de 1905 pour prétendre aux avantages attachés au statut d'association culturelle. De ce point de vue, une autorisation tacite de perception d'un don ou d'un legs ne revêt pas la même autorité qu'une autorisation formelle.

Face à ce constat, la commission préconise **que toute association puisse, si elle le souhaite, interroger l'administration sur sa capacité à bénéficier des avantages liés au statut d'association culturelle.**

Grâce à cette forme de « **rescrit culturel** », une association pourrait, en amont, apporter les modifications nécessaires à ses statuts pour se mettre en conformité avec les exigences de l'article 19 de la loi de 1905. Le préfet apparaît dans cette perspective comme un interlocuteur naturel.

- **Les prescriptions relatives aux réserves**

La commission s'interroge sur **l'utilité de l'article 22 de la loi de 1905**, qui fait peser des obligations comptables particulières sur les associations cultuelles. Aux termes de cet article, celles-ci peuvent employer leurs ressources disponibles à la constitution d'un fonds de réserve spécial auprès de la Caisse des dépôts et consignations exclusivement affecté à l'achat, à la construction, à la décoration ou à la réparation d'immeubles ou meubles destinés aux besoins de l'association ou de l'union. Pour assurer les frais et l'entretien du culte, il est ainsi nécessaire de constituer un fonds de réserve distinct, strictement plafonné puisqu'il ne peut jamais dépasser un plafond égal pour les associations ayant plus de cinq mille (anciens) francs de revenu, à trois fois, et, pour les autres associations, à six fois, la moyenne annuelle des sommes dépensées par chacune d'entre elles pour les frais du culte pendant les cinq derniers exercices.

La légitimité actuelle d'une telle restriction, qui n'existe pas pour les associations de droit commun, ne saute pas aux yeux. Elle se justifiait en 1905 par la volonté de contrôler les fonds des associations cultuelles. La réforme de la tutelle administrative sur les dons et legs opérée en 2005 montre que la crainte d'une accumulation des biens de mainmorte par les associations n'est plus vraiment d'actualité. Au demeurant, les sanctions pénales prévues à l'article 23 de la loi de 1905 venant sanctionner les manquements à ces dispositions sont tombées en désuétude.

Ces dispositions soulèvent pourtant en pratique de nombreuses difficultés. La réserve « ordinaire » peut sembler acceptable pour une association ayant un budget moyen ou important, mais pose un problème pour une association cultuelle ayant très peu de moyens (notamment parce que ses dépenses sont prises en charge dans un ensemble plus vaste), et recevant à titre exceptionnel une somme plus importante. Cette réelle difficulté provient de ce que le seuil de 5 000 francs fixé en 1905, et devenu « 50 F » en 1958, n'a jamais été réévalué. En 1976, le ministre de l'intérieur envisageait de porter ce seuil à 25 000 francs, mais ce projet est à ce jour resté sans suite. La limitation expresse de l'affectation de la réserve, qui ne retient que des dépenses de nature immobilière (à l'exclusion par exemple, de toutes dépenses relative aux ministres du culte, comme la garantie des retraites), n'est guère plus satisfaisante.

La commission préconise donc <b>la suppression de l'article 22</b> de la loi de 1905, ou, à tout le moins, l'actualisation de ses plafonds.
---

## **B. Eviter l'apparition de contraintes fortuites pesant sur les associations 1905**

En dépit de sa spécificité, le régime juridique des associations de la loi de 1905 emprunte largement aux associations de droit commun. A l'heure actuelle, en vertu de l'article 18 de la loi de 1905, les modifications apportées à la loi de 1901 s'appliquent automatiquement aux associations culturelles. Or celles-ci ne sont pas toujours adaptées aux contraintes de fonctionnement des associations constituées sous l'égide de la loi de 1905. L'article 6-3 de la loi de finances pour 2002, relatif à la rémunération des dirigeants des organismes dont la gestion est désintéressée, en est un exemple particulièrement significatif. Ces dispositions qui avaient pour objet d'assouplir la notion de gestion intéressée (déterminante au regard de l'assujettissement ou non des personnes morales aux impôts commerciaux), méconnaissaient la spécificité des associations culturelles sur deux points. Le premier concernait l'exigence d'un seuil minimal de 200 000 € de recettes non publiques pour permettre la rémunération d'un dirigeant, alors que, par exemple, le budget annuel d'une association culturelle protestante oscille généralement entre 20 000 et 75 000 € seulement et que, parallèlement, ces associations ont précisément pour objet, aux termes de l'article 11 de la loi de 1905, d'assurer le traitement des ministres du culte... Le second résidait dans l'exigence d'une élection périodique des dirigeants, ce qui n'est pas le cas de tous les ministres du culte, loin s'en faut. L'article 6-3 de la loi de finances pour 2002 était donc incompatible avec le principe de libre exercice du culte, rappelé à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1905, dans la mesure où son respect obligerait les associations culturelles à modifier leur organisation interne, et notamment à exclure les ministres du culte rémunérés par elle de toute fonction dirigeante. On pourrait multiplier les exemples de cette nature.

Pour éviter que de telles difficultés ne se reproduisent, il paraît nécessaire **de mettre fin à l'automatisme du lien entre la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association et celle du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat.**

<p>La commission préconise d'introduire au sein du titre Ier de la loi de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 une disposition précisant que <b>les modifications apportées à ce titre ne sont applicables aux associations culturelles de la loi de 1905 qu'en vertu d'une disposition expresse.</b></p>
--

D'une manière générale, la commission recommande que la problématique particulière des associations culturelles soit mieux prise en compte lors de l'élaboration de textes touchant à la vie associative, dont elles constituent une dimension fondamentale.

Cet objectif pourrait être notamment atteint en prévoyant leur représentation expresse au sein du conseil national de la vie associative.

## 2. Assouplir le fonctionnement des associations culturelles

Les critiques formulées à l'encontre du régime juridique des associations culturelles se concentrent sur les contraintes résultant de l'application des articles 18 et 19 de la loi de 1905, aux termes desquels les associations culturelles « formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte... devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte », c'est à dire en fait sa célébration publique. Leurs recettes sont exclusivement affectées aux besoins du culte et elles ne peuvent effectuer de versements qu'à d'autres associations constituées pour le même objet (c'est à dire à des associations culturelles au sens de la loi de 1905).

Or la définition donnée de « l'exercice public du culte » telle qu'elle apparaît dans la jurisprudence, ne prend pas en compte le contexte dans lequel les différents cultes s'inscrivent aujourd'hui. Selon le Conseil d'Etat, le culte correspond à la « célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement par des personnes réunies par une même croyance religieuse de certains rites ou pratiques »<sup>39</sup>. Ceci rejoint l'acception classique proposée par Léon Duguit en 1925 dans son *Traité de droit constitutionnel*<sup>40</sup>. Cette définition a près d'un siècle. Elle a conduit, par exemple, à refuser la qualification d'association culturelle à l' *Union des athées* dont le but statutaire était « le regroupement de ceux qui considèrent Dieu comme un mythe »<sup>41</sup>. Le Conseil d'Etat estime, d'une manière générale, qu'est interdit aux associations culturelles tout autre objet que la participation aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte tel que des activités commerciales (comme la vente d'ouvrages de piété), politiques, scolaires ou même charitables<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> CE avis contentieux du 24 octobre 1997 précité

<sup>40</sup> p. 459 « le culte est l'accomplissement de certains rites, de certaines pratiques qui, aux yeux des croyants, les mettent en communication avec une puissance surnaturelle ».

<sup>41</sup> CE, 17 juin 1988, *Union des athées de Paris*, AJDA, 1988, p. 612. Il convient de signaler toutefois qu'une interprétation trop rigide de l'article de la loi de 1905 pourrait entraîner des difficultés du côté de la Cour européenne des droits de l'homme, en ce qui concerne le principe de non discrimination en fonction des convictions : voir notamment rapport de la Commission des droits de l'homme, 6 juillet 1994, *Union des athées c/ France*, req. n° 14635/ AJDA 1993, p. 496. La Commission des droits de l'homme notait que la principale différence entre les associations de droit commun et les associations culturelles résidait dans la possibilité de recevoir à titre gratuit. La Commission des droits de l'homme indiquait « qu'aucune justification objective et raisonnable » ne permettait de maintenir une telle distinction entre deux associations. La cour ne s'est toutefois pas prononcée au fond sur cette affaire. Cette orientation doit d'ailleurs être nuancée dans la mesure où, dans une décision postérieure, la Commission des droits de l'homme a estimé qu'un mouvement ne disposant « pas du statut d'association culturelle ne saurait réclamer un traitement identique à celui de l'Eglise catholique » (*Association Sirvananda ed yoga Vedenta*, 16 avril 1998, req. n° 30260/96).

<sup>42</sup> CE, 29 octobre 1990, *Association culturelle église apostolique arménienne de Paris*, p.297

Cette acception traditionnelle et étroite de la notion de culte est source d'importantes difficultés pratiques. Par exemple, une association culturelle ne peut pas financer une société de production télévisuelle ni collecter des fonds à cet effet, alors que c'est pourtant pour certains fidèles le seul moyen d'être associé à l'exercice du culte. Cette approche conduit également à interdire tout versement de fonds provenant d'une association culturelle aux associations de bienfaisance qui, dans les paroisses, apportent leur soutien aux personnes en détresse. Or la généralisation du versement par chèque des « offrandes » conduit les donateurs, paroissiens ou non, à en globaliser le montant dans un chèque unique. Il est très difficile dans ces conditions, voire impossible pour les petites communautés, de demander aux bienfaiteurs de faire autant de chèques que d'associations éventuellement bénéficiaires, qu'il s'agisse d'action diaconale et humanitaire ou de soutien aux missions à l'étranger.

Le cloisonnement entre les activités « culturelles » (au sens de la loi de 1905) et « culturelles » pour reprendre le terme généralement employé<sup>43</sup> pour désigner tout ce qui n'est pas exclusivement rituel, est particulièrement difficile à intégrer pour la religion musulmane qui méconnaît une telle distinction. Plus que tout autre édifice du culte, une mosquée est un lieu de vie et un point d'ancrage social dont l'activité va bien au delà de la simple « célébration » du culte.

A l'heure actuelle, on peut ainsi estimer que moins de 10 % des mosquées sont gérées par des associations culturelles de la loi de 1905. Cette situation est pénalisante pour les musulmans, qui se privent de ressources (sous forme d'exonérations fiscales) et rendent en principe le financement de leurs activités non culturelles plus délicat puisqu'elles sont mêlées à des activités culturelles.

L'inadaptation du régime juridique des associations culturelles au culte musulman n'explique toutefois que partiellement cette situation. Parfois, le choix d'une structure plus souple comme celle qu'offre la loi de 1901 s'explique par la volonté de se soustraire à l'encadrement et aux contrôles dont les associations culturelles sont aujourd'hui l'objet de la part de l'administration, comme contrepartie inévitable des avantages attachés à ce statut. La suppression de l'autorisation préalable pour les associations étrangères a naturellement orienté les musulmans vers les structures constituées dans le cadre de la loi de 1901. Il apparaît aujourd'hui que

---

<sup>43</sup> d'ailleurs à tort dans la mesure où le terme de « culturel » exclut, par exemple, les activités caritatives de certains cultes.

beaucoup de responsables d'associations n'ont pas une vision nette des avantages financiers attachés à la constitution d'une association culturelle au sens de la loi de 1905. D'ailleurs, cette ignorance les place parfois, d'un point de vue fiscal, dans une situation d'insécurité juridique, qu'ils ne mesurent pas toujours.

Il convient de poursuivre **l'effort de communication** engagé par le Bureau central des cultes (ministère de l'intérieur) et le Conseil français du culte musulman pour mettre en lumière les avantages du statut des associations culturelles.

Sous réserve d'une mise en conformité de leurs dispositions statutaires, **la commission recommande que les associations à objet culturel (lois de 1901) qui le souhaitent puissent se transformer, sans incidence fiscale, en associations culturelles de la loi de 1905.**

Cette démarche serait grandement facilitée par l'assouplissement du régime juridique des associations culturelles, qu'appellent de leurs vœux la quasi totalité des responsables religieux auditionnés.

Dans cette perspective, la commission a tout particulièrement réfléchi à la façon **d'améliorer l'articulation entre les associations culturelles de la loi de 1905 et les associations à objet religieux de la loi de 1901.**

#### **A. L'élargissement de l'objet des associations culturelles**

Une solution fréquemment avancée pour résoudre les difficultés évoquées ci-dessus consiste à **élargir l'objet social** des associations culturelles aux activités « principalement » et non plus « exclusivement » culturelles.

Un pas dans cette direction a été amorcé par un récent échange de lettre entre le ministère des affaires étrangères et le Saint-Siège. Dans une note du 12 novembre 2001, la nonciature indiquait qu'il « entre notamment dans l'objet social des associations diocésaines ... de subvenir aux frais et à l'entretien du culte catholique non seulement dans les limites du diocèse, mais aussi au delà, de sorte que toute activité liée à une activité ou une coopération missionnaire peut donc être rattachée à l'objet social d'une association diocésaine ». Par note du 4 décembre 2001, le ministère des affaires étrangères a fait connaître que cette interprétation ne serait pas contestée

par le gouvernement. Il résulte de cet échange de lettres (qui présente toutes les formes d'un « accord international » s'imposant au législateur) que les associations diocésaines peuvent recueillir les moyens nécessaires au financement des œuvres pontificales missionnaires, qui, au regard de la jurisprudence, ne constituent pas des activités culturelles au sens de la loi de 1905.<sup>44</sup>

La commission estime toutefois qu'il faut **manier avec beaucoup de précaution la notion de culte**. La jurisprudence du Conseil d'Etat est en ce sens. La sagesse commande de s'en tenir aux aspects objectifs du culte, c'est à dire sa dimension rituelle. Seul cet élément matériel permet en effet de distinguer la notion de culte – qui a un statut juridique – de celle de religion qui en est dépourvue<sup>45</sup> et ainsi de délimiter le champ de l'intervention des pouvoirs publics. Par respect de la liberté de conscience, le législateur de 1905 s'est borné à s'intéresser aux conditions matérielles dans lesquelles sont organisées de telles célébrations et plus particulièrement au statut et au mode de gestion des édifices qui y sont consacrés. Il ne paraît pas souhaitable de modifier ce parti pris raisonnable, sauf à inviter l'Etat à qualifier le fait religieux, ce qu'il s'est jusqu'ici, en accord avec le principe de séparation, toujours refusé à faire.

**L'introduction de l'adverbe « principalement »** ne remettrait pas en cause la définition du culte et permettrait sans doute d'assouplir le régime juridique des associations culturelles. Elle risquerait toutefois de **porter atteinte à l'économie générale de la loi de 1905**. Elle présente en outre comme inconvénient d'accroître fâcheusement **l'insécurité juridique**. Il deviendrait en effet difficile d'évaluer précisément à partir de quel moment une association cesserait – ou deviendrait – culturelle au sens de la nouvelle rédaction de la loi de 1905, avec toutes les conséquences fiscales qu'une telle requalification entraînerait.

De façon plus prudente, il pourrait être envisagé d'**introduire dans la loi la théorie jurisprudentielle de l'accessoire**<sup>46</sup>, familière aux juristes. Celle-ci permet d'infléchir l'interprétation trop rigoureuse de l'adverbe « exclusivement », qui suscite toutes ces difficultés. Dans son avis du 24 octobre 1997, *Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom*, le Conseil d'Etat a ainsi précisé que la poursuite par une association d'activités autres que l'exercice

---

<sup>44</sup> L'article 7 de la loi de 1905, issu de la loi du 13 avril 1908, qui évoque « les biens mobiliers ou mobiliers grevés d'une affectation charitable ou de toute autre affectation étrangère à l'exercice d'un culte » traduit dans cette perspective ce que le droit public français a toujours traditionnellement considéré : les activités charitables sont étrangères à l'exercice du culte.

<sup>45</sup> Conclusions Jacques Arrighi de Casanova, sur 24 octobre 1997, *Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom*, Revue française de droit administratif, janvier-février 1998, p. 68

<sup>46</sup> En droit, est accessoire tout ce qui « est lié à un élément principal, mais distinct et placé sous la dépendance de celui-ci, soit qu'il le complète, soit qu'il n'existe que par lui ». Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2003.

public du culte était de nature à l'exclure du bénéfice du statut d'association culturelle, sauf si les deux conditions suivantes étaient cumulativement remplies : rattachement direct de ces activités à l'exercice du culte et caractère strictement accessoire. En 1992, d'ailleurs, le Conseil d'Etat avait rendu un avis aux termes duquel il indiquait que l'article 19 de la loi de 1905 ne faisait pas obstacle à ce que des associations culturelles participent à des établissements d'utilité publique ayant une activité complémentaire de la leur mais n'ayant pas un objet exclusivement culturel.

La commission s'est interrogée sur l'opportunité d'une modification consistant à **élargir cette ouverture jurisprudentielle**, en autorisant les associations culturelles à poursuivre des activités accessoires (en abandonnant la restriction « strictement ») et surtout en n'exigeant plus qu'elles se rattachent directement à l'exercice du culte. Ceci reviendrait à réécrire l'alinéa premier de l'article 19 de la loi de 1905 de la façon suivante : « ces associations devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte. Elles pourront, toutefois, poursuivre à titre accessoire des activités complémentaires à l'exercice du culte ».

Pour séduisante qu'elle soit, cette solution n'est pas entièrement satisfaisante. La notion d'accessoire, éminemment jurisprudentielle, n'est pas toujours aisée à manier et il est possible que l'administration n'ait pas la même approche que les associations qui y auraient recours. En définitive, le risque n'est pas nul qu'une telle réforme accroisse notablement l'insécurité juridique.

En tout état de cause, les groupements religieux n'ont pas forcément intérêt à faire exercer par une association culturelle leurs activités caritatives dès lors que ce statut les empêche de bénéficier de subventions publiques, nonobstant leur caractère d'intérêt général. La solution aux difficultés précédemment évoquées ne se trouve pas nécessairement dans l'élargissement de l'objet des associations culturelles.

## **B. Mettre fin à l'étanchéité financière entre les associations culturelles et les associations régies par la seule loi de 1901.**

Il est en effet apparu à la commission que **le problème résidait davantage dans l'étanchéité financière maintenue entre les deux catégories d'associations**. Les culturelles ne peuvent en effet reverser des fonds vers des associations de la loi de 1901. Pour éviter que les dons et legs des fidèles ne soient en quelque sorte « piégés » au sein des associations culturelles, il est nécessaire de faciliter la circulation des flux financiers entre les associations en **abrogeant les**

**dispositions de l'article 19 de la loi de 1905 et du second alinéa de l'article 33 du décret du 16 mars 1906, qui interdisent que les ressources des associations culturelles soient versées à des associations qui ne sont pas constituées sous ce statut.**

On ne peut toutefois s'en contenter. Les associations culturelles sont tenues par le principe de spécialité et, en raison des avantages fiscaux dont elles bénéficient, elles ne peuvent pas disposer de leurs fonds comme elles le souhaitent. En l'état actuel des textes, un transfert de leurs ressources vers d'autres associations ne bénéficiant pas d'avantages comparables s'analyserait comme un détournement de l'objet au titre duquel l'association culturelle bénéficie d'un régime fiscal favorable pour les dons qu'elle reçoit.

Il est nécessaire d'imaginer un système, tenant compte de ces contraintes, mais permettant aux associations culturelles de financer non seulement des associations culturelles – ce qui est déjà possible - mais aussi des associations de la loi de 1901 qui bénéficient des mêmes avantages fiscaux qu'elles, c'est à dire les associations de bienfaisance et les associations reconnues d'utilité publique. Il conviendrait également de leur joindre les associations de droit local d'Alsace-Moselle, ainsi que groupements religieux d'outre-mer, régis par les décrets Mandel.

**La solution la plus simple consiste à compléter l'article 19 de la loi de 1905 en ajoutant aux mots « aux associations constituées pour le même objet » les mots « aux associations de bienfaisance ou reconnues d'utilité publique, ainsi qu'aux associations de droit local et celles dont le conseil d'administration est régi par les décret des 16 janvier et 6 décembre 1939 ».**

Cette solution, si elle constitue indéniablement une avancée, ne permet pas néanmoins d'embrasser l'ensemble des activités des groupes religieux. Il existe en effet des associations de la loi de 1901 qui ne sont ni des associations de bienfaisance, ni reconnues d'utilité publique et qui pourtant auraient vocation à recueillir une partie des dons collectés par les associations culturelles, telles que les missions étrangères. Il pourrait être envisagé de **compléter cette liste**, en concertation avec les représentants des différents cultes, afin de **définir un périmètre satisfaisant**, incluant le cas échéant des personnes morales qui ne seraient pas des associations (comme des sociétés de production). L'exercice, sans être impossible, est toutefois délicat.

A plus long terme, la majorité des membres de la commission estime que devrait être envisagée la création **d'une forme particulière de reconnaissance d'utilité publique pour les activités religieuses**. Cette « reconnaissance » serait ouverte à toute association à objet religieux, y compris les associations cultuelles de la loi de 1905.

Mettre en place une telle forme de « reconnaissance » ne soulève pas de problèmes sur le plan des principes. De nombreuses associations/fondations d'inspiration religieuse, telles que, par exemple, le Secours catholique ou plus récemment la Fondation pour l'Islam de France<sup>47</sup>, sont reconnues d'utilité publique. Il leur appartient seulement de veiller, le cas échéant, à ne pas utiliser les subventions publiques qui leur sont accordées pour la part de leurs activités dont les dispositions de la loi de 1905 prohibent qu'elles soient subventionnées sur des fonds publics.

Par ailleurs, une telle « reconnaissance » aurait plus de sens que la tutelle que l'Etat exerce aujourd'hui indirectement sur les associations cultuelles à travers la législation sur les dons et legs.

Pour pouvoir prétendre à cet agrément, une association devrait justifier que ses activités religieuses ont une utilité publique telles que la contribution à l'éducation ou à la culture, à l'intégration ou le développement d'activités caritatives. A cette occasion, l'administration pourrait vérifier que l'association dispose d'une organisation suffisamment transparente et capable d'offrir des interlocuteurs responsables aux pouvoirs publics.

Ce statut pourrait être délivré par les autorités préfectorales, après consultation des autorités pertinentes.

L'attribution de la reconnaissance ouvrirait droit aux avantages suivants : pleine capacité juridique, exonération fiscale des dons et legs, réduction d'impôts pour les donateurs selon les modalités de l'article 200 du code général des impôts, droit de bénéficier de subventions publiques pour les activités dont le financement public n'est pas prohibé, droit d'utiliser les fonds recueillis aux fins prévues par les statuts (activités cultuelles, culturelles, caritatives ou sociales), y compris sous la forme de virements à d'autres associations poursuivant les mêmes buts.

---

<sup>47</sup> Celle-ci a pour but de contribuer à l'organisation et au développement de l'islam en France et, en particulier, de favoriser la construction, l'aménagement ou la rénovation de lieux de culte, ainsi que de soutenir la formation de personnels religieux

### C. Faciliter la constitution et le financement d'unions d'associations

L'article 20 de la loi du 9 décembre 1905 autorise la constitution **d'unions**. A l'heure actuelle, toutefois, celles-ci ne sont possibles qu'entre des associations culturelles constituées conformément aux articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905. Elles ne peuvent donc comporter, par exemple, d'associations à objet culturel de droit local d'Alsace-Moselle, ce qui peut s'avérer gênant dans le cadre de la constitution d'unions nationales.

Il conviendrait, à tout le moins, de **compléter le début de l'article 20 de la loi de 1905** de la façon suivante : « ces associations peuvent constituer entre elles, *ainsi qu'avec des associations à objet culturel constituées conformément au code civil local ou des établissements public du culte*, des unions... ».

A terme, ces unions devraient également pouvoir intégrer des associations à objet religieux constituées sous l'empire de la loi de 1901 et « reconnues » selon la procédure proposée ci-dessus.

Par ailleurs le fonctionnement de certains cultes implique parfois la création **d'unions d'unions**.

L'article 20 de la loi de 1905 pourrait être complété en énonçant clairement que **les associations culturelles peuvent non seulement constituer des unions**, mais que ces unions peuvent entre elles constituer d'autres unions (avec d'autres associations ou d'autres unions).

Il serait enfin également nécessaire de compléter l'avant dernier alinéa de l'article 19 afin de préciser que **les versements ou cotisations aux unions sont permises**, sans qu'il soit besoin d'attendre la fin de l'année pour constater un excédent de recettes, comme le prévoit l'article 40 du décret du 16 mars 1906.

### 3. Accroître l'attractivité du statut d'association culturelle

**La différence entre une association culturelle et une association loi de 1901 exerçant une activité charitable**, par exemple, et autorisée, par conséquent, à recevoir des dons et legs **est devenue subtile**. Elle réside aujourd'hui surtout dans la possibilité de bénéficier de l'exonération de taxe foncière pour les bâtiments affectés à l'exercice du culte (article 1382 /4° du

CGI). En effet, le statut des associations de droit commun a progressivement été libéralisé, entraînant une perte de l'avantage relatif dont bénéficiaient les associations de la loi de 1905. La jurisprudence en matière de dons manuels pour les associations de droit commun atténué ainsi l'inconvénient pour ces dernières de ne pas pouvoir bénéficier de libéralités.

La question des **reçus fiscaux** traduit également **cette perte d'attractivité du statut des associations culturelles**. En 1987, la loi sur le mécénat avait expressément autorisé les associations culturelles à délivrer des reçus fiscaux permettant aux auteurs de dons de bénéficier de réductions fiscales à un taux identique à celui accordé aux associations reconnues d'utilité publique et aux fondations, lequel était bien plus élevé que celui dont bénéficiaient à l'époque les autres associations. Il était donc compréhensible que cet avantage soit assorti de contraintes particulières. La loi de finances pour 1999 a uniformisé les taux de réduction, tout en maintenant une différence de procédure. Aux termes de l'article 200 du code général des impôts, tout organisme d'intérêt général peut de plein droit délivrer des reçus fiscaux, alors que les associations culturelles doivent y avoir été autorisées expressément.

Pour justifier cette différence de traitement, une solution consisterait à renforcer l'avantage fiscal dont bénéficient les dons effectués en direction des associations culturelles (en portant par exemple, tout en la plafonnant, la réduction d'impôt à 75 %). La commission a toutefois estimé qu'il n'était pas opportun de hisser les avantages fiscaux des associations culturelles à la hauteur de ceux accordés à une association telle que les « restaurants du cœur ».

**La commission se borne donc à recommander que tous les dons faits aux associations soient traités de la même manière.**

Pour aligner, en matière de délivrance de reçus fiscaux, la situation des associations culturelles sur celle des autres associations, la commission préconise la suppression des mots « qui ont la capacité à recevoir des dons et legs » à **l'article 200 1° e) du code général des impôts**.

Autoriser les associations culturelles à **détenir des immeubles de rapport dans toute la mesure nécessaire à la poursuite de leur activité pourrait constituer une autre piste permettant de renforcer le statut des associations culturelles**, qui peuvent d'ailleurs déjà détenir un portefeuille de valeurs mobilières.

A l'heure actuelle, l'article 6 de la loi de 1901, applicable aux associations culturelles selon l'article 18 de la loi de 1905, n'autorise les associations à ne posséder que les immeubles « strictement nécessaires ». Cet adverbe n'est pas repris à l'article 11 de la loi pour les associations reconnues d'utilité publique.

Il pourrait être envisagé d'assouplir les règles actuelles et **d'autoriser les associations culturelles à détenir des immeubles « nécessaires » à la poursuite de leur activité, à l'image de ce qui est autorisé pour les associations reconnues d'utilité publique.**

### Chapitre 3 – La protection sociale des ministres du culte

Il n'existe, à l'heure actuelle, **aucune définition légale** de la notion de ministre du culte, même si la loi sanctionne les manquements aux obligations juridiques qui leur incombent (par exemple la violation du secret professionnel réprimé par l'article 378 du code pénal). Cette lacune est compréhensible dans un régime de séparation, puisque le caractère non confessionnel de l'Etat laisse en principe à tous les groupements de croyants le soin de définir les contours des droits et devoirs des ministres de leurs cultes respectifs.

En pratique, **la notion de ministre du culte renvoie à une multiplicité de statuts**, qui reflètent autant de réalités. Ainsi, dans les trois départements d'Alsace et de Moselle, les prêtres catholiques, les pasteurs réformés et les rabbins sont des agents payés par l'Etat. De nombreux imams sont des fonctionnaires détachés en provenance de l'étranger (notamment de Turquie et d'Algérie). Tel est également le cas de certains prêtres orthodoxes. Les pasteurs réformés sont affiliés au régime général mais ne sont pas des salariés au sens du droit du travail et ne cotisent donc pas à l'ASSEDIC. Un certain nombre de prêtres, religieux, religieuses du culte catholique, mais aussi d'autres cultes, dépendent d'organismes non religieux avec lesquels ils sont liés par un contrat de travail qui fait d'eux des salariés. Il en est ainsi des clercs enseignants dans les établissements privés sous contrat.

La question du statut social des ministres du culte a émergé à l'occasion de l'avènement du régime de la séparation. La loi de 1905 a en effet abandonné aux cultes la charge de rémunérer leurs ministres, sans préciser par ailleurs si ces derniers devaient être liés à leur communauté par un contrat de travail et, dès lors, être soumis au droit du travail.

La chambre civile de la Cour de cassation a clairement pris parti sur la question en 1912 et 1913, à l'occasion de l'application de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, **en jugeant que les ministres du culte, qu'ils soient prêtres ou pasteurs, ne concluaient pas un contrat de travail avec leur communauté à l'occasion de leur ministère** et que les émoluments qu'ils touchaient ne pouvaient être considérés comme un salaire au sens de la loi<sup>48</sup>. En refusant de faire entrer la fonction ecclésiastique dans le cadre du droit du travail naissant, la Cour de cassation maintenait ainsi l'analyse traditionnelle selon laquelle les ministres du culte jouissent d'un **statut spécifique**.

---

<sup>48</sup> Cass. Civ. 6 août 1912, 24 dec. 1912, 23 avr. 1913 : Sirey 1913,1 p. 377

La question s'est progressivement déplacée du terrain du droit du travail vers d'autres domaines du droit. Une approche plus souple a notamment été privilégiée en matière fiscale, le Conseil d'Etat ayant, par exemple, admis que le traitement des pasteurs relevait de la cédule des salaires et non pas de celle des bénéficiaires non commerciaux<sup>49</sup>.

**La protection sociale des ministres du culte concentre aujourd'hui toutes les difficultés.** Le développement d'une couverture sociale de plus en plus étendue pour l'ensemble de la population les met en pleine lumière.

Les conditions d'affiliation à un régime de protection sociale s'étant progressivement dissociées de la question de l'existence d'un contrat de travail au sens strict, l'institution du régime général des travailleurs salariés, par une ordonnance du 4 novembre 1945, a permis l'affiliation des ministres du culte à la sécurité sociale.

L'Eglise catholique est restée, pour sa part, réticente à l'intégration de ses personnels dans le régime de sécurité sociale<sup>50</sup>. Aussi la loi du 19 février 1950, dite « loi Viatte », a explicitement disposé que l'exercice du ministère du culte catholique ne devait pas être considéré comme une activité professionnelle au regard de la législation sociale, dès lors qu'il se limitait à une activité exclusivement religieuse.

Entre 1950 et 1978, l'Eglise catholique a créé ses propres mécanismes mutualistes, comme la Mutuelle Saint Martin pour la maladie, ainsi que plusieurs caisses de retraites. Ces expériences ont toutefois rapidement montré leurs limites et la question des modalités d'affiliation à la Sécurité sociale a revu le jour au cours des années 70.

Dans le prolongement de la loi du 24 décembre 1974 généralisant la sécurité sociale, la loi du 2 janvier 1978 a institué un régime particulier d'assurance maladie invalidité et vieillesse pour les ministres du culte ou les membres des collectivités religieuses qui n'étaient pas déjà affiliées à un régime obligatoire de sécurité sociale. Deux caisses ont été créées :

---

<sup>49</sup> CE, 15 mars 1928, *Ministre des finances*, p. 372

<sup>49</sup> En droit canonique, en effet, le prêtre est lié à son évêque par un lien de communion et non de subordination.

- **La caisse mutuelle d'assurance maladie des cultes (CAMAC)**, qui gère le risque maladie pour les ministres du culte et les membres des congrégations et collectivités religieuses, c'est-à-dire pour ceux qui ne sont pas rattachés au régime général car ne disposant pas d'un contrat de travail. Ce régime est financièrement intégré au régime général qui assure près de 50 % de ses ressources.

- **La caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC)**, financée par des cotisations, mais dont les ressources proviennent pour plus de 80 % de transferts de compensations et de contributions publiques. Cette caisse verse des pensions de retraite à partir de 65 ans ainsi que des pensions d'invalidité.

La loi du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998 a aligné ce régime sur le régime général et l'a financièrement intégré. La loi du 29 juillet 1999, portant création de la couverture maladie universelle, a quant à elle procédé à la fusion de la CAMAC et de la CAMAVIC. La caisse de référence est désormais la caisse d'assurance vieillesse, invalidité, maladie des cultes (**CAVIMAC**), opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

La commission s'est interrogée sur **l'opportunité du maintien d'un tel régime spécifique pour les cultes**. Cette spécificité apparaît, à bien des égards, très formelle, compte tenu de son alignement progressif sur le régime général et de son caractère structurellement déficitaire.

**Le régime de la CAVIMAC se banalise en effet progressivement.** Depuis 2001, par exemple, les cotisations d'assurance maladie sont harmonisées sur celles en vigueur au sein du régime général. En 2004 a été mise en œuvre une réévaluation progressive sur la base du minimum contributif des prestations versées aux nouveaux pensionnés. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a prévu, quant à elle, un alignement avec le régime général des conditions d'âge pour le droit à pension et le droit à retraite complémentaire pour les assurés disposant d'un revenu individuel.

Le **déséquilibre démographique apparaît structurel**. Le régime subit en effet une érosion préoccupante de ses cotisants et de ses pensionnés (avec un ratio actuel de 15 000 cotisants pour 64 000 pensionnés). L'affiliation des membres des églises évangéliques, des orthodoxes, des anglicans, des imams, des hindouistes et enfin des témoins de Jéhovah ne paraît

pas suffisante pour compenser la diminution et le vieillissement des effectifs du culte catholique et inverser la tendance.

En dépit de ces difficultés, la CAVIMAC conserve son utilité pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, sur le plan des relations entre l'Etat et les cultes, l'existence d'une caisse spéciale, où sont représentées plusieurs confessions, permet d'aborder dans un climat relativement serein les problèmes concrets touchant au statut social des ministres du culte. Au fil du temps, la CAVIMAC a acquis une précieuse **capacité d'expertise** sur le paysage culturel français. Cette expérience lui permet de répondre dans les meilleures conditions aux demandes d'affiliation dont elle est destinataire, y compris de la part de mouvement dont elle doit parfois vérifier le caractère culturel.

Son rôle particulier lui permet de **tenir compte des spécificités de chaque culte** pour la mise en œuvre de la réglementation sociale. Pour ne prendre qu'un seul exemple, la CAVIMAC présente la particularité de retenir une assiette de cotisation évaluée de façon globale et forfaitaire, identique pour tous. Tel n'est pas le cas du régime général, où par exemple les modalités d'évaluation des logements de fonction conduisent à ce qu'un ministre du culte logé dans un petit appartement aura une assiette de cotisation, y compris pour ses prestations retraites, très inférieure à celle de son collègue occupant une maison beaucoup plus vaste.

Enfin, la CAVIMAC constitue un **interlocuteur identifiable**, qui en fait une source d'informations incontournable pour les usagers. Cette visibilité lui permet d'assurer des actions de communication ciblées envers des populations qu'il n'est pas toujours aisé d'atteindre par d'autres biais.

La commission a pu constater qu'en dépit de son manque de lisibilité, dû à la sédimentation historique dont il résulte, **le régime de protection sociale des ministres du culte tel qu'il se présente actuellement n'est pas remis en cause par ses usagers. Plusieurs responsables religieux, actuellement affiliés au régime général, ont même indiqué à la commission qu'ils souhaiteraient à l'avenir dépendre de la CAVIMAC, sous réserve d'un aménagement des prestations proposées.** Le système actuel ne semble toutefois pas ménager cette possibilité.

La commission estime, dans ces conditions, qu'il convient **de maintenir un régime de protection sociale spécifique** pour les ministres du culte.

Néanmoins, pour répondre à la diversité de statuts auquel renvoie la notion de ministre du culte, le système actuel doit être **assoupli** et rendu plus **lisible** et plus **accueillant**.

**Le rôle fédérateur de la CAVIMAC doit être réaffirmé**, ne serait-ce que pour améliorer les conditions de son équilibre financier. Pour cela, la caisse doit être en mesure de **proposer un éventail de prestations adaptées à la situation de chaque affilié**. A l'heure actuelle, les prestations offertes sont essentiellement conçues pour répondre aux besoins de l'Eglise catholique. Cela explique, par exemple, l'absence d'indemnités journalières en cas de maladie ou d'accident du travail, celles-ci étant prises en charge par la communauté pour les institutions catholiques, ce qui n'est pas forcément le cas pour d'autres cultes. Les affiliés à la CAVIMAC ne bénéficient pas non plus de prestations familiales, alors que la plupart des religions autres que la religion catholique ignorent le célibat des ministres du culte.

En matière de **retraite**, il pourrait, par exemple, être très utilement envisagé de mettre en place **plusieurs forfaits** au delà du forfait de base calculé sur l'assiette du SMIC, afin de rendre ses prestations plus attractives. La récente réforme, permettant à des assurés disposant d'un revenu individuel de cotiser à une caisse de retraite complémentaire, s'inscrit dans cette perspective et doit être saluée à ce titre.

La commission considère, par ailleurs, que l'instauration **droit d'option** entre le régime général et la CAVIMAC serait bienvenue. En principe, depuis 1978, le régime spécial de sécurité sociale des cultes est un **régime subsidiaire**. Ceci signifie que le régime des cultes s'applique sous réserve que les intéressés ne relèvent pas à titre obligatoire d'un autre régime de sécurité sociale. C'est notamment le cas d'une personne qui exerce une activité professionnelle ou perçoit un revenu de substitution (indemnités journalières, de chômage, pensions, etc...) lui conférant un droit au remboursement de ses dépenses de santé dans un autre régime obligatoire. Or il n'est pas rare, notamment dans la religion islamique, de rencontrer des « ministres du culte » qui ne se consacrent pas exclusivement à une fonction spirituelle. D'une manière générale, les critères d'affiliation à la CAVIMAC, en dehors de la reconnaissance de la qualité de ministre du culte, manquent de lisibilité. **La commission propose la modification du code de la sécurité afin**

**que soit expressément prévu un droit d'option entre les deux régimes pour accroître la souplesse du système.** Tous les ministres du culte qui le souhaitent devraient ainsi pouvoir opter pour la CAVIMAC.

Pour renforcer la CAVIMAC, il apparaît enfin indispensable de **lui donner les moyens de faire face à la concurrence involontaire que lui livrent les dispositifs de solidarité nationale.** La création d'une caisse des cultes avait pour objectif de faire entrer dans le système de la sécurité sociale des populations qui en étaient jusque là exclues. Cet objectif a été globalement atteint pour les membres du clergé catholique qui n'avaient pas la qualité de salariés. On ne peut pas en dire autant pour d'autres cultes, notamment pour ceux qui sont d'implantation récente sur le territoire. A l'heure actuelle, en effet, l'assuré qui assure une activité culturelle complète et qui s'abstient de s'affilier à la CAVIMAC bénéficie du revenu minimum d'insertion, de la couverture maladie universelle et éventuellement de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse à 65 ans. Les prestations actuelles de la CAVIMAC sont telles aujourd'hui que la tentation est grande de rester dans le cadre du régime de la solidarité nationale, surtout qu'en qualité de « ministre du culte » les personnes concernées devront s'acquitter de leurs cotisations vieillesse et maladie, ainsi que (le cas échéant) de celles à la branche « famille ».

Pour endiguer cette perte de cotisants, la commission recommande qu'une **information précise** sur les obligations d'affiliation à la sécurité sociale soit délivrée aux associations à objet religieux qui remplissent la formalité de déclaration en préfecture. Elle encourage également les préfets à se **montrer particulièrement vigilants sur le respect des obligations en matière sociale lorsqu'ils délivrent des titres de séjour à des ressortissants étrangers non communautaires exerçant une activité culturelle à titre principal.**

## Chapitre 4 – La législation funéraire

Les **rites funéraires** et les **modes de sépulture** sont des **composantes fondamentales de la liberté religieuse**. Ils sont d'ailleurs protégés à ce titre par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ils comprennent aussi bien la cérémonie funéraire, la mise en terre ou l'incinération de la dépouille, que le culte du lieu de sépulture ou du souvenir, et sont, pour les croyants, l'occasion de prières individuelles ou collectives. Chacun y est d'autant plus attaché que, dans un contexte de recul des pratiques religieuses, les funérailles constituent bien souvent, avec le mariage, une des seules occasions de manifestation de l'appartenance religieuse. L'enterrement sur le sol français des populations issues de l'immigration constitue par ailleurs un **enjeu majeur en termes d'intégration**.

Cette question se pose en effet avec une acuité particulière depuis quelques années en raison du vieillissement des populations immigrées ou rapatriées d'Afrique du Nord. Celles-ci souhaitent légitimement être inhumées sur le sol français, dans le respect de leurs convictions religieuses. L'islam et le judaïsme attachent toutefois beaucoup de prix au regroupement communautaire des défunts, contrairement aux religions chrétiennes qui se sont finalement accommodées sans trop de difficultés de la laïcisation des cimetières opérée par les lois du 14 novembre 1881 et du 5 avril 1884 et confirmée par l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905. Dans le rapport de la mission d'information sur le *bilan et les perspectives de la législation funéraire*<sup>51</sup>, les sénateurs Jean-Pierre Sueur et Jean-René Lecerf relèvent que l'absence de carrés confessionnels constituerait la cause majeure de l'expatriation d'environ 80 % des corps des musulmans décédés dans notre pays, bien qu'un nombre croissant d'entre eux soient de nationalité française. Un phénomène similaire – bien que moins marqué – s'observe chez les croyants de confession israélite en direction d'Israël.

---

<sup>51</sup> *Rapport d'information fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*, 2006, n°372

Le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'était pas possible de créer de nouveaux cimetières confessionnels, ni d'agrandir ceux existant<sup>52</sup>. Or ces derniers (notamment le cimetière musulman de Bobigny) ne permettent pas d'accueillir l'ensemble des défunts de la communauté.

Au cours de ses auditions, la commission a observé que **la question des carrés confessionnels constituait ainsi un sujet de préoccupation majeur des élus locaux**, relayant une inquiétude perceptible chez les responsables musulmans et israélites. Elle n'épuise toutefois pas la question dans la mesure où les prescriptions de la religion musulmane en matière funéraire vont au-delà de la simple orientation des tombes.

## 1. Les carrés confessionnels

L'existence, dans les cimetières, d'espaces dédiés à certaines confessions revêt une **forte dimension symbolique**. Tout au long des siècles, la question du mode de sépulture a cristallisé les affrontements religieux. Après la promulgation de l'Edit de Nantes, Henri IV imposa des cimetières séparés pour les réformés financés par l'ensemble des habitants afin d'éviter les marques d'hostilité populaire et les exhumations. Progressivement, les réformés ont été frappés de mesures plus sévères (mise à leur charge exclusive de l'acquisition de champs de repos spéciaux, limitation des horaires d'enterrement) jusqu'à ce que l'Edit de révocation, en 1685, les renvoie dans la clandestinité. A la fin du XVIIe siècle, le traitement des juifs était plus favorable puisqu'ils pouvaient librement disposer de lieux d'inhumation.

La Révolution Française a transformé les cimetières paroissiaux en cimetières communaux. Mais cette municipalisation n'est pas synonyme de déconfectionnalisation. En revanche, le pluralisme religieux est entériné avec le décret du 23 prairial an XII, qui prescrit aux communes d'affecter un terrain à chaque culte professé. C'est ainsi que le Père-Lachaise, qui ouvre ses portes en 1804, fut doté de deux enclos israélites, auxquels s'ajouta par la suite un enclos musulman, sur les sollicitations de l'ambassade de Turquie.

Les difficultés pratiques d'application de ces dispositions ont en grande partie justifié la déconfectionnalisation des cimetières par la III<sup>e</sup> République. L'article 15 du décret de l'an XII est

---

<sup>52</sup> CE, Assemblée, 17 juin 1938 *dame Veuve Derode*, Leb. p. 549 et 18 août 1944, *Sieur Lagarrigue*, Leb. p. 237. Le juge judiciaire partage la même analyse : CA Aix-en-Provence, 1<sup>er</sup> février 1971, *Rouquette*, AJDA 1972, p.111 à propos de l'éventuelle création à Marseille d'un nouveau cimetière privé israélite, justifiée par l'arrivée d'une communauté importante venue d'Afrique du Nord.

ainsi supprimé dès 1881, avant que la loi municipale du 5 avril 1884, actuellement codifiée à l'article L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales, ne formule le **principe de non-discrimination** en matière de funérailles et d'inhumation. **Aux termes de l'article 3 de la loi de 1884, en effet, « est interdite, dans l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police des cimetières et des funérailles, toute distinction à raison des croyances du défunt ou des circonstances du décès »** (actuel article L.2213-9 du code général des collectivités territoriales).

**A la lecture de ce texte, la consistance du principe de neutralité des cimetières n'est pas aisée à saisir.** Il doit, en effet, être combiné avec l'article 3 de la loi du 15 novembre 1887 qui précise que tout majeur ou tout mineur émancipé, en état de tester, **peut régler les conditions de ses funérailles et notamment en ce qui concerne le caractère civil ou religieux à donner à sa sépulture.** La violation de la volonté du défunt est, par ailleurs, pénalement sanctionnée (articles 433-21-1 du code pénal). Quant à la loi de 1905, elle assortit l'interdiction d'élever ou d'apposer un signe ou emblème religieux sur les monuments publics d'une **exception** concernant, outre les musées ou les expositions, **les terrains de sépulture dans les cimetières et les monuments funéraires.**

Dans cette perspective, l'article 3 de la loi de 1884 doit être compris comme une mesure de **protection du défunt** contre toute ingérence des autorités religieuses dans l'expression de ses dernières volontés. Il signifie que le maire, dans l'exercice de son pouvoir de police, ne saurait se substituer à la liberté de chacun de définir les modalités de ses funérailles, dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec l'ordre public et les contraintes de gestion de l'espace.

Il résulte de cette définition que **le maire doit veiller à la neutralité des parties communes d'un cimetière. Si la manifestation extérieure de son appartenance religieuse dans l'enceinte des cimetières publics est possible,** elle ne saurait pour autant être imposée. Le cimetière communal doit respecter le droit de croire, comme celui de ne pas croire. La seconde conséquence du principe de protection posé par l'article 3 de la loi de 1884 vise l'hypothèse inverse : le défunt a explicitement formulé le souhait d'être inhumé dans un espace confessionnel. Loin d'empêcher le maire d'accéder favorablement à une telle demande, le principe de neutralité des cimetières, tel qu'il découle des textes précités, se borne à lui **interdire d'opposer un refus en se fondant uniquement sur l'appartenance religieuse, présumée ou avérée, de l'intéressé.** C'est en ce sens qu'il faut comprendre la référence par la loi de 1884 aux

« circonstances du décès », formulation qui peut surprendre mais qui renvoie au contexte de l'époque où les suicidés ne pouvaient bénéficier d'un enterrement religieux.

La question des **carrés confessionnels** doit être examinée à l'aune de ces principes. La loi prohibe la création de « carrés confessionnels » dans la mesure où ceux-ci imposeraient au maire de s'interroger, dans l'exercice de son pouvoir de police et notamment au moment de l'attribution d'une concession, sur l'appartenance religieuse du défunt. En procédant ainsi, il s'interdirait par avance d'autoriser l'inhumation d'un défunt dans un espace donné du cimetière communal, au seul motif de son appartenance religieuse, ce qui paraît contraire au principe constitutionnel d'égalité.

Le texte, en revanche, ne fait pas obstacle à ce que le maire prenne acte de la volonté du défunt d'être enterré dans un espace particulier. **Le regroupement de fait de sépultures, comme somme de décisions individuelles, n'est donc pas prohibé par la loi.**

Faut-il aller plus loin ? La commission s'est longuement interrogée sur ce point.

Plusieurs solutions lui semblent devoir être écartées :

- **La délégation de la gestion d'un carré confessionnel à une autorité religieuse, qui priverait le maire de son pouvoir de police.** Dans un jugement du 5 juillet 1993, *Epoux Darmon*<sup>53</sup>, le tribunal administratif de Grenoble a d'ailleurs censuré un maire qui avait refusé de délivrer un permis d'inhumer pour un jeune enfant dans le carré juif du cimetière communal, au motif qu'il s'était fondé *exclusivement* sur la circonstance que des autorités religieuses déniaient l'appartenance du défunt à la confession israélite. La décision du maire doit tenir compte de toutes considérations d'intérêt général, et notamment de celles tirées de l'ordre public pouvant inclure des aspects religieux, mais il ne saurait déléguer sa compétence en la matière à une quelconque autorité. Il n'est donc pas envisageable de confier un droit de veto aux autorités religieuses. Par ailleurs, le principe, au demeurant très légitime, du respect de la conviction religieuse doit être combiné avec le droit au regroupement des familles dans la mort. Il convient donc de veiller à ce que les familles ne soient pas séparées contre leur gré.

---

<sup>53</sup> Leb. p.657

- La **séparation physique du carré** avec le reste du cimetière ne paraît pas davantage pouvoir être envisagée dans la mesure où elle entérinerait l'existence d'un espace réservé d'inspiration communautariste. De la même manière, la création d'un accès spécifique ne paraît pas acceptable.

- Il n'est pas non plus envisageable d'obliger quiconque à être inhumé dans un tel carré. Le **respect de la volonté du défunt** est essentiel.

C'est dans cette perspective que s'est inscrit le ministère de l'intérieur pour répondre aux revendications israélites et musulmanes. Par **deux circulaires des 28 novembre 1975 et 14 février 1991**, le ministre de l'intérieur a, en effet, signalé aux maires la possibilité de regrouper, dans les faits, les sépultures de défunts souhaitant être inhumés dans un carré propre à leur religion, sur demande de personnes qualifiées pour pourvoir à leurs funérailles. Cette faculté, qui appartient à la seule autorité municipale, s'applique **sous réserve de la préservation de la neutralité du cimetière**, tant en ce qui concerne l'aspect extérieur des parties publiques que la possibilité reconnue aux personnes de toutes religions de s'y faire inhumer.

Une telle approche apparaît à première vue satisfaisante aux yeux de la commission. Elle est la seule compatible avec les dispositions législatives actuellement en vigueur et n'impose pas d'obligations juridiques nouvelles aux maires. Elle est par ailleurs équilibrée en rappelant la possibilité d'aménager un espace dédié à une communauté religieuse, sans pour autant enfreindre l'interdiction de créer ou d'agrandir des cimetières confessionnels.

Malgré la qualité de ces deux circulaires, la commission a toutefois relevé la **persistance d'un malaise chez les élus locaux**. Un nombre croissant d'entre eux ne se satisfont pas du recours à la circulaire, qui est porteuse, selon eux, d'insécurité juridique. Ils souhaitent que l'Etat prenne clairement parti sur le sujet. Quant aux maires qui ont accepté d'aménager des « carrés », ils se plaignent de devoir faire face à l'afflux de demandes d'inhumations des personnes décédées dans des communes environnantes qui en sont dépourvues. Diverses voix se sont ainsi élevées pour que soit légalisée la possibilité de créer des espaces confessionnels dans les cimetières communaux. L'Association des maires de France dans le rapport de son groupe de travail « lieux de culte musulmans et lieux de sépulture ». (juin 2001) a notamment regretté le « contexte législatif et réglementaire ne permettant pas de donner [aux actions des maires en ce domaine] des garanties juridiques suffisantes ».

Pour répondre à cette volonté d'encadrement, la commission préconise de modifier le code général des collectivités territoriales sur deux points :

Nouvelle rédaction de l'article L.2213-9 relatif à la police des cimetières : «Sont soumis au pouvoir de police du maire, le mode de transport des personnes décédées, le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières, les inhumations et les exhumations sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort. **Dans l'exercice de son pouvoir de police, le maire tient compte toutefois de la volonté exprimée par les personnes décédées en rapport avec leurs croyances.»**

Nouvelle rédaction de l'article L. 2223-13 du CGCT relatif aux concessions funéraires: « Lorsque l'étendue des cimetières le permet, il peut être concédé des terrains aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs. Les bénéficiaires de la concession peuvent construire sur ces terrains des caveaux, monuments et tombeaux. **Il est tenu compte à cet effet des convictions religieuses exprimées par les demandeurs.»**

En pratique, les concessions ne se libérant pas simultanément, il est difficile de disposer d'un espace libre important au même moment, de sorte que l'aménagement d'un carré n'est rendu possible que moyennant une programmation préalable. Celle-ci devrait, en conséquence, s'envisager avant tout dans un **cadre intercommunal**.

La commission préconise ainsi, comme l'avait fait l'Association des maires de France dans son rapport de juin 2001, l'engagement d'une **démarche prospective afin de répondre aux attentes formulées en matière d'aménagement d'espaces confessionnels** .

Afin d'éviter que les communes ayant aménagé des espaces confessionnels dans leurs cimetières ne soient submergées de demandes, il apparaît en outre indispensable de **renforcer la capacité des maires de vérifier la domiciliation des intéressés**. Le décret du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives leur interdit pourtant d'exiger des certificats de domicile.

La commission propose d'instaurer **une exception au décret du 26 décembre 2000 afin de permettre aux maires d'exiger la présentation d'un certificat de domicile lors d'une demande d'inhumation dans un cimetière communal.**

La commission reconnaît que ces recommandations ne répondent que partiellement aux préoccupations des communautés religieuses israélite et musulmane. Dès lors que les autorités religieuses n'interviennent pas dans la gestion des regroupements confessionnels *de fait*, ceux-ci ne peuvent être regardés comme des « carrés confessionnels » au sens strict.

Si, en raison de résistances locales ou de l'émergence d'un contentieux trop abondant, la création de regroupements de fait ne devait constituer qu'un trop fragile compromis, la commission, soucieuse de préserver le principe de laïcité, estime qu'il vaudrait mieux, à tout prendre, privilégier l'extension **de cimetières privés plutôt que d'imposer aux maires l'aménagement de véritables espaces confessionnels dans les cimetières communaux. Une privatisation d'un espace public comme un cimetière communal ne paraît pas acceptable.**

Dans un cimetière privé, le maire conserve son pouvoir de police à l'égard des sépultures dont il assure la surveillance, mais le règlement interne du cimetière relève de la compétence du culte concerné (notamment pour la délivrance d'un emplacement, l'agencement des sépultures, le droit d'accès...). Les autorisations d'inhumer dans un cimetière confessionnel sont délivrées par le préfet, conformément aux dispositions de l'article R.2213-32 du code général des collectivités territoriales concernant une inhumation dans une propriété privée. Elles ne sont accordées à l'heure actuelle que dans la mesure des emplacements disponibles, aucune extension de tels cimetières n'étant possible. **Il pourrait être envisagé à terme, par voie législative, d'en autoriser l'agrandissement, voire d'ouvrir la faculté d'en créer de nouveaux.** Cette orientation, si elle était retenue, devrait s'accompagner d'un contrôle approprié de l'activité des opérateurs concernés.

La commission tient néanmoins à attirer l'attention sur les risques non négligeables de **crispation communautaire** qu'une telle réforme pourrait encourager.

## 2. Autres questions liées aux rites funéraires

Dans la tradition musulmane, le défunt est recouvert d'un linceul et est inhumé dans les plus brefs délais, à même la terre, le corps posé sur le côté droit et orienté vers la Mecque. L'enterrement à même le sol a pour but d'assurer une dégradation rapide du corps qui doit ensuite se mélanger à la terre. Les conditions d'inhumation revêtent donc une importance particulière dans la religion musulmane, ce qui explique qu'elles fassent l'objet de demandes spécifiques.

Certains points ne suscitent pas de difficultés. C'est le cas, par exemple, de l'ornement des tombes permettant d'identifier la religion musulmane. La loi de 1905 ménage cette possibilité, aux musulmans comme aux autres confessions.

D'autres, en revanche, s'avèrent beaucoup plus délicats.

**L'inhumation en pleine terre** notamment est interdite par la législation française (article R. 2213-15 du code général des collectivités territoriales) et il n'est pas envisageable de réformer la législation sur ce point dans la mesure où des considérations sanitaires sont en jeu. Dans une décision du 6 janvier 2006, *M. Rémy Martinot et autres*, le Conseil d'Etat a d'ailleurs confirmé qu'en vertu des articles 8 et 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le choix du mode de sépulture, qui est intimement lié à la vie privée et par lequel une personne peut entendre manifester ses convictions, peut faire l'objet de restrictions dans l'intérêt de l'ordre et de la santé publics.

Le problème le plus difficile est peut-être celui des **exhumations**, qui sont interdites par l'islam. Lorsqu'elles mettent à disposition les caveaux gratuitement, les communes peuvent, dans le cadre du règlement de police du cimetière, prévoir de reprendre la sépulture en déplaçant les os dans des ossuaires. C'est également le cas à l'expiration des concessions.

Il paraît souhaitable que les maires tiennent compte des prescriptions confessionnelles dans le cadre de la gestion de ces ossuaires. La commission de réflexion sur l'application du

principe de laïcité dans la République<sup>54</sup> s'est exprimée en ce sens, de même que la mission sénatoriale d'information sur le « bilan et les perspectives de la législation funéraire », précité.

La commission souligne l'intérêt de la proposition formulée dans ce dernier rapport, consistant à **recommander la création d'au moins deux ossuaires distincts**, l'un d'entre eux étant destiné à accueillir les restes des personnes ayant manifesté leur opposition à la crémation. Ce souhait peut résulter d'une conviction religieuse<sup>55</sup> ou non.

La commission recommande également que les communes dotées d'espaces confessionnels puissent créer des **ossuaires réservés aux restes des défunts de même confession**. Elles pourraient être incitées à la création de tels ossuaires confessionnels par une circulaire du ministre de l'intérieur.

Les communes peuvent également privilégier la **concession**, c'est à dire la location de l'espace pour une durée variable. Une concession perpétuelle est toutefois très onéreuse et la raréfaction des terrains dans beaucoup de communes impose souvent la limitation de la durée de ces concessions. Il convient de rappeler toutefois que les titulaires de concession ou leurs ayants-droit ont un droit au renouvellement des concessions non perpétuelles. Cette possibilité d'obtenir, grâce au **renouvellement de ces concessions temporaires**, des effets identiques à ceux d'une concession perpétuelle, avec l'avantage d'un paiement par période correspondant à la durée de la concession, mériterait d'être rappelée aux communautés concernées (musulmane, mais aussi israélite).

D'une manière générale, la commission encourage l'Etat à **sensibiliser les maires à la prise en compte des particularismes religieux lors des opérations funéraires**, chaque fois que cela est possible, notamment au regard de nos normes sanitaires. Ceci pourrait conduire à aménager des salles permettant d'effectuer la toilette mortuaire du musulman conformément aux

---

<sup>54</sup> Celle-ci relevait notamment : « il est souhaitable que le ministère de l'intérieur invite au respect des convictions religieuses, notamment à l'occasion de l'expiration des concessions funéraires. En liaison avec les responsables religieux, la récupération des concessions doit se faire dans des conditions respectueuses des exigences confessionnelles, avec un aménagement des ossuaires adaptés. Les collectivités pourraient se doter de comités d'éthique afin de permettre un dialogue avec les différentes communautés religieuses, et régler les difficultés susceptibles de se poser. »

<sup>55</sup> La crémation est admise par les religions catholique et protestante. Elle ne l'est pas pour les religions musulmane et juive.

principes de l'islam ou à prendre en compte, par exemple, les demandes émanant des orthodoxes en matière d'exposition des corps.

## Chapitre 5 - Les régimes particuliers à certains territoires

La France compte aujourd'hui sept régimes culturels différents, dont cinq pour l'Outre-mer. En effet, la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ne fut appliquée qu'aux territoires pour lesquels le Concordat de 1801 était en vigueur. En application de l'article 43 de la loi de séparation<sup>56</sup>, cinq régimes qualifiés de « coloniaux » ont été créés dans les collectivités et territoires d'Outre-mer, en fonction de l'histoire et de leur situation géographique, ethnique ou culturelle. Ces régimes reposent sur des textes particuliers tels que l'ordonnance royale de Charles X du 27 août 1828 et les « décrets Mandel » des 16 janvier et 6 décembre 1939<sup>57</sup>, le décret du 5 juillet 1927 réglementant le culte protestant en Polynésie française, ou encore les échanges de lettres des 7 et 19 juin 1951 entre le gouvernement français et le Saint-Siège.

Dans les deux départements de l'Alsace et celui de la Moselle, annexés par l'Allemagne après la défaite de 1870, le Concordat a été maintenu en vigueur. A la législation culturelle issue de la loi du 18 germinal an X se sont également ajoutées des dispositions du droit allemand. Cette spécificité ne fut pas remise en cause par le retour de l'Alsace-Moselle à la France, et fut même pérennisée par la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924. Edouard Herriot tenta, sans succès en raison de fortes réactions locales, de mettre fin à ce particularisme. Par un avis du 24 janvier 1925<sup>58</sup>, le Conseil d'Etat confirma l'application en Alsace-Moselle du régime concordataire.

La commission, dans son examen des particularités locales, a privilégié deux régimes spéciaux, qui soulèvent des questions d'importance très inégale : l'Alsace –Moselle et la Guyane. Les autres régimes ne lui ont pas semblé soulever de difficultés particulières.

### 1. L'Alsace-Moselle

Le régime juridique applicable aux cultes en Alsace et en Moselle est un élément d'un droit régional dont le maintien et la légitimité ont été réaffirmés à plusieurs occasions.

---

<sup>56</sup> Aux termes duquel : « Des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable en Algérie et autres colonies ».

<sup>57</sup> Les décrets Mandel sont applicables en Guyane (en partie), à Mayotte (en partie), en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, à Saint-Pierre et Miquelon ainsi que dans les Terres australes et antarctiques françaises.

L'ordonnance du 15 septembre 1945 rétablissant la légalité républicaine maintient en vigueur la législation applicable le 16 juin 1940. Cette disposition, qui devait être provisoire, n'a jamais été remise en cause. Le Conseil d'Etat, de son côté, a réaffirmé notamment dans une décision du 6 avril 2001, *Syndicat national des enseignements du second degré*<sup>59</sup> que le maintien de cette législation spéciale procédait de la volonté du législateur et que la constitutionnalisation du principe de laïcité opérée par les Constitutions des 27 octobre 1946 et 4 octobre 1958 n'avait pas eu pour effet d'abroger implicitement les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924.

Cette pérennité s'explique par le très grand attachement des populations concernées aux règles du Concordat<sup>60</sup> et d'une manière générale, à une tradition de particularisme en matière culturelle. Dès l'Ancien Régime, l'Alsace connaissait un régime spécifique en matière religieuse. En outre, on ne peut comprendre l'attachement des populations d'Alsace-Moselle au régime particulier des cultes si l'on omet de l'inscrire dans le système plus global du droit local<sup>61</sup>.

Ni la loi de 1901, ni celle de 1905 ne s'appliquent aujourd'hui en Alsace-Moselle. Le maintien du régime spécifique de droit public local antérieur à la loi de 1905 se traduit par la coexistence de deux régimes culturels : celui des quatre « cultes reconnus », Eglise catholique, Eglise de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine (luthérienne), Eglise réformée d'Alsace et de Lorraine (calviniste), culte israélite, et celui des autres cultes.

Si les trois départements de l'Est ont un droit local, ils n'ont pas pour autant de constitution locale. Le principe constitutionnel de laïcité qui signifie neutralité religieuse de l'Etat s'y applique comme dans le reste du territoire français. En Alsace-Moselle, comme ailleurs en France, l'Etat est neutre et indépendant des cultes, ce qui signifie qu'il n'a pas d'opinion religieuse et que les religions n'ont pas, de leur côté, d'emprise sur les pouvoirs publics.

Dans les trois départements de l'Est, plus qu'ailleurs, l'Etat met toutefois à la disposition des religions des instruments leur garantissant de bonnes conditions d'exercice de la liberté religieuse, soit qu'elles se constituent librement en associations de droit local, soit qu'elles

---

<sup>58</sup> Sections réunies de la Législation, de la justice et des Affaires étrangères et de l'Intérieur, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, avis n°188150, reproduit dans le rapport public 2004 du Conseil d'Etat, p. 419

<sup>59</sup> AJDA 2002, p. 63

<sup>60</sup> plus de 90 % de la population selon un sondage réalisé par l'institut de droit local, revue IDL, dec. 2005/jan. 2006 n°46

<sup>61</sup> Avis présenté par M. René Dosière, au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de lois de finances pour 2002, Assemblée nationale, octobre 2001.

bénéficient de structures spécifiques de droit public. La différence avec le reste de la France porte essentiellement sur trois points : tout d'abord la rémunération par l'Etat de certains ministres des cultes traditionnels, le soutien financier qui peut être apporté aux religions et l'existence, enfin, d'un enseignement religieux dans les écoles publiques.

- ***Assouplir les modalités de dispense de l'enseignement religieux***

Cet enseignement religieux fait l'objet de certaines critiques, qui visent notamment les **modalités de demande de dispense**. Est dénoncé le fait que les parents qui ne souhaitent pas que leurs enfants bénéficient de cet enseignement doivent en faire la demande explicite.

En pratique, pour déterminer le nombre d'inscrits et arrêter les moyens à mettre en œuvre, une fiche d'inscription est remise à chaque élève en début d'année scolaire. L'élève majeur ou les parents titulaires de l'autorité parentale sont invités à manifester leur choix, soit de suivre un enseignement religieux (et dans ce cas indiquer lequel ils souhaitent), soit d'en être dispensé. **Cette pratique assure une complète égalité entre les parents qui veulent que leur enfant suive cet enseignement et ceux qui souhaitent qu'il en soit dispensé.** Aucune démarche particulière, ni aucune justification n'est demandée aux parents qui sollicitent la dispense. A l'inverse, aucune démarche, ni aucune justification n'est demandée aux parents intéressés par l'enseignement religieux dispensé. Mais tous les parents sont invités à faire connaître leur choix, qu'ils exercent librement.

<p><b>La commission estime donc qu'il n'est pas nécessaire de modifier le système existant afin de contraindre les parents souhaitant que leur enfant bénéficie d'un enseignement religieux à le demander formellement alors que cet enseignement fait partie des programmes que l'Education nationale doit assurer.</b></p>
--

Les modalités décrites ci-dessus ne suscitent pas de difficultés pratiques. Il pourrait toutefois être envisagé **d'assouplir les modalités de déclaration de changement d'avis des parents ou des élèves qui bénéficient de la dispense**. Actuellement, la déclaration de changement d'avis emporte décision pour la période à laquelle s'appliquera la dispense, à savoir de la rentrée d'octobre aux vacances de Pâques ou des vacances de Pâques à la fin de l'année scolaire.

La commission préconise que les parents ou les élèves majeurs participant au cours d'enseignement religieux puissent obtenir **une dispense avec effet immédiat**, pendant l'année scolaire ou, à l'inverse, **accéder sans délai à cet enseignement**.

Par ailleurs, une **instruction générale** du ministre de l'éducation nationale pourrait de manière claire et complète rappeler les règles applicables en la matière.

Aux yeux de la commission, la question la plus délicate soulevée, à l'heure actuelle, par l'existence d'un enseignement religieux à l'école publique en Alsace-Moselle ne réside pas dans les modalités de dispenses de cet enseignement, mais dans le fait qu'il ne concerne à l'heure actuelle que les seuls cultes statutaires, et qu'aucun enseignement de religion musulmane n'est donc proposé.

- **« Reconnaître » le culte musulman ?**

Les cultes non organisés et non obligatoirement financés par l'Etat et les collectivités territoriales bénéficient déjà en Alsace-Moselle d'avantages non négligeables par rapport à la « France de l'intérieur ». Les membres des cultes non statutaires peuvent, en effet, créer des associations inscrites qui ont la pleine capacité (code civil local) et qui sont éligibles aux mêmes exemptions fiscales que les associations culturelles (loi du 9 décembre 1905) lorsque leur objet est exclusivement culturel. Par ailleurs, faute d'introduction de la loi du 9 décembre 1905 dans les trois départements de l'Est, rien ne s'oppose à ce que ces associations soient subventionnées à titre volontaire par les collectivités publiques.

Le fait que les cultes « non reconnus » soient comparativement mieux traités en Alsace-Moselle que sur le reste du territoire ne saurait toutefois dispenser d'une réflexion sur un éventuel élargissement du régime concordataire à d'autres cultes.

La nécessaire neutralité de l'Etat en matière religieuse peut s'accommoder d'une pluralité de statuts culturels. Il suffit que la situation dans laquelle est placé chaque culte le justifie et que les critères mis en œuvre soient objectifs et raisonnables. En revanche, le fait pour l'Etat de regarder comme close une fois pour toutes la liste des cultes « reconnus » et de refuser d'examiner la possibilité d'attribuer de nouveaux statuts particuliers ne serait pas conforme à nos principes

constitutionnels. Il en est ainsi lorsque des religions organisées dans le cadre du droit commun acquièrent une représentativité comparable à celle des cultes reconnus.

Cette question se pose aujourd'hui avec acuité pour le culte musulman en Alsace-Moselle. Compte tenu de l'importance numérique de l'islam dans ces trois départements (entre 90 et 120 000 personnes), la perspective d'une « reconnaissance » du culte musulman dans le cadre du droit local alsacien-mosellan est de plus en plus fréquemment évoquée<sup>62</sup>.

Le terme de « reconnaissance » doit toutefois être manié avec précaution. Aucune loi n'a jamais « reconnu » explicitement les cultes catholique, protestants et israélite. En revanche ceux-ci ont engagé au cours du XIXe siècle des négociations avec l'Etat débouchant, après une période plus ou moins longue (50 ans pour le culte israélite), sur ce qui peut être qualifié « d'arrangements statutaires ». Ces statuts particuliers sont donc propres à chaque culte<sup>63</sup>. Le contenu des négociations a pu varier en fonction des époques et des caractéristiques de chaque confession, mais l'esprit est toujours le même : il s'agit d'offrir aux pouvoirs publics un certain nombre de garanties en contrepartie de diverses facilités allant au delà de ce qu'exige le principe de liberté religieuse.

**Les cultes statutaires ne constituent donc pas un ensemble homogène**, et l'islam, avec ses caractéristiques particulières, peut sans nul doute y trouver sa place. Son « statut » sera nécessairement distinct de celui des autres cultes statutaires mais pourra s'en inspirer.

**La commission estime ainsi que l'enjeu pour le culte musulman réside moins dans sa « reconnaissance » que dans l'attribution d'un cadre statutaire dont le contenu reste à négocier.**

Dans cette perspective, une loi spécifique ne paraît pas nécessaire, du moins dans un premier temps.

---

<sup>62</sup> Voir par exemple la récente proposition de loi du député François Grosdidier tendant à « réintégrer le culte musulman dans le droit concordataire d'Alsace et de la Moselle » (propositions n° 3216 du 28 juin 2006)

<sup>63</sup> pour le culte catholique : concordat de 1801, loi du 10 Germinal an X (articles organiques), décret du 30 décembre 1809 modifié, décret du 6 novembre 1813, décret du 18 mars 1992. Pour les cultes luthérien et réformé : articles organiques pour le culte protestant, décret du 26 mars 1852 et 19 mars 1859, décret du 17 juillet 1987, décret du 24 mars 1992, décret du 10 janvier 2001 et décret du 18 avril 2006. Pour le culte israélite : décrets du 10 décembre 1806, du 11 décembre 1808, loi du 8 février 1831, ordonnance du 25 mai 1844, décret du 29 août 1862, décrets du 29 novembre 1994 et 10 janvier 2001. Ces textes ne sont toutefois pas les seuls applicables et certaines de leurs dispositions sont communes à tous les cultes statutaires, tandis que d'autres ne sont plus applicables.

Aucun texte n'impose, en effet, une telle procédure. L'élaboration d'un statut particulier pour l'islam d'Alsace et de Moselle ne constitue pas nécessairement un acte solennel portant sur les garanties fondamentales au sens de l'article 34 de la Constitution. La « reconnaissance » progressive du culte musulman pourrait, par conséquent, s'exprimer pour partie dans des textes de niveau réglementaire. Ainsi, si le vote des crédits nécessaires à la rémunération des ministres du culte musulman passe nécessairement par une loi de finance, le recrutement des agents peut sans doute se faire dans le cadre juridique existant. Dès lors qu'il n'instaurerait pas une nouvelle catégorie d'établissement public, un décret pourrait créer des établissements du culte musulman. D'autres dispositions comme la détermination des charges des communes en matière culturelle, en revanche, ne pourront être déterminées que par voie législative.

Le contenu d'une « reconnaissance » du culte musulman peut donc se définir de manière pragmatique et progressive. **La commission estime qu'il est préférable, en l'état actuel de la structuration des communautés musulmanes en Alsace et en Moselle, de procéder par étapes, qui pourraient se décliner de la façon suivante.**

Le **préalable indispensable** à tout projet de « reconnaissance » du culte musulman en Alsace–Moselle réside dans l'existence de structures et de responsables acceptant de s'engager sincèrement et durablement dans cette voie. Il est nécessaire que s'établissent des **rapports de confiance et de collaboration** qui constituent la clé d'un mécanisme de culte statutaire. Le conseil régional du culte musulman apparaît comme l'instance naturelle avec laquelle un tel dialogue pourrait être engagé.

**La création d'un cours d'enseignement religieux musulman au sein des établissements d'enseignement secondaire et des établissements techniques pourrait constituer ensuite le premier élément du statut particulier du culte musulman.** Celle-ci ne soulève pas d'obstacle juridique particulier, les textes fondateurs du système du droit local d'enseignement religieux<sup>64</sup> ne faisant pas référence à la notion de culte reconnu. En l'état actuel du droit, il suffirait de créer des postes de maîtres auxiliaires et de contractuels d'enseignement de la religion musulmane. Une formation diplômante en théologie des professeurs de religion paraît

---

<sup>64</sup> Ordonnance du 10 juillet 1873 pour l'exécution de la loi du 12 février 1873 sur l'enseignement, modifiée par les ordonnances du 20 juin 1883 et du 16 novembre 1887, loi d 24 février 1908 sur l'enseignement, loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement, décret du 10 octobre 1936 relatif à la sanction de l'obligation scolaire (Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle), décret du 3 septembre 1974 relatif à l'aménagement du statut scolaire local en vigueur dans les établissements du premier degré des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et la Moselle

toutefois requise pour mettre en œuvre un enseignement religieux de l'islam dans le cadre des programmes des établissements d'enseignement public et privé. Il est en effet indispensable que des garanties soient apportées sur la qualification des enseignants et le contenu de l'enseignement dispensé. Or celles-ci ne sont susceptibles d'être fournies que dans le cadre d'une collaboration étroite entre le service public de l'enseignement et les autorités religieuses concernées.

**La question de la formation du personnel religieux est donc essentielle** car c'est d'elle que dépend la mise en œuvre d'autres mesures comme l'organisation de l'enseignement religieux dans le système scolaire ou la disposition d'un plus grand nombre d'aumôniers de prisons et d'hôpitaux.

**La commission préconise donc pour le culte musulman, la création dans un premier temps d'un système de formation du personnel religieux, dans le cadre d'une action concertée avec les pouvoirs publics, suivie de l'extension de l'enseignement religieux à l'islam au sein des établissements d'enseignement secondaire et des établissements techniques**

C'est uniquement au terme de ce processus et dans l'hypothèse de l'existence d'une représentation légitime et bien identifiée de certaines communautés musulmanes<sup>65</sup> qu'une « reconnaissance » (octroi d'un statut et financement obligatoire) pourrait être envisagée.

La commission estime que cette démarche d'extension du régime concordataire ne doit pas concerner que le seul culte musulman. **Le dynamisme local d'autres groupes religieux, tels que les organisations bouddhistes ou certaines Eglises évangéliques, justifierait qu'une réflexion en leur direction soit également engagée.**

## **2. La Guyane**

La loi du 9 décembre 1905 n'a pas été étendue à la Guyane. La loi du 19 mars 1946, assimilant ce territoire à un département métropolitain, précise dans son article 2 que les lois et décrets alors « en vigueur dans la France métropolitaine feront l'objet de décret d'application à ces nouveaux départements », mais aucun décret postérieur n'a été pris en ce sens.

---

<sup>65</sup>Tout comme pour la religion protestante, la démarche consistant à mettre en place un statut particulier au bénéfice de la religion musulmane ne doit pas nécessairement concerner toutes les obédiences et tous les groupes religieux se reconnaissant dans cette religion.

Le Concordat n'ayant jamais été applicable sur ce territoire, le statut de l'Eglise catholique demeure régi par une ordonnance royale prise par Charles X, en date du 27 août 1828, relative au « gouvernement de la Guyane française ». S'y ajoutent les dispositions des décrets du 16 janvier et 6 décembre 1939, dits décrets Mandel<sup>66</sup>. En application de cette ordonnance, **les membres du clergé catholique de Guyane sont rétribués sur le budget départemental**, après agrément de l'autorité préfectorale, sur demande de l'autorité religieuse, qui propose également leur mutation et leur radiation<sup>67</sup>. Les prêtres catholiques (réguliers ou séculiers) agréés sont des agents permanents titulaires. Ils sont rémunérés par le département, sans toutefois avoir la qualité de fonctionnaires départementaux.

Si la religion catholique est majoritaire en Guyane, elle est aujourd'hui fortement concurrencée par de nombreux groupes religieux, au premier rang desquels on trouve les adventistes, baptistes, quakers, armée du salut, pentecôtistes, assemblées de Dieu, les évangéliques, les témoins de Jéhovah ou encore les mormons. A côté de ces groupes religieux, il convient de mentionner l'existence de nombreux mouvements religieux ou parareligieux inconnus en métropole (santeria, macumba, candomblé, umbanda, quimbanda).

Cette prolifération impose d'envisager avec prudence l'élargissement à d'autres confessions du statut particulier dont bénéficie le culte catholique. Il conviendra en effet, dans le respect de la neutralité de l'Etat, de définir les règles permettant de déterminer quels seront les cultes pris en charge. Cette tâche est apparue périlleuse à la commission.

A l'heure actuelle, les décrets Mandel permettent à toutes les sensibilités religieuses de bénéficier d'une aide publique. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs récemment jugé que le régime fiscal des missions religieuses, issues des décrets-lois du 16 janvier 1939, confère à celle-ci des avantages fiscaux au moins équivalents à ceux conférés aux associations dans le régime de séparation, et que par suite était préservé le principe d'égalité de traitement tel qu'il est notamment protégé par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>68</sup>. En outre, la Guyane connaît un climat relativement apaisé en matière religieuse et il n'existe pas de revendications fortes au plan local pour remettre en cause l'équilibre actuel.

---

<sup>66</sup> Ceux-ci permettent aux missions religieuses de constituer des conseils d'administration pour pouvoir être représentés dans les actes de la vie civile.

<sup>67</sup> Voir notamment CE, 16 septembre 1981, *Joseph Beherec*, p.358

<sup>68</sup> CE, 19 juin 2006, *Association « la mission du plein évangile – la porte chrétienne »*, n°270595, à paraître au recueil Lebon.

Ce contexte local particulier impose de n'envisager **la perspective d'une réforme du système des cultes guyanais** que dans un **moyen terme**. Celle-ci apparaît malgré tout nécessaire, afin de mieux prendre en compte le pluralisme religieux et de garantir un traitement équitable des différentes confessions.

Dans cet esprit, la commission suggère que soit **organisée au plan local une concertation entre les cultes et les pouvoirs publics** permettant d'engager une réflexion sur les perspectives d'évolution du système des cultes en Guyane.

## **ANNEXES**

- Cultes & régimes associatifs
- Liste des personnalités auditionnées

## CULTES & REGIMES ASSOCIATIFS

### A. Principales différences entre les associations régies uniquement par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et les associations régies simultanément par les lois du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et du 9 décembre 1905 (1901 et 1905)<sup>69</sup>

#### 1. Dispositions inscrites dans les lois du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et du 9 décembre 1905

		<i>1901<sup>70</sup></i>	<i>1901 et 1905</i>
	<i>Références législatives</i>	<i>Loi 1<sup>er</sup> juillet 1901, titre I</i>	<i>Loi 1<sup>er</sup> juillet 1901, art. 5 à 7 Loi 9 décembre 1905, titres II &amp; IV</i>
1	<b>Constitution</b> - nombre minimum de membres	- deux (art.7)	- 7 à 25 selon population de la commune du siège social (art.19)
2	- qualité des membres	- personnes morales ou physiques	- personnes physiques seulement (art. 19)
3	<b>Déclaration préalable</b>	Non – obligatoire (art.2) sauf pour jouir de la capacité juridique (art.5)	Obligatoire (art.18), indiquant les limites de la circonscription et communiquant la liste des membres [correspondant aux prescriptions des points 1 & 2 ci-dessus]
4	<b>Objet social</b>		« subvenir aux frais, à l’entretien et à l’exercice public d’un culte » (art. 18) « exclusivement l’exercice d’un culte » (art.19)
5	<b>Fonctionnement institutionnel</b> - rôle des membres		- tenue d’une assemblée générale annuelle se prononçant sur la gestion financière et immobilière (art.19)
6	- obligations comptables	[obligation de tenir des comptes annuels conformes au plan comptable et de désigner un commissaire aux comptes pour a) les associations ayant une activité économique et dépassant certains seuils, b) les associations recevant des dons manuels attestés pour le fisc ou des subventions publiques d’un montant excédant un seuil]	- depuis 1905 : compte financier annuel et état inventorié des biens (art.21) <sup>71</sup> ; possibilité de contrôle par l’administration des finances  - depuis 2006 : en sus, mêmes obligations que colonne précédente
7	<b>Ressources financières</b> - « ordinaires »	- Cotisations ; dons manuels (1987, art. 5-I)	- En sus : Quêtes et collectes, rétributions diverses ;
8	- subventions publiques	- autorisées (art.6)	- Les associations cultuelles ne peuvent recevoir de subventions de l’Etat, des départements et des communes, sauf pour réparations aux édifices affectés au culte

<sup>69</sup> Par souci de simplification, ne sont pas mentionnés ni les associations régies par le droit local (Alsace-Moselle) ni les conseils d’administration instaurés par les décrets Mandel

<sup>70</sup> Il convient de noter qu’en raison de l’incidence de certains textes, les associations de la loi de 1901 peuvent elles-mêmes être soumises à des régimes très divers, notamment sur le plan fiscal.

<sup>71</sup> Cf. aussi articles 38, 39, 40, 43 et 44 du 16 mars 1906

	- Aides directes		public (art.19 - 1942) Possibilité pour l'Etat, les départements, les communes et EPCI de participer aux dépenses d'entretien et de conservation des EDC dont la propriété leur est reconnue par la loi 1905 (article 13)
9	- libéralités (donations et legs)	- réservées aux a) associations reconnues d'utilité publique (1901), b) associations ayant pour objet exclusif l'assistance, la bienfaisance (1933), la recherche scientifique ou médicale et spécialement autorisées à cet effet	- autorisées (art. 19 : 1941)
10	Biens immobiliers		Règles propres aux biens attribués (affectés à l'exercice du culte et précédemment propriété des établissements publics du culte ; titre II)
11	Fonds de réserve		Montant librement géré limité à trois fois le montant annuel des comptes (art.22)
12	Possibilité de constituer des unions		Constitution de l'union limitée à des associations cultuelles (art.20)
13	Sanctions pour non respect des dispositions légales		Amendes, dissolution (art.23)
14	Taxe foncière sur les édifices affectés à l'exercice du culte		Exonération (art. 24) transcrite à l'article 1382-4 du code général des impôts

*Les cases libres correspondent à des points non mentionnés dans la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ; les mentions entre crochets ne figurent pas dans la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 mais procèdent de décisions ultérieures, qui sont également applicables aux associations cultuelles*

## 2. Dispositions inscrites au Code général des impôts

	1901	1901 et 1905
Réduction sur l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS) pour les <b>dons manuels</b> (articles 200 et 238 bis : à quelques détails formels près, les dispositions de fonds de l'art 200 sont identiques à celles de l'article 238 bis)	<b>Article 200 point 1</b> Ouvrent droit à une <b>réduction d'impôt</b> sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et versements [...] au profit :	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) de fondations ou associations reconnues d'utilité publique [...]</li> <li>b) d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel [...]</li> </ul>	e) d'associations cultuelles ou de bienfaisance <b>qui sont autorisées à recevoir des dons et legs</b> , ainsi que des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle [...]
<b>Exonération des droits de mutation à titre gratuit</b> : dons manuels et libéralités :	<b>Article 757</b> Les actes renfermant soit la déclaration par donataire ou ses représentants, soit la reconnaissance judiciaire d'un don manuel, sont sujets au droit de donation. La même règle s'applique lorsque le donataire	

	<p>révèle un don manuel à l'administration fiscale. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux dons manuels consentis aux organismes d'intérêt général mentionnés à l'article 200.</p> <p><b>Article 777</b> Sous réserve des exceptions [...] les dons et legs faits aux établissements [...] d'utilité publique sont soumis aux tarifs fixés pour les successions entre frères et sœurs.</p> <p><b>Article 795</b> Sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit : 2° les dons et legs consentis aux établissements [...] d'utilité publique dont les ressources sont exclusivement affectées à des œuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé ; 4° les dons et legs faits [...] à toutes sociétés reconnues d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance, à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux ; [...]</p>	<p><b>Article 795</b> Sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit :</p> <p>10° les dons et legs faits aux associations culturelles, aux unions d'associations culturelles et aux congrégations autorisées ;</p>
Taxe locale d'équipement		<p><b>Article 1585 C I-1°+ Article 317 bis</b> (Annexe II) Sont exclues du champ d'application de la taxe locale d'équipement les constructions définies ci-après : 4° les constructions édifiées par les associations culturelles ou unions d'associations culturelles et celles qui, édifiées par d'autres groupements, sont destinées à être exclusivement affectées à l'exercice public d'un culte ;</p>
Taxes foncières sur les propriétés bâties		<p><b>Article 1382</b> Sont exonérés : 4° Les édifices affectés à l'exercice du culte appartenant à l'Etat, aux départements ou aux communes, ou attribués [...] aux associations prévues par le titre IV [de la loi du 9 décembre 1905]... et ceux acquis ou édifiés par lesdites associations et unions [...]</p>
Taxe sur certains locaux en Ile-de-France	<p>Article 231 ter Exonération pour</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'exercice d'une activité de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;</li> <li>- les locaux appartenant aux associations reconnues d'utilité publique dans lesquels elles exercent leur activité ;</li> </ul>	

La mention de la dernière rubrique a pour objet de montrer qu'il est erroné de considérer – comme tel est souvent le cas – que les associations culturelles sont traitées de manière identique aux associations reconnues d'utilité publique

### 3. Dispositions inscrites au Code général des collectivités territoriales

<b>Bail emphytéotique administratif</b>		L.1311-2 ...possibilité « en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public »
Participation au financement des <b>transports en commun</b> (part employeurs)	Exonération pour les « associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social » L.2531- 2 Région Ile de France L.2333-64 Communes et groupements dépassant 10 000 habitants	
<b>Les emprunts</b> contractés pour financer, <u>dans les agglomérations en voie de développement</u> , la construction, par des groupements locaux ou par des associations culturelles, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux	Peuvent être garantis L.2252-4 par les communes L.3231-5 par les départements	

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 28 décembre 1904 a abrogé le monopole des inhumations détenu par les établissements publics du culte. Le service intérieur (i.e. religieux) est resté monopole de ces établissements ...mais la loi du 9 décembre 1905 n'a pas adapté ces dispositions à la suppression des établissements publics du culte. Il semblerait donc logique d'ajouter à l'article L2223-29 [qui ne mentionne que les fabriques et consistoires] les associations culturelles ou ministres du culte... (cf. Rémi Rouquette, La commune et les cultes, Ed. Le Moniteur, 2004, p.76)

### 4. Informatique et libertés

	<i>1901</i>	<i>1901 et 1905</i>
Gestion des fichiers relatifs à la gestion des membres et des donateurs	Depuis 2006, dispense de déclaration à la CNIL (Délibération 2006-130 du 9 mai 2006 de la CNIL)	Depuis 1978, dispense de déclaration pour les associations à caractère religieux, philosophique, politique ou syndical (loi 78-17 modifiée)

B. Dans la mesure où les tableaux ci-dessus s'efforcent de récapituler la liste des différences entre les deux régimes, ils ne mentionnent pas les **dispositions qui s'appliquent à toute association 1901**, donc également à toute association 1905.

Ce principe directeur explique que ne soient pas notamment mentionnées deux dispositions qui, édictées comme devant être appliquée à toute association, sont relatives à la rémunération des dirigeants des organismes dont la gestion est désintéressée :

<i>Référence</i>	<i>Disposition</i>	<i>Observations</i>
Instruction fiscale du 15 septembre 1998 relative au régime fiscal des associations (BOI n° 170, 4H-5-98)	§ 5.... (constituent des dirigeants) « les membres du conseil d'administration » § 6. La rémunération brute mensuelle versée à un dirigeant ne doit pas excéder les trois quarts du SMIC. § 8. Ce seuil s'applique y compris lorsque le versement est la contrepartie d'une activité effective exercée à un titre autre que les fonctions de dirigeant	A.- Dès 1905 les associations cultuelles ont été créées afin d'assurer le traitement des ministres du culte dont l'Etat n'assumait plus la charge.  B.- Les règles de droit ecclésiastiques propres à plusieurs confessions impliquent la participation des ministres du culte rémunérés par l'association à son comité directeur
Article 6-III de la loi de finances pour 2002 et article 261-7-1° du CGI :	Exige un niveau minimal de ressources de l'association (200 000 €) pour que soit maintenu le caractère désintéressé de la gestion si un dirigeant rémunéré siège au conseil d'administration (500 000 € pour 2 et 1 million € pour 3)	C – Le budget annuel d'une association cultuelle protestante varie, pour la plupart d'entre elles, entre 20 et 75 000 €.

C. Pour la même raison que celle mentionnée au B, les tableaux 1 à 3 ne mentionnent pas les **dispositions dont le libellé ne fait pas référence aux associations** (à titre d'exemple a contrario figure le tableau 4, comme témoignage d'un élargissement récent d'une mesure initialement réservée à quelques types de **personnes morales** seulement).

Tel est, par exemple, le cas de la loi du 19 février 1950 qui, considérant que « l'exercice du ministère du culte catholique n'est pas considérée comme une activité professionnelle au regard de la législation sociale, en tant qu'il se limite à une activité exclusivement religieuse », supprime les mots « ministres du culte catholique » de la loi du 17 janvier 1948 généralisant l'assurance-vieillesse. Il en est de même pour la loi du 2 janvier 1978 instituant **un régime autonome de Sécurité sociale pour les ministres du culte**, qui ne se réfère pas au régime associatif, ainsi que pour les dispositions transcrites dans le code la sécurité sociale.

## Personnalités auditionnées

M. Frédéric <b>ATTALI</b>	Directeur du Consistoire central du culte israélite
M. Jean-Michel <b>BLANQUER</b>	Recteur de l'académie de Guyane
M. Jean-Marie <b>BOCKEL</b>	Ancien ministre, sénateur du Haut Rhin, maire de Mulhouse, président de l'Association des maires des grandes villes de France
Dr Dalil <b>BOUBAKEUR</b>	Recteur de la Grande mosquée de Paris, président du Conseil français du culte musulman (CFCM)
M. Lhaj Thami <b>BREZE</b>	Président de l'Union des œuvres islamiques de France (UOIF) (accompagné de M. Mohammed CHAMGUI)
M. Frédéric <b>BUFFIN</b>	Directeur général de la Caisse d'assurances vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC)
M. le Pasteur Majagira <b>BULANGALIRE</b>	Président de la Communauté des Eglises d'expressions africaines de France (CEAF)
M. Alain <b>CHRISTNACHT</b>	Conseiller d'Etat
M. le Pasteur Jean-Arnold de <b>CLERMONT</b>	Président de la Fédération protestante de France
M. François <b>COUSIN</b>	Chef de bureau à la direction de la législation fiscale (ministère délégué au budget et à la réforme de l'Etat)
M. André <b>DAMIEN</b>	Conseiller d'Etat honoraire, ancien député, ancien maire de Versailles
M. Gérard <b>DELFAU</b>	Sénateur, vice-président du Parti radical de gauche
M. Haydar <b>DEMIRYUREK</b>	Président du Comité de coordination des musulmans turcs de France (CCMTF), secrétaire général du Conseil français du culte musulman (CFCM)
M. Renaud <b>DENOIX de SAINT-MARC</b>	Vice-président du Conseil d'Etat
M. Bernard <b>DUCAMIN</b>	Président honoraire de la section des finances du Conseil d'Etat
M. Jean-Michel <b>DUCOMTE</b>	Président de la Ligue de l'enseignement
Mgr <b>EMMANUEL</b>	Métropolitain grec de France, président de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France
M. Roger <b>ERRERRA</b>	Conseiller d'Etat honoraire
M. le Pasteur Dominique <b>FERRET</b>	Secrétaire général de la Fédération évangélique de France
M. Alexandre <b>GARDETTE</b>	Chef de bureau à la direction de la législation fiscale (ministère délégué au budget et à la réforme de l'Etat)
M. le Pasteur Dany <b>HAMEAU</b>	Président de la Fédération évangélique de France
M. Eddie <b>KAMOUN</b>	Chef de bureau à la direction de la législation fiscale (ministère délégué au budget et à la réforme de l'Etat)

M. Jean-Christophe <b>LAGARDE</b>	Député de Seine-Saint-Denis, maire de Drancy
Mgr Stanislas <b>LALANNE</b>	Secrétaire général de la Conférence des évêques de France
Mgr Jacques <b>LEGOËDEC</b>	Président du conseil d'administration de la Caisse d'assurances vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC)
M. Didier <b>LESCHI</b>	Chef du bureau central des cultes (ministère de l'intérieur et de l'aménagement du Territoire)
M. Léon <b>MASLIAH</b>	Conseiller du président du Consistoire central du culte israélite
M. Joël <b>MERGUI</b>	Président du Consistoire israélite de Paris-Ile-de-France, vice-président du Consistoire central
Me Frédéric <b>NAUD</b>	Secrétaire national du parti radical de gauche, avocat à la Cour
M. Joël-Benoît <b>d'ONORIO</b>	Professeur des universités, président de la Confédération des juristes catholiques de France
M. Jacques <b>PELISSARD</b>	Député du Jura, maire de Lons-le-Saunier, président de l'Association des maires de France
M. Jacques <b>PICQ</b>	Président de l'Union nationale des frères de Plymouth de France (accompagné de MM. Yves CHASTAGNIER et Philippe TESSONNIERE)
M. Jean-Claude <b>PONS</b>	Porte-parole des Témoins de Jéhovah (accompagné de Me Philippe GONI, avocat à la Cour)
M. Maurice <b>QUENET</b>	Recteur de l'académie de Paris
M. le Cardinal Jean-Pierre <b>RICARD</b>	Archevêque de Bordeaux, président de la Conférence des évêques de France
M. Jacques <b>ROBERT</b>	Professeur de droit public, président honoraire de l'université Panthéon-Assas (Paris II), ancien membre du Conseil constitutionnel
M. le Grand Rabbin Joseph <b>SITRUCK</b>	Grand rabbin de France
M. Pierre <b>TOURNEMIRE</b>	Secrétaire général adjoint de la Ligue de l'enseignement
M. Olivier <b>TREBOSC</b>	Chef de bureau à la direction de la législation fiscale (ministère délégué au budget et à la réforme de l'Etat)
M. Odon <b>VALLET</b>	Historien des religions
M. Manuel <b>VALLS</b>	Député de l'Essonne, maire d'Evry
M. Francis <b>VERCAMER</b>	Député du Nord, maire de Hem
Mgr André <b>VINGT-TROIS</b>	Archevêque de Paris
Mgr Norvan <b>ZAKARIAN</b>	Evêque de l'Eglise apostolique arménienne de Lyon et la région Rhône-Alpes (accompagné de M. Jacques PANOSSIAN)
M. Adrien <b>ZELLER</b>	Ancien ministre, président du conseil régional d'Alsace