

**N° 308544**

**Commune de Trélazé**

**N° 308817**

**Fédération de la Libre Pensée et de l'Action Sociale du Rhône  
et M. Marcel P...**

**N° 309161**

**Communauté Urbaine du Mans – Le Mans Métropole**

**N° 313518**

**Commune de Montpellier**

**N° 320796**

**Mme Patricia V...**

**Assemblée du Contentieux**

**Séance du 1<sup>er</sup> juillet 2011**

**Lecture du 19 juillet 2011**

## **CONCLUSIONS**

**M. Edouard GEFFRAY, Rapporteur Public**

« Titre Ier : Principes. / Article 1<sup>er</sup> : La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. / Article 2 : La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes (...) ». Leur simple audition suffit à faire reconnaître ces dispositions, qui ouvrent la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat et qui ont constitué les fers de lance d'une séparation initialement combative entre ces deux entités. « Mythique et symbolique », pour reprendre les termes d'Emile Poulat (*Scruter la loi de 1905, La République française et la religion*, Fayard, 2010), la loi de 1905 est en effet souvent résumée à ces dispositions qui ont cristallisé le conflit entre ce qui fut alors appelé de façon un peu caricaturale « les deux France ».

Pourtant, si la loi de 1905 a pu laisser, dans l'imaginaire collectif, le souvenir de conflits, et si une vision « absolutiste » d'une loi de 1905 réduite au premier alinéa de son article 2 a rencontré et rencontre toujours un certain écho, c'est oublier que ce « coup d'épée législatif » (Emile Poulat, *ibid.*), est intervenu au service de la liberté de culte, et a, à la fois, supprimé le contrôle du culte par l'Etat, libéralisé l'exercice du culte et garanti ce libre exercice sans le subordonner à une quelconque forme de reconnaissance publique. Ce texte, souvent qualifié de « constitution religieuse de la France », combiné avec le principe de laïcité

auquel il donne corps<sup>1</sup>, définit en effet un équilibre à la fois complexe, subtil, libéral<sup>2</sup>, et par conséquent beaucoup moins absolu que ne semblent le révéler certains commentaires et, disons le d'emblée, certains jugements des juges du fond rendus ces dernières années.

### **I. Pour la bonne compréhension des litiges qui vont suivre, il nous faut donc commencer par dire un mot de la loi de 1905.**

Cette loi fondatrice a mis fin – à quelques exceptions ultérieurement maintenues, comme en Alsace-Moselle – au système concordataire, rétabli par Napoléon 1<sup>er</sup> en 1801, après une première séparation des églises et de l'Etat en 1795, et qui était notamment caractérisé par le fait que la propriété et la gestion des lieux de culte relevaient d'« établissements publics du culte » locaux.

L'équilibre qu'elle définit repose sur deux principes fondamentaux pour la neutralité de l'Etat en matière cultuelle : d'une part, la liberté de conscience, et plus précisément le libre exercice du culte (art. 1<sup>er</sup>) ; et, d'autre part, le principe de séparation dans sa double composante : principe de non-reconnaissance des cultes par l'Etat et principe de non-subsidation des cultes. Ce dernier principe n'est cependant pas absolu et connaît de forts tempéraments dans la loi de 1905 elle-même :

- D'une part, les édifices cultuels et leurs dépendances immobilières, ainsi que les objets mobiliers qui les garnissent « sont et demeurent », selon les termes de l'article 12 de la loi, propriétés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant pris la compétence en matière d'édifices des cultes. Concrètement, les édifices du culte construits antérieurement à la promulgation de la loi de 1905 sont donc la propriété de personnes publiques, là où les édifices construits postérieurement à cette date sont la propriété de personnes privées. L'article 13 de la loi prévoit toutefois que les édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que « les objets mobiliers les garnissant », seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations dites « cultuelles ». Mais l'église catholique ayant refusé, en 1906, de constituer de telles associations, le législateur fut amené à préciser, par une loi du 2 janvier 1907, les conditions de cette affectation, sur lesquelles nous reviendrons à l'occasion du premier litige.

- D'autre part, si le principe de non-financement des cultes est exprimé avec une certaine radicalité dans le premier alinéa de l'article 2 de la loi, c'est pour être aussitôt tempéré. Le deuxième alinéa de ce même article prévoit ainsi que « Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons ». En d'autres termes, chaque fois que la puissance publique est confrontée à un public que l'on pourrait qualifier, au sens large, de « captif », c'est-à-dire comme n'étant pas en mesure d'exercer son culte où et quand il le souhaite, faute de pouvoir quitter à sa guise des lieux dont l'administration a la charge, celle-ci, non seulement peut, mais même doit, au nom de la garantie de la liberté de culte posée à l'article 1<sup>er</sup>, contribuer à assurer le libre exercice du culte (cf., pour les hôpitaux, CE, Section, 28 janvier 1955, *Sieurs*

---

<sup>1</sup> Dans sa contribution aux mélanges en l'honneur de Jacques Robert, *Libertés*, 1998, intitulée *Laïcité, neutralité, pluralisme* (Montchrestien, 1988 p. 202), le président Schrameck le définit ainsi « en quelque sorte », comme la « laïcité faite loi ».

<sup>2</sup> Au sens où la loi de 1905 a été pensée par ses fondateurs, notamment A. Briand, comme un texte de libéralisation de l'exercice du culte par la séparation des églises et de l'Etat, et non comme une norme restrictive.

*Aubrun et Villechenoux*, Rec. p. 50<sup>3</sup> ; pour les aumôneries dans l'enseignement public : Section, 28 janvier 1955, *Association professionnelle des aumôniers de l'enseignement public*, Rec. p. 51 ; ou, pour les établissements pénitentiaires, l'article 26 de la loi pénitentiaire et les dispositions réglementaires du code de procédure pénale).

De même, l'article 13 dispose que « L'Etat, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte » dont elles sont propriétaires. Quant au dernier alinéa de l'article 19 de la loi, s'il prévoit que les associations culturelles « ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes », c'est pour préciser aussitôt que « ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparation aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques »<sup>4</sup>.

Dès l'origine comme du fait de ses modifications ultérieures, et en dépit de la radicalité qu'on lui prête parfois, la loi de 1905 a donc défini non une séparation étanche, brutale et absolue, mais un nouveau type de relations entre les Eglises et l'Etat fondé sur un équilibre entre liberté effective de culte et neutralité de l'Etat. La clé de lecture du dispositif n'est donc pas la restriction, mais la liberté ; non la division ou le conflit, mais, comme le rappelait Aristide Briand, orfèvre de la loi de 1905, la « pacification ». Pour reprendre les termes de son rapport devant l'Assemblée nationale, dans une formule restée célèbre et reprise par vos considérations générales de 2004<sup>5</sup> : « *le juge saura, grâce à l'article placé en vedette de la réforme, dans quel esprit tous les autres ont été conçus et adoptés. Toutes les fois que l'intérêt de l'ordre public ne pourra être légitimement invoqué dans le silence des textes ou le doute sur leur exacte application, c'est la solution libérale qui sera la plus conforme à la pensée du législateur* ». Et c'est effectivement votre jurisprudence, sur laquelle nous reviendrons tout au long de ces conclusions, qui a donné sa pleine portée à la loi de 1905, comme vous devrez le faire aujourd'hui dans un contexte en partie renouvelé.

**II. Car, et c'est le deuxième point que nous souhaitons évoquer avant d'examiner les litiges, la loi de 1905 trouve aujourd'hui à s'appliquer dans un environnement normatif, jurisprudentiel et sociétal qui a profondément évolué.**

Quatre éléments nous semblent mériter que vous vous y arrêtiez un instant : l'évolution du paysage constitutionnel ; l'émergence de nouvelles exigences conventionnelles ; les évolutions sociétales ; et, enfin, une jurisprudence assez ancienne qui ne permet pas de résoudre par sa simple transposition tous les litiges qui vous sont soumis aujourd'hui, et ceux, nombreux, encore pendants devant la juridiction administrative.

- En premier lieu, la loi de 1905 s'insère, depuis 1958, dans un cadre constitutionnel qui n'est pas sans incidence sur sa compréhension. Si nous ne partageons pas l'avis émis par certains commentateurs selon lequel la loi de 1905 connaîtrait « une certaine relativisation, au plan juridique » (selon l'expression de JM Woehrling, in *L'interdiction pour l'Etat de reconnaître et de financer un culte. Quelle valeur juridique aujourd'hui ?* RDP 2006-6-008,

---

<sup>3</sup> Les établissements hospitaliers doivent ainsi « *prendre les mesures indispensables pour permettre [aux patients] de vaquer, dans l'enceinte même de ces établissements, aux pratiques de leur culte, lorsqu'en raison de leur état de santé ou des prescriptions des règlements en vigueur ils sont hors d'état de sortir* »

<sup>4</sup> Ces dispositions sont issues de la loi du 25 décembre 1942, laquelle est demeurée applicable en l'absence de constatation de sa nullité en vertu des articles 2 et 4 de l'ordonnance du 9 août 1944.

<sup>5</sup> Rapport annuel pour 2004, *Considérations générales, Un siècle de laïcité*. EDCE n° 55, 2004

n° 6, p. 1633), il est certain que l'équilibre entre les différents piliers que nous venons d'évoquer – liberté, neutralité, non subventionnement – doit être lu et compris à la lumière des principes constitutionnellement garantis, et que la conciliation ainsi opérée peut s'en trouver en partie renouvelée.

Il n'est pas nécessaire de rappeler que le principe de laïcité trouve un fondement dans l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>6</sup> et une expression dès l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. En revanche, on notera que l'approche constitutionnelle du principe de laïcité, et plus généralement, des relations entre l'Etat et les cultes, aboutit à mettre particulièrement en valeur deux dimensions : l'égalité entre les cultes, dans le respect de la neutralité de la puissance publique, et la liberté de conscience, consacrée par le Conseil constitutionnel comme principe fondamental (cf. décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *Loi relative à la liberté de l'enseignement*<sup>7</sup>)<sup>8</sup>. Vous-mêmes, vous avez consacré un principe de liberté de culte, élevé au rang de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (JRCE, 6 mai 2008, *M. B...*, n°315631, T. p. 734, 739 sur les conditions dans lesquelles une salle doit être mise à disposition des étudiants pour l'exercice du culte par le CROUS ; JRCE, 25 août 2005, *Commune de Massat*, n°284307, Rec. p. 386), encore consacré sous le nom de « liberté religieuse » (CE, Assemblée, 14 avril 1995, *Consistoire central des israélites de France*, n°125148, Rec. p.171), avant de dégager un « principe constitutionnel de liberté d'expression religieuse » (27 juin 2008, *Mme M*, n°286798, T. p. 737, 743).

Mais, pour qu'une liberté soit effective, il faut qu'elle soit assortie des garanties qui en rendent l'exercice possible, et qu'elle soit encadrée dans certaines limites. Du premier point, découlent non seulement l'obligation positive de ne pas entraver l'exercice du culte sauf pour des motifs d'intérêt général ou d'ordre public, mais aussi, nous le verrons et à notre sens, la faculté de prendre des mesures ayant, le cas échéant, pour effet de faciliter ses conditions d'exercice, à condition que la mesure prise soit justifiée par un intérêt général suffisant, qu'elle ne constitue pas une aide déguisée au culte, et qu'elle réponde à certaines conditions. Du second point, il résulte que la liberté de culte doit être conciliée avec d'autres exigences, notamment d'ordre public, mais aussi avec les autres piliers du principe de laïcité, comme le principe de neutralité et le principe d'égalité<sup>9</sup>.

En revanche, comme l'ont rappelé plusieurs études récentes, notamment le rapport Machelon de 2006<sup>10</sup>, le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré le principe de non-subventionnement ou le principe de « non-reconnaissance » comme des principes constitutionnels, pas plus d'ailleurs que votre jurisprudence.

---

<sup>6</sup> « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi »

<sup>7</sup> voyez également, pour votre jurisprudence, CE 7 août 2008, *Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah*, n°310220, Rec. p. 312. Le Conseil constitutionnel ne confère pas pour autant une valeur spécifique à la « liberté de culte », notion qu'il emploie cependant dans ses décisions et qui est bien constitutionnellement protégée (cf. décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*).

<sup>8</sup> On rappellera que le Conseil constitutionnel a également fait du **pluralisme** un objectif de valeur constitutionnelle dans sa décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 relative à la communication audiovisuelle.

<sup>9</sup> Rappelons que, s'agissant du principe de laïcité, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision du 19 novembre 2004 (CC., n° 2004-505 DC *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*), que ce principe interdit « à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers », rejoignant ainsi l'exigence d'égalité.

<sup>10</sup> Rapport de la commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, 2006, la documentation française.

Et la raison principale nous en semble à la fois simple et éclairante pour le présent litige. Contrairement à ce qu'on lit parfois, principe de laïcité et loi de 1905, tous deux fondateurs, ne se superposent pas entièrement. Même si elle constitue la « clé de voûte » du principe de laïcité, selon l'expression de vos *Considérations générales* pour 2004, la loi de 1905 est à la fois plus restreinte et plus précise : plus restreinte, parce qu'elle porte essentiellement sur les principes de non-reconnaissance et de non-subventionnement, le principe de liberté – désormais constitutionnellement garanti – n'étant, en quelque sorte, que la clé de lecture du dispositif. Mais aussi plus précise, parce qu'elle confère au principe de neutralité de l'Etat une portée spécifique par l'interdiction de subvention aux cultes. Or, la neutralité de la puissance publique telle que dictée par le *seul* principe de laïcité ne signifie pas *nécessairement*, par elle-même et juridiquement, l'absence de soutien aux cultes, mais implique simplement un traitement égal - « neutre » - des différents cultes en présence, qu'il s'agisse d'autoriser des subventions, ou de les interdire comme le fait la loi de 1905. C'est d'ailleurs ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel sur la participation des collectivités publiques au financement des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association (CC, décision n° 2009-591 DC du 22 octobre 2009, *Loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association*). C'est également ce que vous avez jugé, s'agissant d'un territoire sur lequel ne s'applique pas la loi de 1905, en considérant que le principe de laïcité 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 (CE, 16 mars 2005, *Ministre de l'outre-mer c/ Gouvernement de la Polynésie française*, n°265560, Rec. p. 168).

**Les présentes affaires ne posent donc pas – nous tenons à le souligner – la question de ce que permet ou ne permet pas le principe de laïcité, mais uniquement celle des conditions dans lesquelles, eu égard aux dispositions de la loi de 1905, les collectivités territoriales peuvent, le cas échéant, prendre en charge certaines dépenses ou subventions en rapport avec des équipements ou pratiques cultuels.** Plus précisément, la question posée est celle de la conciliation entre principe de liberté d'exercice du culte constitutionnellement garanti, et principe de non subventionnement posé par l'article 2 de la loi de 1905.

- Ceci est d'autant plus vrai que – c'est le second élément de contexte – le principe de liberté religieuse a également été consacré par la cour européenne des droits de l'Homme. Nous nous étendrons moins sur cet aspect, mais vous savez que l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacre la liberté de conscience et limite les possibilités d'apporter des restrictions à cette liberté. La cour européenne ne s'est, jusqu'à présent, prononcée que sur les contours de la notion de « culte » - notion que la loi de 1905 ne définit pas en droit interne – et sur la conventionnalité des restrictions apportées à l'exercice d'un culte. Sur le premier point, elle a clairement intégré dans le champ de la protection conventionnelle les pratiques présentant un caractère rituel comme l'abattage rituel (CEDH, 27 juin 2000, *Cha'are Shalom ve Tsedek c/France*, n° 27417/95). Sur le second, elle subordonne la possibilité d'apporter une restriction à la liberté religieuse à l'existence d'un but légitime et nécessaire dans une société démocratique<sup>11</sup>. En

---

<sup>11</sup> Pour autant, elle opère une conciliation entre ces exigences, qui l'ont conduite à juger que l'article 9 de la convention européenne « ne garantit pas toujours le droit de se comporter d'une manière dictée par une conviction » (CEDH, 2 octobre 2001, *Pichon et Sajous c./ France*, n° 49853/99) et qu'il ne confère pas aux individus le droit de se soustraire à des règles générales qui se sont révélées justifiées (CEDH, 10 novembre 2005, *Leyla Sahin*, n° 44774/98) – cf., sur ce point, l'analyse du Conseil d'Etat dans son étude sur les possibilités juridiques d'interdire le port du voile intégral, EDCE 2010.

revanche, pas plus que les normes et principes constitutionnels, la cour européenne n'a été amenée à confirmer, à ce jour, la conventionnalité du principe de non subventionnement<sup>12</sup>.

- En troisième lieu, à ce cadre constitutionnel et conventionnel qui apporte donc un éclairage spécifique sur la conciliation opérée par la loi de 1905, s'ajoute un élément plus factuel, qui tient à l'évolution sensible du paysage religieux de notre pays depuis un siècle, et à l'adaptation de la loi de 1905 à ces évolutions.

La loi de 1905 est en effet intervenue dans un pays très majoritairement catholique (à plus de 90%), qui ne comptait que de petites minorités protestante (réformée et luthérienne) et juive, dans un pays d'environ 40 millions d'habitants. Un siècle plus tard, en 2006, les sondages faisaient apparaître que 65 % d'une population de 65 millions de personnes se déclare catholique, 25 % se dit agnostique, 6 % se dit musulmane, 2 à 3 % protestante, dont la moitié relevant d'églises dites « évangéliques », tandis qu'1% se rattache au judaïsme et 1% aux églises orthodoxes<sup>13</sup>. Plusieurs milliers de lieux de culte ont ainsi été construits depuis 1905, pour tous les cultes : selon le rapport Machelon déjà mentionné (p. 25), 1800 églises paroissiales ont ainsi été construites rien qu'en Ile-de-France depuis 1905 pour le culte catholique ; le culte musulman, après une phase de 'rattrapage' liée à l'insuffisance, un temps, du nombre de lieux de culte, disposerait désormais de près de 2500 mosquées<sup>14</sup>, toutes postérieures à 1905 ; plusieurs dizaines de lieux de culte israélites ont également été construits pendant cette période ; quant aux cultes protestants, au-delà de l'expansion de la couverture du territoire, liée aux progrès de l'urbanisation et commune à tous les cultes, ils ont connu un important essor depuis les années 90 avec les cultes évangéliques, le chiffre le plus couramment avancé étant celui, depuis quelques années, de l'ouverture d'un lieu de culte tous les dix jours<sup>15</sup>. Ces constructions successives posent donc des questions communes.

Or la principale difficulté soulevée par le cadre juridique défini par la loi de 1905, est qu'il s'agit d'une « loi de stock », et non d'une « loi de flux » - si vous nous permettez ces expressions un peu schématiques – la construction des futurs lieux de culte n'étant appréhendée qu'à travers les questions d'aides ou de subventions au culte, et non de gestion du bâti. Alors que des dizaines de milliers de lieux de culte sont propriétés des personnes publiques, celles-ci prenant à leur charge les frais d'entretien, de conservation et de réparation, des milliers d'autres sont ainsi propriétés de personnes privées.

**Il serait cependant un peu hâtif d'avoir une vision dichotomique de la situation actuelle :** d'une part, même si elle n'a pas changé dans son esprit, la loi de 1905 a connu pas moins d'une dizaine de modifications depuis son adoption, conduisant à l'équilibre interne que nous avons rappelé.

D'autre part, le législateur a lui-même adopté un certain nombre de dispositions législatives qui, sans être inscrites dans la loi de 1905, y ont clairement apporté des dérogations ou des tempéraments. La plus substantielle est sans aucun doute la possibilité ouverte aux départements et aux communes, ainsi qu'à l'Etat pour les associations à caractère

---

<sup>12</sup> Nous relevons toutefois que, comme indiqué précédemment, le principe de non-subventionnement est une des déclinaisons possibles du principe de laïcité, lequel a été pleinement admis par la Cour de Strasbourg.

<sup>13</sup> Source : dossier de la documentation française sur le fait religieux en France

<sup>14</sup> ou autres lieux de culte : les données ne sont en effet pas toujours précises, à ce jour, sur les édifices constituant des mosquées et ceux constituant des salles de prières. Le chiffre approximatif de 2500 correspond à l'ensemble des lieux de culte construits ou en cours de construction pour l'ensemble du territoire.

<sup>15</sup> Le rapport Machelon mentionne pour sa part le chiffre d'un lieu de culte tous les 7 jours.

national, de garantir « les emprunts contractés pour financer la construction dans les agglomérations en voie de développement d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux par des groupements locaux ou par des associations culturelles » par l'article 11 de la loi n° 61-825 du 19 juillet 1961 de finances rectificative pour 1961, désormais codifié aux articles L. 2252-4 et L. 3231-5 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit évidemment, à notre sens, d'une dérogation majeure à la loi de 1905, puisqu'en cas de carence de l'association ou du groupement en cause, c'est la collectivité qui, de fait, assure le remboursement de l'emprunt qui a servi à financer la construction du lieu de culte.

Ensuite, la situation qui en résulte n'établit pas, par elle-même, une quelconque distinction entre les cultes. Si certains lieux de culte sont propriétés publiques et d'autres propriétés privées, tous ont connu des sorts communs en fonction de leur date de construction, quel que soit le culte dont ils relèvent. Si la diversification des cultes présents sur notre territoire est susceptible de se traduire par des différences de situation de fait, elles ne sont donc pas le fait de la loi, qui a toujours traité de manière neutre tous les cultes, mais de l'évolution de la société française.

Enfin, le XXe siècle a vu se développer le recours aux baux emphytéotiques sur des dépendances du domaine privé des communes pour permettre l'édification des lieux de culte, puis sur des dépendances du domaine public, dispositif qui est au cœur du cinquième et dernier litige.

- Quatrième et dernier élément de contexte, ce trop long panorama serait incomplet si nous ne vous disions un mot de la jurisprudence du juge administratif sur ces questions. Or, celle-ci se caractérise par deux mouvements : d'une part, votre Haute juridiction n'a eu l'occasion de se prononcer sur l'application de la loi de 1905 qu'à titre très exceptionnel depuis les années 50, alors que les années 1910-1920 ont donné lieu à l'essentiel de vos décisions, sur lesquelles nous reviendrons. En ce qui vous concerne, c'est donc sur un cadre jurisprudentiel vieux de près d'un siècle que vous pouvez essentiellement vous appuyer. D'autre part, les questions soulevées par la loi de 1905, dans toutes ses dimensions, ont connu une recrudescence contentieuse très récente, comme en témoignent les cinq affaires qui sont portées devant vous aujourd'hui, les autres affaires dont votre 3<sup>ème</sup> sous-section est également saisie, et, enfin, le nombre important de jugements ou d'arrêts rendus par les juges du fond sur ces questions depuis trois ans.

Si nous vous avons rappelé ces différents éléments, c'est pour une triple raison : d'une part, il nous semble que la conciliation opérée par la loi de 1905, à laquelle vous devez, comme Aristide Briand vous y invitait déjà il y a un siècle, donner sa pleine portée, ne peut faire abstraction du contexte normatif et jurisprudentiel dans lequel elle s'inscrit, marqué du sceau d'une conception assez libérale du libre exercice des cultes. D'autre part, on ne peut exclure que soit un jour soulevée la question de la constitutionnalité et de la conventionnalité de la loi de 1905, au regard du principe de liberté de culte, du principe d'égalité ou encore du principe de libre administration des collectivités territoriales. Seule une interprétation absolutiste, contraire à l'esprit de la loi, serait éventuellement, à notre sens, susceptible de faire débat, faute de tenir compte suffisamment des principes différents à concilier. Enfin, nul n'ignore les interprétations très divergentes dont fait l'objet de la loi de 1905 : les unes, attachées à une lecture exclusive de l'article 2, ont eu tendance, de fait, à placer cet article au-dessus des multiples tempéraments qu'il connaît ; les autres, soit pour la souhaiter, soit pour la regretter, n'ont eu de cesse de développer ce que d'aucuns appellent le « sentiment d'une

neutralisation rampante du principe d'interdiction des financements publics des cultes. » (Messner et Prélot, Traité de droit français des religions, cités notamment par le Répertoire Dalloz Collectivités territoriales).

Or, aucune de ces lectures ne nous semble totalement correspondre, ni à l'esprit de la loi, ni aux contraintes qu'elle doit respecter. Dans notre esprit, les cinq affaires qui vous sont soumises devraient donc permettre d'opérer cette conciliation au service du triple objectif qui a toujours été celui de la loi de 1905 et que l'on peut résumer en trois termes : **pérennité – du cadre juridique –, neutralité – des pouvoirs publics vis-à-vis des cultes – et sérénité – des relations entre les collectivités publiques, les citoyens et les cultes.**

### **III. Ces précisions étant apportées, nous pouvons donc en venir à l'examen des cinq litiges qui vous sont aujourd'hui soumis.**

La principale question est donc savoir dans quelles conditions, au regard de la loi de 1905, une collectivité territoriale peut prendre en charge des dépenses en rapport avec un lieu de culte au nom de l'intérêt local. Les différentes espèces vous permettront de dessiner les contours de la réponse. Les deux premières affaires examinées portent en effet sur des dépenses engagées par des collectivités en rapport avec des lieux de culte antérieurs à la loi de 1905. Les trois suivantes portent au contraire sur le « flux », et plus précisément sur les modalités de prise en charge de dépenses en lien avec des pratiques rituelles, de mise à disposition de locaux communaux pour le culte et, enfin, de recours à des baux emphytéotiques administratifs pour la construction de lieux de culte.

#### **A. Commençons donc par la première affaire : sous le n° 308544, vous êtes saisis par la commune de Trélazé.**

A l'origine de ce litige, le conseil municipal de Trélazé a décidé, par trois délibérations du 15 octobre 2002, de procéder à l'acquisition et à la restauration d'un orgue en vue de l'installer dans l'église communale de Saint-Pierre, qui était dépourvue d'un tel instrument. Par une délibération du 29 octobre 2002, le maire a été autorisé à signer l'acte d'acquisition de cet orgue.

M. G..., contribuable de la commune, a demandé l'annulation de l'ensemble de ces délibérations au motif qu'elles méconnaissent la loi du 9 décembre 1905. Par un jugement du 7 octobre 2005, le tribunal administratif de Nantes a fait droit à cette demande, confirmé en cela par un arrêt remarqué<sup>16</sup> du 24 avril 2007 de la cour administrative d'appel de Nantes contre lequel la commune de Trélazé se pourvoit régulièrement en cassation.

**Vous aurez compris que la principale question du litige est celle de savoir quel sort il y a lieu de réserver au fait, pour une collectivité, d'installer, dans un édifice culturel dont elle est propriétaire, un 'bien mixte', c'est-à-dire ayant une possible utilisation à la fois culturelle et cultuelle, après en avoir fait l'acquisition, eu égard aux dispositions des lois des 9 décembre 1905 et 2 janvier 1907.**

1. Pour confirmer le jugement du tribunal, la cour a, après avoir rappelé les dispositions des lois de 1905 et 1907, jugé « que l'orgue (...) ne sera pas intégré à cet édifice ni affecté à l'exercice du culte et que l'opération litigieuse a le caractère, non d'une dépense

---

<sup>16</sup> Cf, notamment, AJDA 2007, p. 2086, Vincent Gaboriau, *L'orgue était-il culturel ou cultuel ?*

de réparation ou de conservation de cet édifice culturel, mais d'un investissement culturel effectué dans le cadre d'un projet d'animation communal ; que les dépenses faites pour l'acquisition et la restauration de cet orgue ne peuvent donc être regardées comme ayant le caractère de réparation ou de conservation d'un édifice du culte, mais, dès lors que ledit orgue figure nécessairement au nombre des biens laissés à la disposition des fidèles et des desservants de l'église, que comme une subvention accordée pour l'exercice d'un culte en méconnaissance des dispositions précitées des articles 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 » Elle a ensuite écarté l'argument de la commune tiré de ce que les services communaux conservaient la clé du meuble, permettant son utilisation dont elle assumait seule le contrôle.

Vous pourriez annuler aisément cet arrêt pour contradictions de motifs, la cour ayant successivement jugé, comme vous l'avez entendu, que l'orgue n'était pas affecté à l'exercice du culte puis que la dépense engagée constituait nécessairement une subvention à l'exercice d'un culte.

2. Mais cette maladresse révèle en fait ce qui est, selon nous, une erreur de droit de la cour, également soulevée par les parties et de nature à entraîner l'annulation de l'arrêt attaqué.

- Pour examiner ce moyen, il nous faut tout d'abord revenir sur le régime des biens affectés au culte dans les édifices construits antérieurement à la loi de 1905.

Comme nous vous l'avons indiqué, le refus de l'église catholique de constituer, en 1905, des associations cultuelles, a conduit le législateur à préciser les conditions d'affectation des édifices cultuels en l'absence de telles associations. L'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 dispose ainsi qu'« A défaut d'associations cultuelles, les édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion (...) ». Il résulte de ces dispositions, combinées avec celles de l'article 13 de la loi de 1905, que les édifices servant à l'exercice public du culte devenus propriétés des collectivités publiques, ainsi que les meubles les garnissant, font l'objet d'une affectation perpétuelle, exclusive et gratuite aux ministres du culte et à leurs fidèles, ou, lorsqu'elles existent, aux associations cultuelles. C'est ce qu'Aristide Briand avait alors qualifié de « servitude d'affectation cultuelle », à laquelle il ne peut être mis fin que dans le cadre d'une procédure de désaffectation<sup>17</sup>.

Au-delà de cette règle de principe, la première question est de savoir s'il y a lieu de distinguer les situations selon que les meubles ont été placés dans l'édifice avant ou après la promulgation de la loi du 2 janvier 1907. La réponse nous semble positive : vous n'avez ainsi retenu l'application des dispositions de l'article 5 de la loi de 1907 que pour des meubles présents dans des édifices cultuels antérieurement à la promulgation de celle-ci, ou ayant remplacés ceux-ci (CE 17 fév. 1932, *Commune de Barran*, Rec. p. 189 ; CE 21 juin 1933, *Sieur Normand*, Rec. p. 661 ; CE 15 janv. 1937, *Sieur de Bonnafos*, Rec. p. 48).

A partir de là, trois hypothèses peuvent être distinguées : soit le meuble était présent avant la promulgation de la loi de 1907, et il est alors propriété de la personne publique qui détient l'édifice, et qui est soumise aux obligations d'entretien précédemment rappelées mais

---

<sup>17</sup> cf., pour une analyse de ce « droit sui generis d'affectation exclusive, les conclusions du commissaire du gouvernement Corneille dans ses conclusions sur les affaires Guitton et autres du 14 février 1913 (Rec. p. 205) et Abbé Arnaud et autres (CE 20 juin 1913, Rec. p. 717).

aussi au principe d'affectation perpétuelle du bien ; soit le meuble a été acquis postérieurement par la collectivité et placé dans l'édifice, et n'est pas soumis au principe d'affectation perpétuelle ; soit le meuble a été acquis par les fidèles ou un ministre du culte, et ceux-ci en ont à la fois la pleine propriété et la pleine jouissance.

Pour les deux premières catégories, indépendamment de l'affectation perpétuelle des meubles garnissant l'édifice *antérieurement* à la date de promulgation de la loi de 1907, il est de jurisprudence constante que « la garde et la police » (CE Section, 26 décembre 1930, Abbé Tisseire, 2<sup>ème</sup> espèce, Rec. p. 1114) des édifices cultuels relèvent du ministre des cultes, seul compétent pour en régler l'usage (CE, 20 juin 1913, *Abbé Arnaud et autres*, Rec. p. 717), et qu'il en va de même pour l'usage du mobilier situé à l'intérieur de l'église, qui ne peut être réglementé par l'autorité municipale (CE, 4 août 1916, Abbé Prudhommeaux, Rec. p. 354 ; Section, 26 décembre 1930, Abbé Tisseire, 1<sup>ère</sup> espèce, Rec. p. 1113), pas plus que l'ensemble des règles d'usage du lieu, tels que les horaires d'ouverture et de fermeture de l'édifice ou ceux des célébrations (CE, 24 février 1912, *Abbé Sarralongue*, Rec. p. 250 ; 11 avril 1913, *Abbé Sommé*, Rec. p. 392). Les seules réserves en la matière sont celles de l'ordre public et des éventuelles dérogations prévues par la loi. D'autre part, dans le prolongement logique du caractère exclusif de l'affectation de l'édifice, l'usage de l'édifice ou de son mobilier à des fins non culturelles est subordonné à l'accord préalable du desservant (Section, 4 novembre 1994, *Abbé C...*, n°135842, Rec. p. 491), y compris pour les visites touristiques ou les réunions publiques, notamment à caractère culturel (cf. JRCE, ordonnance, 25 août 2005, *Commune de Massat*, n°284307, Rec. p. 386), comme le prévoit désormais l'article L. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques. Mais cela signifie également, a contrario, que des activités autres que culturelles peuvent tout à fait intervenir au sein d'un édifice cultuel propriété de la commune, dès lors que le ministre du culte a donné son accord.

- Nous voyons donc que, par le biais de la combinaison des pouvoirs de police du desservant et de l'affectation de l'édifice au culte, tout équipement mobilier acquis par une collectivité publique, comme en l'espèce, postérieurement à la promulgation de la loi du 2 janvier 1917, et mis à disposition gratuitement dans l'édifice peut *a priori*, matériellement, être utilisé à des fins culturelles et, par suite, constituer une subvention indirecte au culte, prohibée par les dispositions de l'article 2 de 1905. Et c'est sans doute ce qu'a voulu dire la cour lorsqu'elle a relevé successivement que la dépense engagée en l'espèce par la commune de Trélazé n'était ni une dépense d'entretien d'un meuble présent dans l'édifice antérieurement en 1907, ni un investissement exclusivement culturel, dès lors qu'il pouvait être utilisé par le desservant.

- Mais précisément, cette interdiction de principe ne nous semble pas faire totalement obstacle à ce qu'une collectivité, qui a acquis un bien mobilier à des fins culturelles, puisse convenir avec le desservant d'un édifice cultuel dont elle propriétaire ou avec le propriétaire de celui-ci que cet équipement mobilier y sera installé pour y être utilisé par elle et, sous certaines conditions, pour le culte.

Nous retrouvons là le nécessaire et pragmatique équilibre que nous évoquions en ouverture de ces conclusions : autant il nous semble évident qu'une commune ne peut acquérir un orgue aux fins d'équiper un édifice cultuel qui en était jusqu'alors dépourvu pour les besoins du culte, sans méconnaître frontalement la loi de 1905 ; autant il nous semblerait tout aussi problématique qu'une commune ne puisse, après avoir réalisé un investissement culturel, convenir de l'installer dans un lieu de culte de son ressort, toujours à des fins culturelles pour ce qui la concerne, au seul motif que l'édifice serait affecté, ce que le meuble

n'est pas. Pour une petite commune rurale propriétaire d'une église classée, par exemple, il peut y avoir un réel et fort intérêt local à favoriser le développement de la vie culturelle locale en organisant des festivals musicaux dans l'édifice en question et, le cas échéant, en investissant dans un orgue à cette fin. L'enjeu pour elle n'est évidemment pas d'affecter un meuble à un culte, mais de tirer le meilleur parti de son patrimoine et d'utiliser pour cela un mobilier susceptible, de manière subsidiaire, d'avoir une utilisation culturelle. La circonstance que le desservant puisse, le cas échéant et *dans certaines conditions* que nous allons préciser, utiliser ponctuellement le bien déposé dans son édifice ne nous semble pas faire obstacle à cette possibilité.

Une telle utilisation est en effet, à notre sens, **subordonnée à la conclusion d'un accord, prenant la forme d'une convention, qui, en l'absence d'affectation**, prévoit les modalités d'utilisation du bien.

En ce qui concerne son contenu, une telle convention devrait lier la collectivité et le desservant nominativement désigné de l'édifice, aux fins de garantir une utilisation du meuble par la collectivité conforme aux besoins de celle-ci, notamment l'engagement du desservant de ne pas s'opposer à l'utilisation du bien pour les manifestations culturelles ou pédagogiques, pourvu que celles-ci ne remettent pas en cause l'affectation de l'édifice au culte. Une telle convention devrait ainsi préciser les conditions matérielles de l'utilisation (modalités d'accès, horaires, règles à respecter pour ne pas troubler l'usage culturel des lieux). Elle devrait, en outre, exclure toute affectation exclusive au culte.

La seule question qui se pose est celle de l'utilisation du bien à des fins culturelles. Si une telle possibilité ne nous semble pas devoir être exclue, il nous semble qu'elle devrait là encore être strictement encadrée par la convention en cause. Celle-ci devrait ainsi stipuler les conditions dans lesquelles le desservant pourrait utiliser le bien et surtout, fixer les modalités financières de cette utilisation, en prévoyant une participation suffisante du desservant ou de l'association culturelle en rapport avec cette utilisation, excluant ainsi toute libéralité ou aide au culte. De même, dès lors que le bien sera acquis postérieurement à la loi de 1907 et installé dans un lieu qui n'était pas auparavant pourvu d'un meuble équivalent, et, par suite, non soumis à la règle de l'affectation perpétuelle, la convention devra prévoir les conditions dans lesquelles il pourra être mis un terme à l'exécution de la convention et à l'installation du meuble à l'intérieur de l'édifice culturel. La collectivité propriétaire conserve en effet toute latitude pour l'installer ailleurs.

La solution que nous vous proposons de retenir, fondée sur la distinction entre les usages culturel et culturel du bien, permet donc de concilier l'intérêt local de la commune et les règles posées par la loi de 1905. Vous pourrez donc, dans cette première affaire, annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 24 avril 2007 pour avoir commis une erreur de droit en ne recherchant pas si, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu notamment de la nature de l'équipement en cause et des conditions convenues entre le desservant et la commune, les délibérations litigieuses avaient pu prévoir son installation dans l'église sans méconnaître les dispositions précitées des lois des 9 décembre 1905 et 2 janvier 1907. Vous devrez ensuite renvoyer l'affaire à la cour, ce point n'ayant pas été suffisamment nourri devant les juges du fond.

Précisons qu'au fond – et dans la perspective des litiges encore pendants devant vous ou les juges du fond – plusieurs cas de figure sont possibles : soit le meuble, installé dans l'édifice, est libre d'accès et exclusivement utilisé pour le culte, et la délibération est

illégale, la dépense ayant été engagée au seul bénéficiaire du culte. Soit le bien fait l'objet d'une utilisation mixte : si une convention prévoit les usages respectifs et une contribution financière du desservant correspondant à son usage cultuel, la délibération est alors légale. Si en revanche la convention prévoit la mise à disposition gratuite à l'égard du culte, elle est alors illégale en tant qu'elle confère ce droit d'accès gratuit. Soit, enfin, l'édifice ne sert que « d'hébergeur », ce qui n'est sans doute pas rare dans les petites communes, notamment rurales, et le meuble ne fait l'objet d'aucune utilisation culturelle, la commune pouvant en revanche s'en servir pour ses activités. Si une convention prévoit cet usage exclusivement non-cultuel, la délibération est alors tout simplement hors du champ des lois de 1905 et 1907.

**Si vous nous suivez, vous pourrez donc, ce qui est inédit dans votre jurisprudence, admettre la possibilité de prise en charge des dépenses relatives à des biens mixtes dans des édifices culturels, quels que soient leurs propriétaires, à due concurrence par la collectivité de l'usage non-cultuel de ces biens, les conditions de leur utilisation étant fixées par une convention sous le contrôle du juge.**

**B. Après ces questions d'usages du mobilier, nous pouvons donc en venir à la deuxième affaire, enregistrée sous le n° 308817, et relative à l'ascenseur de la basilique de Fourvière, à Lyon.**

Les faits de l'espèce sont les suivants : il n'est pas besoin de rappeler que la basilique de Fourvière est un édifice emblématique de la ville de Lyon qui, au-delà d'un aspect architectural révélateur d'une époque, est surtout situé sur les hauteurs de la ville, permettant d'avoir un point de vue imprenable sur la capitale des Gaules. C'est ainsi que le site serait le premier lieu touristique de la région Rhône-Alpes, selon la municipalité de Lyon, avec près de deux millions de visiteurs annuels.

La propriété et la gestion du site répondent cependant à des règles spécifiques par rapport au cadre général que nous avons précédemment dessiné. Bien que construite au XIX<sup>e</sup> siècle, donc avant la loi de 1905, la basilique de Fourvière est un monument privé, dont la Fondation Fourvière, qui en est le propriétaire, assure la gestion. Cette fondation a été reconnue comme établissement d'utilité publique par un décret du 15 octobre 1998. Toutefois, en raison de son escarpement, il a été décidé de doter le site d'un ascenseur permettant aux personnes à mobilité réduite de se rendre directement du parvis à la nef ou à la crypte, au sommet de la colline, sans avoir à utiliser l'escalier. Et par une délibération du 25 avril 2000, le conseil municipal de Lyon a attribué une subvention de 1,5 million de francs (228 673,52 euros) à la Fondation Fourvière afin de contribuer à la réalisation de cet ascenseur, d'un coût total de 3,3 millions de francs.

La fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M. P... ont alors saisi le tribunal administratif de Lyon d'une demande d'annulation de cette délibération, au motif qu'elle était contraire à la règle de non-subventionnement des cultes posée par la loi du 9 décembre 1905. Le tribunal a rejeté cette demande par un jugement du 5 novembre 2002, confirmé en cela par un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon rendu en formation plénière le 26 juin 2007, contre lequel la fédération et M. P... se pourvoient régulièrement en cassation.

Pour rejeter la demande, après avoir annulé le jugement du tribunal pour avoir écarté à tort comme inopérant le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de la loi de 1905, la cour a tout d'abord jugé que le principe constitutionnel de laïcité n'interdit pas par lui-

même l'octroi dans l'intérêt général de subventions à des organismes ayant des activités culturelles. Elle a ensuite – c'est le cœur du raisonnement – jugé que si l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 «exclut qu'une subvention publique soit accordée, directement ou indirectement pour l'exercice d'un culte, il ne fait pas obstacle à ce qu'une personne morale, même ayant pour partie des activités culturelles, reçoive une aide d'une collectivité publique liée spécifiquement à l'exécution de travaux ou à la réalisation d'une opération présentant un caractère d'intérêt général, à la condition que ni ces travaux ni cette opération ne puissent être regardés comme spécialement destinés à l'exercice de l'activité culturelle ». Elle a considéré qu'en l'espèce, les travaux entrepris par la Fondation, qui a pour partie une activité culturelle, ont pour objet la réalisation d'un équipement qui n'est pas réservé aux personnes venant participer à l'exercice d'un culte et qui permet un accès plus facile à un site hautement touristique, pour en déduire qu'un tel projet répond à un objectif d'intérêt général et n'est pas spécialement destiné à l'exercice d'un culte.

a) Vous pourrez tout d'abord écarter le moyen tiré de l'insuffisance de motivation, l'arrêt étant parfaitement explicite, ainsi que celui tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de droit en statuant comme elle l'a fait sur le principe de laïcité, pour les raisons que nous vous avons indiquées.

b) Il est ensuite soutenu que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la ville de Lyon pouvait accorder la subvention litigieuse, alors d'une part que la fondation bénéficiaire a une activité partiellement culturelle, à travers l'organisation du pèlerinage marial, et, d'autre part, que l'ascenseur serait utilisé par les fidèles souhaitant se rendre dans la basilique.

Vous l'aurez compris, la question qui vous est posée dans cette affaire est en fait double : il s'agit d'une part, de savoir dans quelles conditions une collectivité peut accorder une subvention à un projet d'intérêt général à une structure qui a, entre autres, une activité culturelle ; et d'autre part, de déterminer dans quelles conditions, eu égard aux dispositions de la loi de 1905, une collectivité peut, afin de favoriser le rayonnement culturel et le développement économique de son territoire, prendre en charge tout ou partie des dépenses de réalisation d'un équipement ou d'un aménagement qui ne fait pas en tant que tel l'objet d'un usage culturel, mais est en rapport avec un édifice culturel et est susceptible d'être utile aux fidèles du culte en question. Vous n'êtes pas, ici, dans l'hypothèse d'un bien mixte, à la fois culturel et cultuel, comme dans l'affaire précédente, mais face à un projet qui a une vocation de développement économique et touristique et qui se trouve, parce qu'il est en lien avec un site religieux, pouvoir être utilisé également par des fidèles. En outre, le projet n'entre pas dans le champ de la servitude d'affectation culturelle prévue par les dispositions précédentes, pas plus que de police du lieu de culte, puisqu'il ne s'agit pas d'une immobilisation interne à l'édifice, mais d'un simple moyen d'y accéder.

- Ces précisions apportées, venons en à l'examen du moyen que vous devrez, si vous nous suivez, écarter.

Outre le régime d'interdiction que nous avons rappelé, les collectivités ne peuvent légalement accorder une subvention à une association culturelle pour une autre fin que la participation aux seules réparations d'un édifice ouvert à un culte public (cf. l'article 19 de la loi de 1905), et elles ne peuvent bien sûr pas accorder une subvention pour des activités

culturelles, quelles qu'elles soient, à toute autre forme d'association ou de groupements<sup>18</sup>. Vous aviez admis que certaines dépenses n'ayant pas une vocation culturelle puissent être prises en charge par les collectivités locales, alors même que les fidèles ne sont pas exclus du bénéfice des travaux (cf., pour l'installation, par une commune, d'une horloge électrique au campanile de l'église lui appartenant, CE 20 novembre 1929, *Sieur Foussard*, Rec. p. 999). Vous avez semblé avoir une conception assez extensive de cette notion d'activité culturelle, et en avez déduit qu'une association ayant des activités culturelles et des activités de caractère social et culturel, ne peut, ni bénéficier du régime prévu par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905 en faveur des associations culturelles (lesquelles sont définies par votre jurisprudence comme ayant pour objet exclusif l'exercice du culte et n'ayant aucune activité contraire à l'ordre public : voyez, Ass., avis, 24 octobre 1997, *association locale pour le culte des témoins de Jéhovah*, n° 187122), ni recevoir de subventions publiques qui constitueraient des subventions à un culte interdites par l'article 2 de la loi de 1905 (Section 9 octobre 1992, n° 94455, *Commune de Saint-Louis c/ Association Siva Soupramanien de Saint-Louis*, Rec. p. 358).

Mais faut-il déduire de cette jurisprudence qu'une collectivité ne peut prendre en charge une partie des travaux présentant un intérêt local, notamment touristique, en lien avec un lieu de culte, dès lors que l'équipement en cause serait susceptible d'être également utilisé par des fidèles et que le bénéficiaire aurait, entre autres, des activités culturelles ?

Nous ne le pensons pas. Le principe étant l'interdiction de toute subvention au culte, deux conditions fondamentales nous semblent devoir être réunies pour admettre la légalité d'une délibération de ce type : d'une part, le projet doit répondre à un intérêt local, autorisant la commune à intervenir sur le fondement de la clause générale de compétence ; d'autre part, la commune comme le bénéficiaire doivent apporter la garantie que la subvention en cause ne pourra, de quelque manière que ce soit, être affectée à l'exercice du culte.

**- S'agissant tout d'abord du caractère d'intérêt local du projet,** le fait est qu'aujourd'hui, pour des raisons à la fois historiques et économiques, un certain nombre d'édifices en France sont à la fois affectés à l'exercice du culte et connus, visités voire utilisés pour des raisons qui sont largement étrangères au culte en question. Le cas d'espèce est particulièrement révélateur : le site de la basilique de Fourvière accueille un flot continu de deux millions de touristes par an, qui ne sont pas tous des fidèles de l'édifice en question ni qui, a fortiori, s'y rendent pour y célébrer la messe. Or, dans un tel contexte, le caractère

---

<sup>18</sup> Rappelons que vous avez déduit des dispositions de la loi de 1905 l'interdiction des subventions publiques directes ou indirectes au profit des personnes chargées d'assurer l'exercice du culte (cf. CE, 21 mai 1909, *Commune de Saint-Michel-de-Volangis*, p. 21 ; 22 avril 1910, *Commune de Labastide-Saint-Pierre*, p. 329, annulant la délibération allouant le versement d'une indemnité au desservant ; ou encore 13 mars 1953, *Ville de Saumur*, Rec. p. 130, jugeant illégale la délibération d'un conseil municipal accordant une aide annuelle à un élève pour la durée de ses études au grand séminaire). Vous avez en outre, s'agissant des édifices, établi une ligne de partage entre l'entretien, la réparation et l'embellissement. Pour résumer l'état du droit en trois points : d'une part, les collectivités publiques peuvent prendre en charge les dépenses de conservation, d'entretien et de réparation des édifices dont elles sont propriétaires, allant jusqu'à leur reconstruction, pourvu dans ce cas que la participation de la commune n'excède pas les frais qu'aurait entraîné la réfection de l'édifice existant (CE, 22 janvier 1937, *Ville de Condé-sur-Noireau*, p. 87 ; Section, 21 juillet 1939, *Sieurs Bordier et autres*, Rec. p. 500). D'autre part, les collectivités publiques ne peuvent pas prendre en charge les dépenses d'embellissement, de mise en valeur ou d'amélioration des édifices culturels non classés dont elles ont la charge, telles que des subventions destinées à l'achat de linges et d'ornements d'église (CE 11 juillet 1913, *Commune de Dury*, Rec. p. 830), ou des travaux d'agrandissement. Enfin, elles ne peuvent légalement accorder une subvention à une association culturelle pour une autre fin que la participation aux seules réparations d'un édifice ouvert à un culte public

cultuel de l'édifice nous semble absolument indifférent sur l'intérêt local qu'il y a, pour la commune, à faciliter l'accès au lieu par l'édification d'un équipement qui n'a aucun usage cultuel. A notre sens, dès lors qu'un équipement ne revêt par lui-même aucun aspect ni aucune utilisation culturelle, c'est-à-dire n'a pas vocation à servir à la célébration de rites ou à des pratiques culturelles, la seule circonstance qu'il puisse être également emprunté dans les conditions de droit commun par des fidèles ne disqualifie pas son intérêt local, et n'en fait pas, en tant que tel, une aide au culte. **C'est, à notre sens, la différence qu'il convient de faire entre dispositif utile pour le culte et dispositif non-affecté, utilisé par le public de manière indifférenciée, y compris par des personnes qui se trouvent être des fidèles du culte en question mais utilisent l'équipement dans les conditions d'usage commun.** Juger le contraire poserait d'ailleurs de sérieuses difficultés au regard du principe d'égalité. C'est à peu près comme si on interdisait à un ministre du culte de bénéficier d'un dispositif de réduction d'impôt ouvert à tous les contribuables remplissant telle ou telle condition objective, au seul motif qu'il est ministre du culte...

- **S'agissant ensuite des conséquences à tirer du caractère mixte des activités du bénéficiaire de la subvention,** votre jurisprudence *Commune de Saint-Louis* pourrait laisser croire que toute subvention est impossible, dès lors qu'une association a, parmi ses activités, des activités culturelles.

Nous ne pensons pas cependant qu'il faille être aussi radical, ce que votre jurisprudence n'a d'ailleurs jamais été.

Il faut tout d'abord relever que, dans bien des cas, la question du caractère mixte des activités du groupement bénéficiaire ne se posera pas. Plusieurs commentateurs font en effet valoir que la situation que nous venons de rappeler conduit à ce que des associations de type loi de 1901 soient créées, parallèlement aux associations culturelles, pour assurer des missions culturelles ou sociales et pouvoir, à ce titre et le cas échéant, bénéficier de subventions de la part de collectivités locales lorsque l'intérêt local le justifie. Une telle distinction, qui se retrouve effectivement en pratique, nous semble à vrai dire aussi pertinente qu'utile. Elle permet de respecter la loi de 1905, en évitant tout risque de mouvement de fonds au sein d'une même association entre ce qui est cultuel et ce qui ne l'est pas. Et elle conduit donc, mécaniquement, à un « fléchage » des subventions.

Mais si une telle distinction est à la fois plus lisible et plus pratique, elle peut également apparaître quelque peu artificielle, et peut difficilement intervenir systématiquement.

Deux possibilités nous semblent alors ouvertes pour garantir que la subvention en cause – quel que soit l'objet de l'équipement pourvu qu'il soit extérieur au lieu de culte et qu'il présente un intérêt public local – n'est pas affectée au culte.

- La première possibilité, que nous n'envisageons que pour l'écarter, serait de raisonner en calculant le montant de la subvention au prorata du seul intérêt public local du projet, imposant ainsi à la structure bénéficiaire la prise en charge des dépenses au prorata de l'utilité retirée par les fidèles. Une telle solution signifierait, en aval, que le juge devrait opérer un contrôle du quantum de la subvention, pour s'assurer de l'adéquation de ce montant avec la part représentative de l'utilité publique locale. Mais trois éléments nous semblent interdire un tel mode de raisonnement : d'une part, une solution de ce type – dans laquelle votre jurisprudence a toujours refusé de s'engager – serait contraire, à notre sens, à l'idée

même d'intérêt public local. Par définition, la question de l'intensité de cet intérêt ne se pose pas au juge : il s'agit là d'une question d'opportunité. Dès lors qu'il existe, l'intérêt est réputé entier, et non divisible. Nous ne sommes pas, comme dans le cas précédent, face à deux *utilisations distinctes aisément quantifiables, dont une cultuelle, et pouvant donner lieu à une convention, mais face à un projet unique dont la cohérence globale est évidente*. D'autre part, votre contrôle – comme le mode de calcul en amont – ne pourrait être que très restreint, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Or, concrètement, un tel exercice nous semblerait impraticable. Nous ne pouvons qu'imaginer ce que serait une étude visant à savoir si les personnes qui empruntent l'ascenseur le font en vue d'une visite culturelle ou d'une célébration cultuelle, pour ensuite convertir ces ratios en pourcentages de prise en charge respective des dépenses...

- C'est donc un encadrement a priori que nous vous proposons de retenir : il faut tout d'abord que les travaux présentent un intérêt local au sens que nous venons de préciser, c'est-à-dire répondent à un intérêt public et ne puissent être destinés à l'exercice du culte. Il nous semble ensuite que la légalité d'une subvention de ce type est subordonnée à deux autres conditions tenant au bénéficiaire et aux modalités d'utilisation de la subvention. En premier lieu, il résulte de l'article 19 de la loi de 1905 que le bénéficiaire de l'aide versée pour la réalisation de travaux d'intérêt local ne peut être une association cultuelle au sens de ces dispositions, puisque celles-ci ne peuvent que recevoir des subventions en vue de la réparation des lieux de culte. En second lieu, il nous semble qu'une commune peut légalement attribuer une telle subvention à un organisme ayant des activités mixtes à condition que ladite subvention soit « fléchée », c'est-à-dire que son utilisation pour les seuls travaux en cause soit garantie. Concrètement, il appartiendra donc à la collectivité de conclure une convention, à l'occasion de la subvention, avec le bénéficiaire pour déterminer les conditions de son emploi.

Enfin, une telle subvention ne vaut, à notre sens, que pour autant qu'elle porte sur des équipements ou aménagements clairement distincts du lieu de culte lui-même et, a fortiori, de sa construction. En d'autres termes, le mécanisme ne vaut que s'il s'agit d'un projet unique et cohérent, interdisant en revanche tout « saucissonnage » d'un projet d'édification d'un lieu de culte, par exemple, dont plusieurs éléments isolés pourraient présenter un intérêt local mais n'auraient en fait d'utilité qu'en tant qu'ils serviraient à l'édification d'un lieu de culte.

**Si vous nous suivez, vous préciserez donc votre jurisprudence de Section Commune de Saint-Louis, en jugeant que les dispositions de la loi de 1905 ne font pas obstacle à ce qu'une collectivité territoriale finance certains travaux qui ne sont pas des travaux d'entretien ou de conservation d'un édifice servant à l'exercice du culte, soit en les prenant en charge en qualité de propriétaire de l'édifice, soit en accordant une subvention lorsque l'édifice n'est pas sa propriété. Mais ceci ne sera légalement possible que si, d'une part, l'équipement en cause présente un intérêt public local et qu'il n'est pas destiné à l'exercice du culte, et, d'autre part, en cas de subvention, est garanti le fléchage exclusif de la subvention, notamment par voie contractuelle.**

Vous confirmerez donc l'arrêt de la cour, le dernier moyen tiré de ce qu'elle aurait entaché son arrêt de dénaturation en ne retenant pas l'intérêt local du projet ne pouvant prospérer.

**C) Vous pourrez ensuite examiner l'affaire suivante, n° 309161, relative cette fois, non à des lieux de culte, mais aux conditions dans lesquelles une collectivité peut**

**prendre en charge des dépenses d'équipements en rapport avec certaines pratiques rituelles comme, en l'espèce, l'abattage rituel à l'occasion de fêtes religieuses.**

Par une délibération du 25 septembre 2003, le conseil communautaire de la communauté urbaine du Mans - Le Mans Métropole a décidé d'aménager des locaux désaffectés pour y installer un abattoir temporaire d'ovins, destiné principalement aux abattages rituels d'ovins liés à la fête musulmane de l'Aïd-el-Kébir. Le conseil communautaire a autorisé le président de la communauté à engager la passation des marchés publics nécessaires. Puis, par une délibération du 21 octobre 2003, le conseil communautaire a fixé à 380 000 euros l'enveloppe budgétaire destinée au financement de ces travaux.

M. M..., contribuable local, a demandé l'annulation de cette seconde délibération, en faisant notamment valoir qu'elle avait été prise en méconnaissance de la loi du 9 décembre 1905. Le tribunal administratif de Nice a fait droit à cette demande, confirmé en cela par un arrêt du 5 juin 2007 de la cour administrative d'appel de Nantes contre lequel la communauté urbaine se pourvoit régulièrement en cassation.

a) Pour confirmer le jugement, la cour a jugé « *que la fête de l'Aïd-el-Kébir célèbre un épisode inscrit dans la tradition de la religion musulmane, caractérisé, notamment, par l'abattage sacrificatoire de moutons en présence d'un imam ; qu'elle doit donc être regardée comme une manifestation rituelle de cette religion ; que le financement décidé par la délibération du 21 octobre 2003 contestée a pour objet « l'aménagement d'un abattoir de moutons selon le rite musulman Hallal » et tend, ce faisant, à permettre l'accomplissement d'une activité faisant partie intégrante du culte musulman ; que, par suite, le crédit de 380 000 euros affecté à l'aménagement de l'abattoir en cause est constitutif d'une dépense relative à l'exercice d'un culte ; qu'il suit de là que la délibération contestée a été prise en méconnaissance des dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ».*

b) Parmi les multiples moyens soulevés, il est notamment reproché à la cour d'avoir commis une erreur de droit en statuant comme elle l'a fait sans rechercher si la communauté urbaine faisait état d'un intérêt public local tenant à la recherche d'une conciliation entre la liberté de culte et des impératifs de salubrité publique et de santé publique.

Vous aurez compris qu'au-delà du cas d'espèce, la principale question soulevée par ce litige est de savoir dans quelles conditions, eu égard à la loi du 9 décembre 1905 et à la nécessité pour les collectivités territoriales de prendre les mesures destinées à préserver la sécurité, la salubrité et la santé publiques, une collectivité peut aménager un équipement pour permettre l'exercice de pratiques rituelles, tel que l'abattage rituel.

c) Avant d'examiner le moyen soulevé, disons un mot des règles juridiques applicables en matière d'abattages rituels.

Le principe est double : d'une part, les abattages d'animaux par des particuliers est interdit, et les animaux ne peuvent être abattus en principe que dans un établissement répondant à des normes sanitaires fixées par voie réglementaire (décret n° 80-791 du 1<sup>er</sup> octobre 1980 ; principe repris par la directive n° 93/119/CE du Conseil du 22 décembre 1993) ; d'autre part, l'abattage rituel impliquant de déroger à l'obligation d'étourdissement préalable des animaux, destinée à limiter les souffrances de ceux-ci, il ne peut lui-même intervenir que dans des conditions précises.

Sur le cadre général, d'un point de vue juridique, retenons simplement trois points : en premier lieu, la compétence en matière d'ouverture d'abattoirs publics, dévolue aux communes, est transférée de plein droit aux communautés urbaines, lorsqu'elles existent, en vertu des articles L. 5215-20 et L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales. La gestion et l'exploitation des abattoirs publics constituent un service public à caractère industriel et commercial (cf. Tribunal des conflits, 8 novembre 1982, *SA Maine-Viande*, n°02217, Rec. p. 460 ; CE, 19 février 1988, *Sté Bourdeau*, n° 55337). En l'espèce, la communauté urbaine du Mans a donc agi dans le cadre de ses compétences. En second lieu, l'ouverture et l'exploitation d'un établissement de ce type sont particulièrement encadrées (et subordonnées notamment à une autorisation préfectorale ainsi qu'à un agrément sanitaire en vertu de l'article L. 233-2 du code rural). Enfin, la réglementation a instauré la possibilité, pour le préfet, de prévoir la création d'abattoirs temporaires pour une durée de quelques jours, à condition qu'une telle ouverture réponde à un besoin local réel et suffisant<sup>19</sup>.

S'agissant en particulier des abattages rituels, les dispositions du code rural prévoient, si vous nous permettez l'expression, leur « internalisation » dans les abattoirs (cf. l'article R. 214-73, les sacrificateurs devant être habilités par les organismes religieux agréés, sur proposition du ministre de l'intérieur, par le ministre chargé de l'agriculture).

Ce dispositif n'a cependant pas toujours été regardé comme de nature à apporter une réponse satisfaisante aux besoins importants en abattage rituels, mais très ponctuels, occasionnés notamment par la fête musulmane de l'Aïd-el-Kébir – de l'ordre de 100 à 200 000 ovins pour toute la France – et de nombreuses communes se sont plaintes d'abattages illicites par des particuliers, avec des conséquences sanitaires parfois inquiétantes.

Deux types de mesures ont dès lors été envisagées :

- les premières consistaient pour les maires à faire usage de leur pouvoir de police municipale pour faire respecter l'interdiction d'abattage par des particuliers. Vous savez en effet que les maires ont, au titre de la police des abattoirs, le pouvoir d'édicter des mesures de police sur leur commune, tendant à ce que l'abattage des animaux soit effectué dans des conditions conformes à l'ordre public, à la salubrité et au respect des libertés publiques (ce que vous avez également reconnu au niveau national au pouvoir réglementaire du Premier ministre, 2 mai 1973, *Association culturelle des Israélites nord-africains de Paris*, n°81861, Rec. p. 313). C'est ce qui a parfois été fait, les préfets prenant d'ailleurs dans certains cas des arrêtés interdisant, pour une période limitée, la vente d'ovins ou de caprins à des particuliers (cf. CAA Versailles 29 mars 2007, *M. D... et autres*, n°05VE00560) ;

- les secondes mesures consistaient soit à renforcer ponctuellement les capacités des abattoirs existants, soit, pour les communes ou communautés d'agglomération non équipées, à créer des abattoirs pour l'occasion. Encore les formes juridiques sont-elles, là encore, variées : les communes ont pu créer et exploiter directement les établissements ainsi créés – comme en l'espèce - ; en confier la gestion à des tiers moyennant le versement d'une redevance par les usagers ; ou encore encourager la mise en place d'abattoirs temporaires gérés par des exploitants privés par la mise à disposition de terrains, par exemple.

---

<sup>19</sup> Cf. l'arrêté du 17 mars 1992 relatif aux conditions auxquelles doivent satisfaire les abattoirs d'animaux de boucherie pour la production et la mise sur le marché de viandes fraîches et déterminant les conditions de l'inspection sanitaire de ces établissements ; repris désormais par l'arrêté du 18 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux produits d'origine animale

Le cas dont vous avez à connaître aujourd'hui n'est donc, à cet égard, pas isolé.

b) Ces éléments rappelés, nous pouvons donc en venir à l'examen du moyen.

L'erreur de droit invoquée est en fait double : en premier lieu, il est reproché à la cour d'avoir considéré que l'article 2 de la loi de 1905 faisait obstacle, par principe, à la dépense ici en cause, l'invocation de motifs de salubrité publique et de santé publique étant tout simplement inopérante. En second lieu, il est reproché à la cour d'avoir commis une erreur de droit en considérant que toute dépense ayant pour objet de permettre l'exercice d'un culte constituait nécessairement une aide à ce culte.

Nous souscrivons globalement à l'argumentation de la collectivité requérante, mais nous pensons nécessaire de préciser les conditions dans lesquelles ce type de dépenses peut être engagé.

Précisons tout d'abord que nous n'avons guère de doutes pour considérer que les abattages rituels relèvent bien de l'exercice du culte, musulman dans la présente espèce, et que le moyen tiré de l'éventuelle méconnaissance de la loi de 1905 par des délibérations comme la délibération litigieuse est bien opérant.

Il faut ensuite faire la différence entre l'aide au culte et l'engagement de dépenses pour un équipement d'intérêt général ayant pour objet ou pour effet de rendre possible, sous certaines conditions, l'exercice du culte. Vous retrouvez là en partie la problématique que nous avons déjà développée dans l'affaire précédente relative à l'ascenseur de Fourvière. La loi de 1905 n'interdit pas tout projet en rapport avec l'exercice d'un culte, mais interdit toute aide, directe ou indirecte, au culte, c'est-à-dire toute subvention ou tout dispositif qui constituerait un avantage pour un ou des cultes déterminés. Or, ce n'est pas parce qu'un équipement à usages multiples est également utilisé à des fins culturelles qu'il constitue nécessairement une aide au culte. On ne peut donc, en la matière, avoir un raisonnement automatique, sans rechercher si le projet présentait un caractère exclusivement ou principalement culturel, et, si tel n'était pas le cas, si les conditions de sa mise à disposition des fidèles d'un culte pouvaient être regardées comme avantageuses.

En l'espèce, le point est délicat. Autant il n'y a aucune aide lorsqu'on met à disposition de fidèles, dans les conditions de droit commun, notamment tarifaires, un équipement répondant à un intérêt général, autant il est difficile de ne pas voir dans un aménagement destiné à rendre possible l'exercice du culte une forme d'aide au sens de la loi de 9 décembre 1905.

Nous ne pensons cependant pas que la loi de 1905 fasse obstacle à ce type de mesure, dès lors que la décision de procéder à un tel aménagement comme les modalités d'utilisation respectent un certain nombre de conditions.

Il faut, en premier lieu, qu'un tel projet réponde à un intérêt public local, résultant de la recherche de la conciliation d'exigences potentiellement<sup>20</sup> contradictoires qu'une application mécanique et absolue de l'article 2 de la loi de 1905 ne permet pas de satisfaire. Si l'on retient le cas des abattages rituels, en cause en l'espèce, plusieurs éléments peuvent en effet être pris en compte:

---

<sup>20</sup> et partiellement

- En premier lieu, le principe de non-subventionnement doit être concilié avec les nécessités de l'ordre public, qui constituent le point de départ du raisonnement. Vous savez en effet que, même si elle ne connaît pas de définition complète, la notion d'ordre public revêt notamment une dimension dite « matérielle », qui regroupe les trois composantes traditionnelles que sont la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques (cf. CC., n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, loi pour la sécurité intérieure, Cons. 61). A cet égard, nous ne pouvons que relever que l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Les mêmes exigences trouvent également une protection conventionnelle puisque l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, admet, au titre des motifs susceptibles de justifier des atteintes aux droits et libertés qu'il protège, la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la protection de la santé. Il est vrai que ces composantes de l'ordre public sont traditionnellement invoquées pour justifier, le cas échéant, des restrictions à l'exercice d'une liberté. Mais elles participent en fait d'un équilibre plus général qui justifie l'intervention d'une collectivité publique, que celle-ci vienne tempérer l'exercice d'une liberté, ou qu'elle ait pour effet de la conforter.

- En deuxième lieu, nous ne pouvons que relever que la possibilité de recourir à un abattage rituel procède du libre exercice du culte, dans les limites et conditions prévues par la loi. Nous sommes donc dans l'hypothèse type de la nécessaire conciliation entre les principes posés respectivement aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi de 1905, le premier ayant depuis acquis une valeur constitutionnelle.

- En troisième lieu, les textes eux-mêmes nous semblent inviter à cette conciliation : la possibilité d'effectuer des abattages rituels est prévu par le droit communautaire (cf. la directive précitée), qui a fait l'objet d'une transposition réglementaire aux articles R. 274-13 et suivants du code rural. Or, ces articles, en même temps qu'ils admettent la possibilité d'abattages rituels, les interdisent dans tous autres lieux qu'un abattoir, ce qui oriente vers une conciliation des exigences en présence.

Il résulte de ces éléments, à notre sens, qu'une collectivité peut décider de financer un équipement destiné à permettre l'exercice de pratiques rituelles, dès lors qu'un tel équipement est justifié par un intérêt public local, non plus fondamentalement extraculturel comme dans le cas de l'ascenseur de Fouvière, mais comme résultant de la conciliation, dans un domaine où les fidèles ne sont pas libres de s'organiser à leur guise, entre le souhait de *rendre possible* l'exercice du culte et des *impératifs d'ordre public*, notamment en termes de salubrité publique ou de santé publique.

**La justification de mesures positives destinées à rendre possible ou à faciliter l'exercice de pratiques cultuelles ne peut donc intervenir qu'au cas par cas, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, et notamment des solutions alternatives existantes. C'est bien le propre de toute conciliation d'exigences que d'aboutir à des solutions adaptées, dont nous avons rappelé qu'elles pouvaient être diverses.**

Dans le cas des abattoirs, par exemple, il faudrait ainsi prendre en compte les capacités des abattoirs existants, leur accessibilité – en l'espèce, il n'est pas contesté que l'abattoir le plus proche était à 150 km, ce qui était plus que dissuasif pour les particuliers –, les besoins réels de la population et les troubles à l'ordre public susceptibles d'intervenir en l'absence de telles mesures. Au vu de l'ensemble de ces éléments, il nous semble qu'une collectivité peut trouver un intérêt général à aménager un équipement pour rendre possible de

telles pratiques. En revanche, **une éventuelle obligation positive nous semble, au regard du principe de non-subventionnement, exclue, sauf dans les hypothèses particulières que nous évoquions dans notre propos d'ouverture.**

Une telle faculté devrait en outre, pour être légale, être **soumise à des conditions spécifiques** quant aux modalités d'usage du lieu, conditions dictées en fait par le respect des principes de neutralité et d'égalité, dont nous avons rappelé qu'ils constituent les bornes indépassables de toute action publique en la matière. Il résulte de ces principes que, dans le cas de l'abattage rituel, les aménagements consentis – en l'espèce, un abattoir – ne peuvent :

- ni être réservés à un seul culte – tous les autres cultes recourant à ce type d'abattage doivent pouvoir y accéder – ou d'ailleurs aux seuls cultes en général ;
- ni être mis à disposition dans des conditions, notamment tarifaires, qui reviendraient à favoriser les usagers se rattachant à tel culte par rapport aux autres usagers.
- Ni, enfin et naturellement, constituer une libéralité. En d'autres termes, le droit d'utiliser l'équipement pour procéder à des abattages rituels ne saurait être accordé gratuitement.

**Si vous nous suivez, vous jugerez donc que la loi de 1905 ne fait pas, par principe, obstacle à ce qu'une collectivité puisse procéder à des aménagements destinés à rendre possible l'exercice de pratiques rituelles, à condition d'une part, que l'aménagement soit justifié par un intérêt local résultant notamment de la conciliation d'exigences d'ordre public et de garantie des libertés, et, d'autre part, que les conditions de sa mise à disposition respectent les principes de neutralité et d'égalité. En d'autres termes, vous ferez peser des conditions à la fois sur l'amont – justifications de l'aménagement – et sur l'aval – conditions d'utilisations – qui interdiront toute méconnaissance de la loi de 1905 par ce type de dispositif.**

Vous pourrez donc annuler l'arrêt de la cour et lui renvoyer le jugement de l'affaire au fond.

**D) La question posée par le quatrième pourvoi, présenté par la commune de Montpellier sous le n° 313518, s'inscrit dans le prolongement des questions précédentes. Il s'agit cette fois de savoir dans quelles conditions une collectivité territoriale peut autoriser une association à utiliser une salle polyvalente pour l'exercice d'un culte, sans méconnaître les dispositions de la loi du 9 décembre 1905.**

Les faits sont les suivants. Par une délibération du 28 janvier 2002, le conseil municipal de Montpellier a décidé de construire une « salle polyvalente à caractère associatif » d'une surface totale de quelques 1 000 m<sup>2</sup>, comportant une salle de 800 m<sup>2</sup>, des bureaux et des sanitaires ainsi qu'un logement de gardien, d'inscrire au budget un crédit correspondant au coût de l'opération, soit près d'un million d'euros, et d'autoriser le maire à présenter une demande de permis de construire ainsi qu'à signer les marchés publics nécessaires. La salle a été construite et, par une convention signée le 2 juillet 2004, a été mise, à la disposition de l'association des Franco-Marocains, pour une période d'un an renouvelable, afin que l'association puisse l'utiliser comme mosquée.

Plusieurs conseillers municipaux ont demandé l'annulation de la délibération du 28 janvier 2002 décidant de la création de la salle polyvalente, et par un jugement du 30 juin 2006, le tribunal administratif de Montpellier a annulé cette délibération, confirmé en cela par un arrêt du 21 décembre 2007 de la cour administrative d'appel contre lequel la commune de Montpellier se pourvoit régulièrement en cassation devant vous.

La cour a d'abord jugé que la loi de 1905 n'était pas incompatible avec l'article 9 de la CEDH – raisonnement auquel, nous l'avons dit, nous souscrivons. Elle a ensuite considéré « qu'il ressort des nombreuses déclarations, contemporaines de la délibération, faites à des journaux locaux, notamment par le maire de Montpellier, que la salle dont la construction a été décidée était destinée à l'exercice du culte musulman ; qu'ainsi, alors même que la délibération ne mentionne pas explicitement que la salle est destinée à un culte, et que ce n'est que par un acte ultérieur que cette salle a été mise gracieusement à la disposition de l'association des Franco-marocains, la délibération doit être regardée comme décidant une dépense relative à l'exercice d'un culte au sens et en méconnaissance de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ».

Précisons tout d'abord que la question n'est pas, contrairement à ce qu'a jugé la cour, celle de la *création d'une salle polyvalente* mais, comme dans d'autres affaires qui vous sont soumises aujourd'hui, la question des *conditions d'utilisation et de mise à disposition d'un tel local à des fins culturelles*.

Or, en la matière, ce sont les conditions de droit commun de mise à disposition des locaux communaux aux structures associatives qui s'appliquent. C'est ainsi que l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que « des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. / Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. / Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation ». Le conseil municipal fixe ainsi les conditions dans lesquelles un immeuble peut être affecté, ainsi que les catégories de bénéficiaires d'une telle mesure (CE 21 mars 1990, Commune de la Roque-d'Anthéron, n°76765, Rec. p. 74). Ces critères sont exclusifs : c'est ainsi que vous avez admis que, si le maire peut refuser le prêt d'un local communal à une association pour des motifs tirés des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services ou du maintien de l'ordre public, il ne peut en revanche opposer un tel refus à une association pour le seul motif qu'elle aurait un caractère politique (CE 30 avril 1997, Commune de Montsoul, n°157115, T. p. 701, 704) ou cultuel (JRCE, ordonnance du 30 mars 2007, Ville de Lyon, n°304053, T. p. 1013, 1016).

Mais il n'en reste pas moins que cette faculté n'en est pas moins fortement encadrée, notamment par le principe d'égalité et, en matière culturelle, par le principe de neutralité.

A partir de là, si la loi de 1905 ne fait obstacle, ni, évidemment, à la construction d'une salle polyvalente par une collectivité, ni à sa mise à disposition d'une association ayant des activités culturelles, elle conduit en revanche, combinée avec les dispositions de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales, à encadrer les modalités de cette mise à disposition. Pour qu'une telle mise à disposition soit légale au regard de ces dispositions, quatre conditions nous semble devoir être réunies :

- En premier lieu, une telle mise à disposition ne saurait constituer une affectation exclusive et pérenne de l'édifice à un groupement ou à des fidèles pour l'exercice d'un culte. C'est en effet, bien plus que les hypothétiques caractéristiques du bâtiment, l'affectation exclusive et durable qui fait de l'équipement un édifice cultuel, et une telle affectation est proscrite par la loi de 1905. **L'autorisation ne peut être accordée que pour une durée limitée, c'est-à-dire à titre provisoire, et de manière non exclusive.** Concrètement, celle-ci dépend bien sûr des circonstances de chaque espèce, mais ne pourrait en tout état de cause, à notre sens, s'étendre sur plus de quelques mois (ou années), et de manière non exclusive.

- En deuxième lieu, toute mise à disposition d'une salle polyvalente à une association ayant des activités culturelles doit également, pour être légale, respecter le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité. En d'autres termes, la commune ne peut, ni attribuer une salle à titre exclusif, ni pratiquer des conditions différentes selon les cultes, ou entre les cultes et les autres personnes susceptibles de louer la salle en cause. Or, le respect de ce principe n'a pas, dans les faits, une portée anecdotique. Il n'est pas rare, aujourd'hui, que certaines communes urbaines comptent des fidèles d'une dizaine de confessions religieuses différentes. Le principe de neutralité impliquant de ne pas favoriser un culte par rapport à l'autre, les collectivités dans cette situation pourraient rapidement se trouver confrontées à des demandes importantes, qui ne rencontrent que les limites de leur réserve foncière et de l'absence de pérennité de ce type de mise à disposition déjà évoquée. Et ceci conduirait sans doute, alors, à une rotation des locations selon les cultes, afin de préserver le principe d'égalité et d'éviter toute affectation exclusive (à l'instar de ce que l'on trouve aujourd'hui, par exemple, dans le domaine pénitentiaire avec les espaces multiculturels<sup>21</sup>).

- Enfin, les principes de neutralité et d'égalité, ainsi que le principe de non-subventionnement, interdisent aux communes toute libéralité ou aide au culte : en d'autres termes, la commune ne peut que louer une salle polyvalente dans les conditions de droit commun. Si ces différentes conditions sont remplies, il n'y a par définition pas d'aide au culte.

Si vous nous suivez, vous jugerez donc qu'une commune peut autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte, à condition que cette mise à disposition ne constitue pas une affectation exclusive ni pérenne, et qu'elle fasse l'objet d'une juste compensation financière.

A cet égard, le doute est permis sur la légalité de la décision par laquelle la commune de Montpellier a mis la salle polyvalente qu'elle a construite à disposition de l'association des franco-marocains. Mais, comme vous l'avez compris, c'est là l'objet de la convention de 2004, et non celui de la délibération du 28 janvier 2002 décidant de créer une salle polyvalente. Or, en l'espèce, les juges du fond ont confondu les deux, en se fondant sur les déclarations du maire de l'époque et sur la circonstance que, par la convention de 2004, la salle ait été mise à disposition d'une association ayant pour objet l'organisation d'un culte musulman. Mais si le fait que la légalité d'une décision s'apprécie à la date où elle a été prise ne fait pas obstacle à ce que le juge prenne en considération des faits ou des documents postérieurs de nature à éclairer son appréciation (17 mars 1965, *Ministre de la construction/Société Cinélorrain*, au Recueil), la simple intention de mettre la salle à disposition d'une association musulmane ne nous semble pas de nature à justifier l'illégalité

---

<sup>21</sup> Mais sans aucune exclusivité possible pour les cultes dans le cas d'une salle municipale

de la décision. En effet, la cour a en fait raisonné comme si, par la délibération attaquée, la commune avait décidé, non pas d'édifier une salle polyvalente, mais de construire une mosquée, sans distinguer entre la construction de la salle et sa mise à disposition, qui nous semble constituer deux décisions différentes, et, plus généralement, sans rechercher si les conditions dans lesquelles l'édifice avait été mis à disposition pouvait être regardées comme contraires à la loi de 1905.

Vous pourrez donc annuler l'arrêt attaqué et renvoyer l'affaire à la cour.

**E) Vous pourrez enfin en venir à la dernière affaire de ce « bouquet », sous le n° 320796, relative cette fois à la construction d'une mosquée à Montreuil.**

Par une délibération du 25 septembre 2003, le conseil municipal de Montreuil-sous-Bois a autorisé le maire à conclure avec la Fédération culturelle des associations musulmanes de Montreuil, un bail emphytéotique d'une durée de 99 ans moyennant une redevance annuelle d'un euro symbolique, en vue de l'édification d'une mosquée sur un terrain communal d'une superficie de 1693 m<sup>2</sup>. Mme V..., conseillère municipale, a demandé l'annulation de cette délibération au tribunal administratif de Cergy-Pontoise, qui l'a annulée par un jugement du 12 juin 2007. Mais par un arrêt du 13 juillet 2008 contre lequel Mme V... se pourvoit régulièrement en cassation, la cour administrative d'appel de Versailles a annulé ce jugement et rejeté la demande de Mme V....

Avant d'examiner les différents moyens, revenons sur le raisonnement suivi par la cour. Celle-ci a en fait procédé en trois temps : elle a tout d'abord jugé que le principe constitutionnel de laïcité n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi, de certaines aides à des activités ou équipements dépendant des cultes ». Elle a ensuite jugé qu'il était possible de conclure un bail emphytéotique administratif à objet culturel avant les modifications apportées à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales par l'ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, sur laquelle nous allons revenir. Enfin, elle a considéré qu'« *eu égard à l'engagement de l'association culturelle à prendre à sa charge les frais de construction de la mosquée qui s'élèvent à 1 500 000 euros ainsi que les frais d'entretien de cet édifice du culte ouvert au public et de ce que le bâtiment reviendra en fin de bail à la collectivité qui pourra alors le céder au prix fixé par le service des Domaines, la redevance annuelle égale à un euro symbolique ne peut être considérée, dans les circonstances de l'espèce, comme une subvention déguisée* ».

Aucun des moyens ne nous semble susceptible de prospérer, mais l'un d'eux pose sans doute la difficulté la plus grande parmi les cinq litiges qui vous sont soumis aujourd'hui.

a) Il est tout d'abord reproché à la cour d'avoir commis une erreur de droit sur ce que permet ou interdit le principe de laïcité. Mais nous avons déjà indiqué les raisons pour lesquelles le moyen ne peut prospérer.

b) Beaucoup plus délicat est, en revanche, le moyen tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que, dans sa rédaction alors applicable, l'article L. 1322-2 du CGCT autorisait la conclusion d'un bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'édifices culturels.

- Précisons tout d'abord que le débat s'est noué, devant les juges du fond comme devant vous, exclusivement sur le terrain de la légalité du bail emphytéotique administratif accordé. C'est donc dans ce cadre que vous devez statuer, mais l'examen du dossier laisse planer un doute, tant sur l'appartenance des terrains en cause au domaine public ou privé de la commune, que sur le caractère administratif, ou au contraire de droit commun, du bail.

- Revenons ensuite sur le régime juridique applicable.

Les collectivités locales ont, assez rapidement après la loi de 1905, cherché des solutions pour rendre possible l'édification de lieux de culte sans pour autant tomber sous le coup du principe de non-subventionnement. Outre le régime des garanties d'emprunt, introduit en 1961, les collectivités ont eu recours à la technique des baux emphytéotiques sur les dépendances de leur domaine privé. Cette solution, initialement portée par le cardinal Verdier qui a d'ailleurs donné son nom à ce qui est connu comme « les chantiers du cardinal »<sup>22</sup>, a permis l'édification de très nombreux lieux de culte, toutes confessions confondues.

Le régime de ce bail emphytéotique « de droit commun » est défini à l'article L. 451-1 du code rural, qui dispose que « Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque ; ce droit peut être cédé et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière. / Ce bail doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans ; il ne peut se prolonger par tacite reconduction ». Tout le mécanisme repose sur les gains respectifs, de nature différente, que peuvent en retirer le preneur et le bailleur. Le premier peut, à court terme, disposer de terrains pour une somme modique (du moins par rapport au coût du terrain), ce qui lui permet de concentrer ses dépenses sur l'édification d'ouvrages sur lesquels il dispose de droits réels. Le bailleur, lui, bénéficie à très long terme de l'amélioration de son fond, puisqu'il récupère, en fin de bail et sans indemnités, son terrain et les constructions édifiées par le preneur.

Il résulte de cet équilibre propre à ce type de contrat spécifique qu'un tel contrat ne peut, en tout état de cause, donner lieu au versement d'une redevance – ce qu'on appelle, dans ce domaine, un « canon » – autre qu'une somme relativement modique<sup>23</sup>. Et cette modicité, parfois réduite à l'euro symbolique, a été regardée par la jurisprudence judiciaire comme une caractéristique du bail emphytéotique sur les dépendances du domaine privé des collectivités (Cass. civ. 3e, 16 avril 1970, n° 67-10232, Bull. civ. III n° 251 ; Cass. soc. 4 mai 1960, Bull. n° 438 ; Cass. soc. 6 mai 1964, Bull. n° 381 ; pour un arrêt récent : Cass. civ. 3ème, 11 juillet 2007, n° 06-14214).

Cette catégorie « historique » de baux emphytéotiques a cependant connu une importante modification avec l'apparition des baux emphytéotiques administratifs, dont la conclusion peut porter aussi bien sur des dépendances de leur domaine privé que de leur domaine public. L'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales (codifiant les dispositions de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988) prévoyait ainsi, à la date de la délibération en litige, qu' « *Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa*

---

<sup>22</sup> Et ce dès les années 1920

<sup>23</sup> Le caractère « relatif » de cette modicité doit naturellement être apprécié en fonction de l'objet du bail.

*compétence (...). Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie (...) ».*

Le recours aux baux emphytéotiques a donc, en matière culturelle, été un succès. Mais un succès caractérisé par une certaine incertitude juridique, comme le relevaient les Considérations générales du rapport annuel pour 2004 du Conseil d'Etat, qui saluaient l'« *instrument efficace et précieux pour les associations souhaitant construire un édifice cultuel* » tout en relevant qu'il se développait « *dans un contexte juridique incertain* ».

Suivant vos recommandations, l'ordonnance du 21 avril 2006 a donc modifié les dispositions du CGCT pour préciser qu'un BEA peut notamment être conclu « *en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public* ».

- Vous aurez compris que la première question qui se pose est celle de savoir si, avant cette modification, il était légalement possible de recourir au BEA pour l'octroi d'un terrain destiné à accueillir un édifice cultuel, c'est-à-dire, en d'autres termes, si l'ordonnance de 2006 a ajouté une nouvelle finalité ou n'a fait qu'explicitier la portée de la notion d'« opération d'intérêt général relevant de la compétence » de la commune.

Nous penchons assez fermement dans le sens de la deuxième branche de l'alternative. Il est vrai que les dispositions de 2006, adoptées par ordonnance, pourraient donner l'impression, à première lecture, que le législateur a entendu créer une nouvelle catégorie d'usage du BEA. Mais plusieurs éléments nous font pencher dans le sens inverse :

- En premier lieu, vous avez, traditionnellement, une conception relativement compréhensive de ce qui peut être regardé comme une opération d'intérêt général, notion que l'on retrouve dans différents pans de la législation. En matière de baux emphytéotiques, vous avez ainsi admis la légalité d'un bail mettant pendant soixante-cinq ans des terrains communaux à la disposition d'une société qui devait y réaliser un bâtiment destiné pour partie à l'extension de l'hôtel de ville, pour partie à des bureaux privés, l'ensemble du bâtiment devant revenir à la ville en fin de bail (CE Section, 25 février 1994, SA Sofap-Marignan Immobilier et autres, n°144641, Rec. p. 74). Plus près de nous, en matière culturelle, vous avez admis que le fait de réserver, au plan local d'urbanisme, un terrain dans la perspective de la construction d'un édifice cultuel dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine présentait, compte tenu des caractéristiques de l'opération en cause, le caractère d'une installation d'intérêt général au sens de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme (CE, 25 septembre 1996, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble 75 / 77 rue Dutot à Paris, n°109754, Rec. p. 352). Enfin et surtout, la possibilité reconnue aux communes et départements de garantir les emprunts contractés par des groupements locaux ou par des associations culturelles pour financer la construction, dans les agglomérations en voie de développement, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux, nous semble révéler que le législateur admet le caractère d'intérêt général de telles opérations, lorsqu'au regard des besoins liés au libre exercice du culte, cela se justifie. On ne peut en effet d'un côté, consacrer la liberté de culte et, de l'autre, refuser de trouver un intérêt général au projet qui, *en l'absence d'alternative* ou de possibilité pour des fidèles de s'organiser, rendent possible le libre exercice par les fidèles du culte de leur choix, même si cela ne constitue certainement pas une obligation positive pour les pouvoirs publics.

- En deuxième lieu, nous pensons possible de faire l'effort de considérer que cela relève bien, au sens large, de la compétence de la commune. S'il est certain que la commune n'est, par définition, pas compétente pour construire des lieux de culte, elle est bien compétente, en vertu de la clause générale de compétence, pour connaître des affaires d'intérêt local. Et les questions de lieux de culte font, naturellement, partie de ces questions.

- Enfin et surtout, dans le prolongement d'ailleurs de vos *Considérations générales* pour 2004, nous sommes convaincus que, par l'ordonnance du 21 avril 2006 ratifiée en 2009, le législateur a entendu régulariser des pratiques qui existaient depuis de longues années, soit sous le régime du BEA, soit sous le régime du bail emphytéotique de droit commun. Or nous ne voyons pas de différence suffisamment substantielle entre l'un et l'autre pour justifier que le premier soit moins admissible que le second. Dénier la possibilité de recourir au BEA pour l'affectation d'un terrain en vue de la construction d'un lieu de culte reviendrait donc à fragiliser considérablement la légalité des baux emphytéotiques de droit commun qui, depuis les années 20, ont permis la construction de centaines d'édifices culturels en France, sans que ni le législateur, ni le pouvoir réglementaire ne s'en soient inquiétés, et sans que vous n'ayez jamais eu, à notre connaissance, à vous prononcer sur le sujet. Et nous ne pouvons que constater que le législateur a explicitement prévu, par la loi du 17 février 2009 modifiant l'article L. 1311-2 du CGCT, que le BEA pouvait être utilisé pour la réalisation d'enceintes sportives, équipements dont nous n'avons guère de doutes pour considérer qu'ils entraient dans le champ d'application des dispositions antérieures.

- Si donc vous nous suivez pour admettre que, avant 2006, il était déjà légalement possible pour une commune de recourir à un BEA sur des dépendances de son domaine privé ou public en vue de l'édification de lieux de culte, il restera alors à vous prononcer sur l'articulation de ce régime juridique avec les dispositions de la loi du 9 décembre 1905.

Deux possibilités sont envisageables :

- La première serait de considérer que le régime du BEA doit être combiné avec les dispositions de l'article 2 de cette loi. Il faudrait donc alors porter votre examen sur les conditions auxquelles le bail a été conclu, un peu dans la logique de ce que nous avons pu vous proposer précédemment, pour voir s'il s'agit effectivement ou non d'une aide au culte. Concrètement, pour être légal, le bail devrait donc faire l'objet du versement d'une redevance d'un montant tel que la collectivité ne puisse être regardée comme accordant une aide à un culte. C'est d'ailleurs ce type de raisonnement que les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont généralement retenu sur des litiges comparables (cf. CAA Nancy 6 août 2009, Ville de Belfort, n°08NC01050 ; CAA Lyon 16 fév. 2010, Asso. culturelle arabo-islamique de Tournon, n°08LY01769 ; TA Cergy 10 mars 2010, M. S... ; TA Marseille 17 avril 2007, M. Mégret et Savon, n°0605998, 0606190, 0608297 ; TA Marseille 21 déc. 2007, M. M... et autre; TA Melun 26 mars 2009, Mme C..., n°0301829 ; TA Lille 9 janv. 2007, Mme R..., n°0401078).

- Mais une telle articulation ne nous semble pas être la plus fondée juridiquement. Nous vous proposons en effet de juger qu'en autorisant les communes à conclure des BEA en vue de permettre l'édification de lieux de culte, le législateur a nécessairement entendu déroger à la loi de 1905. Nous ne pouvons en effet que constater que les deux systèmes répondent à deux logiques totalement contradictoires : alors que la loi de 1905 interdit toute forme d'aide à la construction d'édifices culturels – sauf exceptions précitées – le mécanisme du BEA vise bien à apporter une aide immédiate au preneur en le dispensant, à *la date de la*

*conclusion du contrat*, des frais liés à l'acquisition du terrain puisque la rémunération principale de la collectivité passe, non par le versement d'une redevance, subsidiaire dans les gains qu'elle retire en matière de BEA cultuel, mais par la récupération, des dizaines d'années plus tard, d'un fonds ayant connu une certaine amélioration, très difficile à quantifier au demeurant. La circonstance que le régime du BEA soit, à cet égard, « gagnant-gagnant », est sans incidence, à notre sens, sur la qualification d'aides indirectes au culte, pour la simple raison qu'il est tout simplement impossible de compenser le gain retiré par le preneur d'un édifice cultuel par une redevance suffisante, sans dénaturer la nature du bail emphytéotique dont nous vous avons rappelé les caractéristiques fondamentales.

Dès lors que l'on admet, avec le législateur, que des baux emphytéotiques peuvent être conclus pour l'édification de lieux de culte, on ne peut que constater que ce régime constitue une dérogation au principe de non-subventionnement posé par la loi de 1905.

Précisons qu'une telle dérogation nous semble, en outre, de nature à conforter tant le principe de laïcité que l'application de la loi de 1905.

Sur le principe de laïcité, il est évident qu'une telle dérogation doit respecter les principes de neutralité et d'égalité entre les cultes. En d'autres termes, tous les cultes peuvent bénéficier du dispositif et sous réserve des contraintes foncières, toute commune qui se lance dans ce type de dispositif devrait faire droit à d'éventuelles demandes présentées sur le même fondement, ce qui incite évidemment à une certaine prudence. Il n'y a donc aucune différence de traitement du « flux » de constructions d'édifices culturels.

Sur la loi de 1905, et notamment le principe de non-subventionnement, nous vous l'avons dit, la principale critique qui est parfois adressée à cette loi est qu'il s'agit d'une loi de « stock » et non de « flux », qui aurait ainsi pour effet de conduire à une meilleure prise en charge des cultes dits « historiques », c'est-à-dire établis sur le territoire national avant 1905. Mais là où un tel dispositif sera utilisé, il nous semble qu'il sera précisément de nature à favoriser un meilleur équilibre entre lieux de culte nouveaux, et lieux de culte anciens, tous cultes confondus. Un tel système crée en effet un équilibre qui, finalement, n'est pas si différent de celui applicable aux lieux de culte construits avant 1905. La construction de ces derniers a en effet été, dans l'immense majorité des cas, financée par les fidèles au cours des siècles, avant que leur propriété ne soit transférée aux personnes publiques. Les lieux de culte construits dans le cadre d'un BEA sont, de la même manière, financés par des fonds privés, avant de redevenir, au terme du bail, la propriété de la commune, qui pourra ensuite soit le mettre à disposition à titre onéreux, y compris pour le culte, soit l'exploiter à des fins économiques. Certes, il existe une différence dans les deux cas, qui tient au principe d'affectation perpétuelle et gratuite des édifices antérieurs à la loi de 1905 au culte. Mais dès lors que tous les lieux de culte sont soumis, en fonction de leur date de construction, aux mêmes règles, on voit bien que, en termes de droits de propriété comme de facilités de construction, la coexistence de ces deux régimes permet d'arriver à une solution équilibrée entre anciens et nouveaux lieux de culte, et se traduit, en quelque sorte, par la « conversion » progressive des nouveaux lieux de culte construits dans le cadre d'un BEA en édifices publics potentiellement affectés au culte. Enfin, la dérogation est d'une portée limitée pour la personne publique : certes, il y a bien, à court terme, une aide pour le culte, mais c'est en fait un manque à gagner temporaire pour la collectivité, dont la portée est bien moindre, par exemple, qu'une garantie d'emprunt, pourtant autorisée depuis 1961, et qui, dans le même temps, est compensé par le retour du bien dans le giron de la collectivité.

Nous pensons donc que l'équilibre ainsi défini est de nature à renforcer tant le principe fondamental de laïcité que le régime issu de la loi de 1905, et vous proposons donc d'y souscrire.

Si vous nous suivez, vous pourrez donc juger que si la délibération par laquelle une collectivité territoriale décide de conclure un bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'un édifice culturel doit respecter les règles et conditions posées par les articles L. 1311-2 et L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales, les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 ne lui sont en revanche pas applicables. Il en résulte que le moyen tiré de ce que la délibération litigieuse aurait été prise en méconnaissance de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 était inopérant. Vous pourrez donc substituer ce motif de droit au motif retenu à tort par la cour, tiré de ce que, compte tenu des engagements pris par l'emphytéote, la redevance annuelle prévue par le bail litigieux ne pouvait être regardée comme une subvention déguisée aux cultes.

Vous pourrez enfin écarter le moyen tiré de ce que la cour a dénaturé les faits en jugeant que le conseil municipal avait été suffisamment informé de la portée de la délibération. Vous savez en effet que l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales prévoit que « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». En l'espèce, la cour a relevé que la convocation à la séance au cours de laquelle a été adoptée la délibération litigieuse était accompagnée du projet de délibération et d'un rapport de présentation valant note explicative de synthèse, qui indiquait les motifs pour lesquels la commune envisageait la conclusion d'un bail emphytéotique pour la construction d'une mosquée et qui précisait la composition et l'objet de la Fédération culturelle des associations musulmanes de Montreuil. Mme Vayssière faisait certes état de ce qu'elle n'avait pas eu le projet de bail qu'elle avait sollicité, en temps utile, et qu'elle n'avait pas pu prendre connaissance des statuts de l'association. Mais la cour a relevé, sans dénaturer, que le projet de bail avait été remis à l'intéressée le matin du jour de cette séance et que, même si elle n'avait pu prendre connaissance des statuts de l'association, elle devait être regardée, compte tenu des précisions figurant dans le rapport de présentation, comme ayant disposé d'une information suffisante. Il n'y a là aucune dénaturation et vous devrez donc écarter le moyen soulevé.

Vous pourrez donc rejeter ce cinquième et dernier pourvoi.

**Au terme de l'examen de ces cinq affaires, l'équilibre auquel nous vous proposons de souscrire sera donc celui de la fidélité aux principes fondateurs de la loi de 1905, mais dans la prise en compte de ses nécessaires tempéraments, qui relèvent soit d'une conception pragmatique de ce qui est culturel et de ce qui ne l'est pas ; soit d'exigences propres à la garantie de la liberté de culte combinées à d'autres exigences, notamment d'ordre public ; soit des dérogations prévues par le législateur, le tout dans les limites intangibles qu'impose le respect des principes de neutralité et d'égalité.**

Et par ces motifs, nous concluons :

- sous le n° 308544, à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 24 avril 2007, au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes et au rejet du surplus des conclusions du pourvoi de la commune de Trélazé et des conclusions de M. G... tendant à

l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

- Sous le n° 308817, au rejet du pourvoi de la Fédération de la Libre Pensée et de l'Action Sociale du Rhône et de M. P..., ainsi que des conclusions de la commune de Lyon tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

- Sous le n° 309161, à l'annulation de l'arrêt du 5 juin 2007 de la cour administrative d'appel de Nantes ; au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes et au rejet du surplus des conclusions du pourvoi de la Communauté Urbaine du Mans - Le Mans Métropole et des conclusions de M. M... tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

- Sous le n° 313518, à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 21 décembre 2007, au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Marseille et au rejet du surplus des conclusions du pourvoi de la commune et des conclusions de Mme de C... tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

- Et sous le n° 320796 au rejet du pourvoi de Mme V... et des conclusions de la commune de Montreuil-sous-bois tendant à l'application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.