



LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE FINANCEMENT DES LIEUX DE CULTES

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Rapport d'information de M. Hervé Maurey, sénateur de l'Eure

Rapport n°345 (session 2014-2015)

Si la République est laïque, elle ne se désintéresse pas pour autant des cultes, composantes de la vie sociale et enjeu de la consolidation du **vivre-ensemble**. Un vivre-ensemble aujourd'hui mis à l'épreuve par les tentations communautaristes et les intégrismes religieux.

Depuis 1905, le paysage religieux de la France a changé. De nouvelles religions sont apparues et se sont enracinées dans notre pays. Les communautés religieuses, des plus anciennement établies aux plus récemment installées sur le territoire, ont **des attentes diverses en matière d'édifices culturels**, qui s'expliquent par des dynamiques historiques et démographiques différentes.

Quant aux **collectivités territoriales**, elles sont aujourd'hui **les premières interlocutrices des religions** dans notre pays, et les élus locaux sont souvent en première ligne face aux demandes des cultes. **Les questions sur l'implantation,**

le financement, ou encore la gestion des édifices se posent désormais aux collectivités avec davantage d'acuité. Celles-ci ont d'ailleurs la charge de l'immense majorité des édifices catholiques dont elles sont propriétaires et qui représentent **un enjeu financier très lourd**, notamment pour les petites communes.

Pour formuler ses recommandations, le rapporteur a recueilli **le témoignage d'une cinquantaine d'acteurs concernés** et s'est appuyé sur la contribution **des élus de terrain** associés à la réflexion, dans le cadre d'une **consultation** réalisée par TNS Sofres. Celle-ci a été menée **auprès de 3 000 communes** et **des entretiens individualisés avec des maires volontaires** ont permis aux élus de s'exprimer sur la problématique du financement des édifices religieux dans leur commune.

I. Une présence inégale des lieux de culte dans les territoires et des besoins de financement dus à des dynamiques historiques et démographiques différentes

L'immobilier catholique prédomine dans les **territoires ruraux**, alors que les **métropoles** voient l'expansion de cultes nouveaux.

Les **petites et moyennes villes** connaissent elles aussi une prédominance de l'immobilier catholique, mais enregistrent un développement de l'immobilier musulman et évangélique.

- Les religions historiquement présentes en France ne rencontrent pas de difficultés d'implantation de leurs lieux de culte

- Le **culte catholique**, historiquement ancré dans les territoires, dispose de la majorité des lieux de culte : 45 000 églises dont 40 000 communales. L'enjeu pour ces édifices est essentiellement celui de l'entretien d'un patrimoine immobilier vieillissant, peu de constructions nouvelles

étant recensées. Les collectivités assument aujourd'hui le financement de la majorité de ces édifices dont elles sont propriétaires, les dépenses d'entretien et de conservation étant jugées comme une charge de plus en plus importante dans les budgets communaux. Pourtant, ces édifices représentent un enjeu patrimonial majeur et parfois même touristique et économique pour nombre de communes.

- Le **culte protestant** dispose d'environ 4 000 lieux de culte, dont 1 400 se rattachent aux Églises luthériennes et réformées et 2 600 aux Églises évangéliques. Si le culte protestant est historiquement bien implanté dans les territoires, le protestantisme évangélique est en forte croissance démographique et exprime un besoin de lieux de culte supplémentaires pour assurer un véritable maillage territorial. Le financement de ces églises est essentiellement privé.

- Le **culte juif** a stabilisé le nombre de ses lieux de culte, et la France abrite aujourd'hui le plus grand patrimoine synagogal d'Europe avec plus de 420 synagogues. Certaines synagogues appartiennent aux communes, à l'instar des trois grandes synagogues de la Ville de Paris. Les enjeux immobiliers concernent beaucoup moins la construction que la préservation et la sécurisation du patrimoine existant. Le financement des synagogues est essentiellement privé, sauf en ce qui concerne la sécurisation des édifices.

- **Les religions émergentes ou en voie d'enracinement sont davantage confrontées à des difficultés d'implantation de leurs lieux de culte**

- Le **culte orthodoxe** connaît aujourd'hui une croissance du nombre de ses fidèles, en raison du dynamisme des flux d'immigration en provenance de pays à majorité orthodoxe. On dénombre environ 150 églises orthodoxes sur le territoire, les communautés étant en demande de construction de nouveaux lieux de culte. Ceux-ci sont financés essentiellement sur fonds propres à travers les dons des fidèles, les financements étrangers restant minoritaires, malgré quelques cas

emblématiques comme la future église orthodoxe du VII^e arrondissement de Paris, financée par la Russie.

- Le **culte musulman**, qui compte 2 450 mosquées, est en phase de rattrapage dans la constitution d'un patrimoine immobilier correspondant à ses besoins. Implanté surtout en région parisienne et dans les grands bassins de population, l'islam est aujourd'hui la deuxième religion dans notre pays et concerne des populations variées issues du Maghreb, de l'Afrique et de la Turquie. Les édifices du culte musulman, encore insuffisants au regard du nombre de fidèles, sont essentiellement des lieux de prière de proximité, la France abritant très peu de mosquées cathédrales. S'il existe encore des difficultés d'implantation locale des mosquées, celles-ci se sont largement estompées ces dernières années. Sur le plan financier, les fonds étrangers publics ou privés restent minoritaires, les lieux de culte étant essentiellement financés par les dons des fidèles.

- Le **culte bouddhiste**, d'implantation récente, est en recherche de nouveaux lieux de culte. On en dénombre aujourd'hui 380, alors que les bouddhistes seraient près d'un million en France. Le financement des lieux de culte bouddhistes passe essentiellement par les dons des fidèles, les legs aux associations et les emprunts auprès des particuliers. Les communautés bouddhistes déplorent le manque de locaux, notamment à Paris, et attendent des collectivités territoriales des mises à disposition de locaux pour exercer leur culte.

- Certains mouvements religieux plus récemment installés dans les territoires cherchent à s'étendre. **L'Église de Jésus-Christ des Saints des Derniers Jours** (les Mormons) qui dispose de 110 lieux de culte en France, mais dont la démographie est en forte croissance, ou encore les **Témoins de Jéhovah**, qui disposent d'environ 1 000 lieux de culte. Dans les deux cas, l'enjeu est celui de l'acquisition de terrains ou de locaux pour exercer leur culte. Ces mouvements religieux, souvent confrontés à la méfiance d'une partie de la population, assument entièrement les dépenses de financement de leurs églises.

II. Malgré l'interdiction législative du financement public des cultes, les collectivités territoriales peuvent contribuer à aider les religions en matière de construction et d'entretien d'édifices cultuels

- L'interdiction du subventionnement public des cultes est un principe législatif mais pas constitutionnel

- La loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État **interdit aux collectivités territoriales** de financer la **construction**, l'**acquisition** ou encore le **fonctionnement courant** d'édifices cultuels ainsi que des **manifestations religieuses**. En 2013, Le Conseil constitutionnel a rappelé que le non-subventionnement n'était toutefois pas un principe constitutionnel.

- En outre, la **jurisprudence administrative** a largement **assoupli le principe d'interdiction** du non-subventionnement des cultes en France.

- Les exceptions légales autorisant le financement public direct de lieux de cultes par les collectivités territoriales

- La loi de 1905 autorise les associations cultuelles à percevoir des **subventions publiques**, mais uniquement dans le cadre de la **réparation** d'édifices religieux.

- Les lois de 1907 et de 1908 qui **transfèrent la propriété** des églises aux **communes** permettent à des lieux de culte, essentiellement **catholiques**, de bénéficier de fonds publics municipaux.

- Les régimes particuliers propres à certains territoires de la République où le financement public de lieux de culte n'est pas prohibé

- Les territoires **d'Alsace** et de **Moselle**, relèvent d'un régime dérogatoire hérité du Concordat qui autorise les cultes à bénéficier de **subventions** pour la **construction** et l'**entretien** d'édifices religieux.

- Les **territoires d'outre-mer** (sauf Guadeloupe, Martinique, Réunion, Saint-Martin, Saint-Barthélemy) ainsi que Mayotte sont régis par des **textes**

particuliers qui n'interdisent pas le subventionnement public des cultes.

- Les outils légaux à la disposition des collectivités territoriales pour aider indirectement les cultes à disposer de lieux de prière ou à les entretenir

- La **garantie des emprunts bancaires** contractés par une association cultuelle ou un groupement local en vue de la **construction** d'un édifice cultuel permet aux départements et aux communes dans les agglomérations en développement, d'aider à l'édification de lieux de culte.

- Le **bail emphytéotique administratif** cultuel peut être utilisé par les collectivités pour soutenir les associations qui veulent **construire** un édifice cultuel. Ce contrat de long terme, conclu sur le domaine privé ou public de la collectivité, permet de mettre à disposition un terrain communal en contrepartie d'une redevance et de l'intégration de l'édifice dans le patrimoine de la collectivité à l'issue du bail.

- La **mise à disposition de locaux communaux** pour l'exercice du culte ou d'activités à caractère cultuel (ex. : abattage rituel) est un moyen pour pallier l'insuffisance de lieux de culte. Le juge administratif veille toutefois à ce qu'elle soit **provisoire** et **non exclusive**, c'est-à-dire qu'elle ne favorise pas un culte en particulier.

- Les collectivités ont la possibilité de **subventionner**, sur le fondement d'un **intérêt public local**, des **édifices, organismes, activités** ou **équipements distincts de l'exercice du culte mais en lien avec les religions**, tels que : des **projets immobiliers** intégrant des aspects culturels et cultuels ; des **équipements intégrés** à des édifices cultuels (orgue, horloge, ascenseur, etc.). Mais la **frontière entre les dépenses culturelles et cultuelles reste ténue**, et de nombreux élus utilisent cette faculté pour financer indirectement des édifices religieux.

III. Les recommandations de la délégation aux collectivités territoriales

Interrogés dans le cadre de la consultation lancée par le Sénat, **les élus locaux considèrent, à une immense majorité (84 %), que le principe de laïcité s'articule de manière satisfaisante avec le principe de libre administration des collectivités territoriales.**

Mais si **les élus veulent préserver l'équilibre de la loi de 1905**, ils souhaitent disposer d'outils pour améliorer l'information respective des élus et des communautés religieuses, faciliter le dialogue avec les cultes et renforcer le contrôle des financements des édifices cultuels dans leurs territoires.

À travers ses **recommandations, la délégation aux collectivités territoriales a donc fait le choix de ne pas remettre en cause la loi de séparation des Églises et de l'État**, tout en tirant les conséquences des attentes des élus locaux.

A - Améliorer l'information : s'orienter vers une meilleure information des élus locaux tant sur les possibilités offertes par la loi que sur les règles à respecter en matière d'édifices cultuels

Recommandation n° 1 : Préciser par voie de circulaire du ministère de l'Intérieur, dans un souci de sécurité juridique accrue, les types de dépenses pouvant être engagées au titre de la conservation et de l'entretien des édifices du culte propriété des communes.

Recommandation n° 2 : Préciser par voie de circulaire du ministère de l'Intérieur, afin de mieux informer les maires, les possibilités d'aides financières des communes pour des réparations d'édifices cultuels appartenant aux associations cultuelles, ainsi que les conditions de mise à disposition de locaux au bénéfice de ces dernières.

B - Faciliter le dialogue : améliorer les relations entre les communautés religieuses et les pouvoirs publics locaux en favorisant le développement d'instruments répondant aux demandes d'implantation de lieux de culte dans les territoires

Recommandation n° 3 : Étendre la possibilité d'accorder des garanties d'emprunt pour la construction d'édifices cultuels à l'ensemble du territoire.

Recommandation n° 4 : Autoriser les collectivités territoriales et les associations cultuelles à conclure un bail emphytéotique prévoyant, à l'issue de l'échéance, une option d'achat pour ces dernières, afin d'éviter que les communes en deviennent propriétaires au terme du bail.

Recommandation n° 5 : Permettre aux communes de prévoir, dans le cadre des PLU, des zones susceptibles d'accueillir l'implantation potentielle d'édifices cultuels, afin que les élus locaux aient la maîtrise des lieux d'implantation de ces édifices.

C - Renforcer le contrôle : prévoir une plus grande transparence et un meilleur contrôle des financements au niveau local

Recommandation n° 6 : Aider et sécuriser les élus locaux en définissant explicitement, par décret en Conseil d'État, les types de dépenses municipales pouvant relever du « culturel » et celles pouvant relever du « cultuel ».

Recommandation n° 7 : En vue de permettre la nécessaire transparence sur le financement des lieux de culte, instaurer une obligation à l'égard des maîtres d'ouvrage, pour chaque projet d'édifices cultuels, de produire un plan de financement avec un contrôle de l'origine des fonds par un commissaire aux comptes.