

N° 174

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 décembre 2018

PROPOSITION DE LOI

tendant à réguler l'implantation des lieux de culte et à favoriser la transparence de leur financement,

PRÉSENTÉE

Par M. Hervé MAUREY,

Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'interdiction du financement public des religions constitue l'un des grands principes prévus par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État. Ce principe appliqué avec pragmatisme par la jurisprudence n'a pas été remis en question par le législateur depuis qu'il a été posé et peut être désormais considéré comme intangible tant il participe au socle de valeurs communes unissant nos concitoyens.

Toutefois, ce principe, avec l'évolution de la société française et les attentes des cultes, pose parfois des difficultés aux collectivités territoriales confrontées aux conséquences de ces mutations.

C'est pourquoi en 2013 la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation s'est saisie de la question du financement des lieux de culte. Ces travaux ont donné lieu à un rapport n° 345 (2014-2015) de M. Hervé MAUREY, adopté par la délégation le 17 mars 2015, puis à un débat en séance publique le 9 juin 2015.

La présente proposition de loi reprend les conclusions de ce rapport et du débat qui s'en est suivi.

Le rapport dresse le constat d'un paysage religieux français fortement modifié depuis 1905 avec l'apparition de nouvelles religions qui, pour certaines, ont désormais un poids très important dans notre société alors qu'elles comptent un nombre limité d'édifices.

Ces revendications à disposer de lieux adaptés à l'exercice d'un culte ne sont pas sans difficultés, en particulier en matière de financement. Ce constat a pu conduire certains à envisager la remise en cause de l'interdiction du subventionnement public des cultes.

Il convient de souligner que la loi admet d'ores et déjà deux possibilités de soutien indirect des collectivités territoriales pour permettre l'acquisition ou la construction d'édifices cultuels : l'octroi de garanties d'emprunt et la conclusion de baux emphytéotiques avec une association cultuelle.

Ce texte propose de les améliorer et de les renforcer.

Il prévoit ainsi d'étendre la garantie d'emprunt, aujourd'hui limitée aux seules agglomérations en développement.

Il introduit également la possibilité pour une collectivité territoriale de céder un édifice cultuel construit sur un terrain pour lequel elle a conclu un bail emphytéotique. Le cadre légal actuel prévoit en effet que celle-ci en devienne automatiquement propriétaire à l'échéance du bail alors même qu'elle n'est pas toujours en mesure de supporter la charge induite par son intégration dans son patrimoine.

La jurisprudence a également élargi les possibilités de financement public en introduisant une distinction entre les dépenses relevant du cultuel et celles de nature culturelle, ces dernières pouvant faire l'objet d'un subventionnement public. À titre d'exemple, elle admet le financement par une collectivité territoriale de l'achat ou de la réparation d'un orgue dans une église.

Il conviendrait de préciser la frontière entre « cultuel » et « culturel » dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique accrues pour les collectivités territoriales mais aussi afin de prévenir des pratiques de contournement de l'interdiction du subventionnement public des religions favorisées par une jurisprudence importante, mal connue et parfois complexe.

Par ailleurs, il est souvent très difficile d'identifier précisément l'origine des fonds permettant la construction d'un lieu de culte. Il doit être mis fin à cette opacité par la mise en place d'une obligation de transparence sur ces financements. Un amendement au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance introduisant cette mesure a été adopté par le Sénat, puis supprimé par l'Assemblée nationale.

Enfin, les outils des élus pour encadrer l'installation d'édifices cultuels sur un territoire sont insuffisants. Il serait donc souhaitable d'attribuer au conseil municipal la possibilité de définir des zones d'implantation dans le cadre des plans locaux d'urbanisme (PLU).

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

L'**article 1^{er}** étend la capacité d'une commune à octroyer des garanties d'emprunt pour la construction d'édifices cultuels à l'ensemble du territoire.

L'**article 2** étend la capacité d'un département à octroyer des garanties d'emprunt pour la construction d'édifices cultuels à l'ensemble du territoire.

L'**article 3** ouvre la possibilité pour une collectivité territoriale de céder un édifice cultuel à une association culturelle à l'échéance d'un bail emphytéotique conclu entre les deux parties.

L'**article 4** prévoit les modalités de cession.

L'**article 5** permet aux communes de prévoir dans le cadre des PLU des zones susceptibles d'accueillir l'implantation potentielle d'édifices culturels.

L'**article 6** prévoit qu'un décret précise les conditions dans lesquelles une collectivité territoriale est susceptible d'accorder une subvention à une association ayant des activités culturelles.

L'**article 7** impose aux maîtres d'ouvrage d'un lieu de culte de produire un plan de financement et, l'opération réalisée, un bilan financier, avec un contrôle de l'origine des fonds par un commissaire aux comptes.

Proposition de loi tendant à réguler l'implantation des lieux de culte et à favoriser la transparence de leur financement

Article 1^{er}

À l'article L. 2252-4 du code général des collectivités territoriales, les mots : « , dans les agglomérations en voie de développement, » sont supprimés.

Article 2

À l'article L. 3231-5 du code général des collectivités territoriales, les mots : « , dans les agglomérations en voie de développement, » sont supprimés.

Article 3

- ① L'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Ces biens peuvent également être cédés, sans déclassement préalable, à une association culturelle, lorsqu'ils ont fait l'objet d'un bail emphytéotique arrivé à échéance, conclu en application des articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales, et qu'ils sont directement affectés à l'usage du culte. »

Article 4

- ① L'article L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales est complété par un 7° ainsi rédigé :
- ② « 7° À l'issue du bail, le bien peut réintégrer le patrimoine de la collectivité territoriale bailleresse ou être acquis par le preneur dans les conditions prévues à l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques. L'avis prévu à l'article L. 2241-1 du présent code doit alors prendre explicitement en compte les coûts d'entretien ou de réparation prévisibles du bien, ainsi que l'impossibilité de son exploitation commerciale. »

Article 5

- ① Le paragraphe 2 de la sous-section 1 de la section 4 du chapitre I^{er} du titre V du livre I^{er} du code de l'urbanisme est complété par un article L. 151-16-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 151-16-1.* – Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels des édifices culturels sont susceptibles d'être construits. »

Article 6

- ① L'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Un décret pris en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles une collectivité territoriale est susceptible d'accorder une subvention à une association ayant des activités culturelles, en vue de la réalisation d'un projet, d'une manifestation ou d'une activité qui ne présente pas un caractère culturel et n'est pas destiné au culte. »

Article 7

- ① L'article 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Tout projet de construction, par des groupements locaux ou par des associations culturelles, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux fait l'objet d'un plan de financement prévisionnel mentionnant l'origine des fonds et certifié par un commissaire aux comptes. À l'issue de la réalisation du projet, un bilan financier est réalisé et présenté dans les mêmes conditions. Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article. »