

DROIT ET LIBERTÉ FONDAMENTAUX

> Liberté de culte et laïcité

par Michel Bouleau, Magistrat administratif

C'est un outil précieux pour ceux qui veulent comprendre les évolutions de la jurisprudence du Conseil d'État que la chronique de l'AJDA tenue par les maîtres des requêtes responsables du Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État. De ces commentateurs particuliers on ne dira pas qu'ils sont « autorisés », parce que, de fait, il leur arrive d'exprimer des opinions s'écartant des partis qui ont déterminé les décisions qu'ils commentent, mais on sait toutefois que, eu égard à leur position à l'intérieur de l'institution, ils sont mieux à même que d'autres d'explicitier les choix faits au cours du processus délibératif et de donner le sens exact et la portée de ces choix.

On lit donc toujours avec profit cette chronique mais, aussi intéressante soit-elle, il est quand même rare que l'éclairage qu'elle projette sur une décision change radicalement l'opinion que l'on pouvait *a priori* en avoir. Tel est pourtant le cas de la dernière chronique, titrée « Le domaine (privé) des dieux », signée de MM. Clément Malverti et Cyrille Beaufils et consacrée à l'arrêt du 7 mars 2019, *Commune de Valbonne*, par lequel le Conseil d'État a, statuant sur le champ de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit la possibilité d'une utilisation des locaux communaux par les associations, syndicats ou partis politiques, consacré la faculté pour une commune de donner à bail un local communal, relevant de son domaine privé, à une association culturelle pour l'exercice d'un culte (CE 7 mars 2019, n° 417629, AJDA 2019. 551, et 980, chron. C. Malverti et C. Beaufils ; JA 2019, n° 597, p. 10, obs. M.-C. de Montecler).

Ceux qui, lisant cet arrêt et ayant pris connaissance des conclusions, essentiellement techniques, du rapporteur public, M. Romain Victor, n'y avaient vu qu'une explicitation de l'arrêt *Commune de Montpellier* (CE, ass., 19 juill. 2011, n° 313518, D. 2011. 2025, édito. F. Rome ; AJDA 2011. 1460, obs. M.-C. Montecler, 1667, chron. X. Domino et A. Bretonneau, et 2014. 124, chron. S. Hubac ; AJCT 2011. 515, obs. M. Perrier ; RFDA 2011. 967, concl. E. Geffray), notamment quant à son champ d'application, étaient manifestement passés à côté de l'essentiel. Et, même celui qui, comme l'auteur de ces lignes, est toujours suspicieux lorsqu'il voit le Conseil d'État mettre en œuvre le principe de laïcité n'y avait guère *a priori* trouvé à redire, rassuré par l'affirmation sans équivoque de la prohibition de principe de toute libéralité résultant d'une minoration du loyer. Tout au plus pouvait-on s'interroger sur la pertinence et la portée de l'exclusion des biens du domaine privé du champ de l'article L. 2144-3.

Ce que cette chronique nous laisse entendre de la démarche politique du Conseil d'État est donc proprement renversant.

De quoi s'agit-il, en effet, si l'on suit les deux commentateurs ? Rien de moins que de concourir « à un assouplissement des

conditions de participations des personnes publiques à la création de lieux de culte » en sécurisant « la pratique engagée par certaines collectivités, conscientes de la nécessité (*sic*), lorsque le seul accès au marché foncier privé s'avère insuffisant, et pour des raisons tenant notamment à l'ordre public, de permettre à certaines communautés religieuses de disposer d'un lieu pour exercer collectivement leurs rites ».

On doit donc comprendre que, se prévalant des exceptions prévues par le législateur au principe d'interdiction de toute subvention à un culte posé par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, soit, d'une part, la possibilité de garantir des emprunts pour le financement dans les agglomérations en voie de développement de la construction d'édifices « répondant à des besoins collectifs de caractère religieux » instituée en 1961 et prévue aujourd'hui par les articles L. 2252-4 et L. 3231-5 du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, celle, ouverte par l'article L. 1311-2 du même code, qui permet la conclusion avec une association culturelle d'un bail emphytéotique administratif en vue de lui affecter un édifice du culte ouvert au public, le Conseil d'État s'est estimé autorisé à étendre, par la voie prétorienne, les possibilités pour les collectivités de contribuer à la création de lieux de culte.

Mais pourquoi diable devrait-on ajouter à ces exceptions, anomalies propices à un pernicieux clientélisme communal, ayant leur origine en des temps où la question de l'édification de nouveaux lieux de culte se posait en des termes radicalement différents et dont on pourrait au contraire penser qu'il y aurait lieu d'y renoncer aujourd'hui en constitutionnalisant les principes posés par les deux premiers articles de la loi de 1905 ?

Pour, s'il faut en croire les auteurs, deux motifs déterminants.

Le premier tiendrait à ce que « le libre exercice des cultes, que la République s'est engagée à garantir (art. 1^{er} de la loi de 1905) ne saurait être effectif en l'absence de lieux de culte permettant aux croyants de pratiquer leurs rites ». Mais d'où viendrait que la liberté de culte dût impliquer nécessairement, car c'est à cela qu'aboutit cette affirmation, une aide publique à la création d'édifices culturels pour les religions dont les rites impliquent de tels bâtiments et dont les fidèles ne cotisent pas suffisamment pour leur construction ? Exceptionnelles sont les libertés, du moins les véritables libertés publiques, définies comme celles qui consistent en un pouvoir d'auto-détermination exercé librement sans déterminer un droit de créance, qui impliquent, comme élément constitutif essentiel, une aide concrète des collectivités publiques. Tel est le cas, pour des raisons essentiellement historiques, s'agissant de la liberté d'enseignement, mais on ne voit pas quelle pourrait être la justification de l'extension en la matière de ce qui est

encore une exception. Ce d'autant plus alors que la loi qui fonde la liberté en cause et en détermine le régime prévoit elle-même expressément la prohibition des aides publiques. Devrait-on même envisager que, comme c'est le cas en matière de liberté de la presse, l'aide puisse correspondre à un objectif de valeur constitutionnelle ? Rappelons que l'objectif de valeur constitutionnelle, placé au cœur même de la liberté de la presse, est celui du pluralisme dans l'expression des opinions posé comme une condition nécessaire du débat démocratique. Devrait-on, allant au-delà d'une simple exigence de neutralité, constituer de la même manière le pluralisme religieux comme un objectif que se doit de poursuivre la République ? Disons simplement qu'on ne conçoit pas spontanément l'équivalence entre une liberté, celle de culte, dont il n'importe pas à l'intérêt général qu'elle puisse ou non s'exercer de fait, et qui est donc parfaitement accomplie dès lors qu'il n'y est pas fait abusivement obstacle, et une liberté, celle d'expression, condition *sine qua non* d'un régime démocratique.

Le second motif, qui s'articule évidemment avec le premier, est exprimé ainsi : « (...) la loi de 1905, en figeant la situation existante à cette date, a fait naître des disparités importantes entre les religions bien implantées en France à cette époque, qui ont pu bénéficier d'un nombre satisfaisant de lieux de culte (...) et les communautés religieuses peu fournies en 1905 ayant depuis vu grossir leurs rangs, notamment et surtout la communauté musulmane, qui ont eu davantage de difficulté à trouver des lieux pour se réunir et pratiquer leur religion dans des conditions convenables ».

Il faudrait donc que l'État, qui, en 1905, aurait attribué des édifices cultuels aux religions installées à proportion de leurs besoins, eût l'obligation, sauf à porter atteinte au principe d'égalité, de remédier aux distorsions apparues depuis entre populations pratiquantes et nombre de lieux de culte.

Comment peut-on vouloir aussi délibérément ignorer l'histoire pour inventer une obligation que rien dans nos principes républicains ne saurait imposer ?

Pour ne parler que de la seule église catholique, la mieux dotée en édifices dont en vertu de la loi de 1905 la charge incombe à des personnes publiques, on ne peut quand même faire purement et simplement l'impasse sur le processus qui a vu l'État se saisir de ses biens, le concordat régler, après cette dépossession, le régime des édifices cultuels, avant que la loi de 1905, prenant acte de cette histoire et ne pouvant évidemment envisager de rétablir le patrimoine de l'Église avant la Révolution (qui la mettrait probablement dans la situation de pouvoir, comme l'église grecque, entretenir elle-même ses lieux de culte), ne confie aux communes et à l'État la propriété desdits édifices cultuels. Les édifices du culte catholique (et on peut étendre le raisonnement aux édifices des autres cultes) ont été érigés par des contributions des fidèles de ce culte, peu important que ces contributions aient été volontaires ou non, et c'est à raison d'une nationalisation qu'ils sont devenus propriétés publiques.

Il n'y a rien dans la situation juridique résultant de cette histoire qui puisse fonder un quelconque droit des autres religions qui se sont développées en France après 1905 à prétendre au bénéfice d'une action publique pour développer leurs lieux de culte à hauteur de leurs besoins (qu'elles définissent au demeurant elles-mêmes). Et, sauf à faire l'hypothèse que le développement de la pratique de toutes les religions est un objectif d'intérêt général (point sur lequel il ne serait pas inopportun de consulter le Peuple français), rien ne justifie que les collectivités publiques se croient autorisées à intervenir en la matière. Et il est même permis de penser que le principe de laïcité, principe d'abstention qu'on ne saurait sans abus dégrader en un simple principe de neutralité entre les religions, devrait le leur interdire.