



Service des formations professionnalisées

## MASTER 2

# Droit des collectivités territoriales

UE1 Droit des finances locales  
(Cours de M. Dussart)

27 février 2017

9h - 12h

---

Aucun document n'est autorisé.

Année universitaire 2016-2017

Session unique

**UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE**

2 rue du Doyen-Gabriel-Marty - 31042 Toulouse cedex 9 - France - Tél. : 05 61 63 35 00 - Fax : 05 61 63 37 98  
[www.ut-capitole.fr](http://www.ut-capitole.fr)

**Travail n°1 (15 points)**

Vous venez d'être recruté par une grande commune comme directeur général des services. Le maire vous demande de répondre à des questions relatives aux dépenses autorisées des collectivités territoriales et en particulier culturelles.

1. Vous lui rappellerez quelles sont les dépenses interdites, de manière générale, aux collectivités territoriales.
2. Le maire vous demande s'il est possible de financer un édifice culturel.
3. Il vous demande également si la commune est obligée d'entretenir un édifice culturel existant.

Pour répondre à ces questions vous vous aiderez des documents joints en annexe et de vos connaissances.

**Travail n°2 (5 points)**

Vous expliquerez le rôle des chambres régionales des comptes en matière de contrôle budgétaire des collectivités.

## Annexe

Document n°1 : Le financement public des nouveaux lieux de culte est légal !

Publié le 21/01/2015 dans la Gazette des communes Par Brigitte Menguy • dans : Billets juridiques, France

A la lecture des résultats d'une enquête réalisée à la demande de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, présidée par Jean-Marie Bockel (UDI – Haut-Rhin), par TNS Sofres, sur le financement des lieux de culte, on note que 59 % des élus locaux interrogés sont défavorables au financement public des nouveaux lieux de culte. Or, c'est oublier que celui-ci existe et qu'il est même encadré par la loi.

Dans son volet qualitatif, [l'enquête réalisée par TNT Sofres](#) à la demande de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat nous présente des élus majoritairement défavorables au financement public des nouveaux lieux de culte qualifiant celui-ci « d'irrespectueux de la loi et contraire au devoir de neutralité des acteurs publics vis-à-vis du religieux ».

Or, s'il est vrai que la loi de 1905 interdit à une collectivité de contribuer à l'aménagement ou à la construction d'un nouvel édifice de culte, des dérogations à cette interdiction sont prévues par une loi plus récente, [l'ordonnance du 21 avril 2006](#).

Codifiées à [l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales](#), ces dérogations permettent aux collectivités territoriales de conclure des baux emphytéotiques administratifs sur des dépendances de leur domaine privé ou public « en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ».

Financement indirect

Principe constitutionnel de laïcité oblige, cette possibilité est toutefois encadrée par le juge. Le 19 juillet, le Conseil d'Etat a considéré que la mise à disposition d'un terrain pour construire un édifice de culte était possible mais devait avoir deux contreparties ([req. n° 320796](#)) :

La première est le versement, par le titulaire du bail, d'une redevance ;

La seconde est l'incorporation dans le patrimoine de la collectivité, de l'édifice construit à l'expiration du bail, dont elle n'aura pas supporté les charges de conception, de construction, d'entretien ou de conservation.

Mais le Conseil d'Etat précise que le loyer versé par le titulaire du bail emphytéotique peut être faible, voire modique. Un financement indirectement public, donc.

Document n°2 Financement des mosquées : le numéro d'équilibriste des maires

Publié le 13/02/2015 dans la Gazette des communes • Par Emeline Le Naour • dans : A la une, Actu juridique, France

**UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE**

2 rue du Doyen-Gabriel-Marty - 31042 Toulouse cedex 9 - France - Tél. : 05 61 63 35 00 - Fax : 05 61 63 37 98  
[www.ut-capitole.fr](http://www.ut-capitole.fr)

Au sein du PS comme à l'UMP, des voix s'élèvent pour demander la révision du texte de 1905 encadrant la séparation de l'Eglise et de l'État. L'enjeu : que les collectivités puissent avoir la possibilité de financer, entre autres, les mosquées. Sur le terrain, des maires tentent de répondre au besoin des citoyens musulmans quitte à jongler, parfois, avec la loi.

À Sarcelles, lors des grandes fêtes du calendrier musulman, comme la fin du Ramadan, l'affluence est telle que certains habitants doivent se recueillir à l'extérieur des deux salles de prières déjà pleines à craquer. Face à cette situation, la mairie met régulièrement à la disposition des fidèles des gymnases afin qu'ils puissent prier dans des conditions acceptables.

Pour en finir avec ce système D, le député-maire PS de cette commune du Val-d'Oise, François Pupponi a cédé, en 2011, un terrain aux associations musulmanes de Sarcelles. Le but : ériger une grande mosquée permettant d'accueillir dignement les citoyens musulmans. Le bâtiment, encore en cours de financement, pourra recevoir environ 2 500 fidèles.

### Cadre juridique flou

La loi de 1905 interdisant aux collectivités le financement d'un lieu de culte, l' élu a dû ruser et mettre en place un bail emphytéotique pour faire naître le projet. Ce bail immobilier de longue durée prévoit un loyer modique, qui se résume souvent à un euro symbolique pour l'association qui gère le lieu de culte. « Juridiquement nous sommes dans le flou, déplore François Pupponi. Les maires mettent en place ce genre de bail pour répondre à la demande des musulmans mais nous le faisons dans un cadre qui n'est pas sécurisé. Peut-être qu'un jour la jurisprudence ne nous y autorisera plus. »

Un dilemme pour les édiles, qui doivent d'un côté assurer à leurs concitoyens la liberté de culte et de l'autre, respecter l'interdiction de financer les structures qui l'abrite. Pragmatiques, ceux qui souhaitent donner un coup de pouce à la construction de mosquées dans leurs villes subventionnent aussi les activités culturelles des associations religieuses.

### Propositions de loi

Un numéro d'équilibriste avec lequel certains élus souhaiteraient rompre comme le révèle un récent sondage TNS Sofres commandé par le Sénat, en janvier. Sur 3 000 maires interrogés, 29% sont favorables à l'autorisation d'un cofinancement collectivités-organisations religieuses pour la construction de nouveaux lieux de culte. Par ailleurs, 8 % d'entre eux jugent que le nombre de lieux de cultes musulmans convenables est insuffisant.

Certains édiles, comme François Grosdidier (UMP) vont même plus loin et prônent une refonte d'un des textes fondateurs de notre République. « Aujourd'hui, la loi de 1905 est obsolète, il faut absolument adapter ses modalités », tempête ce sénateur et maire de Moselle auteur de deux propositions de loi sur le sujet.

### Tour de passe-passe

Pourtant dans sa commune, à Woippy, la mosquée s'est construite sans trop de difficultés. Exception régionale oblige, le concordat d'Alsace-Moselle de 1801 signé par Napoléon, autorise les collectivités à financer les lieux de cultes catholiques, luthériens, calvinistes et juifs. Le flou juridique qui entoure le sort de l'Islam a permis à ce maire UMP de financer, en 2008, la mosquée avec des fonds publics. Ailleurs son opération aurait été illégale. « La République est schizophrène, elle demande aux musulmans de construire un Islam de France en accord avec ses principes mais

ne leur donne pas les moyens de le faire. Je ne voulais pas que la mosquée de Woippy soit sponsorisée par les pays du golfe. »

Opiniâtre, François Grosdidier compte redéposer un texte qui permettrait aux communes de financer directement les lieux de culte quand cela répond au besoin de la population et à une carence de l'offre privée.

L'élu souhaite également défendre l'entrée de l'Islam dans le concordat d'Alsace-Moselle, « ce qui permettrait par ailleurs, la création d'une chaire théologique, véritable source intellectuelle structurante pour la religion musulmane. »

### Vente de terrains

C'est ce rôle « de facilitateur » que Christian Dupessey, maire d'Annemasse en Haute-Savoie, a souhaité tenir quand il a vendu un terrain municipal pour la future mosquée : « Quand on prône le « vivre ensemble » à la française, il faut s'assurer que chacun trouve sa place dans la société. » Quand à l'argument de ses adversaires politiques qui le taxent d'électorisme, il le balaye : « Je joue mon rôle d'intégrateur, j'essaie simplement de faire une bonne gestion, rétorque l'élu socialiste. » Ici, la mairie n'investira pas d'argent public dans le bâtiment et s'en félicite : « La communauté musulmane d'Annemasse est très attachée à construire elle-même la mosquée grâce aux dons de fidèles. »

Réinventer la laïcité : pour Stéphane Gatignon, maire EELV de Sevrans, l'enjeu est de taille. Dans sa ville, 73 nationalités se côtoient. Une richesse mais aussi un défi pour ce maire qui constate un manque criant de lieux de prières pour les musulmans, hindouistes ou évangélistes sevransais.

Si l'édile a bien vendu un terrain pour la construction d'une future mosquée, il a refusé l'option du bail emphytéotique et a fait payer à l'association le prix fixé par France Domaine. « Pas d'entourloupes, lâche-t-il, je voulais être transparent. » Sa position est claire : il faut que les mosquées se construisent et que les maires puissent le faire dans de bonnes conditions.

### Document n°3 : Gestion du patrimoine bâti religieux : le consensus catholique

**Publié le 18/01/2017 dans la Gazette des communes • Par Nathalie Levray • dans : France**

**La disette budgétaire complique l'entretien des édifices religieux, estimés à environ 100 000 et à 90 % catholiques. Pourtant, un dixième de ces constructions, délabrées, mérite des travaux urgents ; et un tiers, dans un état préoccupant, en a besoin à moyen terme.**

Un « avantage indéniable pour le culte catholique », estime Nicolas Cadène, rapporteur général de l'Observatoire de la laïcité. Personne ne s'en plaint – du moins ouvertement : l'inégalité de traitement entre les cultes est héritée de l'Histoire.

Quand, en 1905, les autorités ecclésiastiques refusent de transférer la propriété des églises, chapelles et autres presbytères aux associations cultuelles issues de la loi concernant la séparation de l'Etat et des Eglises, le pragmatisme politique « évite une crise politico-religieuse grave et la continuité du culte est assurée », rappelle Jean-Pierre Moisset, historien et maître de conférences à l'université Bordeaux-Montaigne.

Ces biens restent ou sont intégrés dans le domaine public, les fidèles et les ministres du culte en disposent gratuitement. Malgré l'interdiction de toute subvention publique aux cultes, l'Etat, les

#### **UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE**

2 rue du Doyen-Gabriel-Marty - 31042 Toulouse cedex 9 - France - Tél. : 05 61 63 35 00 - Fax : 05 61 63 37 98  
[www.ut-capitole.fr](http://www.ut-capitole.fr)

départements, les communes et, aujourd'hui, les établissements publics de coopération intercommunale, « pourront engager les dépenses nécessaires » à l'entretien et à la conservation des édifices dont ils sont propriétaires. En l'occurrence, il s'agit de 90 % des édifices catholiques – notamment près de 40 000 églises paroissiales côté communes et 87 cathédrales côté Etat – et de seulement 12 % des temples protestants et 3 % des synagogues.

#### Coûts importants, dépenses non prioritaires

« Sur l'immense majorité du territoire, l'entretien des églises pose un problème financier, constate le sénateur (Nouveau Centre) Hervé Maurey, auteur pour le Sénat du rapport d'information '[Les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte](#)', selon lequel la France compterait près de 100 000 édifices religieux. Les coûts sont souvent importants et les dépenses rarement prioritaires. »

Malgré le choix laissé à la collectivité de financer ou non ces travaux, le refuser s'avère en pratique difficile, « même si l'église est peu fréquentée et qu'il n'y a pas que des catholiques sur la commune », note le sénateur de l'Eure.

Son rapport en témoigne : la prise en charge par la commune des frais d'entretien des équipements catholiques existants s'opère de façon consensuelle dans 82 % des cas. La nécessité d'entretenir un patrimoine à forte symbolique identitaire se discute peu, et la responsabilité des collectivités peut être engagée en cas de dommages.

L'[Observatoire du patrimoine religieux](#) (OPR) remarque, toutefois, que « les petites communes de moins de 500 habitants peinent à entretenir leurs édifices et que, faute d'une maintenance courante, le bâtiment se dégrade, réclamant ultérieurement des travaux beaucoup plus conséquents ».

La question financière se pose aussi aux autres cultes. Chaque année, le seul Consistoire de Paris dépense entre un et deux millions d'euros pour ses bâtiments et l'Eglise protestante unie de France (Epuf) réserve cinq à six millions d'euros aux gros travaux de rénovation de ses édifices.

#### Une distribution inégale des aides publiques

« Les aides publiques sont indispensables », mais « ne profitent pas à tous », note Hervé Maurey, dans son rapport. Un propriétaire peut solliciter les conseils départementaux et régionaux, les métropoles et l'Etat pour participer au financement de l'entretien des bâtiments culturels. « Les subventions du département peuvent atteindre 25 % du coût HT des travaux, avec un maximum de 20 000 euros, et celles attribuées par la région couvrent jusqu'à 10 %, même si elles sont accordées de façon moins systématique », précise l'OPR.

Les biens culturels du domaine public sont concernés pour les « dépenses nécessaires » fixées par la loi, et, depuis 1942, le sont également ceux appartenant aux associations culturelles si les réparations visent à les maintenir hors d'eau ou à en assurer la sécurité. « Les mairies appliquent peu cette législation », pointe le Consistoire central, qui répugne à en réclamer l'exécution.

« L'Epuf demande à être aidée pour les gros travaux, mais le financement reste marginal », indique, de son côté, Michel Haffner, responsable du service administratif et juridique. Enfin, les édifices classés ou inscrits au titre des Monuments historiques sont en droit de bénéficier d'une « subvention jusqu'à 50 % du coût des travaux », rappelle l'OPR.

Publicité et fondations à la rescousse

Une manne intéressant les lieux touristiques est apparue : les recettes publicitaires. Dans les églises, la manœuvre n'est pas, par principe, condamnée. Les économistes diocésains, « souvent des laïcs en provenance des entreprises privées », indique Jean-Pierre Moisset, y voient un outil parmi d'autres pour sauver le patrimoine.

#### UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE

2 rue du Doyen-Gabriel-Marty - 31042 Toulouse cedex 9 - France - Tél. : 05 61 63 35 00 - Fax : 05 61 63 37 98  
[www.ut-capitole.fr](http://www.ut-capitole.fr)

C'est le parti adopté à Paris (2,23 millions d'hab.) en vue de financer le plan d'entretien du patrimoine culturel (2015-2020), « élaboré en lien étroit avec le diocèse », confie une source proche de Bruno Julliard, adjoint au maire chargé du patrimoine.

Les élus se soucient, cependant, de ménager la susceptibilité du clergé : pas d'image osée sur les bâches tendues devant les églises de La Madeleine, Saint-Eustache et Saint-Augustin. La publicité y laisse place à la reproduction visuelle du bâtiment qu'elle cache sur au moins la moitié de la surface de la toile. « Toutes les recettes sont bonnes à prendre, pourvu que l'argent soit bien affecté à la restauration envisagée », confirme l'OPR.

A Paris, la location des espaces publicitaires pourrait ainsi rapporter trois millions d'euros, en complément des 80 millions d'euros « bloqués » sur le budget municipal, des 11 millions d'euros promis par l'Etat, et des 17 millions d'euros attendus du mécénat.

Le recours aux fondations, comme La Sauvegarde de l'art français, la Fondation du protestantisme ou celle du patrimoine juif de France, peut porter ses fruits. La Fondation du patrimoine, qui accorde 74 % de ses aides à des biens religieux, organise les appels aux dons et abonde les sommes collectées par une subvention couvrant environ 20 % des travaux.

Huit fois sur dix, les églises soutenues se situent dans des communes de moins de 2 000 habitants, comme celle de Dreuil-Hamel, ancien village rattaché à Airaines (Somme). La commune, pour sauver son église du XVI<sup>e</sup> siècle, l'a vendue un euro symbolique à une association locale, qui a sollicité la fondation afin de rassembler les 104 500 euros nécessaires à la réfection du clocher et de la toiture. La récolte a été un succès : la fondation a mis 15 000 euros, et son appel aux dons a rapporté 12 000 euros. Associations, paroissiens, fonds de la réserve parlementaire et prix du magazine « Le Pèlerin » ont complété le budget. L'église s'est changée en un centre culturel, inauguré en juin.

#### Transformer, vendre ou... finir par démolir

Si certains lieux de culte deviennent salles d'exposition ou de concert, marchés, garages, ou parfois logements, d'autres sont vendus. « Une transformation ne correspond pas forcément aux besoins du territoire, il faut bien réfléchir au projet », prévient l'OPR.

« Cette opération coûte cher, alerte Patrick Besse, directeur d'une agence immobilière parisienne qui vend dix à vingt édifices religieux par an. Le phénomène, qui date des années 70, touche plus le Nord que le Sud de la France. Il devrait se développer dans les dix à quinze ans sous la contrainte budgétaire et la désaffection des églises. Les évêchés représentent 90 % des vendeurs, et les communes, seulement 10 %. »

Pour valoriser ce patrimoine, il rappelle qu'un acte de vente peut en restreindre l'usage futur, évitant ainsi des transformations invasives.

Dernier recours : la destruction. Depuis seize ans, 36 églises ont été démolies en France, dont sept en 2016.