

**LA TECHNICITÉ ET LA SUBTILITÉ DES MONTAGES JURIDIQUES  
DES CULTES RELIGIEUX: DES IMPERATIFS LEGAUX  
AUX PRATIQUES OBSERVEES**

Alain Garay  
*Avocat au Barreau de Paris*

*In memoriam à Emile Poulat*

Resume: La complexité et la technicité du droit religieux étatique en France contraignent à respecter des distinctions légales en fonction de la situation spécifique, chacun en ce qui les concerne, des personnes, des activités, des biens et des structures. Une imposante construction normative, sous la jurisprudence évolutive du Conseil d'Etat, encadre les modalités d'élaboration des montages juridiques, fiscaux et sociaux des structures et des flux qui portent les activités religieuses, d'une part, et les activités culturelles, d'autre part. Plusieurs logiques sont à l'œuvre, de la réalité aux perceptions, de l'identification préalable aux mécanismes publics de reconnaissance, implicite et explicite. C'est affaire de professionnalisme et d'expérience, non d'improvisation, au delà des discours fluctuants philosophiques, sociologiques et idéologiques sur « la laïcité ».

Mots clefs : Droit religieux étatique, Religion (Religion), Culte religieux, Personnes, Activités, Biens, Structures, Jurisprudence évolutive, Conseil d'Etat, Montages juridiques, Associations, Sociétés, Contraintes, Caractère disparate, Technicité, Complexité, Droit fiscal, Droit de la sécurité sociale, Droit du travail.

Resumen: La complejidad y la tecnicidad del Derecho eclesiástico del Estado en Francia obligan a respetar las distinciones legales en función de las situaciones específicas, cada una según su ámbito, de las personas, de las actividades, de los bienes y de las estructuras. Una imponente construcción normativa, bajo los efectos de la jurisprudencia evolutiva del Consejo del Estado, enmarca las modalidades de elaboración de los montajes jurídicos, fiscales y sociales de las estructuras y de los flujos que sustentan las actividades religiosas, por una parte, y las actividades culturales, por otra parte. Varias lógicas influyen de la realidad a las percepciones, de la identificación a los mecanismos de reconocimiento, tanto implícitos como explícitos. Es un asunto que requiere profesionalidad y experiencia práctica, más allá de los discursos volubles filosóficos, sociológicos e ideológicos sobre la llamada «laicidad».

Palabras clave : Derecho eclesiástico del Estado, Religión, Culto religioso, Personas, Actividades, Bienes, Estructuras, Jurisprudencia evolutiva, Consejo de Estado, Montajes jurídicos, Asociaciones, Sociedades, Limitaciones, Carácter dispar, Tecnicidad, Complejidad, Derecho Fiscal, Derecho de la Seguridad Social, Derecho del Trabajo.

SUMARIO : Introduction.- 1. Le libre choix des montages juridiques subit les contraintes d'un imposant cadre normatif.- 1.1. La dissémination et l'éparpillement des textes juridiques applicables.- 1.2. L'approche purement matérielle et objective des autorités publiques, souvent au cas par cas.- 1.3. Les interactions et les imbrications des différents régimes juridiques qui rétroagissent.- 1.4. La forte empreinte publique des normes applicables pâtit de l'insuffisante gestion interministérielle des questions religieuses.- 2. Le régime légal des cultes, façonné par la jurisprudence évolutive du Conseil d'Etat, suscite de nombreuses contraintes insoupçonnées en 1905.- 2.1. Les institutions religieuses sont, d'une certaine façon, tenues d'élaborer un strict schéma d'organisation et de fonctionnement, condition de reconnaissance publique implicite.- 2.2. La notion juridique restrictive d'activités exclusivement cultuelles telle que fixée par la loi et la jurisprudence.- 2.3. La relative méconnaissance par les décideurs politiques et publics du régime légal des cultes et de ses mécanismes légaux de reconnaissance implicite.- 2.4. Le caractère évolutif de la jurisprudence, présupposé de nombreux choix de montages.- 2.5. La faiblesse des mécanismes de résolution non juridictionnelle des litiges.- 3. Le caractère disparate, multiple et complexe des structures juridiques qui portent la galaxie des activités religieuses ou cultuelles.- 3.1. Le recours au régime des associations déclarées.- 3.2. Le régime des sociétés commerciales et civiles.- 3.3. Le choix des structures doit prendre en compte les contraintes du droit fiscal.- 3.4. Le choix des structures doit prendre en compte les contraintes du droit de la sécurité sociale. 4. Conclusion.

## INTRODUCTION

Les **représentants des cultes religieux** sont confrontés aux rigueurs complexes et évolutives des dispositifs juridiques qui s'imposent aux structures porteuses de leurs expressions institutionnelles<sup>1</sup>. Cette situation concerne également

<sup>1</sup> Ne sont pas abordées ici les particularités légales des situations spécifiques entre autres à l'Alsace-Moselle, la Guyane, la Polynésie française, la Nouvelle Calédonie, territoires exclus du régime légal des cultes institué par la loi du 9 décembre 1905.

**les élus et les décideurs locaux** qui ont à faire face à certaines questions d'ordre financier liées aux activités religieuses comme, par exemple, l'octroi de subventions publiques d'investissement à certains établissements religieux d'enseignement privés, l'éventuelle participation publique matérielle à des projets en rapport avec le culte répondant à un intérêt public local conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat du 19 juillet 2011, etc<sup>2</sup>.

Largement méconnu, un **droit religieux étatique**, qualifié par certain de « *droit ecclésiastique français* » (Joël-Benoit d'Onorio), s'est construit et développé depuis 1905, au delà des discours fluctuants, politiques et médiatiques, sur « la laïcité »<sup>3</sup>. Ce droit religieux étatique s'est bâti à partir de la suppression légale du service public des cultes décidée en 1905, abrogation qui correspond à l'absence de reconnaissance directe des cultes par la puissance publique.

La diversité des structures utilisées, « religieuses et marchandes », reflète la complexité du droit et la galaxie des sphères d'activités de nature religieuse. Depuis 1905, les activités cultuelles n'englobent pas toutes les activités religieuses, ces dernières étant plus larges et plus diverses.

Jean-Paul Durand, spécialiste de droit canonique, expliquait ainsi cette distinction majeure :

*“La pratique administrative et la jurisprudence ont pour tâche difficile de comprendre, avec les catégories du droit français, le fait institutionnel culturel qui n'est pas réductible à la conviction religieuse ni à la seule adhésion d'opinion en matière d'appartenance culturelle. (...)”*<sup>4</sup>.

En effet, les activités cultuelles ne constituent qu'une infime partie des activités religieuses qui s'expriment dans divers secteurs d'activités tels l'enseignement, le caritatif, l'humanitaire, le social, l'édition, le sanitaire, la gestion immobilière, l'audiovisuel, etc. D'un point de vue matériel, le « religieux » déborde donc largement le « culturel », les deux espaces n'étant pas synonymes ni identiques d'un point de vue juridique. La distinction entre « le religieux » et « le culturel », fondamentale d'un point de vue légal, n'est souvent pas faite parce que méconnue ou bien en raison des difficultés juridiques qu'elle suscite.

De plus, le cadre du droit religieux étatique peut simultanément susciter de la part de la puissance publique une action mais également une abstention. Il institue un frein ou un accélérateur pour assurer l'intégration ou l'adaptabilité

<sup>2</sup> Franck Frégosi et Jean-Paul Willaime, *Le religieux dans la commune*, Labor et Fides, 2001.

<sup>3</sup> Le caractère normatif et jurisprudentiel du droit étatique religieux est imposant : des milliers de pages de textes et de décisions de justice (voir une synthèse de 502 pages publiée en 2011 par le Ministère de l'Intérieur sous le titre « Laïcité et liberté religieuse – Recueil de textes et de jurisprudence », Les Editions du JO).

<sup>4</sup> *La laïcité française dans un État de droit ouvert*, in *L'État et les cultes*, in *Administration*, n°161, oct. 1993, pp. 119-125.

des cultes religieux aux cadres normatifs notamment en matière fiscale ou sociale. Il y va non seulement d'une question de reconnaissance politique des cultes mais également des conditions matérielles d'émergence et de développement des activités religieuses proprement dites<sup>5</sup>. L'Etat, à défaut de pouvoir légalement reconnaître les cultes, les connaît tous à égalité. Sous quelle forme ? D'une part, il assure un service public de protection et de contrôle des cultes à travers le pouvoir de police qu'il tient notamment du titre V de la loi de 1905 et les régimes fiscaux et sociaux relatifs aux cultes. D'autre part, la puissance publique n'hésite pas à tracer le périmètre d'action des associations cultuelles et des congrégations religieuses en élaborant une véritable doctrine administrative en la matière. De sorte que la non-confessionnalité de l'État, si elle laisse entière la possibilité pour les cultes et les fidèles de s'organiser librement, ne signifie nullement que l'État n'intervient pas activement pour tracer le cadre juridique de l'organisation juridique des cultes. Cette intervention, dans le cadre et le périmètre de la légalité républicaine, cadre normatif imposant et complexe (partie I) régulièrement façonné par la jurisprudence administrative (partie II), enserre dans de strictes limites le libre choix des montages juridiques destinés à assurer les activités religieuses ou cultuelles. De sorte que ces activités se déploient sous couvert d'une multiplicité de structures, associatives, civiles et commerciales, qui présentent un caractère complexe par les liens qui les unissent et/ou les divisent (partie III). Dans ces conditions, l'ensemble suscite une certaine technicité juridique et présente une réelle subtilité, insoupçonnées en 1905.

## **1. LE LIBRE CHOIX DES MONTAGES JURIDIQUES SUBIT LES CONTRAINTES D'UN IMPOSANT CADRE NORMATIF**

Depuis 1905, les mécanismes publics de reconnaissance implicite des cultes religieux reposent sur une surdétermination des définitions et des qualifications juridiques spécifiques concernant spécifiquement 1) les personnes, 2) les structures, 3) les biens et 4) les activités religieuses<sup>6</sup>. De plus, certaines conditions expliquent à leur façon la permanence de contraintes.

### **1.1. LA DISSÉMINATION ET L'ÉPARPILLEMENT DES TEXTES JURIDIQUES APPLICABLES**

La complexité et la subtilité du droit religieux étatique se caractérise par une « *accumulation de textes épars, souvent contradictoires faute de mise à*

<sup>5</sup> Sur la notion de « reconnaissance », lire les explications pertinentes développées dans la Revue de droit canonique (2004, n° 1-2) et les Archives de sciences sociales des religions (2005, n° 129).

<sup>6</sup> Sur la spécificité de ces quatre niveaux, voir Xavier Delsol, Alain Garay, Emmanuel Tawil, Droit des cultes – Personnes, activités, biens et structures, JurisAssociations, Dalloz, 2005, 640 p.

*jour systématique (...) En s'abstenant de consolider et de mettre à jour les dispositions applicables aux cultes, l'Etat contribue à rendre moins lisible la frontière entre montages légaux et illégaux (...). Une codification des dispositions applicables (doit) être mise en chantier»* (Rapport de la Commission administrative sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, présidée par Jean-Pierre Machelon, La Documentation Française, 2006, pp. 13-14).

D'une part, la loi du 9 décembre 1905 ne dit pas tout. Elle se borne principalement à assurer le passage de l'ancien service public des quatre cultes reconnus au régime de liberté et d'égalité de tous les cultes. Les questions religieuses relèvent en effet de nombreux textes, lois et règlements, épars et disséminés. Aucune codification des textes n'est organisée, ni prévue. L'éparpillement des textes juridiques confère à certaines administrations économiques et sociales d'importantes attributions dans le domaine notamment du droit fiscal et social des cultes, matières marquées par un large pouvoir d'interprétation. La définition même de la notion de culte qui n'est pas fixée par la loi de 1905 pose de redoutable difficultés pratiques pour les administrations communales, fiscales et sociales qui doivent mettre en œuvre des dispositions légales spécifiques aux cultes (*infra*).

A défaut de définition légale, les administrations doivent agir dans de nombreux domaines pour procéder à la qualification juridique de certaines situations de droit relatives non seulement aux personnes mais également aux biens et aux activités. L'évolution des pratiques administrative continue de subir la contrainte d'une **approche empirique** et strictement matérielle des questions religieuses, **au cas par cas**.

## **1.2. L'APPROCHE PUREMENT MATÉRIELLE ET OBJECTIVE DES AUTORITÉS PUBLIQUES, SOUVENT AU CAS PAR CAS**

Confrontées notamment aux demandes émanant des responsables religieux en matière d'organisation des associations cultuelles, la puissance publique est confrontée aux redoutables questions de la définition du culte et du périmètre des activités exclusivement cultuelles.

Les autorités publiques lorsqu'elles interviennent ne s'intéressent pas à la légitimité et au contenu des croyances religieuses, s'interdisant de juger la valeur de celles-ci, à l'exception des agissements répréhensibles qui résultent directement de la manifestation de croyances qui contreviennent à l'ordre public, comme c'est le cas de certaines manifestations de « l'islam radical » ou de « dérives sectaires ». Par exemple, de façon empirique, l'administration n'hésite pas à conclure que certaines valeurs peuvent fonder le refus de l'acquisition de la nationalité française. Cette position a été confirmée par le Conseil d'Etat par un arrêt n°286798 du 27 juin 2008 : « *Mme A. a adopté une pratique radicale*

*de sa religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française* ». Par ailleurs, les préfets sont chargés de la coordination de la vigilance et de la lutte contre l'islam radical en confiant à certains services de police du renseignement, au niveau local, des missions de surveillance et de contrôle. Le qualificatif de « dérives sectaires » est également la poutre maîtresse des mesures publiques de surveillance, sur la base d'une approche administrative éminemment matérielle et empirique qui exprime aussi des choix idéologiques souvent contestés.

Au total, la puissance publique agit souvent au cas par cas en fonction des dossiers, sans nécessairement recourir à des moyens de gestion uniforme et systématique. Son approche est strictement matérielle et objective. Elle repose sur l'examen de dossiers constitués de documents précis : statuts, délibérations associatives, relations de travail et d'emploi de personnels, rapports financiers et comptables, régime fiscal, régime social, régime de droit du travail, etc. L'approche administrative se situe de la sorte au delà des explications strictement religieuses et sociologiques, les dispositions applicables combinant un entrelacs de régimes juridiques qui rétroagissent.

### 1.3. LES INTERACTIONS ET LES IMBRICATIONS DES DIFFÉRENTS RÉGIMES JURIDIQUES QUI RÉTROAGISSENT

Les activités religieuses s'inscrivent dans un entrelacs de normes juridiques de sources étatique et législative. Elles relèvent de nombreux dispositifs disséminés dans plusieurs textes tels le Code général des impôts, le Code de la sécurité sociale, le Code du travail, le Code général des collectivités territoriales, etc.

Par exemple, lorsque l'administration fiscale est conduite à retenir l'existence d'activités lucratives exercées par une association cultuelle et ses membres, il n'est pas rare que les services de contrôle de l'administration de la Sécurité sociale considèrent à leur tour que la réalisation de prestations économiques a des incidences sociales sur le statut des personnels impliqués.

Par ailleurs, le droit des associations emporte des effets juridiques en droit fiscal et droit des collectivités territoriales. Ainsi le choix de se placer sous le régime de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association en constituant une association simplement déclarée – et non une association cultuelle relevant du titre IV de la loi de 1905 – ne permet pas de bénéficier de dispositifs fiscaux exonérateurs tels que l'exemption du paiement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1382-4 du Code général des impôts) ou des droits de mutation à titre gratuit sur les dons manuels (article 795-10 du Code général des impôts), non plus de bénéficier d'un bail emphytéotique administratif (article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales). La circulaire des

Ministre de l'intérieur et Ministre de l'Economie du 23 juin 2010 relative au support institutionnel de l'exercice du culte a mis en lumière les effets des mesures fiscales sur le régime associatif des cultes. Ce texte administratif éclaire opportunément la complexité des normes et des décisions qui s'enchevêtrent, s'emmêlent et peuvent se recouper.

#### **1.4. LA FORTE EMPREINTE PUBLIQUE DES NORMES APPLICABLES PÂTIT DE L'INSUFFISANTE GESTION INTERMINISTÉRIELLE DES QUESTIONS RELIGIEUSES**

La gestion administrative « éclatée » et les limites de l'approche interministérielle des questions religieuses et cultuelles peuvent conduire à limiter la mise en œuvre cohérente des choix des montages juridiques. D'une part, à défaut de conférer à l'administration un pouvoir hiérarchique centralisé sur les cultes religieux, à l'exception d'une forme de « tutelle » sur les seules congrégations religieuses qui forment un type particulier d'associations (vie en communauté, règle de vie commune, vœux religieux, soumission à un Supérieur de la congrégation), le droit n'accorde pas aux autorités publiques un pouvoir de gestion juridique des cultes ni de conseil et d'assistance permanents. Ainsi, le Bureau central des cultes du Ministère de l'intérieur exerce des fonctions et des attributions strictement limitées à certaines questions dont les principales sont les suivantes :

- problèmes cultuels généraux (relations avec les autorités représentatives de toutes les religions et avec les ministères compétents dans certains domaines, constitution et mise à jour d'une documentation sur tous les groupes religieux) ;
- activités réglementaires (élaboration de circulaires dans le cadre de l'application de la loi de 1905, destinées aux Préfets) ;
- conseils aux Préfets chargés d'exercer le pouvoir d'opposition aux dons et legs consentis aux associations cultuelles de la loi de 1905 et aux congrégations religieuses ;
- instruction des demandes de reconnaissance légale des congrégations religieuses et « tutelle » des dites congrégations pour certaines opérations patrimoniales (titre III, loi du 1er juillet 1901) ;
- relations avec le Bureau central des cultes des départements d'Alsace-Moselle ; participation à la Commission consultative prévue par la loi du 2 janvier 1978 relative au régime de sécurité sociale des cultes ; agrément des organismes habilités à désigner les sacrificateurs rituels pour les communautés israélite et musulmane.

Les modalités de consultation du Bureau central des cultes ne s'inscrivent pas dans une logique *ad hoc* d'assistance et de conseil technique. Tel n'est pas son rôle.

D'autre part, indépendamment du Bureau central des cultes, la gestion publique des questions religieuses relève au niveau central d'autres services administratifs. Au Ministère des affaires étrangères, le Conseiller pour les affaires religieuses assure principalement la gestion des relations institutionnelles et juridiques avec le Saint-Siège, mais également des relations avec des organisations internationales telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. La Caisse d'Assurance Vieillesse, Invalidité et Maladie des Cultes (CAVI-MAC), quant à elle, est en charge de l'organisation du régime légal de protection sociale des cultes. La Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), service du Premier ministre, exerce, au niveau national et international, de nombreuses fonctions destinées à s'informer, à informer, à surveiller et à lutter contre des agissements répréhensibles qui peuvent être commis notamment par des groupes religieux ou des croyants.

L'action des services administratifs reste souvent fortement marquée par l'empreinte personnelle de leurs responsables, chacun ne présentant pas le même profil et n'adoptant pas des lignes de conduite identiques à celles de leurs prédécesseurs. L'action administrative est aussi soumise aux qualités et à l'influence des Conseillers politiques spécialisés du Premier ministre, des Ministres de l'intérieur, de l'économie, des affaires étrangères et des affaires sociales. Ainsi, en 2002, une « *nouvelle méthode de travail* » (La Croix, 13 février 2002), destinée à renforcer leur dialogue, était instituée entre le Premier ministre (Lionel Jospin) et les représentants de l'Église catholique. Ces échanges, selon le Conseiller du premier ministre socialiste de l'époque, Alain Christnacht, avaient pour objectif « *d'officialiser un dispositif pragmatique* » en vue de régler notamment des questions fiscales<sup>7</sup>. Pour le cardinal Lustiger, il s'agissait de « *Traiter des dossiers qui étaient jusque-là dispersés, avec des réponses qui souffraient d'un manque de cohérence parce qu'elles dépendaient de tel ou tel ministère, ou qu'elles n'étaient pas tranchées au bon échelon.* » (Emile Poulat, pour sa part, a procédé au relevé technique des questions financières et fiscales que posent les activités culturelles et religieuses des catholiques en France<sup>8</sup>).

En pratique, un certain nombre de décisions politiques qui influent sur la doctrine administrative s'imposent aux administrations et au Bureau central des

<sup>7</sup> La Croix en date du 21 mai 2003 signalait, par exemple, qu'une rencontre en date du 21 mai 2003 avait permis d'aborder la situation fiscale en France des Œuvres Pontificales Missionnaires en référence à une note entre le gouvernement français et le Saint-Siège de juillet 2001 (droit de recevoir des fonds à destination culturelle).

<sup>8</sup> Voir les contributions intitulées *La laïcité qui nous gouverne et La catholicité. D'où nous venons*, in Documents Episcopats, numéros 8-9 et 11, juin et août 2001. Voir du même auteur, ses ouvrages de référence notamment *Notre laïcité publique* – « *La France est une République laïque* » (Berg International, 2003), *Scruter la loi de 1905 – La république française et la religion* (Fayard, 2010).



cultes subissent la dispersion des pratiques en raison de l'autonomie organique des services administratifs – nationaux ou locaux – qui n'hésitent pas, au cas par cas et sans vue d'ensemble, à prendre des décisions isolées et contraires à la politique du Ministère de l'intérieur. Les cloisonnements administratifs provoquent régulièrement des dysfonctionnements, notamment dans l'application du droit fiscal et du droit social des cultes. L'un des exemples les plus problématiques de cette segmentation administrative résulte du recours sélectif et ciblé à l'arme fiscale tactique par l'administration fiscale dans le cadre de la taxation rétroactive des dons manuels consentis à certains groupes controversés (taux d'imposition de 60 %, *infra*). Cette segmentation administrative peut engendrer des situations de blocages et des contentieux qui peuvent être arbitrés au niveau interministériel par les services du Premier ministre dont l'un des membres du Cabinet est chargé, entre autres, d'une fonction de conseil en matière religieuse. Mais ces arbitrages ne sont pas systématiques. Cette situation, conjuguée aux cloisonnements administratifs des approches publiques, sous la pression politique de certains élus très actifs notamment à l'Assemblée nationale, forme un ensemble éclaté et disparate, aux antipodes des mécanismes ordonnés de régulation publique et politique<sup>9</sup>.

Enfin la politisation de certaines questions – la laïcité, l'interdiction du « voile » en milieu scolaire, du port de signes « religieux » dans l'espace public, la répression des dérives sectaires – suscite une forte mobilisation des parlementaires qui depuis les années 1990 ont consacré plusieurs travaux, sous forme de Missions d'information ou de Commissions d'enquête, largement médiatisés. Cette politisation rompt avec le consensus de discrétion qui s'était établi sur les questions religieuses et culturelles depuis la fin de la seconde guerre mondiale. De vifs débats parlementaires, sur fond de tumulte et de mobilisation laïque, continuent de mobiliser régulièrement la classe politique française souvent unanime pour légiférer dans le droit fil de la tradition parlementaire française.

*In fine* la gestion publique combine l'intervention des services centraux des ministères et celle des décideurs locaux, comme en matière d'urbanisme (délivrance de permis de construire) et de gestion du patrimoine communal (bail emphytéotique, prêt de lieux de réunion). Par ailleurs, au niveau local, les Préfets disposent d'un pouvoir d'opposition dans le cadre de la déclaration obligatoire de dons et legs établis au bénéfice d'une association culturelle (article 1er de l'ordonnance du 28 juillet 2005). Si la déclaration fait apparaître au Préfet qu'une libéralité, notamment par les moyens nouveaux qu'elle procure à une association culturelle, peut conduire cette dernière à porter atteinte à l'ordre public, il lui ap-

<sup>9</sup> La circulaire du 23 juin 2010 des Ministre de l'intérieur et Ministre de l'Economie relative au support institutionnel de l'exercice du culte met en exergue la nécessité pour leurs administrations d'agir de concert en matière de procédures de rescrit administratif et de rescrit fiscal.

partient d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des éléments dont il dispose, le caractère réel et sérieux des menaces existant à l'encontre par exemple de l'intérêt national, de la sécurité nationale, de la sécurité des personnes, des bonnes mœurs ou de la tranquillité publique. L'exercice de ce pouvoir d'opposition peut présenter des difficultés que certains Préfets n'hésitent pas à soumettre au Bureau central des cultes dans le cas notamment de mouvements religieux socialement controversés. Cette imbrication du niveau national et local est un facteur de résolution des conflits. Mais tel n'est pas le cas lorsque des communes refusent d'accorder des autorisations de construire ou des locations de salles de réunions communales en considération de l'appartenance religieuse. Les communes ne consultent pas, ou exceptionnellement, les préfetures et se trouvent régulièrement sanctionnées par les tribunaux administratifs.

C'est dans ce contexte normatif et administratif en forme de labyrinthe que le régime légal des cultes continu d'être façonné par la jurisprudence administrative.

## **2. LE REGIME LEGAL DES CULTES, FAÇONNE PAR LA JURISPRUDENCE EVOLUTIVE DU CONSEIL D'ETAT, SUSCITE DE NOMBREUSES CONTRAINTES INSOUÇONNEES EN 1905**

Le transfert et la dévolution des activités cultuelles, jadis service public, à des personnes morales de droit privé (associations et sociétés) ont pris des formes diversifiées qui exigent un fort effort de compréhension et de technicité.

### **2.1. LES INSTITUTIONS RELIGIEUSES SONT, D'UNE CERTAINE FAÇON, TENUES D'ÉLABORER UN STRICT SCHÉMA D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT, CONDITION DE RECONNAISSANCE PUBLIQUE IMPLICITE**

Le doyen Jean Carbonnier, dans une lumineuse note de jurisprudence publiée dans le Recueil Dalloz en 1969, rappelait que *“Notre droit public des cultes, dans la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, ne distingue pas entre les religions suivant leur importance, leur ancienneté, leur contenu de dogmes ou d'observances. Pas davantage notre droit privé du fait religieux n'a à distinguer entre elles : il doit enregistrer la présence d'une religion dès qu'il constate qu'à l'élément subjectif qu'est la foi se réunit l'élément objectif d'une communauté, si petite soit elle”*<sup>10</sup>. Le culte résulte de *“l'hommage religieux rendu à la divinité”*. Il vise *“les pratiques réglées par une religion pour rendre hommage à la divinité”*. Ici le critère de transcendance est déterminant. Le doyen Jean Carbonnier relevait, avec justesse, qu'il s'agit

<sup>10</sup> Jean Carbonnier, note sous Nîmes, 18 juin 1967, D., 1969, J, p. 366.

toujours de « *relier collectivement les hommes aux dieux par des croyances et par des rites* ». Dans son Traité de droit constitutionnel, le doyen Duguit définissait le culte comme « *l'accomplissement de certains rites, de certaines pratiques qui, aux yeux des croyants, les mettent en communion avec une puissance surnaturelle* ».

Ce qui relève du culte exige des indices suffisamment transparents pour déterminer ce que le législateur a entendu en posant le principe de libre exercice du culte. De fait, la confusion entretenue autour des notions d'Églises, de confessions et de sectes s'atténue à partir du moment où les groupements de croyants sont connus par la société et par l'État, appréhendés par les structures sociales.

Ainsi, le phénomène culturel, dans sa diversité, suppose un minimum de visibilité sociale, expression d'une réalité religieuse identifiable. En vue de garantir son libre exercice, toute pratique culturelle exige que ses règles soient connues et observables. Pour certains, « *Si certains d'entre eux (les groupements de croyants) expriment l'intention de s'intégrer d'une façon ou d'une autre dans la communauté nationale (demande de reconnaissance légale, de reconnaissance d'utilité publique, de mise à disposition d'un édifice pour le culte public ou permis de construire tel édifice), il ne devrait pas leur être difficile de montrer indirectement qu'ils n'ont pas la consistance de sectes dangereuses, en fournissant chaque fois les éléments d'appréciation qui, au travers un schéma d'organisation minimum, permettraient aux autorités administratives de constater leur sérieux, leur ancienneté, leur représentativité, leur transparence et le caractère irréprochable de leurs responsables* »<sup>11</sup>.

À défaut de pouvoir **reconnaître**, en droit, ce qu'est un culte, le principe de l'article 2 de la loi de séparation de 1905, affirmant que « *la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte* », concerne essentiellement la suppression du service public du culte. L'absence de reconnaissance vise en fait la seule abrogation du régime antérieur des cultes reconnus sous forme de service public au sens même du droit de la fonction publique. Cette absence ne correspond pas à une abstention publique. En effet, la loi de 1905 assure la reconnaissance objective des systèmes religieux. En raison du caractère non confessionnel de l'État, son désengagement laisse à tous les groupements de croyants le soin d'apporter la réponse à la question relative à leur identité. Le système des « cultes reconnus » (ou cultes publics) étant désormais abrogé, l'incompétence de l'État en matière religieuse signifie le « *respect, avec le plus*

---

<sup>11</sup> Claude Goyard, *Les sectes et leurs adeptes au regard de la Constitution française*, L'Année canonique, 30, 1987, pp. 257-296.

*grand soin, de la doctrine et les dogmes de chaque religion, sa discipline, sa hiérarchie et l'organisation générale du culte*<sup>12</sup>.

En effet, l'Etat, depuis 1905, est tenu de respecter les « *règles d'organisation générale* » de chaque culte (article 4 de la loi du 9 décembre 1905) leur conférant de la sorte une certaine latitude pour définir et souscrire un corpus préalable de normes et de règles internes prenant la forme de « Code canonique », de « Discipline », de « Constitution ». Ce cadre religieux préalable est d'ordre explicatif. Il constitue la condition d'identification publique et de connaissance sociale du culte religieux en question. C'est donc à partir de ce travail interne de définition et de qualification qui prend la forme de documents écrits rendus publics que les cultes religieux procèdent ensuite à l'élaboration et à la constitution de structures juridiques déterminées (associations et sociétés), sous le contrôle des cours et tribunaux en cas de litige.

## 2.2. LA NOTION JURIDIQUE RESTRICTIVE D'ACTIVITÉS EXCLUSIVEMENT CULTUELLES TELLE QUE FIXÉE PAR LA LOI ET LA JURISPRUDENCE

La loi du 9 décembre 1905 et la jurisprudence du Conseil d'État définissent étroitement la notion légale de culte religieux et les expressions qui en dérivent. L'article 19 de cette loi prévoit que les associations cultuelles ne peuvent mener que des activités ayant « *exclusivement pour objet l'exercice d'un culte, telles que l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte.* » Cette conception limitative a suscité de nombreuses questions. Par exemple, les juges assimilent ainsi aux rites et aux célébrations liturgiques l'assistance spirituelle des malades<sup>13</sup> ainsi que la formation catéchistique des enfants<sup>14</sup>. L'idée de culte englobe ainsi toutes les activités qui contribuent à l'information religieuse des fidèles, la formation des candidats au ministère ecclésiastique<sup>15</sup>.

Dans ses lumineuses conclusions prises sous l'Avis d'Assemblée du Conseil d'État du 24 octobre 1997 (Association Locale pour le Culte des Témoins de Jéhovah de Riom), Jacques Arrighi de Casanova, Rapporteur public, signalait à ses pairs :

*“qu'il est clair que le champ couvert par la loi de 1905 n'est nullement limité aux cultes qui étaient connus à cette date, ce qui oblige à un effort d'identification plus délicat pour tous ceux qui sont apparus depuis lors.*

<sup>12</sup> Conclusions du Commissaire du Gouvernement Chardelet sous Conseil d'État, 9 décembre 1910, DP, 1910.3.25.

<sup>13</sup> Paris, 11<sup>e</sup> Ch. corr., 28 janvier 1950.

<sup>14</sup> Crim., 6 novembre 1909, DP., 1910, p. 377.

<sup>15</sup> Conseil d'État, 13 mars 1953, Ville de Saumur.

*Vous avez donc refusé tout a priori qui aurait conduit à exclure de la notion de culte ceux qui sont apparus ultérieurement. Et même s'il n'existe pas – du moins pas explicitement dans vos arrêts – de définition incontestable de cette notion, on peut tenir pour pertinente celle de Duguit (Traité de droit constitutionnel, 1925, p. 459), pour qui “le culte est l'accomplissement de certains rites, de certaines pratiques qui, aux yeux des croyants, les mettent en communication avec une puissance surnaturelle”.*

*La reconnaissance de l'existence d'un culte suppose ainsi que soient réunis un élément subjectif et un élément objectif :*

*le premier est constitué par une croyance ou une foi en une divinité ;*

*le second, qui matérialise le premier, est l'existence d'une communauté se réunissant pour pratiquer cette croyance lors de cérémonies.*

*Cet élément matériel nous paraît fondamental, à la fois parce qu'il permet de différencier la notion de culte – qui a un statut juridique – de celle de religion – qui en est dépourvue – et parce qu'il marque bien les limites de l'exercice : c'est seulement parce que le législateur a jugé bon de s'intéresser aux conditions matérielles dans lesquelles seraient organisées de telles célébrations, et plus particulièrement au statut et au mode de gestion des édifices qui y sont consacrés, que l'administration et le juge ont à s'interroger sur l'existence d'un culte. Et ils n'ont à le faire que dans le cadre de la loi de 1905, et au regard de l'objet de ce texte.*

*C'est sur la base de ces critères que vous avez été conduits à reconnaître que les dévôts de Krishna se livrent à l'exercice d'un culte (14 mai 1982, Association internationale pour la conscience de Krishna, Rec. p. 179). Dans ses conclusions sur cette affaire, le président Bacquet relevait que l'association en cause organisait des cérémonies en l'honneur de Krishna. Il ajoutait que l'on ne pouvait mettre en doute la sincérité de ses adeptes et que ces éléments suffisaient à admettre le caractère cultuel, sans qu'il y ait lieu de rechercher s'il s'agissait là d'un faux dieu.*

*À l'inverse, vous n'avez pas eu de difficultés à juger qu'une association qui regroupe “ceux qui considèrent Dieu comme un mythe” n'a pas pour objet de subvenir à l'entretien d'un culte, au sens de la même loi (17 juin 1988, Union des Athées, Rec. p. 247)”<sup>16</sup>.*

À défaut de définition définitive, tranchée et incontestable de la notion légale de culte, l'œuvre prétorienne du juge a été déterminante pour dégager progressivement un fond commun sur lequel l'administration peut s'appuyer.

<sup>16</sup> RFD adm. 14 (1) janv. – févr. 1998, pp. 66-67.

La sanction par le Conseil d'Etat du non-respect de l'objet exclusivement culturel a principalement porté sur l'évaluation des activités, par l'examen, par exemple, de la situation comptable de l'association en cause, et non sur la simple lecture des statuts déclarés à la préfecture. En l'espèce, la matérialité des activités l'emporte sur le seul cadre juridique statutaire déclaratif.

L'étude de la jurisprudence administrative concernant la procédure d'acceptation administrative des dons et legs (libéralités) est révélatrice de la rigueur avec laquelle la Haute Juridiction assure l'application du régime légal des associations culturelles. Ainsi de :

- l'Association *Fraternité des serviteurs du monde nouveau* : le Conseil d'État a estimé que son activité n'était pas exclusivement culturelle, car elle se consacrait depuis sa création à l'édition et à la diffusion de publications doctrinales<sup>17</sup> ;
- l' "*Association chrétienne Les Témoins de Jéhovah de France* : en dépit de conclusions contraires du commissaire du gouvernement, le Conseil d'État a refusé de reconnaître le caractère culturel de cette association du fait que "*les activités menées ne confèrent pas, dans leur ensemble, à l'association, en raison de l'objet ou de la nature de certaines d'entre elles, le caractère d'une association culturelle au sens de la loi du 9 décembre 1905*"<sup>18</sup> (L'imprécision de la cause objective du refus non motivé en fait a pu choquer. Depuis, le Conseil d'État a fait évoluer sa jurisprudence, les Témoins de Jéhovah bénéficiant du statut d'association culturelle).
- l'Association culturelle *Troisième Église du Christ scientiste de Paris*<sup>19</sup> ;
- l'*Union des athées* : la juridiction administrative a considéré que l'objet de cette association ne pouvait pas être l'exercice d'un culte du fait de ses statuts indiquant que ladite association avait "*pour but le regroupement de ceux qui considèrent Dieu comme un mythe*"<sup>20</sup> ;
- l'*Église apostolique arménienne de Paris* : le juge lui a refusé la capacité de recevoir des legs, en raison de la multiplicité de ses activités, autres que culturelles, car l'article 2 de ses statuts indiquait que l'association avait pour but "*de promouvoir la vie spirituelle, éducative, sociale et culturelle de la communauté arménienne*"<sup>21</sup> ;
- l'*Association culturelle israélite Cha'are Shalom Ve-Tsedek*<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> 21 janv. 1983, Association *Fraternité des serviteurs du monde nouveau*, Rec. p. 18.

<sup>18</sup> Ass. 1er févr. 1985, "*Association chrétienne les Témoins de Jéhovah de France*", Rec. CE p. 22 : voir, cependant, les deux arrêts du Conseil d'État du 23 juin 2000, note n°27.

<sup>19</sup> 6 juin 1986, Association culturelle "*Troisième Église du Christ scientiste*", Gaz. Pal. 1986, 2 pan. p. 463.

<sup>20</sup> 17 juin 1988, *Union des athées*, AJDA 1988 p. 612, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre.

<sup>21</sup> 29 oct. 1990, *Église apostolique arménienne de Paris*, Rec. CE p. 297.

<sup>22</sup> Voir le Rapport public 2004 du Conseil d'État, *Réflexions sur la laïcité* (La Documentation Française).

Dans le cadre d'une procédure contentieuse pour avis, le 24 octobre 1997, le Conseil d'Etat a répondu à la question de savoir si une association locale des Témoins de Jéhovah pouvait être qualifiée d'association cultuelle au sens des dispositions de l'article 1382-4° du Code Général des Impôts (exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties). Devant le Conseil d'Etat, Jacques Arrighi de Casanova, Rapporteur public, signalait que la reconnaissance du caractère cultuel d'une association devait procéder d'une triple vérification, critère actuellement retenu par la doctrine administrative :

- vérifier la condition de l'exercice d'un culte qui exige un « effort d'identification plus délicat » pour les cultes inconnus de la République en 1905<sup>23</sup>,
- examiner si l'exercice d'un culte constitue bien l'objet exclusif de l'association (le commissaire du Gouvernement admet ici la réserve de la théorie de l'accessoire qui suppose que l'activité non cultuelle reste « véritablement accessoire, ce qui suppose que son importance demeure secondaire et surtout qu'elle se rattache directement à l'exercice du culte. Par exemple, la simple diffusion d'un bulletin d'informations paroissiales ne doit pas faire obstacle à ce qu'une association soit reconnue comme cultuelle, tandis qu'à l'inverse, l'association qui assume en fait de manière permanente la diffusion et la vente de brochures en sus de ses activités proprement religieuses ne saurait, quelles que soient les stipulations de ses statuts, bénéficier de cette qualification »<sup>24</sup> ;
- vérifier que ni l'objet statutaire ni les activités effectives ne portent atteinte à l'ordre public (ici, le Rapporteur public, appelle, et cela est aussi le cas pour les deux premières conditions, que la réserve de l'ordre public est également inscrite dans la loi du 9 décembre 1905 dans son article 1<sup>er</sup>).

---

<sup>23</sup> Ici, le commissaire du Gouvernement retient la définition du culte élaborée par Duguit (Traité de droit constitutionnel, 1925, p. 459) : « Le culte est l'accomplissement de certains rites, de certaines pratiques qui, aux yeux des croyants, le mettent en communication avec une puissance surnaturelle ».

<sup>24</sup> Dans un arrêt du 1er octobre 1999, Association pour l'unification du christianisme mondial, le Conseil d'Etat a refusé de reconnaître à une association qui retire des bénéfices importants de l'édition et de la vente de revues de droit de se prévaloir de la doctrine relative à la fabrication et à la vente d'objets se rapportant à l'exercice d'un culte et a estimé qu'elle se livrait à une activité lucrative la rendant passible de l'impôt sur les sociétés (R.J.F. 11/1999, n°1397, p. 836, Droit fiscal 2000, n°12, comm. 240). Voir aussi l'arrêt Association Hubbard des scientologues du 14 octobre 1985 : R.J.F. 12/1985, n°1506, concl. de Guillenchmidt, Droit fiscal 1989, n° 31, comm. 1445).

Cette analyse jurisprudentielle confirme le caractère *in concreto* de la triple vérification à laquelle doit se livrer l'administration. Le régime de la preuve objective devrait dominer, en se bornant à une interprétation libérale de la loi de 1905. Le Conseil d'Etat, s'agissant de certains groupes émergents, pose des exigences très strictes en matière de respect de l'ordre public. Ainsi dans son arrêt du 28 avril 2004, *Association culturelle du Vajra Triomphant*, le Conseil d'Etat a fixé une large acception de la notion d'ordre public en retenant comme critère « *la prévention des activités pénalement sanctionnées* ». Ici, le Conseil d'Etat a considéré, en raison notamment de l'existence de plusieurs procédures pénales engagées pour des faits qui n'étaient pas indépendants de l'exercice des activités cultuelles et des liens étroits entre l'association en cause et les associations qui avaient fait l'objet de condamnations pour des infractions graves et délibérées, que le Préfet avait pu se fonder sur les troubles à l'ordre public pour refuser le bénéfice du statut d'association culturelle à l'association en cause (le trouble à l'ordre public est ainsi objectivé en référence à la « *prévention des activités pénalement sanctionnées* » de sorte que le droit pénal peut rétroagir sur le droit des cultes).

La méthode de prise en compte des faits cultuels obéit donc à une approche subtile et complexe que la seule lecture de la loi de 1905 ne permet pas de comprendre.

L'ambiguïté du régime de reconnaissance implicite des cultes par le prisme du bénéfice, consenti par l'administration fiscale, des avantages fiscaux peut donner l'impression d'une instrumentalisation du droit fiscal par le droit des cultes. La reconnaissance indirecte octroyée en raison du régime fiscal des cultes constitue-t-elle un dévoiement de la laïcité ? Rien n'est moins sûr puisqu'il s'agit d'un « *biais efficace* » (Jacques Arrighi de Casanova), non prohibé, à caractère légal. Pour Jacques Arrighi de Casanova, « *la constitution d'associations cherchant à se faire décerner un caractère cultuel, au sens du titre IV de la loi de 1905, est un des moyens privilégiés* » d'obtenir « *une reconnaissance officielle indirecte* » (*infra*).

### 2.3. LA RELATIVE MÉCONNAISSANCE PAR LES DÉCIDEURS POLITIQUES ET PUBLICS DU RÉGIME LÉGAL DES CULTES ET DE SES MÉCANISMES LÉGAUX DE RECONNAISSANCE IMPLICITE

Alors que la loi fondatrice de 1905 ne se prononce pas sur le rapport du profane et du sacré ni sur le caractère "public" ou "privé" des cultes, le droit des cultes en France est enfermé dans des **réalités techniques précises**. Historiquement, le recours et le monopole de la technique juridique ont favorisé un certain "*consensus de discrétion*" à propos de cette laïcité qui, selon Jean Ri-



vero, est un “*mot qui sent la poudre.*”<sup>25</sup>. Discretion des institutions religieuses et administratives<sup>26</sup>. Cette situation a profondément évolué depuis quelques années seulement dès lors que l’administration centrale du Ministère de l’intérieur a édité un important document d’information technique de 502 pages sous le titre « *Laïcité et liberté religieuse – Recueil de textes et de jurisprudence* » (Les Editions du Journal Officiel, Octobre 2011). De plus, le Ministère de l’intérieur a rendu public deux importantes Circulaires techniques comportant des informations notamment fiscales, sociales et patrimoniales, destinées aux Préfets, les 29 juillet 2011 « *relative aux édifices du cultes* », et 23 juin 2010, conjointement avec le Ministère de l’Economie, « *relative au support institutionnel de l’exercice du culte* ».

#### **2.4. LE CARACTÈRE ÉVOLUTIF DE LA JURISPRUDENCE, PRÉSUPPOSÉ DE NOMBREUX CHOIX DE MONTAGES**

Le pouvoir régulateur du juge continue d’irriguer la pratique administrative. Il suscite de nombreuses précautions et des aménagements de la part des dirigeants des cultes religieux. De sorte que le contrôle juridictionnel est devenu en amont, en quelque sorte, le présupposé de nombreuses décisions. Les pouvoirs publics et les représentants culturels sont contraints d’agir et de se représenter comme agissant au terme d’une délibération contrôlée par le juge. La norme juridique et son corollaire juridictionnel constituent ainsi les limites intériorisées par les décideurs publics et religieux, le droit religieux étatique étant en France fortement imprégné par la jurisprudence. Dans ces conditions, la plupart des institutions religieuses recourent à l’assistance et aux conseils spécialisés d’avocats expérimentés, en amont et en aval des litiges et des contentieux lorsqu’ils se nouent.

En effet souvent, à défaut de lisibilité, de prévisibilité légale et réglementaire, le régime légal des cultes continue d’être ainsi soumis à des contingences jurisprudentielles à leur tour soumises aux risques des contentieux inutiles autant qu’aux affrontements d’un autre âge. Contingences liées par nature à la casuistique et à la modalité judiciaire pour lesquelles le jugement résulte de la résolution d’un cas d’espèce. Confronté à des controverses publiques qui accèdent au renforcement des actes discriminatoires, l’Etat et ses représentants ont alors pour logique de subordonner leurs décisions à l’établissement d’une

<sup>25</sup> La notion juridique de laïcité, D 1949, chr. XXXIII, p. 137.

<sup>26</sup> Pour Paul Chambraud, “Le droit des cultes est une partie de notre droit administratif relativement mal connue. Entre ceux qui l’utilisent, ceux qui l’appliquent et ceux qui l’étudient s’est formée une sorte de consensus de discrétion. Sans doute est-ce la crainte de réveiller les anciennes passions qui, au tournant des XIXe et XXe siècles, ont troublé la vie politique, la société civile et l’opinion publique.” : Le droit des cultes et le rôle de la section de l’Intérieur du Conseil d’État, in L’État et les cultes, précité, p. 86.

jurisprudence établie. Cette position de neutralité apparente peut à son tour légitimer le sérieux du critère parlementaire des « *démêlés judiciaires* » de certains groupes qualifiés de « sectes » par les parlementaires.

Par ailleurs, le contentieux des activités culturelles peut rejaillir positivement sur le statut juridique et social des groupes de croyants. Jacques Arrighi de Casanova, Rapporteur public près le Conseil d'Etat, a ainsi expliqué le recours au juge en décrivant la démarche de « reconnaissance par ricochet » des groupes religieux par le biais du contentieux des associations culturelles : « *L'obtention du statut des associations culturelles ... apparaît, pour beaucoup de ces religions nouvelles, comme un enjeu d'ordre social et politique.... de nouveaux cultes apparaissent et cherchent, sinon à être « reconnus » ... du moins à obtenir une reconnaissance officielle indirecte en sollicitant le bénéfice des législations qui prennent en compte, d'une manière ou d'une autre, l'existence d'un culte. La constitution d'associations cherchant à se faire décerner un caractère cultuel, au sens du titre IV de la loi de 1905, en est précisément l'un des moyens privilégiés* »<sup>27</sup>. Cette situation résulte aussi pour partie des carences liées à la faiblesse des mécanismes de résolution non juridictionnelle des litiges.

## 2.5. LA FAIBLESSE DES MÉCANISMES DE RÉOLUTION NON JURIDICTIONNELLE DES LITIGES

La gestion des conflits en matière de confrontation des normes et des comportements religieux avec la société civile, la société politique, ou dans le monde de l'entreprise, au sein de « l'école », etc., appelle un mode de résolution non juridictionnel des conflits, quand cela est possible. En effet, le recours au juge résulte en effet souvent d'une confrontation ou de refus. Mais il reste à susciter des modèles et des cadres d'interaction entre les différents intervenants dans l'espace public et faire ainsi l'économie de disputes inutiles, douteuses et coûteuses. La demande et l'offre de consultation ou d'avis techniques précèdent rarement la prise de décisions publiques. A défaut de mettre en œuvre et de recourir à des mécanismes de résolution non juridictionnelle des litiges, la justice est régulièrement saisie de questions religieuses pour laquelle les magistrats restent souvent très prudents et nuancés.

Dès lors une grande prudence s'impose quand à la constitution ou la consolidation de structures juridiques et des liens correspondants appelés à porter des activités religieuses ou culturelles.

---

<sup>27</sup> Conclusions sous l'avis de l'Assemblée du Conseil d'Etat du 24 octobre 1987 dans l'affaire Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom, RFD adm. 14 (1), janv.-févr. 1998, p. 65.

### 3. LE CARACTER DISPARATE, MULTIPLE ET COMPLEXE DES STRUCTURES JURIDIQUES QUI PORTENT LA GALAXIE DES ACTIVITÉS RELIGIEUSES OU CULTUELLES

L'organisation et le fonctionnement matériel des activités religieuses et culturelles relèvent en France d'un schéma juridique disparate, multiple et complexe qui résulte, d'une part, des textes juridiques et de la pratique administrative et, d'autre part, de leur nature matérielle et de leur qualification juridique. Chaque culte religieux, au sens organique et institutionnel de l'expression, présente des spécificité en la matière qui exige de leur part de tracer, avant toute choses, sous forme écrite les documents suivants :

- un schéma d'organisation et de fonctionnement d'ensemble (*supra*),
- un tableau des responsabilités individuelles d'ordre religieux, d'une part, et d'ordre juridique,
- une définition et une délimitation des champs d'activités,
- une clé de répartition des ressources et des dépenses, ainsi que des flux financiers.

C'est en fonction et à partir de deux critères – nature matérielle et qualification juridique – que doit être réfléchi, élaboré et constitué un montage spécifique des structures juridiques et des liens correspondants qui peuvent les unir ou pas (Commodat, Convention de mise à disposition, etc.).

Ce montage doit répondre à une « réflexion réfléchie » et non pas résulter du « fruit du hasard » ce qui n'est pas rare, selon les constatations faites par la Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics dirigée en 2006 par le Professeur Jean-Pierre Machelon.

#### 3.1. LE RECOURS AU RÉGIME DES ASSOCIATIONS DÉCLARÉES

S'agissant des structures religieuses et culturelles, on distingue une série de **quatre types d'associations déclarées** auxquelles il faut aussi ajouter les régimes des congrégations religieuses (*infra*).

S'agissant des associations déclarées, les lois combinées des 1er juillet 1901 relative au contrat d'association et 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat autorise la constitution :

- d'associations simplement déclarées sous le seul régime de la loi du 1er juillet 1901 (et qui, en vertu de l'article 4 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public d'un culte, peuvent se livrer à l'exercice d'un culte). Ces associations dites à objet mixte peuvent assurer des activités culturelles et concomitamment des activités caritatives, de bienfaisance, etc. ;
- d'associations à caractère exclusivement culturel (dites « associations culturelles ») dont les statuts relèvent des lois du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association et du 9 décembre 1905 (articles 18 et 19). Ces associations

ont un objet délimité et circonscrit ainsi que des activités réduites au seul exercice cultuel ;

- d'« associations diocésaines », simplement déclarées selon la loi du 1er juillet 1901, créées pour faciliter l'exercice du culte catholique après le refus de ses représentants de déclarer des associations culturelles conformes aux exigences de la loi du 9 décembre 1905. Elles ont un objet plus restreint que les associations de la loi de 1905 : *“subvenir aux frais et à l'entretien du culte catholique, sous l'autorité de l'évêque en communion avec le Saint-Siège, et conformément à l'Église catholique”*. Dans un Avis d'Assemblée en date du 13 décembre 1923, le Conseil d'État a estimé que les projets de statuts d'association diocésaine proposés étaient conformes à la loi ;
- d'associations spécifiques au droit d'Alsace-Moselle, territoire qui a conservé le système des cultes reconnus et non reconnus<sup>28</sup>.

Par ailleurs, s'agissant spécifiquement des « **congrégations religieuses** », le titre III de la loi du 1er juillet 1901 prévoit que *“toute congrégation religieuse peut obtenir la reconnaissance légale par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'État”*. Phénomène catholique, le statut de congrégation religieuse dite légale résulte des *“rapports qu'entretient l'Église catholique apostolique et romaine avec l'État en France”*<sup>29</sup>. Il a fallu attendre un décret du 8 janvier 1988 accordant la reconnaissance légale à la communauté bouddhiste Karmé Dharma Chakra en Dordogne pour, dans ce domaine précis, rompre l'exclusivité des relations entre l'État et l'Église catholique. Tout culte peut librement fonder ou non une congrégation reconnue ou non, sous réserve de réunir des critères que le Conseil d'État a défini tels que la vie en communauté, la souscription de vœux religieux et la tutelle religieuse d'une autorité spirituelle.

En résumé, s'agissant de la liberté de choix associatif limitée, un Avis du Conseil d'État du 14 novembre 1989, précise qu'

*“Aucun groupement, quel qu'en soit son objet, ne dispose du droit de choisir arbitrairement le régime juridique qui lui est applicable, alors même que le statut dont il revendique l'application relève d'une simple déclaration à l'autorité administrative ; il doit prendre la forme juridique qui répond à l'objet et à la nature de l'activité qu'il mène sur la base de ses statuts ; son choix qui, dans un régime de déclaration, n'est soumis au contrôle de l'administration qu'au moment où il sollicite l'autorisation d'accepter une libéralité entre vifs ou testamentaire ou lorsqu'il revendique le bénéfice des dispositions de l'article*

<sup>28</sup> Magali Flores-Lonjou, Associations culturelles, Encyclopédie Delmas, 1996.

<sup>29</sup> Jean-Paul Durand, À propos de l'histoire des congrégations en droit français, in Les congrégations et l'État, La Documentation Française, 1992.

238bis du Code général des impôts, est contrôlé par le juge qui, lorsqu'il est saisi, se prononce, dans chaque cas, sur sa nature juridique.

Aux termes des dispositions de l'article 18 de la loi susvisée du 9 décembre 1905 : "les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte devront être constituées conformément aux dispositions des articles 5 et suivants du titre 1er de la loi du 1er juillet 1901", elles constituent ainsi une forme particulière d'associations déclarées ; en revanche, les congrégations religieuses régies par le titre III de la loi du 1er juillet 1901, dont la capacité juridique est subordonnée à la reconnaissance légale, relèvent d'un régime dérogatoire et échappent aux règles posées par le titre 1er de cette loi.

Il résulte de ce qui précède que tout groupement de personnes qui réunit un ensemble d'éléments de nature à caractériser une congrégation, tels que la soumission à des vœux et une vie en commun selon une règle approuvée par une autorité religieuse, ne peut que se placer sous le régime de la congrégation religieuse défini par le titre III de la loi du 1er juillet 1901, et non sous le régime des associations régies par le titre 1er de cette loi.

Dans le cas où un groupement religieux constitué sous forme d'association, conformément aux dispositions des articles 5 et suivants de la loi du 1er juillet 1901, revendique le statut d'association culturelle, il doit, conformément aux dispositions de l'article 19 de cette loi, mener des activités ayant "exclusivement pour objet l'exercice d'un culte", telles que l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte.

La poursuite par une association qui s'est déclarée comme association culturelle d'activités n'ayant pas un tel objet, est de nature à l'exclure du bénéfice des dispositions du titre IV de la loi du 9 décembre 1905".

Le schéma d'organisation des activités religieuses et culturelles obéit à un cadre juridique complexe pour lequel les choix statutaires entraînent d'importantes conséquences du point de vue du critère de « grande capacité civile »<sup>30</sup> qui, à son tour, détermine les régimes fiscaux et sociaux applicables. Juridiquement, il oblige les cultes à opter pour des structures fondées sur les règles du contrat associatif qui introduit en leur sein des impératifs démocratiques dont certains groupements s'accommodent difficilement : désignation des dirigeants, assemblée générale, liberté des adhérents, etc. L'aménagement républicain des régimes juridiques et associatifs des cultes obéit, en effet, à une logique bureaucratique et administrative qui fait le lit des rigueurs des règles fiscales et sociales<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Ce régime de « grande capacité juridique » correspond au droit conféré par l'administration de recevoir des dons et legs, autorisation préalable qui entraîne l'exonération fiscale correspondante.

<sup>31</sup> Sur ces questions, on renverra aussi à l'ouvrage complet et fouillé Liberté religieuse et régimes

### 3.2. LE RÉGIME DES SOCIÉTÉS COMMERCIALES ET CIVILES

Le recours aux formes légales des sociétés commerciales et civiles est nécessaire en présence d'activités marchandes ou par exemple patrimoniales qui donnent lieu à la fixation de cession à titre onéreux, de location, d'achat-vente, etc. Certaines activités à caractère religieux sont de nature marchande, patrimoniale, financière, etc. Julien Couard a pu ainsi décrire un certain nombre de conséquences liées à la marchandisation du religieux dans sa thèse publiée en 2010 sur le sujet « *L'entreprise congréganiste en droit des affaires* »<sup>32</sup>. Le droit des affaires même religieuses est peu étudié. Il n'en constitue pas moins un sujet d'analyse et de pratique.

Les institutions religieuses recourent à la constitution de structures dédiées telles que des sociétés commerciales ou civiles qui peuvent entretenir des relations contractuelles avec des associations dans le cadre de montages techniques qui fixent les liens, les flux, les cadres d'emploi par exemple de personnels congréganistes. La matière appelle une expertise et une compétence particulière tant la subtilité des montages est délicate à mettre en œuvre.

### 3.3. LE CHOIX DES STRUCTURES DOIT PRENDRE EN COMPTE LES CONTRAINTES DU DROIT FISCAL

Joël-Benoît d'Onorio (précité) dans sa communication *La crise de laïcité a cru déceler "un véritable droit ecclésiastique français"* qui a pu "émerger de la législation et de la pratique républicaines" dont "les dispositions spéciales prévues par le Code général des impôts pour certaines opérations du patrimoine ecclésiastique"<sup>33</sup>. La législation fiscale prévoit, en effet, les dispositions particulières suivantes :

- l'exonération totale des droits de mutation à titre gratuit des dons et legs faits aux associations culturelles, aux unions d'associations culturelles et aux congrégations autorisées (article 795-10) ;
- la réduction partielle d'impôt accordée au titre des dons faits par les particuliers aux associations culturelles préalablement autorisées par le préfet à recevoir des dons et legs ou libéralités (articles 200 et 238bis) ;
- l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties des édifices du culte acquis ou édifiés par des associations ou unions d'associations culturelles (1382-4°) ;
- l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée des prestations de service (...) des organismes légalement constitués agissant sans but lucratif dont

---

des cultes en droit français (Bernard Jeuffroy et François Tricard, sous la direction de, Cerf, 1996, 1243 pages).

<sup>32</sup> Collection de thèses, Doctorat et Notariat, Defrénois, Tome 41.

<sup>33</sup> In *La laïcité au défi de la modernité*, Actes du Xe Colloque national des juristes catholiques, Paris, 11-12 nov. 1989, Téqui, 1990.

la gestion est désintéressée et qui poursuivent des objectifs de nature religieuse dans la mesure où ces opérations se rattachent directement à la défense collective des intérêts moraux ou matériels des membres (article 261-4-9°) ;

- sont exclues du champ d'application de la taxe locale d'équipement les constructions édifiées par les associations ou unions d'associations culturelles et celles qui, édifiées par d'autres groupements, sont destinées à être exclusivement affectées à l'exercice d'un culte (article 317bis, annexe II).
- atténuations à la pleine application de l'impôt sur les sociétés résultant des activités économiques des congrégations ou communautés religieuses qui assurent elles-mêmes la gestion d'associations qui se livrent à des activités lucratives. Ce régime relève de la Circulaire dite La Martinière de la Direction Générale des Impôts du 7 janvier 1966 dont l'objet est "*la situation fiscale des membres du clergé catholique, des congrégations et communautés et des associations, établissements et entreprises qui utilisent le concours de clercs*". Cette circulaire administrative a été revue et complétée par une Instruction du 29 novembre 1978 (B.O.D.G.I. 5L-12-78). Les atténuations suivantes sont prévues :
  - exemption de toute imposition pour des activités accessoires, ne procurant que de faibles ressources et consistant en la fabrication et la vente d'hosties, de nappes d'autel, de vêtements sacerdotaux, de broderie et, d'une manière générale, de tous objets se rattachant à l'exercice du culte ou destinés exclusivement à l'usage d'autres communautés ou congrégations religieuses ou du personnel ecclésiastique ;
  - les congrégations ou communautés religieuses qui gèrent elles-mêmes des établissements à caractère lucratif, de quelque nature qu'ils soient, sont autorisées à déduire, au titre des dépenses d'exploitation, pour la détermination de leur bénéfice imposable, une somme globale correspondant à la "*valeur d'entretien*" des clercs qui se consacrent effectivement à l'activité en cause ; cette valeur d'entretien ne revêt pas le caractère d'un salaire ; elle correspond aux frais que nécessitent l'entretien et la subsistance de ces clercs ; elle ne doit pas être inférieure, pour chaque personne intéressée, au montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) ; il est possible de l'évaluer à un montant plus élevé, sur justification, lorsque l'activité exercée requiert une qualification particulière nécessitant une formation professionnelle préalable ;
  - la même solution est applicable à toute société ou entreprise, mise ou non en place par la congrégation, qui peut déduire, pour la détermination

tion de ses bénéficiaires, une somme correspondant à la rémunération normale des religieux ou religieuses mis à sa disposition par la congrégation, à laquelle le montant de la “*valeur d’entretien*” est versé.

- les atténuations précitées, en raison de la prise en compte de la valeur d’entretien des congrégations et communautés mettant à disposition du personnel religieux, exonèrent ces mêmes groupements du paiement de la taxe sur les salaires, la taxe d’apprentissage et leurs taxes annexes.

Le régime fiscal des cultes peut conditionner les modalités matérielles d’exercice des pratiques religieuses<sup>34</sup>. Une fiscalité dérogatoire qui atténue la pression financière et les exigences budgétaires constitue un facteur de développement des cultes. La liberté des cultes est donc directement affectée par le régime fiscal des activités liées aux services rendus et au patrimoine des cultes. L’enjeu est important en raison du caractère souvent déterminant de la pression fiscale sur la vie des contribuables. La fiscalité des cultes, de ce point de vue, est une indication de taille qui permet de mesurer “*le degré de liberté*” que les législateurs et les pouvoirs publics accordent aux cultes. On sait combien la technique fiscale peut aussi devenir un instrument de répression par référence aux méthodes du contrôle fiscal. Arme fiscale tactique, les moyens du contrôle fiscal offrent à l’Administration fiscale des pouvoirs exorbitants pour opérer de fâcheuses distinctions entre “*associations culturelles*” et associations qualifiées de “*prétendument culturelles*”. La taxation des dons manuels constitue actuellement un instrument redoutable dont dispose l’Administration pour mettre en cause le statut et l’existence même de certaines associations qui ont déclaré leur statut à la préfecture en stricte conformité avec le titre IV de la loi de 1905. Xavier Delsol a expliqué que “*si ladite taxation était mise en œuvre contre toute association recevant des dons manuels, alors elle aboutirait purement et simplement à supprimer une part très importante des ressources de nombre d’associations dont, pourtant, l’intérêt général ne saurait être remis en cause (que l’on songe, tout simplement, au denier du culte perçu par les diocèses de France, etc.)*”<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Alain Garay, Les régimes fiscaux et leur influence sur les politiques religieuses, in *Quelle politique religieuse en Europe et en Méditerranée ? Enjeux et perspectives*, Actes du colloque de la Faculté de droit d’Aix-Marseille, mai 2003, PUAM, 2004.

<sup>35</sup> Voir l’affaire de l’imposition rétroactive des dons manuels, à hauteur de 60 %, consentis par les Témoins de Jéhovah à leur association nationale sur la base d’une interprétation tendancieuse des articles 757 et 795-10 du Code général des impôts. Cette affaire inédite a conduit, par un arrêt du 30 juin 2011, la Cour européenne des droits de l’homme à condamner la France (« ... la Cour n’est pas convaincue que la requérante était à même de prévoir à un degré raisonnable les conséquences pouvant résulter de la perception des offrandes et de la présentation de sa comptabilité à l’administration fiscale. Partant, l’ingérence n’était pas prévue par la loi au sens de l’article 9 § 2 de la Convention. »).



Les choix fiscaux des pouvoirs publics ne sont pas neutres du point de vue de la qualification même des activités matérielles des cultes. L'attribution administrative du statut d'association cultuelle emporte des conséquences pratiques de grande importance que le juge ne sous-estime nullement. La décision de conférer à un groupement le qualificatif juridique d'association cultuelle, indépendamment de la liberté laissée aux adhérents de déclarer les statuts à la préfecture, emporte des incidences financières de nature à compromettre la survie de l'association. La fiscalité peut être utilisée par l'Administration *“en fonction de considérations autres que strictement juridiques, et l'on ne peut alors que s'inquiéter d'un tel dévoiement du droit et du principe d'égalité de tous les contribuables devant l'impôt”*<sup>36</sup>. Dans une note à *“caractère quasi prophétique”*, Olivier Schrameck et Xavier Delcros soutenaient, dans un article intitulé *La fin de la laïcité fiscale*, que *“le droit fiscal a toujours été le miroir et le révélateur de l'évolution de la société politique”*<sup>37</sup>. Les intéressés décrivaient le mécanisme de déductibilité fiscale des dons consentis aux associations cultuelles (articles 238bis CGI), introduit par la loi dite sur le mécénat du 23 juillet 1987, par référence à l'*“incertitude qui s'attache à la notion de culte”*. Ce dispositif incitatif qui constitue un avantage fiscal pour faciliter l'exercice d'un culte, pose en équité des questions délicates. S'il résulte du statut juridique des associations cultuelles qu'elles ne peuvent se livrer, aux termes même de l'article 19 de la loi de 1905, qu'à des activités exclusivement cultuelles, la formulation des textes fiscaux est ambiguë. Certaines dispositions ne se réfèrent pas aux associations cultuelles par référence au seul statut du titre IV de la loi de 1905 (ainsi, par exemple, l'article 795-10, relatif à l'exonération fiscale des dons et legs) alors que d'autres ajoutent la condition d'autorisation préalable à recevoir des dons et legs (tel est le cas du système de la déduction fiscale profitant aux dons consentis à une association cultuelle : cf. article 238bis-2).

Au total, le droit fiscal des cultes, par l'attribution indirecte d'une reconnaissance implicite des cultes, opère un véritable revirement du principe de séparation entendue strictement<sup>38</sup>. Le pouvoir de qualification et d'interprétation de l'administration fiscale reste décisif en ce qu'il participe à la construction de « la laïcité fiscale », situation à laquelle le droit de la sécurité sociale et le droit du travail apportent également des spécificités qu'il faut connaître.

---

<sup>36</sup> Xavier Delsol, Les dons manuels aux associations, *Juris Associations*, n°175/1988, p. 41.

<sup>37</sup> A.J.D.A., 20 avril 1988, pp. 267.

<sup>38</sup> Alain Garay, La reconnaissance des cultes religieux en France au regard de la fiscalité applicable, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXV, 2009, pp. 485-511.

### 3.4. LE CHOIX DES STRUCTURES DOIT PRENDRE EN COMPTE LES CONTRAINTES DU DROIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La loi n° 78 du 2 janvier 1978 a instauré un régime spécifique d'assurance maladie, invalidité, vieillesse et d'assurance maternité des ministres du culte et des membres des congrégations et des collectivités religieuses. Il s'agit du personnel dit religieux qui, par ailleurs, n'est pas affilié déjà à un régime obligatoire de sécurité sociale. Ce dernier cas de figure vise les ecclésiastiques enseignants, les aumôniers militaires, des hôpitaux et des prisons dont le statut relève du régime général des assurances sociales.

Régime complémentaire, le système de la loi du 2 janvier 1978 bénéficie aujourd'hui au personnel catholique, orthodoxe, musulman, bouddhiste, Témoin de Jéhovah, etc. La différence du statut matériel desdits personnels met en évidence de multiples spécificités notamment selon le critère du contrat de travail et la jurisprudence correspondante. Aucune mesure ne permet d'apprécier uniformément la situation juridique et sociale de ces personnels dont l'étude publiée en 1987 par Georges Dole sur le thème *Les professions ecclésiastiques – Fiction juridique et réalité sociologique* (LGDJ, Bibl. de droit social, tome XXIV) apportait un panorama fort pénétrant à cet égard.

Ce dispositif juridique figure aujourd'hui sous les articles L 381-12 et suivant et L 721-1 et suivants du Code de la sécurité sociale. L'article L 381-12 édicte notamment que "*l'affiliation est prononcée par l'organisme de sécurité sociale prévu à l'article L 721-2 (- Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes ou CAVIMAC-), s'il y a lieu après consultation d'une commission consultative instituée auprès de l'autorité de l'État, et comprenant des représentants de l'administration et des personnalités choisies en raison de leur compétence, compte tenu de la diversité des cultes concernés*". Aux termes de l'article L 381-14, cette commission est "chargée d'émettre un avis sur les problèmes soulevés" par l'application des textes précités. Convoquée par le ministre chargé de la sécurité sociale et disposant d'un secrétariat assuré par la direction de la sécurité sociale (art. R 721-4 et R 721-5, CSS), cette commission comprend notamment "*six personnalités choisies en raison de leur compétence et connues pour leurs travaux, leurs activités, leurs connaissances sur les problèmes de protection sociale des ministres et des membres des congrégations et collectivités religieuses des divers cultes, et les questions relatives au statut juridique des cultes et aux problèmes de sociologie religieuse*" (art. R 721-1, CSS).

Deux remarques s'évincent de l'étude de ce régime de sécurité sociale. Tout d'abord, aux notions d'associations cultuelles et de congrégations, la loi de 1978 a ajouté la catégorie de collectivité religieuse. Ce complément résulte des travaux et des propositions du député Delaneau, rapporteur du texte du pro-

jet de loi à l'Assemblée nationale<sup>39</sup>. En rappelant la diversité des structures culturelles et religieuses de rattachement des personnels religieux concernés, le député Delaneau faisait observer que *“la vieille jurisprudence qu'utilisait le Conseil d'État pour définir la congrégation – existence de vœux, vie contemplative, vie de piété, port d'un costume – apparaît donc souvent dépassé et de toute façon insuffisante... Il serait souhaitable sur ce point que le texte s'appuie sur une terminologie plus souple qu'un vocable susceptible éventuellement d'une interprétation restrictive”*. Le projet de loi a donc pris acte de ces distinctions en relevant l'hétérogénéité des régimes juridiques religieux. Il a, par conséquent, procédé à un élargissement de la notion de structure de rattachement des personnels religieux en ne les subordonnant pas aux seules congrégations catholiques ni à une communauté déterminée.

Pour autant, la loi laisse entier un problème pratique de définition redoutable. Dans l'article intitulé *“Le régime de la sécurité sociale des ministres du culte, membres des congrégations et collectivités religieuses”* (L'Année canonique, 24, 1980, pp. 305-326), Yves Géraldy précisait que *“l'emploi du pluriel laisse supposer que le nouveau régime doit un peu s'appliquer à l'ensemble des cultes en France”*. Le système ainsi mis en place comporte en germe la question de l'autorisation d'affiliation qui doit nécessairement vérifier les éléments distinctifs de la collectivité religieuse et du ministre du culte. Encore une fois l'enjeu reste celui de la définition du culte et de la religion.

Par ailleurs, le droit de la sécurité sociale des personnels religieux et des ministres du culte (Code de la sécurité sociale) est, d'une certaine façon, subordonné aux définitions du droit du travail (Code du travail) et à la prise en compte des relations juridiques qui se nouent entre le ministre du culte et les tiers (par exemple, association de « rattachement » et « bénéficiaires » du ministère cultuel). Le contentieux porté devant les cours et les tribunaux a suscité des solutions casuistiques qui restent fragiles en raison de la volatilité des définitions, source de contentieux. Les juridictions ont progressivement bâti des solutions qui déterminent les décisions publiques en matière d'assujettissement aux obligations sociales des collectivités et des personnels religieux. La situation juridique des personnels religieux reste en effet complexe en raison précisément de l'imbrication des normes étatiques et des normes religieuses. Religieux, religieuses, ministre du culte, état et/ou profession? Le droit de la sécurité sociale est ici largement déterminé par la question centrale des définitions déjà évoquée ci-dessus. Reste perpétuellement en balance la qualification juridique du statut et des activités des personnels religieux.

Par exemple, un « traitement », ou une rémunération, réservé à un ministre du culte fait-il de lui *ipso facto* un « permanent » d'une communauté, un « pro-

<sup>39</sup> Rapport Delaneau, Assemblée Nationale., 3274, JO, 1<sup>er</sup> décembre 1977.

fessionnel » de la religion salarié comme le sont les pasteurs et les rabbins à la charge de leurs associations? Question d'importance dès lors que le droit de la sécurité sociale accorde une grande importance aux conditions matérielles d'exercice d'une activité, indépendamment du statut déclaré, des qualifications préalables, en d'autres termes des définitions religieuses ou culturelles. Le réalisme du droit de la sécurité sociale n'a ici rien à envier à celui du droit fiscal, matière d'application stricte, sans états d'âme.

Les conditions légales du régime public de protection sociale des personnels religieux reflètent cette multiplicité des statuts et des activités. La « loi fondatrice » n°78-4 du 2 janvier 1978 «*relative aux régimes d'assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse, applicables aux ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses*» a traduit, dans les faits et dans le droit, le souci du législateur de prendre en considération l'hétérogénéité des statuts et la multiplicité des activités des ministres des cultes. La jurisprudence est intervenue diversement pour délimiter le régime applicable aux personnels religieux en droit social. Il s'agit des principaux domaines que le juge ait eu à connaître indépendamment du contentieux classique de la police du culte, les situations sociale et fiscale faisant apparaître de notables différences de traitement. Le débat sur cette différence de traitement renvoie au pluralisme des conditions religieuses des pratiques culturelles. La loi de 1978 a posé les conditions d'un droit à la différence dans le strict respect de l'ecclésiologie affichée par chaque culte. Elle a assuré un point d'équilibre et de conciliation entre l'ordre juridique et les systèmes religieux. Puisque l'économie du régime juridique de la laïcité impose une démarche pluraliste et égalitaire, en droit de la sécurité sociale des cultes, la tentative d'uniformisation des statuts et des activités, en référence à la situation archétype du « prêtre catholique » est des plus hasardeuses. La disparité des situations (relations et contenu des statuts et des activités dont la durée dans le temps et les conditions d'exercice – par exemple, salariat pour le rabbin et activité libérale pour le prêtre catholique), dans le respect de l'égalité des personnes devant la loi sociale, appelle un important effort d'explication et d'analyse juridique. C'est souvent affaire de compréhension des subtilités du droit social des cultes, fondées sur une histoire, des textes de loi et une abondante jurisprudence aux confins du droit du travail et du droit de la sécurité sociale.

#### 4, CONCLUSION

L'imposante construction des montages juridiques exigée en France par le respect du droit religieux étatique fait l'objet de rares études spécialisées. Elle est d'une certaine façon « confidentielle », connue et pratiquée par une poignée

de spécialistes, principalement quelques avocats et notaires. Elle repose sur d'épineuses questions en terme de définition, de qualification et d'interprétation juridique. En effet, technique et subtil, le droit applicable n'est pas théorique ou idéologique. Il appelle de solides connaissances pratiques et l'expérience professionnelle, dans le creux des dossiers juridiques, au delà des explications philosophiques ou des constructions sociologiques. Sa mise en œuvre implique le recours à deux types de logiques. L'une, sociale, fondée sur des perceptions communes et des représentations symboliques sur « le religieux » souvent éloignées des réalités (perception/réalité). L'autre, juridique, en terme d'identification qui conditionne les mécanismes publics de « reconnaissance » (identification/reconnaissance).

C'est à ces conditions que l'application du droit peut, à la fois, garantir et protéger l'exercice des libertés publiques de religion et de culte. L'amateurisme et l'approximation en la matière peuvent conduire tout droit à des litiges fiscaux ou sociaux (à l'issue de contrôle des Unions de recouvrement des cotisations sociales et d'allocations familiales, par exemple) dont les implications financières sont lourdes. Amateurisme et approximations expliquent l'actuelle augmentation devant les tribunaux des litiges civils contractuels qui divisent les dirigeants associatifs musulmans sur fond de personnalisation des enjeux et d'épineuses questions sur la régularité fiscale du financement de leurs activités. La rigueur et le professionnalisme sont ici indispensables au delà des incessants débats sur la laïcité et ses interprétations fluctuantes qui se situent souvent aux antipodes du droit applicable, comme si le discursif de l'ordre linguistique devait s'effacer devant la norme juridique commune. C'est un tout autre débat qui s'ouvre ainsi, non moins technique et subtil.

