LES EGLISES COMMUNALES

UN REGIME JURIDIQUE AU SERVICE D'UN BIEN COMMUN

UN DIALOGUE PERMANENT ENTRE AFFECTATAIRE ET MAIRE

I - L'Eglise communale, un patrimoine commun

A. Petit retour sur l'histoire de la propriété des biens ecclésiastiques, en particulier des Eglises communales

Au moyen-âge, dans l'ancien droit, la question n'est pas posée en termes de propriété mais d'administration, de garde, d'entretien des biens ecclésiastiques. La notion de propriété au moyen-âge n'est pas du tout celle d'aujourd'hui. On ne raisonnait pas en termes de personne propriétaire. Ainsi, on parlait d'un droit de garde général du roi sur les églises de son royaume. Dès l'époque carolingienne, le roi se présente comme le protecteur, le gardien des églises. Il s'emploie à faire respecter l'affectation avec le soutien des autorités ecclésiastiques. A l'époque, l'affectation des églises n'est pas exclusive : elles sont utilisées pour de multiples activités autres que religieuses, notamment des activités profanes conformes à l'esprit du lieu

Révolution, c'est la consécration du droit de propriété au sens du code civil tel que nous l'appréhendons aujourd'hui[1], et corrélativement, ce qu'on a appelé la nationalisation des biens du clergé, c'est-à-dire que « tous les biens ecclésiastiques sont mis à la disposition de la nation » et par décret du 2 novembre 1789, est organisée la vente des biens nationaux. Peu d'édifices du culte seront concernés par la vente des biens nationaux ce qui montre que ce type de patrimoine s'accommode mal d'un mode d'appropriation privée. Les églises demeurent des propriétés publiques (Etat, Communes Départements [2]– voir circulaire ministérielle du 23 juillet 2011)

Avec le concordat en 1801, les édifices du culte sont *« mis à la disposition des évêques »*. Ceci concerne « *grosso modo* 40 000 églises et chapelles paroissiales 30 000 presbytères, des évêchés, des grands et des petits séminaires »[3]. Le budget public des cultes créé avec le concordat, était une conséquence directe de la suppression de la dîme ainsi que de la nationalisation des biens du clergé puisqu'elles privaient de ses moyens d'existence un clergé diocésain qui restait publiquement en fonction.[4] Une fois de plus, ici, le concordat ne règle pas la question de la propriété. C'est la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, par deux avis, tranchera en faveur de la propriété communale pour des raisons bien pratiques, tranchera.[5] Il en est de même pour les presbytères et autres bâtiments (Séminaires, palais épiscopal).

A partir de 1802, la circulaire ministérielle sur les édifices du culte du 29 juillet 2011 précise : « *Les édifices des cultes reconnus, construits entre la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802 et celle du 9 décembre 1905, étaient la propriété, soit des établissements publics*

---

[1] Ainsi le droit de propriété trouve sa source dans l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et pour Portalis, le droit de propriété est une institution fondamentale sur laquelle toutes les institutions sociales reposent.

[2] Voir circulaire ministérielle du 23 juillet 2011 page 4.

[3] POULAT (Emile) *Scruter la loi de 1905*, p.182

[4] Op.cit

[5] MESSMER (Francis), Traité de droit français des religions, édition 2003, n°256 et suivants, p.104

du culte, soit des communes. En vertu du principe selon lequel « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous » (article 552 du code civil), les édifices qui ont été construits pendant cette période aux frais des fidèles sur des terrains communaux ont été intégrés dans le domaine public des communes. A l'inverse, ceux édifiés sur des terrains appartenant aux établissements publics du culte (menses, fabriques. conseils presbytéraux ou consistoires) *étaient la propriété de ces derniers.*

B. Au-delà de la séparation des Eglises et de l'Etat de la loi du 9 décembre 1905, une solution de continuité pour les édifices du culte : la notion d'affectation au culte

Comme l'indique Emile Poulat, « La loi de 1905 est d'abord une histoire de droits, de biens, de sous, fondée sur le principe d'un partage équitable … et de rapports nouveaux.».[6] En effet, si la loi du 9 décembre 1905 a une forte portée symbolique, son contenu est beaucoup plus modeste au sens où l'essentiel des dispositions règlent des questions très pratiques. En effet, le législateur supprime le budget public des cultes ainsi que les établissements publics du culte. Or, les établissements lesquels étaient propriétaires de biens, en particulier d'églises. Il faut donc trouver une solution : qui va devenir propriétaire de ces édifices ? C'est dans cette perspective que loi du 9 décembre 1905 a créé en guise de support institutionnel du culte, l'association cultuelle destinée à recevoir la propriété des biens des établissements publics ecclésiastiques. Cependant, le culte catholique a refusé des associations cultuelles[7]. De nouveau, le gouvernement se trouve face à un problème pratique : à qui transférer la propriété des biens des établissements publics du culte supprimée par la loi ?

La difficulté sera résolue par deux lois successives :

- d'une part, l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 prévoit qu' *« à défaut d'associations cultuelles, les édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion »;* **c'est de la loi du 9 décembre 1905 (article 13)combinée à cette loi que nait le régime de l'affectation**
- d'autre part, l'article 1er de la loi du 13 avril 1908 est venu compléter ce dispositif en modifiant le paragraphe 1 de l'article 9 de la loi du 9 décembre 1905, précisant ainsi que par exception au régime des attributions de biens par décret, les édifices affectés au culte lors de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905 et les meubles les garnissant deviendront la propriété des communes sur le territoire desquelles ils sont situés s'ils n'ont été ni restitués ni revendiqués dans le délai légal. **Cette loi règle la question de la propriété.**

La loi de 1908 concernait assez peu d'églises pour le culte catholique dans la mesure où elles étaient déjà propriétés communales, ce qui a été confirmé par l'article 12 de la loi du 9 décembre 1905 en ces termes : « *Les édifices qui ont été mis à la disposition de la nation et qui, en vertu de la loi du 18 germinal an X, servent à l'exercice public des cultes ou au*

[6] POULAT (Emile) *Scruter la loi de 1905*, p.26

[7] L'organisation de ces structures telle qu'elle était fixée par la loi ne permettait pas au culte catholique d'assumer son organisation interne. Ce n'est qu'en 1921-1923, avec les accords entre le gouvernement et le Saint Siège

logement de leurs ministres (cathédrales, églises, chapelles, temples, synagogues, archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires), ainsi que leurs dépendances immobilières et les objets mobiliers qui les garnissaient au moment où lesdits édifices ont été remis aux cultes, sont et demeurent propriétés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant pris la compétence en matière d'édifices des cultes. ».

En conclusion, pour les édifices du culte, c'est bien une solution de continuité qui a prévalu au-delà de la Séparation des Eglise et de l'Etat. Il est intéressant de constater qu'au cours de cet historique, il a pu être statué sur le sort de ces édifices sans se préoccuper davantage de la question de leur propriété ? N'est-ce pas le signe que ces édifices sont avant tout du ressort d'un patrimoine commun ? N'y-a-t-il pas dans ce patrimoine quelque chose qui transcende la question de la propriété ? Aujourd'hui, ces lieux n'offrent-ils pas un temps de pose, de repos, de silence et de recueillement ? Dans une revue consacrée aux Eglises, un auteur précise « Croyants ou non, ces habitants tenaient à la présence symbolique de l'Eglise de leurs ancêtres, marqueur spirituel et humain de leur terroir.... » tandis qu'un autre reprenant Marcel Proust évoque les Eglise comme étant des « lieux de mémoire et d'identité culturelle ». A l'occasion d'un colloque : « Les Eglises en conversation avec les pratiques culturelles », Jean-Paul Delevoye énonce à ce propos : « A l'évidence, des lieux de rassemblement, des lieux de résonnance universelle, des lieux de quelque chose qui vous dépasse et qui vous transcende sont aujourd'hui plus nécessaires que jamais. »

C. Un duo Maire –affectataire : la nécessité d'un dialogue

1. Le dialogue : un dispositif induit par la loi du 9 décembre 1905

En effet, il convient de se remettre dans le contexte de la loi du 9 décembre 1905, qui en séparant les Eglises de l'Etat, situe les deux acteurs dans un type nouveau de rapport. Avant 1905, il y avait un service public des cultes, un budget public des cultes. Comment fonctionner si l'on supprime l'un et l'autre ? Selon quelles modalités vont s'établir ces nouveaux rapports ? L'un et l'autre doivent-ils s'ignorer du fait de la séparation ainsi instituée ? Il faut donner des points de repère. A ce sujet, nous pouvons à première vue être surpris de la manière dont la loi du 9 décembre 1905 traite avec autant de minutie la question de la règlementation des sonneries de cloches. L'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 énonce *« les sonneries de cloches seront réglées par un arrêté municipal et, en cas de désaccord entre le maire ou le président de l'association cultuelle, par arrêté préfectoral ».* L'article 52 en précise la procédure *« l'arrêté pris dans chaque commune par le maire à l'effet de régler l'usage de cloches tant pour les sonneries civiles que pour les sonneries religieuses est communiqué au président ou directeur de l'association cultuelle. Un délai de 15 jours est laissé à celui-ci pour former à la mairie s'il y a lieu, une opposition écrite et motivée, dont il lui est délivré récépissé. A l'expiration dudit délai, l'arrêté du maire est exécutoire dans les conditions prévues par les articles 95 et 96 de la loi du 5 avril 1884 (article L2212-2 du code général des collectivités publiques).* L'article 51 ajoute *« les cloches des édifices servant à l'exercice public d'un culte peuvent être employées aux sonneries civiles dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours ».* En fait, ces dispositions sont emblématiques en ce qu'elles définissent l'archétype des relations nouvelles à établir entre le culte et les pouvoirs publics sous le mode du dialogue. Si le terme n'est pas

présent dans le texte légal en tant que tel, la procédure décrite de manière exemplaire pour les sonneries de cloches y invite. Nous sommes bien loin d'une séparation stricte au sens où les deux acteurs L'Etat et l'Eglise s'ignoreraient. Dans un article publié récemment, l'ancien chef du bureau central des cultes déclarait que le terme le plus adéquat pour résumer le contenu de son activité était le terme de 'dialogue'. Il déclare : « Déduire du principe de séparation que les cultes et l'Etat doivent mutuellement s'ignorer constitue un grave contresens. D'une part, parce que les cultes vivent au sein de la société, et qu'ils doivent se soumettre à ses règles. D'autre part, parce que l'Etat ne peut faire abstraction des forces qui animent le corps social et dans lesquelles une partie de ses citoyens se retrouvent. »[8].

2. Propriété publique, domanialité publique d'un côté, affectation légale au culte de l'autre : une auto-limitation respective des pouvoirs du maire et de l'affectataire.

a) Le régime de l'affectation légale au culte

Ce régime juridique a été mis en place dès la loi du 9 décembre 1905 combiné à la loi du 2 janvier 1907 précité.

Le chef d'orchestre de ce dispositif est l'affectataire, soit pour le culte catholique, le curé de la paroisse en communion avec son évêque selon décisions de la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 23 janvier 1920, *abbé Barraud et autres)* L'affectataire ne dispose pas de l'affectation cultuelle, il doit en assurer la garantie, c'est-à-dire qu'il est le garant que tout ce qui se passe dans un édifice est conforme au culte. De son côté le maire doit garantir le libre exercice du culte, liberté publique consacrée le Conseil Constitutionnel

Le périmètre de l'affectation légale au culte, c'est à dire le périmètre qui demeure sous la responsabilité de l'affectataire concerne l'église elle-même mais également **ses dépendances matérielles et fonctionnelles** (Voir circulaire ministérielle du 21 juillet 2011 sur les édifices du culte)

Dès lors que ce périmètre est concerné, rien ne peut se faire sans l'accord de l'affectataire (Par exemple institution de paiement de droits pour l'accès Trésor (CE , 4 novembre 1994, *Abbé Chalumey*). En ce sens, l'affectation légale au culte a été qualifiée par la jurisprudence **« d'exclusive »**. Elle est également **perpétuelle et gratuite** (article 13 de la loi du 9 décembre 1905 précité)

En quelque sorte, le régime de l'affectation légale au culte limite les prérogatives du Maire qui ne dispose pas de la jouissance de l'édifice. Dans un arrêt du Conseil d'Etat (CE, 1er mars 1912, Commune Saint Dezéry) les magistrats ont considéré « *que la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat n'a pas rendu aux communes le droit*

[8] THIRODE louis-Xavier, « Le dialogue entre les cultes et l'Etat » in *Patrimoine et cadre de vie »*, septembre 2014, n°193

de disposer des églises dont elles sont propriétaires » du fait de l'affectation légale au culte grevant l'édifice. Ils en concluent qu'une municipalité ne peut accorder la jouissance de l'église à l'affectataire au moyen d'un bail et qu'une délibération prise en ce sens par un conseil municipal serait nulle. Il en est de même pour le mobilier. Un auteur précise : « *la jurisprudence civile décide donc sans hésitation, que le mobilier cultuel a été grevé par les lois de Séparation, d'une affectation bien précise : celle-ci s'oppose à sa jouissance par la Commune propriétaire* »[9]Ainsi, le Maire ne saurait sortir le mobilier de l'édifice. En 1925, le juge déclare engagée la responsabilité personnelle du maire pour avoir soustrait un brancard mortuaire à l'issue d'un enterrement, en vue de le placer dans un local municipal, et lui ordonne de le remettre dans l'église[10].

Mais l'affectataire ne dispose de l'édifice et de son mobilier que dans le cadre de l'affectation légale au culte. Ainsi, comme le maire, le curé affectataire ne saurait pas plus disposer du mobilier pour le transférer dans un autre édifice (Sauf bien sûr avec l'accord du propriétaire), en tout cas certainement pas dans le presbytère

Tout au moins, la municipalité ne retrouvera la libre disposition de l'édifice et/ou de son mobilier qu'après qu'ait été mise en œuvre la procédure de désaffectation telle que décrite à l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905[11] (Nécessité selon les cas d'une loi, décret en Conseil d'Etat, et depuis 1970, par arrêté préfectoral avec l'accord écrit de l'évêque)

Ce principe du respect de l'affectation légale au culte a été réaffirmé de manière emblématique assez récemment, à l'occasion d'un référé-liberté porté devant le Conseil d'Etat. Celui-ci s'est prononcé dans un cas d'espèce où en dépit de l'opposition du curé de la commune Massat, le maire avait autorisé l'organisation dans une église communale, d'une représentation théâtrale, d'une exposition et d'une conférence commémorant le 60ème anniversaire de la libération des camps de concentration. Dans l'ordonnance de référé du 25 aout 2005, **les magistrats du Conseil d'Etat ont conclu que le maire, en se dispensant non seulement d'obtenir l'accord du ministre du culte en charge de la garde et de la police de l'église, et en passant outre l'opposition motivée du curé affectataire, a porté une atteinte grave à l'une des composantes de la**

[9] KERLEVEO (Jean), *l'Eglise catholique en régime de séparation* tome 1 l'occupation des églises par le desservant et les fidèles, p.165

[10] Trib civ Ruffec, 11 février 1925 ; KERLEVEO (Jean), *l'Eglise catholique en régime de séparation* tome 1 l'occupation des églises par le desservant et les fidèles, p.157

[11] L'article 13 §2 de la loi du 9 décembre 1905 prévoit « *La cessation de cette jouissance, et, s'il y a lieu, son transfert seront prononcés par décret, sauf recours au Conseil d'Etat statuant au contentieux :*
1° Si l'association bénéficiaire est dissoute :
2° Si, en dehors des cas de force majeure, le culte cesse d'être célébré pendant plus de six mois consécutifs :
3° Si la conservation de l'édifice ou celle des objets mobiliers classés en vertu de la loi de 1887 et de l'article 16 de la présente loi est compromise par insuffisance d'entretien, et après mise en demeure dûment notifiée du conseil municipal ou, à son défaut du préfet :
4° Si l'association cesse de remplir son objet ou si les édifices sont détournés de leur destination ;
5° Si elle ne satisfait pas soit aux obligations de l'article 6 ou du dernier paragraphe du présent article, soit aux prescriptions relatives aux monuments historiques.
La désaffectation et ces immeubles pourra, dans les cas ci-dessus prévus être prononcée par décret rendu en Conseil d'Etat. En dehors de ces cas, elle ne pourra l'être que par une loi.

liberté du culte, liberté fondamentale, alors même qu'aucune célébration d'un office religieux n'était prévue aux dates fixées pour les manifestations autorisées. Dans une formule générale, les magistrats retiennent : « *Considérant que* ***la liberté du culte a le caractère d'une liberté fondamentale ;*** *que, telle qu'elle est régie par la loi, cette liberté ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public ;* ***qu'elle a également pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte.*** »

b) Eglises communales et le mobilier les garnissant avant 1905: régime de domanialité publique de la Commune

Autant, le principe de l'affectation légale au culte résulte des textes mêmes des lois du 9 décembre 1905 et 2 janvier 1907, autant ce n'est pas le cas du caractère de dépendance du domaine public dont relèvent les églises communales.

Au sortir de la loi du 9 décembre 1905, certaines décisions ont même considéré qu'elles appartenaient au domaine privé de la Commune[12]. D'autres, à l'inverse, ont retenu le principe de domanialité publique. Dans une espèce, le commissaire de gouvernement Corneille affirme : « Les églises, disait-il ne font pas partie du domaine privé, elles ne sont pas des propriétés auxquelles s'applique textuellement l'article 90, sur lesquelles le Conseil municipal a les attributs de l'article 544 du code civil...Tous les auteurs...affirment *l'indisponibilité* absolue des églises par la commune propriétaire. »[13].

Paradoxalement, c'est un arrêt de la cour d'appel de Paris qui a conclu le premier en 1933, de manière expresse, au caractère de dépendance du domaine public pour les édifices du culte. Il indique en ces termes : « une église, propriété d'une collectivité publique, lieu public affecté directement à l'usage du public pour célébrer le culte, et ouvert sans distinction à tous les habitants, qui veulent y pénétrer, présent le caractère d'une dépendance du domaine public et non du domaine privé de la commune,.... »[14]. Le Conseil d'Etat viendra confirmer ce dispositif beaucoup plus tard en 1949 dans l'affaire Carlier. Ainsi la circulaire ministérielle sur les édifices du culte énonce : « *Un édifice grevé de l'affectation légale au culte appartenant à une personne publique (Etat, département ou commune) relève de son* ***domaine public****, non parce qu'il est affecté à un service public (les cultes n'ont plus cette qualité depuis 1905) mais parce qu'il est réservé à t'exercice d'un culte ouvert à tous et à la disposition des fidèles par détermination de la loi (CE, 18 novembre 1949, Sieur Carlier).* »

S'agissant du mobilier, s'il est classé au titre des monuments historiques, il ressort incontestablement du domaine public de la Commune. Le régime a été plus incertain pour le

---

[12] CE, 10 août 1917, Baldy, Rec CE 1917, p.637 ; KERLEVEO (Jean), *l'Eglise catholique en régime de séparation* tome 1 l'occupation des églises par le desservant et les fidèles, p.142

[13] CE, 20 juin 1913, abbé Arnaud, Rec CE p.716. KELRVEO (Jean), *l'Eglise catholique en régime de séparation* tome 1 l'occupation des églises par le desservant et les fidèles, p.141-142

[14] CA Paris, 13 mai 1933 ; KERLEVEO (Jean), *l'Eglise catholique en régime de séparation* tome 1 l'occupation des églises par le desservant et les fidèles, p.147

reste des objets mobiliers garnissant les édifices du culte et leur domanialité publique résulte de l'article L 2112-1 du CGPPP selon lequel « *Sans préjudice des dispositions applicables en matière de protection des biens culturels, font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique* » (introduit dans le code au 1er juillet 2006)

Après 1905, s'est développé un contentieux autour de l'usage privatif des chaises que les curés-affectataire pratiquaient en apposant des marques moyennant versement d'une redevance par les familles pour lesquelles les chaises étaient ainsi privatisés et réservés. La cour de cassation a estimé qu'un desservant n'a de pouvoir d'exercer sur les meubles visés par la loi du 2 janvier 1907 que des droits résultants de la mise de ces meubles à sa disposition pour la pratique de la religion[15]. Elle a considéré qu'apposer des marques sur les chaises et percevoir pour leur location une somme d'argent, constituent « **une atteinte indûment portée au droit de propriété de la Commune.** » Mgr Kerlévéo commente « **L'illégalité de la redevance des chaises montre déjà par elle-même, que l'utilisation du mobilier est collective et non privative.** »[16].

c) Un régime de domanialité publique dérogatoire au droit commun: L'article L 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques.

Le régime est évolutif au-delà de la loi du 9 décembre 1905. En témoigne l'article L2124-31 introduit en 2006 dans le code général de la propriété des personnes publiques, et selon lequel : « *Lorsque la visite de parties d'édifices affectés au culte, notamment de celles où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits, justifie des modalités particulières d'organisation, leur accès est subordonné à l'accord de l'affectataire. Il en va de même en cas d'utilisation de ces édifices pour des activités compatibles avec l'affectation cultuelle. L'accord précise les conditions et les modalités de cet accès ou de cette utilisation. Cet accès ou cette utilisation donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit peut être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire.* »

Il doit être retenu de ce dispositif légal :

- La nécessité d'un accord de l'affectataire pour toute activité compatible se tenant dans l'édifice, en particulier pour les visites lorsque celles-ci nécessitent des modalités particulières d'organisation
- Cet accord précise les modalités d'accès et d'utilisation

Il s'agit d'un régime de domanialité publique dérogatoire au droit commun car si le principe d'une redevance domaniale est prévu :

---

[15] CCass, 15 juillet 1912 ; KERLEVEO (Jean), *l'Eglise catholique en régime de séparation* tome 1 l'occupation des églises par le desservant et les fidèles, p.163

[16] KERLEVEO (Jean), *l'Eglise catholique en régime de séparation* tome 1 l'occupation des églises par le desservant et les fidèles, p.163

- Elle nécessite l'accord de l'affectataire qui fixe les modalités d'accès.
- Elle est facultative (Elle est obligatoire dans le droit commun de la délivrance des occupations du domaine public)
- Elle est partageable (Elle n'est pas partageable selon le droit commun de la domanialité publique)

Ce régime dérogatoire au droit commun de la domanialité publique se justifie au regard de la nécessaire cohérence avec le régime de l'affectation légale au culte dont l'un des caractères est la gratuité (articles 13 et 17 de la loi du 9 décembre 1905)

Nous verrons des cas d'application de ce dispositif avec la question des antennes installés dans les clochers.

Conclusion du I : Si l'on doit raisonner au sens du droit de propriété tel qu'il résulte de sa codification dans le code civil à l'article 544[17] « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.* », l'église communale ne ressort pas de ce type de propriété exclusive. D'une part, les prérogatives du propriétaire et de l'affectataire doivent se combiner sans que l'un ne jouisse totalement de toutes les prérogatives du propriétaire (La Commune) et sans que l'autre puisse prétendre à se comporter en propriétaire (L'affectataire). L'affectataire ne dispose pas de l'affectation cultuelle, il doit en assurer la garantie. C'est donc un régime juridique très original qui en découle, lequel est traduit par la notion de domanialité publique combinée à celle d'affectation légale au culte. D'autre part, la loi du 9 décembre 1905 a procédé à des mesures d'office de classement au titre des monuments historiques tant des églises que de leur mobilier[18] ; mesures provisoires avant de procéder à un classement définitif. Un auteur restitue la loi du 31 décembre 1913 (ancêtre de la loi de 1887 visée dans la loi de 1905) dans son contexte historique en précisant « *Le texte de 1913 se caractérise avant tout par une limitation forte faite au droit de propriété. En effet, la grande innovation du texte est le classement d'office du bien immobilier (immeuble), qu'il appartienne à une personne publique ou privée, et dont la conservation présente un intérêt public du point de vue de l'art ou de l'histoire. Or sous la 3ème République, le droit de propriété est encore appréhendé avec une aura sacrée qu'on ne saurait limiter : au début du XX°, la France reste un pays à dominante rurale, farouchement attaché à la propriété garantie par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.* »[19]. C'est encore là le signe que les églises communales constituent un véritable patrimoine commun qui transcende les intérêts des acteurs en présence. Sur un autre registre, dans un avis du Conseil d'Etat du 5 mai 1962, les magistrats ont admis en déduction de l'impôt sur le revenu (A l'époque, il n'existait par les articles 200 et 238 bis dans leur version actuelle pour les associations cultuelles) les dons faits à des « *œuvres ou organismes*,[qui] *lorsqu'ils pourvoient à la construction et à l'entretien d'édifices qui servent au culte, doivent, en raison*

[17] KERLEVEO (Jean), *l'Eglise catholique en régime de séparation* tome 1 l'occupation des églises par le desservant et les fidèles, p.147

[18] KELRVEO (Jean), *l'Eglise catholique en régime de séparation* tome 1 l'occupation des églises par le desservant et les fidèles, p.169

[19] ROELLINGER (Mathilde), « Il y a cent ans, la loi sur les monuments historiques » *in La vie des idées, 7 mars 2014*

des préceptes qui sont formulés dans ces édifices, des mouvements d'entraide que l'on y détermine et des rassemblements qui y sont provoqués , être regardés comme possédant un caractère philanthropique éducatif social ». Il y a donc bien ici une contribution à l'intérêt général. D'ailleurs, le commissaire de gouvernement, Corneille, dans ses conclusions sous l'arrêt Commune de Monségur[20], disait à propos des églises que dès lors qu'elles sont destinées au public, elles présentent une « utilité générale » et 'ainsi les travaux effectués sur ces édifices ont le caractère de « travaux publics »[21].

II – Droits et devoirs de l'affectataire et du maire dans la gestion quotidienne de l'Eglise communale : la nécessité d'une coopération

A. La gestion des clés, gardiennage

Sur ce point, le décret du 16 mars 1906 pris pour application de la loi du 9 décembre 1905 prévoit une réglementation précise à l'article 52 : « *Une clef du clocher est déposée entre les mains du président ou directeur de l'association cultuelle* [soit le curé affectataire pour le culte catholique], *une autre entre les mains du maire qui ne peut en faire usage que pour les sonneries civiles mentionnées à l'article précédent et l'entretien de l'horloge publique. Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église est déposée entre les mains du maire.* ». Ainsi, au regard des textes, le curé affectataire est le détenteur principal de clés, fixe les horaires d'ouverture et de fermeture de l'édifice[22], le maire n'en disposant que dans des cas limitativement énumérés par la loi. Celui-ci détient à cet égard une compétence résiduelle (En effet, dans le régime de l'affectation légale au culte, la jouissance de l'édifice appartient à l'affectataire et non au propriétaire). La circulaire ministérielle du 29 juillet 2011 sur les édifices du culte confirme : « *Dans l'arrêt du 24 mai 1938, Abbé Touron, le Conseil d'Etat a considéré que la remise au maire d'une clé de la porte de l'église n'est nécessaire que si l'accès au clocher n'est pas indépendant de celui de l'église.* ». La même circulaire précise : « *Enfin, le maire ne peut procéder à la* ***fermeture de l'édifice du culte*** *sans porter atteinte au livre exercice du culte, sauf circonstance exceptionnelle justifiant une telle décision (CE, 8 février 1908, Abbé Déliard).*

La gestion quotidienne de l'accès à l'édifice nécessitera certainement des modalités de coopération entre le maire et l'affectataire. Par exemple, s'il y a un sinistre qui affecte l'intégrité du bâtiment (Par exemple, inondation,), il est bien évident que l'affectataire devra permettre l'accès de l'Eglise au maire afin de lui permettre d'effectuer les constats et déclarations pour les assurances.

La difficulté aujourd'hui tient au fait que les affectataires ayant plusieurs clochers, leur présence auprès de chaque église n'est pas évidente. Dans cette hypothèse, il est toujours possible de profiter du dispositif du gardiennage. Une lettre du ministère de l'intérieur du 11 mars 1997 précise que « *si c'est au maire qu'il appartient de nommer par arrêté la*

[20] CE 10 juin 1921, Commune de Monségur

[21] KERLEVEO (Jean), *l'Eglise catholique en régime de séparation* tome 1 l'occupation des églises par le desservant et les fidèles, p.147

[22] « C'est ainsi à celui qui a la disposition des lieux et à lui seul que reviennent la possession et l'usage des clefs, et donc la maitrise des horaires d'ouverture de l'Eglise », Un siècle de la laïcité, rapport public, Conseil d'Etat, 2004, p.308 ; CE, 24 février 1912, Abbé Sarralongue, rec.p.250

personne....Cependant, compte tenu du fait, en particulier, de la nécessité pour le gardien de pénétrer à l'intérieur de l'église dont les clés sont entre les mains du seul affectataire, il résulte en pratique que sa nomination ne peut de faire contre la volonté dudit affectataire.». **Il faut donc l'accord de l'affectataire sur la personne nommée pour le gardiennage.** Il est ajouté que « *les composantes de cette mission peuvent être précisées par écrit après avis de l'affectataire.* ». Le montant de l'indemnité de gardiennage fait l'objet d'une revalorisation annuelle (474.22 euros pour un gardien résidant dans la Commune, et 119,55 euros pour un gardien ne résidant pas dans la Commune mais visitant l'édifice à périodes rapprochées)

B. Travaux et entretien des églises Communales

La circulaire ministérielle sus-visée indique : « *La loi du 13 avril 1908 (article 5) a ajouté un dernier alinéa à* ***l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905****, qui permet à l'Etat, aux départements et aux communes d'engager les dépenses nécessaires pour les seuls travaux d'entretien et de conservation des édifices du culte dont la propriété leur a été reconnue par la loi du 9 décembre 1905* » et ajoute « *Bien que ces dépenses ne soient pas obligatoires pour les collectivités propriétaires, l'état des édifices du culte construit avant 1905 exige bien souvent que ces dernières entreprennent des travaux pour éviter que leur responsabilité soit engagée en cas de dommage (CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur).* »

Autrement dit, si le maire n'a pas l'obligation d'entreprendre les travaux, en revanche, il est responsable de la sécurité des visiteurs. Il sera donc à nouveau nécessaire de coopérer.

A. S'agissant des travaux à entreprendre : droits et devoirs de chacun

Les travaux entrepris sur une église communale ont le caractère de travaux public. Ainsi, en a décidé le Conseil d'Etat dans l'arrêt déjà cité à plusieurs reprises, *CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur.* **Dès lors seule, la collectivité publique peut les engager. En aucun cas, l'affectataire ne saurait entreprendre de tels travaux à sa seule initiative. En revanche, celui-ci peut procéder à l'intérieur de l'édifice à l'aménagement du mobilier pour les besoins de la liturgie** dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à l'intégrité de l'édifice (emprise mur et sol) et lorsque le mobilier n'a pas fait l'objet d'une mesure de classement au titre des monuments historiques.

Sont admis au titre des travaux d'entretien et de conservation qui peuvent être pris en charge sur fonds publics sans que cela ne constitue une subvention publique interdite au culte, les travaux de ravalement, chauffage, éclairage et peintures (Voir circulaire ministérielle du 29 juillet 2011 sur les édifices du cultes) ; de même pour les installations électriques et de chauffage si elles sont justifiées par la conservation des édifices et la sécurité des visiteurs.

La circulaire ministérielle sur les édifices du culte précise : « *Une collectivité publique propriétaire d'un édifice du culte peut prendre en charge les frais de réparation ou de* ***reconstruction de l'édifice existant ou même de construction d'un nouvel édifice en remplacement de l'ancien, sous réserve que les dépenses à sa charge n'excèdent pas les frais*** *de réfection qu'auraient nécessites la remise en état de l'édifice initial (CE, 22 janvier*

1937, Commune de Condé-sur-Noireau ; CE, 21 juillet 1939, Sieurs Bordier et autres). »

Les fidèles peuvent participer par des dons pour le financement des travaux. Dans cette hypothèse, l'association diocésaine (association cultuelle) qui collecte les dons et si besoin, délivrent des reçus fiscaux en contrepartie, effectuera auprès de la Commune **une offre de concours** égal au montant des sommes ainsi levées de manière à ce que ces sommes soient inscrites au budget et affecté aux travaux programmés sur l'église communale. **Si ces sommes couvrent l'intégralité du montant des travaux, la commune ne peut refuser l'offre de concours et doit obligatoirement entreprendre les travaux** (CE, 16 octobre 1945, chanoine Vaucanu). **De même, la Commune est obligée d'employer, en cas d'incendie ou de sinistre, la prime d'assurance au profit de la conservation de l'édifice[23].**

Le ménage et l'entretien courant sont en principe à la charge de la paroisse.

Il y a donc bien ici des éléments de coopération entre le culte affectataire et la collectivité publique propriétaire.

B. S'agissant de la répartition des responsabilités : modalités d'articulation

Comme indiqué plus haut, c'est à la **Commune qu'incombe la nécessité d'assurer la sécurité des visiteurs et des fidèles** (CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur)

La circulaire ministérielle précitée indique : « *Au vu des responsabilités que **les collectivités publiques**.... encourent en qualité de propriétaires d'un ou de plusieurs édifices du culte et des risques de se voir exposer à des frais importants en cas de sinistre, **il est indispensable qu'elles souscrivent, d'une part un contrat d'assurance couvrant les dommages concernant les bâtiments et les biens mobiliers** qu'ils contiennent (incendie, dégâts des eaux, bris de glace, vol, vandalisme, catastrophes naturelles, etc.) et **d'autre part une police de responsabilité civile pour les dommages éventuels pouvant atteindre des tiers et leurs biens** ».*

Ceci n'exclut pas pour autant une responsabilité de l'affectataire mais celle-ci vient dans un second temps. Celle-ci peut être engagée si une faute est établie à son encontre. Il lui est donc conseillé de souscrire une police de responsabilité civile, en tant qu'affectataire, pour couvrir les risques d'incendie, explosion, dégâts des eaux, etc. qui pourraient endommager les biens immobiliers et mobiliers dont il est affectataire. (C'est ce qu'on appelle la RC – affectataire).

En pratique, que ce soit du côté de la Commune propriétaire ou du curé affectataire, tout le monde a intérêt à ce que soit évité autant que possible un sinistre, et donc une fois de plus à coopérer. L'affectataire (ou la personne déléguée comme gardien) pourra avoir une vigilance particulière, en signalant à la Commune tout élément qui pourrait conduire à un sinistre (Par exemple, lieu mal éclairé, sol instable, vitraux sur le point de céder etc...). Il faut ici organiser la circulation de l'information.

Un sinistre peut, pour des raisons de sécurité, nécessiter de prendre des mesures de sauvegarde, notamment en rendant la partie endommagée inaccessible aux fidèles et au public. En revanche, cela n'autorise pas le maire à fermer purement et simplement l'édifice. En effet, la maire devant garantir le libre exercice du culte qui est une liberté publique, ne

[23] CE, Vital Pichon, cité dans le rapport du CE, « Un siècle de laïcité », édition la documentation française, p. 304.

pourra prescrire que des mesures absolument indispensables pour assurer la sécurité publique. De ce point de vue, les pouvoirs de police du maire se trouvent limités. La circulaire ministérielle sur les édifices du culte précité, le rappelle en ces termes : « ***le maire ne peut procéder à la fermeture de l'édifice du culte sans porter atteinte au libre exercice du culte, sauf circonstance exceptionnelle*** *justifiant une telle décision* (CE, 8 février 1908, *Abbé Déliard*) *notamment lorsque l'édifice menace de s'effondrer* (CE, 26 mai 1911, *Sieurs Ferry et autres*). Il est ajouté que « ***Si le maire peut faire usage de ses pouvoirs de police, ceux-ci doivent se limiter à des mesures strictement nécessaires*** *dès lors que l'édifice est affecté au culte »*

C. Au titre des activités compatibles dans l'édifice dans le cadre » de l'article L2124-31, la question des antennes d'une part, et d'autre part, celles des activités culturelles.

1. La question des antennes

Cette question est tributaire de nos temps modernes, et à cet égard, la hauteur des églises, suscite parfois des convoitises. Voilà de quelle manière des édifices plus que millénaires font irruption dans notre modernité et disent quelque chose de la culture du lien. Jean-Paul Delevoye au cours du colloque déjà cité évoquait ce basculement dans l'économie et 'interrogeait en ces termes : « Quel est le rôle que peut apporter dans la stabilisation, la cohésion de la société et dans le vivre-ensemble ce que représentent les édifices religieux ? »

Un contentieux s'est développé autour de l'installation des antennes dans les églises. Les magistrats ont été amenés à préciser les modalités d'application de l'article L2124-31 du CGPPP qui en constitue le cadre légal. Il en résulte :

- La **nécessité de requérir l'accord de l'affectataire** ; soit un accord en bonne et due forme. **L'accord** ne peut être un accord de principe (CAA Marseille, 22 novembre 2011), ni résulté d'un écrit non signé du desservant (ex un courrier émanant du conseil paroissial pour les économiques même si ce dernier est présidé par le curé- CAA Nantes, 29 novembre 2013)
- **La nécessité d'informer au préalable personnellement l'affectataire** (Un affichage administratif sur l'édifice ne saurait remplacer une telle information) qui doit avoir une connaissance exacte du projet (Par exemple, le simple fait d'avoir vu le projet ne suffit pas à établir que le curé aurait eu une connaissance exacte du contenu de la fresque – CAA Marseille, 22 novembre 2011) et des actes qui le constituent (Par exemple, permis de construire si antennes, CAA Nantes, 29 novembre 2013)

Il est indispensable de **disposer d'un accord écrit qui prévoit comme le requiert l'article L2124-31 les modalités d'utilisation** de cette portion du domaine publique. L'affectataire qui est garant d'une utilisation conforme à l'affectation légale au culte et qui délivre ou non son accord en conséquence.

2. La question des activités culturelles : nécessité d'un accord écrit de l'affectataire

Des efforts importants sont souvent faits par la Commune pour l'entretien des édifices. On comprend dès lors qu'il y ait une volonté légitime d'organiser dans les églises, des activités artistiques et culturelles mettant en valeur ce patrimoine.

A nouveau ici, ceci devra se faire en coopération avec l'affectataire.

En effet, selon les textes, c'est de la responsabilité exclusive du curé affectataire d'apprécier la compatibilité de ces activités culturelles avec l'affectation légale au culte. Le curé ne peut se dessaisir de cette responsabilité au profit d'un tiers, association ou collectivité même agissant en faveur de la sauvegarde de l'église dont il est affectataire. En revanche, nous pourrions concevoir qu'il délègue l'instruction du dossier à un laïc qu'il aurait missionné par écrit. Il peut déléguer l'instruction du dossier mais en tout état de cause, c'est à lui que revient à titre ultime la décision.

Dans le cadre du dispositif de l'article L2124-31 du CGPPP : **nécessité d'un accord écrit de l'affectataire**

- Précisant **le type de manifestation**
- Les **questions d'assurance**
- **Le respect de certains lieux.**
- Le versement d'une **participation aux frais et éventuellement le dépôt d'une caution**
- **Transmission de l'accord de l'affectataire par l'organisateur à la Commune**

En aucun cas, un tel accord peut être délivré à titre permanent pour un ensemble d'activités culturelles non précisées. Un tel accord serait nul de plein droit.

CONCLUSION GENERALE

Si la loi fixe un cadre attribuant des prérogatives aux uns et aux autres, c'est encore le dialogue qui reste au plan local et quotidien, le meilleur régulateur pour la gestion au quotidien de l'édifice (sonneries de cloches, travaux etc…) . C'est dans ce cadre que peuvent être promues des activités culturelles bien légitimes pour le rayonnement des églises communales. Celles-ci constituent un patrimoine commun et hors du commun, dans le cadre d'un régime juridique respectueux de son origine, consacré sous la notion juridique *d'affectation légale au culte*, le curé affectataire jouant le rôle de garant de la compatibilité des activités culturelles avec l'affectation légale au culte, car il ne s'agit ni de musées ni de salles de spectacle tandis que le maire garantit de son côté le libre exercice du culte

Anne-Violaine HARDEL
Responsable du service juridique
CEF
Le 11 avril 2015