

LE CADRE LEGAL DES EGLISES COMMUNALES

(Construites avant 1905)

PRINCIPES GENERAUX

Aux termes de la loi du 9 décembre 1905, et de ses modifications ultérieures, les édifices servant à l'exercice public des cultes et les objets mobiliers les garnissant sont propriétés de l'Etat et des communes. Concrètement, les cathédrales –du moins celles qui étaient en exercice en 1905- sont propriété de l'Etat, tandis que les églises construites avant 1905 sont, dans leur très grande majorité, la propriété des communes.

En vertu des dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, les cathédrales et les églises, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, sont mises à disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. **Cette affectation des édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, est gratuite, exclusive et perpétuelle.** Il ne peut être mis fin à la jouissance des biens, et, s'il y a lieu, à leur transfert qu'au terme d'une procédure de *désaffectation* [Cf note complémentaire n°3].

Conséquences pratiques

1. La commune est propriétaire de l'édifice lui-même et des meubles le garnissant en 1905. **En conséquence, il ne peut pas être entrepris de travaux sur l'immeuble ou sur les meubles, sans accord explicite de la commune propriétaire.**
2. La commune propriétaire n'a pas la jouissance de son bien. La loi du 2 janvier 1907 indique que le clergé, nommé par l'évêque du diocèse, est « ***affectataire des églises et des objets les garnissant*** ».
3. **Les édifices concernés doivent servir exclusivement à l'exercice, public ou privé, du culte catholique, ou à des activités culturelles compatibles avec le culte catholique au jugement du seul affectataire.**
4. Par sa jurisprudence, le Conseil d'Etat a précisé le contenu de cette affectation en étendant la catégorie des biens affectés, non seulement à l'édifice et aux meubles le garnissant, mais également aux sacristies et annexes de l'église, aux cours et jardins attenants à l'église, aux calvaires et monuments considérés comme « dépendances nécessaires ». (*Circulaire ministérielle du 25 mai 2009*).
5. Pour le culte catholique, l'affectataire est toujours un ministre du culte, ***personne physique nommée par l'évêque du diocèse et en communion avec lui***, conformément aux principes d'organisation générale du culte catholique. Même lorsque la charge pastorale d'une paroisse est confiée à une équipe de prêtres *in solidum* (*plusieurs prêtres*), à une équipe d'animation pastorale (*constituée de fidèles laïcs*), **seul le prêtre modérateur est considéré comme affectataire et, à ce titre, interlocuteur des pouvoirs publics.**

Droits et devoirs du propriétaire

. Les articles 13 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 autorisent les collectivités publiques à participer financièrement à certains types de travaux concernant l'entretien, la conservation et la réparation des églises et des meubles les garnissant, dont la propriété leur a été reconnue par la loi du 9 décembre 1905.

Bien que ces dépenses ne soient pas obligatoires pour les collectivités propriétaires, l'état des édifices du culte construits avant 1905 exige bien souvent que ces dernières entreprennent des travaux pour éviter que leur responsabilité soit engagée en cas de dommage.

La loi n'ayant pas donné d'indication précise sur la nature de ces dépenses, ont été notamment admis, au titre des travaux d'entretien et de conservation, les travaux de ravalement, chauffage, éclairage et de peintures.

. Pour les édifices du culte et objets protégés au titre des *Monuments Historiques*, tous les travaux de modification, de réparation et de restauration les concernant nécessitent, en vertu des dispositions des articles L.621-9 et L. 622-7 du *code du patrimoine*, l'autorisation préalable de l'autorité compétente (le préfet ou le ministre chargé de la Culture).

L'article 19 du décret n°2007-487 du 30 mars 2007 précise que sont soumis à autorisation « les constructions ou travaux, de quelque nature que ce soit, qui sont de nature à affecter la consistance ou l'aspect de la partie classée de l'immeuble, soit à compromettre la conservation de cet immeuble ». [Il précise, par ailleurs,] que « ne sont pas soumis à autorisation les travaux et réparations d'entretien ».

. Les édifices du culte ouverts au public sont des établissements recevant du public au sens de l'article R* 123-2 du *code de la construction et de l'habitation*. **Cependant, il est parfois difficile, voire impossible, de trouver une solution permettant de rendre l'édifice conforme aux normes de sécurité, en raison de sa construction très ancienne. Pour cette raison, une tolérance est admise. Mais, elle requiert une réelle vigilance : il n'est pas inutile de rappeler que la responsabilité des maires peut être engagée, si un accident se produit suite à un défaut d'entretien de l'édifice du culte.**

S'agissant des ministres du culte qui assurent la police des cultes à l'intérieur des édifices du culte, ils ont l'obligation de respecter le libre droit des fidèles de pénétrer dans l'édifice du culte et de participer aux cérémonies mais ils ont le droit de faire expulser les perturbateurs. Ils n'ont pas d'obligation de sécurité qui tendrait à les assimiler à l'exploitant d'un lieu ouvert au public ou à une collectivité publique administrant un bien du domaine public. *Ainsi, un curé desservant n'est pas tenu pour responsable de la chute d'une personne à l'intérieur de l'église.*

La responsabilité du ministre du culte peut être engagée si le propriétaire de l'édifice établit à son encontre que le dommage, tel que la détérioration ou la destruction de l'édifice du culte, a été causé par une faute, une négligence ou une imprudence qui lui est imputable.

En résumé : les communes sont responsables de l'état des églises et des meubles dont la propriété leur a été reconnue par la loi du 9 décembre 1905. A ce titre, elles sont aussi responsables de leur réparation et de leur entretien, y compris dans le cas des églises et des meubles classés au titre des *Monuments Historiques* (et, cela, en conformité avec la procédure propre à la conservation et la restauration des biens protégés au titre de la loi du 31 décembre 1913).

Droits et devoirs de l'affectataire

. **L'affectation cultuelle signifie que l'édifice du culte doit être utilisé à des fins culturelles et, en premier lieu, aux célébrations du culte.** Rappelons que cette affectation est, selon les termes de la loi, gratuite, exclusive et perpétuelle, alors même que les biens affectés sont inaliénables et imprescriptibles.

. **Le caractère inaliénable et imprescriptible des biens affectés signifie que l'affectataire ne peut ni démolir ni vendre un bien, sans en faire la demande préalable au maire.** Pour ce faire, Il doit obtenir l'autorisation de la commune exprimée par délibération du Conseil municipal et notifiée par écrit.

. **L'affectataire (ministre du culte) est le seul garant du bon usage de l'édifice conformément à la destination cultuelle qui lui a été donnée par la loi.**

. L'affectataire est chargé de la police à l'intérieur de l'édifice, dont il a reçu l'affectation. **Ce pouvoir de police n'a pas d'autre but que de permettre le libre exercice du culte. Ainsi, il appartient à l'affectataire (ministre du culte) de fixer les horaires des cérémonies religieuses, d'organiser les services religieux et d'en régler la tenue, tout en respectant le libre droit des fidèles de pénétrer dans l'édifice affecté et de participer au culte.** En revanche, l'affectataire n'assume aucune obligation de caractère matériel à l'intérieur de l'édifice, *telle qu'une obligation de sécurité* qui tendrait à l'assimiler à l'exploitant d'un lieu ouvert au public ou à une collectivité publique administrant un bien du domaine public.

. **L'affectataire (ministre du culte desservant légitime) a, seul, autorité dans l'édifice pour procéder aux aménagements intérieurs, notamment en ce qui concerne le mobilier liturgique (arrêt du Conseil d'Etat du 4 août 1916).** Il peut, ainsi, remplacer d'anciens meubles par des nouveaux, enlever les meubles vétustes, usagés ou inutiles, à condition de les laisser à la sacristie ou dans un local annexe de l'église, pour sauvegarder les droits de propriété de la commune. Ces meubles ou objets ne peuvent pas être transférés dans les presbytères, salles d'œuvres ou communales, ou encore chez un particulier, eu égard au principe que ces différents lieux ne font l'objet d'aucune affectation !

. Concernant les aménagements intérieurs, s'il s'agit de travaux de restauration, de réparation, de modification, de mise aux normes de sécurité portant sur un édifice du culte ou un bien protégé au titre des *Monuments Historiques*, une autorisation de l'autorité administrative compétente est exigée.

. **Si la commune décide d'une modification ou d'une transformation à l'intérieur de l'édifice affecté, l'affectataire (ministre du culte) détient, en lien avec de la Commission diocésaine d'Art Sacré, un pouvoir d'approbation ou d'opposition.** *De ce point de vue, toute transformation à l'intérieur de l'église, toute création, toute action sur un bien destiné à la liturgie doit recevoir l'accord explicite de la Commission diocésaine d'Art Sacré, qui est déléguée, à ce titre, par l'évêque du diocèse.*

. **Le curé desservant pour l'Eglise catholique détient les clefs de l'édifice du culte, dont celle permettant l'accès au clocher.** Le maire dispose également d'une clef permettant l'accès au clocher, étant précisé qu'il ne peut en faire usage que dans deux cas, pour les sonneries civiles (*article 51 du décret du 16 mars 1906*) et pour assurer l'entretien de l'horloge publique. *Dans l'arrêt du 24 mai 1938, le Conseil d'Etat a considéré que la remise au maire d'une clef de la porte de l'église n'est nécessaire que si l'accès au clocher n'est pas indépendant de celui de l'église.*

. Le Conseil d'Etat a admis que des sonneries de cloches pouvaient intervenir à l'occasion des fêtes nationales, mais il a estimé qu'elles ne pouvaient pas être ordonnées par le maire pour un enterrement civil ou pour marquer l'ouverture et la clôture d'un scrutin électoral (*arrêt du 24 mai 1938*). **Le maire ne peut pas s'opposer aux sonneries religieuses, sauf pour des motifs tenant à l'ordre public ou lorsque la vétusté du clocher en rendrait l'usage dangereux pour la sécurité publique** (*arrêts du Conseil d'Etat du 12 février 1909 et du 22 avril 1910*).

. **L'affectataire a un devoir de gardiennage associé à la remise des clefs, et cela, pour l'ensemble de l'édifice.** Il peut confier le service des clefs et de gardiennage à une personne, pour un temps donné, qui devra, dans tous les cas, lui rendre compte de ce qui se passe dans l'édifice.

. *A ce sujet, parmi les dépenses que la commune a la possibilité d'effectuer pour assurer l'entretien et la conservation de l'église communale, figure la rétribution d'un gardien.* Le gardiennage que le Conseil d'Etat définit comme « surveillance de l'église au point de vue de sa conservation » (*arrêt du 3 mai 1918*) est un emploi communal. **Le gardien peut être un laïc, employé avec l'accord de l'affectataire, mais ordinairement, c'est au curé que les communes confient cette fonction, en le rétribuant en conséquence.**

. Le devoir de gardiennage entraîne, pour l'affectataire, un devoir de surveillance qui l'oblige à signaler à la municipalité tout ce qui se dégrade ou nécessite une intervention, et de l'avertir de tout péril imminent sur un bien.

En résumé : L'affectataire (ministre du culte) est le seul garant du bon usage de l'édifice conformément à la destination cultuelle qui lui a été donnée par la loi. Rien ne peut être entrepris et organisé à l'intérieur de l'édifice affecté au culte sans son autorisation et son accord, étant saufs les droits du propriétaire définis précédemment et les prérogatives des autorités compétentes pour des édifices et des biens protégés au titre des *Monuments Historiques*.

Utilisation des édifices du culte à des fins compatibles avec l'affectation culturelle

Ces dernières années, dans le cadre de la valorisation du patrimoine culturel, le problème s'est souvent posé de l'utilisation des édifices du culte à des fins culturelles (exposition, concerts, visites, etc.).

. **En vertu des dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, aucune manifestation non culturelle ne peut être organisée dans un édifice affecté au culte et dans ses dépendances sans l'autorisation formelle de l'affectataire. C'est l'affectataire qui est seul habilité à décider si une activité autre que culturelle est compatible avec le caractère sacré du lieu.**

. S'il convient d'honorer les demandes de mise à disposition d'une église, pour des manifestations ponctuelles de type culturel, le respect du strict cadre de la loi est toujours requis.

. **En conséquence, l'accord préalable de l'affectataire est toujours nécessaire pour l'organisation d'un concert, d'une exposition ou d'une conférence dans un édifice affecté au culte et dans ses dépendances.** *La commune ne peut pas réquisitionner l'église pour des manifestations culturelles.* L'accord du maire, pour l'organisation d'une manifestation culturelle à l'intérieur de l'édifice culturel, concerne son pouvoir de police limité à la prescription et à l'exécution des mesures absolument indispensables pour assurer la sécurité publique.

. Toute manifestation culturelle doit être compatible avec le caractère propre du lieu, ce dont l'affectataire est le seul à pouvoir décider. Il convient, en ce sens, que soit établi un contrat écrit entre l'affectataire et l'organisateur. *Pour éclairer sa décision, l'affectataire pourra prendre l'avis de la Commission diocésaine compétente. Par ailleurs, il est vivement conseillé que ce contrat (pour tout édifice du culte) intègre un règlement interne de sécurité élaboré de manière concertée entre le propriétaire et l'affectataire, faisant ensuite l'objet d'une acceptation expresse de l'organisateur. Il pourra s'avérer nécessaire de le produire auprès de l'assureur, le cas échéant, pour clarifier les responsabilités de chacune des parties.*

. **Si beaucoup d'églises ainsi que les biens les garnissant présentent un intérêt architectural et artistique, elles ne sont ni un musée ni une salle de spectacle.** Le nouvel article L. 2124-31 du *Code général de la propriété des personnes publiques* le rappelle : « Lorsque la visite de parties affectées 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 culturelle. 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. » La circulaire interministérielle Intérieur/Culture du 21 avril 2008 précise les modalités d'application de ce texte légal.

. **Dans ce cadre légal, les associations, qu'elles concernent la protection du patrimoine ou la vie culturelle, ne peuvent en aucun cas se substituer aux responsabilités qui incombent au propriétaire, à l'affectataire et aux autorités compétentes.** En vertu des dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, il est requis que le propriétaire et l'affectataire soient membres de droit d'une association constituée pour la sauvegarde et la valorisation d'un édifice affecté au culte et/ou des biens le garnissant.

Notes complémentaires

1. **Dans le cadre de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905, des inventaires, plus ou moins précis et exhaustifs, ont été établis, en vue de répertorier l'ensemble des meubles et des objets considérés comme propriété de l'Etat et des communes.** *Ainsi, l'inscription d'un bien sur ces inventaires en détermine la propriété.* Là où ces documents sont conservés (Archives départementales principalement), il conviendra de s'y référer.
2. **L'entretien et la restauration des églises exigent un partenariat confiant entre la commune propriétaire, le clergé affectataire, l'architecte ainsi que les collectivités publiques et les associations de sauvegarde qui participent au financement.** Pour sa part, l'affectataire saisira toujours la Commission diocésaine d'Art Sacré à qui il appartient de mieux faire connaître aux différents partenaires les normes actuelles en matière d'aménagement des églises. **La consultation de cette Commission est donc indispensable pour tous les choix qui ont une incidence directe sur la conception et le déroulement du culte.** *L'affectataire est en droit de désigner, en accord avec la Commission diocésaine d'Art Sacré, un délégué qui a la compétence nécessaire pour être l'interlocuteur local habituel des différents partenaires.*
3. **L'affectation légale au culte des églises communales ne peut cesser que par leur « désaffectation ».** L'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 (repris dans le décret n° 70-220 du 17 mars 1970 et la circulaire ministérielle du 25 mai 2009) énumère deux cas qui peuvent conduire à prononcer la cessation de la jouissance des biens affectés au culte catholique : la non célébration du culte pendant plus de six mois consécutifs, en dehors des cas de force majeure, et, la conservation de l'édifice ou des objets classés au titre des Monuments Historiques compromise par insuffisance d'entretien ou non-respect des prescriptions de l'administration de la Culture, après demeure notifiée du conseil municipal ou du préfet.

La désaffectation est prononcée « par arrêté préfectoral à la demande du conseil municipal lorsque la personne physique ou morale ayant qualité pour représenter le culte affectataire aura donné par écrit son consentement à la désaffectation ». (Décret du 17 mars 1970)

Selon la jurisprudence constante, la personne physique ayant qualité pour représenter le culte catholique est l'évêque. La désaffectation de l'église ne peut donc avoir lieu sans le consentement préalable et écrit de l'évêque concerné.

Une procédure de désaffectation de l'édifice du culte n'entraîne pas automatiquement la désaffectation du mobilier du culte, à moins qu'il ne soit expressément mentionné. Sous réserve du respect de leur propriété, ces meubles peuvent être déplacés dans une église grevée de l'affectation légale au culte.

Textes de référence

- . **Lois du 9 décembre 1905 et du 2 janvier 1907**
- . **Circulaire ministérielle du 25 mai 2009**
- . **Documents Episcopat « Eglises de France » n°2 / 2009**