

Centre de Gestion de la F.P.T. des Hautes Alpes
55 bis Avenue Jean Jaurès BP 78
05003 GAP Cedex
☎ 04 92 53 29 10 - 📠 04 92 53 29 11



CONCOURS INTERNE DE REDACTEUR TERRITORIAL Spécialité Administration Générale

Session 2009

NOTE ADMINISTRATIVE

A partir d'un dossier portant sur le domaine suivant, choisi par le candidat lors de son inscription :

Le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales.

Durée : 3 heures ; Coefficient 4.

SUJET COMPORTANT 32 PAGES (PAGE DE PRESENTATION COMPRISE)

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Mise en garde :

- . Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie : signature, paraphe ou nom, date ou heure, même fictif.
 - . Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
 - . Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé, (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas corrigées

Sujet :

Vous êtes rédacteur territorial au sein d'une commune rurale française et le Maire a pris conscience de l'intérêt touristique des édifices culturels, toutes confessions confondues.

Il souhaite par conséquent valoriser les biens, meubles et immeubles, affectés au culte pour accroître l'impact économique de ce tourisme religieux.

Par l'intermédiaire du Directeur Général des Services, il vous demande de le renseigner sur le cadre juridique applicable.

Plus précisément, ses interrogations portent sur les conditions d'intervention de la commune sur les biens et lieux de culte, mais aussi sur les aides et autres soutiens financiers publics que les associations culturelles peuvent recueillir pour les maintenir en état.

Vous établirez donc, exclusivement à l'aide des documents ci-joints, une note retraçant ces points essentiels.

Document 1 : Extraits du rapport MACHELON, rendu public le 20 septembre 2006 [14 pages].

Document 2 : CAA Lyon, 9 octobre 2008, n° 05LY01710, Commune de Lorette [2 pages].

Document 3 : Article 28 du Décret du 16 mars 1906 [1 page].

Document 4 : Réponses ministérielles des 14 juillet 2005, 10 mai 2005, 4 mars 2004 et 18 août 2003 [4 pages].

Document 5 : Extraits de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat [6 pages].

Document 6 : Article Daniel ROUCOUS, « Les Subventions aux cultes », Le Web de la Terre, 9 octobre 2006 [3 pages].

Extraits du rapport MACHELON

Au cours du siècle passé, la République a su, chaque fois qu'un besoin ponctuel se faisait sentir, trouver des solutions pour répondre aux besoins s'exprimant en matière de construction de lieux de cultes. L'intervention du législateur en 1920 a permis d'affecter des fonds publics à la construction de la mosquée de Paris. Dans les années trente, les « chantiers du cardinal » ont permis de réserver des terrains pour la construction d'églises et de les louer par bail emphytéotique (jusqu'à 99 ans) à l'association diocésaine de Paris pour un loyer modique, grâce à une série d'accords entre l'association diocésaine de Paris et des collectivités locales de la région parisienne (Ville de Paris, conseil général de la Seine, puis mairie de Suresnes en 1932). Dans les années soixante, pour faire face au besoin de construction de lieux de culte lié à l'arrivée des rapatriés d'Algérie, un système de prêts bonifiés de la Caisse des dépôts et consignations au profit de l'AFINER (Association pour le financement des édifices religieux) permit de construire une quarantaine de lieux de culte catholiques, protestants et israélites.

La situation exposée ci-dessus a été décrite de façon très convaincante et approfondie à deux reprises, à dix ans d'intervalle, (rapport Marchand en 1990 et rapport du Haut conseil à l'intégration en 2000, précités), sans que, en 2006, la commission puisse noter d'améliorations significatives, que ce soit dans la pratique ou dans la réglementation.

Dans ces conditions, il est apparu à une majorité des membres de la commission que la solution ne pouvait se trouver uniquement dans l'amélioration des solutions existantes. À l'image des initiatives prises dans les années trente ou soixante, la commission s'est attachée à définir une gamme de mesures permettant des choix adaptés aux difficultés récurrentes qui lui ont été rapportées, dans le respect du principe républicain de neutralité de traitement entre les cultes.

Avant d'envisager les réponses pouvant être apportées sur un plan juridique aux difficultés évoquées ci-dessus, il est indispensable, au préalable, de prendre position sur les marges de manœuvre dont dispose le législateur pour dégager des solutions adaptées.

Les marges de manœuvre du législateur pour faciliter la construction des lieux de culte

Aucune difficulté concernant le droit européen n'est à signaler. Il est en revanche indispensable de s'interroger sur la portée constitutionnelle de l'article 2 de la loi de 1905, qui dispose que : « la République ne reconnaît, ne salarie et ne subventionne aucun culte ».

Force est de constater que le principe de laïcité a profondément évolué et ne revêt pas la même dimension entre 1905, alors même qu'il ne figure pas en tant que tel dans la loi de séparation, et 1946, date à laquelle

il fait son apparition dans un texte constitutionnel. La restauration de la paix religieuse entre 1905 et 1944 s'est notamment opérée grâce à une réinterprétation du concept de laïcité, sous l'influence en particulier du juge administratif, compris non plus comme une séparation militante mais comme l'expression d'une neutralité, laquelle n'exclut pas toute forme de soutien financier. Les constituants de 1946 n'ont pas voulu remettre en cause cet équilibre. L'exemple le plus frappant est peut-être la validation en 1944 de la loi du 25 décembre 1942, qui permet aux collectivités publiques de participer aux réparations des édifices du culte dont elles ne sont pas propriétaires. Faute de rompre avec cet héritage, on peut estimer qu'en 1946, l'insertion du concept de laïcité dans la Constitution ne constituait pas une référence à la seule loi de 1905 et ne visait donc pas à supprimer implicitement les nombreuses dérogations aux principes formulés à l'article 2 de la loi de 1905.

Au sein de cet article 2, on peut ainsi avancer que **seul doit être regardé comme relevant du niveau constitutionnel le principe général de neutralité et d'indétermination religieuse de l'État**. Les modalités de mise en œuvre de ce principe relèvent du pouvoir législatif et réglementaire. La loi de 1905 fait partie de ces dernières : c'est une loi qui fixe les modalités concrètes¹.

La jurisprudence n'a jamais consacré le caractère de règle constitutionnelle de l'article 2 de la loi de 1905

Le Conseil constitutionnel n'a pas consacré le caractère de règle constitutionnelle de la loi de 1905, bien que l'occasion se soit présentée à au moins deux reprises. Dans sa décision du 23 novembre 1977, (dite « loi Guermeur »), il a consacré la liberté de conscience en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République en se référant à l'article 10 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen et au Préambule de la Constitution de 1946, mais sans indiquer à quelle(s) loi(s) il le rattachait, comme c'est pourtant l'usage. S'il ne l'a pas fait, alors que le lien avec l'article 1^{er} de la loi de 1905 était évident, c'est sans nul doute pour éviter de constitutionnaliser explicitement une disposition de la loi de 1905 afin de ne pas avoir à le faire pour d'autres (et notamment à propos de la délicate question de la subvention aux cultes).

La seconde occasion est récente puisqu'il s'agissait pour le Conseil constitutionnel d'apprécier l'éventuelle contrariété à la Constitution de l'article II-70 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, largement inspiré de l'article 9 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen². La laïcité constitutionnelle a été à cette occasion lapidairement définie comme la soumission à la loi commune. Une nouvelle fois, on ne peut qu'être frappé par l'absence dans

1. On relèvera ainsi, exemple parmi d'autres à l'appui de cette thèse, que dans son rapport public pour 2003 : *Un siècle de laïcité*, le Conseil d'État ne classe pas le non-subventionnement parmi les « différents aspects de la laïcité » mais dans le régime des associations culturelles.

2. Décision du 19 novembre 2004, précitée.

les motifs de la décision de toute référence à la loi de 1905 comme source formelle aussi bien de la laïcité que de la liberté de religion.

Le Conseil d'État, dans une récente décision du 16 mars 2005, *Ministre de l'Outre-mer*¹, a de son côté indiqué que « le principe constitutionnel de laïcité qui... implique la neutralité de l'État et des collectivités territoriales de la République et le traitement égal des différents cultes, n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi de certaines subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes ». Si cette décision ne précise pas dans quelle mesure des activités purement culturelles pourraient présenter un tel caractère d'intérêt général, elle contribue à légitimer la thèse selon laquelle l'interdiction de subventionner les cultes ne revêt pas, par elle-même, une dimension constitutionnelle.

L'interdiction de subventionner les cultes n'est pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République

En effet, il paraît difficile de considérer qu'indépendamment de ce principe de laïcité, l'article 2 ait accédé au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République compte tenu des incertitudes qui entourent tant la notion de « non-subventionnement » que celle de « non-reconnaissance » et de la fréquence avec laquelle ces dispositions ont été contredites.

Il est, par exemple, délicat de définir avec précision quelles sont les activités culturelles concernées par l'interdiction de subventionner les cultes. Il apparaît que les activités d'ordre culturel peuvent être financièrement soutenues par l'État², ce qui pose la question de la frontière entre ce qui est culturel et ce qui ne l'est pas. Certaines activités commémoratives publiques, même à caractère religieux, peuvent également recevoir un financement public³.

La nature des subventions prohibées est également difficile à saisir, en raison notamment des nombreuses exceptions qui affectent la règle de non-subventionnement public. La location de terrains à des prix symboliques à des associations culturelles sous forme de baux emphytéotiques doit ainsi être regardée comme conférant un important avantage financier au preneur. La constitutionnalité de ces pratiques, largement encouragées par l'État, n'a jamais été mise en cause. Il en va de même pour les garanties d'emprunt que les collectivités publiques peuvent octroyer depuis la loi du 29 juillet 1961.

Incertaine dans sa définition, l'interdiction de subventions des activités religieuses s'avère aussi peu cohérente en raison de la multiplicité

1. CE, 16 mars 2005, *Ministre de l'Outre-mer c/ président de la Polynésie française*, n° 265560, à paraître au recueil.

2. CE, 1^{er} juin 1956, *Canivez*, Leb. p. 220, à propos d'une subvention d'une collectivité locale à la faculté catholique de Lille et à l'association d'aide aux étudiants.

3. Voir par exemple CE, 25 novembre 1988, *Dubois*, Rec. p. 422. Il s'agissait de l'édification d'une statue en souvenir d'un archevêque du lieu.

des dérogations que connaît cette règle. Dès l'origine, la loi de 1905 comportait diverses exceptions : possibilité de financement des activités d'aumônerie, affectation au culte de bâtiments publics, entretien des bâtiments culturels monuments historiques, exonérations d'impôts. Ces exonérations se sont développées tout au long du XX^e siècle. La loi du 13 avril 1908 autorise les collectivités publiques à assurer la conservation et l'entretien des bâtiments culturels leur appartenant en vertu de la loi de 1905. Cette possibilité a été étendue aux édifices appartenant à des associations culturelles par la loi du 25 décembre 1942. La loi du 19 août 1920 portant octroi d'une subvention à la Société des Habous et des lieux saints de l'islam pour la création de l'Institut musulman de Paris et la loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat qui permet la déductibilité des dons faits à des organismes religieux constituent autant d'exemples de textes de niveau législatif contredisant la règle de l'article 2 de la loi de 1905.

Dans la pratique, des aménagements avec la règle de non-subventionnement ont été trouvés. Ainsi, par des biais divers, églises, synagogues et mosquées ont été financées par les pouvoirs publics en fonction de ce qui paraissait conforme à l'intérêt public du lieu ou du moment. Fréquemment, ces constructions combinent des activités culturelles et cultuelles.

La « non-reconnaissance » ne paraît pas davantage revêtir le caractère d'une règle constitutionnelle

D'un point de vue historique, la déclaration faite par la loi de 1905 d'une non-reconnaissance des cultes doit être comprise comme signifiant l'abrogation des statuts des cultes reconnus selon le droit public existant alors ¹ pour y substituer un statut commun de droit privé. On peut s'en tenir aujourd'hui à cette signification historique. L'absence de reconnaissance n'a jamais empêché le dialogue entre l'État et les responsables religieux. Le *modus vivendi* de 1924, négocié avec l'Église catholique, n'a pas été considéré comme contraire à l'article 2 de la loi de 1905. De même les arrangements convenus entre le ministre de l'Intérieur et des représentants du culte musulman pour organiser ce culte n'ont pas davantage été regardés comme une forme de reconnaissance contraire à l'article 2.

Par ailleurs, la loi de 1905 n'institue pas un cloisonnement strict de l'État et des cultes. En effet, dans le cadre de la loi de 1905, la plupart des bâtiments culturels restent sous domanialité publique. La non-reconnaissance n'a donc pas remis en cause une étroite « cogestion » de l'immobilier culturel historique par les cultes et les pouvoirs publics. De plus, le régime des associations culturelles maintient un contrôle public sur l'acquisition de ce statut. L'article 4 de la loi de 1905 garantit quant à lui le respect par l'autorité publique des règles d'organisation interne et, le cas échéant, dans la hiérarchie propre à chaque culte. Enfin, la loi de 1905 maintient en vigueur le régime

1. Il n'existait pas une catégorie juridique de « cultes reconnus » mais seulement une série de textes particuliers prévoyant des formes d'organisation variables pour un certain nombre de cultes. Le droit positif n'a quant à lui utilisé ce terme que de manière accessoire notamment à travers la notion de « ministres des cultes reconnus » (article 7 de la Constitution de 1848, article 3 de la loi du 21 mai 1872, article 3 de la loi du 16 juillet 1885, article 33 de la loi du 5 avril 1884).

particulier des congrégations lequel lui-même comporte une procédure de « reconnaissance ». Ces quelques exemples montrent que la loi de séparation maintient des liens étroits entre les pouvoirs publics et les cultes et que la non-reconnaissance ne peut s'assimiler à une séparation rigide.

Devant la difficulté que l'on rencontre à définir la portée juridique de ces principes, il paraît difficile de voir en eux une règle de dimension constitutionnelle.

Les solutions préconisées

Perfectionner les instruments existants

Lever l'incertitude sur le sort réservé aux édifices culturels au terme des baux emphytéotiques administratifs (BEA)

Comme cela a déjà été évoqué, les baux emphytéotiques ont été utilisés pour aider à la construction de lieux de culte à partir des années trente. Ils n'ont pas suscité d'opposition politique et ont ensuite été étendus en dehors de la région parisienne et à d'autres cultes que le culte catholique : protestant, israélite, musulman. Ils sont mentionnés dans tous les rapports administratifs récents, à commencer par le rapport annuel du Conseil d'État, *Cent ans de laïcité*¹. Ce dernier souligne son efficacité (sur 1800 églises paroissiales d'Île de France édifiées après 1905, 450 ont été construites ainsi).

Le recours aux baux emphytéotiques administratifs (BEA) soulève deux problèmes dont l'un paraît aujourd'hui historique.

Le premier tenait à l'**équilibre des prestations** : le faible montant des loyers pourrait conduire à regarder de tels contrats comme des subventions indirectes au culte, prohibées par l'article 2 de la loi de 1905. En effet, toute location à un prix inférieur à la valeur réelle de la transaction équivaut, aux yeux de la jurisprudence, à l'attribution d'un avantage financier².

L'ordonnance du 22 avril 2006 a toutefois renforcé la sécurité juridique de ces contrats : l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales prévoit désormais que des BEA peuvent être conclus en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice ouvert au public. Le texte réserve à l'heure actuelle cette possibilité aux seules associations de la loi de 1905.

La commission propose qu'elle soit étendue à toute association à vocation culturelle (loi de 1901 ou loi de 1905).

1. Voir p. 390.

2. Le Conseil d'État considère ainsi qu'est illégal le fait d'accorder un loyer réduit à un ministre du culte (CE, 15 dec. 1919, *Commune de Fleury les Lavancoart*, Leb. p. 1053).

La commission propose de modifier l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales afin de permettre à toute association de conclure un bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'un édifice du culte ouvert au public.

Le second problème réside dans le fait que les cultes qui ont recours aux BEA n'ont à l'heure actuelle aucune garantie sur le sort réservé à l'issue du bail à l'édifice du culte dont ils ont l'usage. Cette difficulté, qui explique certaines réticences, ne doit pas être sous-estimée.

Pour la lever, la commission préconise la création d'un BEA avec option d'achat (cette proposition est analysée plus en détail ci-après). Cette solution suppose cependant que l'association bénéficiaire dispose, le moment venu, des moyens financiers de se porter acquéreur.

Généraliser les garanties d'emprunt à tout le territoire

En 1961, le législateur a adopté un texte dérogatoire facilitant la construction d'édifices culturels dans de nouvelles zones (article L. 2252-4 du CGCT et L. 3231-5 codifiant la loi n° 61-825 du 29 juillet 1961 en tant qu'elle concerne les collectivités territoriales). Les communes et leurs groupements, ainsi que les départements peuvent garantir les emprunts contractés pour financer dans les agglomérations en voie de développement la construction, par des groupements locaux ou des associations culturelles, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux. Ce dispositif pourrait être élargi à tout le territoire et étendu aux régions.

La commission recommande la suppression des termes « dans les agglomérations en voie de développement » à l'article L. 2252-4 et L. 3231-5 du code général des collectivités territoriales. Elle préconise par ailleurs l'introduction d'un dispositif similaire pour les régions.

Prévoir la possibilité pour les collectivités territoriales d'octroyer des avances remboursables aux associations prenant en charge la construction d'édifice du culte

Cette préconisation se situe à mi-chemin entre les mécanismes d'aides indirectes développés ci-dessus et les aides directes que la commission suggère d'autoriser explicitement.

Autoriser formellement l'aide directe à la construction de lieux de culte

Sans être unanime sur ce point, la commission estime que la consolidation et l'élargissement des aides existantes ne sont pas suffisants pour répondre aux difficultés actuelles. Elle estime que l'éventail des

Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics

mesures proposées doit être complété par une aide à l'investissement pour la construction de lieux de culte.

Tout en ayant égard à la dimension traditionnelle et symbolique de la question, longuement évoquée en séance, et en étant consciente que la participation financière des fidèles est le signe le plus sûr de l'existence d'un intérêt local, une large majorité des membres de la commission considère que cette dernière mesure s'impose aujourd'hui. Elle souligne aussi qu'elle s'inscrit dans la continuité des lois et règlements qui, au cours du XX^e siècle, ont tendu, à de multiples reprises, à favoriser la construction, la réparation et l'entretien des édifices du culte.

Elle doit, au demeurant, être comprise comme s'inscrivant dans une perspective d'investissement qui est parfaitement légitime. C'est celle des cultes nouvellement implantés sur le territoire national. La législation actuelle privilégie en effet l'aide à l'existant, qui est dépourvue d'intérêt pour des confessions qui, précisément, n'ont pas encore de lieux de culte à entretenir. La proposition énoncée dans le présent rapport n'est en aucune façon comparable à une aide au fonctionnement, comme le serait par exemple la rémunération des ministres du culte.

Elle présente l'avantage de promouvoir la transparence en matière de financement des lieux de culte, considération qui, dans le contexte international actuel, n'est pas dépourvue de pertinence.

Les aides directes à l'investissement auraient dans cette perspective un double intérêt : elles manifesteraient d'une part la sollicitude de la République envers des groupes sociaux qui souffrent souvent de relégation sociale ; elles auraient, d'autre part, valeur d'exemple. Le *statu quo*, qui suppose de continuer à encourager les pratiques consistant à contourner la loi, voire à fermer les yeux sur ses violations les plus manifestes, n'est guère satisfaisant de ce point de vue.

Sur le plan technique, deux voies pourraient être empruntées pour mettre en œuvre la proposition énoncée :

— La première consisterait à modifier la loi de 1905, soit en insérant un nouvel article dans son titre III (« Les édifices du culte »), soit en étendant à la construction des édifices affectés au culte public la dérogation pour les « réparations », prévue à l'article 19 dernier alinéa (titre IV : « Des associations pour l'exercice des cultes »).

— La seconde conduirait à insérer dans le code général des collectivités territoriales la faculté, pour les communes et leurs groupements, d'accorder des aides à la construction de lieux de culte. La commission estime qu'il faudrait, au moins dans un premier temps, réserver cette possibilité aux communes et à leurs groupements, qui ont toujours été le cadre naturel des relations quotidiennes entre les pouvoirs publics et les cultes.

Dans tous les cas, l'octroi d'aides à la construction d'édifices du culte ne serait qu'une faculté¹. La légalité des subventions demeurerait subordonnée à l'existence d'un intérêt général, conformément au droit commun.

Il n'a pas paru souhaitable de subordonner cette règle à un quelconque constat de carence en matière d'équipement culturel. Un tel diagnostic serait éminemment délicat à conduire, et supposerait une analyse approfondie des appartenances et des pratiques confessionnelles des populations concernées. Par ailleurs, l'instauration de tels critères serait de nature à lier la compétence du maire, en l'obligeant dans une certaine mesure à combler la carence observée et démontrée. Enfin, elle conduirait, en pratique, à ne permettre l'octroi d'aides qu'à certains cultes. Or la commission estime que les mesures proposées ne doivent en aucun cas être ciblées sur un culte en particulier, même si certains sont dans une indéni-able phase de rattrapage. Une politique ainsi conçue risquerait de heurter le principe constitutionnel de laïcité qui suppose que la République traite également tous les cultes.

La commission, qui s'est longuement interrogée sur ce point, estime par ailleurs qu'il ne serait pas opportun de fixer dans la loi un pourcentage maximal pour les aides directes à la construction de lieux de culte. Certes, l'instauration d'un plafond légal permettrait un encadrement rassurant de l'intervention des communes. Elle aurait cependant dans certains cas pour conséquence de limiter, sans égard pour les circonstances locales, les possibilités dont les communes disposent actuellement. Certaines aides volontiers accordées aujourd'hui, comme les BEA, risqueraient d'être réintégrées pour le calcul du plafond fixé. Il est en effet très difficile de tracer la frontière entre les aides directes et indirectes. Le plafond pourrait, dans ces conditions, être rapidement atteint, voire dépassé. La valeur d'un terrain mis à la disposition d'un culte aux termes d'un bail emphytéotique pour y construire un édifice culturel est ainsi parfois bien supérieure à la construction elle-même.

Il a paru préférable de faire confiance à l'esprit de responsabilité des élus locaux, par ailleurs soumis au contrôle du juge administratif et des chambres régionales des comptes.

La commission recommande qu'une clause de rendez-vous soit prévue afin de procéder à l'évaluation de la mesure. Elle ne va pas jusqu'à préconiser la mise en place d'un régime temporaire, car l'expérience montre qu'il faut souvent de longues années pour qu'un projet de construction d'édifice culturel soit mené à bien.

1. La commission estime que la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 13 janvier 1994, loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements de l'enseignement privé par les collectivités territoriales (n° 93-329 DC) ne peut être utilement opposée à cette proposition, car le libre exercice des cultes ne serait pas conditionné par l'octroi des subventions.

Garantir l'affectation des biens culturels

Le statut juridique français des biens culturels est un produit de l'histoire, ce qui explique sa relative complexité. Une de ses caractéristiques est de garantir l'affectation des biens culturels par deux voies très différentes.

La **propriété privée** est le premier moyen de garantir l'affectation d'un édifice du culte. Ce régime concerne tous les édifices qui n'appartiennent pas à une collectivité publique, qu'ils aient été construits *avant* ou *après* 1905.

Le second moyen est plus original, surtout dans un régime de séparation, puisqu'il s'agit d'un instrument de droit public : le **régime d'affectation légale**. Il concerne les *édifices bâtis avant 1905, et qui étaient à cette date propriété des pouvoirs publics*. La loi de séparation n'a en effet pas remis en cause la propriété publique des édifices du culte, très largement répandue avant 1905. Elle reconstitue pour ceux-ci un régime de domanialité publique original, à la fois étendu et limité à l'objet de la loi¹. Les édifices concernés sont grevés d'une affectation culturelle gratuite, exclusive et perpétuelle.

Le régime de la domanialité publique de la loi de 1905 est aujourd'hui quasi-figé et intangible. En effet, selon les termes de la loi, il ne s'applique qu'aux édifices culturels « propriété de l'État des départements ou des communes ». Il en résulte qu'en sont exclus tous les édifices appartenant à une association ou à un groupement privé, ainsi que tous les édifices construits après 1905. Par conséquent, les constructions récentes qui deviennent propriété de la commune à l'issue d'un bail emphytéotique ne bénéficient ni du régime de protection légale mis en place par la loi de 1905, ni de la protection que confère la propriété privée. Il y a là une lacune qu'il convient de combler.

1. Ce n'est que plus tard que l'appartenance des édifices du culte au domaine public, et non au domaine privé des communes, est clairement affirmée. Voir les conclusions Corneille sur l'arrêt *Commune de Monséguir* du CE du 6 juin 1921, Leb. p. 573, puis CA de Paris, 13 mai 1933, *Ville d'Avalon c. Consorts Lepoux*, D. 1933, p. 369 et enfin la décision *Cartier* (CE, 18 novembre 1949, RDP 1950, p. 178). La reconnaissance d'un régime de domanialité publique, alors que le critère de l'affectation au service public fait défaut, correspond à la domanialité publique *par détermination de la loi*, en l'espèce celle du 9 décembre 1905. La loi de séparation consacre en effet les éléments caractéristiques de la domanialité publique, sans néanmoins prononcer le mot : appropriation publique du bien, affectation par la loi qui s'impose au propriétaire, inaliénabilité sauf désaffectation préalable dans les formes exigées par la loi, imprescriptibilité de cette affectation tant qu'aucun déclassement n'a été prononcé.

Les édifices appartenant à une personne privée

Aussi étonnant que cela puisse paraître en régime de séparation, la propriété privée des édifices du culte n'est pas si courante, même si elle constitue la meilleure garantie de l'affectation culturelle du bâtiment puisque la propriété n'est en principe pas démembrée.

Les édifices bâtis avant 1905 aux frais des fidèles sur un terrain communal sont devenus propriétés des communes en application de la règle de l'article 552 du code civil selon laquelle « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ». Ils bénéficient donc du régime d'affectation légale.

Tous les édifices qui, en 1905, n'appartenaient pas à une personne publique ont en revanche été attribués aux associations culturelles conformément aux dispositions du titre IV de la loi de 1905. Compte tenu du refus de l'Église catholique de constituer des associations culturelles, la procédure d'attribution n'a concerné que les cultes protestant et israélite. Ces lieux de culte attribués continuent de faire l'objet de dispositions spécifiques car le paragraphe 2 de l'article 9 de la loi de 1905, aux termes duquel : « en cas de dissolution d'une association, les biens qui lui auront été dévolus en exécution des articles 4 et 8 seront attribués par décret en Conseil d'État » est toujours en vigueur. Aujourd'hui, par conséquent, le transfert des édifices concernés d'une association à une autre (ou union) continue à exiger la constitution de volumineux dossiers, opérations d'autant plus difficiles à mener lorsque les archives nécessaires ont été endommagées par les guerres ou des sinistres.

La commission estime que, plus d'un siècle après son instauration, le statut très particulier des édifices attribués ne doit pas nécessairement être maintenu.

Elle préconise ainsi de substituer au paragraphe 2 de l'article 9 de la loi de 1905 aux mots « par décret en Conseil d'État » l'expression « par l'association ». Les biens attribués seraient dès lors régis par le seul droit civil, y compris en cas de contentieux : c'est l'assemblée générale de l'association culturelle qui procéderait, en cas de dissolution, à la dévolution des biens de l'association.

Quant aux édifices construits après 1905, ils appartiennent en principe à ceux qui les ont financés et construits. La propriété des édifices du culte s'est donc privatisée, à l'exception notable de ceux qui ont été construits sur un terrain de la commune mis à disposition dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (voir plus bas).

Il est fréquemment soutenu que les cultes propriétaires de leurs bâtiments seraient pénalisés dès lors que l'article 5 de la loi du 13 avril 1908 a ouvert la possibilité aux pouvoirs publics de participer à

l'entretien et aux réparations des seuls édifices du culte bénéficiant du régime d'affectation légale. Il s'agit même de dépenses quasi-obligatoires puisque le défaut d'entretien normal de ces édifices est susceptible d'engager la responsabilité de la personne publique en cas d'accident¹. Ces dispositions ont été d'autant plus perçues qu'en pratique, le régime d'affectation légale bénéficie quasi-exclusivement au culte catholique². L'article 19 de la loi de 1905 a toutefois été modifié ultérieurement afin d'autoriser les collectivités publiques à participer aux réparations des édifices du culte, quel que soit leur propriétaire.

Cette avancée, pour essentielle qu'elle soit, n'est toutefois que partiellement satisfaisante. En effet, l'article 13 de la loi de 1905, dans sa rédaction issue de l'article 5 de la loi du 13 avril 1908, évoque la possibilité pour les collectivités publiques propriétaires de participer à l'entretien et à la conservation, alors que l'article 19, issu du texte de 1942 n'évoque que les seules « réparations ».

La commission recommande que l'article 13 et l'article 19 de la loi de 1905 soient mis en cohérence. Elle estime qu'il serait opportun de préciser quel type de dépenses relatives à l'entretien, à la conservation ou à la réparation des édifices peuvent être prises en charge par les collectivités publiques. Il paraît notamment indispensable d'y inclure les dépenses de sécurité et de mise en conformité des édifices.

La commission considère par ailleurs, que la qualité du propriétaire de l'édifice (association loi de 1901 ou 1905) ne devrait pas avoir d'incidence sur la possibilité pour une commune de participer à certaines de ses réparations. À l'heure actuelle, seules les associations cultuelles peuvent bénéficier de telles subventions. La commission préconise par conséquent que cette possibilité soit inscrite non pas dans la loi de 1905 mais dans le code général des collectivités territoriales afin de l'ouvrir à tout type d'association.

1. CE, 10 juin 1921, *Commune de Montségur*, Leb. p. 573.

2. La nationalisation du patrimoine immobilier culturel intervenue en 1789 ne concernant que la religion catholique, les communes possédaient, par conséquent, en 1905, 89 % des lieux de culte catholique, contre seulement 49 % des temples et 11 % des synagogues. A cette distorsion initiale est venue s'ajouter le refus des catholiques d'appliquer les dispositions de la loi de 1905 et de transférer aux associations cultuelles la propriété des édifices du culte appartenant aux établissements publics du culte dissous. Près de 1500 lieux de culte catholiques supplémentaires sont passés des fabriques au patrimoine communal et ont ainsi été rattachés au domaine public. Les protestants ayant constitué en temps voulu les associations cultuelles requises, ont quant à eux hérité après 1905 de la propriété des temples appartenant auparavant aux consistoires, et avec elle toute la charge de leur entretien.

Les édifices du culte bénéficiant du régime d'affectation légale

Sont concernés par le régime d'affectation légale, comme cela a été dit, exclusivement les édifices du culte qui appartenaient en 1905 à une personne publique. Ce régime juridique ne présente pas que des avantages.

Le fait que l'affectataire domanial soit distinct du propriétaire est source de conflits concernant l'usage de l'édifice. Certes, les biens qui bénéficient du régime d'affectation légale bénéficient d'une garantie d'affectation. Par conséquent, tant que l'édifice n'a pas fait l'objet d'une désaffectation formelle, l'usage gratuit de l'édifice est garanti pour le culte qui en est affectataire. L'administration propriétaire ne peut ainsi entraver l'usage conforme à l'affectation, que ce soit en fermant l'édifice¹, ou en y prescrivant des cérémonies civiles². Il n'en demeure pas moins que l'organisation de visite de bâtiments historiques est parfaitement légitime et que le souhait de certaines communes de valoriser leur patrimoine, sous forme de manifestations ponctuelles (concerts, musées, expositions), est compréhensible, cela d'autant plus qu'elles participent à leur entretien.

Une certaine confusion sur les prérogatives réciproques du propriétaire et de l'affectataire, ainsi que sur la possibilité d'organiser de telles manifestations profanes à titre onéreux a longtemps régné en la matière³.

L'état du droit vient d'être très opportunément clarifié sur ce point et la commission se bornera à le rappeler, après l'insertion d'un nouvel article L. 2124-31 au sein du code de la propriété des personnes publiques par l'ordonnance du 21 avril 2006 aux termes duquel « la visite des parties d'édifices affectés au culte, notamment 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. L'accord précise les conditions et les modalités de cet accès ou de cette utilisation. Cet accès ou utilisation donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit peut être partagé entre la collectivité publique et l'affectataire ».

Est ainsi rappelé avec force le principe selon lequel l'affectation culturelle prévaut et conduit à ne tolérer des activités culturelles à l'intérieur des édifices légalement affectés que dans la mesure où elles sont, tant dans leur nature que dans leur mode d'organisation, compatibles avec cette affectation culturelle. La collectivité propriétaire ne peut ainsi organiser des visites d'objets mobiliers classés contenus dans une église ou des expositions⁴ sans avoir au préalable recueilli l'accord du desservant.

1. CE, 9 février 1908, *Abbé Deliard*, Leb. p. 127.

2. CE, 9 janvier 1931, *Cadel*, Leb. p. 11.

3. La Cour des comptes s'est notamment émue du sort des droits perçus pour la visite des tours de Notre-Dame.

4. Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, *Commune de Massat*, précitée.

Ces nouvelles dispositions placent sur le même plan l'accès aux édifices culturels pour la visite d'objets présentant un intérêt d'art, dès lors que cet accès appelle des modalités particulières d'organisation d'une part, et l'utilisation de ces édifices pour des activités compatibles (par exemple vente de cartes postales, de livres d'histoire, de la presse, de la reproduction...) d'autre part. Dans les deux cas l'accord de l'affectataire est requis. Celui-ci apprécie la compatibilité de la demande avec l'affectation culturelle de l'édifice dont il doit assurer la garantie. Le texte ajoute que cet accord précise les conditions et les modalités de l'accès à l'édifice culturel ou de l'utilisation de celui-ci. Cet accès peut donner lieu à la perception d'une redevance domaniale¹, dont le produit peut être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire. La loi ne précise pas qui fixe le montant de la redevance, mais en application des principes généraux de la domanialité publique², c'est l'affectataire qui dispose de cette compétence.

L'ajout de cet article a permis de clarifier une situation juridique incertaine. La commission ne préconise donc pas de réformes supplémentaires.

Une autre difficulté réside dans l'excessive lourdeur des procédures de désaffectation des biens culturels. Certes, le fait que l'administration soit tenue par l'affectation, tant qu'aucun déclassement formel n'est intervenu, constitue une garantie pour le culte affectataire. Ces motifs de désaffectation sont limitativement énumérés par l'article 13 de la loi de 1905. En dehors de ceux-ci, la désaffectation ne peut résulter que d'une loi. Même lorsqu'un motif légal de désaffectation existe, celle-ci ne peut être prononcée que par un décret en Conseil d'État.

Ces procédures, très protectrices en cas de divergence sur le maintien de l'affectation, deviennent très lourdes lorsqu'un consensus existe sur l'avenir de l'édifice en question. Le décret du 17 mars 1970 a ajouté une procédure « amiable » permettant la désaffectation par arrêté préfectoral motivé lorsque l'accord de l'affectataire a été recueilli. Si l'intention était louable, le support juridique retenu est fragile. En créant un motif supplémentaire de désaffectation non prévu par la loi, ce décret est sans nul doute entaché d'incompétence.

La commission recommande sur ce point la légalisation du décret du 17 mars 1970 déconcentrant la procédure amiable de désaffectation des édifices du culte.

1. Il s'agit là en effet d'une utilisation particulière d'une dépendance du domaine public.
2. Lorsque l'affectataire domanial est distinct du propriétaire, c'est en principe le premier qui délivre les autorisations domaniales et en perçoit le produit : cf., par exemple, les redevances perçues par les universités pour les occupations privatives du campus ou celles perçues par les concessionnaires d'autoroute.

Les lieux de culte

Les édifices du culte appartenant à une collectivité publique qui ne bénéficient pas du régime d'affectation légale

Les édifices du culte acquis par une collectivité publique après 1905 ne bénéficient pas du régime d'affectation légale¹. Tel est notamment le cas des édifices construits sur un terrain mis à disposition par la commune grâce à un bail emphytéotique administratif (BEA). À l'issue du bail, l'édifice réintègre le domaine privé de la commune propriétaire et l'association qui en avait l'usage ne bénéficie d'aucune garantie sur la continuité de l'affectation culturelle du bâtiment qui est à la libre disposition des communes. Les incertitudes qui entourent la sortie de contrat expliquent la forte réticence de certaines associations culturelles à recourir à cette forme de financement de leurs lieux de culte. Une modification législative paraît nécessaire afin de **garantir la continuité de l'affectation culturelle** des lieux de culte qui sont construits par l'intermédiaire de ces BEA.

Il pourrait être envisagé de compléter le code de la propriété publique en prévoyant que les BEA font l'objet d'un renouvellement automatique tant que dure l'affectation culturelle. Il n'est toutefois pas certain qu'une telle disposition satisfasse les exigences constitutionnelles de garantie de la propriété publique.

Pour pallier la précarité de l'affectation culturelle de ces édifices, la commission estime préférable que soit créé un BEA spécifique avec option d'achat à l'issue du bail. La continuité de l'affectation pourrait ainsi être combinée avec la durée nécessairement limitée d'un bail emphytéotique.

1. Voir notamment CE, 19 octobre 1990, *Assoc. Saint Pie V et Saint Pie X de l'Orléannais*, RDP 1990, p. 1874., Leb. p. 285.

DOCUMENT 2

**Cour administrative d'appel
LYON
Chambre 4**

Appel

9 Octobre 2008**N° 05LY01710**

Inédit

**COMMUNE DE LORETTE
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ST ETIENNE METROPOLE**

M. BOURRACHOT, Président
M. Philippe ARBARETAZ, Rapporteur
M. BESLE, Commissaire du Gouvernement
METENIER SOPHIE, Avocat

**REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête enregistrée le 28 octobre 2005, présentée pour la **COMMUNE DE LORETTE** ;
La **COMMUNE DE LORETTE** demande à la Cour :
1°) d'annuler le jugement n° 0305264 du 7 juillet 2005 par lequel le Tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande d'annulation de la délibération du 18 novembre 2003 par laquelle le bureau de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole a autorisé la signature d'un marché de travaux avec l'entreprise Comte pour la restauration et l'achèvement de l'église Saint Pierre de Firminy Vert ;
2°) d'annuler pour excès de pouvoir ladite délibération ;
3°) de condamner la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole à lui verser la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;
Vu le code général des collectivités territoriales ;
Vu le code des marchés publics dans sa rédaction issue du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 ;
Vu la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat modifiée ;
Vu le code de justice administrative ;
Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;
Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 18 septembre 2008 :
- le rapport de M. Arbarétaz, premier conseiller ;
- les observations de Me Metenier, avocat de la **COMMUNE DE LORETTE** et de Me Baltassat, avocat de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole ;
- et les conclusions de M. Besle, commissaire du gouvernement ;
Vu la note en délibéré, enregistrée le 24 septembre 2008, présentée pour la **COMMUNE DE LORETTE** ;

Sur les conclusions en annulation de la requête :
Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;
Considérant que, d'une part, en vertu des dispositions combinées des articles L. 5111-1 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, les communautés d'agglomération ne peuvent exercer d'autres compétences que celles qui leur ont été transférées ; que, d'autre part, sous réserve de l'obligation d'entretenir les édifices religieux dont elles étaient propriétaires à l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 1905, les collectivités publiques ne peuvent, en vertu de l'article 2 de la loi, inscrire à leur budget aucune dépense relative à l'exercice des cultes ; qu'enfin, aux termes de l'article 1er du code des marchés publics dans

sa rédaction issue du décret du 7 mars 2001 : « Les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par des personnes morales de droit public (...) pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. (...) » ;

Considérant, en premier lieu, que par délibération du 13 avril 2002, le conseil de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole a approuvé l'achèvement, en stricte conformité aux plans de Le Corbusier, de l'église Saint-Pierre de Firminy Vert, édifice classé que lui a cédé gratuitement l'association « Le Corbusier pour l'Eglise de Firminy Vert » ; que cette délibération prévoyait d'affecter les deux-tiers du futur ouvrage, correspondant à la base inachevée de l'édifice, à des activités culturelles et, sans aucune restriction, de « consacrer l'autre tiers à la partie culturelle » ; que cet « autre tiers » représentait la partie sommitale de l'édifice, à réaliser entièrement ; que si le marché du lot n° 1 dont la passation a été autorisée par la délibération litigieuse du 18 novembre 2003, porte sur la restauration des structures existantes et la consolidation de la masse des remblais de la base, à vocation culturelle, ces travaux ne se justifient que par les contraintes liées à la construction de la partie supérieure, à vocation culturelle, dont la communauté d'agglomération devait, d'ailleurs, assurer la maîtrise d'ouvrage ; que la communauté d'agglomération ne pouvant, selon ses statuts, exercer d'autre compétence que la construction et la gestion d'équipements exclusivement culturels, l'objet du marché approuvé par le bureau, en ce qu'il tend au financement d'un ouvrage culturel ne correspond pas, au sens de l'article 2 du code des marchés publics dans sa rédaction alors en vigueur, à l'un des besoins de la personne publique contractante ; Considérant, en second lieu, qu'en ce qu'elle porte sur un **édifice culturel**, l'opération à laquelle concourt le marché dont la passation a été autorisée le 18 novembre 2003 excède les compétences de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole, alors même qu'elle serait regardée comme tendant à la simple rénovation d'un **édifice culturel** existant ; que ledit établissement public ne saurait, dès lors, utilement invoquer l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 dans sa rédaction issue de la loi n° 1142 du 25 décembre 1942 qui autorise les collectivités territoriales de plein exercice à subventionner des travaux d'entretien d'**édifices culturels** à condition, d'ailleurs, de ne pas en assurer la maîtrise d'ouvrage ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que ladite délibération doit être annulée ainsi que le jugement attaqué par lequel le Tribunal a rejeté la demande d'annulation de la **COMMUNE DE LORETTE** ;

Sur les conclusions tendant au paiement des frais non compris dans les dépens :

Considérant que, d'une part, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole à payer à la **COMMUNE DE LORETTE** une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que, d'autre part, l'article L. 761-1 du code de justice administrative fait obstacle à ce que la Cour condamne la partie perdante à payer à l'autre partie les frais qu'elle a exposés devant le juge ; que les conclusions présentées par la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole doivent être rejetées ;

DECIDE

Article 1er : Le jugement n° 0305264 du Tribunal administratif de Lyon en date du 7 juillet 2005 et la délibération du 18 novembre 2003 par laquelle le bureau de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole a autorisé la signature d'un marché de travaux avec l'entreprise Comte pour la restauration et l'achèvement de l'église Saint Pierre de Firminy Vert sont annulés.

Article 2 : La communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole versera à la **COMMUNE DE LORETTE** une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. 1 2 N° 05LY01710

Contentieux Administratif

Décret du 16 mars 1906 Décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État en ce qui concerne l'attribution des biens, les édifices des cultes, les associations cultuelles, la police des cultes
Journal Officiel du 17 Mars 1906

Titre II - Édifices des cultes

Article 28

Les réparations incombant aux associations cultuelles en vertu des articles 13 et 14 de la loi du 9 décembre 1905 doivent être exécutées, sous réserve de l'application de la législation sur les monuments historiques, de manière à ne préjudicier sous aucun rapport aux **édifices cultuels**.

Les projets de grosses réparations doivent, un mois au moins avant leur exécution, être communiqués au préfet pour les édifices appartenant à l'État ou au département, et au maire, pour ceux qui sont la propriété de la **commune**.

Sénat

Question écrite n° 14032

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ⁽¹⁾

Garantie des emprunts contractés pour la réfection des édifices cultuels.

Question de M. Louis Souvet

Sénateur – Groupe de l'Union pour un Mouvement populaire

M. Louis Souvet attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur le contenu des articles L. 22524 et L. 3231.5 du code général des collectivités territoriales. Il demande si, compte tenu du contexte confessionnel, le champ d'application des articles en question ne pourrait pas prévoir la possibilité de " garantir les emprunts contractés par les associations cultuelles pour la construction et la réfection des édifices du culte ", le terme agglomérations en voie de développement étant par lui-même assez restrictif. Serait ainsi honoré le principe d'équité.

Publication au JO : Sénat du 14 octobre 2004

Réponse du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

En application des articles L. 2252-4 et L. 3231-5 du code général des collectivités territoriales, les emprunts contractés pour financer, dans les agglomérations en voie de développement, la construction, par des groupements locaux ou par des associations cultuelles, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux peuvent être garantis par les **communes** et les départements. En visant les constructions réalisées dans les agglomérations en voie de développement, la loi laisse une large marge d'appréciation qui permet de prendre en compte les mutations urbaines et démographiques, celles-ci concernant l'ensemble des **communes**. Par ailleurs, ce dispositif étant dérogatoire au principe posé à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des églises et de l'Etat, il convient d'en limiter l'emploi aux emprunts contractés pour la construction des édifices du culte. S'agissant des travaux de réparation des édifices du culte propriétés des associations pour l'exercice du culte, le dernier alinéa de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 permet aux **communes** et aux départements d'allouer des sommes à ces associations pour les aider à en assurer le financement.

Publication au JO : Sénat du 14 juillet 2005

Assemblée nationale

Question écrite n° 60789

Ministère délégué à l'intérieur

Cultes – Lieux de culte – Aménagement, entretien, financement, réglementation.

Question de Mme Le Brethon Brigitte

Députée du Calvados – Groupe de l'Union pour un Mouvement populaire

Mme Brigitte Le Brethon souhaite interroger M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur les possibilités offertes aux **communes** de financer des travaux de réparations réalisés sur des **édifices cultuels** dont elles ne sont pas propriétaires. Aux termes de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, relative à la séparation des Églises et

de l'État, la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. Toutefois, depuis la loi du 25 décembre 1942 complétant l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905, les collectivités publiques se sont vu reconnaître la possibilité d'accorder leurs concours financiers aux associations cultuelles pour la réparation des édifices affectés au culte, même lorsque ceux-ci ne leur appartiennent pas. L'article 19 précité précise que ces associations ne pourront sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'État, des départements et des **communes**, mais que toutefois, ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques. Elle souhaite savoir ce que recouvrent d'une part la notion de culte public et d'autre part celle de réparations.

Publication au JO : Assemblée nationale du 22 mars 2005

Réponse du Ministère délégué à l'intérieur

Aucune définition légale, réglementaire ou même jurisprudentielle n'a été donnée du culte, pas plus en droit français qu'en droit européen. Néanmoins, on considère généralement que le culte comprend un élément subjectif, l'adhésion à un corps de doctrine, et un élément objectif, la réunion d'un groupes de personnes en vue d'accomplir les rites nécessaires à l'expression de cette croyance. C'est cet élément objectif, celui de la célébration d'offices, qui paraît visé par les notions de « culte public » et « d'exercice public du culte » utilisées par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'État, le terme « public » signifiant que ces offices sont accessibles à tous les croyants et non aux seuls membres de l'association organisatrice ou à leurs invités. Par ailleurs, les possibilités offertes aux **communes** de financer des travaux de réparations d'édifices du culte sont celles prévues par le dernier alinéa de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 pour les édifices appartenant aux **communes** et, comme le rappelle l'honorable parlementaire, le dernier alinéa de l'article 19 de la même loi pour les édifices appartenant à des associations cultuelles. Il faut noter cependant qu'aux termes de cet article 19 la faculté ouverte aux personnes publiques se limite aux réparations proprement dites, ce qu'en l'absence de jurisprudence l'usage administratif a interprété comme désignant les travaux de gros oeuvre nécessaires à la conservation de l'édifice, tandis que dans le cadre de l'article 13 la prise en charge des travaux peut s'étendre également à ceux ayant trait à l'entretien des édifices tels que ravalement, chauffage, peintures ou éclairage. Une circulaire NOR : INT/A/03/00099/C du 15 octobre 2003 a néanmoins estimé qu'il était de bonne administration de laisser à l'appréciation des personnes publiques sollicitées dans le cadre de l'article 19 de décider de la prise en charge de travaux visant à prévenir des réparations dont le coût s'avérerait manifestement supérieur à celui de l'entretien préventif.

Publication au JO : Assemblée nationale du 10 mai 2005

Sénat

Question écrite n° 8315

Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
Droits et devoirs du maire lors de l'occupation d'un bâtiment culturel de sa commune
pour une manifestation non religieuse.

Question de M. Michel Charasse

Sénateur – Groupe socialiste

M. Michel Charasse demande à M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales de bien vouloir lui faire connaître quels sont les droits et les devoirs du maire dont la **commune** est propriétaire d'un bâtiment culturel (église catholique notamment) en vertu de la loi de séparation de 1905 lorsque ce bâtiment est, à titre exceptionnel, mis à la disposition de tiers par l'affectataire pour une manifestation non religieuse type spectacle, concert, etc. Il lui demande en particulier si, le maire étant en tout état de cause responsable de la sécurité dans les bâtiments recevant du public, l'affectataire est tenu de le prévenir préalablement afin qu'il puisse, le cas échéant, prendre les dispositions nécessaires ou, s'il y a lieu, interdire la manifestation si elle présente des dangers pour le public et si, dès lors que le bâtiment ne peut pas recevoir d'autre usage que celui du culte, le propriétaire est fondé à donner son autorisation en même temps que l'affectataire. Enfin, ce type d'occupation des lieux de culte donnant parfois lieu à la signature d'une convention entre l'affectataire et l'occupant provisoire, il lui demande de lui indiquer si cette convention pourrait être désormais établie systématiquement et obligatoirement à partir d'une convention-type arrêtée sur le plan national et applicable sur tout le territoire en mentionnant clairement que le maire, en tant que responsable de la **commune** propriétaire, doit être appelé à signer la convention afin de manifester ainsi qu'aucune manifestation non culturelle ne peut avoir lieu dans les locaux sans son accord au regard des règles de sécurité et des règles d'affectation du lieu.

Publication au JO : Sénat du 3 juillet 2003

Réponse du Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat et la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes confirment la propriété des **édifices culturels** à l'Etat, aux départements, aux **communes** et aux établissements de coopération intercommunale. Toutefois, cette propriété est grevée d'une servitude d'affectation culturelle. Si le ministre du culte désigné par sa hiérarchie dispose seul de la police de son église (CE, Abbé Piat, 3 mai 1918), le maire peut cependant intervenir pour des motifs d'ordre public. L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite en effet ce dernier à assurer le bon ordre dans les endroits où s'opèrent de grands rassemblements d'hommes et notamment dans les églises. Par ailleurs, les établissements de culte sont soumis à la réglementation concernant les établissements recevant du public (arrêté du ministre de l'intérieur du 25 juin 1980, art. GN 1), ce que le Conseil d'Etat a confirmé (Association internationale pour la conscience de Krisna, 14 mai 1982). L'autorité administrative est donc habilitée, sur la base de l'avis de la commission de sécurité, à interdire temporairement l'accès d'un **édifice culturel**, si celui-ci présente un danger pour la sécurité des usagers, ce que le Conseil d'Etat avait déjà reconnu antérieurement (26 mai 1911, Ferry et autres). Certaines églises sont parfois utilisées soit occasionnellement, soit en permanence, comme salle de concerts, de conférences, d'expositions, sans qu'ait été prise la décision administrative de désaffectation prévue à l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905. Dans la pratique, cela donne lieu à accord de la **commune** intéressée avec le ministre du culte affectataire de l'église concernée, sans qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'en fasse obligation à ce dernier. Un texte législatif est actuellement en préparation qui devrait définir les règles en matière d'autorisation des manifestations non culturelles dans les édifices religieux et de perception des redevances afférentes.

Publication au JO : Sénat du 4 mars 2004

Assemblée nationale
Question écrite n° 19761
Ministère de la culture et de la communication
Patrimoine culturel – Protection – Lieux de culte, aides de l'Etat.
Question de M. Decool Jean-Pierre
Député du Nord – Groupe de l'Union pour un Mouvement populaire

M. Jean-Pierre Decool appelle l'attention de M. le ministre de la culture et de la communication sur le manque de moyens financiers pour sauvegarder le patrimoine constitué par les lieux de culte en zone rurale. Faute de budgets communaux et départementaux suffisants, de trop nombreuses églises et temples ruraux ne peuvent être ni rénovés ni mis aux normes. Toutefois, un tel besoin est réel et vise à préserver un patrimoine architectural et culturel, de par la présence de retables, de tableaux ou de sculptures. Par conséquent, il lui demande quelles mesures pourraient être prises afin de faciliter la rénovation et l'entretien de tels bâtiments ainsi que les trésors artistiques en leurs murs.

Publication au JO : Assemblée nationale du 9 juin 2003

Réponse du Ministère de la culture et de la communication

L'honorable parlementaire a bien voulu attirer l'attention du ministre de la culture et de la communication sur le manque de moyens financiers pour sauvegarder le patrimoine culturel situé en zone rurale. Il demande quelles mesures pourraient être prises pour faciliter l'entretien et la rénovation de ce patrimoine. Le patrimoine culturel situé en zone rurale peut bénéficier d'aides de natures différentes selon qu'il bénéficie d'une protection au titre des monuments historiques ou non. Les aides accordées aux monuments protégés, inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou classés monuments historiques, représentent 15 % à 50 % du montant des travaux de restauration et sont souvent complétées par des subventions départementales ou régionales ainsi que par des fonds européens dans certaines régions. Ces diverses aides peuvent atteindre 99 % du montant des travaux de restauration. Pour le patrimoine culturel non protégé, la circulaire du 21 février 1981 permet à l'État de subventionner des travaux de sauvetage portant sur des **édifices culturels** de qualité architecturale situés en milieu rural selon certaines conditions tenant compte de la densité de la population, des capacités budgétaires des **communes**, de leur position géographique par rapport aux agglomérations et quelle que soit la propriété des édifices. Ces aides, qui peuvent représenter de 10 % à 30 % du montant des travaux, sont accordées en tenant compte en priorité de plusieurs critères : urgences sanitaires, travaux de sécurité dans les édifices abritant des objets mobiliers protégés au titre des monuments historiques. Ces subventions inscrites sur le titre VI déconcentré du budget du ministère de la culture peuvent être complétées par des subventions des régions, ou des départements. Le transfert aux départements des crédits affectés aujourd'hui au patrimoine non protégé, dans le cadre des mesures de décentralisation envisagées, devrait inciter les collectivités territoriales à investir davantage dans la conservation de ce patrimoine. Par ailleurs, le patrimoine culturel peut bénéficier des aides de la Fondation du patrimoine. Cette fondation, qui a été créée par une loi spécifique en 1996, a pour mission de concourir à la protection et à la conservation du patrimoine non protégé. Elle décerne notamment un label dont l'attribution permet aux propriétaires de bénéficier de déductions fiscales. Ses ressources propres étaient jusque là insuffisantes pour lui permettre de faire face à sa mission. Elle bénéficie désormais de moyens financiers supplémentaires qui lui permettront de bien remplir sa mission : la loi de finances pour 2003 a prévu de lui affecter une partie du produit des successions vacantes.

Publication au JO : Assemblée nationale du 18 août 2003

Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État
- Loi de 1905 -
Journal Officiel du 11 Décembre 1905 ⁽¹⁾⁽²⁾.

Titre Ier - Principes

Article 1er

La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public.

Article 2

La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes.

Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons.

Les établissements publics du culte sont supprimés, sous réserve des dispositions énoncées à l'article 3.

Titre II - Attribution des biens ; pensions

Article 3

Les établissements dont la suppression est ordonnée par l'article 2 continueront provisoirement de fonctionner, conformément aux dispositions qui les régissent actuellement, jusqu'à l'attribution de leurs biens aux associations prévues par le titre IV et au plus tard jusqu'à l'expiration du délai ci-après.

Dès la promulgation de la présente loi, il sera procédé par les agents de l'administration des domaines à l'inventaire descriptif et estimatif :

- 1° Des biens mobiliers et immobiliers desdits établissements ;
- 2° Des biens de l'État, des départements et des communes dont les mêmes établissements ont la jouissance.

Ce double inventaire sera dressé contradictoirement avec les représentants légaux des établissements ecclésiastiques ou eux dûment appelés par une notification faite en la forme administrative.

Les agents chargés de l'inventaire auront le droit de se faire communiquer tous titres et documents utiles à leurs opérations.

Article 4

Dans le délai d'un an, à partir de la promulgation de la présente loi, les biens mobiliers et immobiliers des menses, fabriques, conseils presbytéraux, consistoires et autres établissements publics du culte seront, avec toutes les charges et obligations qui les grèvent et avec leur affectation spéciale, transférés par les représentants légaux de ces établissements aux associations qui, en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice, se seront légalement formées, suivant les prescriptions de l'article 19,

pour l'exercice de ce culte dans les anciennes circonscriptions desdits établissements.

(...)

Article 9

§ 1er (*L. 13 avr. 1908, art. 1er*) Les biens des établissements ecclésiastiques, qui n'ont pas été réclamés par des associations culturelles constituées dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905, seront attribués par décret à des établissements communaux de bienfaisance ou d'assistance situés dans les limites territoriales de la circonscription ecclésiastique intéressée, ou, à défaut d'établissement de cette nature, aux communes ou sections de communes sous la condition d'affecter aux services de bienfaisance ou d'assistance tous les revenus ou produits de ces biens, sauf les exceptions ci-après :

- 1° 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 pas été restitués ni revendiqués dans le délai légal ;
- 2° Les meubles ayant appartenu aux établissements ecclésiastiques ci-dessus mentionnés qui garnissent les édifices désignés à l'article 12, paragraphe 2, de la loi du 9 décembre 1905, deviendront la propriété de l'État, des départements et des communes, propriétaires desdits édifices, s'ils n'ont pas été restitués ni revendiqués dans le délai légal ;
- 3° Les immeubles bâtis, autres que les édifices affectés au culte, qui n'étaient pas productifs de revenus lors de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905 et qui appartenaient aux menses archiépiscopales et épiscopales, aux chapitres et séminaires, ainsi que les cours et jardins y attenants, seront attribués par décret, soit à des départements, soit à des communes, soit à des établissements publics pour des services d'assistance ou de bienfaisance ou des services publics ;
- 4° Les biens des menses archiépiscopales et épiscopales, chapitres et séminaires, seront, sous réserve de l'application des dispositions du paragraphe précédent, affectés dans la circonscription territoriale de ces anciens établissements, au paiement du reliquat des dettes régulières ou légales de l'ensemble des établissements ecclésiastiques compris dans ladite circonscription, dont les biens n'ont pas été attribués à des associations culturelles, ainsi qu'au paiement de tous frais exposés et de toutes dépenses effectuées relativement à ces biens par le séquestre, sauf ce qui est dit au paragraphe 13 de l'article 3 ci-après. L'actif disponible après l'acquittement de ces dettes et dépenses sera attribué par décret à des services départementaux de bienfaisance ou d'assistance.

En cas d'insuffisance d'actif, il sera pourvu au paiement desdites dettes et dépenses sur l'ensemble des biens ayant fait retour à l'État, en vertu de l'article 5 ;

- 5° Les documents, livres, manuscrits et œuvres d'art ayant appartenu aux établissements ecclésiastiques et non visés au 1° du présent paragraphe pourront être réclamés par l'État, en vue de leur dépôt dans les archives, bibliothèques ou musées et lui être attribués par décret ;
- 6° Les biens des caisses de retraite et maisons de secours pour les prêtres âgés ou infirmes seront attribués par décret à des sociétés de secours

mutuels constituées dans les départements où ces établissements ecclésiastiques avaient leur siège.

Pour être aptes à recevoir ces biens, lesdites sociétés devront être approuvées dans les conditions prévues par la loi du 1er avril 1898, avoir une destination conforme à celle desdits biens, être ouvertes à tous les intéressés et ne prévoir dans leurs statuts aucune amende ni aucun cas d'exclusion fondés sur un motif touchant à la discipline ecclésiastique.

Titre III -Des édifices des cultes

Article 12

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 logement de leurs ministres (cathédrales, églises, chapelles, synagogues, archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires), ainsi que leur dépendance immobilière, et les objets mobiliers qui les garnissaient au moment où lesdits édifices ont été remis aux cultes, sont et demeurent propriétés de l'État, des départements (*Mots remplacés, L. n° 98-546, 2 juill. 1998, art. 94-I*), des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant pris la compétence en matière d'édifices des cultes>.

Pour ces édifices, comme pour ceux postérieurs à la loi du 18 germinal an X, dont l'État, les départements et les communes seraient propriétaires, y compris les facultés de théologie protestante, il sera procédé conformément aux dispositions des articles suivants.

Article 13

Les édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations appelées à les remplacer auxquelles les biens de ces établissements auront été attribués par application des dispositions du titre II.

La cessation de cette jouissance, et, s'il y a lieu, son transfert, seront prononcés par décret ⁽⁴⁾, sauf recours au Conseil d'État 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 de ces immeubles pourra, dans les cas ci-dessus prévus, être prononcée par décret rendu en Conseil d'État. En dehors de ces cas, elle ne pourra l'être que par une loi.

Les immeubles autrefois affectés aux cultes et dans lesquels les cérémonies du culte n'auront pas été célébrées pendant le délai d'un an antérieurement à la présente loi, ainsi que ceux qui ne seront pas réclamés par une association cultuelle dans le délai de deux ans après sa promulgation, pourront être désaffectés par décret.

Il en est de même pour les édifices dont la désaffectation aura été demandée antérieurement au 1er juin 1905.

Les établissements publics du culte, puis les associations bénéficiaires, seront tenus des réparations de toute nature, ainsi que des frais d'assurance et autres charges afférentes aux édifices et aux meubles les garnissant.

(L. 13 avr. 1908, art. 5) L'État, les départements (*Mots remplacés, L. n° 98-546, 2 juill. 1998, art. 94-II*)<, les communes, et les établissements publics de coopération intercommunale> pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi.

Article 14

Les archevêchés, évêchés, les presbytères et leurs dépendances, les grands séminaires et facultés de théologie protestante seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations prévues à l'article 13, savoir : les archevêchés et évêchés pendant une période de deux années ; les presbytères dans les communes où résidera le ministre du culte, les grands séminaires et facultés de théologie protestante, pendant cinq années à partir de la promulgation de la présente loi.

Les établissements et associations sont soumis, en ce qui concerne ces édifices, aux obligations prévues par le dernier paragraphe de l'article 13. Toutefois ils ne seront pas tenus des grosses réparations.

La cessation de la jouissance des établissements et associations sera prononcée dans les conditions et suivant les formes déterminées par l'article 13. Les dispositions des paragraphes 3 et 5 du même article sont applicables aux édifices visés par le paragraphe 1er du présent article.

La distraction des parties superflues des presbytères laissés à la disposition des associations cultuelles pourra, pendant le délai prévu au paragraphe 1er, être prononcée pour un service public par décret rendu en Conseil d'État.

À l'expiration des délais de jouissance gratuite, la libre disposition des édifices sera rendue à l'État, aux départements ou aux communes.

(L. 13 avr. 1908, art. 6) Ceux de ces immeubles qui appartiennent à l'État pourront être, par décret, affectés ou concédés gratuitement, dans les formes prévues à l'ordonnance du 14 juin 1833, soit à des services publics de l'État, soit à des services publics départementaux ou communaux.

Les indemnités de logement incombant actuellement aux communes, à défaut de presbytère, par application de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884, resteront à leur charge pendant le délai de cinq ans. Elles cesseront de plein droit en cas de dissolution de l'association.

Article 15

Dans les départements de la Savoie, de la Haute-Savoie et des Alpes-Maritimes, la jouissance des édifices antérieurs à la loi du 18 germinal an X, servant à l'exercice des cultes ou au logement de leurs ministres, sera attribuée par les communes sur le territoire desquelles ils se trouvent, aux associations cultuelles, dans les conditions

indiquées par les articles 12 et suivants de la présente loi. En dehors de ces obligations, les communes pourront disposer librement de la propriété de ces édifices.

Dans ces mêmes départements, les cimetières resteront la propriété des communes.

Article 16

Il sera procédé à un classement complémentaire des édifices servant à l'exercice public du culte (cathédrales, églises, chapelles, temples, synagogues, archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires), dans lequel devront être compris tous ceux de ces édifices représentant, dans leur ensemble ou dans leurs parties, une valeur artistique ou historique.

Les objets mobiliers ou les immeubles par destination mentionnés à l'article 13, qui n'auraient pas encore été inscrits sur la liste de classement dressée en vertu de la loi du 30 mars 1887, sont, par l'effet de la présente loi, ajoutés à ladite liste. Il sera procédé par le ministre compétent, dans le délai de trois ans, au classement définitif de ceux de ces objets dont la conservation présenterait, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt suffisant. À l'expiration de ce délai, les autres objets seront déclassés de plein droit.

En outre, les immeubles et les objets mobiliers, attribués en vertu de la présente loi aux associations, pourront être classés dans les mêmes conditions que s'ils appartenaient à des établissements publics.

Il n'est pas dérogé, pour le surplus, aux dispositions de la loi du 30 mars 1887.

Les archives ecclésiastiques et bibliothèques existant dans les archevêchés, évêchés, grands séminaires, paroisses, succursales et leurs dépendances, seront inventoriées et celles qui seront reconnues propriété de l'État lui seront restituées.

Article 17

Les immeubles par destination classés en vertu de la loi du 30 mars 1887 ou de la présente loi sont inaliénables et imprescriptibles.

Dans le cas où la vente ou l'échange d'un objet classé serait autorisé par le ministre compétent, un droit de préemption est accordé : 1° aux associations cultuelles ; 2° aux communes ; 3° aux départements ; 4° aux musées et sociétés d'art et d'archéologie ; 5° à l'État. Le prix sera fixé par trois experts que désigneront le vendeur, l'acquéreur et le président du tribunal de grande instance.

Si aucun des acquéreurs visés ci-dessus ne fait usage du droit de préemption la vente sera libre : mais il est interdit à l'acheteur d'un objet classé de le transporter hors de France.

(Deux alinéas abrogés, L. 31 déc. 1913, art. 39)

La visite des édifices et l'exposition des objets mobiliers classés seront publiques ; elles ne pourront donner lieu à aucune taxe ni redevance ⁽⁵⁾.

Titre IV - Des associations pour l'exercice des cultes

Article 18

Les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte devront être constituées conformément aux articles 5 et suivants du titre

ter de la loi du 1er juillet 1901. Elles seront, en outre, soumises aux prescriptions de la présente loi.

Article 19

(L. 25 déc. 1942)

Ces associations devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte et être composées au moins :

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, de sept personnes ;

Dans les communes de 1 000 à 20 000 habitants, de quinze personnes ;

Dans les communes dont le nombre des habitants est supérieur à 20 000, de vingt-cinq personnes majeures, domiciliées ou résidant dans la circonscription religieuse.

Chacun de leurs membres pourra s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de celles de l'année courante, nonobstant toute clause contraire.

Nonobstant toute clause contraire des statuts, les actes de gestion financière et d'administration légale des biens accomplis par les directeurs ou administrateurs seront, chaque année au moins présentés au contrôle de l'assemblée générale des membres de l'association et soumis à son approbation.

Les associations pourront recevoir, en outre, des cotisations prévues par l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901, le produit des quêtes et collectes pour les frais du culte, percevoir des rétributions : pour les cérémonies et services religieux même par fondation ; pour la location des bancs et sièges ; pour la fourniture des objets destinés au service des funérailles dans les édifices religieux et à la décoration de ces édifices.

(Alinéa modifié, D. n° 66-388, 13 juin 1966, art. 8) Les associations cultuelles pourront recevoir (Mots remplacés à compter du 1er janvier 2006, Ord. n° 2005-856, 28 juill. 2005, art. 2, 6° et 9) ⁽⁶⁾ < dans les conditions prévues par le deuxième alinéa de l'article 910 du Code civil >, les libéralités testamentaires et entre vifs destinées à l'accomplissement de leur objet ou grevées de charges pieuses ou cultuelles ⁽⁷⁾.

Elles pourront verser, sans donner lieu à perception de droits, le surplus de leurs recettes à d'autres associations constituées pour le même objet.

(L. 25 déc. 1942) Elles ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'État, des départements et des communes. Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques.

le web de

La Terre

L'hebdomadaire pour que Vive Le Monde Rural

Samedi 17 janvier 2009

Recherche :

Par numéro

Par Mot clé

Rechercher

Initiatives

Rubriques

Régions

France

Monde

Vie pratique

Loisirs

Vos droits

Pratique

Jurisprudence

S'abonner

Contact

Liens utiles

Qui sommes-nous

Vous êtes ici : > RUBRIQUES DE L'ÉDITION PAPIER > Vos DROITS

LES SUBVENTIONS AUX CULTES

La loi de 1905 interdit toutes subventions aux cultes par les collectivités locales. Un rapport du ministère de l'Intérieur veut les rendre légales provoquant un tollé général.

(extraits de notre édition papier du 3 au 9 octobre 2006)

Les principes de base de la loi de 1905 La loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat est toujours en vigueur aujourd'hui. Cette loi qui pose les bases de la laïcité :

- ▶ Interdit toutes subventions aux cultes de la part de l'Etat, des départements, des communes à l'exception de l'aumônerie et des écoles privées sous contrats d'associations. L'article 2 de la loi de 1905 est formel : « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte » ;
- ▶ supprime les établissements publics du culte dont les biens immobiliers (églises, presbytères, autres) et mobiliers ont été attribués aux associations culturelles. Cependant les communes, les départements et l'Etat en sont devenus propriétaires à titre définitif lorsque lesdites associations ne les ont pas réclamés dans l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi de 1905. Il s'agit donc des édifices religieux construits avant le 1er janvier 1906 (date d'effet de la loi de 1905) qui peuvent donc appartenir aux communes qui en assurent alors les réparations et les frais. Ceux construits après cette date sont propriétés de l'église et ne peuvent donc pas recevoir de subventions des communes (voir paragraphe à ce sujet) ;
- ▶ assure la liberté de conscience et de culte dans le respect de la laïcité, de l'ordre et de la tranquillité publique. A cet effet, en vertu de l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, le port des signes ou des tenues religieux dans les écoles primaires, collèges et lycées est interdit. De même est Interdit l'enseignement religieux dans les écoles publiques ;
- ▶ garantit le libre exercice de tous les cultes (catholiques, protestants, orthodoxes, juifs, musulmans...) sous réserve qu'ils ne troublent pas l'ordre public. → En l'état actuel de la loi, pas question de subventionner et encore moins de construire un édifice cultuel de quelques religions que ce soit.

Les communes et les réparations des édifices religieux L'article 13 de la loi de 1905, toujours en vigueur, précise que les communes mais aussi, pour les édifices qui les concernent, l'Etat, les départements et les EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunales), peuvent engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des seuls édifices du culte leur appartenant. C'est-à-dire, les édifices construits avant la promulgation de la loi de 1905 dont les associations culturelles n'ont pas revendiqué la propriété. Ces associations sont, de leur côté, tenues des réparations, des frais d'assurance et autres charges afférentes aux édifices leur appartenant, ainsi qu'aux meubles les meublant. Cependant, elles ne sont pas soumises aux grosses réparations. Dans ce cas, les projets de grosses réparations doivent être communiqués au maire concerné, un mois au moins avant leur exécution (article 28 du décret du 16 mars 1906 d'application de la loi de 1905). Une convention doit alors être passée si la somme octroyée dépasse 23 000 euros. A cet effet, pour que la convention ne se transforme pas en contrat de service relevant du régime des marchés publics, il est conseillé d'inscrire cette subvention dans la fourniture d'une aide financière justifiée par l'intérêt communal

ou intercommunal. Les communes peuvent donc :

- ▶ engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur a été reconnue ;
- ▶ participer aux frais d'installation de l'éclairage et du chauffage s'ils sont nécessaires à l'entretien et à la conservation de l'édifice ;
- ▶ rétribuer un gardien laïc ou le desservant dont l'indemnité est fixée par le ministre de l'Intérieur, la loi de 1905 interdisant tout salaire. Toutefois, la création d'un service de gardiennage par les communes n'est pas obligatoire ;
- ▶ payer en tout ou en partie les grosses réparations des édifices dont elles ne sont pas propriétaires. Ceci en vertu de l'article 19 de la loi de 1905 modifiée par une loi de Pétain du 25 décembre 1942 (toujours en vigueur !) qui ne considère pas comme une subvention les sommes allouées par le conseil municipal pour les réparations des édifices culturels (classés ou non monuments historiques) n'appartenant pas à la commune. La prise en charge des réparations doit se faire par délibération du conseil municipal et non par le maire. Et le conseil municipal doit être averti de toutes réparations, embellissements, ravalement, réfection etc.

La construction ou la transformation d'un lieu public en édifice du culte La loi de 1905 n'autorise pas la construction d'un édifice cultuel quelle que soit la religion ni la transformation d'un édifice public en édifice cultuel (par exemple un gymnase en église ou mosquée ou synagogue ou temple). Un récent jugement du tribunal de Montpellier vient d'annuler une délibération du conseil municipal de la ville autorisant le financement de la construction d'une mosquée. Le tribunal s'appuie sur l'article 2 de la loi de 1905 qui interdit aux collectivités territoriales de financer la construction d'un édifice public du culte. C'est cela que le rapport Machelon remis au ministre de l'Intérieur Sarkozy veut remettre en cause (voir encadré bleu). Cependant un ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, entrée en vigueur le 1er juillet, codifiée à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales, permet à une collectivité locale de louer par bail emphytéotique un bien immobilier lui appartenant à une association culturelle.

La mise à disposition de salles, gymnases municipaux Les locaux communaux ou salles municipales peuvent être utilisés, à titre gracieux ou payant, par les associations culturelles qui en font la demande au maire (article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales). Celui-ci peut cependant poser des conditions et il en a le droit conféré par l'article L. 2212-2 du code des collectivités territoriales s'il estime que cela peut nuire à la tranquillité et à l'ordre public, surtout qu'il est seul administrateur des biens communaux. L'article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales précise en effet que « le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte-tenu de la nécessité de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. » En tout état de cause, l'abus de pouvoir du maire peut être soumis au tribunal administratif mais la preuve doit être sérieuse.

Le rapport de la commission « Machelon »

La commission « Machelon » chargée par le ministre de l'Intérieur Sarkozy d'établir un rapport sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics vient de rendre sa copie le 20 septembre. Certes il ne s'agit que d'un énième rapport dont les propositions ne font pas la loi, celle de 1905 restant en vigueur. Elle propose concernant la partie intéressant les communes que :

- ▶ les associations culturelles puissent passer des baux emphytéotiques administratifs avec les communes en vue de la construction d'un édifice du culte ouvert au public. Ceci modifierait une nouvelle fois l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales qui autorise les communes à passer un bail emphytéotique avec une association culturelle qui désire exercer un culte dans un bâtiment communal.
- ▶ les communes fassent des avances financières remboursables aux associations prenant

- en charge la construction d'un édifice cultuel ;
- ▶ l'article 19 de la loi de 1905 soit modifié de façon à ce que non seulement les réparations (ce qui est déjà le cas) mais aussi les constructions (c'est la nouveauté) des édifices du culte ouvert au public n'appartenant pas aux communes, ne soient pas considérés comme une subvention... et donc susceptibles d'être aidées car non illégales ;
 - ▶ un nouvel article du code général des collectivités territoriales autorise les communes et leurs groupements d'accorder des aides à la construction des lieux de culte ;
 - ▶ les documents d'urbanisme prévoient des espaces réservés aux lieux de culte ;
 - ▶ la liste des dépenses d'entretien, de conservation et de réparation par les communes ou leurs groupements des édifices dont elles ne sont pas propriétaires. Voilà pour l'essentiel, vos avis peuvent être envoyé à notre adresse postale ou électronique à Daniel Roucou.

par Daniel Roucou droucou@wanadoo.fr

[Page d'accueil](#) - [Juri-service](#) - [Abonnement](#) - [Contact](#) - [Liens](#) - [Qui sommes nous ?](#)

- Site réalisé par Netaktiv -