

STATUTS ET DROITS DES AFFECTATAIRES ET DES PROPRIÉTAIRES DES BÂTIMENTS DU CULTE

Le régime juridique applicable aux édifices culturels résulte des lois du 9 décembre 1905 et du 20 janvier 1907.

Le premier texte met fin au Concordat Napoléonien de 1801 qui régissait les rapports entre le Gouvernement français et l'Église catholique notamment ; il s'agit de la célèbre loi de séparation des Églises et de l'État qui garantit le libre exercice des cultes. Le second texte concerne l'exercice public des cultes et règle les problèmes restés en suspens depuis 1905. Les associations diocésaines ne virent le jour qu'après un accord quasi-concordataire qui réglait enfin le statut de la propriété ecclésiastique. Cet accord fut déclaré légal par deux avis du Conseil d'État le 13 décembre 1923 et canonique par le pape le 18 janvier 1924.

Il convient également de ne pas oublier l'abondante jurisprudence administrative.

Les communes pour les églises, l'État pour les cathédrales sont ainsi devenus propriétaires des édifices construits avant l'entrée en vigueur de la loi de 1905 et servant à l'exercice du culte. Ainsi, la plupart des églises de France, près de 40.000, leurs sacristies et dépendances ainsi que les meubles les garnissant sont entrés dans le patrimoine communal, à charge pour la commune de les mettre à la disposition des associations de fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion selon l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907.

Il nous a semblé utile de rappeler, d'après les lois précitées et la jurisprudence, quels étaient les statuts et les règles en ce qui concerne les églises communales tant du côté des propriétaires : les communes, que des affectataires : les ministres du culte.

I - LA COMMUNE PROPRIÉTAIRE

A. Statut

1. L'immeuble

La question de savoir quel est le statut de l'église au regard du droit des immeubles publics a été longtemps controversée. Au terme de la loi de 1905, sont propriétés des communes les édifices antérieurs à cette loi. Le Conseil d'État a admis leur domanialité publique. C'est donc en application des règles de la domanialité publique que le Conseil municipal aura à intervenir. La commune n'aura pas la jouissance de son bien puisque ce dernier est affecté au culte.

2. Les meubles

Le mobilier et les objets garnissant les églises en 1905 sont propriétés communales. Il appartient au Conseil municipal de prendre les décisions relatives à leur conservation, en particulier de prévenir les vols en conformité avec les exigences du culte. Les objets achetés après 1905, mais en remplacement de ceux achetés avant la loi de séparation, font aussi partie du patrimoine communal. Enfin, les objets acquis après 1905 et qui ne remplacent aucun autre sont la propriété de la paroisse.

B. Les règles de ce statut

Les biens étant affectés à un culte, la commune ne peut en disposer librement.

1. La libre disposition des fidèles

En vertu des textes de lois et de la jurisprudence, les édifices affectés et les meubles les garnissant doivent rester à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. L'accès est libre et gratuit. En conséquence, une commune propriétaire ne peut user, louer ou disposer librement d'un bâtiment religieux. Pour pouvoir, par exemple, utiliser un édifice religieux affecté au culte dans le cadre d'une manifestation culturelle, la commune doit obtenir l'accord préalable des affectataires du bâtiment. Il est rappelé qu'en tout état de cause l'objet de la manifestation doit être compatible avec le caractère religieux du cadre qui l'abrite, ce qui exclut toute réunion à caractère politique.

2. Les communes doivent assumer les responsabilités du propriétaire

Il s'agit des dépenses d'entretien et de reconstruction d'après l'arrêt EMPEREUR du Conseil d'État daté de 1936. Certes, en vertu de la loi de séparation, les subventions au culte sont interdites aux collectivités publiques, mais l'article 13 dernier alinéa de la loi de 1905 complété par une loi de 1908 précise que les communes pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue. Il existe ici des dispositions particulières si l'édifice est protégé au titre des monuments historiques.

Si l'église est classée, les travaux devront être entrepris par les services du Ministère de la Culture ; si le bâtiment est inscrit, la commune ne peut procéder à aucune modification sans avoir, quatre mois auparavant, averti le Ministère de la Culture (DRAC). Quant aux objets qui appartiennent à la commune, la responsabilité de leur conservation incombe à la fois à la commune propriétaire ainsi qu'à l'affectataire. Pour les objets protégés inscrits ou classés au titre des monuments historiques, il est impératif de prendre les contacts nécessaires avec la Direction régionale des affaires culturelles ou le Conservateur départemental des antiquités et objets d'art. Les communes sont responsables en cas d'accidents dus au défaut d'entretien, ce qui peut les conduire à ne pas négliger cet entretien. La jurisprudence est abondante en la matière. Le maire peut interdire temporairement l'accès à une église menacée d'effondrement.

Voyons très rapidement quelques autres obligations qui incombent au propriétaire.

En matière de sécurité et de responsabilité :

- . Les églises sont soumises au règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.
- . Ce sont les communes qui sont responsables de l'état des églises qui leur appartiennent, ainsi que de leurs meubles, de leur réparation et de leur entretien.
- . En cas de destruction ou de détérioration résultant d'un incendie, le curé ne peut être déclaré responsable que si le propriétaire de l'édifice établit à son encontre que le dommage a été causé par une faute, une négligence qui lui soient imputables.

En matière de gardiennage :

- . Par souci de conserver leur patrimoine, les communes sans y être obligées ont le droit de voter des crédits pour la surveillance des églises et objets les garnissant, donc de nommer et rétribuer les gardiens. Ils peuvent être laïcs.
- . C'est au curé que les communes confient parfois cette fonction de gardien en le rétribuant en conséquence. Il ne s'agit pas d'une subvention au culte, comme le serait une rémunération d'un ecclésiastique en raison de l'exercice de son ministère, elle est simplement la contrepartie d'un service de gardiennage qui doit être effectivement rendu.
- . Cette indemnité est revalorisée régulièrement et fixée par le Conseil d'État.

En matière de chauffage et d'éclairage :

- . La commune peut participer aux frais d'installation de l'éclairage électrique dans la mesure où cet aménagement a pour but la conservation de l'édifice et la sécurité du public.
- . La commune pourra également participer aux frais d'installation et de fonctionnement d'appareil de chauffage si cela doit contribuer à la conservation de l'édifice.

En matière de clefs :

- . Le maire doit avoir une clef de l'église pour l'entretien de l'horloge publique ainsi que pour les sonneries civiles (en cas de péril commun, lors de cérémonies nationales ou en raison d'usages locaux).
- . Les clefs devront être déposées et demeurer à la mairie.

II - LE MINISTRE DU CULTE AFFECTATAIRE

A. Statut

Cette notion d'affectation d'un bien n'existe en droit que par rapport à l'église et aux établissements scolaires communaux. Le clergé affectataire s'entend par le clergé nommé par l'évêque en communion avec Rome. Pour une cathédrale, c'est l'évêque qui est affectataire direct.

1. L'affectation est légale, libre, gratuite, permanente et perpétuelle

Aucune redevance, taxe ou impôt ne pourra être demandé.

La loi et la jurisprudence sont claires : il s'agit d'une affectation légale du domaine public.

L'affectation est exclusive, les fidèles et le clergé en sont les usagers exclusifs.

Donc, tout autre usage ne peut être que ponctuel ou exceptionnel.

Il ne peut y avoir de convention pour un autre usage.

2. Le fait de ne pas célébrer ne suspend pas l'affectation

L'irrégularité ou le non usage, comme la ruine partielle ou totale d'un bâtiment affecté au culte, ne saurait constituer une désaffectation de fait. Pour la rompre, il faut un acte légal, que le culte n'ait pas été célébré pendant au moins six mois, puis que le maire ait sollicité une désaffectation, après délibération et vote du Conseil municipal et que le préfet contrôle, avant de l'adresser à l'évêque afin que ce dernier donne son consentement par écrit. Alors seulement, un décret du préfet ou du Conseil d'État (s'il s'agit d'un monument historique) peut intervenir.

B. Les règles de ce statut

1. Principes fixés par la loi et la jurisprudence du Conseil d'État quant aux droits de l'affectataire desservant

Un arrêt du Conseil d'État du 4 novembre 1994 a affirmé le droit pour l'affectataire de réglementer l'usage des biens laissés à la disposition des fidèles par les lois de 1905 et 1907 de manière à assurer aux fidèles la pratique de leur religion. Seul le ministre du culte régulièrement désigné par sa hiérarchie et, à travers lui, les fidèles en qualité d'affectataires ont le droit de disposer de ces bâtiments.

En sa qualité d'affectataire d'un bâtiment communal et de son contenu, le curé, ministre du culte, bénéficie de pouvoirs propres. Ainsi il garantit dans l'église le libre exercice du culte et il est le seul à fixer les horaires d'ouverture et de fermeture de l'église. Il a tout pouvoir vis à vis des clefs.

L'affectataire est le garant du maintien de l'affectation au culte des locaux mis à sa disposition.

Les pouvoirs du ministre du culte affectataire sont importants tant pour ce qui est des manifestations du culte que de l'usage de l'édifice.

Il faut rappeler que l'affectataire dispose seul de la police de son église. Il s'agit ici de mesures de nature à assurer le déroulement normal des manifestations du culte en application de l'article 13 de la loi de 1905 concernant l'affectation culturelle exclusive. C'est donc le curé qui fixera les heures des cérémonies ; il disposera les meubles se trouvant dans l'église de la façon qui lui paraît la mieux appropriée à leurs fonctions.

Le ministre du culte pourra également s'opposer aux décisions détournant l'édifice de son utilisation. Il pourra ainsi s'opposer à toute aliénation, dégradation ou destruction voulues par la collectivité propriétaire.

Quant à l'utilisation des cloches des églises affectées au culte, elle a été l'occasion de bien des affrontements qui ont nourri une abondante jurisprudence du Conseil d'État. D'après l'arrêt MOREL de 1908, il appartient au curé seul de décider des sonneries religieuses de cloches. Le maire n'a en cette matière qu'une compétence résiduelle ; nous l'évoquons dans la première partie.

Les seules limites importantes aux droits de l'affectataire desservant à l'intérieur de l'église sont les impératifs d'ordre public évoqués par l'article 25 de la loi de 1905.

2. L'affectataire doit respecter un certain nombre d'obligations.

Tout d'abord, il a le devoir de conserver dans l'état un lieu ou un mobilier qui ne lui appartiennent pas. Pour le mobilier postérieur à 1905, qui n'est pas la propriété de la commune mais de la paroisse, l'affectataire doit souscrire un contrat d'assurance.

Le devoir de surveillance oblige le ministre du culte affectataire à signaler à la municipalité tout ce qui se dégrade ou qui nécessite une intervention. Ainsi le ministre du culte ne peut pas démolir, vendre sans le demander préalablement au maire, que ce soit un autel, immeuble par destination ou un simple banc, meuble dont la propriété est communale.

Le maire n'a à donner qu'une autorisation de type administratif qui vise à protéger les biens ainsi qu'à s'assurer qu'ils ne sont pas détruits ou vendus.

Rappelons également que l'affectataire ne peut entreprendre des travaux sur l'immeuble et ce qui est immeuble par destination : autel, orgue, cloches ou sur les meubles sans l'accord exprès de la commune propriétaire. Quant aux travaux d'aménagements intérieurs et notamment ceux concernant le chœur et le dispositif liturgique, ils doivent être entrepris en accord avec la commune propriétaire, avec la Commission diocésaine d'Art sacré et avec la Direction régionale des affaires culturelles en cas de protection de l'édifice.

Telles sont, très rapidement présentées, les règles qui depuis une centaine d'années traitent des bâtiments du culte en France, tant du côté du propriétaire que de l'affectataire. Après les tensions qui précédèrent et succédèrent aux inventaires de 1906 consécutifs à la loi de séparation, l'heure est au dialogue constructif entre propriétaires et affectataires, dans le respect de la loi et de la laïcité. Comme le rappelait Mgr DAGENS, évêque d'Angoulême, dans une lettre adressée en 2002 aux maires de Charente : "L'Église catholique a le souci de tenir sa place spécifique dans la société en y étant effectivement respectueuse de la laïcité de l'État, de la séparation entre l'Église et l'État et désireuse de pratiquer un dialogue effectif avec les responsables des communes".

Florent GAILLARD

Membre de la Commission diocésaine pour les Bâtiments du culte et l'art sacré
Président de la Société archéologique et historique de la Charente