

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION

Direction des libertés publiques
et des affaires juridiques

Sous-direction des libertés publiques

Bureau central des cultes

Bureau des cultes du Bas-Rhin,
du Haut-Rhin et de la Moselle

**Circulaire du 29 juillet 2011 relative aux édifices du culte :
propriété, construction, réparation et entretien, règles d'urbanisme, fiscalité**

NOR : IOCD1121246C

*Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
à Monsieur le préfet de police ; Mesdames et Messieurs les préfets (métropole).*

Par circulaire du 25 mai 2009, des informations vous ont été apportées sur le droit applicable dans le domaine de l'immobilier cultuel aux fins de répondre aux questions sur l'entretien et la réparation de bâtiments culturels construits avant ou après 1905, sur la construction de lieux de culte, la mise à disposition de locaux communaux à des fins culturelles, l'utilisation d'édifices culturels à des fins non culturelles, etc.

L'évolution de la jurisprudence administrative, notamment les décisions du Conseil d'État du 19 juillet 2011, rend nécessaire d'apporter quelques modifications ou compléments à certaines parties de cette circulaire.

La circulaire NOR : IOCD0910906C du 25 mai 2009 est abrogée.

SOMMAIRE

PRÉAMBULE

1. L'AFFECTATION LÉGALE DES ÉDIFICES DU CULTE

- 1.1. **La propriété des édifices du culte**
- 1.2. **Le périmètre des édifices du culte et leurs dépendances**
- 1.3. **Jouissance gratuite, exclusive et perpétuelle des édifices du culte**
- 1.4. **Les prérogatives de l'affectataire**
- 1.5. **Utilisation des édifices du culte à des fins compatibles avec l'affectation culturelle**
- 1.6. **La désaffectation des édifices culturels (construits avant 1905)**
 - 1.6.1. *La procédure*
 - 1.6.2. *Les édifices du culte appartenant aux communes*
 - 1.6.3. *Les édifices du culte appartenant aux associations culturelles*
- 1.7. **Aliénation, mise à disposition ou transfert de propriété des édifices du culte**
 - 1.7.1. *Les édifices du culte appartenant aux communes*
 - 1.7.2. *Les édifices du culte appartenant à une association culturelle*
 - 1.7.3. *Possibilité de transfert de compétence à un EPCI*

2. ENTRETIEN ET RÉPARATION DES ÉDIFICES DU CULTE

- 2.1. **Les édifices du culte appartenant à une personne publique (art. 13 de la loi 1905)**
- 2.2. **Les édifices du culte appartenant à une association culturelle ou diocésaine**
- 2.3. **Les travaux sur les édifices du culte ou les objets classés ou inscrits**
- 2.4. **Les aides accordées au titre de l'intérêt général et de l'intérêt public local**

3. MISE À DISPOSITION D'UN ESPACE PUBLIC POUR UN USAGE CULTUEL

4. AUMÔNERIE ET LIEUX DE CULTE DANS LES ÉTABLISSEMENTS FERMÉS

- 4.1. **Aumônerie et lieux de culte dans les établissements scolaires**
- 4.2. **Aumônerie dans les établissements hospitaliers, militaires et pénitentiaires**

5. CONSTRUCTION DES ÉDIFICES DU CULTE

- 5.1. **Les règles d'urbanisme**
- 5.2. **Les aides à la construction des lieux de culte**
 - 5.2.1. *Les garanties d'emprunt*
 - 5.2.2. *Les baux emphytéotiques*

6. LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ DANS LES ÉDIFICES DU CULTE

- 6.1. **La réglementation des ERP et la responsabilité des propriétaires et des affectataires**
- 6.2. **La souscription de polices d'assurance**
- 6.3. **La sûreté des édifices du culte**
- 6.4. **Le gardiennage des églises communales**

7. LE RÉGIME FISCAL APPLICABLE AUX ÉDIFICES DU CULTE

- 7.1. **Taxe foncière sur les propriétés bâties (art. 1382 [4°] du CGI)**
- 7.2. **Taxe d'habitation (art. 1407 du CGI)**
- 7.3. **Taxe locale d'équipement (art. 1585 C et art. 317 bis de l'annexe II du CGI)**
- 7.4. **Droit de mutation à titre onéreux d'immeubles (art. 682 du CGI)**

8. LES ÉDIFICES DU CULTE EN ALSACE-MOSELLE

8.1. Les édifices du culte affectés à l'exercice des cultes reconnus

8.2. L'entretien et les travaux sur les édifices du culte (cultes reconnus)

8.3. Les édifices des cultes non reconnus

PRÉAMBULE

La question de l'immobilier cultuel tient une place importante dans le droit des cultes. Il ne peut y avoir de liberté de culte s'il n'y a pas libre disposition de locaux adaptés aux célébrations publiques d'un culte. Le régime juridique français des biens cultuels est un produit de l'histoire qui garantit l'affectation culturelle des biens attribués aux associations culturelles par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État et des biens qui étaient avant 1905 ou sont devenus, par application de l'article 1^{er} de la loi du 13 avril 1908, la propriété d'une personne publique (État, communes). Les difficultés rencontrées dans le domaine immobilier peuvent concerner tant les édifices du culte qui ont fait l'objet d'une affectation légale par la loi du 9 décembre 1905 que ceux qui ont été édifiés postérieurement à cette loi. Les cultes qui étaient peu présents, voire absents, en 1905 se trouvent confrontés à des difficultés importantes, notamment pour l'acquisition de terrain en vue de la construction d'un édifice du culte ou pour la location de locaux pouvant être utilisés comme lieu de culte.

L'affectation culturelle des édifices du culte construits avant 1905, réglée par les dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, donne des prérogatives importantes aux affectataires qui sont, pour les cultes protestants et israélite, les présidents des associations culturelles, qui peuvent être, le cas échéant, ministres du culte, et, pour le culte catholique, le curé desservant nommé par l'évêque du diocèse territorialement compétent et chargé de régler l'usage des lieux de manière à assurer aux fidèles la pratique de leur religion.

Parallèlement, les personnes publiques propriétaires d'édifices du culte (État et communes) doivent faire face à des obligations, notamment en matière de sécurité des bâtiments recevant du public, dont font partie les édifices du culte, ou en matière de protection du patrimoine, en particulier lorsque les biens meubles ou immeubles sont classés ou inscrits au titre des monuments historiques.

Les édifices du culte qui ne bénéficient pas de cette affectation légale sont protégés par le droit de la propriété privée, qui constitue une sérieuse garantie puisque, en principe, nul ne peut être contraint de céder sa propriété, sauf pour cause d'utilité publique (art. 545 du code civil).

Le régime fiscal applicable aux édifices du culte, qui accorde un certain nombre d'exonérations à leur propriétaire ou à leur affectataire, conduit les contribuables intéressés et l'administration fiscale à poser la question du périmètre de la notion d'édifice du culte. Aucune définition n'a été donnée dans les textes législatifs ou réglementaires, mais les juridictions administratives ont été amenées, à plusieurs reprises, à en préciser les contours.

En matière d'urbanisme, si les associations exerçant un culte peuvent bénéficier de certains avantages en vue de la construction d'un édifice du culte (garanties d'emprunt, baux emphytéotiques), elles peuvent se heurter à des difficultés dans le cadre de l'application des règles communes du droit de l'urbanisme, par exemple lorsqu'il est fait un usage abusif du droit de préemption. Aussi convient-il de rappeler les règles dans ce domaine afin que les droits de chaque partie soient respectés et que l'exercice du culte puisse être pratiqué dans les meilleures conditions possibles.

Enfin, il existe des régimes particuliers applicables en Alsace-Moselle et dans les départements et collectivités d'outre-mer. Les dispositions législatives et réglementaires relatives aux édifices du culte dans les départements et collectivités d'outre-mer feront l'objet d'une circulaire distincte. Toutes ces questions sont développées ci-après à la lumière de la jurisprudence la plus récente.

1. L'AFFECTATION LÉGALE DES ÉDIFICES DU CULTE

Il résulte de l'application des articles 12 et 13 de la loi du 9 décembre 1905 une différenciation du régime de propriété des édifices du culte établie selon la date de construction de ces édifices.

1.1. La propriété des édifices du culte

Ceux qui, en 1789, ont été constitués « biens de la Nation » lors de la nationalisation des biens du clergé sont la propriété de l'État, des départements et des communes. Ils font partie de leur domaine public. Compte tenu de l'histoire, ce sont, dans leur quasi-totalité, des édifices du culte catholique (sauf en Alsace et au pays de Montbéliard).

Les édifices des cultes reconnus, construits entre la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) et celle du 9 décembre 1905, étaient la propriété soit des établissements publics du culte, soit des communes. En vertu du principe selon lequel « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous » (art. 552 du code civil), les édifices qui ont été construits pendant cette période aux frais des fidèles sur des terrains communaux ont été intégrés dans le domaine public des communes. À l'inverse, ceux édifiés sur des terrains appartenant aux établissements publics du culte (menses, fabriques, conseils presbytéraux ou consistoires) étaient la propriété de ces derniers.

La loi de séparation des Églises et de l'État (art. 2) a prononcé la dissolution de ces établissements publics et a prescrit le transfert des biens mobiliers et immobiliers (art. 4) aux associations culturelles dont elle définissait les principes constitutifs (art. 18 et 19).

Le culte protestant et le culte israélite ont accepté les principes posés par la loi du 9 décembre 1905. Les édifices du culte appartenant à leurs établissements publics sont donc devenus la propriété des associations cultuelles qu'ils ont mises en place.

En revanche, l'Église catholique a refusé la constitution d'associations cultuelles. Ses édifices du culte n'ont donc pas pu être attribués à de telles associations. Deux dispositions ont permis de régler le sort de ces édifices :

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

Ainsi, les églises construites avant 1905 sont devenues, dans leur très grande majorité, la propriété des communes.

À ce jour, l'État est propriétaire, en métropole, de quatre-vingt sept cathédrales. Aux quatre-vingt-quatre cathédrales figurant sur la liste des édifices classés au titre des monuments historiques qui ont été confiés, par le décret du 4 juillet 1912, au service de l'administration des beaux-arts (devenu ministère de la culture et de la communication), se sont ajoutées les cathédrales de Metz et de Strasbourg puis la basilique de Saint-Denis, devenue cathédrale en 1966 et qui était propriété de l'État avant cette date. L'État est également propriétaire de la basilique Saint-Nazaire à Carcassonne et de l'église Saint-Julien à Tours. Les cathédrales des diocèses qui ont été supprimés en 1790 (il existait cent-quarante évêchés sous l'Ancien Régime) ont conservé leur titre par attachement des populations locales. La cathédrale d'Ajaccio a été transférée à la collectivité territoriale de Corse par décret du 18 novembre 2003. La propriété des cathédrales s'étend à l'ensemble des dépendances immobilières et à la totalité des immeubles par destination et des meubles les garnissant.

Certaines églises, construites avant 1905, ont été érigées en cathédrale lors de la création de nouveaux diocèses dans les années 1960. C'est le cas de l'église Sainte-Geneviève-et-Saint-Maurice de Nanterre (1961), l'église Saint-Maclou de Pontoise (1966), l'église Saint-Spire de Corbeil-Essonnes (1961). Ces édifices devenus cathédrales sont néanmoins restés la propriété des communes d'implantation.

Les édifices du culte acquis ou construits après 1905 sont la propriété des seules personnes privées qui les ont acquis ou construits, lesquelles sont généralement des associations cultuelles (ou des associations diocésaines) ou des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901.

En outre, la propriété de l'édifice emporte non seulement celle des immeubles par destination que sont les meubles fixés à l'édifice (tableaux, stalles, orgues, cloches, statues, etc.) mais aussi celle des objets mobiliers qu'il renferme. Si les objets mobiliers garnissant l'édifice du culte avant 1905 appartiennent au propriétaire de l'édifice, ils restent grevés de l'affectation cultuelle, de sorte que la collectivité publique propriétaire ne peut en faire un autre usage que celui réservé à la pratique de la religion.

Un édifice grevé de l'affectation légale au culte appartenant à une personne publique (État, département ou commune) relève de son domaine public, non parce qu'il est affecté à un service public (les cultes n'ont plus cette qualité depuis 1905), mais parce qu'il est réservé à l'exercice d'un culte ouvert à tous et à la disposition des fidèles par détermination de la loi (CE, 18 novembre 1949, sieur Carlier). Les immeubles et objets mobiliers appartenant au domaine public des collectivités publiques sont inaliénables et imprescriptibles et ni leur propriétaire ni leur affectataire ne peuvent en disposer librement sauf désaffectation prononcée conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905.

En revanche, le Conseil d'État a refusé, dans sa décision du 19 octobre 1990, association Saint-Pie V et Saint-Pie X de l'Orléanais, de reconnaître un caractère de domanialité publique aux lieux de culte qui ne faisaient pas l'objet d'une affectation à l'exercice public du culte lors de la publication de la loi de 1905. Il a estimé que la convention de mise à disposition d'une église acquise par la ville en 1977 au bénéfice d'une association pour y célébrer le culte ne peut être regardée comme ayant entraîné l'affectation de cet édifice à l'usage direct du public et par suite ne l'a pas fait entrer à ce titre dans le domaine public communal. Une telle acquisition conduit à faire entrer l'édifice dans le domaine privé de la commune.

1.2. Le périmètre des édifices du culte et leurs dépendances

En l'absence de dispositions législatives ou réglementaires permettant de dire si un bien immeuble peut être considéré comme un édifice du culte ou une dépendance de cet édifice, c'est par la jurisprudence administrative qu'une doctrine a peu à peu été établie. Le juge a été amené à se prononcer sur la nature d'un bien immobilier et son

affectation légale au culte à l'occasion de différents recours portant, par exemple, sur la vente d'un bien considéré comme non détachable d'un édifice du culte ou sur l'attribution d'une subvention pour travaux de réparation ou de conservation d'un bien immobilier considéré comme une dépendance d'un édifice légalement affecté au culte.

Ont ainsi été considérés par le juge comme des dépendances d'un édifice du culte :

- la sacristie qui lui est attenante (CE, 18 mars 1988, Albert Maron) ;
- la chapelle située sous l'abside de l'église (TA de Paris, 8 juin 1971, Ville de Paris c/Kergo) ;
- les abords immédiats quand ils sont nécessaires à la tranquillité et à la dignité des célébrations ou quand ils ont toujours été eux-mêmes utilisés à des fins culturelles (TA de Lille, 1^{er} juillet 1954, commune de Wasquehal c/abbé Dubois ; CE, 20 novembre 1936, abbé Rivière et autre, au sujet d'un terrain utilisé pour assainir l'église qui lui est contiguë) ;
- un calvaire, se trouvant associé à l'exercice du culte lors de processions (CE, 1^{er} avril 1938, abbé Laplanche-Coudert et autres) ;
- le mobilier en place (stalles, orgues, etc.) dans les édifices du culte en 1905 (CE, 17 février 1932, commune de Barran).

En revanche, les presbytères qui ont été attribués aux communes en application de l'article 14 de la loi du 9 décembre 1905 et des articles 1^{er} et 2 de la loi du 2 janvier 1907 ne sont pas considérés comme des dépendances des édifices affectés au culte et font donc partie du domaine privé communal (tribunal des conflits, 14 mai 1990, commune de Bouyon c/Battini). Ils peuvent être loués ou aliénés mais ils ne peuvent être mis gratuitement à disposition d'un ministre du culte.

La notion de dépendance d'un édifice du culte qui est définie ici comme un élément non détachable de l'édifice du culte affecté légalement au culte ne correspond pas totalement à la notion de dépendance retenue en matière de fiscalité directe locale (*cf.* § 7).

1.3. Jouissance gratuite, exclusive et perpétuelle des édifices du culte

En vertu des dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, l'affectation des édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, est gratuite, exclusive et perpétuelle. Il ne peut être mis fin à la jouissance des biens, et, s'il y a lieu, à leur transfert que selon la procédure de désaffectation présentée ci-dessous au § 1.6.

Le caractère perpétuel de l'affectation culturelle des édifices du culte existant en 1905 concerne les édifices restés ou devenus la propriété d'une personne publique mais aussi les édifices du culte transférés aux associations culturelles.

Ainsi, les associations culturelles protestantes et israélites qui se sont constituées dans les délais impartis par la loi du 9 décembre 1905 et qui ont reçu l'attribution des biens qui appartenaient aux anciens établissements publics du culte dissous en application de l'article 4 de ladite loi doivent respecter, en leur qualité d'affectataire, l'affectation culturelle des édifices dans les mêmes conditions que celles appliquées aux édifices demeurés propriété des personnes publiques. Cette obligation est transmise aux associations culturelles issues de regroupements d'associations culturelles attributaires.

Pour l'Église catholique, en application des textes susvisés et des règles d'organisation propres à ce culte, l'affectataire est le curé desservant l'église (ou les églises) de la paroisse, nommé par l'évêque du diocèse territorialement compétent et chargé de régler l'usage des lieux de manière à assurer aux fidèles la pratique de leur religion. Ne peut être considéré comme légitime affectataire de l'édifice que le desservant régulièrement nommé par les autorités de son culte et en communion avec la hiérarchie de celui-ci (CE, 23 janvier 1920, abbé Barraud et autres ; TA Amiens, 16 septembre 1986, Labille). Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que « la loi du 9 décembre 1905 n'a pas rendu aux communes le droit de disposer des églises dont elles sont propriétaires » (CE, 1^{er} mars 1912, commune de Saint-Dézéry).

1.4. Les prérogatives de l'affectataire

L'affectation culturelle signifie que l'édifice du culte doit être utilisé à des fins culturelles et, en premier lieu, aux célébrations du culte. Si la loi du 9 décembre 1905 n'apporte pas d'indication sur la nature précise des activités qui peuvent être conduites dans les édifices du culte, elle prévoit en revanche deux types d'interdictions : celle d'y tenir des réunions politiques (art. 26) et celle de prononcer un discours ou d'afficher ou distribuer un écrit contenant des propos outrageants ou diffamatoires à l'égard d'un citoyen chargé d'un service public, ou incitant les citoyens à résister à l'exécution des lois ou encore dressant les citoyens les uns contre les autres (art. 34 et 35).

Le ministre du culte (pour les églises catholiques) ou le président de l'association affectataire (pour les autres cultes) est le garant du bon usage de l'édifice conformément à la destination culturelle qui lui a été donnée par la loi. Le Conseil d'État l'a confirmé à plusieurs reprises. Il a ainsi jugé que le conseil municipal de Baume-les-Messieurs a porté atteinte aux droits du desservant qui n'avait pas été consulté sur l'institution d'un droit de visite

des objets mobiliers classés exposés dans l'église de la commune (CE, section, 4 novembre 1994, abbé Chalumey). Plus récemment, il a considéré que l'organisation de manifestations commémoratives (exposition et conférence) dans une chapelle communale sans l'accord du desservant est une atteinte grave à l'une des composantes de la liberté de culte qualifiée de liberté fondamentale, même si aucune célébration d'un office religieux n'était prévue aux dates fixées pour les manifestations commémoratives (CE, 25 août 2005, ordonnance du juge des référés, commune de Massat).

Le ministre du culte ou le président de l'association est chargé de la police à l'intérieur de l'édifice dont il a reçu l'affectation. Dans l'arrêt du 19 juillet 1966, SNCF et dame Vautier c/chanoine Rebuffat, la Cour de cassation a rappelé que le pouvoir de police du ministre du culte n'a pour but que de lui permettre d'assurer l'exercice du culte et, qu'à ce titre, il lui appartient de fixer les horaires des cérémonies religieuses, d'organiser les services religieux et d'en régler la tenue, tout en respectant le libre droit des fidèles de pénétrer dans l'église et de participer au culte. En revanche, la Cour a considéré, dans ce même arrêt, que le ministre du culte n'assume aucune obligation de caractère matériel à l'intérieur de l'église, telle qu'une obligation de sécurité qui tendrait à l'assimiler à l'exploitant d'un lieu ouvert au public ou à une collectivité publique administrant un bien du domaine public (voir § 6.1).

Le ministre du culte, desservant légitime, a, seul, autorité dans l'édifice pour procéder aux aménagements intérieurs, notamment en ce qui concerne le mobilier liturgique (CE, 4 août 1916, abbé Prudhommeaux). S'il s'agit de travaux de restauration, de réparation, de modification, de mise aux normes de sécurité portant sur un édifice du culte classé ou un objet classé, une autorisation de l'autorité administrative compétente est exigée (voir § 2.3).

Le curé desservant pour l'Eglise catholique, ou le président ou le directeur de l'association cultuelle pour les autres cultes affectataires, détient les clés de l'édifice du culte, dont celle permettant l'accès au clocher. Le maire dispose également d'une clé permettant l'accès au clocher, étant précisé qu'il ne peut en faire usage que dans deux cas, pour les sonneries civiles visées à l'article 51 du décret du 16 mars 1906 et pour assurer l'entretien de l'horloge publique (art. 52 du décret du 16 mars 1906). Dans l'arrêt du 24 mai 1938, abbé Touron, le Conseil d'État a considéré que la remise au maire d'une clé de la porte de l'église n'est nécessaire que si l'accès au clocher n'est pas indépendant de celui de l'église.

S'agissant des sonneries de cloches, l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 et les articles 50 et 51 du décret du 16 mars 1906 prévoient que les sonneries de cloches tant civiles que religieuses sont réglées par arrêté municipal ou, en cas de désaccord entre le maire et les responsables religieux, par arrêté préfectoral. En vertu des dispositions de l'article 51 du décret précité, l'emploi des cloches d'un édifice cultuel à des fins civiles est légal, lorsque, notamment, les sonneries sont autorisées par les usages locaux. Le caractère d'usage local peut être reconnu même lorsque les sonneries de cloches ont été interrompues pendant plusieurs années (CE, 11 mai 1994, Larcena). Un maire peut également autoriser les sonneries de cloches même lorsque l'émergence sonore en résultant excède le seuil défini par les articles R. 48-1 et suivants du code de la santé publique, à condition toutefois qu'elle présente un caractère d'usage local et que les sonneries soient brèves et n'engendrent pas d'atteinte sérieuse à la tranquillité publique (CAA Bordeaux, 19 juin 2007, commune de Biran c/M C ; CAA Douai, 26 mai 2005, commune de Férin c/époux Duavrant).

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

Enfin, le maire ne peut procéder à la fermeture de l'édifice du culte sans porter atteinte au libre exercice du culte, sauf circonstance exceptionnelle justifiant une telle décision (CE, 8 février 1908, abbé Déliard), notamment lorsque l'édifice menace de s'effondrer (CE, 26 mai 1911, sieurs Ferry et autres). Une telle décision doit être provisoire et ne concerner que certaines parties de l'édifice. En effet, si le maire peut faire usage de ses pouvoirs de police, ceux-ci doivent se limiter à des mesures strictement nécessaires dès lors que l'édifice est affecté au culte. Ainsi, a été annulé un arrêté du maire d'Orléans ordonnant la démolition de la vieille tour de l'église Saint-Paterne d'Orléans, le Conseil d'État ayant estimé que l'exercice des pouvoirs de police du maire se trouve limité, tant que la désaffectation de l'édifice du culte n'a pas été prononcée par l'autorité compétente, à la prescription et à l'exécution de mesures absolument indispensables pour assurer la sécurité publique (CE, 26 décembre 1913, sieur Lhuillier et autres).

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

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

Si le caractère cultuel de ces édifices est primordial du fait de leur affectation légale, le législateur a néanmoins considéré qu'ils font partie du patrimoine public et que leur intérêt architectural et artistique ainsi que la valeur des objets mobiliers qu'ils contiennent peuvent conduire à leur classement (art. 16 de la loi du 9 décembre 1905). L'article 17 de cette loi et l'article 29 du décret du 16 mars 1906 disposent que les visites des édifices et l'exposition

des objets mobiliers classés sont publiques, aux jours et horaires prévus à cet effet par l'affectataire, sous réserve de l'approbation du préfet. L'article 17 de la loi précise que « la visite de ces édifices et l'exposition des objets mobiliers classés ne peuvent donner lieu à aucune taxe ou redevance ».

Ce principe de gratuité a subi très tôt un aménagement. En vertu des dispositions de l'article 25 de la loi du 31 décembre 1913 (codifié à l'art. L. 622-9 du code du patrimoine), l'État et les collectivités territoriales ont été chargés d'assurer la garde et la conservation des objets mobiliers classés dont ils sont propriétaires, affectataires ou dépositaires, les dépenses induites par ces mesures faisant partie des dépenses obligatoires des collectivités territoriales. Pour compenser la prise en charge de ces dépenses, le quatrième alinéa de l'article 25 de la loi de 1913 prévoyait que les départements et les communes pouvaient être autorisés à établir un droit de visite. Ainsi, cette disposition ne concernait que les églises communales et uniquement la visite des objets mobiliers classés. La perception des droits de visites dans les cathédrales se trouvait dépourvue de base légale.

Le législateur a introduit dans le code général de la propriété des personnes publiques (créé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006) une disposition, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, qui clarifie les conditions de l'utilisation des édifices du culte relevant du domaine public. Cette disposition, codifiée à l'article L. 2124-31, donne une base légale unifiée à la perception de droits aussi bien dans les églises communales que dans les cathédrales, tant pour les visites d'objets mobiliers classés ou inscrits que pour toute activité compatible avec l'affectation légale au culte.

Cet article précise que « lorsque la visite de parties d'édifices affectés au culte, notamment de celles où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits, justifie des modalités particulières d'organisation, leur accès est subordonné à l'accord de l'affectataire. Il en va de même en cas d'utilisation de ces édifices pour des activités compatibles avec l'affectation culturelle. L'accord précise les conditions et les modalités de cet accès ou de cette utilisation. Cet accès ou cette utilisation donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit peut être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire ».

La circulaire interministérielle intérieur/culture du 21 avril 2008 (publiée au *Bulletin officiel* du ministère de la culture et de la communication n° 166 en avril 2008) relative à l'utilisation des édifices du culte appartenant à l'État à des fins non culturelles précise les modalités d'application de cette disposition législative.

Les principes énoncés par cette circulaire ont vocation à inspirer la pratique suivie pour les édifices culturels appartenant tant à des collectivités territoriales qu'aux associations culturelles.

1.6. La désaffectation des édifices culturels (construits avant 1905)

1.6.1. La procédure

L'affectation au culte d'un édifice qui appartenait à une personne publique au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 1905 est perpétuelle, tant que la désaffectation n'a pas été prononcée dans les conditions prévues par l'article 13 de cette loi et quelle que soit l'évolution de la situation patrimoniale de l'édifice. La désaffectation de ces édifices est décidée par décret en Conseil d'État, dans les seuls cas énoncés à cet article. En dehors de ces cas, la désaffectation ne peut résulter que d'une loi.

Conformément aux dispositions de l'article 13 susmentionné, la cessation de la jouissance des biens affectés, et s'il y a lieu son transfert, ne peut être prononcée que dans l'un des cas suivants :

- l'association bénéficiaire est dissoute ;
- le culte cesse d'être célébré pendant plus de six mois consécutifs, en dehors des cas de force majeure ;
- la conservation de l'édifice ou des objets mobiliers classés est compromise par l'insuffisance d'entretien et après mise en demeure dûment notifiée du conseil municipal ou, à son défaut, du préfet ;
- l'association cesse de remplir son objet ou les édifices sont détournés de leur destination ;
- l'association ne respecte pas les obligations prescrites à l'article 6 et à l'avant-dernier alinéa de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 ainsi que celles relatives aux monuments historiques.

1.6.2. Les édifices du culte appartenant aux communes

Une procédure de déconcentration des décisions de désaffectation a été mise en place pour les édifices culturels communaux. Elle résulte du décret n° 70-220 du 17 mars 1970 qui dispose, dans son article 1^{er}, que les édifices culturels communaux et les objets mobiliers les garnissant peuvent, dans les cas énoncés du troisième alinéa au septième alinéa de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, être désaffectés par arrêté préfectoral, à la demande du conseil municipal, sous réserve du consentement écrit de la personne physique ou morale ayant qualité pour représenter le culte affectataire (le curé desservant avec l'accord de l'évêque du diocèse où se situe l'église pour l'Église catholique, le président de l'association culturelle pour les autres cultes).

Si les conditions de la désaffectation d'un édifice culturel communal sont réunies, le préfet procède à l'instruction de la demande de désaffectation sur la base d'un dossier réunissant les pièces suivantes :

- le titre de propriété ou l'extrait de la matrice cadastrale ;
- le consentement écrit de l'autorité ayant qualité pour représenter le culte affectataire de l'édifice ;
- la délibération du conseil municipal de la commune concernée ;
- l'avis du directeur régional des affaires culturelles sur le projet de désaffectation accompagné d'un rapport précisant si l'édifice est inscrit ou classé au titre des monuments historique et apportant toutes informations utiles sur l'état de l'édifice et des objets mobiliers, sur les prescriptions ou servitudes d'urbanisme concernant l'édifice et, le cas échéant, sur l'opportunité de prévoir la protection de l'édifice et des objets mobiliers au titre des monuments historiques et le transfert d'éléments mobiliers d'intérêt historique ou artistique aux fins de sauvegarde ;
- le plan des abords de l'édifice, avec éventuellement des photographies de celui-ci.

Les cas de désaffectation d'édifices du culte sont peu nombreux. Il s'agit, généralement, d'édifices qui ne sont plus, depuis longtemps, utilisés pour l'exercice du culte ou d'édifices menaçant ruine.

1.6.3. *Les édifices du culte appartenant aux associations culturelles*

La désaffectation des édifices du culte, construits avant 1905, appartenant aux associations culturelles (protestantes et israélites) ne peut être prononcée que si l'association se trouve confrontée à l'une des cinq situations évoquées au paragraphe 1.6.1.

Dans le cas de la dissolution d'une association (qui correspond à la première situation), le législateur a réglé le sort des biens affectés. Il est en effet prévu, au paragraphe 2 de l'article 9 de la loi du 9 décembre 1905, qu'« en cas de dissolution d'une association les biens qui lui ont été dévolus en exécution des articles 4 et 8 de la même loi seront attribués par décret rendu en Conseil d'État à des associations analogues dans la même circonscription ou, à leur défaut, dans les circonscriptions les plus voisines ». La désaffectation n'est généralement pas prononcée, car la personne physique ou morale ayant qualité pour représenter l'association affectataire demande que les biens soient dévolus à l'association appelée à regrouper les activités culturelles au sein d'un même secteur géographique. Les regroupements d'associations culturelles qui entraînent la dissolution d'une ou plusieurs associations et le transfert d'édifices culturels nécessitent également un décret en Conseil d'État.

1.7. **Aliénation, mise à disposition ou transfert de propriété des édifices du culte**

1.7.1. *Les édifices du culte appartenant aux communes*

Un édifice du culte appartenant au domaine public d'une commune et les objets mobiliers le garnissant ne peuvent être aliénés ou mis à disposition sans désaffectation et déclassement préalables (*cf.* § 1.6). Le juge administratif a ainsi censuré une délibération du conseil municipal de Bordeaux mettant à la disposition d'une association un édifice légalement affecté au culte catholique, sans désaffectation préalable de cet édifice (CAA Bordeaux, 27 avril 2004, association Église Saint-Éloi).

Après désaffectation d'un édifice du culte, la commune propriétaire peut décider :

- soit de prendre une décision de déclassement du bien, pour le faire sortir du domaine public communal et entrer dans son domaine privé. Elle pourra alors le gérer selon les règles de droit commun, par exemple en l'aliénant, en l'utilisant pour ses besoins propres ou ceux de ses administrés ou en établissant un contrat de location à un particulier ou à une association ;
- soit d'attribuer au bien une nouvelle affectation qui le maintienne dans le domaine public communal, mais avec un usage autre que culturel. Pour continuer à constituer une dépendance du domaine public communal, le bien doit pouvoir répondre à la définition du domaine public fixée aux articles L. 2111-1 et L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Dans le cas contraire, le bien relèvera du domaine privé, qui est, quant à lui, défini aux articles L. 2211-1 et L. 2212-1 du CGPPP.

Si l'édifice n'est affecté à aucun service public et est mis à la disposition d'une association à des fins culturelles, la convention de mise à disposition ne peut avoir pour effet d'entraîner l'affectation de cet édifice à l'usage direct du public et de le faire entrer dans le domaine public communal (CE, 19 octobre 1990, association Saint-Pie V et Saint-Pie X de l'Orléanais).

1.7.2. *Les édifices du culte appartenant à une association culturelle*

L'association propriétaire d'un édifice du culte qui était affecté à l'exercice public du culte avant 1905 et qui a fait l'objet d'une désaffectation prononcée par décret, conformément aux instructions données au paragraphe 1.6, peut disposer de l'immeuble comme elle l'entend. Cependant, en tant qu'association culturelle régie par le titre IV de la loi

du 9 décembre 1905, elle ne pourra conserver l'immeuble que s'il est « destiné à son administration et à la réunion de ses membres » ou s'il est « strictement nécessaire à l'accomplissement du but qu'elle se propose » (art. 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901).

Pour les édifices du culte qui n'ont pas été affectés à l'exercice public du culte en 1905 et pour ceux qui ont été acquis ou construits après 1905, l'association cultuelle propriétaire peut en disposer comme elle l'entend puisqu'ils ne sont pas grevés de l'affectation cultuelle légale. Il n'y a donc pas de procédure de désaffectation cultuelle. L'association peut les aliéner, les mettre à disposition selon les règles de droit commun.

Si, par le passé, quelques édifices du culte appartenant à une personne privée ont été acquis ou reçus en donation par une collectivité territoriale avec maintien de l'affectation cultuelle, aujourd'hui un tel transfert de propriété ne semble plus possible.

La question s'est posée, à plusieurs reprises, de savoir si une collectivité locale pouvait acquérir par donation un édifice du culte tout en maintenant son affectation au culte. C'est la question qui a été posée au tribunal administratif de Grenoble à propos des deux délibérations du conseil municipal acceptant la donation par l'association diocésaine de Grenoble de l'église de Moirans (Isère), construite en 1911, et approuvant une convention de mise à disposition de l'église à la paroisse (TA Grenoble, 26 octobre 2005, fédération de l'Isère de la Fédération nationale de la libre pensée française, M. Bernard Dequier, préfet). Le juge a annulé les deux délibérations en considérant, notamment, que la commune n'a pas à supporter les dépenses d'entretien, de conservation et de réparation afférentes à cet édifice dont l'acquisition est postérieure à 1905 et que les circonstances que la convention de mise à disposition prévoit la prise en charge des frais courants d'entretien par la paroisse, que les travaux à effectuer sur l'église sont d'intérêt général et que la commune enrichit son patrimoine, sont sans effet sur l'application des dispositions des articles 2, 13 et 19 de la loi du 9 décembre 1905.

Dans l'arrêt du 19 février 2008, commune de Moirans, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté la requête de la commune de Moirans en considérant, notamment, que celle-ci ne pouvait légalement accepter la donation de l'église et approuver concomitamment la convention de mise à disposition à la paroisse dudit édifice qui comportait, outre une clause d'affectation du bien au culte, une clause par laquelle ladite commune s'engageait à la reconstruction de l'édifice en cas de destruction de celui-ci.

Ainsi, si une commune peut faire entrer dans son patrimoine un édifice cultuel appartenant à une personne privée et l'affecter à un usage public qui ressort de sa compétence, comme par exemple un service public de caractère culturel (CE, 21 juillet 1989, M. Gindre), en revanche, elle ne peut pas affecter cet édifice à « un service public de caractère cultuel » et le culte précédemment affectataire ne saurait prétendre à ce que l'édifice soit grevé de la charge de l'affectation cultuelle légale dont bénéficient les édifices culturels régis par les articles 12 et 13 de la loi du 9 décembre 1905.

1.7.3. Possibilité de transfert de compétence à un EPCI

De nombreux édifices du culte construits avant 1905 nécessitent aujourd'hui des travaux d'entretien et de conservation importants et certaines communes propriétaires souhaitent en confier la charge, et éventuellement la propriété, à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), afin de pouvoir assurer cette charge de manière plus rationnelle et plus économique.

L'article 94 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998(1) portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a introduit dans la loi du 9 décembre 1905, aux articles 12 et 13, la possibilité d'intervention d'un EPCI en matière « d'édifices du culte ». L'EPCI qui s'est doté de cette compétence reçoit de plein droit la disposition de ces édifices du culte et doit être regardé comme étant propriétaire de ces biens au sens des articles 12 et 13 modifiés de la loi du 9 décembre 1905.

Un EPCI peut se doter de cette compétence facultative soit lors de sa création, soit à tout moment, en se conformant aux règles fixées par les articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du CGCT. S'il prend cette compétence, il peut :

- soit disposer des biens meubles et immeubles, sans transfert de propriété, dans les conditions prévues aux trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1 du CGCT ;
- soit devenir propriétaire des biens meubles et immeubles en application des dispositions de l'article L. 3112-1 du CGPPP.

(1) Article 94 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier :

I. – À l'article 12 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, après les mots : « des départements », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant pris la compétence en matière d'édifices des cultes ».

II. – Dans le dernier alinéa de l'article 13 de la même loi, les mots : « et les communes » sont remplacés par les mots : « les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ».

En cas de transfert de la compétence « Édifices du culte » emportant de plein droit la mise à disposition des édifices du culte, l'article L. 1321-1 du CGCT prévoit que « le procès-verbal, établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire..., précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci ».

Compte tenu de l'affectation perpétuelle des édifices du culte et des biens mobiliers cultuels prononcée lors de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905 et des droits particuliers des affectataires sur les biens meubles et immeubles, le procès-verbal devra prendre toutes les précautions nécessaires de nature à préserver ces droits, en particulier dans les cas où le regroupement paroissial ne coïncide pas avec le périmètre de l'EPCI. Pour éviter tout risque de conflits de compétence et de contentieux, il est souhaitable de le soumettre préalablement à l'avis des affectataires concernés.

Le Conseil d'État a jugé que « la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État n'a pas rendu aux communes le droit de disposer des églises dont elles sont propriétaires » et que la loi « a maintenu, au contraire, en termes exprès, leur affectation à l'exercice du culte » (CE, 1^{er} mars 1912, commune de Saint-Dézéry). En l'absence d'un décret mettant fin à l'affectation culturelle légale, celle-ci ne saurait être remise en cause à l'occasion d'un transfert de la compétence « Édifices du culte » à un EPCI. Les édifices du culte mis à la disposition d'un EPCI ou dont la propriété a été transférée à un EPCI ne peuvent être désaffectés qu'en respectant les dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905.

Comme le précise le dernier alinéa de l'article L. 1321-2 du CGCT, « la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est également substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les droits et obligations découlant pour celle-ci à l'égard des tiers de l'octroi de concessions ou d'autorisations de toute nature sur tout ou partie des biens remis ou de l'attribution de ceux-ci en dotation ». À ce titre, un EPCI qui a pris la compétence « Édifices du culte » peut, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, participer aux dépenses d'entretien et de conservation des édifices du culte mis à sa disposition. Si, en application de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905, l'État, les départements et les communes peuvent apporter leur concours financier aux associations culturelles pour les travaux de réparation des édifices affectés au culte public appartenant à ces dernières, il n'en va pas de même, en l'état actuel de la législation, pour les EPCI.

En ce qui concerne la cession de biens appartenant au domaine public des collectivités territoriales et de leurs groupements, l'article L. 1311-1 du CGCT mentionne que, conformément aux dispositions de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), « les propriétés qui relèvent du domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont inaliénables et imprescriptibles. Toutefois, les propriétés qui relèvent de ce domaine peuvent être cédées dans les conditions fixées à l'article L. 3112-1 du CGPPP ou échangées dans les conditions fixées aux articles L. 3112-2 et L. 3112-3 du même code ».

En application des dispositions de l'article L. 3112-1 du CGPPP, les édifices du culte appartenant à une personne publique (État, départements, communes, établissement public de coopération intercommunale...) peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert. Comme dans le cas d'une mise à disposition, la mise en œuvre de ces dispositions doit tenir compte des dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 qui garantit la gratuité et la perpétuité de l'affectation des édifices à l'exercice public du culte.

La possibilité d'échange de biens entre personnes publiques prévue à l'article L. 3112-2 du CGPPP ne peut être appliquée aux biens affectés à l'exercice public du culte puisque ces dispositions ne peuvent être envisagées que pour permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public.

Toutefois, bien que la possibilité de cession d'un édifice du culte existe, le transfert de la compétence « Édifices du culte » à un EPCI, accompagné d'une simple mise à disposition des édifices, semble être la solution la plus adaptée, compte tenu des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 qui garantit aux affectataires un droit de jouissance exclusif et perpétuel des édifices du culte et qui, par son article 2, interdit à toute collectivité publique de participer aux dépenses financières de nature culturelle, à l'exception des cas prévus par les articles 2, 13 et 19 de la loi du 9 décembre 1905.

2. ENTRETIEN ET RÉPARATION DES ÉDIFICES DU CULTE

Si la loi du 9 décembre 1905 pose, en son article 2, le principe de l'interdiction de subventionner les cultes, le législateur a autorisé, dans le texte voté en 1905 puis ultérieurement, des exceptions à cette interdiction. Les articles 13 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 autorisent les collectivités publiques à participer financièrement à certains types de travaux (entretien, conservation et réparation) en fonction de l'appartenance des édifices du culte à une personne publique ou à une association culturelle.

Lorsque les édifices du culte, les objets mobiliers et les orgues sont classés au titre des monuments historiques, tous les travaux et aménagements les concernant sont soumis aux dispositions des articles L. 621-9 et L. 622-7 du code du patrimoine.

2.1. Les édifices du culte appartenant à une personne publique (art. 13 de la loi 1905)

La loi du 13 avril 1908 (art. 5) a ajouté un dernier alinéa à l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, qui permet à l'État, aux départements et aux communes d'engager les dépenses nécessaires pour les seuls travaux d'entretien et de conservation des édifices du culte dont la propriété leur a été reconnue par la loi du 9 décembre 1905.

Depuis la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, cette possibilité est également offerte aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ont choisi d'exercer la compétence « Entretien et conservation des édifices du culte ».

Bien que ces dépenses ne soient pas obligatoires pour les collectivités propriétaires, l'état des édifices du culte construits avant 1905 exige bien souvent que ces dernières entreprennent des travaux pour éviter que leur responsabilité soit engagée en cas de dommage (CE, 10 juin 1921, commune de Monségur). La question de la responsabilité des propriétaires d'un édifice du culte est développée au paragraphe 6.1. Réalisés par la personne publique propriétaire, les travaux d'entretien et de conservation des édifices du culte sont soumis aux règles du code des marchés publics.

La loi n'ayant pas donné d'indication précise sur la nature de ces dépenses, le juge a été conduit, à plusieurs reprises, à vérifier si les travaux envisagés relevaient bien des dépenses d'entretien ou de conservation. Ainsi, ont été notamment admis, au titre des travaux d'entretien et de conservation, les travaux de ravalement, chauffage, éclairage et de peintures.

S'agissant des dépenses d'installation électrique, le Conseil d'État a considéré, dans un avis du 11 décembre 1928, que celles-ci peuvent être prises en charge par la collectivité publique propriétaire si elles sont justifiées soit par la conservation de l'édifice et des objets le garnissant, soit par la sécurité des visiteurs.

La même analyse peut être appliquée aux dépenses d'installation de chauffage dès lorsque le chauffage participe à la conservation de l'édifice. En revanche, les dépenses de combustibles engagées pour l'usage de l'édifice à des fins cultuelles (cérémonies, réunions pastorales...) sont à la charge de l'affectataire.

S'agissant des orgues qui étaient installés dans les édifices du culte avant la mise en vigueur des dispositions de l'article 12 de la loi du 9 décembre 1905, ils sont considérés comme des biens immeubles par destination (art. 525 du code civil) et sont donc grevés de l'affectation cultuelle, comme le sont les édifices dans lesquels ils sont installés. Les travaux d'entretien des orgues, comme ceux effectués sur les cloches, sont assimilés à des travaux de grosses réparations incombant à la commune propriétaire.

Par ailleurs, il n'est pas interdit à une commune d'acquérir et d'installer un orgue dans un édifice du culte lorsque cette opération revêt un caractère d'intérêt public communal. Ainsi, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 et celles de la loi du 2 janvier 1907 garantissant un droit de jouissance exclusive, libre et gratuite des édifices cultuels et des meubles les garnissant ne font pas obstacle à ce qu'une commune, qui a acquis, afin notamment de développer l'enseignement artistique et d'organiser des manifestations culturelles dans un but d'intérêt public communal, un orgue ou tout autre objet comparable, convienne avec l'affectataire d'un édifice cultuel dont elle est propriétaire ou, lorsque cet édifice n'est pas dans son patrimoine, avec son propriétaire, que cet orgue sera installé dans cet édifice et y sera utilisé par elle dans le cadre de sa politique culturelle et éducative et, le cas échéant, par le desservant pour accompagner l'exercice du culte. Le Conseil d'État a subordonné une telle opération à la conclusion d'engagements. Ces engagements, qui peuvent prendre la forme d'une convention, sont destinés à garantir une utilisation de l'orgue par la commune conforme à ses besoins et une participation financière du desservant, dont le montant doit être proportionné à l'utilisation qu'il pourra faire de l'orgue afin d'exclure toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte. Ils peuvent également comporter des dispositions sur leur actualisation ou leur révision, sur les modalités de règlement d'éventuels différends ainsi que sur les conditions dans lesquelles il peut être mis un terme à leur exécution et, le cas échéant, à l'installation de l'orgue à l'intérieur de l'édifice de culte (CE, 19 juillet 2011, commune de Trélazé, n° 308544).

Une collectivité publique propriétaire d'un édifice du culte peut prendre en charge les frais de réparation ou de reconstruction de l'édifice existant ou même de construction d'un nouvel édifice en remplacement de l'ancien, sous réserve que les dépenses à sa charge n'excèdent pas les frais de réfection qu'aurait nécessités la remise en état de l'édifice initial (CE, 22 janvier 1937, commune de Condé-sur-Noireau ; CE, 21 juillet 1939, sieurs Bordier et autres).

Lorsque les collectivités publiques refusent d'effectuer des travaux nécessaires sur des édifices leur appartenant ou n'en ont pas les moyens, des offres de concours peuvent être constituées par les fidèles et lesdites collectivités ne peuvent s'y opposer dès lors que les sommes correspondantes ont été réunies (CE, 26 octobre 1945, chanoine Vaucanu et autres). Dans cette hypothèse, les travaux sont entièrement réalisés par la personne publique propriétaire, qui en assume la responsabilité compte tenu de leur nature de travaux publics.

2.2. Les édifices du culte appartenant à une association culturelle ou diocésaine

En application de l'avant-dernier alinéa de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, les associations affectataires d'édifices du culte sont « tenues des réparations de toute nature, ainsi que des frais d'assurance et autres charges afférentes aux édifices et aux meubles les garnissant ».

Mais, par la loi du 25 décembre 1942, le législateur a ajouté une disposition au dernier alinéa de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905, permettant aux collectivités publiques (État, département, communes) de participer aux frais de « réparation des édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques » appartenant aux associations culturelles qui assurent, elles-mêmes, la maîtrise d'ouvrage de ces travaux.

Cette faculté est cependant limitée, d'une part, aux seules « associations culturelles » se conformant aux dispositions des articles 18 à 21 de la loi du 9 décembre 1905 (dont les associations diocésaines qui, aux termes d'un échange de lettres en 1923-1924 entre la France et le Saint-Siège, sont une forme d'association culturelle) et, d'autre part, aux dépenses de « réparations » qui correspondent aux travaux nécessaires à la conservation de l'édifice (maintien hors d'eau, mises en sécurité de l'édifice, etc.).

2.3. Les travaux sur les édifices du culte ou les objets classés ou inscrits

Pour les édifices du culte et objets classés au titre des monuments historiques, tous les travaux de modification, de réparation et de restauration les concernant nécessitent, en vertu des dispositions des articles L. 621-9 et L. 622-7 du code du patrimoine, l'autorisation préalable de l'autorité administrative compétente (le préfet ou le ministre chargé de la culture). La procédure doit être instruite conformément aux dispositions des articles 19 à 29 du décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

L'article 19 de ce décret précise que sont soumis à autorisation, en application de l'article L. 621-9 du code du patrimoine, « les constructions ou travaux, de quelque nature que ce soit, qui sont de nature soit à affecter la consistance ou l'aspect de la partie classée de l'immeuble, soit à compromettre la conservation de cet immeuble ». Il énumère, de manière non exhaustive, les travaux pour lesquels une autorisation est obligatoire en précisant toutefois que ne sont pas soumis à autorisation les travaux d'entretien et les réparations courantes.

En vertu des dispositions du décret n° 69-131 du 6 février 1969, les travaux d'entretien et réparation que nécessite la conservation des édifices du culte classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques peuvent faire l'objet d'une subvention de l'État.

En application des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 99-IV) et du décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005, les dépenses relatives à la conservation du patrimoine rural non protégé sont désormais prises en charge par les départements et non plus par l'État.

2.4. Les aides accordées au titre de l'intérêt général et de l'intérêt public local

Le Conseil d'État a jugé que le principe de laïcité n'interdit pas, par lui-même, l'octroi de subvention à des organismes ou à des activités liés aux cultes dès lors que le projet envisagé présente un caractère d'intérêt général ou local, que la subvention n'est pas destinée à l'exercice du culte ou à une association culturelle et qu'il soit garanti, notamment par voie contractuelle, que la participation de la collectivité est exclusivement affectée au financement du projet.

Ainsi, dans sa décision du 16 mars 2005, ministre de l'outre-mer, le Conseil d'État a considéré que « le principe constitutionnel de laïcité, qui s'applique en Polynésie française et implique neutralité de l'État et des collectivités territoriales de la République et 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 équipements dépendant des cultes, que la loi du 9 décembre 1905 dont l'article 2 interdit le subventionnement aux cultes n'a pas été rendue applicable en Polynésie française et que les subventions accordées, le cas échéant, par une collectivité territoriale à une personne privée doivent concourir à la satisfaction d'un objectif d'intérêt général pour le territoire dont elle a la charge ». Aussi a-t-il jugé que l'octroi, par le gouvernement de la Polynésie française, d'une subvention d'équipement à l'Église évangélique de Polynésie française, pour la reconstruction d'un bâtiment (en l'espèce un presbytère) détruit par un cyclone en 1998, correspondait à un objectif d'intérêt général, en raison du rôle de cet édifice dans de nombreuses activités socio-éducatives et pour la protection des victimes de cyclones.

Dans sa décision du 19 juillet 2011, Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône, n° 308817, concernant l'octroi d'une subvention de la ville de Lyon, en vue du financement des travaux de construction d'un ascenseur

destiné à faciliter l'accès des personnes à mobilité réduite à la basilique de Fourvière, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 ne s'opposent pas à ce qu'une collectivité finance ou subventionne des travaux en rapport à un édifice du culte à la triple condition :

- que l'équipement ou l'aménagement envisagé présente un intérêt public local, lié notamment à l'importance de l'édifice pour le rayonnement culturel ou le développement touristique et économique de son territoire ;
- que cet équipement ne soit pas destiné à l'exercice du culte ;
- et que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que la participation de la collectivité n'est pas versée à une association culturelle et qu'elle est exclusivement affectée au financement du projet.

À ces conditions, cet équipement ainsi subventionné peut bénéficier, à titre subsidiaire, aux personnes pratiquant leur culte dans cet édifice.

3. MISE À DISPOSITION D'UN ESPACE PUBLIC POUR UN USAGE CULTUEL

L'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales permet aux collectivités territoriales de mettre les locaux communaux à disposition « d'associations, de syndicats ou de partis politiques qui en font la demande ». Les deuxième et troisième alinéas de cet article précisent les compétences du maire et du conseil municipal pour la mise à disposition de locaux communaux. Il appartient au maire de « déterminer les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public » et au conseil municipal « de fixer, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation ».

Jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 92-125 du 6 février 1992, en particulier de son article 27 d'où est issu l'article L. 2144-3 du CGCT, le conseil municipal avait compétence pour définir les conditions générales de mise à disposition des locaux communaux. Ainsi, un conseil municipal a pu refuser la location d'une salle communale aux associations, groupements et organismes à caractère politique ou organisant des offices religieux afin de mettre l'utilisation des locaux communaux à l'abri des querelles politiques ou religieuses, « ce refus n'étant pas fondé sur un critère étranger à l'intérêt de la gestion du domaine public communal et n'introduisant pas de discrimination non justifiée par l'intérêt général » (CE, 21 mars 1990, commune de la Roque-d'Anthéron).

Cependant, l'absence de délibérations réglementaires sur l'utilisation des locaux communaux n'empêchait pas le maire de statuer sur les demandes de location de salles (CE, 12 octobre 1994, commune de Thun-l'Évêque). Aujourd'hui, cette analyse jurisprudentielle reste applicable : un maire peut se prononcer sur une demande individuelle sans être tenu d'établir, préalablement, une réglementation générale définissant les modalités d'utilisation des locaux communaux.

À Paris, Lyon et Marseille, en application des dispositions des articles L. 2511-21 et L. 2144-3 du CGCT, la réglementation concernant l'utilisation par les associations, syndicats et partis politiques des équipements gérés par le conseil d'arrondissement ne peut être fixée que par une commission mixte composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune. En revanche, le maire est compétent pour statuer sur les demandes individuelles de mise à disposition sur la base du règlement établi par la commission mixte. C'est au conseil municipal et non au conseil d'arrondissement qu'il revient de fixer la contribution financière de la mise à disposition du local.

Depuis 1992, la référence à l'intérêt général ou communal est généralement absente des motifs de refus retenus par la jurisprudence qui s'en tient aux motifs tirés « des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public » énoncés à l'article L. 2144-3 du CGCT. Toutefois, dans un arrêt du 2 novembre 2004, commune de Corbeil-Essonnes, la cour administrative de Versailles a réintroduit le motif d'intérêt général aux côtés des motifs précités, sans toutefois le retenir dans les motifs justifiant sa décision de rejet de la requête de la commune de Corbeil-Essonnes.

En revanche, le Conseil d'État, faisant une interprétation stricte des motifs énoncés à l'article L. 2144-3 du CGCT, a considéré que le motif tiré de ce que l'association demandeuse présenterait un caractère politique n'était pas de nature à fonder légalement le refus du maire de mettre à disposition une salle communale (CE, 30 avril 1997, commune de Montsoulst).

L'évolution de la jurisprudence tend à privilégier l'exercice de la liberté de réunion garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Dans une ordonnance récente (CE, Ord., 30 mars 2007, ville de Lyon), le Conseil d'État a considéré que le refus opposé par le maire à l'association culturelle en cause pour la location d'une salle communale aux fins d'organiser, pendant une soirée, une manifestation religieuse portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de réunion qui est une liberté fondamentale, dès lors que la ville de Lyon ne faisait état d'aucune menace grave à l'ordre public. Il a aussi jugé que le prix acquitté pour cette location ne saurait être regardé comme une subvention (prohibée par l'article 2 de la loi du

9 décembre 1905) au motif que les tarifs des salles municipales seraient plus avantageux que ceux des salles privées, la ville de Lyon n'ayant pas établi que l'association avait la possibilité de louer une salle privée au jour et aux heures qu'elle avait déterminés.

En application des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 et des articles précités du code général des collectivités territoriales, une association culturelle constituée conformément au titre IV de cette loi peut bénéficier de la mise à disposition de locaux communaux ou d'un espace public pour un usage exclusivement cultuel ou, selon la jurisprudence, pour un usage non cultuel à titre accessoire et occasionnel, sous réserve toutefois que cette mise à disposition ne soit pas consentie à titre gratuit ou dans des conditions préférentielles ou pour une durée indéterminée afin d'éviter qu'elle ne soit assimilée à une aide interdite par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905.

Cette solution a été confirmée par une décision du Conseil d'État (CE, 19 juillet 2011, commune de Montpellier, n° 313518). Le Conseil d'État rappelle ainsi qu'une commune « ne peut rejeter une demande d'utilisation d'un (...) local [lui appartenant] au seul motif que cette demande lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte ». Elle peut, à l'inverse, « autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte par une association, dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte ». Toutefois, cette mise à disposition ne saurait s'opérer « de façon exclusive et pérenne », ce qui aurait pour effet de conférer à ce local le caractère d'édifice cultuel et serait contraire aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905.

En vertu de la loi du 2 janvier 1907, une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 peut demander à utiliser un espace public pour un usage cultuel.

En tout état de cause, la mise à disposition d'un local communal doit respecter le principe d'égalité de traitement entre les associations, syndicats, partis politiques ou autres organismes qui en font la demande, tant dans la décision d'octroi ou de refus qu'en matière de contribution financière fixée pour cette occupation.

S'il s'agit d'un local appartenant au domaine public de la collectivité territoriale, la mise à disposition prend la forme d'une occupation privative du domaine public qui est subordonnée à la délivrance d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente (art. L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques – CGPPP). L'occupation ne peut être que temporaire et l'autorisation est précaire et révocable à tout moment (art. L. 2122-2 et L. 2122-3 du CGPPP).

Les dispositions de l'article L. 2125-1 du CGPPP autorisant la mise à disposition dudit local à titre gratuit lorsque celle-ci ne présente pas un objet commercial ne sont pas applicables aux associations qui souhaiteraient utiliser les locaux à des fins culturelles, la mise à disposition à titre gratuit ou même préférentiel étant contraire aux dispositions de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905.

S'il s'agit d'un local appartenant au domaine privé de la collectivité territoriale, son utilisation ou son occupation repose généralement sur un contrat de location de droit privé, sauf si apparaît un critère permettant de le transformer en un contrat administratif (présence de clause exorbitante de droit commun).

Certains établissements publics ou organismes recevant du public (tels que les aéroports) peuvent mettre à disposition du public un local servant de lieu de culte ou de prière. Aucune disposition légale ou réglementaire n'existe sur cette faculté qui reste à la discrétion de leurs dirigeants.

4. AUMÔNERIE ET LIEUX DE CULTES DANS LES ÉTABLISSEMENTS FERMÉS

4.1. Aumônerie et lieux de culte dans les établissements scolaires

La loi du 28 mars 1882 qui a rendu l'enseignement primaire obligatoire et a supprimé l'enseignement religieux des programmes scolaires a prévu, en son article 2 (dont les dispositions sont reprises aux articles L. 141-3 et L. 141-4 du code de l'éducation), que les écoles primaires publiques vaqueront un jour par semaine, en outre du dimanche, afin de permettre aux parents de faire donner, s'ils le désirent, à leurs enfants, l'instruction religieuse en dehors des édifices scolaires.

Puis en 1905, le législateur a introduit une exception au principe d'interdiction de subventionner les cultes en permettant aux collectivités publiques (État, départements, communes) de financer « les dépenses relatives à des services d'aumônerie destinés à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que les lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons » (2^e alinéa de l'art. 2 de la loi du 9 décembre 1905).

Les premier et troisième alinéas de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés (repris à l'art. L. 141-2 du code de l'éducation) imposent à l'État « d'assurer aux enfants et adolescents dans tous les établissements publics d'enseignement la possibilité de recevoir un enseignement conforme à leurs aptitudes dans un égal respect de toutes les croyances » et de prendre « toutes dispositions utiles pour assurer aux élèves de l'enseignement public la liberté des cultes et de l'instruction religieuse ». Ces dispositions

législatives sont complétées par les dispositions réglementaires contenues dans le code de l'éducation (art. R. 141-1 à R. 141-8). Une circulaire du 22 avril 1988 du ministre de l'éducation nationale a précisé les conditions dans lesquelles les aumôneries peuvent être créées et les modalités de leur fonctionnement.

Dans les écoles primaires, il n'est pas prévu d'aumônerie, l'enseignement religieux étant donné à l'extérieur des locaux scolaires, en dehors des heures de classe et sous la responsabilité des parents.

Dans les établissements publics d'enseignement du second degré, la création d'une aumônerie est liée à l'existence d'une demande émanant des familles. Dans les établissements comportant un internat, l'institution du service d'aumônerie est de droit dès qu'elle a été demandée et un local doit être mis à la disposition de l'aumônier et des élèves inscrits à l'aumônerie. Dans les établissements ne comportant pas d'internat, un service d'aumônerie peut être organisé sur décision du recteur au sein ou à l'extérieur de l'établissement, en fonction du nombre de demandes reçues pour chaque culte et des contraintes de l'établissement. Le conseil d'administration de l'établissement doit fournir au recteur un avis sur les conditions de fonctionnement de l'aumônerie.

Dans la décision du 7 mars 1969, Ville de Lille, le Conseil d'État s'est fondé sur la combinaison des textes précités pour reconnaître à l'administration le droit de prendre toutes mesures utiles pour assurer le libre exercice des cultes au sein d'un établissement scolaire du second degré, dès lors que ni la liberté de conscience ni l'intérêt de l'ordre public n'y font obstacle et que les dépenses mises à la charge de la collectivité publique n'excèdent pas celles prévues à l'article 2 de la loi de 1905. Dans le cas d'espèce, il a considéré que le ministre de l'éducation nationale était en droit d'inclure dans le programme de construction d'une cité scolaire (comprenant un internat) l'édification d'un pavillon cultuel affecté à la célébration de différents cultes, les frais de construction étant pris en charge par une offre de concours de l'association pour le soutien des aumôneries de lycées.

Dans les établissements d'enseignement supérieur et les résidences universitaires gérées par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), comme dans tout établissement public ou organisme privé recevant du public visé au dernier alinéa du paragraphe 3 ci-dessus, un local peut être mis à disposition des étudiants à des fins cultuelles, sans qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'existe sur cette faculté. Dans l'ordonnance de référé liberté du 6 mai 2008, M. Mouhamed Bounemcha, le Conseil d'État a constaté l'absence de dispositions législative et réglementaire spécifiques à la pratique des cultes dans les résidences universitaires et a considéré que la fermeture d'une salle utilisée par les étudiants à des fins cultuelles n'a porté aucune atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales de culte et de réunion.

En ce qui concerne les chapelles qui existaient dans certains établissements scolaires au moment de la mise en vigueur de la loi du 9 décembre 1905, la question peut se poser de savoir s'ils sont grevés d'une affectation culturelle au même titre que les édifices du culte ouverts au public. En vertu de cette loi, les chapelles qui appartenaient à l'État, aux départements, aux communes ou aux établissements publics du culte et qui servaient à l'exercice public du culte en 1905 bénéficient depuis cette date du régime de l'affectation culturelle.

En revanche, l'affectation culturelle n'a pas été reconnue à la chapelle de la Sorbonne, car tous les bâtiments de la Sorbonne, y compris la chapelle, étaient affectés exclusivement au service de l'enseignement universitaire pendant le concordat (TA Paris, 26 février 1957, évêque auxiliaire de Paris et autres).

4.2. Aumônerie dans les établissements hospitaliers, militaires et pénitentiaires

Sur le fondement des articles 1^{er} et 2 de la loi du 9 décembre 1905, des services d'aumônerie sont organisés dans les établissements de santé, les maisons de retraite, les établissements pénitentiaires et les casernes ou campements militaires aux fins de permettre aux personnes qui y vivent de pouvoir exercer leur culte librement. La liste de ces établissements n'est pas exhaustive. Le service d'aumônerie et les cérémonies cultuelles y sont organisés soit dans un édifice du culte existant au sein de l'établissement, soit dans une salle polyvalente mise à la disposition à cet effet.

En l'absence de disposition spécifique sur les modalités de financement des lieux de culte nécessaires au fonctionnement de ces services d'aumônerie, ce sont les dispositions du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 qui s'appliquent. Les dépenses d'investissement et de fonctionnement des lieux de culte ou locaux mis à la disposition des services d'aumônerie sont à la charge des établissements avec la participation éventuelle des collectivités publiques.

En ce qui concerne les chapelles d'hôpitaux, un jugement d'un tribunal administratif (TA Grenoble, 31 mars 1992, association Saint-Pie V Dauphiné-Ardèche) a tranché la question de leur affectation. Le juge a considéré que le titre III de la loi du 9 décembre 1905 ne s'applique pas aux édifices qui étaient destinés à assurer le libre exercice du culte dans les établissements publics et que, par conséquent, la chapelle d'un hôpital n'est pas affectée au culte public au sens des articles 12 et 13 de la loi du 9 décembre 1905.

Pour déterminer si une chapelle doit faire l'objet d'une procédure de désaffectation, telle que prévue à l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, il faut donc vérifier sa date de construction, son titre de propriété, puis rechercher qui était gestionnaire de la chapelle avant 1905.

Si elle était gérée par un « établissement public du culte » avant 1905, elle a alors été affectée au culte gestionnaire (art. 12, 13 de la loi du 9 décembre 1905 et art. 5 de la loi du 2 janvier 1907), avec les objets mobiliers la garnissant, et ne peut être privée de son affectation culturelle que selon la procédure rappelée au paragraphe 1.6 de la présente circulaire. Cette procédure nécessite notamment le consentement écrit de l'autorité ayant qualité pour représenter le culte affectataire de l'édifice. Si, en revanche, elle n'était pas gérée par un « établissement public du culte » mais par l'établissement au sein duquel elle se situe (hôpital, hospice, lycée, etc.), elle n'a pas reçu d'affectation culturelle au sens de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, même si des cérémonies du culte y étaient célébrées et ont continué à l'être, parfois jusqu'à aujourd'hui. La désaffectation ne requiert alors aucune procédure particulière au regard du droit des cultes.

Dans tous les cas de figure, le propriétaire de l'édifice devra, avant changement de destination ou de vente de la chapelle, s'assurer que l'édifice et les objets mobiliers qu'il contient ne font pas l'objet d'une mesure de protection au titre des monuments historiques et, le cas échéant, restituer à leurs propriétaires les objets mobiliers qui garnissent l'édifice et qui ont pu être apportés ou achetés par d'autres personnes physiques ou morales.

5. CONSTRUCTION DES ÉDIFICES DU CULTE

5.1. Les règles d'urbanisme

Pour la construction des lieux de cultes, les associations se heurtent à un certain nombre de difficultés, d'une part, pour l'acquisition du terrain destiné à la construction de l'édifice et, d'autre part, pour la construction de l'édifice, le projet devant satisfaire aux règles législatives et réglementaires définies notamment :

- au chapitre I^{er} du code de l'urbanisme concernant les règles générales d'urbanisme (art. L. 111-1 et suivants et art. R. 111-1 et suivants) ;
- aux articles L. 123-1 à L. 123-20 et R*123-1 à R*123-14 du code de l'urbanisme pour les plans locaux d'urbanisme qui ont été instaurés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain en remplacement des plans d'occupation des sols ;
- aux articles L. 123-1 à L. 123-4 et R. 123-1 à R. 123-55 du code de la construction et de l'habitation pour les règles de sécurité et de lutte contre l'incendie dans les établissements recevant du public.

Si une commune peut, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future, elle ne peut exercer ce droit que dans certaines conditions et dans le respect des dispositions des articles L. 210-1 à L. 211-7, L. 213-1 à L. 213-18, R*211-1 à R*211-8 du code de l'urbanisme. Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé et être suffisamment motivée. Ainsi le juge administratif et le juge judiciaire ont annulé à plusieurs reprises des décisions de préemption en raison du défaut ou de l'insuffisance de motivation rendue obligatoire par l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme⁽¹⁾ (CA Rouen, 23 février 1994, association locale des témoins de Jéhovah d'Elbeuf ; CE, 30 juillet 1997, commune de Montreuil-sous-Bois).

Le maire, seul qualifié pour délivrer le permis de construire déposé pour la construction d'un édifice du culte, ne peut assortir sa décision de considérations étrangères aux règles d'urbanisme, sinon il commettrait un détournement de pouvoir sanctionné comme tel par les juridictions administratives saisies de la légalité de son refus.

Il convient d'appeler l'attention des maires sur le risque important de voir leurs décisions de refus de permis de construire portées devant le juge administratif, si celles-ci s'avèrent non justifiées ou insuffisamment motivées alors que toutes les règles d'urbanisme sont respectées (CAA Marseille, 12 février 2004, commune de Saint-Laurent-de-la-Salanque c/association culturelle salanquaise musulmane et apolitique).

Le Conseil d'État a aussi considéré que le projet de construction d'une mosquée dans une zone résidentielle n'était pas, au vu des pièces du dossier, de « nature à porter atteinte au caractère résidentiel de la zone, à la sécurité, à la salubrité et à la tranquillité publiques » (CE, 3 février 1992, Mme Raymonde E. et autres c/Association culturelle lyonnaise islamo-française). Il est donc possible d'implanter un lieu de culte dans une zone résidentielle ou commerciale sans en altérer la nature d'ensemble.

En revanche, certains projets de construction de lieux de culte n'ont pu voir le jour ou ont été retardés car ils ne respectaient pas certaines dispositions du règlement ou des annexes du plan local d'urbanisme. Ainsi, la méconnaissance de la destination d'un terrain classé (CE, 31 octobre 1986, Association culturelle lyonnaise islamo-

(1) Article L. 210-1, modifié par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006. Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans la cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone.

française), l'insuffisance de places de parking (CAA Nantes, 24 mars 1999, Ville d'Hérouville-Saint-Clair c/Association de la zone artisanale de la Grande Delle) ou la trop grande hauteur des immeubles sont autant de cas dans lesquels le permis de construire peut être refusé à bon droit.

Enfin, il paraît utile de rappeler aux maires que les communes peuvent, dans un souci de prévoyance et de bonne gestion, réserver dans le plan local d'urbanisme un espace destiné à la construction d'un édifice du culte dans la zone prévue pour les installations d'intérêt général mentionnées au 8° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, dès lors que le financement reste à la charge du constructeur. Dans sa décision du 25 septembre 1996, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble sis 75-77, rue Dutot, à Paris c/Ville de Paris, le Conseil d'État a considéré qu'un plan d'occupation des sols peut prévoir la réservation d'un terrain pour l'implantation d'un lieu de culte qui présente le caractère d'une installation d'intérêt général au sens du 8° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

5.2. Les aides à la construction des lieux de culte

5.2.1. *Les garanties d'emprunt*

En vertu des dispositions des articles L. 2252-4 et L. 3231-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes et départements « peuvent garantir les emprunts contractés pour financer, dans les agglomérations en voie de développement, la construction, par des groupements locaux ou par des associations culturelles, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux ».

La notion « d'agglomération en voie de développement » doit être comprise comme étant une zone urbanisée dont la population augmente de manière significative.

5.2.2. *Les baux emphytéotiques*

Il est possible de recourir, en vue de la construction d'un édifice du culte ouvert au public, au bail emphytéotique (non administratif) prévu par l'article L. 451-1 du code rural. Dans ce cas, le bail ne peut porter que sur un bien appartenant au domaine privé de la collectivité territoriale propriétaire. C'est ce type de bail qui a été utilisé à partir des années 1930 pour la construction d'édifices du culte sans contrevenir au principe de laïcité fixé par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

Afin de rendre possible la conclusion d'un bail emphytéotique en vue de la construction d'un édifice du culte sur un terrain appartenant au domaine public d'une collectivité territoriale, le législateur a complété l'article L. 1311-2 du CGCT (art. 3 de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006).

Désormais, « un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public... ». Ce bail, dénommé « bail emphytéotique administratif » (BEA), peut porter sur un bien relevant du domaine privé ou public de la collectivité territoriale propriétaire, à condition que ce bien soit hors du champ d'application de la contravention de voirie, c'est-à-dire que ce bien ne fasse pas partie de la voirie terrestre. Selon les termes de l'article L. 1311-2 du CGCT, un BEA ne peut être accordé, pour un édifice du culte ouvert au public, qu'aux seules associations culturelles régies par la loi du 9 décembre 1905.

Le Conseil d'État a précisé le régime juridique de ce dispositif législatif créé par le législateur en 2006. Le Conseil juge ainsi que « l'ordonnance précitée du 21 avril 2006, a ouvert aux collectivités territoriales la faculté, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, d'autoriser un organisme qui entend construire un édifice du culte ouvert au public à occuper pour une longue durée une dépendance de leur domaine privé ou de leur domaine public, dans le cadre d'un bail emphytéotique, dénommé bail emphytéotique administratif (...) avec pour contreparties, d'une part, le versement, par l'emphytéote, d'une redevance qui, eu égard à la nature du contrat et au fait que son titulaire n'exerce aucune activité à but lucratif, ne dépasse pas, en principe, un montant modique, d'autre part, l'incorporation dans leur patrimoine, à l'expiration du bail, de l'édifice construit, dont elles n'auront pas supporté les charges de conception, de construction, d'entretien ou de conservation » (CE, 19 juillet 2011, Mme V., n° 320796).

Le Conseil d'État juge, ce faisant, que le législateur a « dérogé aux dispositions (...) de la loi du 9 décembre 1905 » et que, sous réserve du respect du principe de neutralité et du principe d'égalité, il est possible, sous le contrôle du juge administratif, d'utiliser ce dispositif même avec une redevance modique.

6. LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ DANS LES ÉDIFICES DU CULTE

6.1. La réglementation des ERP et la responsabilité des propriétaires et des affectataires

Les édifices du culte ouverts au public sont des établissements recevant du public (ERP) au sens de l'article R*123-2 du code de la construction et de l'habitation(1). Ils doivent à ce titre satisfaire aux règles générales régissant les établissements recevant du public telles que définies aux articles L. 123-1 à L. 123-4 et R. 123-1 à R. 123-55 du code de la construction et de l'habitation. Il est parfois difficile, voire impossible de trouver une solution permettant de rendre l'édifice conforme aux normes de sécurité en raison de sa construction très ancienne. Si une tolérance est admise, il paraît néanmoins utile de rappeler aux maires et aux présidents d'association culturelle que leur responsabilité peut être engagée si un accident se produit par défaut d'entretien de l'édifice du culte (CA Grenoble 2^e ch. civ., 15 janvier 2008, mutuelle Saint-Christophe assurances c/CPAM de Grenoble).

Par ailleurs, la circulaire interministérielle N° DGS/EA2/DSC/2008/391 du 30 décembre 2008 relative à la prévention des intoxications collectives au monoxyde de carbone rappelle les mesures à mettre en œuvre pour améliorer la prévention des intoxications collectives au monoxyde de carbone qui se produisent dans certains établissements recevant du public tels que les lieux de spectacle ou de culte. Les cultes ont également été invités par le ministère de la santé et le ministère de l'intérieur à respecter les consignes données par les pouvoirs publics en ce domaine.

Pour les monuments historiques protégés appartenant à l'État, c'est l'architecte des bâtiments de France, conservateur du monument, qui est le référent en matière de sécurité pour tous les travaux et aménagements divers ainsi que pour toutes les manifestations ayant lieu dans l'édifice. C'est lui qui délivre un avis sur le respect des normes de sécurité. Il est le responsable unique de la sécurité mais chaque exploitant ou utilisateur est considéré comme responsable de la sécurité pour l'activité qu'il organise sous l'autorité du conservateur.

L'arrêté interministériel du 15 septembre 2006 (*JO* du 28 septembre 2006) relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public relevant du ministère chargé de la culture et la circulaire n° 2008-002 du 21 avril 2008 relative à l'utilisation à des fins non culturelles des édifices du culte appartenant à l'État précisent ces dispositions.

Pour les monuments historiques protégés n'appartenant pas à l'État, il appartient au propriétaire – le maire ou le président de l'association culturelle concerné – de consulter la commission de sécurité compétente. Si l'état d'un édifice classé nécessite des travaux de mise aux normes de sécurité, une demande d'autorisation doit être adressée à la direction régionale des affaires culturelles territorialement compétente (art. 19 du décret du 30 mars 2007).

Dans l'arrêt du 10 juin 1921, Commune de Monségur, le Conseil d'État a jugé que les travaux exécutés dans une église pour le compte d'une personne publique, dans un but d'utilité générale, conservent le caractère de travaux publics et que le défaut d'entretien des églises peut entraîner la responsabilité de la collectivité territoriale en cause. Sur le fond, cependant, le Conseil d'État a considéré que la chute du bénitier provoquée par un enfant qui s'y était suspendu n'était pas de nature à engager la responsabilité de la commune. D'autres décisions peuvent être citées sur cette question concernant la responsabilité du propriétaire : CE, 18 janvier 1946, Époux Fouchy ; CE, 7 mars 1947, Lapeyre et autres.

Toutefois, le respect des conditions de sécurité ou de prévention du risque d'incendie ne doit pas avoir pour conséquence de limiter ou d'interdire l'exercice du culte. Ainsi le Conseil d'État a considéré dans son arrêt du 14 mai 1982, Association internationale pour la conscience de Krishna, que « s'il appartenait au préfet de police d'interdire les manifestations et réunions publiques dans des locaux impropres à cet usage et s'il avait également le pouvoir de veiller, par des mesures appropriées, au respect de la tranquillité publique par les adeptes du culte krisnaïte, il ne pouvait, sans porter une atteinte illégale à la liberté des cultes, interdire toute cérémonie et tout office religieux organisés dans l'ancien hôtel d'Argenson... ».

S'agissant des ministres du culte qui assurent la police des cultes à l'intérieur des édifices du culte, ils ont l'obligation de respecter le libre droit des fidèles de pénétrer dans l'édifice du culte et de participer aux cérémonies mais ils ont le droit de faire expulser des perturbateurs. Ils n'ont pas d'obligation de sécurité qui tendrait à les assimiler à l'exploitant d'un lieu ouvert au public ou à une collectivité publique administrant un bien du domaine public. Ainsi un curé desservant n'est pas tenu responsable d'une chute d'une personne à l'intérieur de l'église (Cass. civ., 19 juillet 1966, SNCF et dame Vaultier c/chanoine Rebuffat).

En revanche, la responsabilité du ministre du culte peut être engagée si le propriétaire de l'édifice établit à son encontre que le dommage tel que la détérioration ou la destruction de l'édifice du culte, a été causé par une faute, une

(1) R*123-2 du code de la construction et de l'habitation : « Pour l'application du présent chapitre, constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non. Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel. »

négligence ou une imprudence qui lui est imputable (Cass. civ., 5 janvier 1921, Abbé Lasset c/La Mutuelle de l'Indre). Ainsi, la plus grande prudence doit être recommandée aux ministres du culte, d'une part, sur les risques d'incendie dû au mauvais positionnement des bougies ou aux feux allumés trop près de l'édifice, et, d'autre part, sur les risques d'intoxication au monoxyde de carbone due au mode de chauffage défectueux.

Dans le cadre de manifestations organisées dans les édifices du culte, il appartient aux organisateurs de veiller à ce que leurs activités soient conformes aux prescriptions générales de sécurité de l'édifice. À cet effet, il est vivement conseillé d'établir, pour tout édifice du culte, un règlement interne de sécurité élaboré de manière concertée entre le propriétaire et, le cas échéant, l'affectataire, faisant ensuite l'objet d'une acceptation expresse par l'organisateur. En cas de sinistre, un tel document peut être utilement produit auprès de l'assureur car il est de nature à clarifier les responsabilités de chacune des parties.

6.2. La souscription de polices d'assurance

L'avant dernier alinéa de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 prévoit que les associations qui ont été attributaires d'un édifice du culte en 1905 « sont tenues des réparations de toute nature ainsi que des frais d'assurance et autres charges afférentes aux édifices et aux meubles les garnissant ». La loi du 13 avril 1908 a complété l'article 13 de la loi de 1905 par une disposition qui donne la possibilité aux collectivités publiques (État, département et communes) d'engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la loi.

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

Si l'association est locataire des bâtiments ou locaux utilisés pour l'exercice du culte, elle doit souscrire une police sur ses « risques locatifs » qui permet de couvrir les dommages susceptibles de concerner les biens immobiliers et mobiliers qu'elle loue mais aussi ceux pouvant toucher des tiers ou leurs biens.

Pour les édifices du culte qui étaient ou qui sont devenus propriété communale et qui ont été mis à disposition du culte catholique conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, la responsabilité de l'affectataire peut être engagée si la faute est établie à son encontre. Il lui est donc conseillé de souscrire une police de responsabilité civile, en tant qu'affectataire, pour couvrir les risques d'incendie, explosion, dégâts des eaux, etc. qui pourraient endommager les biens immobiliers et mobiliers dont il est affectataire.

Dans le cas d'une utilisation non cultuelle d'un lieu de culte, le propriétaire ou l'affectataire du lieu de culte doit s'entourer de multiples précautions en fonction du programme de la manifestation présenté par l'organisateur. Il doit notamment exiger la preuve de la souscription d'une assurance de responsabilité civile couvrant tous les risques susceptibles de survenir pendant la durée de la manifestation.

6.3. La sûreté des édifices du culte

À la suite d'intrusions et d'occupations indues dans des établissements ouverts au public, des mesures ont été prises pour punir de tels agissements. Le décret n° 2008-1412 du 19 décembre 2008 institue une contravention d'intrusion dans les lieux historiques ou culturels, les immeubles classés ou inscrits étant les premiers visés. Toute intrusion et maintien non autorisé dans les édifices du culte classés ou inscrits au titre des monuments historiques sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^e classe.

6.4. Le gardiennage des églises communales

Depuis très longtemps, de nombreuses communes assurent le gardiennage des églises dont elles sont propriétaires. Ce gardiennage est une prestation facultative effectuée par la commune à des fins de protection de certains éléments de son patrimoine et ne fait pas partie des activités liées à l'exercice du culte. Cette prestation est donc placée sous la responsabilité du maire qui désigne, par arrêté, la personne qui lui paraît présenter les garanties nécessaires pour l'assurer.

Cependant, dans un souci de bonne coordination entre les tâches confiées au gardien et les activités cultuelles, notamment en ce qui concerne les horaires d'ouverture de l'église, les horaires des cérémonies, etc., qui relèvent de la responsabilité du curé affectataire, il apparaît souhaitable que le maire saisisse ce dernier afin d'obtenir son accord écrit sur la désignation et les missions du gardien. Il s'agit là d'une formalité non obligatoire mais qui peut se révéler utile. Le tribunal administratif d'Amiens, dans un jugement du 16 septembre 1986, Abbé Labille, a ainsi annulé

un arrêté du maire et une délibération du conseil municipal de Villeneuve-Saint-Germain désignant, malgré l'avis contraire de l'évêque, une association chargée d'assurer l'entretien et le gardiennage de l'église, alors que l'association n'observait pas le principe de soumission à la hiérarchie catholique.

La dépense afférente à cette tâche est à la charge de la commune. Dans un arrêt du 13 décembre 1912, Commune de Montlaur, le Conseil d'État a considéré que les dépenses engagées par les communes pour assurer le gardiennage des églises et de leur mobilier ne sont pas des dépenses relatives à l'exercice d'un culte mais des dépenses liées à l'entretien des biens leur appartenant légalement. Ces dépenses sont légalement autorisées en application des dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 modifié par l'article 5 de la loi du 13 avril 1908.

Dans une circulaire du 20 mai 1921, le ministre de l'intérieur a donné aux préfets des recommandations sur le calcul et le montant de l'indemnité versée au gardien en insistant sur le fait qu'une indemnité trop élevée pouvait être assimilée à une subvention déguisée versée au gardien, celui-ci étant bien souvent le curé de la paroisse.

Une circulaire du ministre de l'intérieur adressée chaque année aux préfets indique le taux de revalorisation à appliquer aux indemnités de gardiennage des églises et fixe, en conséquence, le plafond indemnitaire applicable pour la rémunération de cette tâche.

Certaines communes peuvent préférer assurer la garde de leurs églises en utilisant des moyens plus modernes de détection d'intrusion tels que la pose d'une alarme électronique. La prise en charge par la commune de la dépense afférente aux installations de protection contre le vol ou le vandalisme liée à la protection d'éléments du patrimoine communal et non à l'exercice du culte, de même nature que les frais de gardiennage, n'est pas illégale et relève de sa responsabilité liée au maintien de la sécurité dans l'édifice dont elle est propriétaire.

7. LE RÉGIME FISCAL APPLICABLE AUX ÉDIFICES DU CULTE

7.1. Taxe foncière sur les propriétés bâties (art. 1382 [4^e] du CGI)

Aux termes de l'article 1382-4^o du code général des impôts, sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties « les édifices affectés à l'exercice du culte appartenant à l'État, aux départements ou aux communes, ou attribués, en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi du 9 décembre 1905, aux associations ou unions prévues par le titre IV de la même loi ainsi que ceux attribués en vertu des dispositions de l'article 112 de la loi du 29 avril 1926 aux associations visées par cet article et ceux acquis ou édifiés par lesdites associations ou unions ; les édifices affectés à l'exercice du culte qui, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, appartiennent à des associations ayant pour objet exclusif l'exercice d'un culte non reconnu. »

Les édifices du culte et les logements des ministres des cultes reconnus en Alsace-Moselle sont également exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties en application de dispositions relevant du droit local (voir § 8.2.).

Pour bénéficier de cette exonération, les biens doivent donc être la propriété de l'État, d'un département, d'une commune ou d'une association culturelle répondant aux caractéristiques définies au titre IV de la loi du 9 décembre 1905 et les locaux doivent être affectés à l'exercice du culte.

Le Conseil d'État a précisé les critères de reconnaissance du caractère culturel d'une association (CE, avis, assemblée, 24 octobre 1997, association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom ; CE, 23 juin 2000, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Clamecy ; CE, 23 juin 2000, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom) :

- elle doit avoir exclusivement pour objet l'exercice public d'un culte ;
- elle ne peut mener que des activités en relation avec cet objet ;
- elle ne doit pas porter atteinte à l'ordre public.

Dans une décision récente, le Conseil d'État a considéré que l'exonération s'applique « aux seuls locaux utilisés pour la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques, ainsi qu'aux dépendances immédiates de ces locaux nécessaires à cet exercice » (CE, 4 février 2008, association de l'Église néo-apostolique de France). Ainsi a pu être exonéré de cette taxe un local faisant partie intégrante d'un bâtiment affecté au culte et utilisé pour l'accueil des enfants pendant les offices pour y suivre une cérémonie religieuse adaptée à leur âge (CAA Lyon, 12 juin 2003, association centre évangélique).

En revanche, sont soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties :

- les édifices servant au logement des ministres des cultes (CE, 2 février 1910, Association culturelle dite Église réformée évangélique d'Albias) ;
- les séminaires ;

- les salles d'enseignement qui ne sont pas utilisées pour la célébration de cérémonies, rites ou pratiques culturelles (CE, 4 février 2008, Association de l'Église néo-apostolique de France) ;
- les locaux communs ou salles sans lien direct avec l'exercice du culte tels que les salles de réunions, bureaux de l'association, vestiaires, sanitaires, cuisines, réfectoires, salles de repos, chambres,... (CAA Bordeaux, 14 octobre 2004, Association assemblées de Dieu de la Gironde ; CAA Bordeaux, 14 octobre 2004, Association islamique de Lot-et-Garonne).

7.2. Taxe d'habitation (art. 1407 du CGI)

L'article 1407-I-2° du code général des impôts soumet à la taxe d'habitation « les locaux meublés conformément à leur destination et occupés à titre privatif par les sociétés, associations ou organismes privés et qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la taxe professionnelle ».

Combinant ces dispositions avec l'article 4 de la loi du 2 janvier 2007 et l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905, le Conseil d'État a estimé que les salles du Royaume des témoins de Jéhovah ne peuvent être regardées comme occupées à titre privatif dès lors qu'il s'agit de locaux affectés exclusivement à l'exercice public d'un culte et gérés selon les modalités prévues par les dispositions législatives précitées (CE, 13 janvier 1993, ministre du budget c/Congrégation chrétienne des témoins de Jéhovah du Puy ; CE, 13 janvier 1993, ministre du budget c/Association Agape).

Dans ces deux décisions, le Conseil d'État a considéré que des locaux dans lesquels se déroulent des « enseignements et des débats sur des thèmes bibliques ainsi que des cérémonies qui revêtent un caractère religieux » et dont l'accès n'est pas réservé aux seuls membres de l'association en cause doivent être regardés comme exclusivement affectés à l'exercice public d'un culte et peuvent bénéficier de l'exonération de la taxe d'habitation.

Le Conseil d'État a confirmé les arrêts des cours administratives d'appel de Lyon et de Nantes (CAA Lyon, 18 janvier 1990, Congrégation chrétienne des témoins de Jéhovah du Puy et CAA Nantes, 11 octobre 1989, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation c/Association Agape) en estimant que chacune des cours s'est livrée à une appréciation souveraine des faits. Dans ces deux arrêts, les cours administratives d'appel ont considéré que, malgré l'existence d'une cooptation ou d'un agrément et du paiement d'une cotisation à l'association en cause et nonobstant la fermeture du local, pour des motifs de sécurité, en dehors des heures d'utilisation (affichées à l'extérieur du bâtiment), ledit local ne peut être regardé comme occupé à titre privatif dès lors qu'il est affecté exclusivement à l'exercice public du culte et qu'il est ouvert à toute personne étrangère à l'association aux heures d'ouverture.

En revanche, les locaux appartenant à une association culturelle qui ne sont pas affectés à l'exercice du culte et qui, réservés à ses membres, ne sont pas accessibles au public, doivent être regardés comme occupés à titre privatif (CE, 14 mai 1986, ministre du budget c/communauté israélite de Mulhouse ; CAA Paris, 15 juin 1999, Association Église orthodoxe française et M. Chalvet de Récy ; CAA Nancy, 3 novembre 2005, Association évangélique baptiste La bonne nouvelle).

7.3. Taxe locale d'équipement (art. 1585 C et art. 317 bis de l'annexe II du CGI)

En application du 1° du I de l'article 1585 C du code général des impôts et des 3° et 4° de l'article 317 bis de l'annexe II au même code, sont exonérées de la taxe locale d'équipement (TLE), d'une part, les constructions édifiées par les associations culturelles (régies par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905), ou par leurs unions ou par les établissements publics du culte d'Alsace-Moselle, d'autre part, les constructions, quel que soit leur constructeur, destinées à être affectées exclusivement à l'exercice du culte.

7.4. Droit de mutation à titre onéreux d'immeubles (art. 682 du CGI)

En application des dispositions de l'article 682 du code général des impôts, « à défaut d'acte, les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers sont soumises aux droits d'enregistrement selon le taux prévu pour les opérations de même nature donnant lieu au paiement de la taxe de publicité foncière ».

Ainsi, sont perçus au profit des départements (art. 1594 A du CGI) :

1° les droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers situés sur leur territoire ;

2° la taxe de publicité foncière perçue en application de l'article 663 du CGI lorsque les inscriptions, décisions, actes, attestations ou documents mentionnés à cet article concernent des immeubles ou des droits immobiliers situés sur leur territoire.

À ces droits et taxes s'ajoutent une taxe communale de 1,20 % (art. 1584 et 1595 bis du CGI) et des frais d'assiette et de recouvrement de 2,37 % calculé sur le montant du droit départemental (art. 1647-V du CGI), soit un taux global de 5,09 %.

8. LES ÉDIFICES DU CULTE EN ALSACE-MOSELLE

La spécificité du droit local des religions repose sur l'existence de cultes dits « reconnus », c'est-à-dire organisés juridiquement sous forme de véritables statuts de droit public qui contiennent notamment des dispositions relatives au régime juridique des édifices affectés à l'exercice de ces cultes. Les autres cultes peuvent s'organiser sous la forme associative dans un environnement juridique qui n'interdit pas le soutien financier des collectivités publiques à la construction des lieux de culte.

8.1. Les édifices du culte affectés à l'exercice des cultes reconnus

Le régime juridique des édifices du culte, à savoir les lieux de culte et les logements des ministres du culte, applicable dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle correspond à celui qui prévalait sur l'ensemble du territoire national avant l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 1905. Il se caractérise par l'existence d'établissements publics du culte, créés pour le culte catholique et créés pour les cultes protestants par la loi du 18 germinal an X, puis par le décret du 17 mars 1808 pour le culte israélite.

Ces établissements publics du culte ont en charge l'entretien des immeubles nécessaires à l'exercice du culte, que ces édifices soient leur propriété ou qu'ils appartiennent aux communes, cette dernière situation patrimoniale étant la plus répandue. Dans l'un ou l'autre cas, le lieu de culte relève du domaine public et répond à la définition de l'ouvrage public, un régime domanial identique s'appliquant aux presbytères, à la différence de la règle en vigueur hors Alsace-Moselle (CE, avis du 26 avril 1994 et TA Strasbourg, 28 août 1987, M. Codet c/Commune de Vatimont).

L'établissement public en charge de cette gestion pour le culte catholique est la fabrique, dont les règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par le décret du 30 décembre 1809. La fabrique est administrée par un conseil de fabrique composé de membres élus et de deux membres de droit que sont le prêtre de la paroisse et le maire de la commune chef-lieu de la paroisse.

L'organisation des cultes protestants se caractérise par l'existence de deux types d'établissements publics du culte qui interviennent concurremment dans l'administration des biens qu'ils possèdent : le consistoire créé par les articles organiques des cultes protestants du 18 germinal an X et le conseil presbytéral créé par le décret du 26 mars 1852, en charge de l'administration des biens de la paroisse et de l'entretien des édifices religieux.

Pour le culte israélite, il n'existe qu'un seul établissement public cultuel, le consistoire départemental qui a en charge l'administration des édifices du culte en vertu de l'article 19 de l'ordonnance royale du 25 mai 1844.

Toutes les églises catholiques restituées en 1802 ont été remises à la disposition des évêques en application de l'article 12 du Concordat et par-delà aux curés et desservants placés respectivement sous l'autorité de l'évêque et du curé (art. organiques 30, 31 et 75 du culte catholique). Elles sont grevées d'une servitude d'affectation cultuelle qui ne peut être levée qu'à l'issue d'une procédure de désaffectation. Celle-ci est prononcée, en application du décret du 23 novembre 1994, par le préfet en cas d'accord de l'autorité religieuse ou par décret à défaut de cet accord.

La procédure de désaffectation prévue par le décret du 23 novembre 1994 s'appliquant expressément à l'ensemble des lieux de culte catholiques, protestants et israélites, aux objets mobiliers les garnissant et aux presbytères communaux, il y a lieu de considérer que l'exclusivité de l'affectation cultuelle de ces immeubles concerne tous les édifices du culte, quelle que soit leur date d'édification.

8.2. L'entretien et les travaux sur les édifices du culte (cultes reconnus)

Il incombe au premier chef aux établissements publics du culte d'assurer l'entretien et les travaux sur les lieux de culte, quelle que soit la personne publique propriétaire de ces édifices. Cette charge s'étend également, pour le culte catholique, aux travaux réalisés par la fabrique sur le presbytère (art. 37 du décret du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises). Par ailleurs, le conseil de fabrique ne peut ordonner des travaux qui excéderaient un montant de 30 500 € qu'après avoir obtenu l'autorisation de l'évêque (art. 42 du décret du 30 décembre 1809).

En cas d'insuffisance de ressources de l'établissement public du culte, les communes pourvoient aux charges d'entretien des édifices du culte en application de l'article L. 2543-3-(3^o) du code général des collectivités territoriales. Une telle dépense constitue une dépense obligatoire pour la commune qui, s'agissant du culte catholique, doit assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération, si elle assume le financement principal des travaux (art. 94 du décret précité). Ces travaux sont alors éligibles au fonds de compensation de la TVA pour la seule partie des dépenses constituant la charge obligatoire des communes.

Les travaux réalisés sur les édifices du culte l'étant pour le compte de l'établissement public du culte, personne publique, et dans un but d'utilité générale, ils constituent dans tous les cas, des travaux publics en application de la jurisprudence « Commune de Monségur ».

Sur le plan fiscal, l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties des cultes reconnus relève des dispositions codifiées par le décret du 27 décembre 1934 à l'article 4 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du code des impôts directs et taxes assimilées en Alsace-Moselle (CE, 6 novembre 1991, association l'Assemblée de Dieu).

Ces dispositions exonèrent :

- les bâtiments consacrés au service religieux public des cultes reconnus et les séminaires diocésains ;
- les bâtiments destinés à l'habitation officielle des évêques, des curés et des autres personnes investies de fonctions ecclésiastiques, ainsi que des ministres des cultes reconnus, à la condition que ces bâtiments ne soient pas pris en location.

Dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, le législateur a renforcé la coopération intercommunale dans le domaine cultuel en permettant aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération de choisir, parmi les compétences optionnelles, la compétence « construction et entretien des bâtiments affectés aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État » :

- l'article L. 5812-1 (créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996) complète les dispositions de l'article L. 5214-16 relatives aux compétences optionnelles des communautés de communes en y ajoutant la compétence « construction et entretien des bâtiments affectés aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État » ;
- l'article L. 5814-1 (modifié par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, art. 3) complète les dispositions de l'article L. 5216-5 relatives aux compétences optionnelles des communautés d'agglomération en y ajoutant la compétence « construction et entretien des bâtiments affectés aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État ».

8.3. Les édifices des cultes non reconnus

L'organisation statutaire publique ne s'applique pas aux autres cultes qui peuvent se constituer sous forme d'associations en application des articles 21 à 72-III du code civil local. L'autorité administrative ne peut s'opposer à l'inscription d'une telle association que pour des motifs tenant aux nécessités de l'ordre public (CE, 25 juillet 1980, ministère de l'intérieur c/Église évangélique baptiste de Colmar).

La loi du 9 décembre 1905 n'étant pas applicable en Alsace-Moselle, ces associations peuvent recevoir des subventions publiques dont la régularité s'apprécie au regard des critères de droit commun, d'une part, de respect du principe d'égalité et, d'autre part, de l'existence d'un intérêt général suffisant. En particulier, les cultes peuvent se voir attribuer des aides financières par les communes pour financer les lieux de culte sur le fondement de l'article L. 2541-12 (10°) du code général des collectivités territoriales disposant que le conseil municipal délibère sur l'allocation de subventions à des fins d'intérêt général et de bienfaisance (TA Strasbourg, 13 décembre 2006, Haar, au sujet d'une subvention communale octroyée en vue de l'édification d'une mosquée).

En matière fiscale, aux fins de supprimer les inégalités de traitement entre les associations à objet cultuel de droit local et les associations culturelles régies par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905, le législateur a ajouté, en 1994, à l'article 1382-4° du code général des impôts, une disposition qui exonère de la taxe foncière sur les propriétés bâties « les édifices affectés à l'exercice du culte qui, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, appartiennent à des associations ayant pour objet exclusif l'exercice d'un culte non reconnu ».

*
* *

Le rappel de ces dispositions, éclairées par la jurisprudence administrative et judiciaire, doit vous permettre d'apporter toutes informations utiles à la connaissance des maires et des associations culturelles, notamment celles ayant des projets de construction ou de restauration de lieux de culte, afin d'éviter la survenance de situations litigieuses.

Vous voudrez bien me faire part, sous le présent timbre (direction des libertés publiques et des affaires juridiques – sous direction des libertés publiques – bureau central des cultes) de toutes les difficultés rencontrées dans l'application de la présente instruction.

Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur des libertés publiques
et des affaires juridiques,*
L. TOUVET