

Règlementations et usages du patrimoine religieux

Nous allons donc rappeler les responsabilités de chacun à travers la loi de Séparation des Eglises et de l'Etat du 6 décembre 1905 et la circulaire du 29 juillet 2011 émanant du ministre de l'intérieur, adressée aux préfets, concernant les édifices du culte : propriété, construction, réparation et entretien, règles d'urbanisme, fiscalité.

1. L'affectation légale des édifices du culte

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

1.1 Propriété des édifices de culte

En 1789, les édifices du culte qui ont été constitués « biens de la nation » lors de la nationalisation des biens du clergé, sont la propriété de l'Etat, des départements et des communes. Ils font partie de leur domaine public. Ce sont dans leur quasi-totalité des édifices du culte catholique.

Ceux construits entre la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) et celle du 9 décembre 1905, sont la propriété soit des établissements publics du culte (fabriques, conseils presbytéraux ou consistoires), soit des communes. Mais en vertu du principe selon lequel « *la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* », les édifices construits pendant cette période aux frais des fidèles sur des terrains communaux ont été intégrés dans le domaine public des communes. A l'inverse, ceux édifiés sur des terrains appartenant aux édifices publics du culte sont la propriété de ces derniers.

La loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905, a prononcé la dissolution de ces établissements publics et a prescrit le transfert des biens mobiliers et immobiliers aux associations cultuelles. Le culte protestant et le culte israélite ont accepté les principes posés par cette loi : les édifices du culte appartenant à leurs établissements publics sont ainsi devenus la propriété des associations cultuelles qu'ils ont mises en place.

En revanche, l'église catholique a refusé la constitution d'associations cultuelles. Ainsi, les églises construites avant 1905 sont devenues, dans leur très grande majorité, la propriété des communes.

A ce jour, l'Etat est propriétaire en métropole de 87 cathédrales. Celle 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 (Nanterre, Pontoise, Corbeil-Essonnes). Ces édifices devenus cathédrales sont 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 (maître-autel, fonts baptismaux, stalles, orgues, etc.) mais aussi celle des objets mobiliers qu'il renferme. Toutefois, les objets mobiliers 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 affecté au culte qui appartient à l'Etat, à une commune fait partie du domaine public, c'est-à-dire que l'immeuble et les objets qu'il contient sont inaliénables et imprescriptibles. Ni leur propriétaire, ni leur affectataire ne peuvent donc en disposer librement sauf désaffectation prononcée.

Sont considérés comme dépendances d'un édifice culte : la sacristie attenante, la chapelle située sous l'abside, les abords immédiats nécessaires à la tranquillité du culte, un calvaire se trouvant associé à l'exercice du culte lors d'une procession, le mobilier en place dans les édifices du culte en 1905. En revanche les presbytères qui ont été attribués aux communes en application des lois du 9 décembre 1905 et du 2 janvier 1907 ne sont pas considérés comme des dépendances et font partie du domaine privé communal. Ils peuvent être loués, aliénés par les communes, mais ne peuvent être mis gratuitement à disposition d'un ministre du culte.

1.2 Jouissance gratuite, exclusive et perpétuelle des édifices de culte

En vertu des lois du 9 décembre 1905 et du 2 janvier 1907, l'affectation des édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets les garnissant, est gratuite, exclusive et perpétuelle. Pour l'église catholique, l'affectataire est le curé desservant l'église (ou les églises) de la paroisse, nommé par l'évêque du diocèse. Pour les cultes protestant et israélite, les associations cultuelles.

1.3 Prérogatives de l'affectataire

L'affectation cultuelle signifie que l'édifice du culte doit être utilisé à des fins cultuelles et, en 1^{er} lieu, aux célébrations du culte. La tenue de réunions politiques y est par exemple interdite.

Le ministre du culte (pour les églises catholiques) ou le président de l'association affectataire (pour les autres cultes) est garant du bon usage de l'édifice. Conformément à la destination cultuelle qui lui a été donnée par la loi, il est chargé de la police à l'intérieur de l'édifice. Il fixe l'horaire des cérémonies, organise les services religieux... Il a seule autorité dans l'édifice pour procéder aux aménagements intérieurs, notamment en ce qui concerne le mobilier liturgique. En revanche, s'il s'agit de travaux de restauration, de réparation, de modification, de mise aux normes de sécurité portant sur un édifice du culte ou un objet protégé MH, une autorisation de l'autorité administrative compétente est exigée.

Le curé desservant 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 pour sonneries civiles et entretien de l'horloge publique.

Selon la loi du 9 décembre 1905 et le décret du 16 mars 1906, les sonneries de cloches tant civiles que religieuses sont réglées par arrêté municipal ou, en cas de désaccord, par arrêté préfectoral. L'emploi des cloches à des fins utiles est légal (fêtes nationales par exemple).

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 notamment lorsque l'édifice menace de s'effondrer.

1.4 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 (expositions, concerts, visites, etc.). Si le caractère culturel de ces édifices est primordial, le législateur a néanmoins considéré qu'ils font partie du patrimoine public, que leur intérêt architectural et artistique ainsi que la valeur des objets mobiliers qu'ils contiennent, peuvent conduire à leur classement au titre des Monuments historiques (art. 16 de la loi du 9 décembre 1905). Les visites des édifices et l'exposition des objets mobiliers classés sont publiques, aux jours et horaires prévus par l'affectataire, sous réserve de l'approbation du préfet. Il est précisé 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 toutefois subi des aménagements : l'ordonnance du 21 avril 2006 stipule : « *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... Cet accès donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit ne peut être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire* ».

1.5 La désaffectation des édifices culturels (antérieur à 1905)

Les édifices du culte appartenant aux communes

L'affectation au culte d'un édifice est perpétuelle tant que la désaffectation n'a pas été prononcée. Il résulte du décret du 17 mars 1970, que les édifices culturels communaux et les objets mobiliers les garnissant peuvent être désaffectés par arrêté préfectoral, à la demande du conseil municipal, sous réserve du consentement du curé desservant avec l'accord de l'évêque du diocèse. Le préfet procède à l'instruction de la demande sur la base d'un dossier réunissant un certain nombre de pièces dont un avis du Directeur régional des Affaires culturelles sur l'opportunité notamment de prévoir la protection de l'édifice et des objets et transfert d'objets d'intérêt historique aux fins de sauvegarde.

Un édifice du culte appartenant à une commune et les objets le garnissant ne peuvent être aliénés ou mis à disposition sans désaffectation et déclassement préalables. Après désaffectation, 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.

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 peut disposer de l'immeuble comme elle l'entend.

Pour les édifices de culte acquis ou construits après 1905, l'association culturelle propriétaire peut en disposer comme elle l'entend puisqu'ils ne sont pas grevés de l'affectation culturelle légale. Il n'y a donc pas de procédure de désaffectation culturelle.

La question s'est posée de savoir si une collectivité locale pouvait acquérir par donation un édifice du culte tout en maintenant son affectation au culte. 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, en revanche elle ne peut pas affecter cet édifice à un service public de caractère cultuel.

Exemple de la commune de Moirans en Isère : Deux délibérations du conseil municipal acceptent une donation par l'association diocésaine de Grenoble de l'église de Moirans construite en 1911, et approuvent une convention de mise à disposition de l'église à la paroisse. Le juge a annulé les deux délibérations, 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 que la paroisse assumera les frais courant d'entretien, 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 de la loi du 9 décembre 1905.

Dans l'arrêt du 18 février 2008, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté la requête de la commune de Moirans en considérant que celle-ci 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 par laquelle ladite commune s'engageait à la reconstruction de l'édifice en cas de destruction de celle-ci.

2- Entretien et réparation des édifices du culte

Si la loi de 1905 pose le principe de l'interdiction de subventionner les cultes, le législateur a autorisé des exceptions. Elle permet en effet aux communes propriétaires 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. Bien que ces dépenses ne soient pas obligatoires, l'état des édifices du culte construit avant 1905 exige bien souvent que ces dernières entreprennent des travaux pour éviter que leur responsabilité soit engagée en cas de dommage. Sont admis au titre des travaux d'entretien et de conservation, les travaux de ravalement, chauffage, éclairage, peintures. S'agissant des orgues qui étaient installés avant le 9 décembre 1905, leur entretien comme ceux effectués sur les cloches sont assimilés à des travaux de grosses réparations incombant à la commune propriétaire.

Qu'elles fassent réaliser elles-mêmes les travaux ou qu'elles autorisent l'affectataire à les réaliser, les communes doivent veiller, dans tous les cas, à ce que ces travaux ne détériorent, de façon irréversible, l'édifice et le mobilier qui, rappelons-le, sont des biens publics. En particulier, il appartient aux communes de veiller à ce que les interventions sur les maçonneries n'entraînent pas la disparition de décors peints cachés.

Des travaux impliquant des creusements (réfection des dallages, tranchées de chauffage, d'électricité, pose de drains, assainissement) sont de la même manière susceptibles de mettre à jour des vestiges archéologiques. La loi du 27 septembre 1941 modifiée par ordonnance du 23 octobre 1958, décret du 23 avril 1964 et loi du 15 juillet 1980, fait obligation de déclarer aux autorités administratives (Service régional de l'Archéologie) toute découverte lors de creusements. Selon cette même loi, le propriétaire est responsable de la conservation provisoire des vestiges découverts, et le dépositaire des objets mis au jour assure à leur égard la même responsabilité. Pour éviter tout problème le mieux est d'informer préalablement à tout creusement le SRA qui conviendra des mesures à prendre ou notre service.

3- La sécurité et la sûreté dans les édifices du culte

3.1- La réglementation des établissements recevant du public (ERP) et la responsabilité des propriétaires et des affectataires

Les édifices du culte ouverts au public sont des établissements recevant du public (ERP). Ils doivent à ce titre satisfaire aux règles générales régissant ce type d'établissements telles

qu'elles sont définies dans le code de la construction et de l'habitation. A ce titre, il est de la responsabilité du maire de veiller à ce que la commission de sécurité examine régulièrement les installations et que les recommandations de celles-ci soient mises en œuvre, notamment en ce qui concerne les extincteurs, les installations électriques, etc.

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 ancienne. Une tolérance est admise et des mesures rogatoires existent pour toutes les églises en matière notamment d'accessibilité (décret de 2006).

3.2 La souscription de polices d'assurance

Au vu des responsabilités que les collectivités publiques encourent en qualité de propriétaire et des risques de se voir exposer à des frais importants en cas de sinistre, il est indispensable qu'elles souscrivent, d'une part, à 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.

La responsabilité de l'affectataire peut être engagée si la faute est établie à son encontre. Il lui est 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.

La disposition technique assurant la protection du mobilier relève donc de la responsabilité de la commune. En cas de détérioration ou de vol, l'affectataire doit informer la commune propriétaire pour prendre les dispositions utiles. En cas de vol, c'est la commune qui doit déclarer immédiatement le vol auprès de la police ou de la gendarmerie, déposer plainte avec constitution de partie civile. Elle doit alerter le Conservateur des Antiquités et Objets d'Art qui informera le Conservateur régional des Monuments historiques, l'Office de répression des vols d'œuvres d'art, les douanes, etc.

4- Les églises et les objets protégés au titre des Monuments historiques

Lorsque les édifices, objets mobiliers et orgues sont protégés au titre des Monuments historiques, tous les travaux et aménagements les concernant sont soumis aux dispositions des articles du décret du 30 mars 2007 (code du patrimoine).

4.2- Les travaux sur les monuments et objets Monuments historiques

Travaux sur monuments classés

Les travaux soumis à autorisation en application du code du patrimoine sont les constructions ou les travaux qui sont de nature à affecter la consistance ou l'aspect de la partie classée de l'immeuble, soit à compromettre la conservation de cet immeuble. Ne sont pas soumis à autorisation les travaux et réparations d'entretien. La demande d'autorisation de travaux est à adresser au Service territorial de l'Architecture et du Patrimoine. L'autorisation de travaux est délivrée par le préfet de région.

Travaux sur les objets classés

Toute demande d'autorisation de travaux est à adresser au Conservateur des Antiquités et Objets d'Art (formulaire CERFA à télécharger sur le site du ministère de la culture) qui transmettra à la Conservation régionale des Monuments historiques qui se prononcera dans

un délai de 6 mois. Dans le cas d'un orgue classé, la demande est à adresser au Service territorial de l'Architecture et du Patrimoine.

Travaux sur monuments inscrits

Déclaration de travaux est à adresser au Service territorial de l'Architecture et du Patrimoine, 4 mois avant le début prévu.

Travaux sur les objets inscrits

Il s'agit d'une déclaration préalable de travaux adressée par le propriétaire au Conservateur des Antiquités et Objets d'Art.

Sylvie Vincent

Conservateur en chef du patrimoine

Conservateur des Antiquités et Objets d'Art de l'Isère