

## Atelier

### “Eglises rurales non protégées : état des lieux et perspectives”

Lille - 11 octobre 2013

--

### 2<sup>ème</sup> partie : état des lieux juridique

<b>L'affectation des édifices cultuels et son corollaire : la procédure de désaffectation, préalable à la démolition ou au réaménagement de ceux-ci</b>
---

Intervention de M. Louis-Xavier THIRODE  
Chef du bureau central des cultes  
Ministère de l'intérieur

#### ▪ Introduction

- Déprise rurale et baisse de la pratique cultuelle conduisent à des difficultés de gestion du patrimoine

**Pour les catholiques, après un essor de constructions au 20<sup>ème</sup> siècle (chantiers du Cardinal en agglomération parisienne, émergence de villes nouvelles), aujourd'hui, ce sont les difficultés de préservation du patrimoine qui prédominent**

Depuis 2008, une soixantaine d'églises ont perdu officiellement leur vocation cultuelle via la procédure de désaffectation, soit le quart du total comptabilisé depuis 1905.

La diminution du nombre de pratiquants abaisse automatiquement le denier du culte et oblige les diocèses à se séparer d'une partie de leur patrimoine qu'ils ne peuvent plus entretenir.

S'agissant plus particulièrement des églises bâties avant 1905, qui sont donc propriété des communes mais restent affectées à l'Église catholique, plusieurs milliers d'entre elles sont peu utilisées pour le culte actuellement.

Certaines villes, devant les frais d'entretien de certaines de ces églises sans culte dont elles sont propriétaires, demandent leur désaffectation pour les transformer en lieux culturels ou les revendre.

Selon l'Observatoire du patrimoine religieux (OPR), 5 à 10 000 édifices sont menacés dans les 15 prochaines années.

## **I – La situation juridique des édifices culturels depuis la loi de 1905 : les incidences du régime de propriété sur les édifices connaissant une affectation culturelle**

- **La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat a supprimé le service public des cultes et ses attributs**
- **C'est aussi la modification du régime de propriété des édifices du culte**
  - *Quatre régimes de propriété distincts coexistent désormais, qui ont une incidence sur le financement des édifices culturels mais aussi sur le sort des édifices qui ont vocation à être démolis.*
  - **un régime de domanialité publique grevé d'une affectation culturelle** pour les édifices anciennement propriété des établissements publics du culte devenus propriété des personnes publiques (Etat et collectivités territoriales), en l'absence de revendication d'une association culturelle.
    - i/ conséquences : ces édifices, leur mobilier et dépendances immobilières sont inaliénables et imprescriptibles. Leur affectation est exclusivement culturelle, gratuite et perpétuelle ;
    - ii/ toutefois, une procédure de désaffectation, strictement encadrée par l'article 13 de la loi de 1905 et par un décret du 17 mars 1970, est possible
  - **un régime de domanialité privée** pour les édifices restitués à une personne privée lors de l'entrée en vigueur de la loi de 1905 et depuis acquis par une personne publique par le biais d'un don, d'un legs, d'une vente ou d'une expropriation.
  - **un statut de droit privé grevé d'une affectation culturelle** pour les édifices ayant appartenu aux anciens établissements publics du culte et attribués depuis 1905 aux associations culturelles.
  - **un statut de droit privé sans affectation culturelle** pour les édifices propriété des anciens cultes non reconnus et pour les biens construits depuis 1905 par les associations culturelles, diocésaines ou loi de 1901 et enfin, pour les édifices appartenant à des particuliers.
- **Effets juridiques sur un bien doté de l'affectation culturelle appartenant à une commune**
  - En vertu des dispositions de l'article 9 et 13 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public du culte, la mise à disposition (des fidèles et des ministres du culte) des édifices du culte construits avant 1905, ainsi que des objets mobiliers les garnissant, est gratuite. L'affectation culturelle est exclusive et perpétuelle.
  - Il ne peut être mis fin à cette jouissance que selon la procédure de désaffectation définie à l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905.

## II – La procédure de désaffectation : encadrée par le législateur, étendue par le juge administratif

### ▪ Une disposition législative qui concerne l'ensemble de l'édifice

Cinq cas de désaffectation sont ainsi prévus par la loi. Deux cas sont majoritairement à l'origine de demandes de désaffectation. Ils relèvent des quatrième et cinquième alinéas de l'article 13 :

- Une absence de célébration du culte depuis au moins six mois consécutifs;
- Une conservation de l'édifice compromise par insuffisance d'entretien : le mauvais état de l'édifice doit être imputable au culte affectataire, après mise en demeure dûment notifiée du conseil municipal, ou, à son défaut, du préfet.

Les conditions ne sont pas cumulatives. Quelle que soit l'imputation de responsabilité, une désaffectation de l'édifice culturel peut dès lors être envisagée.

### Points de vigilance :

- Tant qu'il n'y a pas eu de désaffectation formelle, les édifices restent à la disposition des fidèles et ministres du culte, et ce, même si l'édifice est fermé pendant de nombreuses années ou utilisé à des fins non culturelles.
- La désaffectation de fait résultant de la démolition est contraire à la loi.

### ▪ La procédure à suivre

○ Le huitième alinéa de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 prévoit que la désaffectation est prononcée par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, depuis la mise en place, par le décret n° 70-220 du 17 mars 1970 portant déconcentration en matière de désaffectation des édifices culturels, de la procédure de déconcentration, le préfet a compétence pour prononcer par arrêté la désaffectation des édifices culturels communaux dans les cinq cas prévus par l'article 13.

○ En tout état de cause, la procédure de désaffectation nécessite préalablement l'accord écrit de l'évêque territorialement compétent, la délibération du conseil municipal concerné et l'avis du directeur régional des affaires culturelles attestant que l'édifice n'est ni classé monument historique, ni inscrit à l'inventaire supplémentaire. L'avis de ce dernier doit être accompagné d'un rapport rédigé aux fins de permettre à l'autorité chargée de prendre la décision de désaffectation d'apprécier si la demande de désaffectation est justifiée. Ce rapport doit donc apporter des précisions sur l'état de l'édifice et des objets mobiliers, sur les prescriptions ou servitudes d'urbanisme concernant l'édifice, sur l'évaluation chiffrée de l'opération de destruction de celui-ci et de réaménagement de la partie culturelle restante.

*A titre d'illustration de cette procédure, deux cas récents de désaffectation achevés dans le département du Nord : la chapelle de l'ancien hôpital du Hainaut à Valenciennes*

*désaffectée en juillet 2012 et l'église St Louis à Tourcoing désaffectée par arrêté préfectoral du 25 août 2010.*

○ Il peut être précisé qu'il existe **un second volet à cette procédure, qui relève du droit canonique**, même s'il n'a pas, à ce titre, d'effet juridiquement bloquant. L'exécution de l'église est requise. Cet acte, qui entérine la perte du caractère sacré de l'édifice cultuel, complète la désaffectation et permet, sous l'angle religieux cette fois, l'aliénation du bien le cas échéant et sa réduction à un usage profane. L'accord de l'évêque à la désaffectation peut être conditionné par un engagement de la commune quant à sa destination nouvelle, au sens où l'usage qui en sera fait ne doit pas être « inconvenant » (cf canon 1222), par exemple, un usage commercial. L'évêque seul peut juger du caractère inconvenant ou non de la nouvelle affectation.

En cas d'un refus de l'évêque, il peut être passé outre ce dernier. La désaffectation de l'église s'effectue alors par décret en Conseil d'Etat. Cette procédure, peu satisfaisante, n'est en pratique que très rarement mise en œuvre.

#### ▪ **Conséquences**

##### ○ Déclassement du bien :

Une église affectée au culte, construite avant 1905, est propriété de la commune. Un édifice grevé de l'affectation légale au culte appartenant à la commune relève de son domaine public, 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).

Une fois désaffecté, le bien peut être déclassé et passer dans le domaine privé de la commune. Une décision expresse de déclassement est alors nécessaire (CE, 30 novembre 2002, Commune de Pont-Audemer).

##### ○ S'agissant du terrain :

Il n'est pas grevé en tant que tel d'une affectation cultuelle. En revanche, il est grevé d'une affectation liée à son appartenance au domaine public communal.

Selon la jurisprudence (cf CE, 18 mars 1988, Maron : JCP G 1988, II, 21152), le terrain sur lequel a été construit l'édifice cultuel désormais démoli conserve un caractère de domanialité publique, le seul fait de la destruction de l'église étant sans effet sur son appartenance au domaine public.

Le caractère de domanialité publique du terrain ne peut ainsi être retiré que par une mesure formelle de déclassement. A défaut, il ne peut être disposé librement du terrain dans des conditions qui seraient « incompatibles avec l'affectation de cet élément du domaine public » (dans le cas jugé, il s'agissait d'une parcelle de terrain ayant été l'assise d'une sacristie démolie des années auparavant). Le juge semble par conséquent considérer que le déclassement du terrain est déterminant.

Dans cette approche, deux options sont envisageables en pratique.

Soit le propriétaire du terrain procède au déclassement formel de celui-ci et, l'ayant ainsi fait entrer dans son domaine privé, pourra en disposer librement sous la réserve, le cas échéant, évoquée supra.

Soit il lui attribue une nouvelle affectation qui le maintienne dans le domaine public communal.

Deux conditions sont donc requises : la désaffectation préalable de l'église démolie ainsi qu'une destination adéquate du futur bien susceptible de reposer sur le terrain.

### **III – Les arrêtés de péril au regard de la loi de 1905 et l'usage du permis de « construire-démolir »**

#### **A - Les arrêtés de péril**

##### **▪ Une exception à la désaffectation préalable strictement encadrée par le juge**

- La considération des dangers que le mauvais état de l'édifice du culte fait courir aux fidèles peut conduire le maire à ordonner la fermeture de l'immeuble. Il ne peut prendre que les mesures absolument nécessaires pour assurer la sécurité publique.
- C'est ainsi que la démolition de l'édifice du culte ne peut être décidée qu'en cas d'absolue nécessité, à la condition qu'il n'existe « aucun autre moyen de faire cesser le péril imminent » (CE 7 mars 1913, Lhuillier, Lebon 323 - 1<sup>er</sup> avril 1983, Laplanche-Coudert, Lebon 339). Le maire peut demander au tribunal administratif compétent une expertise aux fins de démontrer la dangerosité et la possibilité d'un effondrement du site. Cette démolition, dans ce cas très précis, a lieu sans désaffectation préalable, mais ne signifie pas pour autant que cette procédure est écartée. En effet, la désaffectation doit être prononcée par l'autorité compétente. Elle intervient, dans ces circonstances exceptionnelles, après la démolition de l'édifice dangereux.

##### **▪ Sort du mobilier en cas de destruction de l'édifice cultuel**

###### **○ Les biens existant en 1905**

Ils appartiennent à la commune et, à l'instar des immeubles, sont affectés au culte et mis à la disposition des fidèles, de manière perpétuelle : la commune ne peut donc les vendre ou les donner.

En outre, aux termes de l'article L 211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, ils sont inaliénables s'ils présentent « un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie... » : ils relèvent en effet dans ce cas du domaine public de la commune.

En cas de destruction de l'édifice cultuel, deux solutions sont possibles :

- Le transfert des biens mobiliers dans un autre lieu de culte d'une autre collectivité publique, après accord de l'affectataire, mais sans désaffectation culturelle préalable ni déclassement
- Une désaffectation préalable et un déclassement, après accord de l'affectataire.
- Les biens reçus ou acquis par des collectivités publiques ou par des associations culturelles depuis 1905

Ils ne relèvent pas du champ d'application de la loi de 1905. S'ils ne relèvent pas du domaine public, ils sont librement cessibles.

## **B - Démolition / reconstruction d'un édifice appartenant à une collectivité publique**

### **▪ Reconstruction d'édifices endommagés ou détruits**

- Par la commune, sur la base de l'indemnité d'assurance reçue, qui ne peut être utilisée qu'à cette fin
- Caractère obligatoire (CE, 19 juin 1914, Vital-Pichon).
- L'affectation culturelle n'est pas interrompue (même arrêt).

### **▪ Construction d'église nouvelle à la place d'une remise en l'état de l'édifice existant**

- une collectivité publique peut participer à la construction d'une église nouvelle, entreprise avec le concours des fidèles, **mais à hauteur des dépenses qu'aurait nécessitées la remise en état de l'édifice existant**. C'est sur le fondement de l'économie réalisée que la dépense est autorisée (CE, ass., 22 janv. 1937, *Ville de Condé-sur-Noireau*).

Dans les deux hypothèses, les travaux entrepris sont des travaux publics (CE, 10 juin 1921, Commune de Monséguir), y compris les travaux réalisés sur les immeubles par destination (ex : un orgue scellé au sol).

## Atelier

### “Eglises rurales non protégées : état des lieux et perspectives”

Lille - 11 octobre 2013

--

### 2<sup>ème</sup> partie : état des lieux juridique

<h3>Les facilités nouvelles procurées par la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'intérêt public local</h3>
--

Intervention de M. Louis-Xavier THIRODE  
Chef du bureau central des cultes  
Ministère de l'intérieur

#### ▪ **Rappel introductif : un principe d'affectation totale et permanente du culte**

Les édifices affectés au culte avant 1905 et transférés aux communes par la loi de 1905 connaissent une affectation dans leur totalité. Sont inclus :

- la sacristie, les clochers, les dépendances (calvaire, locaux d'habitation indissociables), les meubles.
- Dès lors, une commune ne peut se réserver l'usage d'une partie de l'édifice (CE, 15 juillet 1938, Association culturelle d'Allondans-Dung et Consistoire de Montbéliard).
- Le législateur, par aménagements progressifs, et le juge, par une interprétation extensive, ont développé **des exceptions à ce principe**.

Ces exceptions ont été introduites dans les mécanismes de financement des édifices cultuels, aboutissant à une définition et un régime juridique de l'usage non cultuel. Sur ce dernier point, le rôle du juge est prééminent.

#### ▪ **Les « activités mixtes » : une évolution jurisprudentielle récemment étendue**

Si la désaffectation est la seule procédure appropriée pour des projets communaux d'ampleur, à vocation pérenne (immobilier privé, espaces de restauration, salles polyvalentes...), le concept « d'activités mixtes » au sein d'un édifice cultuel permet une

utilisation ponctuelle et partagée de ce dernier, dans un nécessaire rapport de confiance mutuelle.

- Le juge a validé le principe d'aides accordées au titre de l'intérêt général et de l'intérêt public local

Le Conseil d'Etat 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 cultuelle 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'Etat a considéré que « *le principe constitutionnel de laïcité qui s'applique en Polynésie française et implique neutralité de l'Etat 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'Eglise 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'Etat 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 :

- 1 - 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 ;
- 2 - que cet équipement ne soit pas destiné à l'exercice du culte ;
- 3 - et que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que la participation de la collectivité n'est pas versée à une association cultuelle et qu'elle est exclusivement affectée au financement du projet.

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

**NB** : Il n'a pas été exigé expressément, dans le cas d'espèce, de contrepartie financière à la charge des autorités religieuses, alors même que l'équipement financé servait aussi à l'accès des fidèles.

- Dans une autre décision du même jour, le Conseil d'Etat a admis la légalité du financement d'une activité d'intérêt public local, même si cette activité présente par ailleurs une dimension culturelle.

Il s'agissait, en l'occurrence, de l'acquisition et de l'installation par une commune d'un orgue dans une église dans un but d'intérêt public, avec utilisation dans le cadre des offices, à la condition qu'une convention prévoit une participation de l'affectataire de l'édifice cultuel (CE, Ass., Commune de Trélazé, n°308544).

**Atelier****“Eglises rurales non protégées : état des lieux et perspectives”**

Lille - 11 octobre 2013

--

**2<sup>ème</sup> partie : état des lieux juridique****L'intervention des pouvoirs publics pour l'immobilier culturel : les outils législatifs et les facilités prétorienne**

Intervention de M. Louis-Xavier THIRODE  
Chef du bureau central des cultes  
Ministère de l'intérieur

**▪ Propos introductif**

Le principe de non-subventionnement des cultes, et, partant, des édifices culturels, est un principe fixé par le législateur. Celui-ci a progressivement introduit des exceptions, relayées puis étendues par le juge administratif.

- L'aide au financement des édifices culturels est, en l'occurrence, particulièrement intéressante s'agissant des réparations, qui peuvent être de grande ampleur.
- La construction de lieux de cultes est également accompagnée.
- Un régime d'exonération fiscale, enfin, est un élément à prendre en compte.

**I - Un principe législatif de non-subventionnement assorti de nombreuses exceptions****A - Un principe législatif de non-financement des cultes par la République****▪ Champ d'application du droit général**

Le territoire français à l'exception des collectivités d'outre-mer et de quatre départements (Guyane, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle)

**▪ Une disposition structurante édictée à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 :**

*« La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. »*

## **B - Ce principe n'a pas en lui-même de portée constitutionnelle**

Décision n°2012-297 QPC du 21 février 2013 : « *le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il en résulte la neutralité de l'État ; qu'il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte ; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; qu'il implique que celle-ci ne salarie aucun culte* »

=> c'est le non-salariat qui a valeur constitutionnelle, pas le non-subventionnement.

## **C - Il connaît de nombreuses exceptions, placées sous le contrôle du juge administratif**

Un principe : l'Etat se reconnaît l'obligation de garantir le libre exercice du culte

- c'est pourquoi le principe de non-subventionnement ne vaut que pour les aides directes à la construction
- un arsenal juridique riche consacre l'existence de multiples dispositifs de soutien indirect à l'immobilier culturel

### **- les subventions accordées doivent respecter deux conditions surveillées par le juge :**

- l'intérêt général, qui doit être justifié
- la neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité

=> Il existe dans ce cadre général plusieurs mécanismes d'aide à l'immobilier culturel.

## **II - L'intervention des pouvoirs publics pour l'immobilier culturel**

Trois modalités de financement des édifices culturels :

- A - les réparations des édifices culturels
- B - la construction de ceux-ci
- C - des exonérations fiscales

### **A - L'autorisation, pour l'Etat et les collectivités locales, de financer la réparation et l'entretien des édifices culturels – cette autorisation est prévue par la loi de 1905**

#### **▪ Quand les départements, les communes et les EPCI sont propriétaires**

- possibilité d'engager les dépenses nécessaires afin d'effectuer les dépenses indispensables à l'entretien et à la conservation, que les édifices soient classés monuments historiques (art.19 Loi de 1905) ou non (art.13 de la loi).
- **le principe : la nature des dépenses détermine le payeur :**
  - i/ grosses réparations de caractère conservatoire (gros œuvre, charpente, toiture, sols) et dépenses d'entretien (installations électriques, peinture des murs) : collectivité publique propriétaire ;

- ii/ frais de nettoyage et de fonctionnement courant (nettoyage, chauffage, éclairage) : l'affectataire ou la collectivité publique si la dépense contribue à assurer l'entretien et la conservation de l'édifice ainsi que la sécurité du public.
  - ce n'est pas une obligation : CE, 26 mai 1911, *Sieur Ferry*, dans la limite, toutefois, des édifices menaçant ruine.
  - les réparations engagées, quand elles sont d'un montant élevé, ne peuvent être sanctionnées, dans la mesure où elles étaient nécessaires à la conservation de l'édifice : CE, 24 déc. 1926, *Sieur Empereur*.
- Ce sont des **travaux publics** (CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur)  
Application du code des marchés publics
- **L'intercommunalité** se développe également, particulièrement pour les communes rurales qui ne peuvent assumer seules des charges lourdes d'entretien ou quand un même édifice dessert la population de plusieurs communes. (Art. L 5211-17 du CGCT pour le transfert).
- **La participation de l'Etat peut également être sollicitée par les communes**
  - cadre général : arrêté du 13 janvier 1943  
-> Participation jusqu'à 50% des travaux
  - régime particulier : loi du 5 janvier 1988 relative au patrimoine monumental  
-> **dont le patrimoine rural non protégé (PNRP), qui inclut des édifices religieux « d'un intérêt architectural ou historique certain, qui sont situés dans des communes trop petites ou trop pauvres pour en assumer à elles seules la sauvegarde » (art.1<sup>er</sup>)**  
  
-> financement direct ou dans le cadre de la dotation globale d'équipement (si dans un secteur prioritaire défini localement)
- **Offres de concours admises, qui peuvent pallier une inertie municipale mais non un défaut d'entretien normal qui engagerait la responsabilité de la commune**
  - financement privé de travaux (par les associations affectataires, les desservants et les fidèles, toute autre personne physique ou morale y compris des non habitants de la commune propriétaire)
  - une tendance : développement en expansion des souscriptions ouvertes pour la sauvegarde du patrimoine
  - accord préalable par la collectivité propriétaire
  - contrat administratif
  - affectation exclusive aux travaux pour lesquels l'offre a été proposée
  - obligation pour la commune d'effectuer les travaux, quand ceux-ci sont financés intégralement par l'offre de concours (CE, ass., 28 octobre 1945, *Chanoine Vaucanu* et CE, 29 juin 1957, *Commune de St-Martial-le-Mont*).  
Sanction : versement d'une indemnité.

- **Dons et legs**

la commune peut les accepter, par délibération expresse du conseil municipal, pour l'entretien des édifices culturels (article L2242-1 du CGCT).

- **Quand les associations culturelles en sont propriétaires**

- la loi du 25 décembre 1942 qui ajoute un alinéa à l'article 19 de la loi de 1905 permettant aux collectivités publiques de participer aux frais de « *réparation des édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques* »....
- possibilité limitée aux associations culturelles et aux dépenses de réparation, qui doivent correspondre aux travaux nécessaires.

## **B - Les mécanismes d'aide à la construction d'édifices culturels**

- Les baux emphytéotiques administratifs
- Les garanties d'emprunt

- **Les baux emphytéotiques administratifs**

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 Eglises et de l'Etat.

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 (article 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'Etat 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'Etat 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.

#### ▪ **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.

### **C - Un régime fiscal privilégié pour les édifices du culte**

Il s'agit là d'un mécanisme établissant l'égalité entre les cultes, puisqu'on a ainsi étendu aux propriétés cultuelles non publiques un régime fiscal qui s'appliquait aux bâtiments cultuels appartenant à la puissance publique, l'article 24 de la loi de 1905 disposant en effet que « *les édifices affectés à l'exercice du culte appartenant à l'Etat, aux départements ou aux communes continueront à être exemptés de l'impôt foncier et de l'impôt sur les portes et fenêtres* ».

- Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1382 du code général des impôts) et de la taxe d'habitation
- Exonération de la taxe locale d'équipement (article 1585 CI-I° et 317 bis du même code)

- Au sein des établissements culturels, exemption de toute imposition des cérémonies culturelles, qui ne constituent pas des spectacles publics (CE, 25 juillet 1912)

### III - Des facilités prétorienne

Il n'existe pas en matière de financement du culte d'interdiction ou de limitation provenant du droit international. Il s'agit donc ici du regard des juges nationaux.

#### A - Une interprétation jurisprudentielle qui donne toute leur portée aux dispositifs de soutien à l'immobilier culturel

- Le juge a donné leur pleine extension aux mécanismes de subventionnement prévus par la loi de 1905.
- Avec la notion d'équipements mixtes, il ménage aux pouvoirs publics de larges possibilités d'intervention.
- Enfin, son interprétation des règlements d'urbanisme est très favorable à l'immobilier culturel.

#### ▪ une pleine extension pour les mécanismes de subventionnement de la loi de 1905

S'agissant, d'une part, de **la notion de travaux d'entretien**, un droit est reconnu pour les collectivités publiques de participer financièrement, seules ou conjointement avec les fidèles ou des œuvres religieuses, à la reconstruction d'un édifice légalement affecté au culte, tombé en ruine suite à un sinistre ou un défaut d'entretien : **ce sont des travaux de réparation d'une intensité particulière**. Financement public légal, car restauration du patrimoine domanial et non construction d'un nouveau lieu de culte.

S'agissant, d'autre part, **d'une construction d'église nouvelle à la place d'une remise en l'état de l'édifice existant** : une collectivité publique peut participer à la construction d'une église nouvelle, entreprise avec le concours des fidèles, **mais à hauteur des dépenses qu'aurait nécessitées la remise en état de l'édifice existant**. C'est sur le fondement de l'économie réalisée que la dépense est autorisée (CE, ass., 22 janv. 1937, *Ville de Condé-sur-Noireau*).

#### ▪ L'interprétation administrative et prétorienne de ce qui, dans un bâtiment culturel, est strictement réservé à la pratique du culte et à ce qui n'est pas culturel manifeste du grand libéralisme de l'Etat

A cet égard, la loi de 1905 ne parle pas de « lieux de culte » mais de « biens immobiliers » (art. 4) ou « d'édifices servant à l'exercice public du culte » (art.13), des « édifices affectés à l'exercice du culte » (art. 24) ou encore « des lieux où s'exercent le culte » (art. 34 et 35).

Des équipements « mixtes » peuvent donc être financés par les collectivités publiques.

- Conditions :

i/ elles doivent être destinées à financer des parties de la construction non affectées au culte (bibliothèque, musée, salle de réception...)

ii/ Elles ne doivent pas être prohibées (ex : bâtiment à usage de classe primaire, Loi du 30 octobre 1886)

iii/ La collectivité doit justifier le caractère d'intérêt général et d'intérêt local du projet, par l'ouverture au public des services créés

**iv/ Point de vigilance :** Lorsque les travaux portent sur la partie non culturelle mais également sur la partie culturelle à achever, le financement ainsi décidé ne doit pas excéder le montant des travaux afférents à la seule partie culturelle de l'édifice

v/ CE, 3 oct.2011, *Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole*

- **En pratique : cette solution est souvent mise en œuvre, sous le contrôle très étroit du juge administratif.** Elle repose sur deux structures juridiques différentes :

i/ une association déclarée (loi de 1901) pour les activités laïques, destinataire des subventions publiques

ii/ et une association culturelle (lois de 1901 et 1905) pour la célébration du culte, avec une séparation stricte de leurs activités et de leurs responsables.

- **Il s'agit d'un mode de financement particulièrement adapté au culte musulman :** mosquée au centre des activités sociales, dont une partie peut faire l'objet d'un financement direct.
- **Mais pas seulement :** la plupart des cultes en bénéficient.
- **L'Etat peut également être contributeur.** Ex : SMF pour le musée d'art sacré situé dans l'enceinte de la cathédrale d'Evry lors de sa construction.

## **B - Plus généralement, la jurisprudence veille à favoriser le libre exercice du culte**

Il en va ainsi notamment dans le contrôle du respect du droit de l'urbanisme, et notamment du droit de préemption.

**C - Le juge a, par ailleurs, validé le principe d'aides accordées au titre de l'intérêt général et de l'intérêt public local** (voir fiche précédente)