



HAL
open science

Les églises et le code général de la propriété des personnes publiques - À propos de l'article L. 2124-31

Elise Untermaier-Kerléo

► To cite this version:

Elise Untermaier-Kerléo. Les églises et le code général de la propriété des personnes publiques - À propos de l'article L. 2124-31. Actualité juridique Droit administratif, 2006, pp.2210-2213. hal-00924896

HAL Id: hal-00924896

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-00924896v1>

Submitted on 25 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les églises et le code général de la propriété des personnes publiques

A propos de l'article L. 2124-31

Elise Untermaier, Institut d'études administratives - université Jean-Moulin Lyon-III

L'essentiel

Le juge administratif, dans le silence de la loi de 1905, avait décidé de déroger au droit commun de la domanialité publique en instituant une compétence partagée entre la collectivité propriétaire et l'affectataire des lieux de cultes. L'article L. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques apporte un support textuel à cette solution jurisprudentielle. Si l'on peut regretter l'absence de dispositions plus générales sur le statut des édifices du culte, on ne peut que saluer l'effort accompli pour reconnaître l'affectataire culturel et pour permettre qu'il soit porté atteinte au pouvoir d'usage direct des édifices domaniaux affectés au culte par le propriétaire.

L'ombre des tours de Notre-Dame plane sur le nouveau code général de la propriété des personnes publiques dont la partie législative a été adoptée par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006. Celle-ci réserve en effet aux « édifices affectés aux cultes » (1) un article L. 2124-31 formé de deux alinéas. Le premier prévoit 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* ». Selon le deuxième alinéa, « *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.* »

L'insertion de ces dispositions dans le code général de la propriété des personnes publiques peut surprendre. En effet, même si l'habilitation délivrée par le

législateur le permettait, il n'était pas question de toucher au statut juridique des édifices du culte car cela impliquait de modifier la loi de 1905. Le code a en réalité servi de support à un projet à l'origine entièrement distinct de la réforme de la propriété des personnes publiques : l'organisation de la cohabitation parfois conflictuelle au sein des églises du culte et de la culture (A. Jourda, *Edifices religieux, « le cultuel prime sur le culturel »*, Les cahiers juridiques mars 2000, p. 15 ; L. de Naurois, *Affectation culturelle et affectation cultuelle des églises classées propriété de la commune*, Petites affiches 1994, n° 102 ; E. Untermaier, *Culte, culture et domanialité publique - L'organisation de concerts dans les églises*, mémoire de DEA, CEDP, n° 1, publication de l'université Jean-Moulin Lyon-III, 2005).

La culture s'installe sous les voûtes des édifices affectés au culte. Première forme de cette incursion : la visite des édifices, notamment ceux qui sont classés monuments historiques - ils sont nombreux - ou qui abritent des objets mobiliers classés ou inscrits. Or, aux termes de l'article 17, *in fine*, de la loi du 9 décembre 1905 - introduits par la loi du 13 décembre 1913 sur les monuments historiques -, « la visite des édifices et l'exposition des objets mobiliers classés seront publiques : elles ne pourront donner lieu à aucune taxe ni redevance ». Si l'article 25 de la loi de 1913 a autorisé néanmoins les départements et les communes « à établir un droit de visite » sur « les objets mobiliers classés dont ils sont propriétaires, affectataires ou dépositaires », « en raison des charges par eux supportées » pour en « assurer la garde et la conservation », la visite des édifices cultuels de l'Etat - les cathédrales essentiellement - restait gratuite. L'article 118 de la loi de finances du 31 décembre 1921, qui a institué un droit d'entrée dans les monuments appartenant à l'Etat, a pris d'ailleurs soin de réserver explicitement le cas des édifices du culte. Or, à l'occasion d'un contrôle de gestion effectué en 1999 sur le Centre des monuments nationaux, la Cour des comptes a mis en avant l'illégalité de la perception de droits d'entrée pour l'accès aux édifices cultuels de l'Etat, dont le produit s'élevait alors à plus d'une dizaine de millions de francs (v. notamment le rapport de la Commission des finances du Sénat : *51 mesures pour le patrimoine monumental* ; rapporteur : Yann Gaillard ; session extraordinaire 2001-2002, séance du 25 juillet 2002, Paris : Sénat 2002, collection Les rapports du Sénat ; 378). L'intervention du législateur s'avérait donc indispensable. Elle s'est fait attendre : il s'agit du deuxième alinéa de l'article L. 2124-31 qui énonce effectivement que l'accès aux édifices affectés au culte « donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale ». Cette disposition témoigne d'ailleurs de la domanialisation de la question des rapports du culte et de la culture, en raison de leur insertion dans le code général de la propriété des personnes publiques. En effet, la somme versée par les particuliers pour la visite des cathédrales méritait plutôt la qualification de redevance pour service rendu, et non de redevance domaniale, celle-là correspondant au montant, fixé par l'administration, que doivent acquitter les usagers de certains services publics (v. CE Ass. 21 novembre 1958, *Syndicat*

national des transporteurs aériens, Lebon p. 572), celle-ci étant due par l'occupant privatif du domaine public (v. art. L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance. [...] »). Toutefois, la distinction entre ces deux catégories de redevances a toujours été tenue et le Conseil d'Etat, dans une étude de 2002, préconisait un rapprochement de leurs régimes (Conseil d'Etat, Section du rapport et des études, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, 2002, p. 86-87 ; p. 94).

Si, à l'origine, il avait été envisagé de ne traiter que de ce problème du droit de visite, la multiplication de manifestations culturelles de plus en plus variées - concerts, expositions, projections de films, etc. - dans les édifices affectés au culte a conduit à légiférer plus généralement sur toute « utilisation de ces édifices pour des activités compatibles avec l'affectation cultuelle ». Tout se passe bien souvent à l'amiable, notamment dans les petites communes où le maire et le curé arrivent à se mettre d'accord. Cependant, éclatent parfois de véritables « querelles de clocher », soit que l'affectataire cultuel organise des événements à l'insu de la collectivité propriétaire, soit qu'il s'oppose à certains de ses projets. Cette lutte de pouvoir s'envenime bien sûr avec l'aspect financier, lorsqu'il s'agit de récolter le produit - non négligeable - de ces activités non cultuelles.

Le juge administratif, dans le silence et l'obscurité de la loi de 1905, a décidé de déroger au droit commun de la domanialité publique en instituant une compétence partagée entre la collectivité propriétaire et l'affectataire. La première doit en effet recueillir l'accord du second pour établir un droit de visite des objets mobiliers classés exposés dans l'église (CE Sect. 4 novembre 1994, *Abbé Chalumey*, Lebon p. 491 ; AJDA 1995, p. 252, obs. P. L. M. ; Petites affiches 25 janvier 1995, p. 21, note M.-C. Rouault ; RFDA 1995, p. 986, concl. R. Schwartz), et plus généralement pour utiliser l'édifice pour une activité non cultuelle (CE Ord. 25 août 2005, *Commune de Massat*, AJDA 2006, p. 91, note P. Subra de Bieusses). L'alinéa 1 de l'article L. 2124-31 apporte un support textuel à la solution ainsi élaborée par la Haute juridiction administrative et son alinéa 2 la prolonge sur le plan financier, en ce qui concerne la perception et le partage des redevances.

Tout en regrettant l'absence de dispositions plus générales sur le statut des édifices du culte, on ne peut que saluer la présence de cet article L. 2124-31 au sein du code général de la propriété des personnes publiques, en espérant qu'il contribuera à la pacification des rapports entre propriétaire et affectataire.

La détermination du champ d'application de l'article L. 2124-31 : les édifices domaniaux affectés au culte

Les dispositions de l'article L. 2124-31 organisent un compromis entre le propriétaire et l'affectataire des édifices affectés au culte et relevant du domaine public. Cette catégorie de biens mérite au préalable d'être précisément délimitée car c'est elle qui permet de déterminer le champ d'application de l'article. Elle ne coïncide pas exactement avec la catégorie plus générale des édifices du culte. En effet, certains édifices affectés au culte n'appartiennent pas au domaine public dans la mesure où ils sont la propriété de personnes privées. Par ailleurs, certains édifices culturels en font au contraire partie alors même qu'ils ne sont plus affectés au culte. Les critères de la domanialité publique ne sont donc pas toujours réunis.

La propriété publique des édifices affectés au culte : des dispositions législatives éparpillées

Les règles en matière de propriété des édifices du culte, ainsi que le souligne le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2004, sont « davantage le produit des contingences historiques que [...] le résultat d'une construction rationnelle ». De la loi du 9 décembre 1905 est né « un régime de propriété éclaté, hétérogène, variable selon la date de construction de l'édifice considéré et le culte dont il permet la célébration publique » (Conseil d'Etat, Rapport public 2004, *Un siècle de laïcité*, La Documentation française, EDCE, n° 55, p. 299).

L'imbricatio des dispositions relatives à la détermination de la propriété publique ou privée des édifices du culte oblige à différencier deux catégories d'édifices appartenant aux personnes publiques, ceux, de loin les plus nombreux, régis par la loi du 9 décembre 1905 et les autres.

Au sein de la première catégorie, il faut encore distinguer deux sous-catégories. La première est celle des édifices construits avant le Concordat de 1801, nationalisés à la Révolution et pour lesquels l'article 12 de la loi de séparation prévoit qu'ils « sont et demeurent propriétés de l'Etat, des départements, des communes ». Quant à la détermination de la personne publique propriétaire, il est admis que les cathédrales sont la propriété de l'Etat, et les églises, celle des communes (P. Le Carpentier, *Le régime juridique des édifices du culte*, Rev. Administration 1996, n° 173, p. 190).

La deuxième sous-catégorie est celle des édifices construits entre 1801 et 1905, qui appartenaient généralement aux établissements publics culturels et pour lesquels l'article 4 de la loi de 1905 a prévu le transfert aux associations culturelles, personnes de droit privé. Mais face au refus des catholiques de constituer de telles associations, il a fallu imaginer un nouveau dispositif. Ainsi a-t-il été décidé du transfert de la propriété des édifices non revendiqués par une

association cultuelle aux communes (art. 9 de la loi de 1905 modifié par la loi du 13 avril 1908).

Quant à la deuxième catégorie d'édifices du culte, ceux non régis par la loi de 1905, elle correspond essentiellement aux édifices du culte d'Alsace-Moselle où subsiste le régime du Concordat : les édifices des cultes reconnus sont toujours la propriété de personnes publiques dans la mesure où existent encore les établissements publics cultuels. Il s'agit enfin de quelques rares édifices construits avant 1905 et acquis par les personnes publiques après 1905, voire construits après 1905.

L'affectataire cultuel : une reconnaissance enfin officielle

La propriété publique n'est pas un critère suffisant pour affirmer l'appartenance d'un bien au domaine public. Les édifices affectés au culte ne constituent pas « un domaine public spécifique » (2) dans la mesure où ils ne font pas l'objet d'une section particulière dans le titre du code général de la propriété des personnes publiques relatif à la consistance du domaine public. Ils sont donc soumis à la « règle générale » de l'article L. 2111-1 selon lequel les biens des personnes publiques doivent, pour faire partie du « domaine public immobilier général », être affectés soit à l'usage direct du public, soit à un service public.

Il faut commencer par signaler l'existence d'édifices cultuels appartenant à des personnes publiques et qui ne sont pas « affectés au culte ». Certains d'entre eux ont pu faire l'objet d'une procédure de désaffectation conformément à l'article 13 de la loi de séparation. Ils peuvent continuer néanmoins de faire partie du domaine public au titre de leur affectation à un service public culturel. Ainsi dans un arrêt *Gindre* (CE 21 juin 1989, req. n° 73108, Gaz. Pal. 1990, 1, somm. 262), le Conseil d'Etat a estimé que l'église de Salagon, en Provence, qui avait fait l'objet d'une désaffectation cultuelle formelle puis qui avait été achetée par une commune pour en faire un lieu de manifestations culturelles, était affectée à un service public de caractère culturel en vue duquel elle a été restaurée et spécialement aménagée et appartenait à ce titre au domaine public de la commune.

Quant aux édifices cultuels affectés au culte, si leur appartenance au domaine public, indirectement consacré par la loi du 20 février 1932 sur le remploi des indemnités de guerre, se trouve confirmée par l'insertion de l'article L. 2124-31 au sein de la deuxième partie du code, dans le livre Ier qui concerne uniquement les « biens relevant du domaine public », leur soumission à la règle générale de l'article L. 2111-1 suscite néanmoins quelques difficultés. Comment qualifier l'affectation au culte ? Elle n'est pas tout à fait une affectation à l'usage direct du public, dans la mesure où l'association cultuelle ou le ministre du culte catholique fait écran entre le bien et le public des fidèles. Elle n'est pas non plus bien sûr

une affectation au service public du culte puisque la séparation a fait disparaître celui-ci. On ne peut donc que regretter que le législateur n'ait pas profité de la codification du droit des personnes publiques pour substituer - au moins pour les églises - à la notion d'affectation à l'usage direct du public, celle d'affectation à l'exercice d'une liberté publique, comme le proposait le professeur Yves Gaudemet (Libertés publiques et domaine public, *Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Robert*, Montchrestien, 1998, p. 125). Car si les édifices affectés au culte des personnes publiques appartiennent à leur domaine public, c'est bien en définitive en raison de leur affectation à l'exercice du culte, liberté garantie par la République selon l'article 1er de la loi de 1905.

Le mérite de l'article L. 2124-31 est autre : il officialise l'existence de l'affectataire cultuel. Le terme ne figurait pas dans la loi de 1905, ce qui pouvait donner l'impression d'une affectation sans affectataire. Certains auteurs avaient même affirmé que les ministres du culte et les fidèles catholiques visés par la loi du 2 janvier 1907 auxquels les édifices du culte avaient été mis à disposition faute d'association cultuelle, n'étaient que de simples occupants et non des affectataires (v. Duguit, dans son *Traité de droit constitutionnel*, Editions E. de Boccard, 2e éd., 1925, tome V, p. 564).

Un partage des compétences contraire au droit commun de la domanialité publique

Dérogeant au droit commun de la domanialité publique, l'article L. 2124-31 confirme et prolonge la solution dégagée au contentieux par le Conseil d'Etat.

Une atteinte au pouvoir d'usage direct des édifices domaniaux affectés au culte par le propriétaire

Les utilisations du domaine public, que celui-ci soit affecté au service public ou à l'usage du public, peuvent être distinguées en fonction de leur caractère normal ou anormal. Cette distinction en entraîne une autre : celle de deux pouvoirs, l'un fondé sur l'affectation, l'autre sur le droit de propriété. De façon logique, l'usage anormal, usage réalisé en dehors de l'affectation, correspond au pouvoir du propriétaire. Ce dernier retrouve un pouvoir d'usage direct de son bien : c'est lui et non l'affectataire qui est exclusivement compétent pour autoriser les usages qui tout en n'étant pas conformes à l'affectation restent compatibles avec elle. C'est également lui qui doit percevoir les revenus tirés de ces usages réalisés en marge de l'affectation (sur le pouvoir d'usage direct du propriétaire pour les usages anormaux de son bien : CE 3 février 1928, *Ville de Bourg-Argental*, Lebon p. 165 ; CE 1er juin 1939, *Ville d'Uzès*, D. 1939, III, p. 41 ; CE 23 octobre 1968, *Epoux Brun*, Lebon p. 503).

La visite des édifices affectés au culte ou leur utilisation pour « des activités

compatibles avec l'affectation culturelle » ne correspond pas à l'exercice du culte et constitue donc une utilisation anormale des édifices. C'est donc en principe la personne publique propriétaire qui doit les autoriser, sans qu'elle ait à recueillir l'accord préalable de l'affectataire et pour percevoir - sans partage -, à cette occasion, le produit des redevances.

Une solution nécessaire

Le juge n'avait pas le choix : la solution s'imposait à lui comme une nécessité. Le commissaire du gouvernement Rémy Schwartz, dans ses conclusions sous l'arrêt *Abbé Chalumey* (CE Sect. 2 novembre 1994, préc.), présente les choses ainsi : si le juge avait reconnu la compétence exclusive du propriétaire pour instituer un droit de visite - ou plus généralement organiser une manifestation culturelle -, le desservant aurait pu s'y opposer de toute façon, ne serait-ce que parce que les clefs de l'église lui appartiennent de plein droit et exclusivement (CE 24 février 1912, *Abbé Sarralongue*, Lebon p. 250 ; CE 11 avril 1913, *Abbé Sommé*, Lebon p. 393) : « Il faut concilier les deux compétences car rien ne servirait à la commune d'établir un droit de visite si le desservant pouvait empêcher la perception de ce droit, compte tenu des pleins pouvoirs de police intérieure que vous lui avez reconnus [...] ». Le juge ne pouvait attendre le législateur : « Généralement, c'est le législateur ou le pouvoir réglementaire qui institue expressément une compétence partagée ou subordonnée à l'accord d'autrui [...]. Ici la compétence partagée résulte de l'exclusivité des pouvoirs des deux autorités qu'il est nécessaire de concilier. Nous pensons ne pouvoir que prendre acte des compétences de l'un et de l'autre et de leur recoupement pour en déduire la nécessité d'un accord. »

Le partage des compétences entre le propriétaire et l'affectataire était inévitable. Déjà plusieurs circulaires le prévoyaient. La gestion domaniale des cathédrales avait fait l'objet d'une première circulaire du 4 août 1969 selon laquelle l'Etat - plus exactement l'établissement public gestionnaire de ses édifices, la Caisse nationale des monuments historiques et des sites (CNMHS) - devait autoriser les occupations domaniales après avoir obtenu l'accord du clergé. Cette solution avait été réaffirmée à l'occasion de l'élaboration d'une nouvelle convention signée le 10 avril 1998 entre l'Etat et la CNMHS et dans une circulaire du ministre de la Culture et de la Communication du 7 juillet 1998 (cette circulaire présente le nouveau « régime de délivrance d'autorisation d'occupation dans les domaines appartenant à l'Etat - ministère de la Culture, affectés à la Direction du patrimoine », issu de la convention de gestion du 10 avril 1998 précitée). L'Etat avait même été jusqu'à abandonner son pouvoir d'autorisation à l'affectataire cultuel dans une circulaire du 27 février 1988 signée par le ministre de la Culture François Léotard.

Le législateur devait intervenir pour officialiser ce partage des compétences entre

propriétaire et affectataire des édifices affectés au culte. Ainsi l'alinéa 1 de l'article L. 2124-1 apporte-t-il un support textuel à la jurisprudence. L'alinéa 2 vient compléter la solution dégagée par la Haute juridiction administrative en prévoyant que le produit de la redevance domaniale perçue pour l'accès et l'utilisation des édifices affectés au culte pourra être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire. Le texte ne précise pas les modalités de partage des redevances : quand doivent-elles être partagées, et dans quelles proportions ? En ce qui concerne les cathédrales, ces questions feront certainement l'objet de discussions entre le ministère de la Culture, le Centre des monuments nationaux et l'épiscopat. Il s'agira de trouver un terrain d'entente, ce qui n'est pas impossible puisque on y est parvenu depuis longtemps déjà pour Notre-Dame de Paris, le Centre des monuments nationaux percevant les recettes perçues pour la visite des tours, l'évêché, celles versées pour l'accès au Trésor. Peut-être la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques apportera-t-elle les précisions nécessaires à ce sujet...

Il serait donc illusoire de croire que les dispositions de l'article L. 2124-31 vont pouvoir désormais être appliquées mécaniquement, d'autant plus que d'autres problèmes ont par ailleurs été éludés : n'a pas été envisagée, par exemple, l'hypothèse où l'affectataire culturel prendrait lui-même l'initiative d'organiser une manifestation non culturelle. Quel serait alors le fondement juridique d'une telle initiative ? Faudrait-il recueillir l'accord préalable du propriétaire ?

Le texte n'aborde pas non plus le problème des « concerts spirituels » : présentés comme des éléments de l'exercice du culte, ils servent souvent de prétexte à l'affectataire culturel pour organiser de nombreux concerts sans aucun accord de la personne publique propriétaire.

Comme tout texte, l'article L. 2124-31 sera interprété et c'est au juge qu'il reviendra finalement de décider.

Pour en savoir plus

- Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, JO 22 avril 2006 ;
- C. Maugüé et G. Bachelier, Genèse et présentation du code général de la propriété des personnes publiques, AJDA 2006, p. 1073, dossier La codification du droit des propriétés des personnes publiques ;
- E. Fatôme, La consistance du domaine public immobilier : évolution et questions ?, dossier AJDA 2006, p. 1087 ;

- Y. Gaudemet, Les droits réels sur le domaine public, dossier AJDA 2006, p. 1094 ;
- C. Pisani et C. Bosgiraud, Premières réflexions de la pratique sur le code général des propriétés publiques, dossier AJDA 2006, p. 1098 ;
- P. Yolka, Naissance d'un code : la réforme du droit des propriétés publiques, JCP A 2006, n° 22, p. 687-689.

Mots clés : DOMAINE * Domaine public * Lieux de culte * Répartition des compétences * Article L. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques

(1) Il y a une divergence entre le titre de la section 5 « Edifices affectés aux cultes » et les dispositions de l'article L. 2124-31 « édifices affectés au culte ». Il vaut mieux utiliser la seconde formule dans la mesure où, d'une part, un édifice n'est affecté en principe qu'à un seul culte et, d'autre part, c'est cette formule que la loi du 9 décembre 1905 utilise (v. son article 9 par exemple). (2) Etienne Fatôme explique ainsi que « la construction du chapitre du code consacré à la consistance du domaine public immobilier fait clairement apparaître que la détermination des conditions d'appartenance à ce domaine implique que l'on opère, au départ, une nouvelle distinction entre [...] d'une part, des domaines publics spécifiques [...] et d'autre part, ce que faute de mieux, on peut sans doute appeler le domaine public immobilier général » (v. E. Fatôme, La consistance du domaine public immobilier : évolution et questions ?, dossier La codification du droit des propriétés des personnes publiques, AJDA 2006, p. 1087).