

Le 1<sup>er</sup> mars 2009

AUX ÉCONOMES DIOCÉSAINS  
Cirulaire verte n°4-2009

LES ACTIVITES COMPATIBLES DANS LES EDIFICES DU CULTE, EN  
PARTICULIER, DANS LES CATHEDRALES ET QUESTIONS DE SECURITE :  
LA CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE DU 21 AVRIL 2008

L'objectif de cette circulaire dite « circulaire 'Cathédrales' » a consisté à préciser le régime d'utilisation des cathédrales à des fins compatibles avec l'affectation légale au culte dont elles sont grevées en application de la loi du 9 décembre 1905.

Les principes et modalités pratiques qui y sont visés concernent aussi les églises communales, soit tous les édifices affectés à l'exercice public du culte, propriétés des collectivités publiques relevant de leur domaine public (par opposition à leur domaine privé). Aucune distinction n'est faite selon que l'édifice est classé ou non « monument historique ».

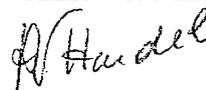
Cette circulaire s'inscrit dans le prolongement de l'ajout en 2006 dans le code général des propriétés des personnes publiques (CGPPP) de l'article L 2124-31 selon lequel « Lorsque la visite de parties d'édifices affectés au culte, notamment de celles où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits, 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 possibilité d'organiser dans les édifices du culte, en particulier, dans les cathédrales, des activités compatibles avec l'affectation culturelle ne constitue que l'aménagement de principes rappelés dans la circulaire interministérielle, à savoir, principe de l'affectation culturelle exclusive et principe de gratuité. Ces aménagements ne se conçoivent donc que dans les limites de ces principes. Par ailleurs, il y est précisé certaines modalités relatives à la sécurité dans les cathédrales. L'ensemble exposé dans la présente circulaire verte, étayé de commentaires, points de vigilance et conseils pratiques est accompagné d'annexes :

- annexe 1, Circulaire interministérielle du 21 avril 2008,
- annexe 2, Vademecum de mise en sûreté proposé par le ministère de la culture.
- annexe 3, Modèle de protocole d'accord et autorisation de l'affectataire à usage des églises communales.

Nous vous invitons à la plus grande prudence à l'occasion de la mise en œuvre de ces textes qui n'ont pas pour but de bouleverser l'existant mais de clarifier les relations et de procéder, si besoin, à des ajustements; textes conçus de sorte que l'affectataire et la collectivité publique soient amenés à s'entendre. La concertation entre l'affectataire et la collectivité publique demeure la règle majeure. Il nous sera très utile de nous tenir informés de toutes difficultés que vous pourriez rencontrer sur le terrain.

Anne-Violaine HARDEL



## I – UTILISATIONS COMPATIBLES des édifices culturels appartenant à une collectivité publique : principes et modalités pratiques.

### 1<sup>er</sup> principe : affectation culturelle exclusive<sup>1</sup>

1) **Aménagement du principe** : Des activités culturelles peuvent néanmoins être organisées dans les édifices dans la mesure où elles sont compatibles avec l'affectation légale au culte dont ils sont grevés. Cette compatibilité est appréciée par l'affectataire, seul, en sa qualité de garant de l'affectation légale au culte. Son autorisation préalable est obligatoire.

2) **La nature juridique de l'autorisation de l'affectataire** : En droit administratif, il s'agit « d'une autorisation d'occupation du domaine public » revêtant les caractères suivants :

- Elle est **unilatérale** au sens où cet accord est déterminé par les exigences de l'affectation culturelle telles qu'elles découlent de la loi. **Il n'appartient pas au desservant d'en disposer par voie de convention**, (cf modèle d'autorisation en annexe 3).
- Elle est **personnelle, précaire et révocable à tout moment**.
- Elle peut être soumise au contrôle du juge.

### 3) Le nécessaire accord du propriétaire

Il n'est pas visé dans l'article L 2124-31 du CGPPP mais il est rappelé par la circulaire<sup>2</sup>. Son accord vise la conformité de la manifestation envisagée avec **les réglementations de sécurité**.

### 2ème principe : la gratuité de l'accès aux édifices du culte<sup>3</sup>

1) **Aménagement du principe** : L'introduction en 2006 de l'article L 2124-31 dans le CGPPP confère désormais une base légale unifiée à la perception de droits **aussi bien dans les églises communales que dans les cathédrales tant pour les objets mobiliers classés mais aussi pour les visites de certaines parties de l'édifice faisant l'objet d'aménagements spéciaux et pour toute activité compatible**. Avant 2006, la loi<sup>4</sup> ne prévoyait cette possibilité que dans les églises communales, uniquement pour la visite des objets mobiliers classés<sup>5</sup>, avec des modalités différentes pour la fixation du droit de visite.

2) **La « redevance domaniale »** : Elle est désormais prévue expressément par l'article L2124-31 du CGPPP. **A ce titre, les droits sont versés pour cause d'occupation du domaine public, soit directement par le visiteur s'il s'agit de la visite des parties de l'édifice – et donc du domaine public- ayant fait l'objet d'aménagements spéciaux, soit par le tiers organisateur** (tiers exploitant un comptoir de vente ou organisateur d'un concert – et donc occupant le domaine public à ce titre-). Dans cette dernière hypothèse, **la redevance domaniale ne doit pas être confondue avec le prix versé par les visiteurs pour assister à un concert ou acheter un ouvrage sur un comptoir de vente**.<sup>6</sup>

- **Une nature juridique spécifique** : afin de respecter le principe de la gratuité précité, cette redevance obéit à deux règles dérogeant aux règles générales de la domanialité publique : Elle est **facultative et partageable** entre la collectivité publique et l'affectataire.

<sup>1</sup> Sur ce point, la circulaire cite les dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905.

<sup>2</sup> Pour les Cathédrales, la circulaire précise que le MONUM gestionnaire des édifices pour le compte de l'Etat, instruit la demande d'utilisation que lui transmet le conservateur de l'édifice.

<sup>3</sup> Outre l'article 13 précité, l'article 17 de la même loi dispose « la visite des édifices et des objets mobiliers classés seront publiques et ne pourront donner lieu à aucune taxe ni redevance. »

<sup>4</sup> Article 25 de la loi du 9 décembre 1913 et avis du Conseil d'Etat du 4 février 1930.

<sup>5</sup> Dans son rapport annuel de 2000, la Cour des comptes avait, à propos des tours de Notre Dame de Paris, dénoncé l'absence de base légale de la perception des droits de visite.

<sup>6</sup> La redevance ne doit pas non plus être confondue avec les remboursements de frais, ni avec une caution restituable versée en cas de dégradation éventuelle des lieux afin de permettre si besoin leur remise en état.

### CONSEILS ET PORTEE PRATIQUE.

- S'agissant de **l'accord du propriétaire** : Il est nécessaire mais sur ce point, la circulaire est ambiguë car elle semble lui donner une importance plus grande que l'accord de l'affectataire alors que seul ce dernier est mentionné par l'article L 2124-31 du CGPPP. « L'instruction de la demande » visée dans la circulaire consiste en fait à vérifier essentiellement les questions de sécurité. L'autorisation du propriétaire qui porte sur la sécurité est d'une nature distincte de l'autorisation de l'affectataire. L'accord du propriétaire est nécessaire y compris pour des activités culturelles organisées sous la responsabilité du clergé affectataire.

- S'agissant de **l'autorisation de l'affectataire** : Il conviendra de veiller à l'utilisation d'une terminologie appropriée : à propos de l'accord de l'affectataire, on utilisera plutôt le terme d'« autorisation » (qui renvoie à la dimension unilatérale) et on évitera d'employer le terme de « convention » (qui renvoie à une relation bilatérale). La circulaire évoque « l'accord » du desservant et « l'autorisation » du propriétaire introduisant de ce fait une certaine ambiguïté. Par ailleurs, en tant que **gardien de l'affectation légale au culte**, le desservant n'hésitera pas à faire appel aux commissions diocésaines d'art sacré.

- Etre très vigilant dès lors qu'est envisagé le versement d'une **redevance domaniale** :

- **Le principe de gratuité doit être prééminent** : Ces nouveaux textes ont pour objet principal de régulariser en le clarifiant ce qui se pratique parfois depuis longtemps, en particulier les droits de visite dans les cathédrales, qui, - ainsi que l'avait fait remarquer la Cour des Comptes - étaient dépourvus de base légale. Ils apportent néanmoins une souplesse dans les relations entre l'Eglise et les pouvoirs publics. On aura recours à la redevance qu'au cas par cas, ponctuellement, voire exceptionnellement.
- La redevance instituée par le CGPPP est qualifiée de « domaniale » ce qui signifie qu'elle a pour contrepartie un droit d'utilisation du domaine public. Elle doit donc être fixée selon les principes de la domanialité publique qui sont les suivants :
  - **Quand ?** Si emprise significative sur le domaine public (par ex, occupation permanente et ininterrompue)
  - **Par Qui ?** L'affectataire en accord avec la collectivité publique (Elle ne peut donc être « exigée » par la collectivité publique et être imposée comme telle à l'affectataire).
  - **Quel montant ? Comment ?** Les règles de domanialité publique prévoient qu'elle est fixée en fonction de l'avantage spécifique qu'elle procure<sup>7</sup>. Il est même prévu une possibilité de gratuité si le bénéficiaire n'a pas d'objet commercial.<sup>8</sup> Ici la redevance revêt un caractère spécifique puisqu'elle n'est pas obligatoire.
- Et selon **quelques principes de bon sens** :
  - Eviter les « négociations de marchands de tapis » et toujours resituer la négociation en prenant en considération l'équilibre global de la répartition des charges entre l'affectataire et la collectivité publique.
  - Prévoir un ré-emploi des fonds, que ce soit par l'affectataire ou que ce soit par la collectivité publique. En effet, la redevance ne peut être justifiée que par l'existence en face de dépenses réelles authentifiées et pertinentes à financer.

### OUTILS

- Protocole d'accord assorti de l'autorisation de l'affectataire pour les EGLISES COMMUNALES : Voir annexe 3

<sup>7</sup> Voir articles L 2125-1 du CGPPP

<sup>8</sup> Voir article L 2125-3 du CGPPP

## II – Les QUESTIONS DE SECURITE dans les cathédrales

### Principes généraux de sécurité

#### 1) Un référent unique : le conservateur, soit l'Architecte des Bâtiments de France

- Que ce soit pour les travaux ou aménagements ou toutes manifestations.
- Le tiers organisateur de la manifestation, « occupant du domaine public », demeure responsable de la sécurité du déroulement de la manifestation sous l'autorité du Conservateur.

#### 2) Les documents obligatoires concernant la sécurité

##### a) L'avis de conformité pour chaque manifestation:

- **Par qui ?** Il est délivré par l'Architecte des Bâtiments de France.
- **Son contenu ?** Il atteste de la conformité du déroulement de la manifestation au regard des prescriptions générales de sécurité et au regard du règlement interne de sécurité de chaque édifice – voir ci-dessous -.
- **Procédure d'obtention ?** Le desservant, après avoir donné son autorisation, est invité à orienter le tiers organisateur des manifestations vers l'architecte des bâtiments de France.

##### b) Le règlement interne de sécurité de l'édifice

- **Par qui ?** Il est le fruit d'une élaboration concertée entre le conservateur et le desservant.
- **Son contenu ?** Il regroupe les dispositions réglementaires en vigueur, soit le schéma directeur pluriannuel d'amélioration de la sécurité incendie, le cahier des charges d'exploitation et le registre de sécurité.

### En particulier, la protection contre les vols

#### 1) Une responsabilité partagée entre le conservateur et l'affectataire.

- En pratique, dans un contexte où les vols dans les églises sont plus fréquents, **il s'agit de rappeler le devoir de vigilance de l'affectataire** à l'égard du sort du mobilier de la cathédrale. Il doit agir de ce point de vue en « bon père de famille », à savoir alerter l'autorité compétente, en ayant à son égard un devoir d'information. Il doit veiller à ce qu'aucune négligence ne soit commise.
- **point de vigilance :** l'évocation d'une responsabilité partagée ne modifie pas le régime de responsabilité tel qu'il a été défini par la jurisprudence : les affectataires ne sont pas pour autant responsables de l'état du bâtiment ou des meubles, de leurs réparations, de leur entretien, des accidents aux personnes ou dommages aux biens provoqués par un défaut d'entretien. Néanmoins, la négligence de l'affectataire pourrait être constitutive d'une faute entraînant sa responsabilité.

#### 2) Un outil : le vade-mecum de la mise en sûreté

- **Par qui ?** Il est le fruit d'une élaboration concertée entre le conservateur et le desservant, le cas échéant en liaison avec le chargé de mission dépendant du ministère de la culture.
- **Contenu ?** Notamment, établissement d'un organigramme des clés en fonction des besoins de chacun et installation d'une armoire à clés hermétique, formalisation de l'ouverture et de la fermeture de l'édifice et formalisation de l'éclairage intérieur.
- **Point de vigilance :** Ceci ne modifie pas les prérogatives de l'affectataire qui reste le premier détenteur des clés de l'édifice et seul compétent pour décider des horaires d'ouverture et de fermeture. Le maire ne peut détenir les clés de l'édifice que pour accéder à l'horloge public, procéder aux sonneries civiles et assumer sa charge de propriétaire en cas de vol, dégradation et atteinte aux biens.

### CONSEILS ET PORTEE PRATIOUE

- La rédaction des documents devra toujours intervenir en concertation avec l'affectataire qu'il s'agisse du règlement interne de sécurité ou du vade-mecum de la mise en sûreté, en ayant toujours à l'esprit notamment le point de vigilance suivant : l'affectataire reste le premier détenteur des clés et seul habilité à décider des horaires d'ouverture de l'édifice. Le risque pourrait venir de ce que le mode d'élaboration concertée des documents devienne un mode d'élaboration unilatéral entre les seules mains du Conservateur avec une « appropriation » des clés par ce dernier.

- Pour décharger l'affectataire, il pourrait être très utile de nommer un délégué à la sécurité qui notamment :

- **Veillerait à la tenue des documents de sécurité, qu'il s'agisse du règlement interne de sécurité ou du vade-mecum de mise en sûreté.**
- **Serait le relais de l'affectataire :**
  - En l'alertant par exemple sur la défaillance d'un système de sécurité anti-vol et autres anomalies.
  - En veillant à la fermeture de l'édifice (selon horaire fixé), des espaces clos par une grille, des confessionnaux etc...
  - En veillant à l'état de l'accrochage et de fixation du mobilier,
  - En ne laissant pas trainer une échelle etc....
  - Pour la gestion des clés.

*Il appartient à l'affectataire de rester bien en lien avec le délégué à la sécurité ainsi nommé car au regard de la loi c'est à lui que revient ce devoir de vigilance.*

- Ne pas oublier si besoin de travailler en lien avec la commission diocésaine d'art sacré.

- A la différence des cathédrales, la sécurité dans les Eglises communales appartient au Maire, avec le concours de la commission communale de sécurité  
Cependant, il serait bon d'établir d'un commun accord entre l'affectataire et le maire, un règlement interne de sécurité et un vademecum de mise en sûreté, voire de prévoir, quand c'est possible, un délégué à la sécurité. Pour toute manifestation compatible avec l'affectation légale au culte dont est grevé l'édifice communal, doivent être saisis la Commission de sécurité (par le Maire) et la commission diocésaine d'art sacré (par l'affectataire)

### OUTILS

- **Modèle de vade-mecum de mise en sûreté : Voir Annexe 2**

- **Autres documents utiles :**

- Brochure éditée par la Mutuelle Saint Christophe intitulée « Le patrimoine mobilier des églises en France ; législation, conservation, assurance. »
- La circulaire verte n° 15-2007 sur les vols dans les églises.
- Documents épiscopat n° 11-2007 « L'Eglise Catholique veut-elle encore de ses églises », n° 08-2008 « Eglises des villes, églises rurales », n° 02-2009 « Eglises de France »