

DOSSIER D'EXPERTS

GESTION ADMINISTRATIVE

Les cultes et les collectivités territoriales

Comprendre la loi et sécuriser sa mise en œuvre

Nathalie Vinci

Directeur de la Mission d'Appui Juridique
à la Direction Générale Adjointe Finances et Domaine,
Métropole Nice Côte d'Azur



Les cultes et les collectivités territoriales

Comprendre la loi et sécuriser sa mise en œuvre

Les collectivités territoriales sont aujourd'hui confrontées à un défi majeur : assurer la gestion et la préservation des biens cultuels hérités de la loi de 1905. Entre exigences juridiques, contraintes budgétaires et responsabilité patrimoniale, les élus et agents publics doivent naviguer dans un cadre réglementaire dense, parfois source d'incertitudes.

Riche de son expérience, l'autrice propose un guide à la fois clair et opérationnel, pour comprendre les principes fondamentaux du régime juridique des cultes, anticiper les risques d'illégalité et sécuriser les décisions locales.

L'ouvrage aborde les aspects essentiels de la gestion administrative et patrimoniale des lieux de culte, les modalités de construction, ainsi que les dispositifs de financement et de partenariat mobilisables. Illustré de cas pratiques, de modèles d'actes et de notes juridiques, il offre aux élus et techniciens un outil complet pour conjuguer respect de la loi, préservation du patrimoine et bon usage des deniers publics.

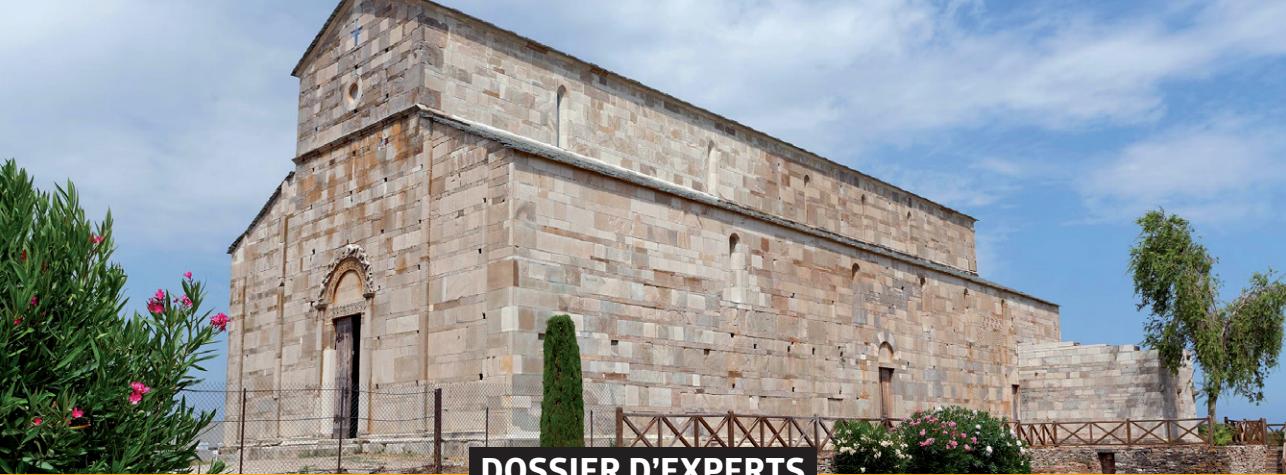
Un ouvrage de référence pour toute collectivité souhaitant concilier cadre légal, efficacité de gestion et valorisation d'un patrimoine commun chargé d'histoire.



Juriste territoriale expérimentée, **Nathalie Vinci** a exercé plusieurs années au sein de la Direction des affaires juridiques de la Métropole Nice Côte d'Azur, d'abord comme directrice adjointe puis comme directrice. Elle y a accompagné de nombreux projets structurants et innovants. Elle a ensuite rejoint la Direction générale transition écologique, puis la Direction générale adjointe Finances et Domaine, où elle veille à la sécurité juridique des actes et à la bonne gestion du patrimoine public. C'est dans ce cadre qu'elle a approfondi la question des biens cultuels et des responsabilités des collectivités. Elle participe également, aux côtés de la mission de modernisation des relations institutionnelles, au développement d'une structure dédiée à l'assistance et au contrôle des satellites de la métropole.

boutique.territorial.fr
ISSN: 1623-8869 – ISBN: 978-2-8186-2373-2

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

GESTION ADMINISTRATIVE

Les cultes et les collectivités territoriales

Comprendre la loi et sécuriser sa mise en œuvre

Nathalie Vinci

Directrice d'Appui Juridique
à la Direction Générale Adjointe Finances et Domaine

Photo ci-dessus : Cathédrale Sainte-Marie-de-l'Assomption de Manresa.

Construite entre la **fin du XI^e** et le **début du XII^e siècle**.

Elle a été consacrée en **1119** sur les vestiges d'une ancienne basilique paléochrétienne et d'une *domus* romaine.
L'édifice est classé **monument historique depuis 1886**

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36 - Référence TDE 948A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à:**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.
Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.



Sommaire

Avertissement	p.7
Dédicace	p.8
Introduction	p.9

Partie 1

Régime juridique : concilier laïcité, patrimoine et liberté de culte

Chapitre I	
Principes	p.17
A - Laïcité et collectivités : quel rôle pour les institutions publiques ?	p.17
1. Laïcité et cultes : principes, exceptions et marges d'action	p.17
2. Les régimes juridiques applicables	p.22
B - Espace public et fait religieux	p.32
1. Opinions religieuses et service public	p.32
2. Liberté du culte et ordre public	p.33
Chapitre II	
Spécificités des biens du culte	p.53
A - Le patrimoine religieux et les communes	p.53
1. Nature juridique, statut et régime de protection des biens cultuels	p.53
2. La place des fidèles dans les décisions relatives aux lieux de culte	p.55
B - Valorisation des biens du culte	p.57
1. Le maintien du culte et la restauration des biens immobiliers et mobiliers	p.57
2. La réaffectation des lieux de culte : désacralisation et nouveaux usages patrimoniaux ou culturels	p.60

Chapitre III	
Principales décisions de justice ayant influencé la réglementation	p.75
A - La définition et la protection juridique des biens cultuels par la jurisprudence	p.75
B - La gestion et l'usage des biens cultuels : arbitrages jurisprudentiels entre laïcité, liberté de culte et ordre public.....	p.76
C - Les signes et emblèmes religieux dans l'espace public : l'exemple des crèches de Noël	p.77

Partie 2 **Gestion des lieux de culte**

Chapitre I	
Gestion administrative et patrimoniale	p.83
A - Les associations cultuelles interlocutrices des collectivités	p.83
B - Un partage des obligations entre les différents acteurs en présence	p.84
1. Responsabilités des collectivités territoriales	p.84
2. Rôle des associations cultuelles	p.85
3. Modalités de collaboration	p.85
4. Implication d'autres acteurs	p.85

Chapitre II	
Construction des lieux de culte	p.87
A - Nécessaire collaboration avec les pouvoirs publics	p.87
1. La localisation des lieux de culte : enjeux et modalités	p.88
2. Les montages contractuels : outils de la coopération	p.89
B - Règles d'urbanisme	p.89
1. Plan local d'urbanisme	p.90
2. Règles particulières	p.90
3. Établissement recevant du public	p.91
4. Avantages fiscaux et patrimoniaux des associations cultuelles	p.92

Partie 3 **Financement des lieux de cultes**

Chapitre I	
Les aides publiques au financement	p.99
A - Le cadre juridique et les principes fondamentaux en lien avec les lieux de culte	p.99
B - Un encadrement républicain du financement des cultes : transparence, contrôle et contractualisation	p.100
1. Des mécanismes de transparence renforcée	p.100
2. Le contrat d'engagement républicain	p.100
3. Une évolution contrôlée par le juge	p.102

C - Les aménagements juridiques et financiers permettant certaines aides	p.105
1. Distinction des équipements : cultuels et à usage mixte	p.105
2. Les différentes aides publiques possibles	p.110
D - Les contrôles exercés par la collectivité publique financeuse	p.118
1. Un contrôle indispensable	p.118
2. Les conditions de mise en œuvre	p.118
3. La jurisprudence comme garde-fou	p.119
4. Les cas particuliers des religions non reconnues	p.119
5. Une gestion prudente des collectivités territoriales	p.119

Chapitre II

Les montages juridiques et contractuels pour accompagner les aides publiques aux lieux de culte

A - Le bail emphytéotique administratif (BEA)	p.123
1. Régime juridique	p.123
2. Modèles d'actes	p.124
B - Convention d'objectifs	p.127
1. Régime juridique	p.127
2. Points de vigilance lors de la rédaction	p.127
3. Modèles d'actes	p.129
C - Guide de répartition des obligations	p.133
1. Régime juridique	p.133
2. Modèles d'acte	p.134

Annexes

Annexe n° 1

Modèle de convention d'assurance entre la commune et la fabrique

p.145

Annexe n° 2

Protocole de signalement d'alerte

p.149

Annexe n° 3

Protocole de création du comité de suivi de la gestion des biens cultuels

p.151

Annexe n° 4

Convention de mise à disposition d'un presbytère communal

p.153

Bibliographie

p.155

Avertissement

Les liens entre les cultes et les institutions publiques sont, encore aujourd’hui, un sujet sensible et complexe, notamment lorsqu’il s’agit de la gestion des édifices affectés à l’exercice d’un culte. La législation française, issue de la loi du 9 décembre 1905, a instauré un cadre juridique précis mais parfois mal compris, notamment en ce qui concerne les biens cultuels appartenant aux collectivités territoriales.

Dans ce contexte, une attention particulière est portée, dans cet ouvrage, aux édifices affectés au culte catholique. Ce choix ne relève d’aucune orientation confessionnelle, mais s’explique par la place prépondérante de ces bâtiments dans le patrimoine cultuel relevant des collectivités territoriales.

L’étude se concentre sur les relations juridiques entre les collectivités publiques, en tant que propriétaires de ces biens, et les représentants du culte, en tant qu’occupants, dans le cadre défini par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l’État.

Cette démarche s’inscrit pleinement dans le respect du principe de laïcité, qui permet de cadrer objectivement les enjeux liés à la propriété, à l’usage et à la conservation de ces édifices cultuels au regard du droit public.

Dédicace

À toutes les collectivités territoriales, aux élus, agents et bénévoles qui œuvrent au quotidien pour la sauvegarde des lieux de culte, souvent dans l'ombre et malgré les difficultés.

À la mémoire des bâtisseurs, artisans et fidèles qui ont transmis ce patrimoine unique.

À l'abbé Ange Michel Valéry qui a su, dès les débuts de son sacerdoce, aux côtés des sœurs Catherine et Jacqueline, accompagner chacun dans la joie comme la peine, en portant toujours une parole apaisante et un regard plein de foi.

À la bienveillance et à la sagesse du pape François, dont la bénédiction a accompagné humblement ce modeste travail.

Cet ouvrage leur est dédié, avec gratitude et espoir, pour que ces édifices continuent de porter la lumière de la foi, de la culture et de l'histoire dans le cœur des générations à venir.

Introduction

La loi de séparation de l'État et de l'Église, promulguée en France en 1905, constitue un jalon majeur dans l'histoire des relations entre les institutions politiques et religieuses. En affirmant la neutralité de l'État vis-à-vis des confessions religieuses, cette loi instaure un principe fondamental de la laïcité qui garantit la liberté de conscience tout en organisant l'autonomie respective des sphères politique et religieuse. Cette séparation, qui s'inscrit dans un contexte de tensions fortes entre la République et l'Église catholique, vise à assurer la liberté de culte tout en empêchant toute ingérence religieuse dans les affaires publiques. Cependant, ce principe a également suscité des débats profonds au sein de l'Église, qui s'est retrouvée confrontée à une redéfinition de son rôle et de son influence dans une société désormais régie par des lois laïques.

Pour bien comprendre la loi de séparation entre l'État et l'Église en France, il est logique de se concentrer surtout sur l'Église catholique et les avis des papes, car c'est cette Église qui a eu le plus d'influence sur les liens entre la politique et la religion dans notre pays. Cette relation particulière s'est notamment exprimée à travers le concordat de 1801, qui avait établi un cadre officiel entre l'État français et l'Église catholique avant que la loi de 1905 ne vienne redéfinir ces rapports en affirmant clairement la séparation des deux pouvoirs.

Dès la fin du XIX^e siècle, Léon XIII s'est inscrit dans une réflexion innovante sur la liberté religieuse et la place de l'Église dans les États modernes. Dans son encyclique *Libertas Praestantissimum* (1888), il affirme que la liberté de conscience est un droit fondamental et que l'Église ne doit pas s'immiscer dans le pouvoir politique, mais plutôt inspirer les consciences par la foi. Cette prise de position marque une volonté d'adaptation de l'Église à un monde en mutation, où la démocratie et la séparation des pouvoirs deviennent la norme. Léon XIII pose ainsi les fondements d'un dialogue possible entre la foi et les institutions républicaines, en refusant toute alliance exclusive avec un pouvoir temporel donné.

Son successeur, Pie X, adopte une posture plus rigoureuse face aux évolutions politiques de son temps. Face à la montée de la laïcité et à la promulgation imminente de la loi de 1905, il insiste sur la nécessité pour les fidèles d'affirmer une fidélité inébranlable aux principes de l'Église, dénonçant ce qu'il perçoit comme une volonté d'exclure la religion du domaine public. Pie X voit dans la séparation un danger pour l'influence morale et sociale de l'Église, et il encourage la résistance

spirituelle face à ce qu'il considère comme une forme de sécularisme agressif. Toutefois, même dans cette fermeté, l'Église ne renonce pas à son rôle spirituel, qui transcende les structures politiques.

Dans un contexte contemporain, le pape François propose une approche renouvelée de la relation entre Église et État. Pour lui, la laïcité ne doit pas être perçue comme une exclusion de la religion de l'espace public, mais comme un cadre garantissant la liberté religieuse et le respect mutuel entre les différentes convictions. Il souligne que la collaboration respectueuse entre les institutions civiles et religieuses peut contribuer à la construction d'une société plus juste et solidaire, où la dignité humaine est protégée. François invite ainsi à dépasser les oppositions idéologiques en privilégiant le dialogue, la fraternité et la reconnaissance du rôle spirituel de l'Église dans un monde pluraliste.

Avec l'élection du pape Léon XIV le 8 mai 2025, succédant au pape François décédé le 21 avril 2025, une interrogation se pose naturellement quant à la continuité ou au renouvellement de la ligne pontificale. Le choix du nom « Léon » évoque sans doute une volonté de s'inscrire dans la lignée de Léon XIII, connu pour sa réflexion approfondie sur la relation entre l'Église et les États modernes, notamment à travers son encyclique *Libertas Praestantissimum*. Cette référence pourrait suggérer une posture plus traditionnelle ou rigoureuse en matière de rapports entre l'Église et la laïcité, contrastant ou s'inscrivant en dialogue avec l'approche ouverte et pastorale du pape François, qui a prôné un dialogue respectueux entre foi et société pluraliste. L'évolution des pontificats illustre ainsi les dynamiques internes à l'Église catholique dans l'adaptation aux défis contemporains et invite à observer avec attention la manière dont le pape Léon XIV va incarner cette mission dans le contexte actuel.

Ainsi, à travers les siècles, les papes ont accompagné les transformations profondes des sociétés occidentales en proposant des visions nuancées et évolutives de la place de l'Église face à l'État. La loi de séparation de 1905, loin d'être un simple acte juridique, incarne un moment clé dans ce dialogue complexe entre foi et raison, liberté et autorité, qui continue à nourrir les réflexions contemporaines sur la laïcité et la coexistence des convictions dans l'espace public.

La laïcité, principe constitutionnel fondamental en France, repose sur trois piliers essentiels : la liberté de conscience, la séparation des institutions publiques et des organisations religieuses, ainsi que la neutralité de l'État et de ses agents. Cette conception garantit à chacun la liberté de croire ou de ne pas croire, sans que la religion n'influence les décisions publiques. Dans ce cadre, les collectivités publiques doivent veiller à ne favoriser ni défavoriser aucune confession, en assurant un traitement égalitaire à toutes les croyances. Cette neutralité s'applique notamment à la gestion des biens cultuels, où les collectivités peuvent intervenir dans le cadre légal strict établi par la loi de 1905, qui leur confie la responsabilité d'entretien des édifices religieux construits avant cette date, tout en veillant à ce que ces interventions ne portent pas atteinte à la liberté religieuse ni au principe de séparation. Ainsi, la laïcité, tout en protégeant la liberté religieuse, impose aux collectivités une gestion rigoureuse et respectueuse de l'espace public, garantissant la coexistence harmonieuse entre les différentes convictions dans la société.

Cette évolution reflète une volonté progressive d'assurer la liberté de conscience et d'instaurer une neutralité de l'État vis-à-vis des religions, fondement de la République laïque actuelle.

De la monarchie de droit divin à la République laïque : une évolution progressive vers la neutralité religieuse

Pendant des siècles, la France a été gouvernée par une monarchie de droit divin, où le roi exerçait un pouvoir absolu, estimé venir de Dieu. Le catholicisme était religion d'État et l'Église catholique bénéficiait d'un pouvoir politique, éducatif et moral considérable.

La Révolution française de 1789 marque une rupture décisive : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (26 août 1789) proclame la liberté de conscience et l'égalité des citoyens, posant les premières bases d'un État détaché du pouvoir religieux.

Au XIX^e siècle, la République cherche à affirmer son autorité face à l'Église. Les lois Jules Ferry (1881-1882) instaurent une école publique gratuite, laïque et obligatoire, écartant les religions de l'enseignement.

La loi du 9 décembre 1905 constitue une pierre angulaire de la laïcité française. Elle affirme le principe de séparation des Églises et de l'État : la République ne reconnaît, ne subventionne, ni ne salarie aucun culte. Cette loi garantit la liberté de conscience, tout en instaurant la neutralité religieuse de l'État.

La laïcité devient un fondement constitutionnel avec les Constitutions de 1946 et de 1958, dans lesquelles il est précisé : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.* »

En 2004, face aux tensions liées aux manifestations religieuses dans l'espace scolaire, une loi interdit le port de signes religieux ostensibles (comme le voile islamique ou la kippa) dans les écoles publiques. L'objectif est de préserver la neutralité de l'école, lieu de formation du citoyen.

Plus récemment, la montée des discours extrémistes et des atteintes aux valeurs républicaines a conduit à l'adoption de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, dite « loi contre le séparatisme » ou « loi confortant le respect des principes de la République ».

Cette loi vise à renforcer la laïcité et les principes républicains en :

- luttant contre les discours haineux et les tentatives d'isolement communautaire ;
- renforçant le contrôle des associations cultuelles ;
- garantissant la neutralité des services publics, y compris dans les délégations (transport, santé...) ;
- luttant contre les pressions religieuses dans les services publics et à l'école.

Le passage d'une monarchie de droit divin à une République laïque s'est fait progressivement, au fil de luttes politiques et sociales. Aujourd'hui, la laïcité est un principe fondamental qui garantit la liberté de croire ou de ne pas croire, protège la neutralité de l'État et assure la cohésion républicaine dans une société plurielle. La République ne combat pas les religions, mais s'assure qu'aucune ne prenne le pas sur l'intérêt général ni ne remette en cause les valeurs communes.

Dates clés de la laïcité en France :

- 1789 : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (liberté de conscience) ;
- 1881-1882 : lois Ferry (école gratuite, laïque, obligatoire) ;
- 1905 : loi de séparation des Églises et de l'État ;
- 1946/1958 : laïcité inscrite dans la Constitution ;
- 2004 : interdiction des signes religieux ostensibles à l'école ;
- 2010 : interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public ;
- 2021 : loi contre le séparatisme (respect des principes républicains et renforcement de la laïcité).

Après avoir examiné les fondements historiques et doctrinaux de la séparation entre l'État et l'Église, il convient désormais de s'intéresser aux règles spécifiques encadrant, en France, la gestion des biens cultuels par les collectivités publiques, véritable enjeu pratique découlant de ce principe de laïcité.

Partie 1

Régime juridique : concilier laïcité, patrimoine et liberté de culte

La gestion des biens cultuels par les collectivités publiques en France s'inscrit dans un cadre juridique strict, issu notamment de la loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État, qui définit les droits et obligations des acteurs publics face aux édifices religieux, afin de concilier respect de la laïcité et préservation du patrimoine culturel.

Pour comprendre ce régime juridique, il convient tout d'abord d'examiner les fondements législatifs et constitutionnels qui structurent la gestion des biens cultuels. La loi de 1905 pose le principe selon lequel les édifices construits avant cette date appartiennent aux collectivités publiques, qui en assurent la gestion et l'entretien. Ce cadre législatif s'inscrit dans une logique de neutralité et de respect de la liberté de culte, tout en permettant à l'État et aux collectivités locales de préserver un patrimoine culturel souvent ancien et remarquable. Par ailleurs, la Constitution française réaffirme la liberté de religion et interdit toute subvention directe aux cultes, principes qui conditionnent l'intervention publique dans ce domaine. À ces textes s'ajoutent des règles spécifiques issues du Code du patrimoine et de divers décrets qui précisent les modalités pratiques de cette gestion.

Une fois ces bases posées, il est essentiel de distinguer le régime applicable aux édifices cultuels construits avant 1905, dont la gestion incombe principalement aux collectivités publiques, des règles relatives aux constructions postérieures à cette date. En effet, pour les bâtiments antérieurs à la loi de séparation, les communes ou autres collectivités territoriales en sont propriétaires, ce qui les engage à en assurer la conservation et l'entretien, sous réserve d'un usage cultuel par les fidèles. Ces obligations sont assorties de possibilités de financement public, bien que strictement encadrées pour éviter toute atteinte au principe de laïcité. Ce régime spécifique souligne l'importance accordée à la sauvegarde du patrimoine historique tout en respectant la neutralité de l'État.

En revanche, la gestion des édifices cultuels construits après 1905 obéit à un régime différent. Ces constructions, n'appartenant pas aux collectivités publiques, sont la propriété des associations cultuelles ou des fidèles, qui en assurent la gestion et les frais d'entretien. Les collectivités peuvent néanmoins intervenir dans certains cas, notamment en délivrant des autorisations administratives ou en accordant des subventions dans la limite permise par la loi, afin de faciliter la liberté de culte sans compromettre le principe de séparation. Cette distinction traduit la volonté d'encadrer rigoureusement le financement public des cultes, tout en garantissant l'exercice libre de la religion dans une société pluraliste.

Ainsi, le régime juridique applicable à la gestion des biens cultuels par les collectivités publiques en France conjugue respect de la laïcité, liberté religieuse et préservation du patrimoine. Cette articulation complexe est essentielle pour comprendre les modalités concrètes de la coexistence entre institutions publiques et communautés religieuses dans l'espace public français.