

UNIVERSITE JEAN MOULIN – LYON 3

FACULTE DE DROIT

OCCUPATIONS D'EGLISES ET DROIT PUBLIC

Maëlle PERRIER

MEMOIRE
MASTER II DROIT PUBLIC FONDAMENTAL

Sous la direction de Sylvie CAUDAL
Professeur à l'Université Jean-Moulin Lyon 3
Directrice de l'Institut d'études administratives
Directrice de l'équipe de droit public

N°4

Année universitaire 2004-2005

Collection des mémoires de l'Equipe de droit public

AVANT-PROPOS

Cette publication prend place dans la collection des « *Mémoires de l'Equipe de Droit Public* », créée en 2005 par l'Equipe d'accueil de Droit public.

Cette Equipe, qui fédère six centres de recherche (le Centre de droit constitutionnel, l'Institut d'études administratives, le Centre d'études européennes, le Centre de recherches financières et fiscales, le Centre du droit de développement et des espaces et le Centre lyonnais d'études de sécurité internationale et de défense) anime quatre masters 2 « Recherche » (Droit public fondamental, Droit européen, Finances publiques et sociales, Droit de la sécurité internationale et de la défense).

La qualité de certains mémoires soutenus dans le cadre de ces masters a incité à la publication des meilleurs d'entre eux.

Le mémoire de Mademoiselle Maëlle Perrier en fait partie : soutenu en septembre 2005 dans le cadre du master 2 « Recherche » mention Droit public fondamental, il a été actualisé début 2007 et prend donc en compte, notamment, le nouveau code général de la propriété des personnes publiques.

Phénomène dérivé de l'asile religieux apparu en Grèce antique, les occupations d'églises sont aujourd'hui le prétexte à revendiquer, avec une publicité recherchée, certains droits qui vont de celui de célébrer la messe en latin à ceux des sans papiers. D'une dimension incontestablement politique, elles posent également de nombreuses questions juridiques particulièrement intéressantes pour le publiciste. Car, s'agissant tant des occupations elles-mêmes que de leur terme -lorsqu'il prend la forme d'expulsions- sont ainsi revisités plusieurs des grandes institutions du droit public que sont la police administrative, la domanialité publique ainsi que, bien sûr, les libertés fondamentales.

Sylvie CAUDAL,
Directrice de l'Equipe de droit public
Directrice de l'Institut d'études administratives

Remerciements

Toute ma reconnaissance va d'abord envers ma directrice de mémoire, Madame le Professeur Sylvie Caudal, pour son aide précieuse apportée au cours de cette année de recherches.

Je tiens aussi à remercier Monsieur Jacques Dumortier, Président de la Ligue des Droits de l'Homme de Lyon.

Je remercie mes parents, mes frères et ma sœur ainsi que mes proches et mes amis pour leur soutien et leur accompagnement.

A la mémoire de Kathleen et de papi.

Liste des abréviations

AJDA	Actualité juridique, droit administratif
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
Cass., civ.	Cour de cassation, chambre civile
Cass., crim.	Cour de cassation, chambre criminelle
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CJA	Code de justice administrative
Dalloz	Recueil Dalloz
EDCE	Etudes et documents du Conseil d'Etat
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
ie	<i>Id est</i>
JCP A	Semaine juridique, édition administrative
JCP G	Semaine juridique, édition générale
JO	Journal officiel de la République française
NCPC	Nouveau Code de Procédure Civile
p.	Page
Recueil	Recueil des décisions du Conseil d'Etat
RDP	Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFDA	Revue française de droit administratif
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits

L'asile est « *la protection que trouve une personne dans un lieu inviolable où elle ne peut faire l'objet d'aucune mesure de coercition* »¹. L'institution de l'asile est une invention grecque. Ce terme est issu du grec *asulos*² qui signifie « *ce qui est inviolable* ». Sa portée était donc générale et s'appliquait aussi bien aux personnes qu'aux biens. En latin, il s'agit de *asylum* qui signifie un temple, un lieu inviolable, un refuge³. L'asile a donc un sens plus précis et désigne un lieu sacré inviolable. L'asile dans son acception initiale est éminemment religieux : l'inviolabilité du lieu se caractérise par l'interdiction de profaner l'endroit sacré. Puis, par un glissement de sens, l'asile a désigné la protection que trouve une personne dans un lieu particulier.

Dans la tradition hébraïque, l'asile est lié à la loi du talion, un meurtrier pouvait être tué mais seulement hors des lieux d'asile. Chez les Hébreux, les synagogues ne sont pas des lieux saints et seuls les Temples de Jérusalem et de Léontopolis étaient considérés comme inviolables. D'après Philippe Ségur, l'asile juif est ambigu : « *si l'inviolabilité se présente comme 'réelle', attachée à un lieu et à sa nature sacrée, elle est en même temps 'casuelle' dans la mesure où elle dépend des circonstances, c'est-à-dire de la qualité de celui qui l'invoque* »⁴. L'inviolabilité dans la loi juive est aussi appliquée à certains lieux profanes comme les villes de refuge par exemple mais ces villes étaient choisies pour leur nombre important de lieux de culte.

L'asile grec n'est pas généralisé mais se présente plutôt comme une multitude de lieux bénéficiant de l'asile. Il est lié à la puissance divine et correspond à la contrepartie de l'asile qui avait été offert aux dieux comme par exemple le temple d'Ephèse, célèbre lieu d'asile, où Apollon avait trouvé refuge contre la colère de Zeus.

Si l'asile romain joue un rôle majeur dans la légende, il est absent de la législation romaine. Selon la légende, Romulus aurait bâti un temple dédié au dieu Asyleus sur le mont Capitolin où il aurait accordé le refuge à tous ceux qui le désiraient. La pratique juridique semble être d'une toute autre rigueur et le droit d'asile est confondu avec le droit de grâce, ce qui ne lui confère qu'une portée très limitée.

L'asile chrétien apparaît au IV^e siècle et marque une rupture avec les asiles de l'Antiquité. L'asile est issu de la pratique de l'*intercessio* qui consistait en une intervention auprès de l'autorité supérieure en vue d'obtenir une réduction du châtement. Le droit d'asile chrétien est reconnu à toutes les églises et repose sur l'amour du prochain, la charité, la réformation et l'intercession. L'apogée de l'asile chrétien se situe au bas Moyen-Age. Le canon 15 du second Concile de Latran en 1139 énonce le principe général du droit d'asile dans les églises et les cimetières. Le Décret de Gratien au XII^e siècle consacre plusieurs paragraphes à l'asile. L'asile est ensuite réglementé par les différents pontifes du XIII^e siècle et notamment celui de Grégoire IX et se confond avec les immunités dont bénéficiaient les églises.

A partir de la fin XIII^e siècle, l'asile chrétien est en déclin en raison à la fois de l'obstacle qu'il constitue pour l'autorité royale et des nombreux abus constatés. Dès le XV^e siècle, le droit d'asile fut de moins en moins respecté. Au XVI^e siècle, François 1^{er} supprima le droit d'asile en matière civile et le limita en matière criminelle par l'article 166 de l'ordonnance de Villers-Cotterêts d'août 1539. En 1789, le droit d'asile chrétien n'existait plus dans la majeure partie de la France et les cahiers de doléance demandaient sa suppression.

Après la révolution française, l'asile religieux est remplacé juridiquement par l'asile politique, ce n'est plus le pouvoir religieux qui accorde le bénéfice de l'asile mais ce sont les autorités étatiques, le pouvoir souverain. L'asile prend ainsi une autre dimension. Le canon 1179 du Code de droit canonique de 1917 disposait néanmoins que « *les églises jouissent*

¹ TIMBAL DUCLAUX DE MARTIN (Pierre), *Le droit d'asile*, thèse (texte imprimé), Recueil Sirey, 1939 p.1.

² Le terme *asulos* est formé du « *a* » privatif et du radical « *sulaôu* » qui signifie « *j'enlève* » : l'étymologie montre l'idée d'exception au pillage et au vol.

³ GAFFIOT (Félix), *Dictionnaire illustré Latin-Français*, Librairie Hachette, 1934.

⁴ SEGUR (Philippe), *La crise du droit d'asile*, PUF, 1^{ère} édition, 1998 p.23.

du droit d'asile en ce sens que les coupables qui s'y sont réfugiés n'en doivent pas être retirés, sans l'assentissement de l'Ordinaire, ou, au moins, du recteur de l'église, à moins qu'il n'y ait nécessité urgente ». Le canon 1179 n'était cependant qu'une déclaration de principe dans la mesure où la violation de l'immunité ne pouvait donner lieu à excommunication comme c'était le cas auparavant⁵. En 1983, la révision du Code de droit canonique conduit à supprimer l'asile religieux.

Si l'asile religieux semble avoir disparu de la pratique juridique, il n'en reste pas moins que les églises catholiques sont toujours apparues comme des lieux d'asile où se réfugient différentes catégories de personnes. En effet, depuis le début du XX^e siècle, les églises catholiques sont occupées régulièrement.

La loi de Séparation du 9 décembre 1905 fut le facteur du premier schisme au sein de l'Eglise catholique qui conduit aux premiers mouvements d'occupations modernes d'églises.

La loi de 1905 a été ressentie par les catholiques comme une *spoliation* en raison de la suppression des établissements publics du culte au profit de la création d'associations cultuelles pour la gestion des biens culturels⁶. Le pape Pie X condamna cette séparation dans l'encyclique *Vehementer nos* du 11 février 1906 et qualifie la loi de « *loi injurieuse vis-à-vis de Dieu* ». Dans son encyclique *Gravissimo munere* du 10 août 1906, il interdit la création d'associations cultuelles pour le culte catholique. Malgré l'interdiction du Saint-Siège, certains catholiques, soutenus par des hommes politiques locaux, ont créé des associations cultuelles et placé à leur tête des curés. Joseph-René Vilatte créa le 20 janvier 1907 l'« *Eglise catholique, apostolique et française* » à Paris. Cent cinquante cultuelles furent créées mais en 1909 seules sept continuaient de fonctionner. Les évêques ont suspendu les prêtres dissidents qui sont cependant restés dans les églises. C'est ainsi qu'est né le premier conflit d'occupations entre les curés dissidents et les curés reconnus par Rome.

Le second schisme de l'Eglise catholique fut à l'origine d'un deuxième conflit d'occupations. Le concile de Vatican II décide en 1963 de réformer la liturgie catholique. En 1969, le pape Paul VI présente le nouveau rite de la messe en langue courante et non plus en latin. Certains refusent de se plier aux réformes du concile de Vatican II et continuent de célébrer la messe en latin. Monseigneur Lefebvre fonde une fraternité traditionaliste dédiée à Saint Pie X. Les prêtres du courant lefebvrisme ont alors occupé les églises soit de façon pacifique (dans l'église de Chemillé, de Villeneuve-Saint-Germain) soit par la force (dans l'église de Saint Nicolas du Chardonnet, de Saint-Louis de Port-Marly) pour célébrer la liturgie selon les rites traditionnels.

Ensuite, les occupations d'églises prirent une dimension politique. Elles sortent du cadre religieux pour s'inscrire dans un contexte de revendications. Les églises deviennent le lieu privilégié pour revendiquer certains droits : occupation par des péripatéticiennes en 1972 de l'église Saint-Nizier à Lyon, par des militants basques en 1974 dans la cathédrale de Bayonne, par des campeurs mécontents en 2003 dans l'église de Sanary-sur-mer et par des sans-papiers dans différentes églises parisiennes et provinciales⁷. En décembre 2003,

⁵ Le canon 19 du Décret de Gratien au XII^e siècle précisait que « *si un clerc enfreint le droit d'asile, il devra être exclu du lieu qu'il n'a pas respecté jusqu'à ce qu'il fasse pénitence* ». En 1869, le pape Pie IX avait rappelé qu'une telle sanction était encore applicable.

⁶ Article 4 de la loi du 9 décembre 1905 : « *Dans le délai d'un an, à partir de la promulgation de la présente loi, les biens mobiliers et immobiliers des messes, fabriques, conseils presbytéraux, consistoires et autres établissements du culte seront, avec toutes les charges et obligations qui les grèvent et avec leur affectation spéciale, transférés par les représentants légaux de ces établissements aux associations qui, en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice, se seront légalement formées suivant les prescriptions de l'article 19, pour l'exercice de ce culte dans les anciennes circonscriptions desdits établissements* ».

⁷ Occupation par des « sans papiers » de l'église Saint-Bernard à Paris en 1996, de la cathédrale d'Evry en juin 1998, de l'église Saint-Pierre du Havre en mars 1998, de l'église Saint-Paul à Nanterre en mars 1998, de l'église

l'église Saint Nicolas-du-Chardonnet, occupée depuis 1977 par des traditionalistes, a aussi été occupée par des sans-papiers. Actuellement, ces occupations sont majoritairement le fait de réfugiés sans-papiers soutenus par des associations de défense des droits de l'homme.

Les occupations contemporaines d'églises apparaissent comme une résurgence de l'asile religieux. Le choix des églises n'est sans doute pas lié au hasard et correspond à la volonté des occupants d'attirer l'attention. Si les schismes au sein de l'église catholique ont pu expliquer les premiers conflits d'occupation, les occupations plus récentes se justifient par leur portée symbolique et médiatique.

Cependant, les églises catholiques ne sont pas les seules concernées par ce phénomène : le temple du Kremlin-Bicêtre (dans le Val-de-Marne) puis la paroisse orthodoxe de Meudon (Hauts-de-Seine) ont accueilli , en juin 2006, des sans-papiers manifestant contre la nouvelle loi sur l'immigration⁸. La Mosquée de Paris a été le siège de rassemblement de sans-papiers le 21 avril 2005⁹. Ce problème n'est toutefois pas réservé à la France, l'église de Bogotà en Colombie a été occupée par un groupe en soutien à Ingrid Bétancourt en décembre 2003 et le Canada est aussi concerné par ce type de refuge dans les édifices religieux¹⁰. Malgré tout, les édifices culturels autres que catholiques ne sont pas les lieux les plus occupés irrégulièrement, ils ne représentent qu'une très faible proportion par rapport aux églises. C'est pourquoi notre étude ne portera que sur les occupations des édifices du culte catholique.

Au-delà de l'existence ou non d'un asile religieux moderne, les occupations d'églises soulèvent plusieurs difficultés juridiques. Ces occupations se situent en effet dans le cadre d'un Etat laïc, la loi du 9 décembre 1905 ayant séparé l'Eglise de l'Etat, la sphère spirituelle de la sphère temporelle. La loi de 1905, préparée par le ministre des Cultes, Aristide Briand, a été provoquée par la rupture des relations diplomatiques entre Rome et la France et le non-respect du Concordat par le Saint-Siège. Elle ne constitue que l'aboutissement de l'œuvre de laïcisation entamée dès 1877¹¹. La loi du 28 mars 1882 avait supprimé l'instruction religieuse et interdit l'utilisation des locaux scolaires pour le catéchisme, la loi du 30 octobre 1886 interdit aux clercs de devenir instituteurs. La laïcité fut étendue aux cimetières par la loi du 14 novembre 1881, aux funérailles par la loi du 15 novembre 1887. Entre 1885 et 1903, cinq propositions de loi demandant la séparation des cultes et de l'Etat sont déposées au Parlement¹².

La loi de 1905, complétée par la loi du 2 janvier 1907¹³, définit ainsi le régime juridique des relations entre l'Etat et les cultes : il s'agit d'un régime de non-reconnaissance des cultes et de séparation. Ce régime n'est cependant applicable que sur une partie du territoire français, certains territoires de l'Outre-mer et les départements d'Alsace-Moselle bénéficiant de régimes particuliers¹⁴. L'article 2 de la loi de Séparation déclare que « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ».

La non-reconnaissance des cultes n'inscrit pas pour autant les cultes en dehors du cadre étatique. La neutralité religieuse de l'Etat envers les cultes est une « *neutralité bienveillante* »¹⁵. L'Etat veille à ce que les croyants puissent exercer leur foi sans obstacle

Saint-André à Bobigny en avril 1998, de l'église de Massy dans l'Essonne en août 2002, de l'église Saint-Paul à Calais en 2002, ...

⁸ TERNISIEN (Xavier), *Des chrétiens ouvrent leurs lieux de culte aux sans-papiers*, Le Monde, 6 juin 2006.

⁹ Ce jour a été choisi en référence à la naissance de Mahomet.

¹⁰ Comme en témoigne la parution d'un article de Laure Martin dans *L'express du Pacifique* le 30 août 2004 sous le titre « *Une tradition religieuse sur le point de disparaître ?* ».

¹¹ POULAT (Emile), *Notre laïcité publique*, éditions Berg International, 2003, p.87.

¹² BARBIER, *La Laïcité*, L'Harmattan, 1995, p.39.

¹³ Loi adoptée dans l'urgence pour permettre au culte catholique de pouvoir continuer d'être exercé même sans création d'associations culturelles.

¹⁴ Nous étudierons ces régimes au cours de notre étude.

¹⁵ LEBRETON (Gilles), *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Armand Collin, 7^{ème} édition, 2005, p.412.

Si l'élément matériel qu'est l'intérêt général est indiscutable pour définir l'activité cultuelle, il n'en est pas de même pour l'élément organique. Comme le souligne le professeur Lachaume⁵⁷, « *tout service public, au sens matériel du terme reste nécessairement, en droit public français, dans l'orbite des personnes publiques* ». L'activité de service public doit ressortir des compétences naturelles des personnes publiques. Or, les départements d'Alsace-Moselle et la Guyane sont régis par la législation concordataire en matière cultuelle. Le régime issu du Concordat ne fait pas de l'activité cultuelle une activité étatique. Comme le note Jean-Michel Leniaud⁵⁸, « *Le système concordataire repose donc sur la difficile conciliation de ceux volontés apparemment contradictoires, la concorde du sacerdoce et de l'Empire, la distinction du spirituel et du temporel* ». Le régime concordataire est aussi un régime de séparation. A cet effet, les prêtres de l'Eglise catholique ne sont pas des agents publics même s'ils sont soumis au droit public⁵⁹. Sous le Concordat, les juristes⁶⁰ considéraient déjà que les ministres du culte n'étaient pas des agents publics. Le procureur général près la Cour de Cassation, Dupin, avait estimé dans son réquisitoire sur un arrêt du 23 juin 1831 que « *le pouvoir du prêtre a une autre source ; ce pouvoir, dans la croyance catholique surtout, est de droit divin [...]. Considérer un prêtre comme un agent du gouvernement, ce serait blesser le sacerdoce jusque dans son essence* ».

La mission confiée aux institutions religieuses ne peut être analysée en une délégation de service public. Comme le souligne les auteurs du *Traité de droit français des religions*⁶¹, « *il s'agit là d'une solution de technique juridique et non d'une reconnaissance politique d'une mission religieuse* ».

2- La double affectation des édifices du culte catholique

Les églises et cathédrales sont affectées à l'usage de l'ensemble du public (a) mais cette affectation ne peut être viable qu'à travers l'existence d'une seconde affectation qu'est l'exercice du culte (b), sans culte il n'y a pas de public et sans public il n'y a pas d'affectation. Le nouveau code de la propriété des personnes publiques entérine l'affectation des édifices cultuels puisque l'article L. 2124-31 de ce code mentionne les « *édifices affectés au culte* ». L'affectation première d'une église ou d'une cathédrale est donc bien cultuelle.

a) L'affectation indifférenciée à l'usage de l'ensemble du public

Faute de création d'associations cultuelles pour le culte catholique, l'article 5 § 1 de la loi du 2 janvier 1907 laisse à la disposition des ministres du culte et des fidèles les édifices cultuels pour la pratique de leur religion. Par référence à cette disposition, la doctrine fonde la domanialité publique des églises sur l'affectation à l'usage de l'ensemble du public.

La jurisprudence administrative n'a reconnu que tardivement l'affectation des églises à l'usage du public dans un arrêt *Commune de Beaumont-en-Périgord*⁶² alors que les juges auraient pu se prononcer dès 1949⁶³ lorsqu'ils ont affirmé l'appartenance au domaine public

⁵⁷ LACHAUME (Jean-François), BOITEAU (Claudie) et PAULIAT (Héène), *Grands services publics*, Armand Colin, Paris, 2^{ème} édition, 2000, p. 33.

⁵⁸ LENIAUD (Jean-Michel), *L'administration des Cultes pendant la période concordataire*, Nouvelles éditions latines, Paris, 1988, p.24.

⁵⁹ CE, avis, 27 août 1948 ; avis n°245.014.

⁶⁰ CHAUVEAU (A) et Hélie (F), *Théorie du code pénal*, Paris 1837-1842, Tome 4 p.274 ; LESENNE (Napoléon, Madeleine), *La condition civile et politique des prêtres*, Paris, 1847, p.58.

⁶¹ MESSNER (Francis), PRELOT (Pierre-Henri) et WOEHLING (Jean-Marie), *Traité de droit français des religions*, Litec, édition du Juris-classeur, 2003, n°2284.

⁶² CE, 13 octobre 1988, *Commune de Beaumont-en-Périgord* ; requête n°68263. Voir annexe.

⁶³ CE, 18 novembre 1949, *Sieur Carlier*, Recueil, p.490 ; JCP, 1950, II, 5535, note G.V. ; RDP, 1950, p.178, note Marcel Waline et conclusions François Gazier.

des édifices du culte. La jurisprudence judiciaire est plus prolixe et a estimé très clairement cette affectation, ainsi, pour la Cour d'appel de Paris⁶⁴ « *une église, propriété d'une collectivité publique, lieu public affecté directement à l'usage du public pour la célébration du culte et ouvert sans distinction à tous les habitants qui veulent y pénétrer, présente les caractères d'une dépendance du domaine public* ». L'affectation se fait au profit de l'ensemble de la population, fidèles comme non fidèles.

C'est pourquoi une église qui a fait l'objet d'une convention de mise à disposition gratuite entre une commune et une association ne peut être considérée comme faisant partie du domaine public car l'affectation à l'usage du public n'est qu'indirecte⁶⁵.

b) L'affectation à une fin déterminée : l'exercice public des cultes

La loi de Séparation a maintenu l'affectation des églises au culte catholique. Malgré l'absence d'associations cultuelles pour la religion catholique, le gouvernement dans une circulaire du 1^{er} décembre 1906⁶⁶ avait indiqué que l'affectation des églises au culte catholique subsistait et qu'il était interdit de « *détourner ces édifices de leur destination, en les faisant servir, ne fût-ce que d'une façon momentanée, à d'autres usages que le culte* ». Ensuite, l'article 5 § 1 in fine de la loi de 1907 laisse les églises à la disposition des fidèles et des desservants « *pour la pratique de leur religion* ». La circulaire ministérielle du 3 février 1907⁶⁷ précise que « *les édifices doivent rester affectés, non pas à un culte quelconque, mais au culte auquel ils étaient consacrés avant la séparation* ». Les églises sont affectées à une fin déterminée : l'exercice du culte catholique. On entend par culte, « *ce que dans chaque commune, la population attend de son pasteur selon la tradition ancestrale. Inutile de chercher une définition. Chacun comprenait sans phrase de quoi il s'agissait [...]. Le culte, c'était la vie diocésaine et paroissiale dont le clergé séculier avait la charge...* »⁶⁸.

§ 2- La reconnaissance progressive de la domanialité publique des églises

Malgré la réunion des critères d'appartenance au domaine public, la reconnaissance de la domanialité publique des églises a été tardive (A). La jurisprudence a ensuite eu à déterminer l'étendue de la domanialité publique (B).

A- La reconnaissance jurisprudentielle et législative de la domanialité publique

Les juges ont d'abord reconnu l'appartenance des édifices culturels au domaine privé (1) pour s'incliner devant l'évidence de la domanialité publique (2).

1- Les hésitations jurisprudentielles

La jurisprudence judiciaire (a) comme la jurisprudence administrative (b) a opté au départ pour la domanialité privée des églises.

⁶⁴ CA Paris, 13 mai 1933, *Ville d'Avallon contre consorts Lepoux*, Dalloz, 1933, p.369.

⁶⁵ CE, Section, 19 octobre 1990, *Association Saint-Pie V et Saint-Pie X de l'Orléanais*, Recueil, p.285.

⁶⁶ JO 2 décembre 1906 p.512.

⁶⁷ JO 4 février 1907, p.85.

⁶⁸ POULAT (Emile), *Notre laïcité publique*, éditions Berg International, 2003, p.139.

a) Du juge judiciaire

Après la promulgation de la loi de Séparation, les juges judiciaires avaient d'abord estimé que la loi avait transféré les édifices cultuels du domaine public dans le domaine privé. Le tribunal civil de Vezoul, dans un jugement du 2 juin 1908, *Abbé Valot contre Clergé, maître de Contréglise*, énonce que « *lors de débats auxquels a donné lieu l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, le ministre des cultes a déclaré que les églises appartenaient au domaine 'privé' de la commune et que toutes les contestations relatives à la jouissance gratuite par ledit article 5 étaient de la compétence exclusive des tribunaux civils* ». Le tribunal civil de Saint-Palais, dans un jugement du 5 mars 1910⁶⁹, conclut quant à lui à la domanialité publique des édifices du culte. Cependant, la Cour de Pau infirma le jugement par une décision du 27 juin 1910.

b) Du juge administratif

Le Conseil d'Etat a d'abord reconnu la domanialité privée des églises. Ainsi, dans l'arrêt *Baldy* du 10 août 1917⁷⁰, la Haute Juridiction inclut l'église dans la propriété privée de la commune. En matière de réglementation à l'intérieur des églises, le Conseil d'Etat fait référence à « *l'intérêt du domaine privé de la commune* »⁷¹.

2- La consécration de la domanialité publique des églises

Le législateur semble s'être prononcé en faveur de l'appartenance des édifices cultuels au domaine public en 1932. En effet, la loi du 20 février 1932⁷² relative au remploi des indemnités de dommages de guerre allouées aux communes précise que « *lorsque les travaux relatifs à la reconstruction d'un édifice civil ou cultuel sont terminés [...], la collectivité bénéficiaire pourra affecter le solde inutilisé de celle-ci en remploi pour la reconstruction d'autres immeubles de son domaine public.* » La jurisprudence suivra la position législative, les juges administratifs (b) consacrant la domanialité publique des églises plus tardivement que les juges judiciaires (a). Le code général de la propriété des personnes publiques a implicitement confirmé ce principe (c).

a) Par le juge judiciaire

La Cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 13 mai 1933, *Ville d'Avallon contre Consorts Lepoux*⁷³, affirme avec netteté la domanialité publique des églises et confirme ainsi la position soutenue par la majorité de la doctrine⁷⁴. Pour la Cour, « *une église, propriété d'une collectivité publique, lieu public affecté directement à l'usage du public pour célébrer le culte, et ouvert sans distinction à tous les habitants, qui veulent y pénétrer, présente les caractères d'une dépendance du domaine public et non du domaine privé de la commune* ».

⁶⁹ Tribunal civil Saint-Palais, 5 mars 1910, Dalloz périodique, 1911, II, p.105.

⁷⁰ CE, 10 août 1917, *Baldy*, Recueil, p.637.

⁷¹ CE, 4 août 1916, *Abbé Prud'hommeaux*, Sirey, 1923, III, p.3 - CE, 26 décembre 1930, *Abbé Tisseire*, Dalloz 1931, p.167.

⁷² Dalloz Périodique, 1932, IV, p.136.

⁷³ CA Paris, 13 mai 1933, *Ville d'Avallon contre Consorts Lepoux*, Dalloz, 1933, p.369.

⁷⁴ Hauriou (Maurice), *Droit administratif*, 10^{ème} édition, p.354 - Crouzil, RDP, 1923, p.466 – Gaston Jèze optait pour le domaine privé in RDP, 1931, p.767.

b) Par le juge administratif

Dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Monségur*⁷⁵, le commissaire du gouvernement Corneille avait pris position en faveur de la domanialité publique des églises. Pour lui, « *les églises font toujours partie du domaine public communal. Jusqu'à la loi de séparation de 1905, les églises étaient considérées, par la presque unanimité des auteurs et par la jurisprudence, comme faisant partie du domaine public. [...] si elles étaient du domaine public avant les lois de séparation, il faudrait nous démontrer que les lois de séparation les ont faites passer dans le domaine privé des communes* ». Le Conseil d'Etat reste silencieux sur la question de l'appartenance au domaine public et ne se prononce que sur la qualification des travaux effectués dans une église.

Il a fallu attendre presque un-demi siècle pour que le Conseil d'Etat affirme explicitement la domanialité publique des édifices cultuels dans l'arrêt *Carlier* précité du 18 novembre 1949⁷⁶. Il confirme sa position en 1988⁷⁷ en considérant que « *la sacristie constituait, au même titre que les autres parties de l'église, une dépendance du domaine public communal* ».

c) Par le législateur

Le code général de la propriété des personnes publiques reconnaît implicitement la domanialité publique des lieux cultuels. En effet, au sein de la 2ème partie livre 1er titre 2 sur « *les utilisations du domaine public* », le législateur consacre un article sur les édifices affectés au culte⁷⁸. La place de cet article dans le code ne laisse pas de doute quant à l'appartenance au domaine public des édifices du culte appartenant aux personnes publiques.

B- L'étendue de la domanialité publique cultuelle

Après avoir considéré que les édifices cultuels appartenait au domaine public, il revenait aux juges de délimiter l'étendue du bénéfice de la protection juridique applicable au domaine public. La jurisprudence a eu une conception extensive à la fois de la notion d'édifices cultuels (1) et des dépendances immobilières nécessaires à l'édifice (2). En outre, l'article 2112-1 du code de la propriété des personnes publiques précise que les « *objets mobiliers [...] présentant un intérêt historique ou artistique, devenus ou demeurés propriété publique en application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat* » font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire. Cet article confirme la jurisprudence antérieure relative au mobilier dans les églises.

⁷⁵ CE, ass., 10 juin 1921, *Commune de Monségur*, Recueil, p.573, conclusions Corneille ; Sirey, 1921, III, p.49.

⁷⁶ CE, 18 novembre 1949, *Sieur Carlier*, Recueil, p.490 ; JCP, 1950, II, 5535, note G.V ; RDP, 1950, p.178, note Marcel Waline et conclusions François Gazier.

⁷⁷ CE, 18 mars 1988, *Maron*, JCP G, 1988, II, n°21152.

⁷⁸ Article L 2124-31 CG3P.

1- L'extension de la notion d'édifices culturels

L'édifice culturel est appréhendé par le juge dans son ensemble comme formant un tout indivisible. La domanialité publique s'applique aux parties de l'église consacrées à la prière mais aussi à celles qui ne sont accessibles qu'aux seuls desservants⁷⁹.

Concernant les lieux de culte autres que les églises paroissiales, la question s'est posée de leur intégration dans la catégorie légale des édifices du culte. Pour déterminer leur nature juridique, le juge administratif ne s'est pas référé au critère du lieu de culte ayant un titre légal avant la loi de Séparation en raison du caractère restrictif de ce critère : en principe une seule église par paroisse avait un titre légal. Dans deux arrêts du 30 décembre 1910, *Ville de Nîmes*⁸⁰, le Conseil d'Etat a affirmé à propos des cultes israélites et réformé qu'« *un titre légal n'est pas nécessaire pour qu'un édifice soit considéré comme consacré au culte* ». Ainsi, tous les édifices servant à l'exercice du culte sont des édifices culturels. Dès lors, doit être considérée comme un édifice du culte une chapelle de secours servant de lieu de culte à des fidèles éloignés de l'église paroissiale ou une chapelle édifée dans un cimetière du moment où la messe est célébrée à l'intérieur et ce même occasionnellement⁸¹.

2- L'extension de la notion de dépendances immobilières nécessaires à l'église

Comme le souligne le professeur Waline⁸², « *lorsqu'il est établi qu'une église est un édifice du culte protégé par la loi de 1907, jusqu'où s'étend, dans l'espace, la protection de la loi ? En d'autres termes, à quelles 'dépendances' de l'édifice peut-on appliquer l'adage 'accessorium sequitur principale' ?* »

La jurisprudence ancienne avait une conception restrictive et limitative de la notion de dépendances culturelles. Les juridictions civiles ne soumettaient au régime des édifices du culte que les dépendances « *dont le retranchement empêche [l'] église de rester entière et de remplir sa destination* »⁸³. Par exemple, le Tribunal civil et la Cour d'appel de Lyon⁸⁴ ont estimé dans l'affaire *Ville de Lyon contre curé de Saint-Martin-d'Ainay* que le jardin attenant à l'église est « *une dépendance de l'église, formant avec elle un tout indivisible* ». Pour la Cour de Cassation, seule est soumise à un tel régime la « *dépendance nécessaire de l'édifice du culte, indispensable à la destination publique de cet édifice* »⁸⁵. Le Conseil d'Etat avait adopté la même approche dans un arrêt du 22 juin 1934, *Badoual*⁸⁶, pour considérer qu'une bande de terrain entourant l'église est « *une dépendance immobilière nécessaire de l'église* ».

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 20 novembre 1936, *abbé Rivière*⁸⁷, a ensuite étendu la notion de dépendances immobilières nécessaires à l'église en se fondant sur trois critères : la contiguïté de la dépendance avec l'église, le but en vu duquel le bien a été acquis et l'affectation donnée à la dépendance. Le professeur Waline⁸⁸ estime que le critère de l'affectation « *passé donc au premier plan, à la place de l'idée de contiguïté, et cette circonstance est susceptible d'augmenter considérablement le nombre des lieux de culte protégés par l'article 5 de la loi de 1907* ». De même, le Tribunal Administratif de Paris dans

⁷⁹ CE, 18 novembre 1949, *Sieur Carlier*, Recueil p.490 ; JCP 1950 II 5535 note G.V., RDP, 1950, p.178, note Marcel Waline et conclusions François Gazier.

⁸⁰ CE, 30 décembre 1910, *Ville de Nîmes*, Dalloz Périodique, 1912, III, p.130.

⁸¹ CE, 13 juin 1936, *Abbé Bernard*.

⁸² note Waline sous CE, 20 novembre 1936, *Abbé Rivière*, Dalloz périodique, 1939, III, p.1.

⁸³ CA Caen, 11 décembre 1848, Dalloz Périodique, 1850, II, p.16.

⁸⁴ Tribunal civil de Lyon, 16 juin 1911 et CA Lyon, 23 octobre 1912, Sirey, 1913, II, p.106.

⁸⁵ CCass., civ., 7 novembre 1860, Dalloz Périodique, 1860, I, p.484.

⁸⁶ CE, 22 juin 1934, *Badoual*, Dalloz hebdomadaire, 1934, p.464.

⁸⁷ CE, 20 novembre 1936, *Abbé Rivière*, Dalloz périodique, 1939, III, p.1, note Marcel Waline.

⁸⁸ note sous l'arrêt *Abbé Rivière* précité.

un jugement du 8 juin 1971, *Ville de Paris contre Kergo*⁸⁹, a estimé que des locaux commerciaux situés sous la chapelle de l'église « font corps » avec les parties de l'église et « en sont indissociables en tant qu'[ils] en constituent le soubassement ».

De plus, les monuments culturels qui ne sont pas des édifices du culte mais qui ont une destination culturelle comme les calvaires et les croix peuvent être considérés comme des dépendances nécessaires à l'église s'ils sont nécessaires à l'office divin tel que célébré dans la paroisse⁹⁰. Pour l'abbé Kerlévéo, l'association du calvaire à l'église est une « affectation fonctionnelle en vertu de laquelle ce calvaire fait partie de l'équipement culturel de la paroisse et assume une fonction cérémonielle »⁹¹. Les sacristies constituent des dépendances immobilières des églises et sont incorporées au domaine public car indispensables à l'exercice du culte⁹².

A contrario, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 26 décembre 1913, *Abbé Deguille*⁹³, a considéré qu'un cimetière n'est pas une dépendance de l'église « quel que soit son caractère religieux et culturel en droit canonique ».

De même, les presbytères ne font pas partie du domaine public en raison de leur affectation au logement du ministre des cultes et non à l'exercice du culte⁹⁴. Pour le Conseil d'Etat, « il ne saurait être rangé parmi les immeubles affectés au culte »⁹⁵. Toutefois, dans le département d'Alsace-Moselle, étant affectés au « service public » des cultes, les presbytères font partie du domaine public des communes. Par un jugement du 28 août 1987, le Tribunal Administratif de Strasbourg⁹⁶ a confirmé cette position en considérant que le jardin contigu au presbytère est un élément accessoire au logement du ministre qui fait partie du domaine public. De même, les palais épiscopaux de Strasbourg et de Metz mis à la disposition des évêques et archevêques par l'article 71 de la loi du 18 germinal an X font partie du domaine public de l'Etat.

Cependant, la théorie de l'accessoire a été modifiée par le nouveau code de la propriété des personnes publiques. Avant l'entrée en vigueur de ce code, la jurisprudence exigeait que le bien appartienne à une personne publique et que ce bien ait un lien physique ou fonctionnel avec une dépendance du domaine public. Désormais, pour qu'un bien appartienne au domaine public par la théorie de l'accessoire il doit à la fois concourir à l'utilisation d'un bien du domaine public et en constituer un accessoire indissociable⁹⁷. La question est alors celle de savoir si les biens considérés auparavant comme des dépendances nécessaires à l'église peuvent être qualifiés, sous l'empire du nouveau code, comme des biens concourant à l'utilisation de l'église et constituant un accessoire indispensable à celle-ci. Par exemple, les locaux commerciaux situés sous une chapelle d'église ne seraient certainement pas qualifiés d'accessoires indissociables, un local commercial ne concourant pas à l'utilisation culturelle d'une église : la solution du Tribunal administratif de Paris aurait sûrement été différente. A contrario, les biens ayant une destination culturelle et nécessaires à la célébration de la messe devraient être considérés comme des accessoires au sens de l'article L. 2111-2 CG3P.

⁸⁹ TA Paris, 8 juin 1971, *Ville de Paris c/ Kergo*, AJDA, 1972, p.169, note A. De Laubadère.

⁹⁰ CE, 1^{er} avril 1938, *Abbé Laplanche-Coudert*, Recueil, p.339.

⁹¹ KERLEVEO (Abbé Jean), *L'Eglise catholique en régime français de séparation, L'occupation des églises par le desservant et les fidèles*, Imprimerie-Librairie Jean Mordacq, Aire-sur-la-Lys, 1951, p.201.

⁹² CE, 18 mars 1988, *Maron*, JCP, 1988, II, 21152, note J-F Davignon.

⁹³ CE, 26 décembre 1913, *Abbé Deguille*, Recueil, p.1294.

⁹⁴ CE, 29 novembre 1933, *Abbé Roussel*, Dalloz périodique, 1934, III, p.7, conclusions Rivet.

⁹⁵ CE, 11 novembre 1910, *Commune de Ronno*, Recueil, p.766.

⁹⁶ jugement cité dans le *Traité de droit français des religions* p.942 sans référence.

⁹⁷ art L 2111-2 CG3P.

Section 2 : Les occupations d'églises et le domaine public : l'exclusivité de l'affectation

Les églises sont érigées pour permettre la célébration du culte catholique selon les règles canoniques. Lorsque des prêtres schismatiques revendiquent leur droit d'officier, l'occupation de l'édifice constitue une remise en cause de l'affectataire légitime qu'est le curé reconnu par la hiérarchie catholique (§1). Lorsque ce sont des contestataires qui occupent des églises, ce n'est plus l'affectataire légitime qui est contrarié mais l'affectation de l'édifice (§2). Les occupations d'églises recourent donc deux réalités distinctes qu'il convient de distinguer.

§1 : Les occupations par les prêtres non reconnus par la hiérarchie catholique : la remise en cause de l'affectataire légal

Lorsque les églises sont occupées par des prêtres revendiquant leur droit d'exercer le culte, est mise en exergue la question de l'affectataire légitime et légal de l'édifice. A qui revient le droit d'occuper l'église en tant que ministre du culte ? Faute d'application effective de la loi de Séparation, la jurisprudence a dû déterminer l'affectataire légal de l'église (A). Les juges ont résolu les litiges sur la jouissance des lieux de culte en évitant toute immixtion dans les questions religieuses et en se bornant à prendre acte des règles d'organisation générale du culte catholique (B).

A- La détermination de l'affectataire légal de l'église

La loi de 1905 avait prévu l'attribution des églises aux associations cultuelles légalement formées, ces associations devaient être les affectataires des édifices cultuels (1). Face au refus de l'Eglise catholique de créer de telles associations, la loi du 2 janvier 1907 a mis en place un régime dérogatoire qui fait du desservant de la paroisse l'affectataire de l'église (2).

La notion d'affectataire n'a été consacrée que très récemment par le législateur : l'article L. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques fait en effet référence à « *l'affectataire cultuel* ».

1- L'article 4 de la loi de 1905 : la création d'associations cultuelles pour assurer l'exercice du culte

La loi de Séparation a posé le principe de la création d'associations cultuelles destinées à assurer le culte dans l'édifice (a). Ce principe a été appliqué par les cultes protestants et israélites mais pas par le culte catholique (b).

a) Le principe posé par la loi de Séparation

L'article 2⁹⁸ de la loi du 9 décembre 1905 formule le principe de la séparation qui a pour corollaire la suppression du budget des cultes et par conséquent de ses bénéficiaires, les établissements publics du culte. Suite à la disparition de ces établissements, les biens qu'ils possédaient ont dû être réaffectés. Cette réaffectation a donné lieu à une controverse

⁹⁸ Article 2 : « La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte ».

lors des travaux parlementaires. Le député Maurice Allard souhaitait que ces biens soient transférés à l'Etat afin d'éviter que les personnes privées qui les récupéreraient ne deviennent des associations politiques puissantes. Le sénateur Maxime Lecomte, rapporteur du projet devant le Sénat, prônait quant à lui la restitution de ces biens aux fidèles dans la mesure où, par la suppression du service public des cultes, ils n'auraient eu aucun autre moyen de subvention.

La loi de Séparation reprend la position du sénateur Lecomte et prévoit dans son article 4 que « *dans un délai d'un an, à partir de la promulgation de la présente loi, les biens mobiliers et immobiliers des menses, fabriques, conseils, presbytéraux, consistoires et autres établissements publics seront [...] transférés par les représentants légaux de ces établissements aux associations qui, en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice, se seront légalement formées [...], pour l'exercice de ce culte dans les anciennes circonscriptions desdits établissements* ». Le législateur avait ainsi créé la structure juridique pour remplacer les anciens établissements publics du culte : les associations cultuelles.

b) L'échec de la loi pour le culte catholique

Si les cultes protestants et israélites acceptèrent la création d'associations cultuelles, il n'en fut pas de même pour le culte catholique. Le pape Pie X, dans son encyclique *Vehementer nos* du 21 février 1906⁹⁹ dénonce la loi de Séparation et l'abrogation du concordat de 1801 : « *cette loi [...] attribue (dans l'organisation des associations cultuelles) l'administration et la tutelle du culte public non pas à un corps hiérarchique divinement institué par le Sauveur (Jésus-Christ), mais à une association de personnes laïques* ». Les évêques français ont alors essayé de respecter la loi de 1905 tout en restant en communion avec Rome. Dans le diocèse de Besançon, les ministres du culte ont tenté de créer des associations fabriennes et une union diocésaine les 1^{er} mai 1905 et 30 mai 1906. Les diocèses de Bordeaux, Albi, Rouen et Tarentaise ont fait de même. Lors de la réunion à l'archevêché de Paris en juin 1906, les évêques de France décident de se conformer aux dispositions du régime de séparation et d'adapter les associations cultuelles aux particularités du culte catholique. Mais, Pie X, dans son encyclique *Gravissimo officii* du 10 août 1906 refuse la création d'associations cultuelles même adaptées : « *il n'est point permis d'essayer d'associations à la fois légales et canoniques tant qu'il ne constatera pas (le gouvernement français) d'une façon certaine et légale, que la divine constitution de l'Eglise, les droits immuables du Pontife romain et des évêques seront irrévocablement, dans lesdites associations, en pleine sécurité* ».

2- L'intervention de la loi de 1907 : la mise à disposition des églises aux fidèles et aux ministres du culte

La situation de blocage générée par le refus de l'Eglise catholique de créer des associations cultuelles a conduit le législateur à adopter en urgence la loi du 2 janvier 1907 sur l'exercice public des cultes. Lors des débats à la Chambre des députés, M. de Lamarzelle avait expliqué que « *régir le catholicisme en ignorant le pape : c'était vouloir régir le catholicisme en ignorant le catholicisme. [...] La séparation n'est vraie, n'est loyale pour le catholique que lorsque la loi qui la consacre dans un pays laisse le pape maître absolu d'y organiser le culte comme il l'entend.* »¹⁰⁰

La loi de 1907 a ainsi organisé l'exercice public des cultes en l'absence d'associations cultuelles selon deux techniques juridiques. Tout d'abord, l'article 4 autorise

⁹⁹ Pie X, *Vehementer nos*, La documentation catholique, 1906.

¹⁰⁰ M. de Lamarzelle, Séance du Sénat du 28 décembre 1906, JO du 29 décembre 1906, p.1222.

l'exercice public du culte « *par voie de réunions tenues sur initiatives individuelles en vertu de la loi du 30 juin 1881 et selon les prescriptions de l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905* ». Lors de la discussion à la chambre des députés, la question de la nécessité d'une déclaration préalable pour l'exercice du culte a été vivement débattue. Le député Ribot lors de la séance du 21 décembre 1906 avait déclaré : « *Vous allez vous condamner vous-mêmes à faire ce que M.Clémenceau, président du conseil, déclarait dangereux pour ce pays ; vous allez vous acculer vous-mêmes à la nécessité de fermer les églises* »¹⁰¹. La formule large de l'article 4 de la loi de 1907 laissait supposer que les réunions sur initiatives individuelles étaient régies par la loi de 1881 sauf en ce qui concerne la déclaration préalable par référence à l'article 25 de la loi de 1905. La loi du 28 mars 1907 qui supprime le principe de la déclaration pour toutes les réunions publiques a mis fin aux difficultés d'interprétation et a assuré l'exercice public du culte catholique.

Ensuite, l'article 5 de la loi prévoit qu' « *A défaut d'associations cultuelles, les édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront [...] à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion* ». La jouissance gratuite de ces édifices peut être accordée aux ministres des cultes.

A partir de 1921, les relations entre le Saint-Siège et la France sont rétablies et un *modus vivendi* est conclu le 18 mai 1921. L'évêque de Nice, Monseigneur Chapon et l'abbé Ferdinand Renaud envisagent alors la mise en place d'associations diocésaines dès 1922 et élaborent des statuts types. Trois juristes¹⁰², soumis pour avis par le gouvernement ont jugé les statuts proposés conformes à la loi de Séparation. Le Conseil d'Etat, dans un avis du 13 décembre 1923, a quant à lui estimé que « *le projet de statuts présenté est conforme à la loi* ». Le pape Pie XI dans son encyclique du 18 janvier 1924 déclare que l'Eglise catholique n'a « *pas de difficulté à permettre, en vue d'un essai, les associations diocésaines* ». Ainsi, dans chaque diocèse est créée une association diocésaine qui a pour but exclusif de subvenir aux frais et à l'entretien du culte catholique.

B- L'exclusivité de la jouissance aux anciens cultes reconnus

Après la promulgation de la loi du 9 décembre 1905, des associations cultuelles catholiques se sont créées malgré l'interdiction du Saint-Siège et ont désigné des curés pour officier au sein des paroisses. Ces curés ont été privés immédiatement de leurs titres par Rome. Ainsi, des conflits d'attribution sont nés entre les ministres du culte en union avec la hiérarchie catholique et les ministres du culte investis par les associations cultuelles dissidentes. La loi de Séparation fut à l'origine d'un premier schisme.

Après la réforme liturgique décidée par le pape Jean XXIII au cours du concile de Vatican II ouvert le 11 octobre 1962, un second schisme éclata. Ce concile avait pour but de résoudre la crise moderniste. Commencé par Jean XXIII, le concile sera poursuivi à sa mort par Paul VI qui l'achèvera en 1965. L'un des premiers textes votés concerne la liturgie qui peut maintenant être célébrée en langue vernaculaire et non plus en latin.

En matière d'attribution des édifices cultuels catholiques, la jurisprudence aussi bien judiciaire (1) qu'administrative (2) n'a pris en compte que l'investiture épiscopale attribuée par la hiérarchie catholique.

1- La reconnaissance de la seule investiture épiscopale par le juge judiciaire

Dès les premières décisions concernant les conflits d'attribution, les juridictions judiciaires ont jugé que l'attribution d'une église ne pouvait se faire qu'au profit du prêtre affectataire qui reconnaissait la hiérarchie catholique et était en communion avec son

¹⁰¹ M. Ribot, Séance de la chambre des députés du 21 décembre 1906, JO du 22 décembre 1906, p.3391.

¹⁰² H. HEBRARD DE VILLENEUVE, H. BERTHELEMY et R.BEUDANT, *avis des 7 avril et 8 décembre 1923*, avis reproduits in F. HEBRARD, *Associations diocésaines et syndicats ecclésiastiques*, Edition Bureaux de l'administration, Paris, 1925.

évêque. L'exclusivité de l'affectataire apparaît dans deux situations : soit le prêtre légitime est évincé par un autre prêtre nommé par une association culturelle nouvellement créée, soit le prêtre légitime n'est pas encore dans l'église et ne peut pas officier car l'édifice est détenu par un tiers.

Tout d'abord, les juridictions civiles, dans des litiges mettant en cause des prêtres interdits ou en suspens, ont considéré que seul le prêtre catholique avait le droit d'user de l'église. L'abbé Cavaillé, bien qu'ayant été suspendu par son évêque, continuait de venir célébrer la messe dans différentes églises à la demande de certains fidèles. Le Tribunal de Nérac, dans une décision du 9 novembre 1907¹⁰³, a jugé que l'église est un lieu à la disposition de tous les prêtres qui officient conformément au culte romain. Cette solution n'a toutefois pas été reprise par la jurisprudence ultérieure. En effet, après avoir officié la messe dans l'église de Puymasson, l'abbé Cavaillé entendait faire de même dans l'église de Saint-Hilaire-sur-Garonne. La Cour d'appel d'Agen, dans une décision du 19 juillet 1909¹⁰⁴, a estimé qu'« *un prêtre en suspens est sans droit d'officier dans l'église* ».

Dans l'hypothèse où deux prêtres revendiquent la légitimité de leur droit d'occupation dans l'église, les juges civils se réfèrent à la légitimité de l'investiture épiscopale. Le Tribunal civil de Montmédy, dans une décision du 16 août 1907¹⁰⁵, *Abbé Mangin contre maire de Stenay et abbé Constantin*, a constaté que l'abbé Mangin, curé de la paroisse de Stenay depuis 17 ans, a conservé « *la possession de fait* » de l'église « *reconnue par le paragraphe premier de la loi du 2 janvier 1907* ». L'Abbé Constantin qui avait été désigné par l'association culturelle constituée n'est pas considéré comme affectataire de l'église. Les juges font ainsi prévaloir l'antériorité de la jouissance de l'église. Dans une espèce similaire, l'abbé Foltète, désigné par l'Archevêque de Besançon pour officier dans l'église de Cussey-sur-l'Ognon, s'était vu retirer les clefs de l'église par le maire qui avait confié l'exercice du culte à l'abbé Tavel. Le Tribunal civil de Besançon, dans une décision du 5 octobre 1907¹⁰⁶, a jugé que l'abbé Foltète est le « *prêtre catholique légitimement investi par son suprême ecclésiastique des pouvoirs nécessaires conformément aux règles générales d'organisation du culte catholique* ». Cette investiture fait de lui le seul affectataire légitime de l'église. Enfin, le Tribunal civil de Périgueux dans une décision du 17 décembre 1909¹⁰⁷ a accordé l'usage exclusif de l'église au « *prêtre désigné par l'Evêque, lui-même désigné par le Pape de Rome, chef de l'Eglise catholique* » et non au « *prêtre schismatique, non reconnu par l'Evêque et sans droit d'exercer un culte quelconque dans l'église* ». Dans ces différentes espèces, les juges ont fait prévaloir l'antériorité de l'occupation.

Dans un arrêt du 5 février 1912¹⁰⁸, *Félix Colonna et abbé Forcioli contre abbé Antoine Colonna*, la chambre civile de la Cour de Cassation a reconnu la possession de l'église au « *seul ministre du culte institué par l'évêque du diocèse* ». La Cour a, dans un arrêt du 6 février 1912¹⁰⁹, considéré que : « *lorsqu'un conflit s'élève entre deux prêtres pour l'occupation d'une église catholique, l'attribution de celle-ci doit être exclusivement réservée à celui qui se soumet aux règles d'organisation générale du culte dont il se propose d'assurer l'exercice, notamment à celles de la hiérarchie ecclésiastique, et qui demeure en communion avec son évêque* ». Ces deux arrêts ont ainsi posé les deux principes généraux en matière d'affectataire légitime. En premier lieu, les tribunaux doivent constater que le prêtre est ou non « *en communion avec son évêque* » et qu'il possède l'investiture épiscopale. Ensuite, les tribunaux ne doivent pas apprécier la validité et le contenu de l'investiture.

¹⁰³ Tribunal civil de Nérac, 9 novembre 1907, Sirey, 1908, II, p.273, note Tissier.

¹⁰⁴ CA Agen, 19 juillet 1909, Dalloz périodique, 1910, II, p.25.

¹⁰⁵ Tribunal civil de Montmédy, 16 août 1907, Sirey, 1908, II, p.273, note Tissier.

¹⁰⁶ Tribunal civil de Besançon, 5 octobre 1907, Sirey, 1908, II, p.273, note Tissier.

¹⁰⁷ Tribunal civil de Périgueux, 17 décembre 1909, Sirey, 1912, II, p.133.

¹⁰⁸ CCass., civ., 5 février 1912, *Félix Colonna et abbé Forcioli contre abbé Antoine Colonna*, Sirey, 1912, I, p.353, note Mestre.

¹⁰⁹ CCass., civ., 6 février 1912, *Abbé Esdoluc contre Abbé Journiac et commune d'Apchon*, Sirey, 1913, I, p.137, note Mestre.

2- La reconnaissance de la seule investiture épiscopale par le juge administratif

Le juge administratif a tranché la question de la légitimité du desservant de l'église plus tardivement que les juges judiciaires. Le Conseil d'Etat a statué pour la première fois sur la reconnaissance du droit de jouissance de l'église au desservant légitime dans un arrêt du 8 février 1908, *Abbé Deliard*¹¹⁰. Le conseil municipal avait attribué l'église au prêtre nommé par l'association culturelle légalement constituée par un contrat du 20 mai 1907. Par ordonnance du président des référés du Tribunal civil de Riom du 7 septembre 1907, l'église est remise à l'abbé Deliard. Le 11 septembre 1907, le maire prend un arrêté de fermeture de l'église pour prévenir d'éventuels troubles. L'abbé Deliard intente alors un recours pour excès de pouvoir contre cet arrêté. Le Conseil d'Etat annule l'arrêté mais se prononce ni sur le contrat d'attribution de l'église à l'association culturelle ni sur la légitimité de l'abbé Deliard.

Le Conseil d'Etat a clarifié sa position dans un arrêt du 28 juillet 1911, *Rougègre et autres*¹¹¹, en considérant qu'une association culturelle « *qui ne reconnaissait pas la hiérarchie ecclésiastique, qui s'était maintenue en possession de l'église malgré une décision de l'évêque désignant un autre prêtre pour desservir la paroisse [...], ne s'était pas conformée aux règles d'organisation générale du culte catholique suivant l'article 4 de la loi du 9 décembre 1905* ». Dans ses conclusions sur cet arrêt, le commissaire du gouvernement Chardenet avait estimé que « *la conformité aux règles d'organisation générale du culte est la condition primordiale pour qu'une attribution puisse être faite à une association [...]. Un prêtre qui ne se soumet pas à son évêque n'est pas un ministre du culte catholique, et une association qui n'admet point l'organisation de l'Eglise Catholique Romaine, qui n'admet pas sa hiérarchie et les règles de soumission et d'obéissance qu'elle comporte, une association qui n'a à sa disposition qu'un prêtre auquel on a interdit de célébrer le culte catholique, une semblable association ne se conforme pas aux règles générales du culte catholique en même temps qu'elle se trouve dans l'impossibilité d'assurer l'exercice de ce culte conforme aux règles de l'Eglise.* »

La jurisprudence ultérieure confirma cette solution. Dans un arrêt du 14 février 1913¹¹², *Abbé Guitton*, le Conseil d'Etat a considéré que le prêtre Soulié nommé par une association culturelle puis remplacé par l'abbé Guitton désigné par un évêque « *a continué à célébrer contrairement aux règles d'organisation générale du culte dont ladite association se proposait d'assurer l'exercice. Il est constant que l'association est dans l'impossibilité d'obtenir le concours d'un ministre du Culte Catholique [...]. Ainsi elle n'est plus en mesure de remplir son objet. Dès lors l'attribution qui lui a été faite doit être déclarée résolue* ».

Dans l'hypothèse où deux prêtres sont en conflit sans pour autant qu'il y ait eu de création d'association culturelle, le Conseil d'Etat a consacré la même solution. Par exemple, l'abbé Bousquet a été interdit du diocèse de Mende par l'Evêque de Poitiers. Le conseil municipal d'Ardin attribue pourtant l'église de la paroisse à ce prêtre. L'abbé Barraud, désigné par l'Evêque pour remplacer l'abbé Bousquet ne peut donc pas occuper l'église pour célébrer le culte. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 23 janvier 1920, *Abbé Barraud et autres*¹¹³, considère que la jouissance de l'église doit être attribuée à l'abbé Barraud dans la mesure où l'abbé Bousquet ne se soumet pas à la hiérarchie ecclésiastique.

Plus récemment, les juridictions administratives ont dû se prononcer sur la question des occupations par les prêtres du mouvement traditionaliste. Dans la commune de Chemillé, l'association Saint-Pie V de l'Ouest avait demandé au conseil municipal la mise à disposition de l'église Notre-Dame-de-Chemillé pour pratiquer le culte catholique selon « *la liturgie traditionnelle de l'Eglise catholique définie notamment par le concile de Trente* ». Suite au refus du conseil municipal, l'association a saisi le Tribunal Administratif de Nantes¹¹⁴ qui a jugé que l'association était en opposition avec le Saint-Siège et que « *les dispositions*

¹¹⁰ CE, 8 février 1908, *Abbé Deliard*, Recueil, p.127.

¹¹¹ CE, 28 juillet 1911, *Rougègre et autres*, Sirey, 1912, III, p.97, conclusions Chardenet.

¹¹² CE, 14 février 1913, *Abbé Guitton*, Recueil, p.214, conclusions Corneille.

¹¹³ CE, 23 janvier 1920, *Abbé Barraud et autres*, Sirey, 1924, III, p.48.

¹¹⁴ TA Nantes, 2 juin 1977, *Association Saint-Pie V de l'Ouest*, AJDA, 1977, p.632, note F.Moderne.

combinées de l'article 4 de la loi du 9 décembre 1905 et 5 de la loi du 2 janvier 1907 [...] exigent que l'attribution de cet édifice soit faite en conformité avec les règles d'organisation générale de ce culte, lesquelles comprennent la soumission à la hiérarchie catholique ».

Dans la commune de Bordeaux, l'église Saint-Eloi n'avait plus de curé depuis 1973 et était fermée au culte depuis 1981. En 2002, l'association Eglise Saint-Eloi, issue du mouvement lefebvriste, s'est créée afin de restaurer l'église et a signé une convention de mise à disposition de l'église avec le maire de Bordeaux. La Cour administrative d'appel de Bordeaux¹¹⁵, statuant sur appel du jugement du Tribunal administratif de Bordeaux du 20 décembre 2002¹¹⁶, a estimé que l'église Saint-Eloi n'a pas été désaffectée et que celle-ci reste donc à la disposition des fidèles et du ministre des cultes qui respecte la hiérarchie ecclésiastique. La délibération autorisant la signature de la convention de mise à disposition de l'église est annulée dans la mesure où l'association Eglise Saint-Eloi ne se soumet pas à l'Eglise catholique.

§2 : Les occupations par des contestataires politiques : la remise en cause de l'exclusivité de l'affectation cultuelle

Des contestataires entendent souvent occuper les églises pour faire valoir leurs droits. Or, la loi de 1905 puis celle de 1907 ont réservé l'affectation des églises à l'exercice du culte et aux fidèles catholiques¹¹⁷ et non à l'exercice de revendications politiques (A). Les fidèles sont alors dans une situation juridique légale alors que les occupants contestataires sont sans titre légal dans l'église (B).

A- L'affectation exclusive au culte et aux fidèles catholiques

La loi de 1905 a prévu une affectation des églises exclusive et limitative au culte (1) qui présente certains caractères particuliers (2).

1- L'affectation exclusive, limitative et intégrale prévue par la loi de 1905 et par la jurisprudence

Les églises sont affectées exclusivement au culte (a) et seules quelques dérogations sont tolérées (b).

a) L'affectation exclusive au culte

Cette affectation avait suscité de vifs débats lors de l'adoption de la loi de séparation. Le ministre de l'instruction publique, M. Briand, dans sa circulaire du 1^{er} décembre 1906¹¹⁸, avait considéré que les églises étaient affectées à l'exercice du culte et gardaient cette affectation pour une durée illimitée. Cette affectation résulte de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 pour les églises appartenant aux communes, départements et à l'Etat et de l'article 4 pour celles appartenant aux menses et aux fabriques. Les églises devaient conserver leur affectation antérieure jusqu'à ce qu'une décision contraire soit prise (un décret ou une loi de désaffectation pour les édifices de l'article 13). Pour le ministre, il est

¹¹⁵ CAA Bordeaux, 27 avril 2004, *Association Eglise Saint-Eloi*, JCP A, 17 mai 2004, n°21, p.730, note E.Tawil.

¹¹⁶ TA Bordeaux, 20 décembre 2002, Savary et Mgr Ricard, AJDA, 2003, p.390, conclusions Dronneau.

¹¹⁷ Le terme « fidèles » désigne à la fois les fidèles *stricto sensu* et le ministre des cultes.

¹¹⁸ Circulaire du 1^{er} décembre 1906 relative *aux conditions d'exercice du culte public à défaut d'associations cultuelles*, JO du 2 décembre 1906.

interdit de « *détourner ces édifices de leur destination en les faisant servir, ne fût-ce que d'une façon momentanée, à d'autres usages que le culte* » et le culte doit pouvoir s'exercer « *comme par le passé* ».

Le député M. Allard, lors de la séance à la Chambre des députés du 5 novembre 1906¹¹⁹, avait réfuté la thèse de M. Briand et estimait que ce dernier confondait l'affectation et l'usage. L'affectation au culte pendant deux ans était pour lui « *une affectation purement platonique* ». Le député M. Puech, lors de la séance à la Chambre des députés du 12 novembre 1906¹²⁰, avait expliqué que depuis la loi de séparation l'affectation avait disparu faute de texte la prescrivant.

La loi du 2 janvier 1907 a mis fin à la controverse et confirme l'interprétation donnée par le ministre M. Briand sur cette affectation. L'article 5 alinéa 1^{er} dispose en effet que « *les édifices affectés à l'exercice du culte, [...], continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres des cultes pour la pratique de leur religion* ».

L'affectation des églises au culte est donc certaine, légale et exclusive. Il résulte en effet de l'article 13 4° de la loi de 1905 que les édifices qui « *sont détournés de leur destination* » pourront être désaffectés. Comme le souligne l'abbé Kerlévéo¹²¹, « *l'église étant limitée dans sa fonction, il va de soi que sa destination s'oppose à son utilisation pour des fins très manifestement contraires à sa finalité* ». L'usage d'une église doit donc être exclusif de tout autre usage que l'exercice du culte même si l'usage n'est constitutif d'aucun trouble et même s'il n'offense pas les fidèles. La jurisprudence a ainsi reconnu cette exclusivité, « *conséquence logique et normale de l'affectation des églises à l'exercice du culte et de leur mise à disposition pour la pratique de la religion catholique* »¹²². L'Église catholique considère à cet égard que les églises ne peuvent servir qu'aux cérémonies cultuelles et tout autre usage profane est sacrilège.

Tout d'abord, l'introduction dans l'église d'un convoi funèbre civil pour une cérémonie laïque est un acte profanatoire contraire à l'affectation de l'église. La Cour d'appel de Bourges, dans une décision du 28 juin 1909, *Bourdier contre Marchand maire de Gouloux*¹²³, a jugé que « *si [un enterrement] est célébré dans une église, mais sans la présence, et surtout contre le gré du desservant, il se trouve contraire à l'affectation exclusivement cultuelle de l'église* ». Pour la Cour de Pau, un enterrement civil dans une église est « *un simulacre d'enterrement religieux* »¹²⁴. Il en va de même concernant les sonneries de cloches à l'occasion de cérémonies non cultuelles. Les cloches sont affectées au culte et, en dehors des cas prévus par le décret du 16 mars 1906 étudiés infra, elles ne peuvent servir que pour les cérémonies catholiques.

Les juges ont ensuite accentué le caractère exclusif de l'affectation en considérant qu'une utilisation non cultuelle même si elle n'est pas profanatoire est illégale. Dès lors, le Conseil d'État, dans un arrêt du 9 janvier 1931, *Abbé Cadel*¹²⁵, a estimé que le fait pour un maire de déposer le corps d'un noyé dans une église est un usage profane du lieu de culte et a ainsi censuré pour excès de pouvoir la décision du maire. Dans un arrêt du 15 juillet 1938, *Association cultuelle d'Allondans-Dung et Consistoire de Montbéliard*¹²⁶, le Conseil d'État a annulé la délibération du conseil municipal de Dung qui autorisait la division d'un local servant au culte en une salle d'école et un oratoire. De même, un terrain contigu à une église appartenant à une personne privée et légué pour qu'il soit affecté à une église en

¹¹⁹ Chambre des députés, séance du 5 nov. 1906, JO débats parlementaires 6 nov. 1906, p.2393.

¹²⁰ Chambre des députés, séance du 12 nov. 1906, JO débats parlementaires 13 nov. 1906, p.2479.

¹²¹ KERLEVEO (Abbé Jean), *L'Église catholique en régime français de séparation, L'occupation des églises par le desservant et les fidèles*, Imprimerie-Librairie Jean Mordacq, Aire-sur-la-Lys, 1951 p. 248.

¹²² Bonnard (Roger) note sous CE, 9 janvier 1931, *Abbé Cadel*, Sirey, 1931, III, p.41.

¹²³ CA Bourges, 28 juin 1909, *Bourdier contre Marchand maire de Gouloux*, Sirey, 1909, II, p.241.

¹²⁴ CA Pau, 27 juin 1910, Dalloz périodique, 1911, II, p.105.

¹²⁵ CE, 9 janvier 1931, *Abbé Cadel*, Sirey, 1931 III, p.41, note Roger Bonnard.

¹²⁶ CE, 15 juillet 1938, *Association cultuelle d'Allondans-Dung et Consistoire de Montbéliard*, Recueil, p. 673.

construction ne peut pas être utilisé pour agrandir la cour de récréation de l'école paroissiale, l'affectation étant intégrale¹²⁷.

b) Les dérogations possibles

Les églises peuvent être sous certaines conditions affectées à des usages profanes : les sonneries civiles et les utilisations à des fins culturelles. L'article L. 2123-7 du nouveau code de la propriété des personnes publiques consacre la notion de superposition d'affectations. Un bien du domaine public peut en effet « *faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec ladite affectation* »¹²⁸.

✓ *Pour les sonneries civiles*

L'article 51 du décret du 16 mars 1906 a précisé que « *les cloches, servant à l'exercice public du culte, peuvent être employées aux sonneries civiles, dans les cas de péril commun, qui exigent un prompt secours. Si elles sont placées dans une église appartenant à l'Etat, au département ou à la commune, ou attribuées à l'association cultuelle en vertu de la loi du 9 décembre 1905, elles peuvent en outre, être utilisées dans les circonstances où cet emploi est prescrit par les dispositions des lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux* ».

L'usage des cloches comme tocsin est devenu très rare en raison de l'installation des sirènes civiles. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 30 novembre 1945, *Sieur Faure*¹²⁹, fait état de cette utilisation : « *le requérant avait été alerté par le tocsin, dont la sonnerie présente le caractère d'un appel adressé à l'ensemble des habitants* ».

Concernant les autres usages civils des cloches, la jurisprudence a une conception très limitative. Seules les sonneries civiles qui se rattachent soit à des dispositions légales ou réglementaires soit à des habitudes locales antérieures à 1905 sont légales.

La jurisprudence approuve l'utilisation des cloches pour « *annoncer la Fête nationale, les 13 et 14 juillet et autres solennités nationales* »¹³⁰. Pour les fêtes nationales, le juge n'exige plus depuis 1927 qu'il existe une tradition locale car « *en instituant par les lois des 6 juillet 1880, 10 juillet 1920 et 24 octobre 1922 les fêtes nationales du 14 juillet, de Jeanne d'Arc et de l'anniversaire de l'Armistice, le législateur a entendu qu'elles seraient célébrées dans toute la France suivant les formes dans lesquelles les fêtes de cette nature ont été toujours célébrées, c'est-à-dire avec les sonneries des cloches des églises* »¹³¹.

Dans les communes, ne seront légales que les sonneries liées à une tradition locale. Sont ainsi contraires à l'affectation cultuelle, les sonneries annonçant « *les heures des repas, celle de la reprise des travaux des champs et celle de la clôture du scrutin les jours des élections, pour rappeler les enfants à l'école, pour annoncer par un glas le décès des habitants* »¹³², « *les patronales et locales* »¹³³, « *l'ouverture et la fermeture des scrutins* »¹³⁴ ou enfin « *l'heure des repas, l'heure de la traite des vaches, le prochain passage du laitier, [et] l'arrivée du percepteur en tournée de recettes* »¹³⁵. Un jugement du Tribunal Administratif de Lille du 15 janvier 2004¹³⁶, *M. et Mme Duavrand et autres*, a fait une application de la

¹²⁷ TA Lille, 1^{er} juillet 1954, *Abbé Dubois contre commune de Wasquehal*, Revue pratique de droit administratif, 1954, p.313, note Yves Desmurs-Moscet.

¹²⁸ Art L 2123-7 CG3P.

¹²⁹ CE, ass., 30 nov. 1945, *Sieur Faure*, Recueil, p.245.

¹³⁰ CE, 19 juin 1914, *Abbé Collée*, Recueil, p.728 ; CE, 9 mars 1929, *Abbé Dumas*, Recueil, p.286.

¹³¹ CE, 3 juin 1945, *Abbé Fournié*, Recueil, p. 636.

¹³² CE, 26 mai 1911, *Abbé Durand curé de Parizot*, Recueil, p.620.

¹³³ CE 12 janvier 1912, *Abbé Hugot*, Recueil, p.33.

¹³⁴ CE, 28 juillet 1911, *Abbé Anzia*, Recueil, p.885.

¹³⁵ CE, 30 janvier 1920, *Abbé Duponchel*, Recueil, p.107.

¹³⁶ TA Lille, 15 janvier 2004, *M. et Mme Duavrand et autres*, AJDA, 12 avril 2004, note Nathalie Wolff, p.778.

jurisprudence traditionnelle et a estimé qu'il n'existait pas dans la commune un « usage local autorisant le nombre et la durée des sonneries civiles en cause ». Selon Nathalie Wolff, « ce jugement montre que le contentieux des sonneries de cloches n'est pas tombé complètement en désuétude et que le juge applique avec une remarquable constance les principes dégagés au début du XX^e siècle ». Mais la Cour administrative d'appel de Douai, dans une décision du 26 mai 2005¹³⁷, a annulé le jugement dans la mesure où un usage local a existé et les sonneries n'engendrent pas un bruit excessif. Il est intéressant de noter que cette espèce intervient dans un contexte différent des contentieux du début du siècle dans la mesure où le litige est lié aux nuisances sonores.

✓ *Pour les églises classées ou inscrites : l'usage culturel*¹³⁸

Certains édifices culturels catholiques présentent un intérêt historique et artistique tel qu'ils sont classés ou inscrits au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. A l'affectation culturelle de ces édifices se superpose une affectation culturelle. Pour Bernadette Duboscq et Pierre Moulinier¹³⁹, « les édifices culturels, qu'on le veuille ou non, sont entrés de plein-pied dans la galaxie culturelle ». Les églises, bien que toujours affectées au culte, peuvent être utilisées à des fins culturelles comme l'organisation d'évènements artistiques ou de visites touristiques. L'article 17 de la loi de 1905 prévoit à ce titre la visite gratuite des édifices culturels classés.

2- Les caractères de l'affectation

L'affectation culturelle est une jouissance gratuite en vertu de l'article 5 § 2 de la loi du 2 janvier 1907. Une commune ne peut pas percevoir de loyer sur une église¹⁴⁰. Cette solution découle du régime du domaine public qui implique le principe de gratuité des utilisations collectives des dépendances¹⁴¹ sauf textes contraires.

L'affectation culturelle est perpétuelle, elle demeure jusqu'à désaffectation de l'édifice. Les désaffectations implicites n'existent pas : l'affectation perdure même en cas de démolition de l'édifice¹⁴², d'accord du desservant pour un usage civil¹⁴³, l'absence de culte¹⁴⁴. L'article 13 de la loi de 1905 précise les cinq hypothèses dans lesquelles les édifices culturels pourront être désaffectés par décret en Conseil d'Etat, cette possibilité a été utilisée que très rarement¹⁴⁵. Le décret du 17 mars 1970¹⁴⁶ portant déconcentration en matière de désaffectation des édifices culturels a précisé le régime de désaffectation en cas d'absence de célébration du culte pendant plus de six mois : désormais un arrêté préfectoral peut prononcer la désaffectation si l'autorité religieuse a donné son accord écrit et si le conseil

¹³⁷ CAA Douai, 26 mai 2005, *M. et Mme Duavrant et autres*, requête N° 04DA00251.

¹³⁸ Voir à ce sujet UNTERMAIER (Elise), *Culte, Culture et domanialité publique : l'organisation de concerts dans les églises*, mémoire DEA droit public Université Lyon 3 2004 (texte imprimé), Publication Université Jean Moulin Lyon 3, collection des mémoires de droit de l'équipe de droit public, Lyon 2005.

¹³⁹ DUBOSCQ (Bernadette) et MOULINIER (Pierre), *Eglises, chapelles et temples de France : un bien commun familial et menacé*, La documentation française, 1987, p.91.

¹⁴⁰ CE, 14 mars 1912, Commune de Saint-Dezery, Recueil, p.299.

¹⁴¹ Le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 12 juillet 1979 *Ponts à péage* a jugé que « si la liberté d'aller et venir est un principe à valeur constitutionnelle, celui-ci ne saurait faire obstacle à ce que l'utilisation de certains ouvrages donne lieu au versement d'une redevance » et que le principe de gratuité n'est pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République, RDP, 1979, p.1726.

¹⁴² CE, 18 mars 1988, *Maron*, JCP G, 1988, II, n°21152, observations J-F Davignon.

¹⁴³ CAA Bordeaux, 27 avril 2004, *Association Eglise Saint-Eloi*, JCP A, 17 mai 2004, n°21, note Emmanuel Tawil, p.730.

¹⁴⁴ CE, 30 décembre 2002, *Commune de Pont-Audemer*, requête n°248787.

¹⁴⁵ Par exemple le décret du 20 juin 1958 a désaffecté l'église de Trappe à Confolent-Port-Dieu.

¹⁴⁶ Décret n°70-220, JO 18 mars 1970, p.2606.

municipal en fait la demande. Tout désaffectation pour un motif autre qu'un de ceux énumérés à l'article 13 doit être prononcée par une loi¹⁴⁷.

B- L'occupation des églises : du titre légal des fidèles à l'illégalité des contestataires

Si les fidèles ne sont plus considérés comme des occupants sans titre du domaine public culturel mais sont titulaires d'un titre légal (1), les contestataires pénétrant dans les églises sont bien des occupants sans titre juridique contrevenant à la loi de 1905 (2).

1- La nature de l'occupation exclusive de l'église par les fidèles et le desservant

La doctrine et les politiques (a) comme la jurisprudence (b) ont affirmé progressivement le droit de jouissance des fidèles et du desservant sur les églises en un titre légal.

a) Les positions doctrinales et politiques

Suite au refus de l'Eglise catholique de constituer des associations culturelles le législateur intervint à nouveau avec la loi du 2 janvier 1907. L'article 5 § 1, texte fondamental de cette loi, dispose qu' « à défaut d'associations culturelles, les édifices consacrés au culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissés, à la disposition des fidèles et des ministres du culte, pour la pratique de leur religion ». Le ministre des cultes, M. Briand, a affirmé lors de la séance du 21 décembre 1906¹⁴⁸ à la Chambre des députés, que « le hasard de la rencontre entre les fidèles et le curé donne une sorte de jouissance précaire de l'église ». Pour le sénateur M. De Las Cases, « les prêtres et les fidèles pourront entrer dans l'église comme on entre dans un halle ou un marché »¹⁴⁹. Lors de l'exposé des motifs à la Chambre des députés¹⁵⁰, M. Briand a déclaré que les fidèles et les prêtres « occuperont l'édifice sans titre juridique ». Dans sa circulaire du 3 février 1907, il précise qu'ils « n'auront qu'une possession de fait ».

La qualification d'« occupants sans titre juridique » a suscité beaucoup d'interrogations au sein de la doctrine quant à son sens et sa portée. Pour Achille Mestre¹⁵¹, « tous les fidèles, tous les catholiques ont donc une même aptitude légale à pénétrer dans les églises catholiques, comme tous les promeneurs ont une même aptitude à entrer dans un jardin public. Il ne saurait être question de droit subjectif des 'fidèles' sur l'église ». Lucien Crouzil¹⁵² avait analysé les fidèles comme un « public vague, indéterminé, incapable de devenir le sujet d'un droit ». L'occupation des églises par les catholiques s'apparente au droit d'usage des articles 625 et suivants du Code Civil pour M. Tessier¹⁵³ ou au prêt à usage des

¹⁴⁷ par exemple la loi du 8 avril 1914 porte désaffectation de la tour de Saint-Paterne à Orléans, JO 10 avril 1914, p.3414.

¹⁴⁸ JO 22 décembre 1906, débats parlementaires, p.3397.

¹⁴⁹ Séance du Sénat du 28 décembre 1906, JO 29 décembre 1906, débats parlementaires, p.1219.

¹⁵⁰ Dalloz périodique, 1907, IV, p.1.

¹⁵¹ Note Achille Mestre sous CCass, 5 février 1912, *Félix Colonna et abbé Forcioli c/ Abbé Antoine Colonna*, Sirey, 1912, I, p.353.

¹⁵² CROUZIL (Lucien), *Le droit d'occupant dans les églises*, RDP, 1923, p.455.

¹⁵³ Note Sirey, 1908, II, p.273.

articles 1875 et suivants du Code Civil pour M. Roux¹⁵⁴. Pour Roger Bonnard¹⁵⁵, la qualification d'occupants sans titre ne signifie pas occupation de fait. En effet, l'article 5 § 2 et § 3 de la loi de 1907 prévoit un mode légal d'occupation des églises assorti d'un titre juridique : l'acte administratif d'attribution nominative de jouissance. Au contraire, l'occupation des églises catholiques par les fidèles et les desservants ne résulte pas d'un titre juridique nominatif. L'occupation sans titre juridique des catholiques n'est qu'une expression permettant de l'opposer à l'occupation résultant d'un acte nominatif spécial. La situation des fidèles et des ministres du culte est une « *occupation de droit* ».

b) Les positions jurisprudentielles

A partir de 1907, les tribunaux ont reconnu aux fidèles un droit de jouissance mais le refus de constituer des associations cultuelles est considéré comme les privant d'une « *situation privilégiée* ». Le droit d'occupation des édifices du culte par les fidèles n'était ni un droit de gestion, ni d'administration, ni d'usage, ni d'habitation : les fidèles ne sont pas locataires.¹⁵⁶ Les fidèles ont un droit d'occupation dans les églises fondé sur l'article 5 de la loi de 1907 qui n'est pas « *une simple détention de fait, révocable ad nutum* » ni « *un usage à titre de simple tolérance, plus ou moins révocable au gré de l'Administration [...] mais un véritable droit de jouissance propre* »¹⁵⁷. En 1921, la juridiction civile suprême « *porte le coup de grâce à la théorie dite de l'occupation sans titre juridique* »¹⁵⁸ en déclarant que les catholiques ont un « *titre légal résultant* » de l'affectation prévue par l'article 5.

L'article L. 2121-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que « *les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique* ». L'utilisation de l'église par les fidèles et par le desservant est conforme à l'affectation cultuelle. Il apparaît donc clairement que les catholiques peuvent légalement pratiquer leur religion au sein des édifices cultuels.

2- L'occupation illégale des églises par les contestataires

Les contestataires occupant les églises sont dans une situation irrégulière à deux égards. Ils sont des occupants sans titre du domaine public (a) et entravent la loi de 1905 par l'immixtion de revendications politiques (b).

¹⁵⁴ Note Sirey, 1911, I, p.65.

¹⁵⁵ note Roger Bonnard sous CE, 9 janvier 1931, *Cadel*, Sirey, 1931, III, p.41.

¹⁵⁶ Tribunal civil de Marmande, 27 décembre 1907, Dalloz périodique, 1910, II, p.93.

¹⁵⁷ Tribunal civil de Châtillon-sur-Seine, 12 juillet 1910, Dalloz périodique, 1911, II, p.105.

¹⁵⁸ note Achille Mestre sous CCass., civ., 5 janvier 1921, Sirey, 1921, I, p.145.

a) La constitution d'une occupation sans titre du domaine public

Les églises sont souvent le siège d'occupations par des prostituées, des demandeurs d'asile, ... Ces occupations ne peuvent être assimilées à l'occupation légale des fidèles catholiques, un fidèle étant celui qui entre dans une église pour assister à une cérémonie religieuse ou pour se recueillir. Le canon 204 du Code de droit canonique de 1983 précise que les fidèles sont ceux qui « *sont appelés à exercer [...] la mission que Dieu a confiée à l'Eglise pour qu'elle l'accomplisse dans le monde* ». Juridiquement, les fidèles sont ceux qui sont reconnus par le prêtre en communion avec son évêque comme acceptant des dogmes de l'Eglise catholique et pratiquant le culte¹⁵⁹. Si les occupants ponctuels des édifices cultuels revendiquant un droit quelconque autre que celui dont peut se prévaloir un catholique peuvent être considérés comme des fidèles au sens du droit canonique, ils ne sont pas dans la même situation juridique que les fidèles assistant aux offices telle que décrite supra. Ils ne viennent pas dans l'église pour pratiquer leur religion mais pour mettre en avant une revendication.

Ainsi, les contestataires occupent les églises, biens appartenant au domaine public, sans titre légal et doivent être considérés comme des occupants sans titre du domaine public.

b) L'interdiction des réunions politiques dans les églises

L'article 26 de la loi du 9 décembre 1905 interdit les réunions politiques « *dans les locaux servant habituellement à l'exercice du culte* ». L'article 29 punit de peines de police « *ceux qui ont organisé la réunion ou la manifestation, ceux qui y ont participé en qualité de ministres du culte, et dans le cas des articles 25 et 26, ceux qui ont fourni le local* ».

Il n'existe aucune définition législative de la notion de réunion. Le commissaire du gouvernement M. Michel, dans ses conclusions sur l'arrêt *Benjamin*¹⁶⁰ définit la réunion comme « *un groupement momentané de personnes formé en vue d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions, en vue de se concerter pour la défense d'intérêts* ». La réunion a pour objet l'échange d'idées ou d'opinions en vue de se concerter pour la défense d'intérêts communs¹⁶¹. L'occupation des églises par les contestataires peut être assimilée à une réunion au sens de la jurisprudence.

Les revendications de ces occupants sont nettement politiques : demande d'un statut légal pour la prostitution, demande de titres de séjour, ...Ce caractère politique a été souligné par les juridictions aussi bien française qu'européenne¹⁶². Leur occupation tombe sous le coup de la sanction prévue par la loi de Séparation.

La reconnaissance de domanialité publique des églises fondée sur l'affectation perpétuelle au culte n'est intervenue que progressivement. Ce n'est que cent ans après la promulgation de la loi de 1905 que le législateur confirme l'appartenance au domaine public des édifices cultuels des personnes publiques, sans pour autant qualifier clairement l'affectation¹⁶³.

¹⁵⁹ CA Agen, 19 juillet 1909, Dalloz périodique, 1910, II, p.25.

¹⁶⁰ Conclusions sur CE, ass., 19 mai 1933, *Benjamin*, Recueil, p.541, Dalloz, 1933, III ,p.354 ;Sirey, 1934, III, p.1, note A. Mestre.

¹⁶¹ CE, 6 août 1915, *Delmotte*, Recueil, p.275, conclusions Corneille.

¹⁶² CEDH, 2° section, 9 avril 2002, *Cissé c/ France*, note Europe- Juris-classeur, aout/sept. 2002, n° 312 - note Michel Levinet, RDP, n°3-2003, p.712. Voir annexe.

¹⁶³ Voir en ce sens : UNTERMAIER (Elise), *Les églises et le code général de la propriété des personnes publiques – A propos de l'article L. 2124-31*, AJDA 27 novembre 2006, p. 2210.

Sur ce bien singulier du domaine public, vont alors devoir être conciliées différentes prérogatives : celles du ministre du culte en tant qu'affectataire et celles de l'administration en tant que personne publique propriétaire.

Chapitre 2^{ème} : La nécessaire conciliation des pouvoirs de police du ministre du culte et des autorités administratives

Les églises ne sont pas des immeubles du domaine public comme les autres. Les édifices cultuels sont à la jonction de la sphère spirituelle (la religion) et de la sphère temporelle (l'Etat). En tant que bien affecté au culte, l'église doit être le lieu où le desservant puisse exercer son autorité. En tant que bien appartenant au domaine public, l'église doit aussi être le lieu où les autorités publiques exercent leur compétence. Au sein des édifices cultuels, une conciliation entre les pouvoirs du curé et les pouvoirs des autorités publiques doit être assurée. Cette conciliation a été opérée par les juges dans un esprit de pragmatisme. Supérieur hiérarchique des fidèles, le prêtre dispose de certaines prérogatives dans son église (Section 1). L'Etat dispose quant à lui de pouvoirs de police administrative dans les églises (Section 2).

Section 1 : Les prérogatives du ministre des cultes à l'intérieur de l'église

Le curé est le chef spirituel des croyants au sein de son église comme le Pape est le chef spirituel des catholiques dans le monde et comme Dieu est le chef spirituel des croyants. En droit, le ministre des cultes est certes le supérieur hiérarchique des fidèles mais il reste une personne privée. Or, les édifices du culte catholique appartiennent pour la plupart au domaine public et le desservant en tant qu'affectataire de l'édifice doit disposer de certaines prérogatives dans l'édifice. Ces pouvoirs sont juridiquement difficiles à définir tant la nature des relations entre le pouvoir étatique et le pouvoir spirituel sont complexes (§1). Les pouvoirs de police du curé dans son église semblent se limiter à la gestion interne de l'édifice cultuel (§2).

§1 : La nature du pouvoir du ministre du culte : un pouvoir de police sacerdotale

Aussi bien les fondements (A) que la nature (B) des prérogatives du ministre des cultes sont ambigus et difficiles à appréhender sans prendre en considération les règles établies par la religion catholique.

A- Les sources du pouvoir de « police » du ministre des cultes

Si sous le régime concordataire les pouvoirs du ministre des cultes avaient pour fondement précis la loi du 18 germinal an X (1), il en va différemment en régime de séparation où les juges ont dû faire recours aux principes de droit canon pour asseoir la compétence du curé (2).

1- L'existence d'une police des cultes antérieurement à la loi de Séparation et consacrée par la loi du 18 germinal an X

La loi du 18 germinal an X consacre l'existence d'une « police des cultes » au profit du desservant de l'église (a) et protège l'exercice de cette police par la création du recours pour abus (b).

a) L'exercice de la police des cultes

Les pouvoirs de direction des ministres du culte sur leurs paroisses avaient pour fondement les dispositions de la convention du 26 messidor an IX entre la France et le pape Pie VII et la loi du 18 germinal an X. L'article 12 de la loi du 18 germinal déclarait que « *toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées, nécessaires au culte, seraient remises à la disposition des évêques* ». L'article 9 de la convention de l'an IX disposait que « *Le culte catholique serait exercé sous la direction des archevêques et évêques dans leurs diocèses, et sous celles des curés dans leurs paroisses* ». Le Tribunal des conflits, dans un arrêt du 2 avril 1881, *Sieur Beaupertuis*¹⁶⁴, a confirmé que « *la police intérieure de l'église appartient au curé ou au desservant* ».

Le gouvernement pouvait, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 18 germinal, prendre des règlements de police pour assurer la tranquillité publique. Le maire pouvait interdire les processions sur les voies publiques. A partir de 1880, les relations entre les autorités religieuses et administratives devinrent de plus en plus conflictuelles et les maires prirent de plus en plus d'arrêtés empiétant sur les pouvoirs des ministres du culte. C'est dans ce cadre de « *querelles de clocher* »¹⁶⁵ que le Conseil d'Etat a été amené à intervenir par le biais du recours pour abus.

b) La protection juridique de la police des cultes par le recours pour abus

Le recours pour abus est une procédure permettant de sanctionner des actes ou des comportements abusifs subis ou causés par un ministre du culte. Le mécanisme était prévu par les dispositions des articles 6, 7 et 8 des Actes organiques du 18 germinal An X. L'article 6 disposait qu' « *Il y aura recours au Conseil d'Etat, dans tous les cas d'abus de la part des supérieurs et autres personnes ecclésiastiques. Les cas d'abus sont, l'usurpation ou l'excès de pouvoir, la contravention aux lois et règlements de la République, l'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France, l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'église gallicane, et toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression, ou en injure, ou en scandale public.* » L'article 7 ajoutait « *Il y aura pareillement recours au conseil d'état, s'il est porté atteinte à l'exercice du*

¹⁶⁴ TC, 2 avril 1881, *Sieur Beaupertuis*, Recueil, p.396, conclusions Gomel.

¹⁶⁵ Expression utilisée par Claude Goyard in *Police des cultes et Conseil d'Etat : du concordat à la séparation*, Revue administrative, 1984, p. 337.

culte et à la liberté que les lois et les règlements garantissent à ses ministres. » Les recours pouvaient être formés par les fidèles, les citoyens n'appartenant pas à la religion catholique, les curés, les évêques, les maires et les préfets.

Le professeur Goyard¹⁶⁶, a classé les recours pour abus en cinq catégories : « *le contentieux des affaires de haute police en matière religieuse* », « *le contentieux canonique ou sacerdotale* », « *le contentieux sacramentaire* », « *le contentieux de l'honorabilité* », « *le contentieux proprement administratif des abus* ». Ce dernier contentieux a été le plus important de 1880 à 1897 et concerne les atteintes portées par les pouvoirs publics à l'exercice public des cultes et aux pouvoirs des ministres du culte. Si un fidèle ou un desservant estimait qu'un acte administratif entravait leur liberté et décidait de passer outre, il était poursuivi devant le tribunal de police et pouvait invoquer l'exception d'abus. Le tribunal devait surseoir à statuer et le juge administratif était saisi de la question de l'abus.

La procédure du recours pour abus et la loi du 18 germinal an X ont disparu en même temps qu'a été adoptée la loi de Séparation.

2- La « reconnaissance implicite » de la hiérarchie catholique : le fondement des prérogatives du ministre des cultes sous la Séparation

La loi du 9 décembre 1905 a supprimé l'article 9 de la loi du 18 germinal an X et n'a pas introduit de disposition sur la supériorité sacerdotale des prêtres sur les fidèles. L'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 ne fait pas de distinction entre les fidèles et le curé, ils sont rangés sur la même ligne. Le professeur Chavegrin¹⁶⁷, se posait la question de savoir si « *le législateur n'[avait]-t-il pas voulu assurer à tous les mêmes avantages ? Et, si les avantages sont identiques, les obligations peuvent-elles être dissemblables ? Le curé n'ayant pas plus de droits que le premier venu de ses paroissiens, comment aurait-il plus de responsabilités ?* ».

La jurisprudence a très tôt affirmé la prééminence sacerdotale du ministre du culte dans son église en considérant que les lois du 9 décembre 1905 et du 2 janvier 1907 ont consacré implicitement la hiérarchie catholique. L'article 1er de la loi de séparation pose le principe du libre exercice des cultes et l'article 5 de la loi de 1907 précise ce principe. Pour la religion catholique, l'exercice du culte suppose le respect d'une hiérarchie qui implique la subordination des fidèles aux prêtres. Ainsi, afin que l'exercice du culte catholique soit garanti, les juges ont fait une interprétation extensive des lois de 1905 et de 1907 et ont reconnu l'existence d'une reconnaissance implicite de la hiérarchie de l'Eglise catholique par le législateur. La jurisprudence a estimé que le régime de séparation s'entendait comme le maintien des règles en vigueur avant 1905 sur l'organisation interne de l'église dans la mesure où l'article 5 de la loi de 1907 emploie le verbe *continuer*.

Ainsi, la Cour d'Appel de Montpellier, dans une décision du 25 juillet 1911¹⁶⁸, a infirmé le jugement du Tribunal civil de Rodez¹⁶⁹ au motif que l'article 5 de la loi de 1907 « *a seulement voulu que l'exercice du culte se pratiquât comme avant la loi de Séparation. Il n'a rien innové à cet égard, ni permis aux fidèles de se substituer aux ministres du culte pour régler le détail et l'ordre des cérémonies religieuses* ». Or, avant 1905, le culte catholique était organisé selon une hiérarchie déterminée : le Pape, les archevêchés, les évêques, les curés et les fidèles. Comme le soulignait le pape Pie X, dans son encyclique *Vehementer Nos* du 21 février 1906, l'« *Eglise est par son essence, une société inégale, c'est-à-dire une société comprenant deux catégories de personnes : les pasteurs et le troupeau* ».

¹⁶⁶ GOYARD (Claude), *Police des cultes et Conseil d'Etat : du concordat à la séparation*, op. cit.

¹⁶⁷ Note Ernest Chavegrin sous Cour appel de Bourges, 2 décembre 1913, Sirey, 1915, II, p.49.

¹⁶⁸ CA Montpellier, 25 juillet 1911, Dalloz périodique, 1914, II, p.33.

¹⁶⁹ Tribunal civil de Rodez, 14 février 1910, Sirey, 1912, II, p.143.

C'est ainsi que le Tribunal Civil d'Epinal, dans un jugement du 11 mai 1910¹⁷⁰, a affirmé que « *le prêtre dans son ministère, applique les règles canoniques sans autre contrôle que celui de ses supérieurs hiérarchiques* ». Le refus du prêtre du parrain choisi par un fidèle pour son baptême ne relève pas du contrôle du juge car il exerce « *une fonction cultuelle suivant les règles de l'Eglise, règles dont l'appréciation n'appartient pas aux juridictions civiles* ». Pour le Tribunal civil de Chaumont¹⁷¹, le ministre du culte est l' « *autorité de chef spirituel* » dont « *les fidèles voulant user des cérémonies religieuses sont obligés de se soumettre aux conditions* » qu'il impose. La Cour de cassation, dans un arrêt du 9 avril 1910¹⁷², a jugé qu'un prêtre est libre de célébrer un mariage et son « *attitude au point de vue canonique ne relève que de sa conscience et de ses chefs spirituels et ne peut être appréciée ni jugée par la juridiction civile* ». Dans un arrêt du 1er décembre 1910¹⁷³, la chambre criminelle de la Cour de Cassation a confirmé sa position : « *les ministres du culte catholique possèdent tous les droits qui leur sont nécessaires pour assurer le libre exercice de ce culte dans les lieux où il est pratiqué* ».

Dans un jugement du 19 mars 1930¹⁷⁴, *Abbé Mader*, le Tribunal correctionnel de Montpellier affirme clairement la supériorité du curé : « *En droit, si la loi a édicté que les édifices du culte sont laissés à la disposition des ministres du culte et des fidèles pour la pratique de leur religion, il est manifeste que le législateur a voulu que l'exercice du culte se pratiquât dans ces édifices comme avant la loi de séparation, c'est-à-dire avec la discipline, l'ordre, les rites établis par la religion à laquelle l'édifice est affecté. Cette discipline, cet ordre veulent que la police soit exercée par la personne la mieux qualifiée, c'est-à-dire, le ministre du culte* ».

Un jugement du Tribunal de grande instance d'Argentan du 1^{er} février 1973¹⁷⁵, *Consorts Dauphin contre Abbés Cousin et Mary*, a fait état de la jurisprudence précitée pour approuver le refus d'un curé de célébrer une messe de funérailles en latin : « *une jurisprudence constante et unanime a en effet consacré le principe de la prééminence sacerdotale sur les fidèles [...] et a reconnu au curé affectataire privilégié le pouvoir de déterminer la réglementation de l'usage de son église* ».

B- La nature ambiguë du pouvoir de police du ministre des cultes

Les pouvoirs des ministres du culte ont parfois été qualifiés de pouvoirs de « police » par la jurisprudence ou la doctrine même si cette qualification n'est pas unanime (1). Il s'agit plus d'un pouvoir de commandement et de discipline découlant du sacerdoce que d'un pouvoir de police (2).

1- Les divergences jurisprudentielles et doctrinales quant à l'emploi du terme « police »

La jurisprudence (a) comme la doctrine (b) ne s'accordent pas sur l'emploi du terme « police » pour définir les prérogatives du prêtre.

¹⁷⁰ Tribunal civil Epinal, 11 mai 1910, Dalloz périodique, 1911, II, p.278.

¹⁷¹ Tribunal civil Chaumont, 29 octobre 1912, arrêt cité par KERLEVEO (Abbé Jean), *L'Eglise catholique en régime français de séparation, Les prérogatives du curé dans son église*, Desclée & Cie SA Editeurs, Paris, 1956, p.52.

¹⁷² CCass., 9 avril 1910, Dalloz périodique, 1910, I, p.192.

¹⁷³ CCass., crim., 1^{er} décembre 1910, Sirey, 1911, I, p.345, note J-A Roux.

¹⁷⁴ Tribunal correctionnel de Montpellier, 19 mars 1930, *Abbé Mader*, Dalloz, 1931, II, p.133, note Marcel Waline.

¹⁷⁵ TGI Argentan 1^{er} février 1973, *Consorts Dauphin contre Abbés Cousin et Mary*, note Gazette du Palais, 7 juin 1973, p.423 ; Dalloz, 1974, Jurisprudence, p.789, note Jean-François VOUIN.

a) Les positions jurisprudentielles

Les juridictions judiciaires inférieures¹⁷⁶ ont employé le terme « police » ou « police intérieure de l'église » pour caractériser les pouvoirs du curé dans son église. Cependant, la Cour de Cassation, depuis un arrêt du 12 janvier 1911¹⁷⁷, condamne explicitement la qualification de « droit de police » : « *il résulte des dispositions qui garantissent la liberté religieuse que les ministres du culte possèdent tous les droits qui leur sont nécessaires pour assurer le libre exercice de ce culte dans les lieux où il est pratiqué ; que dans cette limite, et sous les réserves spécifiées par la loi dans l'intérêt de l'ordre public, ils exercent seuls les droits en question ; mais que ces droits ne sauraient être confondus avec un droit de police*¹⁷⁸, qu'aucun article des lois actuelles ne permet d'attribuer aux ministres du culte ».

Le Conseil d'Etat reconnaît l'existence d'un pouvoir de police au profit du prêtre et mentionne dans ses arrêts « *les droits du ministre des cultes, qui a la garde et la police de l'église en vue d'assurer aux fidèles l'exercice de leur religion* »¹⁷⁹.

b) Les positions doctrinales

La doctrine est divisée sur la nature du pouvoir reconnu aux ministres du culte et reflète l'incertitude existante. Pour les professeurs Jacques Robert et Jean Duffar¹⁸⁰, le curé a un véritable pouvoir de police « *à l'intérieur de l'église* » et « *dans l'intérêt de la discipline religieuse* ». Marcel Waline¹⁸¹ ne voit « *aucun inconvénient à l'analyser en un pouvoir de police, puisqu'il s'agit d'un pouvoir de commandement sur une collectivité dans l'intérêt de l'ordre* ».

D'autres auteurs réfutent cette thèse. Dans une lettre du 5 juin 1909 portant demande de réquisitoire dans l'intérêt de la loi de l'arrêt de la Cour de Pau du 6 mars 1909¹⁸², le ministre M. Briand, déclare que « *les attributions des ministres du culte sont d'ordre exclusivement spirituel [...], elles ne sauraient s'étendre à l'exercice de la police* ». Dans son précis de droit administratif et de droit public¹⁸³, Maurice Hauriou estime que « *cette discipline intérieure n'est pas une police, car elle manque de sanction* ». Rémi Rouquette¹⁸⁴ considère qu'« *il s'agit d'un simple pouvoir de gestion résultant de la qualité d'affectataire du domaine public* ». Pour le professeur Jean Rivero¹⁸⁵, « *il ne s'agit pas, [...], d'un pouvoir de police au sens juridique du terme, car un tel pouvoir ne peut appartenir à un particulier* ». Selon M. Bonnard¹⁸⁶, ce pouvoir doit être considéré comme un « *pouvoir de discipline* » et non un « *pouvoir de police* ».

¹⁷⁶ CA Pau, 6 mars 1909, Dalloz périodique, 1909, II, p.105 – Tribunal civil Parthenay, 21 juin 1910, Dalloz périodique, 1911, II, p.278 – Tribunal correctionnel de Saint-Palais, 17 décembre 1909, Dalloz périodique, 1911, II, p.278 – CA Montpellier, 25 juillet 1911, Sirey, 1912, II, p. 143 – Tribunal correctionnel Montpellier, 19 mars 1930, Dalloz périodique, 1931, II, p.133.

¹⁷⁷ CCass., crim., 12 janvier 1911, Sirey, 1911, I, p.345, note J-A Roux.

¹⁷⁸ Souligné par nous.

¹⁷⁹ CE, 3 mai 1918, *Abbé Piat*, Recueil, p.409 - CE 25 novembre 1925, *Abbé Le Dain*, Recueil, p.929 – CE, section, 26 décembre 1930, *Abbé Tisseire*, Recueil, p.1114 – CE, 24 mai 1938, *Abbé Touron*, Recueil, p.462.

¹⁸⁰ ROBERT (Jacques) et DUFFAR (Jean), *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Editions Domat Droit Public, Paris, p.609.

¹⁸¹ Note sous Tribunal correctionnel Montpellier, 19 mars 1930, *Abbé Mader*, Dalloz, 1931, II, p.133.

¹⁸² Sirey, 1911, I, p.346.

¹⁸³ HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^{ème} édition, Sirey, Paris, 1933, p.654.

¹⁸⁴ ROUQUETTE (Rémi), *La commune et les cultes*, Editions du Moniteur, collection les pratiques juridiques locales, 2005, p. 105.

¹⁸⁵ RIVERO (Jean) et MOUTOUH (Hugues), *Libertés publiques*, Tome II, 7^{ème} édition mise à jour, PUF droit, Paris 2003, p. 163.

¹⁸⁶ note Sirey, 1931, III, p.41.

Une autre partie de la doctrine est plus nuancée comme le professeur Jean Morange¹⁸⁷ qui emploie le terme « *pouvoir de maintien de l'ordre* ». Les auteurs du *Traité de droit français des religions*¹⁸⁸ estiment que « *le ministre des cultes ne saurait être assimilé à une autorité publique légalement investie du pouvoir de police et dans l'exercice duquel il engagerait la responsabilité publique* » mais ils hésitent pour autant « *à assimiler l'autorité du ministre du culte à un simple pouvoir de discipline* ».

2- Un pouvoir de commandement et de discipline

La police administrative ne pouvant être attribuée au curé (a), les pouvoirs de celui-ci sont d'origine canonique (b).

a) L'impossible qualification juridique de pouvoirs de police administrative

Dans sa thèse sur *La notion de police administrative*¹⁸⁹, E. Picard définit la police administrative comme étant une « *fonction de service public* » dont le fondement est l'ordre public.

L'action de la police administrative se traduit par l'édition de normes juridiques sanctionnées pénalement. L'article R. 610-5 du code pénal punit d'une contravention de 1^{ère} classe la « *violation des interdictions ou le manquement des obligations édictées par les décrets et arrêtés de police* ». Les décisions prises par le curé dans son église ne sont pas sanctionnées par des peines pénales.

En outre, la police administrative ne peut être exercée que par voie unilatérale et l'administration n'a pas le droit de déléguer ses pouvoirs de police à une personne privée¹⁹⁰ en raison de « *sa nature* »¹⁹¹. Comme le soulignait Achille Mestre¹⁹², « *Seuls les pouvoirs publics peuvent se dire investis d'un droit de police. [...] Ni du point de vue de la police judiciaire, ni du point de vue de la police administrative, un particulier quelconque, fût-ce le curé investi d'un droit spécial sur son église, n'a le droit de se prévaloir d'un droit de police* ». Le ministre des cultes ne peut donc pas être titulaire d'un pouvoir de police administrative au sens juridique du terme.

b) Des pouvoirs d'origine canonique reconnus juridiquement

Le prêtre est investi de prérogatives qui juridiquement ne peuvent être assimilées à des attributions de police administrative mais qui relèvent de l'ordre religieux et découlent de son sacerdoce. Le commissaire du gouvernement Corneille, dans ses conclusions sur l'arrêt *Abbé Arnaud*¹⁹³, avait illustré l'essence canonique des pouvoirs du curé en indiquant que « *depuis les lois de Séparation, c'est au ministre du culte qu'appartient exclusivement le droit de réglementation intérieure du lieu de culte, ce droit dérivant et pouvant uniquement dériver de l'autorité sacerdotale* ». Le desservant a le devoir de régler les rapports qu'ont les fidèles avec l'édifice cultuel, rapports éminemment et exclusivement religieux.

¹⁸⁷ MORANGE (Jean), *Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF collection Droit fondamental, 5^{ème} édition revue et augmentée, 2000.

¹⁸⁸ MESSNER (Francis), PRELOT (Pierre-Henri), WOEHLING (Jean-Marie) (sous la direction de), *Traité de droit français des religions*, Litec, édition du Juris-classeur, 2003, p.508.

¹⁸⁹ PICARD (Etienne), *La notion de police administrative*, L.G.D.J, Bibliothèque de droit public, 1984.

¹⁹⁰ CE, 23 mai 1958, *Amoudruz*, Recueil, p.302 – CE, 2 mars 1973, *Syndicat national du commerce en gros des équipements, pièces de rechange et outillage*, Recueil, p.181.

¹⁹¹ CE, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, Recueil, p.595.

¹⁹² note Achille Mestre, Sirey, 1912, I, p.353.

¹⁹³ CE, 20 juin 1913, *Abbé Arnaud*, Recueil, p.716.

§2 : Des prérogatives sacerdotales limitées

En tant qu'affectataire de l'édifice cultuel, le curé dispose de pouvoirs propres à assurer la gestion domaniale de l'église (A). En tant que chef spirituel sur les fidèles, il dispose aussi de pouvoirs pour maintenir l'ordre dans son église (B). Garant de la gestion domaniale et garant de l'ordre cultuel, le ministre des cultes n'a cependant que des pouvoirs limités.

A- Le ministre des cultes, garant de la gestion domaniale des églises

Le desservant dispose de pouvoirs sur l'édifice cultuel dont il est affectataire du fait de sa situation juridique (1). Il s'agit de pouvoirs de gestion domaniale (2).

1- Les pouvoirs du ministre des cultes sur l'église

La Cour de Cassation¹⁹⁴ a considéré que le « titre légal » conféré par l'affectation des églises au culte ne donne au curé « aucun droit réel ou personnel de jouissance sur l'édifice cultuel et le mobilier le garnissant mais uniquement la faculté d'en user dans la mesure nécessitée par l'exercice du culte ». Le Tribunal administratif de Lille¹⁹⁵ a déclaré que les rapports entre le curé et la commune « ne sont pas ceux d'usufruitiers à nu-propriétaire car la situation d'un ministre du culte catholique desservant d'une église est celle d'affectataire de l'édifice cultuel ». Le desservant tire ses pouvoirs de l'affectation des églises au culte et non d'un contrat, le Conseil d'Etat¹⁹⁶ a confirmé cette position dès 1912 : « la loi du 9 décembre 1905 [...] ainsi que les lois complémentaires des 2 janvier 1907 et 13 avril 1908 ont placé ainsi ces édifices en dehors des propriétés communales pouvant être l'objet de conventions prévues par la loi du 5 avril 1884 ». Le curé n'est donc pas dans une situation de droit privé, ce qui implique des pouvoirs quant à l'utilisation de l'église et notamment des pouvoirs de gestion.

2- Les pouvoirs de gestion domaniale du curé sur son église

Selon que l'édifice cultuel est classé (b) ou non (a), les prérogatives du curé varient entre limitation et autonomie.

a) Dans les églises non classées et non inscrites

✓ *L'aménagement intérieur de l'église*

Le ministre du culte a la faculté d'organiser librement l'agencement du mobilier à l'intérieur de l'église. L'affectataire n'est pas obligé de déposer en mairie les objets affectés au culte¹⁹⁷. La collectivité publique propriétaire ne peut pas réglementer l'usage du mobilier¹⁹⁸ et doit obtenir l'accord du curé pour modifier les lieux¹⁹⁹. Pour le Tribunal

¹⁹⁴ CCass., 5 janvier 1921, *Abbé Lasset*, Sirey, 1921, I, p.145, note A. Mestre.

¹⁹⁵ TA Lille, 1^{er} juillet 1954, *Abbé Dubois contre commune de Wasquehal*, DA, 1954, commentaire n°313.

¹⁹⁶ CE, 1^{er} mars 1912, *Commune de Saint-Déséry*, Sirey, 1913, III, p.18.

¹⁹⁷ CE, 4 août 1913, Recueil, p.971 – CE, 15 juillet 1938, *Commune d'Allondes*, Recueil, p.673.

¹⁹⁸ CE, 26 décembre 1930, *Abbé Tisseire*, Recueil, p.1113.

¹⁹⁹ CE, 24 juin 1936, *Abbé Ping*, Recueil, p.684.

n'ayant été formée dans la commune, la communication prévue par le § 1 de l'article 50 du décret du 16 mars 1906, cette circonstance ne pouvait avoir pour effet de priver le maire du droit qui lui est conféré par l'article 27 de la loi du 29 décembre 1905 ». Le pouvoir d'édicter les arrêtés portant réglementation des sonneries civiles et religieuses revint donc entièrement au maire de la commune et non au curé²⁷⁴. Du fait de l'anticléricalisme qui régnait après la loi de Séparation, les maires ont usé de leur pouvoir de réglementation et le contentieux s'est développé.

Les juridictions judiciaires avaient d'abord eu une conception protectrice des arrêtés municipaux réglementant les sonneries religieuses. Les curés étaient inculpés pour infraction aux arrêtés. La juridiction suprême considérait²⁷⁵ que la réglementation des sonneries entraînait exclusivement dans les attributions des autorités civiles et que dès lors la légalité de l'arrêté ne peut être contestée alors que les juridictions inférieures étaient plus nuancées²⁷⁶. Dans un arrêt du 9 avril 1909²⁷⁷, la Cour de Cassation opère un revirement de jurisprudence et estime que le maire, dans l'exercice de son pouvoir de réglementation des sonneries, « est tenu de concilier l'exercice de ce pouvoir avec le respect de la liberté des cultes, garantie par la loi du 9 décembre 1905 ».

Le contentieux des sonneries de cloches est le plus important en matière culturelle mais aussi un des plus anciens puisque le dernier arrêt semble remonter à 1918. Le Conseil d'Etat a concilié l'exercice de la liberté de culte avec les risques de nuisances sonores.

Le premier arrêt²⁷⁸ en la matière concerne un arrêté d'un maire qui n'autorisait qu'une sonnerie de 5 minutes pour chaque office et qui interdisait toute sonnerie avant 7 ou 8 heures du matin suivant les saisons et après 20 heures toute l'année. Le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté en raison de l'entrave qu'il comportait à l'exercice du culte et a suivi son commissaire du gouvernement M. Saint-Paul qui, dans ses conclusions, avait estimé que « l'arrêté est allé bien loin dans cette voie, et il faut reconnaître que les restrictions qu'il édicte ont rendu difficiles et même impossibles un certain nombre de cérémonies et de pratiques religieuses, conformes aux plus antiques traditions, et dont l'annonce par les cloches ne semblait pas susceptible de troubler la tranquillité des habitants. »

Le Conseil d'Etat a validé les arrêtés ne portant pas entrave à l'exercice du culte. Ainsi, un maire n'est pas obligé de respecter les usages de la paroisse, « il peut y déroger, les modifier pour des motifs légitimes, c'est-à-dire lorsqu'il estimera que certaines restrictions sont nécessaires en vue d'assurer la tranquillité publique et le repos de la généralité des habitants »²⁷⁹.

A contrario, le Conseil d'Etat a annulé les arrêtés qui au contraire entravent le libre exercice du culte comme ceux limitant les sonneries à de trop courtes durées²⁸⁰. Un maire peut interdire les sonneries de nuit mais il doit prévoir une exception pour la messe de minuit de Noël²⁸¹. Les arrêtés limitant la fréquence des sonneries²⁸² ou le nombre de reprises²⁸³ sont censurés. La Haute Juridiction sanctionne toute immixtion dans les pouvoirs religieux

²⁷⁴ Conclusions M.Saint-Paul sur CE, 5 août 1908, *Abbé Morel*, Recueil, p.865.

²⁷⁵ CCass., 7 décembre 1907, note L. Delanney, *Dalloz périodique*, 1909, I, p.161 – CCass., 25 juillet 1908, *Sirey*, 1909, I, p.57 – CCass., 25 mars 1909, *Sirey*, 1909, I, p.48.

²⁷⁶ Tribunal correctionnel Chalon-sur-Saône, 21 juin 1907, *Sirey*, 1909, I, p.57 - Tribunal correctionnel Nîmes, 19 janvier 1909, *Sirey*, 1909, II, p.29.

²⁷⁷ CCass., 24 avril 1909, *Sirey*, 1909, Sommaire, I, p.62.

²⁷⁸ CE, 5 août 1908, *Abbé Morel et curés de Salins*, conclusions Saint-Paul, Recueil, p.865.

²⁷⁹ CE, 5 août 1908, *Abbé Leclercq*, Recueil, p.866.

²⁸⁰ CE, 11 novembre 1910, *Abbé Barthez*, Recueil, p.765 – CE, 10 mars 1911, *Abbé Pitre*, Recueil, p.284 – CE, 5 août 1920, *Abbé Constantin*, Recueil, p.820.

²⁸¹ CE, 8 juillet 1910, *Abbé Carlin*, Recueil, p.566 – CE, 15 mars 1912, *Abbé Meurgey*, Recueil, p. 372 – CE, 24 juillet 1929, *Sieurs Debalme*, Recueil, p.806.

²⁸² CE, 13 février 1914, *Abbé Janin*, Recueil, p.181.

²⁸³ CE, 30 juin 1911, *Abbé Lagille*, Recueil, p.763.

méconnaissant ainsi la séparation. Un maire ne peut donc pas subordonner l'exécution des sonneries à une autorisation préalable²⁸⁴.

Comme le souligne l'Abbé Kerlévéo, « *le Conseil d'Etat recherche donc l'équilibre entre la liberté des uns et celle des autres, laissant aux curés une marge suffisante pour les exercices du culte, sans pour autant apporter de troubles anormaux dans la tranquillité et le sommeil des habitants* »²⁸⁵.

B- L'exercice de la police administrative en cas de troubles à l'intérieur de l'église

Si le curé dispose dans son église d'un pouvoir de maintien de l'ordre cultuel, l'ordre public ne peut être assuré que par les autorités administratives (1). A côté de ce pouvoir de police générale, l'administration dispose d'un pouvoir de police spéciale dans les églises : la police des édifices recevant du public (2).

1- La police de l'ordre public dans les églises

La police de l'ordre public dans les églises a pour fondement divers textes issus du régime concordataire et repris en 1905 (a). L'exercice de ce pouvoir permet la fermeture de l'église et la suspension du culte en cas de trouble à l'ordre public (b).

a) Les fondements légaux de la police de l'ordre public dans les églises

Sous le régime antérieur à la Séparation, le maire pouvait exercer son pouvoir de police générale dans les édifices du culte. Pour le Conseil d'Etat²⁸⁶, « *Si en vertu de l'article 9 de la loi du 18 germinal An X, le curé avait la police intérieure de l'église, ce pouvoir ne faisait pas obstacle à l'exercice des pouvoirs généraux que les maires tiennent de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 pour assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans tous les lieux où se font de grands rassemblements d'hommes et notamment dans les églises, et de l'article 92 de la même loi pour procurer l'exécution des lois et règlements* ».

Sous le régime de 1905, la situation est identique. En effet, l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 dispose que « *les réunions pour la célébration d'un culte [...] restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public* ». L'article 49 du décret du 16 mars 1906 précise que « *la surveillance des autorités s'exerce sur les réunions cultuelles publiques, conformément aux dispositions des articles 9 de la loi du 30 juin 1881 et 97 de la loi du 5 avril 1884* ». L'article 97 loi du 5 avril 1884 est aujourd'hui codifié à l'article L. 2212-2 du Code Général des collectivités territoriales qui prévoit dans son troisième alinéa que la police municipale a pour objet « *le maintien de l'ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes tels que [...] les églises* ». Le maire est donc chargé par le législateur de maintenir l'ordre public dans les églises.

b) La fermeture de l'église et la suspension du culte par l'autorité administrative

La jurisprudence a confirmé les pouvoirs de police des autorités publiques en vue du maintien de l'ordre public dans les églises. Le Conseil d'Etat a approuvé une décision du

²⁸⁴ CE, 16 décembre 1910, *Abbé Debout*, Recueil, p.959 -CE, 8 mars 1912, *Abbé Canuel*, Recueil, p.328 -CE, 12 janvier 1923, *Abbé Lebrun*, Recueil, p.929.

²⁸⁵ KERLEVEO (Abbé Jean), *L'Eglise catholique en régime français de séparation, Les prérogatives du curé dans son église*, Desclée & Cie SA Editeurs, Paris, 1956, p.356.

²⁸⁶ CE, 22 novembre 1907, *Abbé Voituret*, Recueil, p.848 ; Dalloz, 1909, III, p.33.

commissaire central de police de Dijon agissant sur ordres du maire qui a interdit l'entrée aux fidèles le jour de l'inventaire prévu par l'article 3 de la loi de 1905. Cette décision est légale dans la mesure où elle a été prise en application des articles 92 et 97 de la loi du 5 avril 1884²⁸⁷. Dans l'arrêt *Déliard*²⁸⁸, la Haute Juridiction a posé les règles en matière d'exercice de la police administrative au sein de l'église : « *s'il lui appartenait [au maire], aux termes de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prendre les mesures qu'exigeait le maintien de l'ordre dans l'église, il était tenu de concilier l'accomplissement de ce devoir avec le respect du libre exercice des cultes, garanti par l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 et l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907* ».

Dans le cadre du maintien de l'ordre public, la personne publique chargée de la police pourra, comme le souligne le commissaire du gouvernement Chardenet²⁸⁹, « *ordonner la fermeture de l'église. Mais cette fermeture devra être justifiée par ces circonstances d'une gravité telle qu'on pourra dire que cette mesure s'imposait* ». Seul un trouble grave et imprévu ou des circonstances exceptionnelles et urgentes peuvent justifier la fermeture de l'église²⁹⁰. L'intervention des autorités administratives n'est possible qu'en cas « *de circonstances exceptionnelles pouvant rendre nécessaire une telle mesure* »²⁹¹. Selon Maurice Hauriou²⁹², le maire peut fermer l'église « *pour mettre fin à des troubles mais non pour les prévenir ou sous prétexte de les prévenir* ».

En outre, en cas de péril imminent comme la menace d'effondrement pour la sécurité des biens et des personnes, les autorités administratives ne peuvent pas intervenir au titre de la police des édifices menaçant ruine prévue par la loi du 21 juin 1898²⁹³ car cette législation ne s'applique pas aux bâtiments communaux²⁹⁴. Le maire peut cependant agir, dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative générale, sur le fondement de l'alinéa 1^{er} de l'article 97 de la loi de 1884 (aujourd'hui alinéa 1^{er} de l'article L. 2212-2 CGCT) selon lequel la police municipale comprend « *tout ce qui intéresse [...] la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine* ». En cas de menace pour la sécurité liée à l'état de délabrement de l'église, le maire peut interdire provisoirement l'accès à l'édifice après avoir prescrit la restauration²⁹⁵. L'usage de ces pouvoirs ne doit pas conduire à une désaffectation détournée : la démolition d'un édifice culturel ne peut être autorisée qu'après le prononcé de la désaffectation. Pour le Conseil d'Etat²⁹⁶, jusqu'au prononcé de la désaffectation, l'exercice des pouvoirs du maire se trouve limité « *à la prescription ou à l'exécution des mesures absolument nécessaires pour assurer la sécurité publique* ».

2-La police des édifices recevant du public

Selon l'article R. 123-2 du Code de la construction et de l'habitation, « *constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux, enceintes dans lesquels des personnes sont admises soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non* ». Les articles R 123-18 à R 123-21 du Code de la construction et de l'habitation répartissent les établissements recevant du public en types selon la nature

²⁸⁷ CE, 22 novembre 1907, *Abbé Voituret*, Sirey, 1908, III, p.49, note Maurice Hauriou.

²⁸⁸ CE, 8 février 1908, *Abbé Déliard*, Sirey, 1908, III, p.49, conclusions M.Chardenet et note Maurice Hauriou.

²⁸⁹ conclusions sous l'arrêt *Abbé Déliard* précité.

²⁹⁰ CE, 3 avril 1914, *Abbé Péquillat*, Recueil, p.467 – CE, 10 août 1917, *Baldy*, Recueil, p.637.

²⁹¹ CE, 18 juin 1937, *Bernard*, Dalloz hebdomadaire, 1937, p.444.

²⁹² note sous CE, 8 février 1908, *Abbé Déliard*, Sirey, 1908, III, p.49.

²⁹³ Loi du 21 juin 1898 modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935 et codifiée au Code de la construction et de l'habitation aux articles L 511-1 à L 511-4 et R 511-1.

²⁹⁴ CE, 7 mars 1913, 26 décembre 1913 et 12 juin 1914, *Lhuillier*, Sirey, 1914, III, p.17, note Maurice Hauriou.

²⁹⁵ CE, 26 mai 1911, *Ferry et autres*, Recueil, p.638.

²⁹⁶ arrêt *Lhuillier* précité.

de leur exploitation et en catégories en fonction de l'effectif du public. L'arrêté du 21 avril 1983 a classé les établissements de culte dans les établissements recevant du public²⁹⁷.

La police des édifices recevant du public est une police spéciale. Le maire, en vertu de l'article R. 123-27, est tenu d'assurer la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public²⁹⁸. Le décret du 8 mars 1995 a prévu l'instauration d'une commission départementale dont les compétences peuvent être déléguées à des sous-commissions spécialisées ou à des commissions d'arrondissement, communales ou intercommunales. Les commissions n'ont qu'un avis consultatif qui ne lie pas l'autorité de police. L'article 2-1 du décret du 8 mars 1995 précise que la commission doit rendre un avis concernant la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. A la suite de cet avis, le maire peut prononcer la fermeture de l'établissement par arrêté²⁹⁹.

L'article R. 123-28 du Code de la construction et de l'habitation dispose que « *le préfet peut prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles ainsi que dans tous les cas où il n'y est pas pourvu par les autorités municipales, toute mesure relative à la sécurité dans les établissements recevant du public. Ce droit n'est exercé à l'égard des établissements d'une seule commune ou à l'égard d'un seul établissement qu'après qu'une mise en demeure adressée au maire est restée sans résultat* ». Ainsi, si le maire n'a pas pris les mesures adéquates suite à l'avis de la commission, le préfet peut se substituer à lui après mise en demeure préalable sauf s'il y a urgence. Cette disposition n'est pas applicable dans les départements d'Alsace-Moselle³⁰⁰.

A propos des édifices culturels, le juge administratif³⁰¹ a considéré que la police des édifices recevant du public pouvait s'appliquer et que le préfet de police de Paris pouvait légalement interdire l'accès à l'immeuble où se tiennent des réunions culturelles situé « *au fond d'un passage en partie voûté, dont la largeur ne permet pas la mise en service des moyens de secours et de lutte contre l'incendie* ».

Les occupations d'églises sont irrégulières, illégales et contrarient à la fois l'affectation même de l'édifice et son affectataire. Le curé ne peut pas, en dehors d'un appel à la foi ou au raisonnable, agir de lui-même contre ces occupants. L'intervention des pouvoirs publics est inévitable, fondamentale et même obligatoire.

Mais régir les occupations d'églises comme les autres occupations sans titre du domaine public c'est aussi ignorer l'affectation de l'édifice culturel et sa fonction première : un lieu de paix et de croyance.

L'expulsion des occupants doit donc être faite à la fois dans le respect des procédures légales prévues à cet effet et dans le respect de la sacralisation du lieu.

²⁹⁷ Le décompte du public à l'intérieur de l'établissement est effectué soit en prenant en compte une personne par siège ou par 0,50 mètres de banc soit en calculant 2 personnes par mètre carré de surface réservée aux fidèles.

²⁹⁸ CE, 17 juin 1953, *Ville de Rueil*, Recueil, p.295 – CE, 9 mars 1979, *Pinçon*, Recueil, p.104.

²⁹⁹ article R. 123-52 du Code de la construction et de l'habitation.

³⁰⁰ TA Strasbourg, 13 mars 1995

³⁰¹ CE, 14 mai 1982, *Association internationale pour la conscience de Krisna*, Recueil, p.179.

Conclusion du titre 1^{er}

La loi de Séparation a conduit à modifier le régime domanial des églises du culte catholique. Cette mutation a abouti à la reconnaissance progressive de la domanialité publique de ces édifices. C'est donc l'affectation perpétuelle au culte qui conditionne aujourd'hui le cadre juridique des biens culturels. Les règles applicables dépassent alors le champ du droit purement domanial pour s'inscrire dans un contexte religieux.

Il est ainsi revenu au législateur et aux juges d'adapter le droit des propriétés des personnes publiques au cas particulier des églises. La jurisprudence protège rigoureusement l'affectation culturelle en raison de son caractère permanent et exclusif.

C'est ainsi que le ministre du culte, affectataire de l'église, bénéficie de larges compétences sur ce bien, compétences qu'il doit partager avec la collectivité publique propriétaire.

Les occupations d'églises s'apparent alors à une occupation singulière du domaine public. L'expulsion de occupants irréguliers des biens du culte catholique doit se faire selon le procédé classique d'expulsion du domaine public. Néanmoins, devra être prise en compte la dimension religieuse du lieu et les revendications particulières des occupants.

Titre 2^{ème} : L'expulsion des occupants d'églises

Les occupants des églises ne peuvent rester dans ces édifices, leur occupation est illégale. Si parfois ces occupations cessent spontanément par elles-mêmes, que les occupants aient obtenu ce qu'ils demandaient ou qu'ils migrent vers un autre lieu, la plupart du temps une procédure d'expulsion doit être mise en œuvre (Chapitre 1^{er}). Les expulsions d'églises sont à l'origine de réflexions sur les libertés fondamentales et leur entrave du fait de la nature particulière du lieu occupé et des revendications exprimées (Chapitre 2).

Chapitre 1^{er} : La procédure d'expulsion des occupants d'églises

Les occupations d'églises par des prêtres schismatiques ou par des contestataires sont contraires aux règles de domanialité publique. Les occupants irréguliers doivent donc être expulsés des églises. La mise en œuvre de l'expulsion revêt plusieurs facettes (Section 1). Sauf en cas de recours à l'exécution d'office ou si l'occupation cesse, l'expulsion donne lieu à un contentieux. A cet égard, les occupations d'églises sont l'illustration du partage incertain des compétences entre les autorités judiciaire et administrative (Section 2).

Section 1 : Les différents procédés d'évacuation des occupants

Lorsqu'une parcelle du domaine public est occupée, l'expulsion doit être recherchée. Dans les édifices culturels, trois groupes de personnes peuvent demander l'expulsion (§ 1). La personne publique peut, dans certains cas et sous certaines conditions, recourir à l'exécution forcée de la décision d'expulsion (§ 2).

§ 1- La diversité des personnes compétentes pour demander l'expulsion

Il est à noter que les occupations d'église peuvent être analysées en un attroupement défini par l'article 431-3 du Nouveau Code pénal comme un « *rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public* ». L'autorité de police peut alors, après deux sommations de se disperser faites par haut-parleur et demeurées sans effet, procéder à la dispersion par la force. Cette procédure qui a le mérite d'être rapide ne semble pas être la procédure habituelle appliquée par les pouvoirs publics pour mettre fin aux occupations d'église³⁰².

La procédure normale pour évacuer des occupants sans titre du domaine public est celle de l'expulsion demandée au juge. Dans les églises, il existe une distinction entre le propriétaire et l'affectataire qui conduit à une répartition des compétences pour mettre en œuvre l'expulsion (A). Les fidèles, en tant que tiers, peuvent aussi jouer un rôle dans le cadre d'une demande d'évacuation (B).

A- La dichotomie propriétaire – affectataire

Pour mettre fin à une expulsion du domaine public, la procédure débute par une mise en demeure adressée à l'occupant sans titre de quitter les lieux. En matière d'édifices culturels, le propriétaire et l'affectataire sont deux personnes distinctes, le propriétaire étant la

³⁰² La cathédrale de Bayonne a été évacuée de cette sorte en 1974 alors qu'elle était occupée par des manifestants basques. Ce cas reste cependant isolé.

commune ou l'Etat et l'affectataire le desservant légitime. La question est alors celle de savoir qui peut prendre la décision de mise en demeure (1) et qui peut saisir le juge (2).

1) La décision de mise en demeure de quitter les lieux : l'intervention prioritaire du ministre des cultes en tant qu'affectataire de l'église

Etant donné que le propriétaire et l'affectataire d'une église sont juridiquement deux entités autonomes et séparées, la propriété du bien revient au propriétaire et la gestion à l'affectataire.

Lorsque l'affectation résulte d'une convention, celle-ci peut prévoir les règles en matière de poursuite des occupants sans titre du domaine public. L'article L. 1321-2 du Code général des collectivités territoriales prévoit par exemple que dans le cadre de la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités territoriales, « la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire [...] possède tous pouvoirs de gestion [...] agit en justice en lieu et place du propriétaire ».

Lorsque aucun texte ne prévoit expressément l'exercice des pouvoirs pour mettre fin à l'occupation du domaine, le Conseil d'Etat, dans un arrêt *Sillinger* du 9 janvier 1985³⁰³, a considéré que l'affectataire peut seul agir contre l'occupant sans titre. En l'espèce, un établissement public ne pouvait pas demander l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public car le ministre de la Culture était affectataire de la dépendance et l'établissement public n'avait pas les pouvoirs de gestion. Les juridictions inférieures ont eu la même approche³⁰⁴. Seule la personne gestionnaire du domaine peut demander l'expulsion³⁰⁵.

Il appartient donc théoriquement à l'affectataire de mettre en demeure les occupants de quitter l'église.

2) La saisine du juge

Le juge peut être saisi indifféremment par la personne publique propriétaire de l'édifice (a) ou par le desservant (b).

a) La saisine par la collectivité propriétaire

La collectivité publique propriétaire d'une dépendance domaniale peut saisir le juge d'une demande d'expulsion même si elle n'en est pas affectataire. L'affectation de la dépendance domaniale à une autre personne ne prive pas pour autant le propriétaire du pouvoir de saisir le juge pour mettre fin à l'occupation qu'il « *tient de sa seule qualité de propriétaire* »³⁰⁶. En matière d'occupation d'églises par des contestataires, le juge est généralement saisi par l'autorité administrative propriétaire de l'édifice³⁰⁷.

b) La saisine par le ministre des cultes

³⁰³ CE, 9 janvier 1985, *Sillinger*, Recueil, p.625 ; Dalloz, 1985, II, p.548, note P.Tedeschi.

³⁰⁴ Par exemple CAA Lyon, 4 février 1992, *CCI d'Ajaccio et de Corse du Sud*, Recueil, p.501.

³⁰⁵ CAA Lyon, 8 juillet 1996, *CCI d'Ajaccio et Corse du Sud*, Recueil, p.870.

³⁰⁶ CAA Nancy, 22 avril 1993, *Institution départementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine et Epoux Torchia*, Recueil tables, p.706.

³⁰⁷ Pour l'église de Saint-Bernard, de Sanary-sur-mer par exemple.

Le ministre des cultes, en tant qu'affectataire, peut saisir le juge pour demander l'expulsion des occupants irréguliers mais a-t-il qualité pour agir ?

Les juridictions civiles inférieures³⁰⁸ ont d'abord refusé d'admettre qu'un curé légitime avait qualité et intérêt pour agir contre un prêtre schismatique non reconnu par la hiérarchie catholique. La Cour de Cassation³⁰⁹ a ensuite modifié la position des autorités judiciaires pour déclarer que la loi de 1905 a « *nécessairement accordé une action judiciaire [au curé] pour défendre et faire respecter son droit s'il est méconnu* ».

Le Conseil d'Etat a très tôt admis la recevabilité des recours exercés par le desservant légitime³¹⁰. Le juge administratif pourra être saisi par le curé dont l'église est occupée.

B- L'intervention des fidèles

La communauté catholique, pour qui l'église est un lieu de prière et de recueillement, dispose de moyens efficaces afin de faire évacuer les occupants irréguliers de l'édifice cultuel. Les fidèles peuvent contraindre l'administration à agir (1) et peuvent mettre en œuvre la procédure de l'autorisation de plaider (2).

1) La possibilité de contraindre l'administration propriétaire du domaine à agir contre les occupants

L'administration a l'obligation d'agir contre les occupants sans titre du domaine public. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt *Ministre de l'équipement contre Association Les Amis des chemins de ronde* de 1979³¹¹, a déclaré que « *les autorités chargées de la police de la conservation du domaine public maritime sont tenues, par application des principes régissant la domanialité publique de veiller à l'utilisation normale des rivages de la mer et d'exercer à cet effet les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur, y compris celui de saisir le juge des contraventions de grande voirie, pour faire cesser les occupations sans titre et enlever les obstacles créés de manière illicite qui s'opposent à l'exercice par le public de son droit à l'usage du domaine maritime* ». Ce principe a été réaffirmé en 1993³¹², il est appliqué aussi pour les entraves à la liberté d'utilisation du domaine public fluvial³¹³ ou des ports maritimes³¹⁴.

L'obligation de faire cesser les occupations illégales du domaine public ne concerne cependant pas que le cadre limité des contraventions de grande voirie mais cette obligation est générale et vaut pour l'ensemble des utilisations irrégulières de dépendances domaniales publiques. L'administration dispose en effet de moyens pour faire cesser les occupations illicites même tolérées précédemment³¹⁵. Selon Maylis Douence³¹⁶, « *l'administration semble avoir une compétence liée en ce qui concerne la mise en œuvre des moyens propres à obtenir l'expulsion des occupants sans titre du domaine public* ».

Les fidèles seuls ou avec le desservant de la paroisse peuvent, en cas d'occupation de leur église, demander à la collectivité propriétaire de procéder à l'expulsion des

³⁰⁸ Tribunal civil de Saint-Palais, 5 mars 1910, Dalloz périodique, 1911, II, p.105.

³⁰⁹ CCass., 5 février 1912, Sirey, 1912, I, p.353, note A.Mestre.

³¹⁰ CE, 8 février 1908, *Abbé Déliard*, conclusions Chardenet, Recueil, p.127.

³¹¹ CE, 23 février 1979, *Ministre de l'équipement contre Association Les Amis des chemins de ronde*, Recueil, p.75, conclusions Bacquet.

³¹² CE, 5 juillet 1993, *Moulin*, requête n°123878.

³¹³ CE, 27 mai 1977, *SA Victor-Delforge*, Recueil, p.253.

³¹⁴ CE, 7 décembre 1979, *Les fils de Henri Ramel*, Dalloz, 1980, IV, p.303, conclusions B.Genevois.

³¹⁵ CE, 24 mai 1995, *Commune de Sanary*, Gazette du palais, 1995, II, p.569.

³¹⁶ DOUENCE (Maylis), *L'expulsion de l'occupant sans titre du domaine public*, Droit administratif, février 2004, p.8.

occupants. Au delà de la communauté même des fidèles, la demande peut être introduite par tout habitant de la commune dans la mesure où l'occupation de l'église concerne l'ensemble de la population. En cas de refus de l'administration, le juge administratif pourra être saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision de refus. Ce moyen à la disposition des fidèles et de l'ensemble de la population peut s'avérer être une arme efficace.

2) Les moyens de substitution des fidèles à l'administration pour agir contre les occupants

Si l'administration n'agit pas pour mettre fin à une occupation irrégulière du domaine public, les fidèles pourraient se substituer à celle-ci dans le cadre de l'autorisation de plaider. Le Code général des collectivités territoriales³¹⁷ précise que « *Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer* ». Le régime de l'autorisation de plaider comporte différentes conditions.

La demande doit émaner d'un contribuable de la commune à qui il appartient de faire la preuve de son inscription à l'une des taxes locales³¹⁸. La demande d'autorisation de plaider doit être précédée d'une information des organes de la collectivité, cette formalité revêtant un caractère substantiel³¹⁹. La collectivité doit avoir par une décision explicite ou implicite refusé d'engager l'action³²⁰.

La jurisprudence³²¹ a exigé la réunion de deux conditions de fond pour que l'autorisation de plaider puisse être obtenue : l'action doit présenter un intérêt suffisant pour la commune et doit avoir une chance de succès. Concernant la dernière condition, dans la mesure où les occupations irrégulières du domaine public font l'objet de procédures adéquates devant la juridiction administrative, les chances de succès sont évidentes. Quant à la première condition, l'intérêt de la commune ne s'entend que des intérêts matériels à l'exclusion des intérêts moraux³²². En matière d'expulsion du domaine public, le Conseil d'Etat ne s'en tient pas à une approche purement financière³²³. Mais force est de constater qu'en matière d'occupation sans titre l'intérêt suffisant fait souvent défaut faute de véritable préjudice pour la commune³²⁴. Toutefois, lorsque les églises sont occupées par des contestataires pendant plusieurs jours, l'intérêt d'une autorisation de plaider pour la commune pourrait résider dans la protection du patrimoine communal.

§ 2 – Le recours à l'exécution forcée de la décision d'expulsion : une solution possible

L'exécution forcée ou l'exécution d'office est la possibilité pour l'administration de se conférer elle-même un titre exécutoire lui permettant de passer proprio motu à l'exécution matérielle de ses décisions.

L'expulsion manu militari des occupants d'une église ne peut être que le fait des autorités administratives. En effet, le ministre du culte ne dispose pas du droit de recourir à

³¹⁷ Article L. 2132-5 CGCT.

³¹⁸ CE, 16 décembre 1994, *Casanovas*, requête n°118546.

³¹⁹ CE, section, 22 juillet 1992, *Avrillier*, Recueil, p.301.

³²⁰ CE, 25 janvier 1993, *Ville de Paris contre Quémard*, requête n°134982.

³²¹ CE, 23 mars 1927, *Tournois*, Recueil, p.1309.

³²² CE, 17 juin 1988, *Berger*, Recueil, p. 780.

³²³ Par exemple CE, 10 juin 1994, *Chalard*, requête n°150169.

³²⁴ CE, 27 mars 1996, *Verrier*, DA 1996, n°280, note CM – CE, 26 juin 1992, *Pezet et San Marco*, Recueil, p.248, conclusions Le Chatelier.

la contrainte, de surcroît, il n'a pas les moyens de faire procéder lui-même à une telle expulsion. Sous le régime concordataire, le curé avait à sa disposition des bedeaux ou des sacristains chargés de maintenir l'ordre dans les églises. Le desservant n'a donc que la possibilité de demander l'intervention des autorités publiques.

L'exécution d'office est soumise à un régime contraignant (A), ce qui ne signifie pas pour autant que les sanctions quant à une exécution illégale sont importantes (B).

A- Les conditions restrictives du recours à l'exécution forcée

Le régime juridique de l'exécution forcée par la voie administrative des actes de puissance publique a été posé dans l'arrêt du Tribunal des Conflits, *Société immobilière de Saint-Just*, du 2 décembre 1902³²⁵. Les conclusions du commissaire du gouvernement Jean Romieu sur cet arrêt éclairent les règles qui gouvernent encore aujourd'hui cette question qui est l'« *une des plus graves et des plus importantes de notre droit administratif* ». L'exécution forcée n'est que l'exception au principe fondamental selon lequel « *l'administration ne doit pas mettre d'elle-même la force publique en mouvement pour assurer l'exécution des actes de la puissance publique, et [...] elle doit s'adresser d'abord à l'autorité judiciaire, qui constate la désobéissance, punit l'infraction, et permet l'emploi de moyens matériels de coercition* ». Le recours à l'exécution forcée n'est licite que dans trois hypothèses (1) et est soumis à des conditions strictes (2).

1- Les cas d'application de l'exécution d'office

Seuls l'existence d'une loi autorisant le recours, l'inexistence d'une voie de droit permettant d'obtenir la libération du domaine (a), ou un cas d'urgence née d'un péril imminent (b) peut justifier le recours à l'exécution forcée.

a) L'absence de texte prescrivant l'exécution aux fins d'expulsion et l'existence de voies de droit

L'exécution d'office est licite si un texte législatif prévoit ce recours. Aucun texte n'autorise le recours à l'exécution forcée dans les églises en cas d'occupation.

Le recours à l'exécution forcée n'a d'abord été licite que si l'obligation à exécuter est dépourvue de sanction pénale. Le Conseil d'Etat, dans deux arrêts relatifs à l'occupation d'un presbytère, a ensuite interprété strictement cette condition en passant de l'absence de sanction pénale à l'inexistence de toute autre voie de droit permettant l'exécution de l'obligation³²⁶. La Haute juridiction a encadré encore plus strictement ce recours en admettant la légalité d'un tel procédé dans les seules hypothèses où l'administration ne dispose d'aucune autre compétence pour faire exécuter l'obligation³²⁷. Selon le commissaire du gouvernement Léon Blum, « *l'exécution administrative n'est justifiée en principe que par la nécessité d'assurer l'obéissance à la loi et l'impossibilité de l'assurer par tout autre procédé juridique* »³²⁸.

³²⁵ TC, 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint-Just*, Dalloz, 1903, II, p.41, conclusions Romieu ; Sirey, 1904, III, p.17, conclusions Romieu et note Hauriou.

³²⁶ CE, 12 mars 1909, *Comme de Triconville*, Recueil, p.275, conclusions Chardenet : il s'agissait en l'espèce de la mise à disposition gratuite d'un presbytère par une commune à un curé. Le préfet, suite au refus de la commune de mettre fin à cette jouissance illégale en raison de l'interdiction de subvention aux cultes, avait fait appel aux forces de l'ordre pour expulser le curé. – CE, 17 mars 1911, *Abbé Bouchon*, Recueil, p.341, conclusions Blum.

³²⁷ CE, 23 janvier 1923, *Anduran*, Recueil, p.82.

³²⁸ Conclusions sur CE, 17 mars 1911, *Abbé Bouchon*, Recueil, p.341.

Eu égard aux nombreuses voies de droit ouvertes pour permettre l'expulsion des occupants du domaine public, l'administration doit en principe suivre les recours prévus. La procédure applicable est la mise en demeure de l'autorité administrative adressée aux occupants de quitter les lieux³²⁹ puis la saisine des juridictions compétentes. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que le recours à l'exécution forcée est irrégulier car « *il appartenait au maire [...] de saisir le juge [...] mais il ne pouvait faire procéder par voie d'exécution* ». Comme le soulignait le commissaire Romieu, « *laisser à l'administration le droit de superposer l'exécution administrative à la sanction pénale, [...] ce serait l'anarchie, l'arbitraire, la négation des principes fondamentaux de notre droit public ; ce serait la création discrétionnaire et dissimulée d'une sorte de régime d'état de siège* ».

b) L'existence d'une urgence caractérisée

Cependant, même en l'absence de textes législatifs et en présence de voies de droit rendant l'expulsion possible, les autorités publiques peuvent recourir à l'exécution forcée en cas d'urgence.

L'urgence en matière d'exécution d'office doit être caractérisée, ie une urgence née d'un péril imminent. Selon la formule du commissaire du gouvernement Labetoulle³³⁰, l'urgence qui « *légitime le recours à l'exécution d'office* » est « *proche de l'absolue nécessité* ». Le Conseil d'Etat a admis a contrario la légalité d'une intervention forcée en cas d'urgence dans un arrêt, *Dame Klein*, du 8 avril 1961³³¹. Les juges limitent l'exécution d'office au cas d'extrême nécessité³³², d' « *urgence née d'un péril imminent* »³³³. Pour Christian Lavalie³³⁴, il s'agit d'un « *degré caractérisé d'urgence* » qui permet l'intervention forcée alors même que les procédures de référé permettent de faire face à l'urgence. Si l'urgence est telle que le recours en référé n'est pas assez rapide, l'administration pourra procéder au recours forcé. Le commissaire du gouvernement Labetoulle³³⁵ avait fait cette distinction entre l'urgence au sens des référés et l'urgence plus impérieuse dans le cadre d'un recours en exécution forcée.

Les occupations d'église par les prêtres traditionalistes ne sont pas constitutives d'un péril imminent ou d'un danger extrême, le recours aux procédures juridictionnelles semble suffisant. Le contentieux relatif à ces occupations ne s'est d'ailleurs jamais situé sur le terrain de l'exécution forcée.

Les occupations par des contestataires sont d'une toute autre nature et les autorités administratives ont eu recours à l'exécution d'office pour procéder à l'expulsion des occupants. Notamment, lors de l'occupation de l'église Saint-Bernard à Paris en 1996, le préfet de police a pris un arrêté ordonnant l'évacuation de l'église. La Cour administrative d'appel de Paris, dans un arrêt du 4 novembre 2003, *Niakate*³³⁶, a estimé que l'exécution forcée de l'ordre d'évacuation de l'église était justifiée dans la mesure où « *les conditions sanitaires et d'hébergement au sein de l'église Saint-Bernard ne cessaient de se dégrader et étaient gravement insuffisantes* ». L'urgence se justifie ici par des considérations de salubrité et d'hygiène. La Cour d'Appel de Paris³³⁷, qui avait été saisie dans cette affaire dans le cadre de la procédure de reconduite à la frontière, a soutenu la même position quant à l'exécution

³²⁹ CE, 10 mars 1933, *Revel-Chiroux*, Dalloz, 1934, III, p.21, note P.Duclos – CE, 26 juin 1937, *Ettori*, Recueil, p.628.

³³⁰ Conclusions sur CE, 3 mars 1978, *Sieur Lecoq*, AJDA, 1978, p.581.

³³¹ CE, sect., 8 avril 1961, *Dame Klein*, Recueil, p.216.

³³² TC, 25 mars 1957, *Sté Camion*, Recueil, p.815.

³³³ CE, 20 décembre 1944, *Tartary*, Recueil, p.326 - CE, sect., 20 juin 1980, *Comme d'Ax-les-Thermes et SA Cie générale des thermes d'Ax*, Recueil, p.281 ; RDP, 1980, p.1726, conclusions Rougevin-Baville.

³³⁴ LAVIALLE (Christian), *Voie de fait et domaine public*, RFDA septembre-octobre 2000, p. 1041.

³³⁵ Conclusions sur CE, 3 mars 1978, *Sieur Lecoq*, AJDA, 1978, p.581.

³³⁶ CAA Paris, 4 novembre 2003, *Niakate*, note Droit administratif, 2004, n°40.

³³⁷ CA Paris, 2 décembre 1996, *Dembele*, n°96/06918.

forcée de la décision d'expulsion de l'église en considérant que « *l'occupation d'un lieu de culte, [...], durant plusieurs semaines, [...], constitue une mesure d'urgence autorisant l'autorité administrative à prendre un arrêté d'expulsion sans saisine préalable de l'autorité judiciaire* ». Dans cette situation, la saisine du juge des référés n'est pas assez rapide et l'exécution d'office est justifiée.

2- Les conditions d'emploi de l'exécution forcée

L'exécution forcée ne peut être exercée que sous réserve de l'application de trois conditions.

L'opération administrative pour laquelle l'exécution forcée est nécessaire doit avoir sa source dans un texte législatif. L'exécution ne « *peut servir qu'à réaliser soit directement l'application de prescriptions législatives, soit celle d'actes administratifs édictés eux-mêmes pour l'application de la loi* ». En matière d'occupations de lieu de culte, la jurisprudence considère que les arrêtés pris par les autorités administratives prescrivant l'évacuation des occupants sont édictés sur le fondement de l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article L. 2212-2 alinéa 3 du Code Général des collectivités territoriales. Ces dispositions justifient l'arrêté d'expulsion qui présente « *un caractère nécessaire et proportionné* ».

Il faut qu'il y ait une résistance de l'occupant à l'action administrative. Pour le commissaire du gouvernement Romieu, « *la mesure de coercition apparaît dès lors comme le moyen de faire cesser [...] un état de choses inconciliables avec le respect à l'acte de puissance publique* ».

Les mesures d'exécution forcée ne doivent tendre qu'à la réalisation de l'opération prescrite par la loi, elles ne doivent pas ajouter aux obligations imposées par la loi.

B- Les risques limités de l'exécution forcée

Le recours illégal à l'exécution forcée peut conduire à engager la responsabilité de l'administration (1). Dans cette hypothèse, la constatation d'une voie de fait est rarissime (2).

1- La responsabilité de l'administration en cas d'exécution irrégulière

Si l'administration a eu recours irrégulièrement à l'exécution forcée de l'obligation d'expulsion, sa responsabilité peut être engagée sur le fondement d'une faute³³⁸. L'occupant évincé ne pourra cependant pas obtenir une indemnisation en raison de l'application du principe selon lequel l'atteinte à une situation illégitime ne peut être réparée³³⁹. Seuls les préjudices qui ne sont pas la conséquence directe de la situation irrégulière peuvent être indemnisés ainsi que les préjudices qui dépassent ce qui est nécessaire pour mettre fin à l'occupation.

2- L'exécution forcée et la voie de fait

L'exécution forcée irrégulière n'est très rarement assimilée à une voie de fait (a), pour le juge judiciaire il est possible d'engager une action en réintégration (b).

³³⁸ CE, sect., 8 avril 1961, *Dame Klein*, Recueil, p.216 - CE, sect., 20 juin 1980, *Comne d'Ax-les-Thermes et SA Cie générale des thermes d'Ax*, Recueil, p.281, ;RDP, 1980, p.1726, conclusions Rougevin-Baville.

³³⁹ CE, sect., 20 juin 1980, *Comne d'Ax-les-Thermes et SA Cie générale des thermes d'Ax*, Recueil, p.281 ; RDP, 1980, p.1726, conclusions Rougevin-Baville.

a) La voie de fait

L'expression « voie de fait » s'oppose à la voie de droit et suppose l'existence d'une atteinte par l'administration à une liberté individuelle ou au droit de propriété.

L'existence d'une voie de fait suppose un acte matériel ou juridique de l'administration. Si l'administration exécute une décision légale ou illégale dans des conditions irrégulières mais s'il n'y a pas atteinte à une liberté fondamentale ou au droit de propriété, seule sa responsabilité est engagée³⁴⁰. Au contraire, si l'exécution est constitutive d'une atteinte, la voie de fait est caractérisée³⁴¹.

Les mesures irrégulières d'exécution forcée peuvent constituer une voie de fait administrative si elles portent une atteinte grave à une liberté fondamentale ou à la propriété privée. La jurisprudence est très restrictive et ne reconnaît quasiment jamais l'existence d'une voie de fait en cas d'expulsion des occupants sans titre du domaine public³⁴².

L'atteinte au droit de propriété ne peut pas être invoquée par les occupants sans titre dans la mesure où la dépendance qu'ils occupent appartient au domaine public, par essence même l'exécution forcée de la décision d'expulsion ne peut pas porter atteinte au droit de propriété³⁴³. Le Tribunal des Conflits, dans l'arrêt *Couach* du 24 février 1992³⁴⁴, a affirmé que les principes de l'imprescriptibilité et de l'inaliénabilité du domaine public empêchent que soit constituée une voie de fait sauf dans l'hypothèse où il n'a pas encore été statué sur le droit de propriété.

L'atteinte grave à une liberté fondamentale pourrait être invoquée par les occupants sans titre mais la voie de fait n'est reconnue dans cette hypothèse que lorsque l'administration en sus de l'exécution forcée de l'ordre d'expulsion agit de façon à porter atteinte à une liberté individuelle, comme par exemple la destruction³⁴⁵ ou l'enlèvement d'office du mobilier³⁴⁶.

b) L'action en réintégration

Les juridictions civiles ont dégagé une solution qui vise à protéger les occupants irréguliers du domaine public contre l'administration. La Cour de Cassation, dans l'arrêt *Commune de Tarnos* du 25 septembre 2002³⁴⁷, a accepté la recevabilité d'une action civile en réintégration d'un occupant sans titre du domaine public. La réintégrande est une action possessoire prévue par les articles 2282 et 2283 du code civil³⁴⁸. Pour le professeur Yolka³⁴⁹, « Cette application du Code civil aux collectivités publiques, donne à voir un spectacle insolite : celui du juge judiciaire protégeant, non pas la propriété privée ou les libertés fondamentales, mais une situation illégale dont il ordonne le rétablissement ».

³⁴⁰ CE, 21 juillet 1949, *Wolff*, Recueil, p. 614.

³⁴¹ TC, 12 mai 1949, *Dumont*, Recueil, p.596.

³⁴² TC, 4 juillet 1991, *Association MJC Boris Vian*, Recueil, p.467 – TC, 18 octobre 1999, *Préfet de Corse*, Recueil, p.468.

³⁴³ CE, sect., 20 juin 1980, *Comme d'Ax-les-Thermes et SA Cie générale des thermes d'Ax*, Recueil, p.281 ; RDP, 1980, p.1726, conclusions Rougevin-Baville.

³⁴⁴ TC, 21 février 1992, *Couach*, JCP G, 1992, n°2, note C. Laviaille.

³⁴⁵ TC, 4 juillet 1991, *Association MJC Boris Vian*, Recueil, p.467 – TC, 18 octobre 1999, *Préfet de Corse*, Recueil, p.468.

³⁴⁶ CCass., 1^{ère} civ., 4 novembre 1986, *Ville de Sèvres*, JCP G, 1987, IV, p.17.

³⁴⁷ CCass., 3^{ème} civ., 25 septembre 2002, *Commune de Tarnos*, JCP A, 22 septembre 2003, note Philippe Yolka.

³⁴⁸ Voir infra section 2 § 2.

³⁴⁹ Commentaire précité.

Section 2 : La dualité de compétence du juge pour le prononcé de l'expulsion

Le contentieux des expulsions du domaine public a longtemps été source d'incertitudes étant donnée l'absence de répartition claire des compétences entre les deux ordres de juridiction. Jusqu'en 2001, existait une double compétence juridictionnelle en la matière. Cette dualité s'est estompée avec la décision du Tribunal des conflits³⁵⁰ *BE Diffusion*. La compétence du juge administratif pour statuer sur les évacuations des occupants irréguliers des églises devrait être certaine (Section 1). Sauf que le juge judiciaire se considère malgré tout compétent dans les affaires d'occupations d'églises (Section 2). Il est toutefois regrettable de voir que le code général de la propriété des personnes publiques ne fasse aucune référence au contentieux des occupations sans titre du domaine public. Les articles L 2331-1 et suivants relatifs au contentieux restent silencieux sur cette question. Une codification de la règle posée par le Tribunal des conflits auraient permis une unification législative du contentieux. Le recours au juge judiciaire est peut-être encore trop naturel.

§1- La compétence de principe du juge administratif

La compétence du juge administratif pour statuer sur les litiges relatifs aux occupations d'églises est, depuis 2001, assise sur des fondements certains (A). En sus d'une compétence claire, la diversité des recours devant le juge administratif contribue à affirmer la nécessité d'une intervention exclusive des juridictions administratives (B).

A - Les fondements de la compétence du juge administratif

La loi de 1905 ne permet pas de trancher clairement en faveur de la compétence administrative pour statuer en matière de contentieux d'occupation d'églises (1). Seule la domanialité publique des édifices cultuels est le corollaire de cette compétence (2).

1- L'article 8 de la loi de 1905 : fondement partiel de la compétence du juge administratif

La loi de Séparation donne compétence au juge administratif pour trancher les litiges en matière cultuelle relativement à la jouissance des biens entre associations cultuelles dans la mesure où il s'agit d'interpréter un acte administratif (a). Mais cette disposition ne peut être appliquée pour le culte catholique faute de création d'associations cultuelles proprement dites (b).

a) Un fondement de la compétence du juge administratif : l'interprétation d'un acte administratif

L'article 8 de la loi du 9 décembre 1905 pose le principe de la compétence du Conseil d'Etat statuant en plein contentieux en cas de conflit portant sur la dévolution des biens entre « *plusieurs associations formées pour l'exercice du même culte* ». Le transfert des biens mobiliers et immobiliers des anciens établissements du culte devait être opéré par les

³⁵⁰ TC, 24 septembre 2001, *Sté B.E. Diffusion c/ RATP et Sté Promo Métro*, Dalloz 2002, IR, p. 40 ; Procédures- Editions du Juris-Classeur, Mars 2002, p. 23, note Philippe Yolka ; CJEG n°598, avril 2002, p.217.

représentants légaux de ces établissements selon l'article 4 de la loi de 1905 ou par décret en cas d'inexécution dans un délai de un an. La compétence administrative est justifiée par la présence d'un acte administratif. En effet, l'acte de dévolution émane d'une personne morale de droit public : soit l'établissement public du culte, soit l'Etat. Dès lors, le juge administratif est compétent pour statuer sur l'interprétation de l'acte administratif sans pour autant qu'un texte particulier prévoit cette compétence.

Concernant le culte protestant, le Conseil d'Etat a eu à régler les litiges relatifs à la propriété des biens entre différentes associations culturelles³⁵¹. Pour le culte catholique, la Haute juridiction a annulé les attributions des églises aux associations dissidentes dans la mesure où elles ne se conforment pas aux règles d'organisation générale du culte catholique telles que prescrites par le Saint-Siège³⁵². Elle a censuré cette attribution sans faire référence à l'article 8 de la loi de 1905 car il s'agit du contrôle de la légalité des actes administratifs dans le cadre du recours pour excès de pouvoir. Le Tribunal administratif de Nantes, dans un jugement du 2 juin 1977, *Association Saint-Pie V de l'Ouest contre commune de Chemille*³⁵³, a rejeté le recours de l'association traditionaliste dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir et non sur la base de l'article 8.

L'alinéa 5 de l'article 8 de la loi de Séparation donne en outre compétence au Conseil d'Etat après le transfert des biens dans trois hypothèses : la scission au sein de l'association culturelle, la création d'une nouvelle association dans le territoire de la circonscription et la défaillance de l'association attributaire. Cette compétence constitue une dérogation à la répartition des compétences entre les ordres administratif et judiciaire étant donné que les associations culturelles sont des personnes de droit privé. Le commissaire du gouvernement Chardenet³⁵⁴ justifiait cette règle par le fait que les anciens biens des établissements publics du culte conservaient leur caractère administratif même après le transfert. Pour Raymond Odent, « *cette explication n'est guère convaincante. Il paraît plus sûr de constater que le législateur [...] a voulu charger le Conseil d'Etat de régler un certain nombre de litiges très précis survenus entre deux ou plusieurs associations culturelles et cela malgré le caractère privé de ces associations* »³⁵⁵.

La première application de cet article a donné lieu à la modification de l'attribution du temple de la rue Cortambert à Paris suite à la scission de l'association culturelle³⁵⁶. Le Conseil d'Etat, en application de ce même article, a rejeté le recours d'une association créée suite à la scission de l'association Eglise réformée évangélique de Marseille³⁵⁷. Cette disposition a enfin servi de fondement pour l'attribution des temples protestants à Madagascar³⁵⁸.

L'article 8 de la loi du 9 décembre 1905 ne permet de justifier la compétence du juge administratif que dans les hypothèses limitativement énumérées supra et doit être interprété strictement dans la mesure où il comporte une dérogation aux règles de procédure administrative. En effet, le texte prévoit un recours de plein contentieux et non un recours

³⁵¹ CE, 9 décembre 1910, *Association culturelle constituée à Nice pour l'exercice du culte de l'Eglise luthérienne en langue allemande c/ Union consistoriale de l'Eglise évangélique luthérienne de Paris*, Recueil, p.931, conclusions Chardenet.

³⁵² CE, 28 juillet 1911, *Rougegré et autres*, Sirey, 1912, III, p.97, conclusions Chardenet – CE, 14 janvier 1913, *Abbé Guillon*, Sirey, 1913, III, p.101 – CE, 23 janvier 1920, *Abbé Barraud et autres*, Recueil, p.75.

³⁵³ TA Nantes, 2 juin 1977, *Association Saint-Pie V de l'Ouest c/ commune de Chemille*, note M-C Seffert, Gazette du Palais, 29 novembre 1977, p. 638 ; AJDA, décembre 1977, note Franck Moderne, p. 632.

³⁵⁴ Conclusions sous CE, 9 décembre 1910, *Association culturelle constituée à Nice pour l'exercice du culte de l'Eglise luthérienne en langue allemande c/ Union consistoriale de l'Eglise évangélique luthérienne de Paris*, Recueil, p.931.

³⁵⁵ ODENT (Raymond), *Occupation d'églises et compétence juridictionnelle*, Gazette du Palais, 29 novembre 1977, II, p.558.

³⁵⁶ CE, 16 février 1923, *Association presbytérale de l'Eglise réformée de l'Annonciation c/ Association presbytérale de l'Eglise réformée de Passy*, Recueil, p.163, conclusions Rivet.

³⁵⁷ CE, 24 juin 1943, *Eglise réformée évangélique de Marseille*, Recueil, p.166 ; Sirey, 1944, III, p.9, conclusions Odent ; Dalloz, 1944, p.70, note Reuter.

³⁵⁸ CE, 8 février 1952, *Ralison*, Recueil, p.90 – CE, 19 décembre 1952, *Ravalitera et autres*, Recueil, p.592.

pour excès de pouvoir alors même qu'il s'agit de contrôler le respect de la légalité d'un acte administratif³⁵⁹.

b) Les associations diocésaines entrent-elles dans le champ de l'article 8 ?

Le pape Pie X a condamné dans ses encycliques *Vehementer nos* du 11 février 1906 et *Gravissimo officii* du 11 août 1906 la création d'associations cultuelles pour le culte catholique. Ainsi, aucune association cultuelle légale n'a été constituée et le culte catholique est régi par l'article 5 alinéa 1^{er} de la loi du 2 janvier 1907 adoptée spécialement à cet effet. A partir de 1924, des associations diocésaines se sont formées. Mais ces associations ne sont pas des associations cultuelles de la loi de 1905 mais des associations « *dotées d'un statut particulier considérées comme compatibles avec la loi de 1905* »³⁶⁰.

L'article 8 concernant les litiges entre associations cultuelles ne peut donc être appliqué au culte catholique. Cette solution est celle adoptée par la Cour de Cassation qui estime que « *cette disposition ne saurait être étendue en dehors de la situation spéciale en vue de laquelle elle a été édictée* »³⁶¹.

2 La domanialité publique des églises comme corollaire de la compétence du juge administratif

L'appartenance des églises au domaine public n'a permis d'asseoir la compétence administrative que depuis 1961 (b). Jusqu'en 1961, cette compétence ne pouvait être justifiée qu'en présence de textes la prescrivant (a).

a) Les hésitations jurisprudentielles antérieures à 1961 : la faible portée textuelle du fondement de la compétence administrative

Avant 1961, seuls deux textes attribuaient la compétence au juge administratif en matière d'occupation du domaine public.

Les tribunaux administratifs détiennent une compétence générale et exclusive en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII et de l'article 1^{er} de la loi du 29 floréal an X pour statuer sur les atteintes au domaine public constitutives de contravention de grande voirie. Ainsi, la compétence administrative en matière d'occupations d'églises, était limitée, avant 1961, aux seules églises classées ou inscrites. En outre, le décret-loi du 17 juin 1938 (article L. 34 du Code du Domaine de l'Etat), donne compétence au juge administratif en matière d'occupation sans titre du domaine public suite à l'expiration du contrat d'occupation.

Ainsi, jusqu'en 1961, la compétence des juridictions administratives était exclue dans les hypothèses autres que celles prévues par ces textes et les personnes publiques ne pouvaient saisir le juge administratif en cas d'occupation sans titre du domaine public car il ne pouvait ni adresser d'injonctions ni prononcer de condamnations contre les personnes privées³⁶².

b) L'évolution progressive de la compétence du juge administratif

³⁵⁹ CE, ass., 17 février 1950, *Dame Lamotte*, Recueil, p.110 ; RDP, 1951, p.478, conclusions P. Delvolvé et note M. Waline.

³⁶⁰ CONSEIL D'ETAT, Rapport public 2004, *Un siècle de laïcité*, La documentation française, Etudes et documents n°55 p.301.

³⁶¹ CCass. civ., 5 février 1912, *Félix Colonna et abbé Forcioli c/ Abbé Antoine Colonna*, Sirey, 1912, I, note Achille Mestre, p.353.

³⁶² CE, 27 février 1942, *Mollet*, Recueil, p.64.

La domanialité publique constitue aujourd'hui un fondement clair et certain de la compétence du juge administratif. Cette reconnaissance s'est faite en deux temps.

Le domaine public est soumis à un régime particulier dérogatoire qui a permis de justifier l'intervention du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits même en dehors d'acte administratif délimitant le domaine³⁶³ pour régler les litiges sur l'existence, l'étendue et les limites du domaine public³⁶⁴. Dans un arrêt du 13 juillet 1961, *Compagnie fermière du casino de Constantine contre ville de Constantine*³⁶⁵, le Conseil d'Etat a étendu la compétence administrative à toutes les actions concernant le domaine public : « *s'agissant d'une dépendance du domaine public non visée à l'article 1^{er} du décret du 28 décembre 1926, il appartient à la juridiction administrative de connaître de ce litige.* » Pour le Conseil, « *aucune disposition législative ou réglementaire ne subordonne l'exercice d'une action en expulsion du domaine public à l'existence d'un contrat comportant occupation du domaine public* ». Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Antoine Bernard avait estimé que le Conseil d'Etat ne pouvait pas étendre sa compétence en la matière, seul un texte ou un arrêt du Tribunal des Conflits pouvait prescrire une telle mesure.

Le Tribunal des Conflits n'a confirmé la position du Conseil d'Etat que très tardivement. Dans une décision du 28 février 1977, *Commune de Chamonix contre Dame Cano*³⁶⁶, le Tribunal des Conflits a affirmé la compétence du juge judiciaire lorsque l'expulsion ne concerne pas une « *partie du domaine public* ». Pour certains auteurs comme MM. Frier³⁶⁷, André de Laubadère³⁶⁸ ou Labetoulle³⁶⁹, cette décision confirme a contrario la compétence du juge administratif pour les occupations du domaine public. En 1988³⁷⁰, le Tribunal des Conflits affirme la compétence judiciaire pour l'expulsion du domaine public routier. En 1992³⁷¹, il décide que « *l'autorité administrative ne peut [...] agir d'office pour prendre ou reprendre possession d'une parcelle du domaine public, sans avoir, au préalable obtenu du juge compétent, une décision enjoignant à l'occupant de quitter les lieux* » mais il ne désigne pas le juge compétent.

La juridiction des conflits donne compétence pleine et entière au juge administratif pour statuer sur les occupations sans titre du domaine public dans un arrêt du 24 septembre 2001, *Société BE Diffusion*³⁷², en considérant que : « *relèvent [...] des juridictions administratives, sous réserve de dispositions législatives spéciales, et sauf dans le cas de voie de fait ou dans celui où s'élève une contestation sérieuse en matière de propriété, les litiges nés de l'occupation sans titre du domaine public que celle-ci résulte de l'absence de tout titre d'occupation ou de l'expiration, pour quelque cause que ce soit, du titre précédemment détenu* ».

³⁶³ CE, 16 novembre 1960, *Commune de Bugue*, Recueil, p.628.

³⁶⁴ TC, 12 décembre 1942, *De Murard*, Recueil, 1943, p.319 – CE, 5 mai 1943, *Ville de Cannes*, Recueil, p.118.

³⁶⁵ CE, 13 juillet 1961, *Cie fermière du casino municipal de Constantine c/ ville de Constantine*, RDP, 1961, II, conclusions Antoine Bernard, p.108.

³⁶⁶ TC, 28 février 1977, *Commune de Chamonix contre Dame Cano*, Recueil tables, p.740.

³⁶⁷ FRIER (P-L), *Le vrai référé administratif*, AJDA, 1980, p.74.

³⁶⁸ DE LAUBADERE (André), *Traité théorique et pratique des contrats administratifs* Tome 1, LGDJ 1954, p.190.

³⁶⁹ Conclusions sur CE, ass., 3 mars 1978, *Lecoq*, AJDA, 1978, p.581.

³⁷⁰ TC, 17 octobre 1988, *Comme de Sainte-Geneviève-des-Bois contre Mme Riviera et autres*, Recueil tables, p.740.

³⁷¹ TC, 24 février 1992, *Couach*, Recueil tables, p.479 ; AJDA, 1992, p.327, chroniques C.Maugüe et R.Schwartz ; JCP, 1993, II, n°21984, note C.Lavialle ; PA, 26 juin 1992, p.31, note T.Célérier.

³⁷² TC, 24 septembre 2001, *Sté B.E. Diffusion c/ RATP et Sté Promo Métro*, Dalloz, 2002, IR, p. 40 ; Procédures-Editions du Juris-Classeur, Mars 2002, p. 23 ; CJEG n°598, avril 2002, note Philippe Yolka, p.217.

La compétence administrative est donc exclusive sous réserve des exceptions législatives comme celle prévue par exemple pour les expulsions des nomades occupant illégalement le domaine³⁷³.

B – Les multiples procédures possibles devant le juge administratif

Les recours devant le juge administratif pour mettre fin à une occupation illégale du domaine public sont extrêmement variés du fait de l'existence de procédures devant le juge du fond (1) et devant le juge de référé (2).

1- Les recours devant le juge du fond

Devant le juge du fond, des actions tendant à l'expulsion (a) et des actions en réparation peuvent être intentées (b).

a) Les actions tendant à l'expulsion

En matière d'occupation du domaine public, le juge administratif est compétent pour apprécier les demandes en expulsion. C'est une action spécifique à la protection du domaine public. Après avoir mis en demeure l'occupant de quitter les lieux, la personne publique peut demander au juge d'ordonner l'expulsion. En principe, en vertu de l'article R.. 421-1 du Code de justice administrative, la juridiction administrative ne peut être saisie que par la voie d'un recours formé contre une décision. Toutefois, pour les occupations sans titre du domaine public, la règle de la décision préalable ne joue pas. Pour le Conseil d'Etat³⁷⁴, cette règle « *ne fait pas obstacle à ce que les collectivités publiques se pourvoient directement devant la juridiction administrative en vue d'obtenir la libération de parcelles du domaine public occupées par des administrés* ».

Le juge constate l'existence ou non d'un titre portant occupation du domaine public. En cas d'absence de titre, après avoir vérifié la mise en demeure préalable de l'administration, il ordonne aux occupants d'évacuer les lieux. En effet, « *s'il n'entre pas dans les pouvoirs du juge administratif d'adresser des injonctions à une autorité administrative, il n'en va pas de même à l'encontre d'un particulier* »³⁷⁵. Les juges ne se reconnaissent pas le pouvoir d'accorder un délai pour permettre aux occupants de quitter les lieux³⁷⁶.

b) Les actions en réparation en cas de non-exécution de la décision d'expulsion

Le droit au concours de la force publique à l'exécution de la chose jugée a été posé par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 30 novembre 1923, *Couitéas*³⁷⁷ puis confirmé par l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991. Pour le commissaire du gouvernement Jouvin³⁷⁸, le concours de la force publique a pour but la suppression du trouble que cause à l'ordre public l'inexécution d'un jugement. Cette obligation d'exécuter une décision juridictionnelle trouve cependant une limite dans le trouble que pourrait occasionner l'exécution du jugement. Si le trouble risque d'être plus grave que celui de l'inexécution de la chose jugée, l'autorité de police peut rejeter la demande d'exécution³⁷⁹. Si le rejet de la demande est justifié, tout

³⁷³ Article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, JO 6 juillet 2000.

³⁷⁴ CE, 4 février 1976, *Elissonde*, Recueil tables, p.1047.

³⁷⁵ CE, 4 février 1976, *Elissonde*, Recueil tables, p.1069.

³⁷⁶ CE, 21 mars 1984, *Mansuy*, Recueil tables, p.616 – CE, 13 février 1991, *Thomas*, Recueil, p.55.

³⁷⁷ CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, Recueil, p. 789.

³⁷⁸ Conclusions sur CE, section, 3 juillet 1959, *Sablayrolles*, Recueil, p.425.

³⁷⁹ Solution réaffirmée par CE, ass., 3 juin 1938, *Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles*, Recueil, p.521, conclusions Dayras.

recours pour excès de pouvoir est inutile³⁸⁰. Le requérant peut toutefois obtenir réparation du préjudice subi en raison de l'inexécution du jugement sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, l'administration ne pouvant être considérée comme fautive³⁸¹.

Lors de l'occupation de l'église Saint Nicolas du Chardonnet en 1977, l'administration refusa d'exécuter l'arrêt de la Cour d'appel de Paris en raison des risques de troubles graves qu'aurait provoqué l'évacuation. Le curé légitime obtint la condamnation de l'Etat à 15 000 francs de dommages-intérêts sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques³⁸². Il apparaît alors assez symptomatique de voir que le juge préfère engager la responsabilité de l'Etat plutôt que prescrire l'expulsion de l'église occupée.

2- Les recours devant le juge des référés

La loi du 30 juin 2000³⁸³ a modernisé les procédures d'urgence devant le juge administratif. En matière de litiges concernant des occupations d'églises, le référé-liberté (a) et le référé-conservatoire (b) peuvent être envisagés, le second semblant être plus pertinent que le premier.

a) Le référé-liberté

L'article L. 521-2 du Code de justice administrative issu de la loi du 30 juin 2000 dispose que « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale* ».

Le référé-liberté ne peut pas être utilisé par l'administration contre les occupants des églises³⁸⁴. Le professeur Philippe Yolka³⁸⁵ estime que cette solution n'est pas évidente en soi. En effet, le juge administratif a élevé le droit de propriété des personnes publiques en liberté fondamentale³⁸⁶ et a admis le référé-liberté dans le cadre d'une expulsion des occupants sans titre par un locataire d'immeuble³⁸⁷. Le référé de l'article L. 521-2 a pu par ailleurs être valablement mis en œuvre par une collectivité publique pour faire exécuter un jugement d'expulsion d'une parcelle du domaine privé³⁸⁸.

Au contraire, lorsque l'église est occupée illégalement par une association dissidente, le curé légitime pourrait saisir le juge d'une demande en expulsion du curé traditionaliste dans le cadre du référé-liberté si l'église a été mise à la disposition de l'association par l'administration. En effet, le curé évincé peut légitimement invoquer une atteinte à la liberté de culte qui est reconnue comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 par le Conseil d'Etat³⁸⁹. Mais une telle hypothèse n'a pas encore été envisagée.

³⁸⁰ CE, 12 mars 1948, *Association du Grand cercle de Saint-Etienne*, Recueil, p.128.

³⁸¹ CE, sect., 27 mai 1977, *SA Victor Delforge*, Recueil, p.253, conclusions Genevois.

³⁸² CE, 6 mars 1987, *Bellego et Beguerie*, requête n° 47815.

³⁸³ Loi du 30 juin 2000 n°2000-597 relative aux référés devant les juridictions administratives, JO 1^{er} juillet 2000.

³⁸⁴ CE, ordonnance de référés, 31 janvier 2001, *Commune de Saint-Laurent-du-Var*, Gazette du palais, 20/21 mars 2002, p.17.

³⁸⁵ YOLKA (Philippe), *Le juge administratif, gardien du domaine public* ; CJEG, n°586 avril 2002, p.217.

³⁸⁶ CE, ordonnance de référé, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, GAJA, 14^e édition, 2003, n°113.

³⁸⁷ CE, ordonnance de référé, 29 mars 2002, *SCI Stéphaneur*, AJDA, 2003, note Grossieux, p.345.

³⁸⁸ CE, ordonnance de référé, 21 novembre 2002, *GDF*, AJDA, 2002, note M. C-M, p.1368.

³⁸⁹ CE, ordonnance de référé, 16 février 2004, *Ahmed B.*, JCP A, 17 mai 2004, n°21, p.724.

b) Le référé conservatoire : une arme efficace pour l'évacuation des occupants

L'article L. 521-3 du Code de justice administrative précise les conditions du référé conservatoire qui permet au juge, en cas d'urgence, de prononcer toutes mesures utiles. Selon cet article, trois conditions cumulatives sont nécessaires pour que le juge puisse prononcer l'expulsion : l'urgence, l'utilité de la mesure et l'absence d'obstacle à l'exécution d'une décision administrative. Une demande d'expulsion ne fait en principe jamais obstacle à l'exécution d'une décision administrative dans la mesure où elle intervient généralement après le prononcé d'une mise en demeure par l'administration. L'utilité de la mesure est aussi évidente : elle vise soit à rétablir l'affectation légale de l'église dans le cas des occupations par des contestataires soit à réintégrer l'affectataire légitime dans le cas des occupations par les prêtres dissidents. L'urgence de la mesure est justifiée par la continuité de l'exercice du culte.

Si la condition de l'interdiction de préjudicier au principal a été supprimée par le législateur en 2000, le Conseil d'Etat a rétabli l'exigence de l'absence de contestation sérieuse³⁹⁰. Dans un arrêt du 16 mai 2003, *SARL Icomatex*³⁹¹, il a considéré que le juge des référés doit rechercher si la demande d'expulsion ne se heurte à aucune contestation sérieuse et si l'occupant conteste la décision à l'origine de l'occupation illégale il « *doit rechercher si, compte tenu tant de la nature que du bien-fondé des moyens ainsi soulevés à l'encontre de cette décision, la demande d'expulsion doit être regardée comme se heurtant à une contestation sérieuse* ».

La collectivité publique peut demander que l'expulsion des occupants soit assortie d'une astreinte³⁹² et si l'ordonnance d'expulsion n'a pas été suivie d'effet elle peut obtenir le prononcé d'une astreinte³⁹³.

§2- La compétence dérogatoire du juge judiciaire

Le juge administratif est désormais le juge naturel des affaires d'expulsion du domaine, mais comme le soulignait le professeur Yolka, en matière d'occupations d'église on peut parler d'« *autorité relative de la chose jugée* »³⁹⁴, le juge judiciaire s'estimant compétent se fondant sur des justifications contestables (A). Si les recours devant le juge judiciaire permettaient de parvenir à une expulsion rapide des occupants, ceci n'est plus pertinent depuis 2001 (B).

A- Les justifications de la compétence du juge judiciaire

La compétence du juge judiciaire a pu être justifiée par la présence de litiges entre particuliers (1) et par la fonction fondamentale accordée à l'autorité judiciaire, la protection des libertés individuelles (2).

³⁹⁰ CE, 6 avril 2001, *Ministre de l'éducation nationale c/ M.Cros Decam et Mme Michel*, Recueil, p.180.

³⁹¹ CE, section, 16 mai 2003, *SARL Icotamex*, AJDA, 2003, p.1156, chronique F.Donnat et D.Casas.

³⁹² CE, 10 mai 2004, *X*, requête n°258935.

³⁹³ TA Montpellier, ordonnance des référés, 3 octobre 1986, *Maire de Narbonne*, JCP G, 1987, n°20781, note L. Rapp et P. Terneyre.

³⁹⁴ YOLKA (Philippe), *Occupations d'églises : l'autorité relative de la chose jugée*, AJDA, 23 février 2004, p.353.

1- L'expulsion des occupants : un litige entre particuliers

Les occupations d'églises peuvent apparaître comme ne mettant en œuvre que des litiges entre particuliers du fait de l'absence d'interprétation d'actes administratifs (a) et de la présence d'infractions à la législation sur les étrangers (b).

a) L'absence d'interprétation d'actes administratifs : une justification contestable

Dans le cadre du contentieux de la détermination du desservant légitime, le juge judiciaire a justifié sa compétence au motif que le litige portait sur la qualification du titulaire de l'affectation et ne mettait en cause que des personnes privées et ne concernait pas l'interprétation d'actes administratifs³⁹⁵. En effet, le juge judiciaire n'est pas compétent pour apprécier la validité ou l'interprétation d'actes administratifs : dans un pareil cas il doit surseoir à statuer et renvoyer au juge administratif la question soulevée. Les querelles opposant un prêtre schismatique à un prêtre reconnu par la hiérarchie catholique sont par essence même des litiges entre personnes privées et le juge naturel est le juge judiciaire.

Toutefois, si le recours n'intéresse que des particuliers, il s'agit en premier lieu de litige concernant l'occupation du domaine public et le juge administratif est le juge naturel de l'expulsion des occupants sans titre. L'intervention du juge judiciaire est injustifiée en droit et ne repose sur aucune disposition légale pertinente.

b) Des litiges intéressant le séjour illégal d'étrangers : une justification légale

Les contestataires occupant les églises sont parfois des « sans-papiers » séjournant illégalement en France et souvent sous le coup d'un arrêté de reconduite à la frontière ou d'expulsion.

L'article L. 511-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précise les cas dans lesquels un étranger peut faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière. Il appartient à l'autorité administrative compétente de prendre un arrêté motivé. Au départ, le contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière ressortissait à la compétence du juge judiciaire. La loi Pasqua du 9 septembre 1986 donnait compétence au juge administratif mais l'annulation de l'arrêté intervenait après la reconduite le plus souvent dans la mesure où le recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté n'était pas assorti d'effet suspensif. Puis la loi du 2 août 1989 a confié ce contentieux au juge judiciaire du fait de l'existence d'une procédure de référé. Le Conseil constitutionnel³⁹⁶, appelé à se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 10 de cette loi, a estimé que les décisions prises par les autorités administratives sur le fondement de l'ordonnance du 2 novembre 1945 constituaient des prérogatives de puissance publique dont seul le juge administratif pouvait en apprécier la légalité. Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit expressément la compétence administrative pour statuer sur les arrêtés de reconduite à la frontière, le contentieux applicable déroge au droit commun.

Les arrêtés d'expulsion sont réglementés par les articles L. 521-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile codifiant les articles 23 à 28 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Il appartient au juge administratif de contrôler la légalité de tels arrêtés.

³⁹⁵ TGI Paris, ordonnance des référés, 1^{er} avril 1977, *Abbé Bellego et autres*, note M-C Seffert, JCP édition générale, 1977, II, n° 18665 - CA Paris, 1^{ère} ch., 13 juillet 1977, *Abbé Coache, Abbé Bellego et autres*, note Yves Géraldy ; Sirey, 1977, p.458 – note Gazette du Palais, 29 novembre 1977, p.627 - CCass. 1^{ère} ch. Civ., 17 octobre 1978, *Abbé Coache, Abbé Bellego et autres*, Sirey, 1979, p.120. Voir annexe.

³⁹⁶ CC, 28 juillet 1989, RFDA, 1989, p.689, note B. Genevois.

Lorsque l'étranger a pénétré sur le territoire français sans autorisation ou séjourne illégalement sans titre de séjour ou reste en France malgré l'expiration de son visa ou de sa carte de séjour, il commet un délit pénal punissable des peines prévues à l'article 19 de l'ordonnance de 1945 codifié à l'article L. 621-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Tout étranger qui s'est soustrait ou a tenté de se soustraire à l'exécution d'un arrêté d'expulsion est passible d'une peine de trois ans d'emprisonnement en application de l'article L. 624-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il appartient au juge correctionnel de qualifier l'infraction. Le Tribunal des conflits, dans l'arrêt *Avranches et Desmarets* du 5 juillet 1951, a interdit au juge répressif d'apprécier la légalité des actes administratifs individuels. La chambre criminelle de la Cour de Cassation autorise cependant les juges à porter une telle appréciation si les mesures servent de fondement aux poursuites pénales³⁹⁷ mais leur interdit d'en apprécier les motifs³⁹⁸, ce qui est aujourd'hui codifié à l'article 111-5 du code pénal.

Dans le cadre de l'occupation de l'église Saint-Bernard à Paris, le juge répressif³⁹⁹ s'est déclaré compétent pour statuer sur l'infraction de séjour irrégulier en France et a condamné les différents sans-papiers à des peines de prison. Le contentieux relatif à l'expulsion des églises des personnes en situation illégale se situe sur un terrain autre que le contentieux de l'expulsion du domaine public dans la mesure où les juges judiciaires ne se sont prononcés que sur la soustraction à une mesure de reconduite à la frontière ou une mesure d'expulsion. Dans ce cadre ci et exclusivement dans celui-ci, la compétence du juge judiciaire est légale.

2- Le juge judiciaire, gardien des libertés fondamentales

Le juge judiciaire est considéré comme le gardien des libertés fondamentales. Cette fonction, qui doit être toutefois nuancée, l'a conduit à se considérer comme le juge naturel des expulsions du domaine public aussi bien au titre de la voie de fait (a) qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution de 1958 (b).

a) Le juge judiciaire et la voie de fait

Lorsqu'une voie de fait a été commise, le juge administratif et le juge judiciaire peuvent en constater l'existence mais seules les juridictions civiles peuvent en ordonner la prévention et la cessation. La compétence du juge judiciaire résulte de la perte du caractère administratif de l'acte en raison de l'irrégularité manifeste de l'opération, ce qu'affirma la Cour de cassation dès 1873⁴⁰⁰ puis le Tribunal des conflits en 1882⁴⁰¹.

Le Tribunal des conflits, dans un arrêt du 27 juin 1966, *Sieur Guigon contre ministre des Armées*⁴⁰², a jugé qu'un acte ne se rattachant pas à l'exercice d'un pouvoir de l'administration est constitutif d'une voie de fait et qu'il doit être considéré comme « nul et non avenu » et « qu'il appartenait tant à la juridiction administrative que judiciaire de constater cette nullité ». C'est la théorie des actes inexistantes. En principe, les tribunaux judiciaires ne peuvent ni interpréter, ni apprécier la légalité d'une mesure administrative individuelle⁴⁰³. Cependant, lorsque l'acte administratif porte une atteinte grave et manifeste à une liberté individuelle ou au droit de propriété, les juges civils peuvent se prononcer sur sa

³⁹⁷ Voir par exemple CA Paris, 2 juillet 1980, Dalloz, 1981, I, p.177, note J-F Davignon.

³⁹⁸ CCass., crim., 10 novembre 1955, Bulletin criminel, n°8.

³⁹⁹ CA Paris, 2 décembre 1996, *Dembele*.

⁴⁰⁰ CCass., civ., 23 janvier 1873, Dalloz périodique, 1873, I, p.189.

⁴⁰¹ TC, 18 mars 1882, *Abbé Daniel*, Recueil, p.276.

⁴⁰² TC, 27 juin 1966, *Sieur Guigon contre ministre des Armées*, AJDA, 1996, n°146, note A. De Laubadère.

⁴⁰³ TC, 16 juin 1923, *Septfonds*, Recueil, p.498.

validité depuis l'arrêt *Barinstein* du Tribunal des conflits⁴⁰⁴. Si l'acte n'est pas constitutif d'une voie de fait, le juge judiciaire doit se dessaisir et le juge administratif doit apprécier la légalité de l'acte et peut l'annuler pour des motifs étrangers à la voie de fait⁴⁰⁵.

Il appartient au juge judiciaire de prévenir la voie de fait, dans cette hypothèse l'opération n'est pas encore réalisée mais son éventualité constitue une indéniable voie de fait⁴⁰⁶. Il lui appartient aussi de faire cesser la voie de fait lorsqu'elle est constituée.

L'action en réparation d'une voie de fait ne peut être mise en œuvre que devant le juge judiciaire. L'action est exercée, en vertu de l'article 38 de la loi du 3 avril 1955⁴⁰⁷, contre l'agent judiciaire du Trésor public.

b) Le juge judiciaire et l'article 66 de la Constitution

L'article 66 de la Constitution consacre l'autorité judiciaire en tant que « *gardienne de la liberté individuelle* ». Ce principe a été proclamé par le Conseil d'Etat dans un arrêt *Dame de La Murette* du 27 mars 1952⁴⁰⁸ : « *il appartient à l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle, de statuer sur les conséquences de tous ordres des atteintes arbitraires à cette liberté* ». Le Conseil constitutionnel⁴⁰⁹ a précisé « *qu'il appartient aux autorités judiciaires et administratives de veiller au respect intégral des règles et garanties prévues par le législateur, ainsi qu'aux juridictions compétentes de censurer et de réprimer, le cas échéant, les illégalités qui seraient commises et de pourvoir éventuellement à la réparation de leurs conséquences dommageables* ». Concernant la protection de la liberté individuelle, le Conseil constitutionnel a fait de l'article 66 un principe fondamental reconnu par les lois de la République⁴¹⁰ dont la sauvegarde, dans tous ses aspects, appartient à l'autorité judiciaire⁴¹¹.

Toutefois, le domaine des libertés individuelles n'est pas de la compétence exclusive des juges judiciaires. Dans sa décision du 12 mai 1997⁴¹², le Tribunal des conflits affirme le refus de la compétence judiciaire pour contrôler la légalité d'un acte administratif portant atteinte à une liberté individuelle. Il n'existe donc pas de bloc de compétence au profit du juge judiciaire pour les libertés individuelles et le juge administratif reste compétent, sauf en cas de voie de fait, pour apprécier la légalité d'un acte, d'autant plus que depuis 2000 il est aussi le juge protecteur des libertés fondamentales avec les nouvelles procédures de référés.

Force est cependant de constater que le juge judiciaire entend conserver son statut de gardien des libertés individuelles en matière d'occupation d'églises. Quand bien même le contentieux relève de l'occupation du domaine public et devrait ressortir de la compétence du juge administratif, les juridictions civiles fondent leur intervention sur l'existence de libertés et notamment de la liberté de culte. Par exemple, le Tribunal de grande instance de Toulon, dans une ordonnance de référé du 2 janvier 2004⁴¹³, a déclaré à propos de l'occupation de l'église par des campeurs que « *le ministre du culte est privé de ses pouvoirs et le fidèle privé de sa liberté individuelle* ».

⁴⁰⁴ TC, 30 octobre 1947, *Barinstein*, Recueil, p.511.

⁴⁰⁵ CE, 15 février 1952, *Cmne de Seyne-sur-Mer*, Recueil, p.113.

⁴⁰⁶ TC, 18 décembre 1947, *Hilaire*, Recueil, p.516 – TC, 22 décembre 1949, *Dame Masson*, Recueil, p.619.

⁴⁰⁷ Loi n°55-366 du 3 avril 1955, JO 6 avril 1955. L'article 38 tel que modifié par la loi n°61-1396 du 21 décembre 1961 précise que « *Toute action portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer l'Etat créancier ou débiteur pour des causes étrangères à l'impôt et au domaine doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée à peine de nullité par ou contre l'agent judiciaire du Trésor public.* »

⁴⁰⁸ CE, 27 mars 1957, *Dame de La Murette*, Recueil, p.626.

⁴⁰⁹ DC 26 août 1986, Recueil, p.120.

⁴¹⁰ CC 12 janvier 1977, Recueil, p.33.

⁴¹¹ CC 29 décembre 1983, Recueil, p.67.

⁴¹² TC, 12 mai 1997, *Préfet de police de Paris contre TGI de Paris*, AJDA, 1997, p.575, chronique D. Chauvaux et TX Girardot ; Dalloz, 1997, p.567, note A. Lagrand.

⁴¹³ Voir annexe.

B- Les recours possibles devant le juge judiciaire

Les curés occupés et les collectivités propriétaires des églises ont saisi le juge judiciaire en raison de recours possibles à la fois rapides et efficaces. Il s'agit des actions pétitoires et possessoires (1) et du référé judiciaire (2) dont il faut s'interroger sur la pertinence actuelle eu égard aux évolutions des procédures administratives contentieuses.

1- Les actions pétitoires et possessoires

L'action pétitoire ne peut pas être utilisée pour permettre l'évacuation d'une église (a), seule l'action possessoire reste possible (b).

a) L'interdiction de l'action pétitoire pour l'expulsion des églises

L'action pétitoire tend à protéger le titulaire d'un droit réel immobilier et repose sur l'affirmation d'un droit subjectif, le plus souvent un droit de propriété. L'action pétitoire vise à reconnaître un droit réel sur un meuble ou un immeuble. Or, dans le cadre d'une occupation du domaine public, le tribunal de grande instance saisi d'une action pétitoire devrait donc statuer sur l'existence, l'étendue et les limites du domaine public. Les juridictions civiles et administratives sont unanimes pour considérer que seul le juge administratif peut définir le domaine public⁴¹⁴. La collectivité publique ne peut donc pas saisir le juge civil d'une action pétitoire pour une occupation sans titre d'une église. En outre, cette action s'avèrerait inutile dans la mesure où elle ne pourrait que conduire à constater l'occupation illégale et non à l'expulsion des occupants.

b) La possibilité d'une action possessoire

L'action possessoire protège la possession en tant que telle : le tribunal d'instance saisi d'une action en ce sens ne statue que sur l'existence d'un trouble apporté à la possession et non sur l'existence d'un droit réel immobilier ou mobilier. L'action possessoire peut donc être utilisée dans le cadre d'une occupation du domaine public.

Jusqu'en 1975, l'action possessoire n'était ouverte que pour les possesseurs. La loi du 9 juillet 1975 a admis que cette protection soit accordée au détenteur. Le détenteur est celui qui détient la chose d'autrui à titre précaire en vertu de la loi, d'un contrat ou d'une décision de justice. Le possesseur est celui qui a la possession d'une chose. Selon l'article 1264 du Nouveau Code de procédure civile, « *les actions possessoires sont ouvertes dans l'année du trouble* ».

Les actions possessoires sont de trois sortes : la plainte, la réintégrande et la dénonciation de nouvel œuvre. La plainte a pour but de faire cesser un trouble actuel de la possession ou de la détention, la possession ou la détention devant avoir duré au moins un mois au moment du trouble. La réintégrande vise à sanctionner une dépossession violente, la possession ou la détention ne devant pas être annulée dans cette hypothèse. La dénonciation de nouvel œuvre permet d'empêcher la survenance d'un trouble non encore réalisé. Seules les deux premières actions sont pertinentes en matière d'occupation d'église puisque le trouble est toujours réalisé.

⁴¹⁴ TC, 12 décembre 1942, *De Murard*, Recueil, 1943, p.319 – CE, 5 mai 1943, *Ville de Cannes*, Recueil, p.118 – CCass., 11 juillet 1933, *Dalloz hebdomadaire*, 1933, p.507.

ou tout autre moyen de la soustraite aux recherches ou à l'arrestation ». Même si le curé n'entend pas cacher volontairement un criminel, le recel sera caractérisé car il n'implique pas nécessairement la clandestinité⁴⁶⁰.

Dans le cadre de la protection assurée par l'Eglise aux sans-papiers, le curé pourrait être accusé de rébellion s'il refuse que les forces de l'ordre entrent dans son église. En effet, la rébellion est, selon l'article 433-6 du Code pénal, « le fait d'opposer une résistance violente à une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant, dans l'exercice de ses fonctions, pour l'exécution des lois, des ordres de l'autorité publique, des décisions ou mandats de justice ».

Le Code de droit canonique de 1917 disposait dans son canon 1179 que « les églises jouissent du droit d'asile en ce sens que les coupables qui s'y sont réfugiés n'en doivent pas être retirés, sans l'assentissement de l'Ordinaire ou, au moins qu'il n'y ait nécessité urgente ». Puis le Nouveau code de droit canonique de 1983 ne mentionne plus ce droit.

Enfin, la France est un Etat laïc depuis 1905 et reconnaître l'existence d'un asile religieux dans les églises serait méconnaître le régime de séparation puisque le droit d'asile religieux aurait des répercussions en matière d'ordre public. Comme le souligne Timbal Duclaux de Martin⁴⁶¹, le droit d'asile a d'ailleurs disparu dans les Etats au moment où la puissance publique se développait.

2- L'existence légale et la protection pénale de la liberté de culte

La liberté de culte est prévue et protégée pénalement (a). Juridiquement, les églises sont donc exclusivement un lieu d'exercice de la liberté de culte (b).

a) La protection pénale de la liberté de culte

✓ *La protection en droit pénal général*

La liberté de culte est prévue et protégée par la loi de Séparation qui réprime deux types d'entraves à celle-ci. La loi de 1905, bien qu'abrogeant l'article 261 du Code pénal⁴⁶² qui punissait les troubles apportés au culte sous le régime concordataire, reprend dans les mêmes termes le régime de répression.

En premier lieu, l'article 31 modifié par la loi du 16 décembre 1992 protège des pressions sur les personnes en précisant que seront punis d'une peine d'amende de 1500 euros et/ou d'une peine d'emprisonnement « ceux qui, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte ». L'acte de violence commis doit avoir attenté à la liberté de culte d'un individu.

Ensuite, l'article 32 réprime l'entrave aux pratiques cultuelles en disposant que « seront punis [...] ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices ». Cet article vise l'existence d'un délit et donc d'une volonté de commettre une entrave à la liberté de culte, l'article 121-3 du Nouveau Code Pénal précisant qu' « Il n'y a point de crime ou de délit

⁴⁶⁰ CCass., crim., 25 janvier 1894, Dalloz Périodique, 1898, I, p.287.

⁴⁶¹ TIMBAL DUCLAUX DE MARTIN (Pierre), *Le droit d'asile*, thèse (texte imprimé), Recueil Sirey, 1939 p.451.

⁴⁶² Ancien article 261 Code pénal : « Ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices du culte par des troubles ou désordres causés dans le temple (ou autre lieu destiné ou servant actuellement à ces exercices) seront punis d'une amende de 16 à 300 francs et d'un emprisonnement de 6 jours à trois mois. »

sans intention de le commettre ». Les victimes peuvent être aussi bien les ministres du culte que les fidèles. Selon la jurisprudence⁴⁶³, « toute pratique religieuse est par essence collective ; [...] par leur simple présence à une cérémonie, les fidèles concourent à l'exercice du culte ; [...] encourent donc les peines édictées par l'article 31 de la loi du 9 décembre 1905, tous ceux qui perturbent le déroulement normal d'un office religieux, lors même que cette perturbation n'affecterait que l'assemblée des fidèles et non l'officiant proprement dit ».

✓ *La protection pénale en droit local*

En raison du maintien de certaines dispositions pénales du Code pénal local dans les départements d'Alsace-Moselle par le second décret du 25 novembre 1919⁴⁶⁴, les articles 166 et 167 du Code pénal local sont encore applicables.

L'article 166 punit d'une peine de prison « celui qui aura causé un scandale en blasphémant publiquement contre Dieu par des propos outrageants, ou aura publiquement outragé un des cultes chrétiens ou une communauté religieuse établie sur le territoire de la Confédération et reconnue comme corporation, ou les institutions ou cérémonies de ces cultes ou qui, dans une église ou un autre lieu consacré à des assemblées religieuses, aura commis des actes injurieux et scandaleux ». L'article 167 punit de la même peine « celui qui, par voie de fait ou menaces aura empêché une personne d'exercer le culte d'une communauté religieuse établie dans l'Etat, ou qui, dans une église ou dans un autre lieu destiné à des assemblées religieuses, aura par tapage ou désordre volontairement empêché ou troublé le culte ou certaines cérémonies du culte d'une communauté religieuse établie dans l'Etat ». Ces deux articles ont trouvé application jurisprudentielle⁴⁶⁵.

b) Les églises, lieux de culte

Disparition du droit d'asile et protection pénale de la liberté de culte ne font aucun doute sur l'application exclusive de la liberté de culte dans les édifices cultuels. Les revendications politiques, les manifestations même pacifiques et silencieuses ne peuvent trouver leur siège dans les églises. Si par cette analyse les conflits entre droits fondamentaux lors d'occupations de lieux cultuels par des contestataires se trouvent pour partie résolus, il n'en va pas de même pour les conflits survenant lors d'occupations par des prêtres traditionalistes car eux aussi, au même titre que les fidèles et ministres du culte légitimes, peuvent se prévaloir de la liberté de culte. Apparaît clairement une contradiction au sein de la liberté de culte : pour les curés schismatiques la liberté de culte du curé légitime et reconnu porte atteinte à leur propre liberté, et inversement. Face à cette contradiction, les juges ont tranché en faveur de la liberté de culte du desservant légitime. Mais cette solution, comme en témoigne l'occupation de l'église Saint Nicolas du Chardonnet à Paris depuis 1977, n'est pas évidente et ne semble pouvoir jamais trouver d'issue favorable : l'occupation perdure encore aujourd'hui.

⁴⁶³ Tribunal correctionnel de Bar-le-Duc, 2 juin 1982, Gazette du Palais, 1982, II, p.556, Revue de sciences criminelles 1983, p.76, chronique A. VITU.

⁴⁶⁴ BO, 1919, p.3012.

⁴⁶⁵ CA Colmar, chambre d'appel correctionnel, 19 novembre 1954, *Pfertzner et Sobezak* – CCass., crim., 30 novembre 1999, *Fromm et autres*.

Section 2 : L'évacuation de l'église et l'atteinte portée aux libertés fondamentales des occupants

L'évacuation des églises est une mesure de police administrative qui peut porter atteinte aux libertés publiques des occupants. En droit interne, la mesure d'évacuation est appréciée par rapport à l'ordre public (§ 1). En droit européen, l'entrave dans les libertés se justifie par la nécessité d'une ingérence dans une société démocratique (§ 2).

§1- L'approche nationale : le respect de l'ordre public et l'entrave aux libertés fondamentales

Les autorités publiques peuvent intervenir au titre de leur pouvoir de police administrative pour prévenir des troubles à l'ordre public. Lorsque sont en jeu des libertés fondamentales, comme c'est le cas à propos des occupations d'églises, des garanties légales et juridictionnelles existent et constituent un rempart contre de possibles abus. Des règles générales encadrent cette réglementation (A). L'ordre public conditionne la légalité des mesures d'intervention des autorités (B).

A- L'encadrement général de la réglementation des libertés publiques

Les autorités administratives sont tenues d'intervenir pour empêcher ou mettre fin à des situations menaçant la sécurité des personnes et des biens (1). Cette intervention est cependant encadrée par des règles précises garantissant l'exercice des libertés fondamentales (2).

1- L'obligation d'intervention de l'autorité administrative

Pèse sur les autorités de police une obligation d'intervention pour garantir la sécurité des citoyens⁴⁶⁶. La sécurité est, pour le législateur, un droit fondamental, un « *devoir pour l'Etat qui veille [...] au maintien de la paix et de l'ordre publics* »⁴⁶⁷. L'obligation concerne aussi bien les mesures réglementaires⁴⁶⁸ que les mesures individuelles⁴⁶⁹. La mesure de police doit « *être dispensable* » pour faire cesser un « *péril grave* » et la situation « *particulièrement dangereuse* » pour que l'autorité de police soit tenue d'agir⁴⁷⁰.

Les autorités de police ne sont cependant pas dans une situation de pouvoir lié⁴⁷¹ mais plutôt dans une situation d'obligation de moyens. Elles doivent tout mettre en œuvre pour prévenir et rétablir l'ordre public, l'exigence réside dans l'adoption de « *mesures appropriées* »⁴⁷². En matière culturelle, la mission des autorités administratives a été assimilée à une « *obligation* »⁴⁷³. Si cette exigence n'est pas satisfaite, la responsabilité de la

⁴⁶⁶ CE, 8 juillet 1992, *Ville Chevreuse*, Recueil, p.281.

⁴⁶⁷ Article 1^{er} de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 confirmé par la loi n°2002-1094 du 29 août 2002

⁴⁶⁸ CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, Recueil, p.540 – CE, 27 avril 1979, *Leduc*, RDP, 1980, p.249.

⁴⁶⁹ CE, 1^{er} juin 1973, *Dlle Ambrigtot*, Recueil, p.915 – CE, 19 avril 1989, *Kerlo*, RDP, 1990, p.911.

⁴⁷⁰ Arrêt *Kerlo* précité – CE, 23 juin 1976, *Latty et commune de Vaux-sur-Mer*, RDP, 1977, p.865, note Waline.

⁴⁷¹ CE, 14 mars 1986, *Commune de Val-d'Isère contre Bosvy*, AJDA, 1986, p.337, chronique Azibert et Fornacciari : une commune n'est pas tenue d'engager une action qu'elle ne peut pas financer.

⁴⁷² CE, 17 mars 1989, *Commune de Moncourt-Fromanville*, Recueil, p.513.

⁴⁷³ CE, 13 janvier 1911, *Abbé Martin*, Recueil, p.18.

collectivité peut être engagée pour faute simple⁴⁷⁴. Ce n'est que dans le cas d'une atteinte à la dignité humaine que l'autorité de police est soumise à une obligation de résultat⁴⁷⁵.

2- Le nécessaire respect de règles fondamentales

Les moyens d'exécution de la mesure ne doivent pas être prescrits (a). Les mesures de police ne doivent pas conduire à supprimer une liberté fondamentale (b) et doivent respecter le principe d'égalité (c).

a) L'interdiction de prévoir les moyens d'exécution

L'autorité administrative ne peut pas prévoir les moyens par lesquels les mesures de police prises devront être respectées sauf dans l'hypothèse où un seul moyen est praticable. Il appartient aux personnes contre lesquelles la mesure a été prise de décider la façon dont elles entendent la respecter⁴⁷⁶.

b) L'interdiction de supprimer une liberté

L'article 34 de la Constitution française de 1958 précise que « *la loi fixe les règles concernant [...] les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Il n'appartient qu'au législateur de supprimer une liberté sous réserve « *des exigences de caractère constitutionnel* »⁴⁷⁷. Les juges judiciaires et administratifs sanctionnent à cet égard toute dérive de l'administration. Ainsi, lorsqu'une activité est interdite purement et simplement, le Conseil d'Etat considère que la mesure de police vise en fait à supprimer une liberté publique et est de ce fait illégale⁴⁷⁸. Lorsque l'administration soumet l'exercice d'un droit fondamental à une autorisation préalable, les juges censurent la mesure car seul le législateur est compétent pour instituer un tel régime juridique⁴⁷⁹. La seule dérogation possible concerne l'exercice d'une liberté corrélativement à une occupation privative du domaine public⁴⁸⁰.

Dans le domaine culturel, le Conseil d'Etat a été confronté au principe de la réserve à la loi à propos de l'organisation par décrets de l'abattage rituel. L'abattage rituel est considéré comme se rattachant au libre exercice des cultes⁴⁸¹. Pour le Conseil d'Etat⁴⁸², les mesures de police prises pour réglementer l'abattage rituel se rattachent au pouvoir de police que le Premier ministre tire de la jurisprudence *Labonne*⁴⁸³.

⁴⁷⁴ CE, 29 novembre 1963, *Ecarot*, Recueil, p.596 - CE, 8 avril 1987, *Virmaux contre Ville de Paris*, Recueil, p.140 - CE, 20 décembre 2000, *Cie d'assurance Zurich international*, Dalloz, 2001, IR, p.407.

⁴⁷⁵ CE, ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, Recueil, p.372.

⁴⁷⁶ CE, ass., 4 janvier 1935, *Dame Baron*, Recueil, p.16 - CE, 6 avril 1998, *SARL Anciens Etablissements Ousteau*, Droit administratif, 1988, n°317, observations D.C.

⁴⁷⁷ CC, 29 juillet 1986, *Entreprises de presse*, AJDA, 1986, p.527.

⁴⁷⁸ CE, section, 15 décembre 1961, *Chiaretta*, Dalloz, 1962, IV, p.474, note Vergnaud.

⁴⁷⁹ CE, ass., 22 juin 1951, *Daudignac et Fédération nationale des photographes filmeurs*, Recueil, p.362, Dalloz, 1951, IV, p.589, conclusions Gazier et note J-C.

⁴⁸⁰ CE, 22 juin 1983, *Ville de Lyon*, Recueil, p.269 - CE, 17 janvier 1986, *Mansuy*, AJDA, 1986, p.185.

⁴⁸¹ CE, 27 mars 1936, *Association culturelle israélite de Valenciennes*, Recueil, p.384.

⁴⁸² CE, 25 novembre 1994, *Association culturelle israélite Cha'are Shalom Ve-Tsedek*, JCP G, 1994, IV, p.33 - CE, 28 février 1997, *Préfet des Yvelines*, requête n°145983 - CE, 10 octobre 2001, *Association « Œuvre d'assistances aux bêtes d'abattoirs »*, requête n°219645.

⁴⁸³ CE, 8 août 1919, *Labonne*, Recueil, p.737.

c) Le respect du principe d'égalité

Les libertés publiques ne peuvent être réglementées qu'en respectant le principe d'égalité. Sous l'Ancien Régime, l'égalité des droits n'existait pas en raison des nombreux privilèges accordés au clergé et à la noblesse. La Révolution française eut pour conséquence immédiate d'abolir les droits féodaux dès le 4 juillet 1789. L'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose que les hommes sont « *égaux en droits* » et l'article 6 prévoit que « *la loi [...] doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». La Constitution française de 1958 assure dans son article 1^{er} « *l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ». L'égalité des droits est un principe à valeur constitutionnelle⁴⁸⁴. Pour le Conseil d'Etat, il s'agit d'un principe général du droit⁴⁸⁵. La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations protège le droit à ne pas subir de discriminations injustifiées. La loi du 30 décembre 2004 a créé la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et a ainsi permis une protection efficace de ce droit.

B – La réglementation des libertés publiques et le maintien de l'ordre public

La légalité des actes de police administrative est conditionnée par l'existence d'un but d'ordre public dont le juge vérifie l'adéquation avec la mesure édictée (1). L'ordre public est utilisé de façon contradictoire pour justifier l'intervention ou non des autorités publiques dans les églises en cas d'occupation (2).

1- Le contrôle du juge sur la mesure de police

Le Conseil d'Etat a accepté dès 1875⁴⁸⁶ de contrôler le but des mesures de police administrative dans la mesure où elles restreignent les libertés fondamentales des administrés. L'atteinte portée aux libertés fondamentales n'est légale que si elle est adaptée et proportionnée aux risques de trouble à l'ordre public. Selon le commissaire du gouvernement Corneille⁴⁸⁷, « *La liberté est la règle et la restriction de police l'exception* ». Le juge administratif exerce, depuis 1933, un contrôle maximum sur l'atteinte portée aux libertés fondamentales et vérifie l'adéquation de la mesure de police à la gravité du trouble à l'ordre public⁴⁸⁸. Les mesures de police ne peuvent pas prévoir des interdictions générales et absolues⁴⁸⁹. La jurisprudence affirme la nécessité de concilier les libertés avec l'ordre public⁴⁹⁰.

⁴⁸⁴ CC, 27 décembre 1973, *Taxation d'office*.

⁴⁸⁵ CE, ass., 7 février 1958, *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes-lièges d'Algérie*, AJDA, 1958, p.130, conclusions Grévisse – CE, ass., 22 janvier 1982, *Ah Won*, RDP, 1982, p.816, conclusions Bacquet.

⁴⁸⁶ CE, 26 novembre 1875, *Pariset*, Recueil, p. 934, GAJA n°4.

⁴⁸⁷ Conclusions Corneille sur CE, 10 août 1910, *Baldy*

⁴⁸⁸ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, Recueil, p.541 ; Dalloz, 1933, III, p.354, conclusions Michel – CE, 14 mai 1982, *Association internationale pour la conscience de Krisna*, Recueil, p.179 : pour la liberté religieuse.

⁴⁸⁹ CE, 1^{er} février 1978, *Coing*, Recueil, p.41 – CE, 16 janvier 1987, *Auclair*, Recueil, p.852 – CE, 12 novembre 1997, *Association Communauté tibétaine en France*, Recueil, p.417.

⁴⁹⁰ CE, ass., 8 décembre 1978, *GISTI*, Recueil, p.493.

2- Les occupations d'églises et l'ordre public

L'ordre public est composé traditionnellement de trois éléments : la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Cette trilogie remonte aux lois d'organisation départementale des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790. La loi du 4 avril 1884 sur l'organisation des communes reprend cette trilogie, aujourd'hui codifiée à l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. La notion d'ordre public n'est cependant pas circonscrite dans ces trois éléments, le juge⁴⁹¹ considère que les composantes énumérées n'ont pas « *un caractère limitatif* ». Dans le domaine des cultes, la mesure de police doit viser à prévenir les troubles à la sécurité publique⁴⁹², à la tranquillité publique⁴⁹³ ou à la salubrité publique⁴⁹⁴.

A côté de l'ordre public matériel et extérieur pour reprendre la formule de Maurice Hauriou⁴⁹⁵, la police administrative peut viser à assurer un bon ordre moral. Le Conseil d'Etat mentionne à cet égard « *l'hygiène morale* »⁴⁹⁶, la « *moralité publique* »⁴⁹⁷, « *l'ordre public et les bonnes mœurs* »⁴⁹⁸.

« *L'ordre public, au sens le plus étroit du mot, doit toujours être sauvegardé ; c'est la vie même de la collectivité qui en dépend. Toutes les libertés publiques sont plus ou moins rapidement compromises si l'ordre ne règne pas* »⁴⁹⁹. L'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 garantit en tant que droits « *naturels et imprescriptibles* » la « *sûreté* ». Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs considéré la sauvegarde de l'ordre public comme un objectif de valeur constitutionnelle⁵⁰⁰. L'effectivité des libertés fondamentales en droit interne est conditionnée par le maintien de l'ordre public.

Lorsque les églises sont le siège d'occupations irrégulières, les autorités administratives interviennent pour mettre en fin à l'occupation et aux troubles qui peuvent être provoqués. Les arrêtés de police prescrivant l'évacuation des occupants sont pris sur le fondement de considérations d'ordre public. La sécurité et la santé des personnes dans l'église sont en effet souvent menacées du fait de la détérioration des conditions d'hygiène (absence de sanitaires, de lits adéquats, ...) et de la détérioration de l'édifice qui n'est pas construit pour y habiter. Généralement, les occupants sont en grève de la faim et leur état de santé se dégrade. Ces occupants sont souvent en situation irrégulière par rapport à la législation sur le séjour en France. Aux abords des églises, quand les occupations durent plusieurs jours, de multiples installations sont mises en place (panneaux indiquant leur revendication, tables de soutien, ...). Ces installations peuvent gêner le passage et créer un regroupement de personnes pouvant déboucher sur des débordements. Pour les juges, ces différents éléments justifient l'intervention des autorités de police. Si l'ordre public est invoqué par les pouvoirs publics pour mettre fin aux occupations par les contestataires, c'est aussi l'ordre public qui justifie la non-intervention des pouvoirs publics pour évacuer le ministre du culte illégitime de l'église de Saint Nicolas du Chardonnet. En matière d'occupation d'églises, l'ordre public se présente comme une notion élastique.

⁴⁹¹ CE, 24 octobre 1984, *Diabate*, Droit administratif, 1984, commentaire n°529.

⁴⁹² CE, 12 février 1909, *Abbé Rimbaud*, Recueil, p.157 – CE, 16 décembre 1910, *Commune de Trainel*, Recueil, p.959 – CE, 8 décembre 1911, *Abbé Wautier et sieur Deprez*, Recueil, p.1147.

⁴⁹³ CE, 5 août 1908, *Morel et autres*, Recueil, p.865 – CE, 14 mai 1982, *Association internationale pour la conscience de Krisna*, Recueil, p.179.

⁴⁹⁴ CE, 27 mars 1936, *Association culturelle israélite de Valenciennes*, Recueil, p.384.

⁴⁹⁵ HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^{ème} édition, Sirey, 1933, p.549.

⁴⁹⁶ CE, 7 novembre 1924, *Club sportif châlonnais*, Recueil, p.753.

⁴⁹⁷ CE, 13 février 1953, *De ternay*, Recueil, p.66.

⁴⁹⁸ CE, 19 juin 1974, *Broutin*, Recueil, p.346.

⁴⁹⁹ Conclusions Odent sur CE, ass., 8 janvier 1943, *André*, Sirey, 1943, III, p. 19.

⁵⁰⁰ CC, 19 janvier 1981, Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel, p.15.

§2- L'approche européenne: l'ingérence justifiée dans les libertés fondamentales des occupants

La Cour européenne de sauvegarde des droits de l'Homme est garante de l'effectivité de la protection des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme. Cette effectivité nécessite l'intervention des juges européens lorsqu'une liberté est violée au niveau national. Dans le cadre des occupations d'églises, les juges de Strasbourg ont eu à connaître d'un recours d'une occupante contre l'Etat français. L'évacuation des églises occupées par des contestataires constitue une ingérence dans les libertés fondamentales des occupants (A), ingérence qui est cependant justifiée en droit (B).

A- L'existence d'une ingérence dans les libertés fondamentales

La Cour européenne des droits de l'Homme a été saisie à propos de l'occupation de l'église Saint-Bernard à Paris (1). L'arrêt rendu par la Cour ne donne cependant qu'une vision parcellaire des libertés publiques en jeu (2).

1- L'intervention de la Cour européenne des droits de l'Homme

Les occupations d'églises ont donné lieu à un contentieux devant les juges de Strasbourg. En effet, dans l'affaire des sans-papiers de l'église Saint-Bernard à Paris en août 1996, la Cour européenne des droits de l'Homme a été saisie, le 30 novembre 1998, par une ressortissante sénégalaise, Madame Cissé, qui invoque une violation de l'article 11 de la Convention. La Cour, dans un arrêt du 9 avril 2002, *Cissé contre France*⁵⁰¹, a estimé que les voies de recours internes étaient épuisées et a rejeté l'exception préliminaire du gouvernement de non-épuisement des voies de recours internes. L'Etat français soutenait que la requérante aurait du saisir le juge administratif soit d'un sursis à exécution de l'arrêté d'évacuation soit d'un recours en annulation. La Cour considère qu' « *antérieurement à la loi du 30 juin 2000 instituant le référé-liberté, une demande de sursis à exécution ne constituait pas une voie effective et adéquate. Quant au recours en annulation [...], il ne l'aurait été guère davantage : à supposer même que le tribunal administratif eût accueilli un tel recours, le jugement aurait été rendu plus tard et n'aurait empêché ni l'évacuation de l'église ni la détention de la requérante* ». Les voies de recours internes ont ainsi été bien épuisées.

2- La vision parcellaire de la Cour sur les libertés en cause

La Cour européenne des droits de l'Homme n'a fait référence qu' à la liberté de réunion de la requérante et des sans-papiers, liberté garantie par l'article 11-1 de la Convention : « *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association* ». La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle la liberté de réunion profite à tous même à ceux qui sont en situation irrégulière et qui contestent la législation applicable⁵⁰². Une réunion pacifique s'entend comme n'englobant pas « *une manifestation dont les organisateurs et les participants sont animés d'intentions violentes* »⁵⁰³. Pour les juges de Strasbourg, l'occupation par les sans-papiers de l'église Saint-Bernard peut

⁵⁰¹ CEDH, 2^e section, 9 avril 2002, *Cissé c/ France*, note Europe- Juris-classeur, aout/sept. 2002, n° 312 - note Michel Levinet, RDP, n°3-2003, p.712. Voir annexe.

⁵⁰² CEDH, 2 octobre 2001, *Stankov et organisation macédonienne unie Llinden contre Bulgarie*, Europe, février 2002, n°81, observations I. Kitsou-Milonas.

⁵⁰³ CEDH, 2 octobre 2001, *Stankov et organisation macédonienne unie Llinden contre Bulgarie*, Europe, février 2002, n°81, observations I. Kitsou-Milonas.

s'analyser en une réunion pacifique dans la mesure où « *Tant le prêtre que le conseil pastoral de l'église ne s'opposèrent pas à cette occupation et les offices religieux ainsi que les diverses cérémonies se déroulèrent comme prévu et sans incident* ». Dans ces conditions, la Cour souligne une ingérence dans la liberté de réunion pacifique des occupants.

Les juges ont analysé l'occupation de l'église à l'aune de la liberté de réunion des sans-papiers sans prendre en considération ni la liberté de réunion des fidèles et du curé ni leur liberté de culte. La Cour a ainsi eu une vision parcellaire des libertés en cause et comme le souligne le professeur Roland Vandermeeren⁵⁰⁴, « *une vision équitale de la valeur éminente des différents droits en jeu ne commandait-elle pas une référence plus explicite tant à la liberté de réunion des occupés qu'à leur liberté de culte, elle-même garantie par la Convention* ». Les juges auraient pu en effet faire état de la liberté de culte des fidèles et du prêtre dans la mesure où cette liberté est largement prise en compte par la Cour de Strasbourg et la Commission européenne des droits de l'Homme. Pour la Commission⁵⁰⁵, l'Eglise « *bénéficie d'une protection de sa liberté de manifester sa religion, d'organiser et de célébrer son culte, d'enseigner les pratiques et les rites* ». « *Le droit de manifester sa religion [...] a toujours été considéré comme une composante de la liberté de religion* »⁵⁰⁶. Dans quatre arrêts⁵⁰⁷, la Cour européenne des droits de l'homme a consacré l'élévation de la liberté de religion au rang de droit substantiel. Dans l'arrêt *Otto-Preminger-Institut contre Autriche*⁵⁰⁸, la Cour mentionne que « *la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui se trouve consacrée par l'article 9 de la Convention représente l'une des assises d'une société démocratique au sens de la Convention. Elle est, dans sa dimension religieuse, l'un des éléments les plus vitaux contribuant à former l'identité des croyants et leur conception de la vie* ». Dans ces différentes affaires, les juges ont fait un arbitrage entre la liberté de religion et d'autres opinions et libertés, et ont assuré une protection maximale à la liberté de religion.

En outre, d'abord écartées du prétoire de la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁰⁹, les Eglises ont, à partir de 1979⁵¹⁰, été admises à introduire des requêtes. Toute Eglise en tant qu'organisation non-gouvernementale peut être considérée comme un requérant au sens de l'article 25 de la Convention européenne. Admettre la recevabilité des recours d'une Eglise et ne pas faire référence à la liberté de religion dans un litige dont le siège est justement un lieu de culte paraît paradoxal.

B- La justification de l'ingérence

Les dispositions relatives aux libertés individuelles ou collectives garanties par la Convention contiennent une clause d'ordre public permettant de restreindre la portée de celles-ci. Le paragraphe deux de l'article 11 de la Convention énonce que « *L'exercice [du droit de réunion] ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles, qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la protection du crime, à la*

⁵⁰⁴ VANDERMEEREN (Roland), *Les occupations d'églises : petite histoire et problématique juridique*, AJDA 10 mars 2003, p.427.

⁵⁰⁵ Requête n°20747/92, décision de la Commission du 18 février 1993, *Bouessel du Bourg contre France*

⁵⁰⁶ Décision de la Commission du 12 mars 1981, *X contre Royaume-Uni*, Décisions et rapports de la Commission européenne des droits de l'homme n°22 p.45 § 4.

⁵⁰⁷ CEDH, 23 juin 1993, *Ingrid Hoffmann contre Autriche*, Série A n°255-C – CEDH, 25 mai 1993, *Kokkinakis contre Grèce*, Série A n°260-A – CEDH, 20 septembre 1994, *Otto-Preminger-Institut contre Autriche*, Série A n°295-A - CEDH, 26 septembre 1996, *Manoussakis et autres contre Grèce*, affaire 59/1995/565/651

⁵⁰⁸ Arrêt précité § 47.

⁵⁰⁹ Requête n°3798/68, décision de la Commission du 17 décembre 1968, *Ann. Conv.*

⁵¹⁰ Requête n°7805/77, décision de la Commission du 5 mai 1979, *X et Eglise de scientologie contre Suède*; Décisions et rapports de la Commission européenne des droits de l'homme n°16 p.75.

protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Les limitations des libertés fondamentales et plus spécialement de la liberté de réunion sont donc plus larges en droit européen qu'en droit français dans la mesure où elles incluent la protection des droits et libertés d'autrui. Avant d'avoir opéré le contrôle de la nécessité de l'ingérence (2), les juges de Strasbourg ont vérifié si les critères permettant de justifier l'ingérence étaient réunis (1).

1- La réunion des critères permettant de justifier l'ingérence

Trois critères cumulatifs doivent être réunis pour que l'ingérence soit justifiée : l'existence d'un texte légal (a), d'un but légitime (b) et une nécessité absolue (c).

a) L'existence d'un texte légal : la loi de Séparation

La détermination de la base légale est un préalable nécessaire. C'est « *une condition formelle* » permettant de distinguer « *l'Etat légal de l'Etat de police* »⁵¹¹. Dans l'arrêt *Sunday Times*⁵¹², la Cour européenne a énoncé que la loi doit être « *suffisamment accessible* » et prévisible. La condition de l'accessibilité de la loi est remplie lorsque la loi est publiée. L'ingérence dans la liberté de réunion des occupants d'une église est prévue par la loi du 9 décembre 1905. Pour la Cour de Strasbourg, la loi de Séparation « *confie la police des cultes non pas au curé de l'église, mais aux autorités locales qui peuvent agir soit à sa demande soit de leur propre initiative* »⁵¹³. En tant que loi régulièrement publiée et appliquée de façon claire et constante par les juridictions françaises, la loi de Séparation est la base légale de l'intervention des autorités de police dans l'église.

b) L'existence d'un but légitime

Les restrictions aux libertés garanties par la Convention doivent viser un but légitime tel que la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la protection du crime, la protection de la santé ou de la morale et la protection des droits et libertés d'autrui.

Pour le gouvernement français, l'évacuation des sans-papiers visait à préserver l'ordre public et à garantir la sécurité et la santé des personnes eu égard aux conditions sanitaires à l'intérieur de l'église. L'infraction des occupants à la législation sur le séjour des étrangers justifiait l'arrêté d'évacuation.

La Cour européenne des droits de l'Homme constate que l'évacuation « *d'un lieu de culte par des personnes [...] en infraction avec la législation* » poursuivait bien un but légitime, celui de « *la défense de l'ordre* »⁵¹⁴. Au-delà de la défense de l'ordre, la Cour aurait pu relever que la mesure d'évacuation avait aussi pour but la protection des droits et libertés d'autrui comme le prévoit l'article 11 de la Convention. L'évacuation a permis que la liberté d'exercice du culte des fidèles et du curé soit garantie. Les juges européens ont certes considéré que « *tant le prêtre que le conseil pastoral de l'église ne s'opposèrent pas à cette occupation et les offices religieux ainsi que les diverses cérémonies se déroulèrent comme prévu et sans incident* »⁵¹⁵ mais comme nous l'avons démontré l'occupation d'une église par des manifestants porte atteinte à la liberté de culte des catholiques.

⁵¹¹ COUSSIRAT-COUSTERE, *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en 1987*, Actualité française de droit internationale 1988 p.606

⁵¹² CEDH, 27 octobre 1978, *Sunday Times*, Série A n°30 § 49.

⁵¹³ § 43

⁵¹⁴ § 46.

⁵¹⁵ § 39.

c) La nécessité d'une ingérence dans une société démocratique

L'ingérence doit être nécessaire dans une société démocratique. La notion de société démocratique n'a pas été définie par la Convention mais a été précisée par la Cour. Dans un arrêt du 7 décembre 1976, *Handyside*⁵¹⁶, les juges ont estimé qu'une société démocratique est fondée sur le « pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture ». La Cour précise dans un arrêt du 13 août 1981, *Young, James et Webster*⁵¹⁷, que « la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité ; elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante ». Les juges de Strasbourg⁵¹⁸ ont reconnu que la démocratie en tant qu'« élément fondamental de l'ordre public européen [est] l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle ».

La nécessité de l'ingérence dans l'occupation de l'église Saint-Bernard a été examinée essentiellement au regard des intérêts des occupants de l'église et de leur état de santé⁵¹⁹.

2- Le contrôle du juge européen

Pour la Cour⁵²⁰, « la notion de nécessité implique un besoin social impérieux ; en particulier, la mesure prise doit être proportionnée au but légitime poursuivi ». En effet, les juges européens veulent assurer une effectivité aux droits proclamés et « protéger des droits non pas théoriques ou illusoire mais concrets et effectifs »⁵²¹. L'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme précise que les restrictions aux droits et libertés « ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues ». Mais les autorités nationales, étant les plus à même d'apprécier les restrictions, disposent d'une certaine marge d'appréciations sous le contrôle du juge européen. La Cour européenne vérifie que les motifs invoqués à l'appui de l'ingérence sont « pertinents et suffisants »⁵²². Il lui incombe de « déterminer, sur la base des divers éléments en sa possession, si les motifs donnés par les autorités nationales pour justifier les mesures concrètes d'ingérence sont pertinents et suffisants »⁵²³.

Dans l'affaire relative à l'occupation de l'église parisienne, l'arrêt de la Cour de Strasbourg témoigne de « l'élasticité du contrôle de proportionnalité »⁵²⁴ dans le domaine des restrictions aux libertés publiques. Les juges ont souligné que « le fait de protester pacifiquement contre une législation vis-à-vis de laquelle quelqu'un se trouve en infraction ne constitue pas un but légitime de restriction de la liberté au sens de l'article 11 § 2 »⁵²⁵. La méthode utilisée par la France pour mettre fin à l'occupation présentait un « caractère brusque et indifférencié, dépassa, au plan des moyens, ce qu'il était raisonnable d'attendre des autorités lorsqu'elles interfèrent avec la liberté de réunion » mais pas « déraisonnable » dans la mesure où « la valeur de symbole et de témoignage de la présence des requérants et des autres étrangers avait pu se manifester de façon suffisamment durable pour que l'ingérence, après cette longue période, n'apparaisse en l'espèce comme excessive »⁵²⁶. Si

⁵¹⁶ CEDH, 7 décembre 1976, *Handyside*, Grands arrêts de Cour européenne des droits de l'homme, n°10.

⁵¹⁷ CEDH, 13 août 1981, *Young, James et Webster*.

⁵¹⁸ CEDH, 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie contre Turquie*, Recueil des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme I p.1

⁵¹⁹ § 51.

⁵²⁰ CEDH, 24 novembre 1986, *Gillow*.

⁵²¹ CEDH, 9 octobre 1979, *Airey*.

⁵²² CEDH, 24 mars 1988, *Olsson*.

⁵²³ Arrêt *Handyside* précité.

⁵²⁴ Note Michel Levinet sur l'arrêt *Cissé* RDP, n°3-2003, p.712.

⁵²⁵ § 50.

⁵²⁶ § 52.

l'évacuation s'était produite plus tôt sans doute que les juges auraient condamné la mesure et relevé une ingérence non justifiée. Ce qui justifie l'ingérence aux yeux de la Cour, c'est l'état de santé et la situation sanitaire dans lesquels se trouvent les occupants de l'église.

Conclusion

Jésus-Christ a dit « *Rendez à César ce qui est à César, à Dieu ce qui est à Dieu* »⁵²⁷. Selon Henri Péna-Ruiz⁵²⁸, « *la religion est une affaire purement spirituelle, dont l'essence est le rapport avec Dieu, et elle ne saurait être confondue avec l'existence temporelle telle qu'elle est réglée par l'autorité politique* ». La loi de Séparation a conduit à la neutralité de l'Etat dans ces différentes composantes et donc à la neutralité des juges. Le droit de l'Eglise et le droit étatique sont distincts. La laïcité est « *un principe qui caractérise un Etat dans lequel toutes les compétences politiques et administratives sont exercées par des autorités laïques sans participation ni intervention des autorités ecclésiastiques et sans immixtion dans les affaires religieuses* »⁵²⁹. Mais la frontière entre le droit et la religion, l'ordre juridique étatique et l'ordre confessionnel n'est pas aussi marquée et nette que ce que le principe de neutralité implique.

L'introduction de la règle religieuse dans la sphère juridictionnelle conduit inévitablement à une réception de l'ordre religieux par l'ordre étatique. Les conflits suscités par les occupations d'églises témoignent de la sinuosité de la frontière entre la religion et le droit. Les juges ne peuvent pas s'immiscer dans un litige purement interne à la religion et pourtant lorsque deux prêtres revendiquent le même droit sur une église, les juges accordent la jouissance à celui qui est en communion avec son évêque et avec l'Eglise catholique. Les juges acceptent comme telles les décisions prises par la hiérarchie catholique. L'autorité des instances religieuses est ainsi reconnue. Les règles posées par le droit canonique trouvent ainsi à s'appliquer pleinement dans l'ordre juridique étatique qui prend en compte ces règles comme des éléments de fait.

Pour Mme Anne Fornerod, « *la forte protection de l'affectation culturelle et les prérogatives de l'affectataire culturel apparaissent comme des moyens juridiques de protéger le caractère emblématique des édifices culturels en tant que lieux d'expression de la liberté religieuse sous sa forme collective* »⁵³⁰. Cette protection de l'affectation et de l'affectataire, liée à l'exercice de la liberté religieuse, peut alors apparaître comme la pénétration du droit par le fait religieux. Le législateur de 1905 avait posé le principe de la neutralité religieuse, la pratique et les évolutions de la société moderne marquée par l'hétérogénéité du phénomène religieux ont modifié les rapports de l'Eglise à l'Etat et de l'Etat à l'Eglise. La neutralité prend une autre dimension que la simple séparation de la sphère publique et la sphère religieuse, il s'agit désormais d'une véritable bienveillance de l'Etat. Le pragmatisme des juges conduit à reconnaître le fait religieux et à veiller au respect de la mise en oeuvre de la norme religieuse.

Il aura ainsi fallu un siècle d'application de la loi de 1905 pour que la séparation apparaisse achevée.

⁵²⁷ Evangile selon saint Matthieu 22 (17-21).

⁵²⁸ PENA-RUIZ (Henri), *Dieu et Marianne*, PUF, 2005 p.164.

⁵²⁹ CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 1987.

⁵³⁰ FORNEROD (Anne), *Le régime juridique du patrimoine culturel- Affectation culturelle, protection et valorisation des édifices culturels monuments historiques*, thèse (texte dactylographié), Paris, 2006, p. 546.

Bibliographie

I Ouvrages

- *Manuel des cultes (législation, jurisprudence)*, Les manuels Dalloz, Paris, 1911
- AFFRE (Abbé) , *Traité de la propriété des biens ecclésiastiques*, 1839
- ALLAND (Denis) et TEITGEN-COLLY (Catherine), *Traité du droit de l'asile*, PUF droit, 1^{ère} édition, 2002
- AUBY (Jean-Marie), BON (Pierre) et AUBY (Jean-Bernard), *Droit administratif des biens*, Dalloz Précis, 4^{ème} édition, Paris, 2003
- BRARD (Yves), *Domaine public Domaine privé 10 ans de jurisprudence (1991-2001)*, Litec, Paris, 2002
- CABRILLAC (Rémy), FRISON-ROCHE (Marie-anne) et REVET (Thierry), *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz CRFPA, 8^{ème} édition, Paris, 2002
- CADIET (Loïc) et JEULAND (Emmanuel), *Droit judiciaire privé*, Litec juris-classeur manuels, 4^{ème} édition, Paris, 2004
- CHAPUS (René), *Droit administratif général*, tome 1, Domat Monchrestien, 15^{ème} édition, 2001
- CHAPUS (René), *Droit administratif général*, tome 2, Domat Monchrestien, 15^{ème} édition, 2001
- CONSEIL D'ETAT, Rapport public 2004, *Un siècle de laïcité*, La documentation française, Etudes et documents n°55
- CREPEAU (François), *Droit d'asile : de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Editions Bruylant, Bruxelles, 1995
- DEBBASCH (Charles) et COLIN (Frédéric), *Droit administratif*, Economica, 7^{ème} édition, Paris, 2004
- DEMENTHON (Henri), *Traité du domaine de l'Etat*, Librairie Dalloz, 6^{ème} édition, Paris, 1964
- DUBOSCQ (Bernadette) et MOULINIER (Pierre), *Eglises, chapelles et temples de France : un bien commun familial et menacé*, La documentation française, 1987
- DUFAU (Jean), *Le domaine public*, Edition du Moniteur collection Actualité juridique, 5^{ème} édition, 2001
- DURAND-PRINBORGNE (Claude), *La laïcité*, Dalloz Connaissance du droit, 2^{ème} édition, 2004
- GODFRIN (Philippe), *Droit administratif des biens – Domaines, travaux, expropriations*, Armand Colin, 6^{ème} édition, Paris, 2001

- HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public*, réédition de la douzième édition parue en 1933, Dalloz 2002
- JEUFFROY (Bernard) et MONCAULT (Michel) Secrétariat général de la conférence des évêques de France et comité national d'art sacré, *Les Eglises communales, guide pratique des édifices affectés au culte catholique, construits avant 1905, propriété des communes*, Les éditions du Cerf, Paris, 1995
- KERLEVEO (Abbé Jean), *L'Eglise catholique en régime français de séparation, L'occupation des églises par le desservant et les fidèles*, Imprimerie-Librairie Jean Mordacq, Aire-sur-la-Lys, 1951
- KERLEVEO (Abbé Jean), *L'Eglise catholique en régime français de séparation, Les prérogatives du curé dans son église*, Desclée & Cie SA Editeurs , Paris, 1956
- LAUBADERE (André de), GAUDEMET (Yves), *Traité de droit administratif*, Tome II, 12^{ème} édition, L.G.D.J, 2002
- LEBRETON (Gilles), *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Armand Collin, 7^{ème} édition, 2005
- LECLERCQ (Claude), *Libertés publiques*, Litec, édition du Juris-classeur, 5^{ème} édition, 2003
- LE TOURNEAU (Dominique), *Le droit canonique*, PUF, collection *Que sais-je ?*, 2002
- MESSNER (Francis), PRELOT (Pierre-Henri), WOEHLING (Jean-Marie) (sous la direction de), *Traité de droit français des religions*, Litec, édition du Juris-classeur, 2003
- MODERNE (Franck), *Le droit constitutionnel d'asile dans les Etats de l'Union européenne*, Economica, 1997
- MORANGE (Jean), *Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF collection Droit fondamental, 5^{ème} édition revue et augmentée, 2000
- PENA-RUIZ (Henri), *Dieu et Marianne*, PUF, 2005 p.164.
- PETIT (Serge), *La voie de fait administrative*, PUF, collection *Que sais-je ?*, 1995
- POULAT (Emile), *Notre laïcité publique*, éditions Berg International, 2003
- ROBERT (Jacques), *La liberté religieuse et le régime des cultes*, PUF collection Le juriste, 1977
- ROBERT (Jacques) et DUFFAR (Jean), *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Editions Domat Droit Public, Paris
- RIVERO (Jean) et MOUTOUH (Hugues), *Libertés publiques Tome II*, PUF collection Thémis droit public, 9^{ème} édition mise à jour, 2003
- ROUQUETTE (Rémi), *La commune et les cultes*, Editions du Moniteur, collection les pratiques juridiques locales, 2005
- SEGUR (Philippe), *La crise du droit d'asile*, PUF, 1^{ère} édition, 1998

- STREBLER (Jean-Philippe) et WENDLING (Michel), *Le maire et la police des établissements recevant du public*, Editions de La lettre du Cadre Territorial, 1998
- SUDRE (Frédéric), *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF collection droit fondamental, 6^{ème} édition refondue, 2003
- THERY (Gustave), *Commentaire et examen critique de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat*, Imprimerie de la croix du Nord, Lille, 1906
- VALDRINI (Pierre), DURAND (Jean-Paul), ECHAPPE (olivier), VERNAY (Jacques), *Précis de droit canonique*, Dalloz 2^{ème} édition, 1999
- VALLET (Odon), *Votre commune et l'Eglise*, Editions du Moniteur, collection vie locale, 1978
- VOURIOT, *De la propriété des biens ecclésiastiques*, 1872

II Thèses et mémoires

- BRETTON (Philippe), *L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée*, thèse (texte imprimé), Paris, LGDJ, 1964
- CROUZIL (Lucien), *Quarante ans de séparation (1905-1945)*, thèse (texte imprimé), Toulouse 1946
- DURAND (Claude), *Les rapports entre juridictions administrative et judiciaire*, thèse (texte imprimé), Rennes, LGDJ, 1956
- FORNEROD (Anne), *Le régime juridique du patrimoine culturel- Affectation culturelle, protection et valorisation des édifices culturels monuments historiques*, thèse (texte dactylographié), Paris, 2006
- GUILLOUET (Maurice), *Du caractère juridique de l'occupation des édifices du culte depuis la loi de Séparation*, thèse (texte dactylographié), Caen, 1974
- POISSON (Jean-Marc), *Les droits de l'homme et les libertés fondamentales à l'épreuve de la dualité de juridictions*, thèse (texte imprimé), L'Harmattan, 2003
- RAMBAUD (Thierry), *Le principe de séparation des cultes et de l'Etat en droit public comparé –Analyse comparative des régimes français et allemand*, thèse (texte imprimé), L.G.D.J 2004
- RICHARD (Paul), *La liberté des cultes et les pouvoirs de police des maires sous le régime de la Séparation*, thèse (texte dactylographié), Caen, 1913
- TIMBAL DUCLAUX DE MARTIN (Pierre), *Le droit d'asile*, thèse (texte imprimé), Recueil Sirey, 1939
- UNTERMAIER (Elise), *Culte, Culture et domanialité publique : l'organisation de concerts dans les églises*, mémoire DEA droit public Université Lyon 3 2004 (texte

imprimé), Publication Université Jean Moulin Lyon 3, collection des mémoires de droit de l'équipe de droit public, Lyon 2005

- VAN LANG (Agathe), *Juge judiciaire et droit administratif*, thèse (texte imprimé), Rennes, LGDJ, 1996
- VINCENT-LEGOUX (Marie-Caroline), *L'ordre public, Etude de droit comparé interne*, thèse (texte imprimé), Paris, PUF collection Les grandes thèses du droit français, 2001

III Articles de doctrine

- BEAUD (Olivier), *Propos inactuels sur le droit d'asile : asile et théorie générale de l'Etat*, Les petites affiches n° 123, 1993, p.16
- BRICHET (Robert), *Monuments historiques – Immeubles*, Juris-classeur administratif fasc. 465-10, 2001
- BRICHET (Robert), *Monuments historiques – Objets immobiliers*, Juris-classeur fasc. 465-20, 1998
- COMITE EPISCOPAL DES MIGRATIONS ET DES GENS DU VOYAGE, *Quand l'étranger frappe à nos portes*, Documents épiscopat, Juin 2004
- CROUZIL (Lucien), *Le droit d'occupant dans les églises*, RDP 1923 p.453
- DEPRE (Sébastien), *L'évacuation des sans-papiers occupant un lieu public*, in *Les mesures relatives aux étrangers à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, BRUYLANT Bruxelles 2003
- DESOS (Gérard), *Le régime particulier des cultes dans les départements du Bas-Rhin, du haut-Rhin et de la Moselle*, Administration, 1993, n°161, p.55
- DOUENCE (Maylis), *L'expulsion de l'occupant sans titre du domaine public*, Droit administratif, février 2004 p.8
- DUFAU (Jean), *Domaine public – Protection juridique*, Juris-classeur fasc. 406-10, 2004
- FATÔME (Etienne) : *La consistance du domaine public immobilier : évolution et questions*, AJDA, Dossier précité, pp.1087-1093 ;
- FATÔME (Etienne), *Ordre public et domaine public*, Actes du colloque de Caen des 11 et 12 mai 2000 in *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ?*, BRUYLANT Bruxelles 2000 (sous la direction de Marie-Joëlle REDOR)
- GAUDEMET (Yves), *Les droits réels sur le domaine public*, AJDA, Dossier précité, pp.1094-1098.

- GERALDY (Yves), *De la juridiction compétente pour connaître des conflits relatifs aux occupations d'édifices culturels catholiques*, JCP édition générale 1978 I n°2889
- GONZALEZ (Gérard), *Le régime de droit commun des associations culturelles à l'épreuve des particularismes locaux (Alsace-Moselle, Outre-Mer) et de la jurisprudence européenne des droits de l'homme*, Les petites affiches 1^{er} mai 1996 n° 53 p. 25
- GOYARD (Claude), *Police des cultes et Conseil d'Etat : du concordat à la séparation*, Revue administrative 1984 p. 335
- GUERARD (Stéphane), *La domanialité codifiée en questions*, Revue Lamy des collectivités territoriales, juillet/août 2006, n° 15, p.45.
- GUGLIELMI (Gilles) et KOUBI (Geneviève), *Service public et autorisation d'absence pour prière*, AJDA 19 avril 2004 p.822
- HUBRECHT (Hubert-Gérald) et MELLERAY (Fabrice) : « *Le Code général de la propriété des personnes publiques* », Droit Administratif, Août-Septembre 2006, p.4.
- KOUBI (Geneviève), *Le juge administratif et la liberté de religion*, RFDA novembre-décembre 2003 p. 1055
- LAVIALLE (Christian), *L'occupation sans titre du domaine public*, AJDA 1981 p. 563
- LAVIALLE (Christian), *Voie de fait et domaine public*, RFDA septembre-octobre 2000 p. 1041
- LE BRAS (Gabriel), *Le Conseil d'Etat, régulateur de la vie paroissiale*, EDCE 1950, p.63
- LE CARPENTIER (Philippe), *Le juge administratif, régulateur de l'expression religieuse dans la vie sociale : des sonneries de cloches aux interdits rituels*, RFDA novembre-décembre 2003 p.1063
- LIGNIERES (Paul) et LAZAR (Ruxandra), *Propriétés des personnes publiques : faire vivre le nouveau code*, Droit Administratif, Août-Septembre 2006, p.38.
- LOCHAK (Danièle), *Les sans-papiers, les églises et la police*, Plein droit n°38, avril 1998
- MAUGUË (Christine) et BACHELIER (Gilles), *Genèse et présentation du code général de la propriété des personnes publiques*, AJDA, 29 mai 2006, Dossier « La codification du droit des propriétés des personnes publiques », pp.1073-1086
- NAUROIS (Louis de), *Qu'est-ce qu'une église*, Gazette du Palais, 1999 p.319
- NORMAND (Jacques), *Le juge judiciaire, juridiction d'exception des atteintes portées par les autorités administratives à la liberté individuelle*, RTD civ. Janvier-mars 1998 p. 181

- NOURY (Arnaud), *Constitution de droits réels sur le domaine public des collectivités territoriales : la réforme issue de l'ordonnance du 21 avril 2006*, Revue Lamy des collectivités territoriales, juillet/août 2006, n° 15, p.41.
- ODOT (Raymond), *Occupation d'églises et compétence juridictionnelle*, Gazette du Palais 29 novembre 1977 II p.558
- PIGNON (Sophie), *Aperçu des apports du nouveau Code général de la propriété des personnes publiques*, Revue Lamy des collectivités territoriales, juillet/août 2006, n° 15, p.38.
- PISANI (Christine) et BOSGIRAUD (Cathérine), *Premières réflexions de la pratique sur le code général des propriétés publiques*, AJDA, Dossier précité, pp.1098-1106 ;
- ROUVIERE-PERRIER (Isabelle), *Les associations cultuelles : fondements historique et juridique*, Les petites affiches 1^{er} mai 1996 n°53 p. 7
- ROUVIERE-PERRIER (Isabelle), *Régime des cultes*, Juris-classeur Administratif fasc. 215, 1998
- SALINS (Catherine De), *Le juge administratif et la liberté de religion*, RFDA novembre-décembre 2003 p. 1053
- SAVIN (Patricia) et COTILLON (Antoine), *Des outils pour une véritable gestion de la propriété des personnes publiques*, Revue Lamy des collectivités territoriales, juillet/août 2006, n° 15, p.52.
- SCHWARTZ (Rémy), *La visite des édifices cultuels et de leurs trésors peut-elle être soumise à redevance ?*, RFDA sept-oct 1995 p.987
- SEGUR (Philippe), *Réflexions sur l'asile religieux*, Les petites affiches n° 113 p.13
- TAWIL (Emmanuel), *La police administrative des cultes en droit français*, Revue de la recherche juridique – Droit prospectif 2004 p.507
- UNTERMAIER (Elise), *Les églises et le code général de la propriété des personnes publiques – A propos de l'article L. 2124-31*, AJDA 27 novembre 2006, p. 2210.
- VANDERMEEREN (Roland), *Les occupations d'églises : petite histoire et problématique juridique*, AJDA 10 mars 2003 p.427
- WIKIPEDIA (encyclopédie libre), *II^{ème} concile œcuménique du Vatican*
- YOLKA (Philippe), *Naissance d'un code : la réforme du droit des propriétés publiques*, JCP A, n°22, 29 mai 2006, pp.687-689.
- YOLKA (Philippe), *Le juge administratif, gardien du domaine public* ; CJEG n0586 avril 2002 p.217
- YOLKA (Philippe), *Sur un Janus : la voie de fait domaniale*, JCP A 22 septembre 2003 n°39 p. 1227
- YOLKA (Philippe), *Occupations d'églises : l'autorité relative de la chose jugée*, AJDA 23 février 2004 p.353

IV Conclusions et notes de jurisprudence

- CCass. crim., 1^{er} décembre 1910 et CCass. crim., 12 janvier 1911 ; note J-A. Roux, Sirey 1911 I p.345
- CE, 28 juillet 1911, *Rougegré et autres* ; conclusions Chardenet Sirey 1912 III p.97
- CA Lyon, 16 novembre 1911, *Abbé Soulié c/ Abbé Guilton et Ville de Lyon* ; note, Sirey 1913 II p. 174
- CCass. civ., 5 février 1912, *Félix Colonna et abbé Forcioli c/ Abbé Antoine Colonna* ; note Achille Mestre, Sirey 1912 I p.353
- Ccass., 6 février 1912 ; note Achille Mestre, Sirey 1913 I p. 137
- CE, 24 février 1912, *Abbé Sarralongue* ; note Maurice Hauriou, Sirey 1915 III p.7
- CE, 14 janvier 1913, *Abbé Guilton et autres* ; conclusions Corneille, Sirey 1913 III p.97
- CE, 14 février 1913, *Abbé Guilton* ; conclusions Corneille Recueil p.214
- CE, 20 juin 1913, *Abbé Arnaud et autres* ; conclusions Corneille, Sirey 1920 III p.35
- CA Bourges, 2 décembre 1913 ; note Ernest Chavegrin, Sirey 1915 II p.49
- CE, 4 août 1916, *Abbé Prudhommeaux* ; Recueil p.354 – note, Sirey 1923 III p.3
- CE, 23 janvier 1920, *Abbé Barraud et autres* ; note, Sirey 1924 III p.48
- CCass. civ., 5 janvier 1921 ; note Achille Mestre, Sirey 1921 I p.145
- CE, 10 juin 1921, *Commune de Monségur c/ Lalanne* ; conclusions Corneille et note Maurice Hauriou, Sirey 1921 III p.49
- Tribunal correctionnel de Montpellier, 19 mars 1930, *Abbé Mader* ; note Marcel Waline, Dalloz 1931 II p.133
- CE, 9 janvier 1931, *Cadel* ; note Roger Bonnard Sirey 1931 III p.41
- CE, 18 novembre 1949, Carlier ; Recueil p. 490, note Marcel Waline et conclusions François Gazier RDP 1950 p.178
- CE, 13 juillet 1961, *Cie fermière du casino municipal de Constantine c/ ville de Constantine* ; conclusions Antoine Bernard, RDP 1961 II p.108
- TGI Argentan, 1^{er} février 1973, *Consorts Dauphin c/ Abbés Cousin et Mary* ; note Gazette du Palais 7 juin 1973 p.423
- TGI Paris, ordonnance des référés, 1^{er} avril 1977, *Abbé Bellego et autres* ; note M-C Seffert, JCP édition générale 1977 II n°18665
- TA Nantes, 2 juin 1977, *Association Saint-Pie V de l'Ouest c/ commune de Chemille* ; note M-C Seffert Gazette du Palais 29 novembre 1977 p. 638 – note Franck Moderne AJDA décembre 1977 p. 632

- CA Paris, 1^{ère} ch., 13 juillet 1977, *Abbé Coache, Abbé Bellego et autres* ; note Yves Géraldy, Sirey 1977 p.458 – note Gazette du Palais 29 novembre 1977 p.627
- CCass. 1^{ère} ch. Civ., 17 octobre 1978, *Abbé Coache, Abbé Bellego et autres* ; note, Sirey 1979 p.120
- CE, Section, 20 juin 1980, *Comme d'Ax-les-Thermes et SA « Cie générale des Thermes d'Ax »* ; note AJDA 20 octobre 1980 p.527
- CCass. 1^{ère} ch. civ., 4 novembre 1986 ; note Rapport Cour de Cassation 1986 p. 208, Bulletin civil 1986 n°251 p.241
- CE, Section, 19 octobre 1990, *Association Saint-Pie V et Saint-Pie X de l'Orléanais*, Recueil p.285 - conclusions Charles de la Verpillière AJDA 1991 p.46 – note J-F Davignon JCP G 1991 II n°21649
- CA Versailles, 1^{ère} ch., 31 janvier 1991, *Association cultuelle de Saint-Louis de Port-Marly et autre c/ Caro et autre* ; Dalloz 1991 IR p. , note Gazette du Palais 11 février 1992 p.113
- CE, Section, 4 novembre 1994, *Abbé Chalumey* ; conclusions Rémy Schwartz RFDA septembre-octobre 1995 p. 986 – note Recueil Dalloz 1994 IR p.260
- TGI Paris, ordonnance de référé, 2 avril 1996 ; note Serge Petit, Gazette du palais 21, 22 juin 1996 p.317
- CE, ordonnance des référés, 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe* ; note Johann Morri et Serge Slama AJDA 20 juin 2001 p.589
- TC, 24 septembre 2001, *Sté B.E. Diffusion c/ RATP et Sté Promo Métro* ; Dalloz 2002 IR p. 40, note Procédures-Editions du Juris-Classeur Mars 2002 p. 23, note Philippe Yolka CJEG n°598 avril 2002 p.217
- Cour EDH, 2^o section, 9 avril 2002, *Cissé c/ France* ; note Europe- Juris-classeur aout/sept. 2002 n°312 - note Michel Levinet RDP n° 3-2003 p.712
- TA Bordeaux, 20 décembre 2002, *Association Eglise Saint-Eloi* ; conclusions Michel Dronneau, AJDA 3 mars 2003 I p.390
- CAA Paris, 4 novembre 2003, *Niakate* ; note Droit administratif 2004 n°40
- CE, ordonnance des référés, 16 février 2004, *Ahmed B.* ; note JCP Administrations 17 mai 2004 n°21 p.724
- CAA Bordeaux, 27 avril 2004, *Association Eglise Saint-Eloi* ; note Emmanuel Tawil, JCP Administrations 17 mai 2004 n°21 p.730

Annexes

- CE, 13 octobre 1989, *Commune de Beaumont-en-Périgord*, requête n°8263.
- CCass. 1^{ère} ch. Civ., 17 octobre 1978, *Abbé Coache, Abbé Bellego et autres* ; Sirey 1979 p.120
- Cour EDH, 2^o section, 9 avril 2002, *Cissé c/ France* ; Europe- Juris-classeur août/sept. 2002 n°312
- TGI Toulon, ordonnance des référés, 2 janvier 2004, Inédit.

• **CE, 13 octobre 1989, Commune de Beaumont-en-Périgord, requête n°8263**

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 29 avril 1985 et 14 août 1985 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE BEAUMONT DU PERIGORD, et tendant à ce que le Conseil d'Etat annule le jugement du 28 février 1985 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a déclaré que l'édifice dénommé Chapelle de Belpech n'était pas inclus dans les limites du domaine public communal,

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi du 28 pluviôse an VIII ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n°53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n°87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Vistel, Conseiller d'Etat,

- les observations de Me Choucroy, avocat de la COMMUNE DE BEAUMONT DU PERIGORD et de la S.C.P. Vier, Barthélemy, avocat de M. Marc Galand,

- les conclusions de M. Lévis, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'en application des dispositions de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse An VIII selon lequel : "Le conseil de préfecture prononcera ... sur le contentieux des domaines nationaux.", il appartient à la juridiction administrative d'interpréter les actes de vente ou procès-verbaux des adjudications des biens nationaux ;

Considérant que le procès-verbal établi le 19 avril 1791 lors de la vente de domaines nationaux dits du Borderage de Belpech, sur le territoire de la COMMUNE DE BEAUMONT DU PERIGORD, fait état de l'adjudication d'un bien consistant en "une maison, deux chais et vignes", alors que la soumission enregistrée le 4 avril 1791 mentionnait "une maison et chapelle dédiée à Notre-Dame avec enclos consistant en terres labourables et vignes" ; qu'il résulte des pièces du dossier que, à la date de l'adjudication, la chapelle Notre-Dame était restée à l'état de chapelle, la chapelle Saint-Laurent, qui lui était contiguë, ayant été transformée en chai et expressement incluse dans les biens vendus le 19 avril 1791 ; que dans ces conditions, le procès-verbal du 19 avril 1791 doit être interprété comme attestant que contrairement à la chapelle Saint-Laurent, la chapelle Notre-Dame de Belpech n'a pas été vendue à cette date à un particulier et est demeurée propriété de la commune et affectée à l'usage du public ; que, dans ces conditions, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, la chapelle Notre-Dame doit être regardée comme faisant partie du domaine public de la COMMUNE DE BEAUMONT DU PERIGORD ;

DECIDE :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Bordeaux en date du 28 février 1985 est annulé.

Article 2 : Il est déclaré que la chapelle dite de Belpech, qui n'a pas été incluse dans la vente des domaines nationaux à laquelle il a été procédé le 19 avril 1791, fait partie du domaine public de la COMUNE DE BEAUMONT DU PERIGORD.

- CCass. 1^{ère} ch. Civ., 17 octobre 1978, *Abbé Coache, Abbé Bellego et autres* ; Sirey 1979 p.120

qu'après avoir relevé que le litige oppose uniquement des personnes privées, qu'il ne met en jeu aucun acte de l'administration, laquelle n'est pas intervenue, et avoir justement retenu que les tribunaux de l'ordre judiciaire étaient compétents pour statuer sur les réclamations relatives à l'exercice du culte dans un édifice affecté à cet usage, la cour d'appel a décidé à bon droit que le juge des référés judiciaire était compétent pour statuer sur la demande formée par le prêtre désigné par le Cardinal archevêque de Paris pour assurer le service du culte catholique dans l'église Saint-Nicolas du Chardonnet et tendant à mettre un terme à un trouble manifestement illicite, dès lors que son intervention était sans effet sur l'affectation de l'édifice ; que le moyen doit être rejeté ;

Sur le second moyen : « Violation du principe de la séparation des pouvoirs, de l'art. L. 131-2, 3^o, c. comm. des lois des 9 déc. 1905 et 2 janv. 1907, des art. 7 de la loi du 20 avr. 1810, 455 et 458 c. pr. civ., excès de pouvoir, défaut de motifs, contradiction entre les motifs et entre les motifs et le dispositif et manque de base légale, en ce que l'arrêt attaqué a confirmé une ordonnance de référé prononçant l'expulsion d'une église catholique de trois ministres de ce culte et de tous occupants de leur chef, aux motifs contradictoires que le desservant de l'église était en droit de demander leur expulsion à la juridiction civile compétente, sans être tenu de provoquer préalablement l'intervention du maire de Paris, seul chargé du maintien de l'ordre dans les églises, et qu'une église est un lieu public qui doit rester accessible à tous les catholiques, prêtres ou laïques, paroissiens ou non, pour la pratique de leur religion, alors qu'une église, lieu public, doit, par définition même et comme le reconnaît la cour en se contredisant, rester accessible à tous, qu'il est donc impossible d'en prononcer l'expulsion de droit de quiconque, que chacun tient directement de la loi et non d'un tiers le droit de s'y trouver présent et que le pouvoir de police n'appartient dans les églises, comme dans les autres lieux publics, qu'au seul maire de la commune » ; — Attendu qu'il est encore reproché à la cour d'appel d'avoir prononcé l'expulsion d'une église de trois ministres du culte catholique et de tous occupants de leur chef, alors qu'une église, lieu public, doit, par définition, comme le reconnaît la cour d'appel en se contredisant, rester accessible à tous, ce qui rendrait impossible de prononcer l'expulsion de quiconque, chacun tenant de la loi, et non d'un tiers, le droit de s'y trouver présent et le pouvoir de police n'appartenant dans les églises, comme dans les autres lieux publics, qu'au seul maire de la commune ; — Mais attendu que c'est à bon droit et sans se contredire, que la cour d'appel a décidé que le prêtre desservant l'église de Saint-Nicolas du Chardonnet avait qualité pour faire constater l'acte violent faisant obstacle, dans l'édifice public spécialement affecté au culte catholique, à l'exercice de son ministère, et ordonner qu'il soit mis un terme à ce trouble illicite sans avoir l'obligation de saisir le maire de la commune ; que le moyen n'est pas mieux fondé que le précédent ;

Par ces motifs, rejette.

LA COUR : — Sur le premier moyen : — Attendu que, selon les énonciations de l'arrêt confirmatif attaqué (Paris, 1^{re} ch. A, 13 juill. 1977), l'abbé Coache, accompagné d'un certain nombre de personnes, a pénétré le 27 févr. 1977 dans l'église Saint-Nicolas du Chardonnet contraignant l'abbé Bellego, desservant, de se retirer, que les dépendances de l'église ont été peu après occupées, que l'abbé Bellego a assigné devant le juge des référés l'abbé Coache et les personnes occupant l'édifice, pour faire ordonner leur expulsion ; que la cour d'appel, après avoir rejeté une exception d'incompétence en faveur des juridictions administratives, a fait droit à la demande ; — Attendu qu'il est fait grief à la cour d'appel d'avoir décidé que les tribunaux judiciaires étaient compétents pour statuer sur la demande d'expulsion de l'abbé Coache et de tous autres occupants de son chef, alors que la demande dirigée contre des occupants du domaine public relèverait de la seule compétence du juge administratif, en l'absence de toute voie de fait administrative ; — Mais attendu

35. Le Gouvernement allègue que la mesure d'évacuation prise par le préfet de police n'a pas méconnu le droit de la requérante à se réunir pacifiquement. Se fondant sur la jurisprudence de la Commission européenne des Droits de l'Homme, le Gouvernement souligne que le droit de réunion pacifique ne couvre pas les manifestations dont les organisateurs et les participants ont l'intention de troubler l'ordre public ou celles qui, quel que soit leur objet, portent une atteinte excessive au droit d'autres personnes de se réunir librement. Or, le but de la réunion à laquelle a participé la requérante était contraire à l'ordre public. L'occupation de l'église Saint-Bernard avait pour but de revendiquer et de légitimer une infraction délibérée à la législation sur le séjour des étrangers en France, passible de sanctions pénales. Cette réunion était donc entachée d'une illégalité particulièrement flagrante et entraînait de par son objet même un trouble à l'ordre public ; elle ne peut donc être considérée comme « pacifique » au sens de la jurisprudence de la Cour. De plus, compte tenu de sa durée – de plusieurs mois –, elle ne saurait s'analyser en une « réunion ».

36. D'autre part, l'occupation de l'église pendant plusieurs mois a incontestablement constitué une entrave à l'exercice du culte par les fidèles, qui constitue en droit français une manifestation de la liberté de réunion protégée par la loi. Le fait que le bâtiment occupé soit un édifice du culte, régi par la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, fait obstacle à ce que la réunion puisse être qualifiée de pacifique. Considérer que l'abstention du curé de la paroisse suffit à démontrer le caractère pacifique de la réunion reviendrait à estimer que cet ecclésiastique a seul qualité pour apprécier l'étendue de l'atteinte portée à l'ordre public et à la liberté de culte. Les autorités de police générale sont responsables de l'application de la loi du 9 décembre 1905, qui leur fait obligation de respecter l'ordre public et de garantir la vocation culturelle des lieux dans l'intérêt des fidèles. La Cour de cassation a déjà jugé qu'il n'existe à la charge de l'autorité ecclésiastique aucune obligation de caractère matériel, telle qu'une obligation de sécurité. Il appartient à l'autorité administrative de garantir la sécurité des personnes se trouvant à l'intérieur de l'édifice, même au cas où le trouble à l'ordre public trouve son origine à l'extérieur de celui-ci.

37. La requérante allègue que l'on ne saurait considérer que n'est pas « pacifique » une réunion dont l'objet ou le but ne plait pas au pouvoir en place, comme en l'espèce ou il s'agissait de revendiquer la régularisation des étrangers « sans papiers ». Les décisions de la Commission citées par le Gouvernement n'ont pas la portée que celui-ci leur prête : en fait, elles ne refusent la qualification de « réunion pacifique » qu'aux seules manifestations dont les organisateurs et participants ont des intentions violentes. En l'espèce, il n'a jamais été reproché aux occupants de l'église et à la requérante un quelconque comportement violent. En toute hypothèse, le caractère pacifique d'une réunion ne doit en aucun cas s'apprécier par rapport à sa légalité au regard du droit interne.

38. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel la réunion aurait méconnu la liberté de réunion d'autres personnes, la requérante souligne le soutien permanent dont elle et ses compagnons ont bénéficié de la part du curé et de son conseil pastoral et le fait que toutes les cérémonies se sont déroulées aux jours et heures prévus et sans le moindre incident. En outre, la requérante soutient que, contrairement à ce que prétend le Gouvernement, il n'existe en droit aucune règle ni aucune jurisprudence qui permettrait à l'autorité publique de se substituer à l'autorité religieuse pour apprécier les décisions à prendre dans l'intérêt du culte. Le Gouvernement ne démontre pas en quoi la réunion incriminée troublait la liberté de culte, mais invoque plutôt un soi-disant trouble à l'ordre public qui se serait produit à l'extérieur de l'église.

39. La Cour note que la requérante faisait partie d'un groupe d'étrangers démunis de titre de séjour, ayant décidé de s'engager dans une action collective, afin d'attirer l'attention sur les difficultés qu'ils rencontraient pour obtenir un réexamen de leur situation administrative en France. Leur action culmina le 28 juin 1996, avec la décision d'occuper l'église de Saint-Bernard, où le groupe s'installa pour deux mois environ. Tant le prêtre que le conseil pastoral de l'église ne s'opposèrent pas à cette occupation et les offices religieux ainsi que les diverses cérémonies se déroulèrent comme prévu et sans incident.

40. Partant, la Cour estime que l'évacuation de l'église constituait une ingérence dans l'exercice de la liberté de réunion pacifique de la requérante.

41. Le Gouvernement soutient que la mesure d'évacuation par laquelle il a été mis fin à la réunion en cause était prévue par la loi. L'arrêté du 12 messidor an VIII, ainsi que l'article L. 2512-13 du code des collectivités territoriales confient au préfet de police de Paris tous les pouvoirs liés au maintien de l'ordre public : celui-ci avait donc compétence pour décider, par l'arrêté du 22 août 1996, l'expulsion des occupants de l'église Saint-Bernard. [...]

43. La Cour considère que l'ingérence litigieuse était prévue par la loi : en particulier, la loi du 9 décembre 1905 confie à la police des cultes non pas au curé de l'église, mais aux autorités locales qui peuvent agir soit à sa demande soit de leur propre initiative.

44. Selon le Gouvernement, l'arrêté d'évacuation reposait sur de multiples considérations d'ordre public. Il avait tout d'abord pour but de garantir la sécurité et la santé des personnes, et, en premier lieu, de celles se trouvant présentes dans l'église, qui se trouvaient gravement menacées, pour certaines en raison d'une grève de la faim, et pour toutes en raison des conditions matérielles de leur installation. La réalité de la dégradation de l'état de santé des grévistes de la faim et d'une grave insuffisance sanitaire était relevée par constat d'huissier

dressé à l'initiative du préfet de police. Il s'agissait ensuite d'assurer la défense de l'ordre public et la prévention des infractions ; les manifestants reconnaissaient la commission par eux d'une infraction à la législation sur le séjour des étrangers ; les installations mises en place à l'extérieur de l'église gênaient la circulation et l'occupation suscitait un afflux de personnes qui laissait redouter des débordements. Enfin, il s'agissait d'assurer le respect de la vocation culturelle du lieu. [...]

46. La Cour note que l'évacuation fut ordonnée afin de mettre un terme à l'occupation d'un lieu de culte par des personnes, dont la requérante, en infraction avec la législation française et qui perdurait. L'ingérence poursuivait donc un but légitime : la défense de l'ordre.

47. Le Gouvernement soutient que la requérante est restée avec plusieurs centaines de personnes, pendant environ deux mois, dans un édifice public exclusivement affecté à l'exercice du culte et manifestement inadapte pour une telle occupation. Elle a pu, au cours de ces deux mois qui ont précédé l'évacuation, exprimer ses revendications. A fortiori, la condition tenant à la nécessité de la mesure est-elle remplie en l'espèce. Le Gouvernement réitère que la requérante était en infraction avec la législation sur le séjour des étrangers, infraction dont elle revendiquait la commission, alors qu'elle avait déjà reçu une invitation à quitter le territoire et, par son attitude, elle méconnaissait les dispositions des lois de 1881 sur la liberté de réunion et de 1905 en ce qu'elle régissait l'utilisation des édifices culturels.

48. La requérante allègue qu'il y avait dix grévistes de la faim sur environ trois cents personnes, qui bénéficiaient sur place d'un suivi médical constant, y compris de la part des autorités puisque, quelques jours avant l'évacuation de l'église, les services de police avaient conduit ces dix grévistes de la faim dans des hôpitaux afin de faire examiner leur état de santé ; les intéressés avaient d'eux-mêmes regagné l'église aussitôt après. L'occupation de l'église était pacifique, consentie par les autorités religieuses et par la communauté des fidèles de la paroisse. Il n'est pas interdit aux étrangers en situation irrégulière de se réunir ; de plus, le gouvernement s'était engagé à réexaminer tous les dossiers de tous les occupants de l'église, de sorte qu'ils étaient fondés à se maintenir en France au moins pendant la durée de ce réexamen, puis celle des procédures éventuellement diligentées pour leur départ.

49. La requérante soutient de surcroît qu'aucun débordement n'a en réalité été observé aux abords de l'église ou sur la voie publique ; s'il en avait existé, les services de police pouvaient intervenir pour les maîtriser sans avoir à évacuer l'église. Ainsi, le seul cas concret cité était celui des barrières métalliques qui auraient été installées sur la chaussée, entravant la circulation. Outre que ceci est démenti par des témoins directs, remédier à une telle situation n'impliquait en rien d'évacuer l'église. Enfin, les issues de l'église n'étaient absolument pas bloquées et les responsables de l'église comme les occupants ont toujours eu le plus grand souci du respect des prescriptions de sécurité.

50. La Cour ne partage pas le point de vue du Gouvernement selon lequel la situation irrégulière de la requérante suffisait à justifier l'atteinte à sa liberté de réunion, car, d'une part, celle-ci s'était déjà exercée pendant deux mois sans intervention des autorités et, d'autre part, le fait de protester pacifiquement contre une législation vis-à-vis de laquelle quelqu'un se trouve en infraction ne constitue pas un but légitime de restriction de la liberté au sens de l'article 11 § 2.

51. Toutefois, la Cour relève qu'après deux mois d'occupation de l'église par des étrangers séjournant en France de façon irrégulière - dont la requérante - leur présence au sein de celle-ci, quoique pacifique et n'ayant provoqué par elle-même aucun trouble direct à l'ordre public ni à l'exercice du culte par les fidèles, s'était développée en une situation où l'état de santé des grévistes de la faim s'était dégradé et où les circonstances sanitaires étaient gravement insuffisantes, ceci selon le constat d'un huissier dressé à l'initiative du préfet de police.

52. Dans ces circonstances, la Cour admet qu'il pouvait être nécessaire de restreindre l'exercice du droit de réunion de la requérante. Certes, le curé de l'église n'avait nullement demandé l'intervention de la police et cette intervention, par son caractère brusque et indifférencié, dépassa, au plan des moyens, ce qu'il était raisonnable d'attendre des autorités lorsqu'elles interfèrent avec la liberté de réunion. La Cour regrette le concours de telles circonstances. Toutefois, elle note que la demande du prêtre n'était pas nécessaire, selon le droit interne, pour légitimer une telle intervention et que la crainte des autorités selon laquelle la situation aurait pu se détériorer rapidement et pouvait difficilement rester en l'état trop longtemps n'était pas déraisonnable. En tout cas, la valeur de symbole et de témoignage de la présence des requérants et des autres étrangers avait pu se manifester de façon suffisamment durable pour que l'ingérence, après cette longue période, n'apparaisse pas en l'espèce comme excessive.

53. Dans ces conditions et compte tenu du large pouvoir d'appréciation reconnu aux Etats en cette matière (arrêt Plattform « Artze für das Leben » c. Autriche du 21 juin 1988, série A n° 139, p. 12, § 34), la Cour estime que l'ingérence dans la liberté de réunion de la requérante ne fut pas, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, disproportionnée aux fins de l'article 11 § 2.

54. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention.

**Imprimé par le Service Édition
de l'Université Jean Moulin Lyon 3**

Table des matières

REMERCIEMENTS.....	5
LISTE DES ABREVIATIONS	9
TITRE 1^{ER} : LE CADRE JURIDIQUE DES OCCUPATIONS D'EGLISES.....	17
CHAPITRE 1 ^{ER} : LES EGLISES, DEPENDANCES DU DOMAINE PUBLIC.....	17
<i>Section 1 : L'appartenance des églises au domaine public : l'affectation culturelle légale</i>	
.....	17
§ 1 : La réunion incertaine des critères d'appartenance au domaine public	17
A- Le morcellement du régime de propriété	18
1- La propriété publique des églises régies par les lois de 1905 et 1907	18
a) La propriété publique des églises construites avant 1801	19
b) La propriété publique des églises construites entre 1801 et 1905	19
2- La propriété des églises non régies par les lois de 1905 et 1907.....	20
a) La mixité des régimes de propriété des églises construites avant 1905.....	20
✓ En Alsace- Moselle	20
✓ Dans les Collectivités d'Outre-Mer	20
✓ La propriété publique exceptionnelle des églises acquises par une	
personne publique après 1905	21
b) La propriété publique rarissime des églises construites après 1905	22
B- La détermination de l'affectation des édifices du culte catholique	22
1- Des obstacles majeurs à la qualification de service public culturel	22
a) L'existence controversée d'un service public des cultes antérieur à la loi de	
Séparation.....	23
b) Les régimes dérogatoires de l'Alsace-Moselle et de la Guyane	23
2- La double affectation des édifices du culte catholique	24
a) L'affectation indifférenciée à l'usage de l'ensemble du public	24
b) L'affectation à une fin déterminée : l'exercice public des cultes	25
§ 2- La reconnaissance progressive de la domanialité publique des églises	25
A- La reconnaissance jurisprudentielle et législative de la domanialité publique ...	25
1- Les hésitations jurisprudentielles.....	25
a) Du juge judiciaire.....	26
b) Du juge administratif	26
2- La consécration de la domanialité publique des églises	26
a) Par le juge judiciaire.....	26
b) Par le juge administratif	27
c) Par le législateur	27
B- L'étendue de la domanialité publique culturelle	27
1- L'extension de la notion d'édifices culturels	28
2- L'extension de la notion de dépendances immobilières nécessaires à l'église	
<i>Section 2 : Les occupations d'églises et le domaine public : l'exclusivité de l'affectation</i>	
.....	30
§1 : Les occupations par les prêtres non reconnus par la hiérarchie catholique : la	
remise en cause de l'affectataire légal.....	30
A- La détermination de l'affectataire légal de l'église.....	30

majeur. Cette bienveillance à l'égard des cultes revêt un caractère fondamental lorsque l'exercice des cultes se situe sur le terrain du droit de l'Etat.

Les églises présentent une originalité : les églises sont affectées au culte¹⁶. Cette affectation engendre des règles particulières dans la mesure où les règles de droit de l'Etat peuvent se heurter aux règles de droit canonique. Le culte catholique est régi par le Code de droit canonique de 1983. Le livre VI du code consacre 89 canons aux sanctions pénales dans l'Eglise. En tant que société externe, l'Eglise dispose d'un droit pénal. Le canon 1311 proclame le droit pour l'Eglise de sanctionner pénalement les fidèles qui violeraient la loi. Les canons 1400 et 1401 organisent la « procédure » devant les tribunaux ecclésiastiques. Cependant, ces dispositions ne sont que des règles internes acceptées et reconnues par les fidèles catholiques mais étrangères à l'Etat.

Or, les églises et les cathédrales du culte catholique¹⁷ appartiennent de façon majoritaire au domaine public de l'Etat ou des communes. Leur domanialité publique engendre l'application des règles générales du droit public protectrices du domaine public. Ces règles ont désormais une assise législative puisque l'ordonnance du 21 avril 2006¹⁸ a réformé le droit de la propriété des personnes publiques par la publication d'un nouveau code entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006, nouveau code qui emporte suppression ou déclasserement des dispositions législatives du code du domaine de l'Etat institué en 1957. L'idée d'une réforme du droit des propriétés publiques était en germe depuis de nombreuses années. En 1986, la Section des études du Conseil d'Etat¹⁹ avait considéré comme nécessaire la refonte de ce droit. Le code du domaine de l'Etat²⁰ apparaissait comme insuffisant. Ainsi, le gouvernement a élaboré un projet de code de la propriété des personnes publiques sur la base des travaux effectués par un groupe de travail présidé par le conseiller d'Etat Max Querrien. La partie législative du code général de la propriété des personnes publiques a été ensuite publiée dans l'ordonnance du 21 avril 2006²¹.

L'entrée en vigueur du code de la propriété des personnes publiques au 1^{er} juillet 2006 ne règle pas les problèmes sous-jacents liés aux occupations d'édifices culturels. Lorsque les églises sont occupées, que ce soit par des prêtres dissidents non reconnus par l'Eglise catholique ou que ce soit par des contestataires, le droit canonique ne peut pas être appliqué car il s'arrête aux portes de la religion là où le droit de l'Etat commence. Il s'agit alors de trouver un équilibre entre la soumission des occupations d'églises aux règles de droit commun et la nécessité de prévoir des règles spécifiques pour tenir compte de la particularité du lieu. Cet équilibre a constamment été recherché depuis que la loi de Séparation est appliquée.

Les occupations d'églises pourraient être rangées dans la catégorie des occupations privatives du domaine public sans titre légal mais la dimension intrinsèquement religieuse de l'immeuble occupé conduit inévitablement à une application adaptée des principes administratifs généraux. Cette réflexion amène à une relecture des concepts de la domanialité publique et plus généralement des concepts de droit public à travers le prisme culturel.

L'étude des occupations d'églises ne peut se faire qu'à travers les règles de droit administratif général. L'affectation au culte catholique donne une dimension particulière à la

¹⁶ Voir sur ce sujet UNTERMAIER (Elise), *Culte, Culture et domanialité publique : l'organisation de concerts dans les églises*, mémoire DEA droit public Université Lyon 3 2004 (texte imprimé), Publication Université Jean Moulin Lyon 3, collection des mémoires de droit de l'équipe de droit public, Lyon 2005.

¹⁷ Nous nous attacherons au cours de notre étude aux seuls édifices du culte catholique dans la mesure où la spécificité dans l'application de la loi de 1905 par le culte catholique a conduit à la domanialité publique de ces édifices. En effet, les édifices des autres cultes appartiennent à des associations culturelles, personnes privées et ne peuvent relever par conséquent du régime du domaine public.

¹⁸ JO, 22 avril 2006, p. 6032. L'ordonnance a été adoptée après habilitation législative (loi n°2003-591 du 2 juillet 2003).

¹⁹ *Le droit des propriétés publiques*, Rapport de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat (31 octobre 1986), EDCE, 1987, n°38.

²⁰ Code institué par le décret n°57-1336 du 28 décembre 1957.

²¹ Ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006, JO 22 avril 2006, p. 6012.

domanialité publique des églises et aux prérogatives concourant à sa protection (Titre 1). Etant dans une situation juridique irrégulière, les occupants des églises doivent être expulsés. Cette expulsion met en exergue l'expression de libertés publiques parfois contradictoires (Titre 2).

Titre 1^{er} : Le cadre juridique des occupations d'églises

La domanialité publique des églises est désormais certaine. L'émergence chaotique de cette solution s'explique par l'histoire même du culte catholique en France. Le rattachement au domaine public est d'une importance capitale puisqu'il va déterminer tout le régime juridique applicable dans les églises (Chapitre 1^{er}). Biens du domaine public certes, les églises ne sont pas moins le lieu d'exercice du culte catholique. Dès lors, au sein de l'église vont se confronter deux autorités - le curé et l'autorité administrative - dont les pouvoirs devront être conciliés (Chapitre 2).

Chapitre 1^{er} : Les églises, dépendances du domaine public

La distinction entre le domaine privé et le domaine public n'est apparue qu'au début du XIX^e siècle sous l'influence du professeur Victor Proudhon²². Si elle a été contestée²³ ou simplement relativisée²⁴ par une partie de la doctrine, elle reste malgré tout pertinente : le nouveau code général de la propriété des personnes publiques²⁵ classe les biens des personnes publiques selon la distinction domaine public/domaine privé. En effet, « *la structure du code [...] privilégie une approche par la propriété publique, qui rompt avec l'approche domaniale du code du domaine de l'Etat. La distinction entre le domaine public et le domaine privé retrouve sa fonction essentielle, celle qui détermine le régime de gestion et d'aliénation d'une propriété publique* »²⁶. L'intérêt majeur de la distinction réside dans l'application de régimes différents. La détermination de la domanialité des édifices cultuels est alors fondamentale, l'appartenance au domaine public pouvant protéger efficacement à la fois l'affectation et l'affectataire. La domanialité publique des églises n'a été affirmée que longtemps après la loi de 1905 alors que les critères d'appartenance étaient réunis (Section 1). Lorsque les églises sont le siège d'occupations irrégulières, l'affectation et l'affectataire sont remis en cause (Section 2).

Section 1 : L'appartenance des églises au domaine public : l'affectation culturelle légale

La lente reconnaissance de la domanialité publique des édifices cultuels (§2) est certainement liée à la diversité des critères d'appartenance au domaine public (§1), la législation de la séparation ne s'appliquant pas pour toutes les églises.

§ 1 : La réunion incertaine des critères d'appartenance au domaine public

Les critères d'appartenance d'un bien au domaine public ont d'abord été dégagés par la jurisprudence. En premier lieu, pour qu'un bien soit inclus dans les dépendances du domaine public, il faut qu'il appartienne à une personne publique, une personne privée ne

²² PROUDHON (Victor) avait esquissé une ébauche de la théorie dans son *Traité du domaine public*.

²³ DE DAVID-BEAUREGARD, *La justification actuelle de la distinction entre le domaine public et le domaine privé* ; Thèse Aix-en-Provence, 1994 (texte dactylographié) ; CAPITANT note Dalloz, 1933, III, p.49.

²⁴ Léon Duguit avait proposé une « *échelle de la domanialité publique* » dans son *Traité de droit constitutionnel*, cf. *Traité de droit constitutionnel*, Paris : de Boccard, 1930, p. 344 s.

²⁵ La 2^{ème} partie du code général de la propriété des personnes publiques comporte un titre I sur les « biens relevant du domaine public » et un titre II sur les « biens relevant du domaine privé ».

²⁶ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 21 avril 2006, JO n° 95 du 22 avril 2006, p. 6016.

peut pas être propriétaire d'une parcelle du domaine public²⁷. Ensuite, les biens doivent être affectés à l'utilité publique, c'est-à-dire soit à un service public soit à l'usage direct du public. Les biens immobiliers artificiels doivent être aménagés spécialement en vue de leur affectation pour pouvoir faire partie du domaine public²⁸.

Cette définition jurisprudentielle a été renouvelée par l'ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques²⁹. Selon l'article L. 2111-1 CG3P, « *le domaine public d'une personne publique [...] est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* », sous réserve des exceptions législatives. Tout d'abord, le bien doit appartenir à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 dudit code c'est-à-dire l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, et les établissements publics. Ensuite, la notion d'aménagement spécial disparaît pour les biens affectés à l'usage direct du public, mais, comme le soulignent les conseillers d'Etat Christine Maugué et Gilles Bachelier³⁰, « *il n'en résulte pas de modification fondamentale dans la mesure où le critère posé dans le code est celui d'une affectation à l'usage direct du public et où une ouverture au public ne saurait se confondre avec une telle affectation* ». Enfin, la notion d'aménagement indispensable à l'exécution des missions de service public est substituée à celle d'aménagement spécial. Cette modification s'explique par la volonté de réduire l'extension du domaine public, même si certains auteurs en doutent³¹. La définition législative du domaine public repose donc sur deux notions fondamentales : la propriété publique du bien et l'affectation attachée à ce même bien.

Bien avant l'entrée en vigueur du nouveau code de la propriété des personnes publiques, les deux critères d'appartenance au domaine public n'ont pas été évidents à déterminer pour qualifier le régime juridique des édifices du culte catholique. Les péripéties de l'histoire ont en effet conduit à un véritable morcellement du régime de propriété des édifices culturels (A). L'affectation des églises à l'utilité publique est difficile à déterminer (B).

A- Le morcellement du régime de propriété³²

Les édifices culturels construits avant 1905 étaient régis par la loi de Séparation. Le culte catholique refusa d'appliquer le régime prévu et le législateur a dû adopter des règles dérogatoires. Cette législation aboutit à reconnaître la propriété publique de tous les édifices culturels catholiques construits avant 1905 (1). Certains édifices culturels ne sont pas régis par les lois de 1905 et 1907 et leur régime de propriété est varié (2).

1- La propriété publique des églises régies par les lois de 1905 et 1907

La propriété publique des édifices du culte catholique régis par les lois de Séparation comprend ceux construits avant 1801 (a) et ceux construits entre 1801 et 1905 (b).

²⁷ CE, sect., 8 mai 1970, *Société Nobel-Bozel*, Recueil, p.312.

²⁸ La notion d'aménagement spécial a été précisée par l'arrêt *Société Le Béton* (CE, sect., 19 octobre 1956, Recueil p.375).

²⁹ JO 22 avril 2006, p. 6032.

³⁰ MAUGÜE (Christine) et BACHELIER (Gilles), *Genèse et présentation du code général de la propriété des personnes publiques*, AJDA, 29 mai 2006, p.1073.

³¹ Voir en ce sens FATÔME (Etienne), *La consistance du domaine public immobilier : évolution et questions ?*, AJDA, 29 mai 2006, p.1089.

³² Voir en ce sens UNTERMAIER (Elise), *Culte, Culture et domanialité publique : l'organisation de concerts dans les églises*, mémoire DEA droit public Université Lyon 3 2004 (texte imprimé), Publication Université Jean Moulin Lyon 3, collection des mémoires de droit de l'équipe de droit public, Lyon 2005, p. 24 s.

a) La propriété publique des églises construites avant 1801

Selon l'article 12 du Concordat, « *toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres, non aliénées, nécessaires au culte, seront remises à la disposition des Evêques* ». L'Article organique 75 précisait que « *les édifices anciennement destinés au culte catholique, actuellement dans les mains de la Nation, à raison d'un édifice par cure ou succursale, seront mis à la disposition des Evêques, par arrêté du Préfet du département* ». Les édifices cultuels, passés dans le patrimoine des personnes publiques au titre de Biens Nationaux par la loi du 2 novembre 1789, étaient donc rendus à l'Eglise catholique pour l'exercice du culte mais par cette « remise à disposition » le Concordat entendait-il transférer la propriété des édifices cultuels à l'Eglise catholique ? La doctrine ecclésiastique³³ affirmait la propriété de l'Eglise catholique sur les cathédrales et les églises. Certains réfutaient la nationalisation des biens du Clergé catholique de 1789, d'autres considéraient que le Concordat avait opéré le transfert de propriété de la Nation vers l'Eglise catholique dans les mêmes termes que celui qui avait été fait sous la Révolution. La jurisprudence³⁴ devait considérer le contraire et affirmer la propriété des communes sur les églises et de l'Etat sur les cathédrales.

L'article 12 alinéa 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 tel que modifié par la loi du 2 juillet 1998³⁵ règle la question des édifices construits avant le Concordat et met fin à cette controverse en disposant que « *les édifices qui ont été mis à la disposition de la nation et qui, en vertu de la loi du 18 germinal an X, servent à l'exercice public des cultes ou au logement de leurs ministres (cathédrales, églises, chapelles, synagogues, archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires), ainsi que leur descendance immobilière, et les objets mobiliers qui les garnissaient au moment où lesdits édifices ont été remis aux cultes, sont et demeurent propriétés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements de coopération intercommunale ayant pris la compétence en matière d'édifices des cultes.* » La loi de Séparation affirme ainsi que par la remise des édifices au culte il n'y a pas eu de transfert de propriété à l'Eglise catholique.

b) La propriété publique des églises construites entre 1801 et 1905

La loi de Séparation opère une distinction pour les édifices cultuels construits entre 1801 et 1905 : ceux qui appartenaient aux établissements publics du culte et ceux qui appartenaient aux collectivités publiques.

Selon l'article 4 de la loi du 9 décembre 1905, « *les biens mobiliers et immobiliers des menses, fabriques, conseils presbytéraux, consistoires et autres établissements publics du culte seront, avec toutes les charges et obligations qui les grèvent et avec leur affectation spéciale, transférés par les représentants légaux de ces établissements aux associations, qui en se conformant aux règles dont elles se proposent d'assurer l'exercice, se seront également formées, suivant les prescriptions de l'article 19, pour l'exercice de ce culte dans les anciennes circonscriptions desdits établissements* ». Le transfert de propriété aux associations cultuelles a opéré pour les cultes protestant et israélite. Pour le culte catholique, en raison du refus de l'Eglise catholique de constituer des associations cultuelles, les églises appartenant aux établissements publics du culte devaient être placées sous séquestre pour être confiées à des établissements de bienfaisance. La loi du 13 avril 1908 a modifié l'article 9 de la loi de 1905 pour régler la propriété de ces églises. Ainsi, les communes sont propriétaires des églises situées sur leur territoire et la création d'associations diocésaines à partir de 1923 n'a pas modifié le régime de propriété.

³³ Abbé AFFRE, *Traité de la propriété des biens ecclésiastiques*, 1839, p.78 ; VOURIOT, *De la propriété des biens ecclésiastiques*, 1872, p.101.

³⁴ CE, avis, 2 pluviôse an XIII, Recueil Duvergier, 1826, p.155.

³⁵ Loi n° 98-546 art 94 I, JO 3 juillet 1998.

L'article 12 de la loi de Séparation mentionne les édifices construits après les lois concordataires mais qui appartiennent à l'Etat, aux départements et aux communes : « *pour [les édifices] postérieurs à la loi du 18 germinal an X, dont l'Etat, les départements et les communes seraient propriétaires [...], il sera procédé aux dispositions des articles suivants* ». Ces édifices restent donc la propriété des collectivités publiques.

2- La propriété des églises non régies par le lois de 1905 et 1907

La propriété des édifices du culte catholique construits avant 1905 sous un régime autre que celui prévu par les lois de Séparation est hétérogène (a). Les édifices construits après 1905 sont pour la plupart la propriété des personnes privées (b).

a) La mixité des régimes de propriété des églises construites avant 1905

Les églises et cathédrales construites avant 1905 obéissent à un régime de propriété différent selon qu'elles se trouvent en Alsace-Moselle, dans les collectivités d'Outre-mer ou qu'elles ont été acquises après 1905 par des personnes publiques.

✓ *En Alsace- Moselle*

Les départements d' Alsace-Moselle étaient sous souveraineté allemande lors de l'adoption de la loi du 9 décembre 1905. Suite à la réintégration de ce territoire en France après la première guerre mondiale, et contrairement à ce qui avait été décidé pour d'autres territoires, la législation française n'a pas été appliquée de manière immédiate et intégrale. Concernant le régime des cultes, les articles organiques de la loi du 18 germinal an X et les règles du Concordat ont été maintenues ainsi que quelques dispositions de droit allemand. La loi de Séparation ne trouve donc pas à s'appliquer dans ce territoire et le Conseil d'Etat, dans un avis du 24 janvier 1925³⁶, a confirmé l'application du régime concordataire en Alsace-Moselle.

Dès lors, les édifices affectés au culte catholique appartiennent soit aux communes ou à l'Etat pour les cathédrales de Metz et de Strasbourg, soit aux établissements publics du culte (les « fabriques » pour le culte catholique régies par le décret impérial du 30 décembre 1809 modifié par le décret du 10 janvier 2001³⁷) lorsqu'ils les ont édifiés ou acquis. En pratique, les fabriques catholiques cèdent à titre gratuit leurs édifices aux communes qui en assurent l'entretien.

✓ *Dans les Collectivités d'Outre-Mer*

L'article 43 alinéa 2 de la loi du 9 décembre 1905 prévoyait que « *des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable [...] aux colonies* ». Un décret du 6 février 1911, pris sur le fondement de cette disposition, a introduit le régime de la loi de Séparation mais pour les « colonies concordataires » ie la Réunion, la Martinique et la Guadeloupe. Actuellement, seuls ces trois départements sont régis par la loi de 1905. Un décret du 11 mars 1913 a étendu l'application

³⁶ CE, avis, 25 janvier 1925, CONSEIL D'ETAT, Rapport public 2004, *Un siècle de laïcité*, La documentation française, Etudes et documents, n°55, p. 419.

³⁷ Décret n° 2001-31 du 10 janvier 2001 relatif au régime des cultes catholiques, protestants et israélites dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, JO du 13 janvier 2001.

de la loi de 1905 à Madagascar. La propriété de ces édifices culturels relève donc du régime légal précisé précédemment.

Pour les autres territoires non régis par la loi de Séparation, des régimes particuliers trouvent à s'appliquer.

En 1939, le ministre des colonies, Georges Mandel a donné un statut aux cultes en adoptant un décret-loi du 16 janvier 1939³⁸ modifié par un décret du 6 décembre 1939³⁹. Ce décret est applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

La Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon qui avaient le statut de colonies en 1905 ne semblent pas être concernés par la loi de Séparation puisque aucun « *règlement d'administration publique* » (actuellement remplacé par les décrets en Conseil d'Etat) n'a été adopté pour ces territoires. A Saint-Pierre-et-Miquelon, les églises appartiennent aux communes qui ont la charge de l'entretien.

En Guyane, l'ordonnance royale de Charles X du 27 août 1828 précitée reste en vigueur faute d'introduction de la loi de Séparation⁴⁰. Le département de Guyane est propriétaire de la cathédrale de Guyane et de deux églises. Les autres églises sont soit la propriété des communes soit celle du conseil d'administration de la mission catholique de Guyane. L'ordonnance prévoit que des conseils de fabrique, établissements publics du culte, administrent certaines paroisses catholiques sans pour autant être propriétaires des édifices culturels.

✓ *La propriété publique exceptionnelle des églises acquises par une personne publique après 1905*

Certains édifices culturels construits avant la loi de Séparation ont pu être acquis par une personne publique après la promulgation de la loi.

Concernant l'acquisition d'édifices culturels à titre onéreux, le principe est celui de l'interdiction, lié à l'interdiction des dépenses publiques relatives aux cultes posée par l'article 2 de la loi de Séparation. L'acquisition reste néanmoins possible pour les édifices culturels non régis par la loi de 1905. Par exemple, l'église Saint-Euverte cédée par décret du 1^{er} décembre 1951 à une personne privée a pu valablement être acquise par la ville d'Orléans en 1977 car l'église qui « *n'appartenait ni à une collectivité publique, ni à un établissement public du culte, n'est pas au nombre des édifices culturels dont la loi du 9 décembre 1905, modifiée par celle du 13 avril 1908, et la loi du 2 janvier 1907 ont reconnu ou attribué la propriété aux communes* »⁴¹.

Concernant l'acquisition d'édifices culturels à titre gratuit, dans un avis du 10 novembre 1920⁴², le Conseil d'Etat avait refusé une telle faculté car elle conduirait à une dépense illégale pour la commune. En effet, les personnes publiques ne pouvaient engager les dépenses nécessaires pour l'entretien des édifices du culte. Cependant, depuis la modification de la loi du 9 décembre 1905 par la loi du 25 décembre 1942, l'article 13 alinéa 7 de la loi de Séparation permet à l'Etat, aux départements, aux communes et aux établissements de coopération intercommunale d' « *engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi* ». Pour le Conseil d'Etat, cette nouvelle disposition fait disparaître l'obstacle à l'acquisition d'édifices culturels par donation⁴³. L'entrée en vigueur du nouveau code de la

³⁸ JO, 18 janvier 1939, p.1001.

³⁹ JO, 11 décembre 1939, p.13379.

⁴⁰ CE, 9 octobre 1981, *Joseph Beherec*, Recueil, p.358 ; CE, 8 novembre 1963, Recueil, p.533.

⁴¹ CE, section, 19 octobre 1990, *Association Saint-Pie V et Saint-Pie X de l'Orléanais*, Recueil p.285.

⁴² Avis cité par le Conseil d'Etat dans son Rapport public pour 2004, p. 302.

⁴³ Conseil d'Etat, Rapport public pour 2004, *Un siècle de laïcité*, p. 302.

propriété des personnes publiques ne modifie pas en substance le régime des acquisitions à titre gratuit⁴⁴, le principe reste donc inchangé.

Enfin, certains édifices auparavant affectés au culte ont été acquis par des personnes publiques pour « *recevoir une affectation profane* »⁴⁵. Ces édifices ayant perdu leur affectation culturelle ont pu légalement être acquis par des personnes publiques.

b) La propriété publique rarissime des églises construites après 1905

Les édifices du culte catholique construits après 1905 appartiennent en principe aux associations diocésaines, personnes privées dans la mesure où la loi de Séparation interdit aux collectivités publiques de financer la construction d'une église⁴⁶.

Or, le financement d'une église est très lourd et M. Odon Vallet⁴⁷ estimait en 1978 que l'investissement représentait 5000 francs par famille pratiquante. A partir de 1930, afin de garantir l'effectivité de la liberté religieuse, les pouvoirs publics ont décidé de mettre en place des mécanismes d'aide à la construction. C'est ainsi qu'ont été conclus, entre le Cardinal Verdier et Léon Blum, les *Chantiers du Cardinal* pour les diocèses de Paris-Nanterre, Saint-Denis et Créteil. Ce programme permet aux associations culturelles de louer par le biais d'un bail emphytéotique un terrain à bâtir pour la construction d'édifices culturels. La convention est conclue pour une durée maximale de 99 ans et pour un loyer symbolique de 1 franc d'annuités. A la fin du bail, l'édifice construit devient la propriété de la personne publique qui a loué le terrain. Ainsi, les églises construites après 1905 dans le cadre d'un bail emphytéotique sont la propriété des personnes publiques.

Le code général de la propriété des personnes publiques, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006, a, selon les rédacteurs du rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 21 avril 2006, confirmé « *la possibilité d'en faire usage, conformément à une pratique ancienne et constante, pour permettre la réalisation d'édifices du culte ouverts au public par une association culturelle* »⁴⁸. L'article L. 1311-2 alinéa 1^{er} du Code général des collectivités territoriales est donc modifié, désormais il est prévu expressément la faculté de conclure un bail emphytéotique administratif « *en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public* ».

B- La détermination de l'affectation des édifices du culte catholique⁴⁹

Le service public culturel ne peut être retenu comme fondant l'affectation des édifices du culte catholique régis par la loi de 1905 (1). L'utilité publique des églises et cathédrales doit alors être démontrée par l'affectation à l'usage du public mais celle-ci ne peut exister que par la mise en avant d'une seconde affectation, l'exercice du culte (2).

1- Des obstacles majeurs à la qualification de service public culturel

⁴⁴ 1^{ère} partie, Livre Ier, Titre II CG3P.

⁴⁵ ROUQUETTE (Rémi), *La commune et les cultes*, Editions du Moniteur, collection Les pratiques juridiques locales, p. 119.

⁴⁶ CE, 1^{er} juillet 1910, *Ville d'Ancenis*, Sirey, 1910, III, p.145, note M.Hauriou.

⁴⁷ VALLET (Odon), *Votre commune et l'Eglise*, Editions du Moniteur, collection vie locale, 1978.

⁴⁸ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 21 avril 2006, JO des lois et décrets n° 95 du 22 avril 2006, p. 6016.

⁴⁹ Voir sur ce point : FORNEROD (Anne), *Le régime juridique du patrimoine culturel- Affectation culturelle, protection et valorisation des édifices culturels monuments historiques*, thèse (texte dactylographié, Paris, 2006, p. 42 s.

La loi du 9 décembre 1905 a instauré un régime de séparation de l'église et de l'Etat impliquant l'interdiction de toute intervention de l'Etat dans la sphère religieuse. S'il apparaît clairement que depuis 1905 aucun service public cultuel ne peut exister dans le territoire régi par la loi de Séparation, son existence même avant 1905 reste controversée (a). La loi de Séparation ne s'appliquant pas en Guyane et en Alsace-Moselle, les édifices du culte catholiques pourraient être considérés comme affectés à un service public du culte mais cette affectation n'est pas certaine car mal assise (b).

a) L'existence controversée d'un service public des cultes antérieur à la loi de Séparation

Dire que la loi de 1905 a supprimé le service public des cultes, c'est dire que le régime concordataire organisait un service public cultuel. Or, la théorie générale du service public n'a été élaborée qu'à partir de la fin du XIX^e siècle par la doctrine dite de l'Ecole de Bordeaux.

Lors de l'adoption de la loi de Séparation, le concept de service public n'était que partiellement développé et il apparaît peu opportun de qualifier l'activité cultuelle concordataire de service public au risque d'un anachronisme.

Toutefois, une partie de la doctrine⁵⁰, reprenant la position du doyen Gaston Jèze, se réfère à l'article 2 de la loi de 1905 pour illustrer la théorie de la suppression du service public sans disparition du besoin d'intérêt général. Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Commune de Monségur*⁵¹, déclare que « le service du culte ne constitue plus un service public », ce qui sous-entend l'existence d'un service public cultuel avant la séparation.

b) Les régimes dérogatoires de l' Alsace-Moselle et de la Guyane

La loi de Séparation n'a été introduite ni dans le département d'Alsace-Moselle ni en Guyane comme nous l'avons étudié précédemment. Le régime applicable est donc celui de la reconnaissance des cultes. Ce régime a pu être analysé comme le maintien d'un service public des cultes. Le Conseil d'Etat a assimilé le régime des cultes reconnus en Alsace-Moselle à un service public dans certains de ses avis⁵², les tribunaux administratifs en ont fait de même⁵³. Mais comme le soulignent les auteurs du *Traité de droit français des religions*⁵⁴, « peut-on [...] parler d'un 'service public' des cultes » dans ces départements ? En effet, le Conseil d'Etat, dans les arrêts *Magnier*⁵⁵ et *Narcy*⁵⁶, a défini le service public comme une activité d'intérêt général contrôlée par les pouvoirs publics et soumise à un régime exorbitant de droit commun.

La notion d'intérêt général est large, fluctuante et en constante extension. L'intérêt général doit satisfaire les besoins collectifs de la population. L'exercice du culte en Alsace-Moselle et en Guyane peut être assimilé à une activité d'intérêt général dans la mesure où cette activité bénéficie à l'ensemble des fidèles de ces départements et présente une utilité à la fois sociale et culturelle.

⁵⁰ LACHAUME (Jean-François), BOITEAU (Claudie) et PAULIAT (Héène), *Grands services publics*, Armand Colin, Paris, 2^{ème} édition, 2000 p.423.

⁵¹ CE, 10 juin 1921, *Commune de Monségur*, Recueil, p.573, GAJA 2003 n°39.

⁵² CE, avis, 26 avril 1994 et CE, avis, 2 décembre 1997, avis non publiés.

⁵³ TA Strasbourg, 13 août 1993, *Guth* et TA Strasbourg, 19 mai 1994, *Krutt*, Recueil juridique de l'Est, 1995, n°1, p.34, conclusions Louis.

⁵⁴ MESSNER (Francis), PRELOT (Pierre-Henri) et WOEHRLING (Jean-Marie), *Traité de droit français des religions*, Litec, édition du Juris-classeur, 2003, n°2284.

⁵⁵ CE, 13 janvier 1961, *Magnier*, Recueil, p.33 ; RDP, 1961, I, p.155, conclusions Fournier ; AJDA, 1961, p.142, note C.P.

⁵⁶ CE, 28 juin 1963, *Narcy*, Recueil p. 401.

administratif de Lille²⁰⁰, « l'ecclésiastique desservant la paroisse peut sans autorisation du maire ou du conseil municipal faire disposer les objets mobiliers se trouvant dans l'église selon l'ordre lui paraissant convenir le mieux au déroulement satisfaisant des cérémonies religieuses ». L'utilisation du mobilier suppose même l'accord du desservant et il appartient au prêtre de décider de l'agencement du mobilier²⁰¹.

La gestion des immeubles par destination est différente. Ce sont les biens attachés à l'édifice cultuel « à perpétuelle demeure, quand ils sont scellés en plâtre ou à chaux ou à ciment, ou lorsqu'ils peuvent être détachés sans être fracturés et détériorés »²⁰². Il s'agit des statues « placées dans une niche pratiquée exprès pour les recevoir encore qu'elles puissent être enlevées sans fracture ou détérioration »²⁰³, les orgues, les stalles, ... Ces meubles appartiennent au domaine public qu'il s'agisse des biens scellés²⁰⁴ ou non scellés²⁰⁵, le curé ne peut faire effectuer des réparations ou des modifications sur ces biens sans l'autorisation expresse de la collectivité propriétaire.

Dans les départements d'Alsace-Moselle, l'arrêté du 22 avril 1843 prévoit que tout changement à l'intérieur de l'édifice doit être soumis pour avis aux autorités religieuses et civiles.

✓ Le gardiennage de l'église

L'église doit être gardée pour assurer sa surveillance. Le maire doit nommer un gardien par arrêté pris après délibération du conseil municipal. Par tradition, le maire nomme comme gardien le ministre des cultes qui est alors employé de la collectivité territoriale²⁰⁶. Le curé assure dans cette hypothèse l'entretien courant de l'église et doit signaler à la commune tous les risques de dommages qui pourraient survenir. Les juridictions inférieures²⁰⁷ ont même considéré que le maire ne peut pas confier le gardiennage d'une église à une association non catholique si l'évêque de la paroisse s'y est opposé.

b) Des pouvoirs réduits dans les églises classées ou inscrites

Selon Catherine Arminjon²⁰⁸, « sur treize mille six cent soixante immeubles classés monuments historiques, la moitié concerne le patrimoine religieux. On constate la même proportion pour les vingt-cinq mille cent quatre-vingt-douze immeubles inscrits. Pour les objets mobiliers (cent trente mille objets classés et autant d'inscrits), on compte une proportion de quatre-vingt-dix pour cent d'œuvres à caractère religieux. » Eu égard à l'importance du patrimoine historique religieux, il apparaît nécessaire que le classement produise des effets rigoureux quant à la gestion des églises et de leurs biens.

En vertu de l'article L. 621-9 du Code du patrimoine, le curé ne peut pas faire de travaux sur son église classée sans l'autorisation de l'autorité administrative propriétaire et

²⁰⁰ TA Lille, 29 novembre 1972, *Abbé Henry*, Recueil, p.932.

²⁰¹ CE, 4 août 1916, *Abbé Prudhommeaux*, Recueil, p.354 – CE, 3 mai 1918, *Abbé Piat*, Recueil, p.409 – CE, 15 janvier 1937, *De Bonnafos*, Recueil, p.48.

²⁰² Article 525 du Code civil.

²⁰³ Article 525 *in fine* du Code civil.

²⁰⁴ CE, 17 février 1932, *Commune de Barran*, Dalloz périodique, 1933, III, p.49, note R. Capitant.

²⁰⁵ CE, 12 octobre 1956, *Commune de Saint-Nazaire-en-Rovans*, AJDA, 1956, II, n°434, p.449 – TGI Rouen, 13 novembre 1961, Gazette du palais, 1962, I, p.99.

²⁰⁶ CE, 10 novembre 1911, *Commune de Saint-Blancard*, Recueil, p.1001 – CE, 23 décembre 1921, *Commune de Montlaur*, Recueil, p.1193 – CE, 6 avril 1927, *Abbé Paoli*, Recueil, p.449. La rémunération est fixée par une circulaire.

²⁰⁷ TA Amiens, 16 septembre 1986, *Labille*, RFDA, 1987, p.758 ; Recueil, p.320.

²⁰⁸ ARMINJON (Catherine), *La documentation en matière de patrimoine religieux*, Chronique d'art sacré n°57 printemps 1999, p.29.

du service des monuments historiques au risque de sanctions pénales. Sans cet accord, le desservant ne peut déplacer ou transformer les meubles fixes tels que les autels ou les tables de communion. En application des dispositions des articles L 622-9 et -10 du Code du patrimoine, le préfet peut ordonner le transfert provisoire d'un objet classé affecté au culte si sa conservation ou sa sécurité est en péril.

En vertu de l'article L. 622-12, le gardien de l'édifice cultuel classé doit être agréé et commissionné par l'autorité administrative. Mais le desservant peut être nommé gardien²⁰⁹

B- Le ministre des cultes, garant de l'ordre et de la sécurité à l'intérieur de l'église

Le ministre des cultes est le maître des lieux dans son église. A ce titre, il peut seul réglementer l'usage de l'édifice (1). Cette réglementation est cependant limitée (2).

1- L'exclusivité du pouvoir de réglementation reconnue au profit du ministre des cultes

La Cour de cassation (a) puis le Conseil d'Etat (b) ont très tôt reconnu l'exclusivité de la réglementation de l'église par le curé.

a) Par la Cour de cassation

La Cour de Cassation, dans un arrêt du 12 janvier 1911 *Minvielle*²¹⁰, a affirmé l'exclusivité des droits reconnus au curé dans son église en indiquant que les ministres « *exercent seuls les droits en question* ».

b) Par le Conseil d'Etat

Pour le Conseil d'Etat²¹¹, « *les ministres du culte continuent à exercer leurs fonctions ecclésiastiques, en dehors de l'intervention de l'autorité publique, conformément aux règles d'organisation générale de chaque culte* ». Dans l'arrêt *De Bonnafos* du 15 janvier 1937²¹², la juridiction suprême a approuvé le refus d'un maire d'intervenir dans un litige opposant un curé et des fidèles en raison de l'exclusivité des pouvoirs de réglementation intérieure de l'église reconnue au prêtre. Une commune ne peut pas régler les conditions dans lesquelles les Catholiques jouissent de l'église car de telles mesures « *privent le ministre du culte de la possibilité de régler lui-même librement suivant les circonstances, l'ouverture et la fermeture des portes pour les cérémonies et pour assurer la police du lieu consacré au culte, dans l'exercice des pouvoirs qui lui appartiennent* »²¹³.

2- Les prérogatives attribuées au ministre des cultes dans le cadre de son pouvoir de réglementation

En tant que supérieur des fidèles, le prêtre peut organiser les cérémonies religieuses comme il le souhaite (a) et a la charge du maintien de l'ordre dans son église (b).

²⁰⁹ circulaire n°452 du 13 août 1963.

²¹⁰ CCass., 12 janvier 1911, *Minvielle*, Sirey, 1911, I, p.345.

²¹¹ CE, 8 avril 1911, *abbé Anselme*, Recueil, p.462 – CE, 8 avril 1911, *abbé Pierre*, Recueil, p.465.

²¹² CE, 15 janvier 1937, *de Bonnafos*, Recueil, p.48.

²¹³ CE, 3 mai 1918, *Abbé Piat*, Recueil, p.409.

a) L'organisation des réunions à l'intérieur de l'église

Les cérémonies religieuses telles que les messes, vêpres, funérailles, mariages, sermons, ... relèvent de la compétence du curé. Le culte est célébré publiquement par le prêtre dans son église qui dispose pour remplir sa mission de prérogatives particulières. Le conseiller près la Cour de Cassation M. Mercier, dans son rapport sur l'arrêt de la chambre criminelle du 1^{er} décembre 1910, avait déclaré que « *le culte catholique, plus peut-être que tout autre s'affirme par une série de cérémonies et d'offices célébrés souvent avec une grande pompe. [...] Pour toute cérémonie religieuse, pour l'accomplissement des formalités et des rites qui la composent, il faut naturellement et nécessairement un directeur qui les règle et les ordonne ; ce directeur est par essence et par définition le prêtre* ».

La jurisprudence reconnaît au ministre du culte « *le droit exclusif d'autoriser les cérémonies, d'y présider et d'en régler les pompes et détails* » dans la mesure où « *les règles fondamentales [du culte catholique] nécessitent l'intervention du prêtre pour les chants et prières liturgiques* »²¹⁴. Le curé est libre de déterminer les heures des cérémonies²¹⁵, de refuser le choix du parrain pour un baptême²¹⁶. Il peut refuser, pour des funérailles, de célébrer la messe latine chantée en grégorien selon le rite traditionnel qui a disparu depuis le concile de Vatican II. La loi du 15 novembre 1887 reconnaît dans son alinéa 3 le droit à chacun de régler les conditions de ses funérailles « *notamment en ce qui concerne le caractère civil ou religieux à leur donner et le mode de sépulture* » et « *toute personne qui aura donné aux funérailles un caractère contraire à la volonté du défunt* » sera passible de peines. Cependant cette loi « *ne saurait s'appliquer à l'ordonnancement des cérémonies religieuses, lesquelles sont définies par les ministres du culte, dans le respect des règles hiérarchiques qui s'imposent à eux* »²¹⁷, dès lors le curé est libre d'organiser les cérémonies funèbres sous la seule réserve de l'abus de droit.

Selon le canon 1262 du Code de droit canonique de 1983, la Conférence des évêques fixe les règles en matière de contributions des fidèles. La question qui se posait était de savoir si un ministre du culte pouvait demander aux fidèles une offrande pour la célébration d'une cérémonie ? En effet, l'article 31 de la loi du 9 décembre 1905 punit d'une peine d'amende « *ceux qui, [...] par voie de fait, violences ou menaces contre un individu, [...] l'auront déterminé [...] à contribuer aux frais d'un culte* ». Dès lors, certains paroissiens qui refusaient de contribuer habituellement à l'entretien du culte et qui faisaient occasionnellement appel aux services du prêtre estimaient que la contribution demandée par ce dernier pour la cérémonie était une contribution forcée au sens de l'article 31. La Cour de Cassation, dans un arrêt du 9 avril 1910²¹⁸, *Abbé Bailleul*, a considéré qu'« *un ministre d'un culte peut licitement soit refuser son ministère, soit, s'il le prête pour une cérémonie déterminée, réclamer une rémunération* ». De même, si la loi de Séparation interdit les subventions publiques au culte, une commune qui a utilisé les services d'un curé pour célébrer une cérémonie religieuse pour des soldats morts à la guerre doit au curé une contribution²¹⁹. Le Conseil d'Etat²²⁰, en faisant référence aux « *honoraires correspondant à la rémunération de services rendus aux fidèles à l'occasion des cérémonies du culte* », admet implicitement la légalité de ces contributions. Ainsi, le curé peut librement demander des perceptions pour la célébration des cérémonies.

Le curé peut apposer des étiquettes sur les bancs et chaises pour réserver des places à certains fidèles²²¹.

²¹⁴ CA Pau, 27 juin 1910, *Sieur Habiague*, Dalloz Périodique, 1911, II, p.105.

²¹⁵ pour les mariages : CA de Caen, 16 juin 1909, Dalloz Périodique, 1910, I, p.192.

²¹⁶ Tribunal civil Epinal, 11 mai 1910, *Abbé Audisio contre Jacquemin*, Dalloz Périodique, 1911, II, p.278.

²¹⁷ TGI Argentan 1^{er} février 1973, *Consorts Dauphin contre Abbés Cousin et Mary*, note Gazette du Palais 7 juin 1973, p.423 – Dalloz, 1974, Jurisprudence, p.789, note Jean-François VOUIN.

²¹⁸ CCass., 9 avril 1910, *Abbé Bailleul*, Dalloz Périodique, 1911, I, p.192 ; Dalloz Périodique, 1911, II p.14.

²¹⁹ CE, 6 janvier 1922, *Commune de Perquie*, conclusions Mazerat, Dalloz Périodique, 1922, III, p.15.

²²⁰ CE, Section, 11 décembre 1931, *Sieur X*, Recueil, p.1104.

²²¹ CE, 4 août 1916, *Abbé Prudhommeaux*, Recueil, p.354 - CE, 23 mai 1928, *Vieuille*, Recueil, p.663.

b) Le maintien de l'ordre cultuel par le ministre des cultes

Le curé doit faire respecter la réglementation cultuelle afin de maintenir l'ordre cultuel. L'article 32 de la loi du 9 décembre 1905 punit de peines d'amendes et d'emprisonnement « ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordre causés dans le local servant à ces exercices ». Cet article reprend l'ancien article 261 du Code pénal²²² abrogé par la loi de séparation. Pour prévenir ces types de troubles dans son église, le curé « peut fermer l'église quand il estime que l'ouverture pourrait être une cause de désordre »²²³. Toutefois, la fermeture des églises doit être justifiée et ne doit pas conduire à priver les fidèles de leur libre exercice du culte. Comme le note Marcel Waline²²⁴, « les restrictions à ce libre accès ne sauraient viser que ceux dont l'attitude fait présumer qu'ils troubleraient le libre exercice du culte ».

Dans une espèce qui a donné lieu au premier arrêt de la Cour de Cassation²²⁵ sur les pouvoirs de réglementation du curé sans son église, une chanteuse de la chorale de jeunes filles avait été exclue du chœur par le curé en raison de son manque de discipline. Celui-ci lui avait ainsi interdit d'occuper les bancs de l'église réservés aux chanteuses. La Cour d'appel de Pau, dans son arrêt du 6 mars 1909²²⁶, avait affirmé qu'il appartient aux prêtres « de prendre les dispositions propres à assurer le bon ordre dans les églises ».

Le curé peut prendre des mesures propres à maintenir le bon ordre dans les églises mais les règlements édictés ne peuvent pas être approuvés et rendus exécutoires par le maire²²⁷. Il peut par exemple ordonner aux perturbateurs de sortir ou les expulser après avertissement préalable mais sans violence²²⁸.

Dans une affaire ancienne qui n'aurait plus lieu d'être de nos jours, un curé avait demandé à une dame de changer de place car elle se trouvait dans la partie réservée aux hommes. Le Tribunal simple de Police de Vorey, dans un jugement du 11 février 1913²²⁹ déclare que « la démarche du ministre ne fut inspirée que par le souci de bon ordre dans son église » dans la mesure où « il peut prendre toutes les dispositions utiles à l'ordre des cérémonies et à la dignité des assemblées cultuelles ».

Section 2 : Les pouvoirs des autorités administratives dans les églises

En tant que biens du domaine public, les édifices cultuels sont le siège de compétence de police administrative. Au niveau communal, le maire est l'autorité de police générale²³⁰. A Paris, le pouvoir de police est partagé entre le maire et le préfet de police.²³¹

²²² Ancien article 261 Code Pénal : « Ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices du culte par des troubles ou désordres causés dans le temple (ou autre lieu destiné ou servant actuellement à ces exercices) seront punis d'une amende de 16 à 300 francs et d'un emprisonnement de 6 jours à trois mois. ».

²²³ Tribunal correctionnel de Montpellier, 19 mars 1930, *Abbé Mader*, note Marcel Waline, Dalloz, 1931, II, p.133.

²²⁴ Note sous CE, 18 novembre 1949, *Sieur Carlier*, RDP, 1950, p.172.

²²⁵ CCass., 1^{er} décembre 1910, note J.-A. Roux, Sirey, 1911, I, p.345.

²²⁶ CA Pau, 6 mars 1909, Dalloz périodique, 1909, II, p.205.

²²⁷ Décision du ministre des cultes du 21 septembre 1869 ; in *Code des lois politiques et administratives*, Tome II, n°2595.

²²⁸ CA Toulouse, 15 mars 1911, Revue d'organisation et de défense religieuse, 1911, p.241.

²²⁹ Tribunal simple police Vorey, 11 février 1913, Jugement cité par J. KERLEVEO *L'Eglise catholique en régime français de séparation, Les prérogatives du curé dans son église*, Desclée & Cie SA Editeurs, Paris, 1956 p.89.

²³⁰ article L 2212-1 CGCT

²³¹ En cas de concours entre les différentes autorités, la règle est que la mesure prise par l'autorité supérieure peut être aggravée par l'autorité inférieure.

La police de la conservation, police administrative spéciale, ne peut être exercée dans les églises. Cette impossibilité est regrettable (§1). L'intervention des autorités publiques se situe alors sur le terrain de la police administrative générale (§2).

§1 : Les pouvoirs des autorités administratives pour la conservation des églises

La conservation des immeubles publics peut être assurée par l'entretien normal du bâtiment et/ou par l'exercice de la police de la conservation si celle-ci est prévue par la loi. Pour les édifices cultuels, étant donné que la loi de 1905 a interdit toute subvention de l'Etat aux cultes, leur conservation par les collectivités publiques propriétaires est soumise à un régime particulier. Si les personnes publiques doivent assurer l'entretien des édifices du culte (A), elles ne peuvent cependant pas exercer des pouvoirs de police de la conservation faute de texte la prescrivant (B).

A- L'entretien de l'édifice cultuel

Les autorités publiques propriétaires peuvent effectuer des travaux sur les édifices cultuels, il s'agit d'une simple faculté et non d'une obligation (1). Malgré ce caractère facultatif, leur responsabilité peut être engagée en cas de dommages liés au défaut d'entretien de l'édifice (2).

1- La faculté d'effectuer les travaux sur les édifices cultuels

Les travaux concernent aussi bien la reconstruction des édifices déjà construits (a) que l'entretien et la réparation de l'édifice (b).

a) La reconstruction des édifices détruits

La collectivité publique propriétaire ne peut financer la construction ou la reconstruction d'un édifice cultuel que si celui-ci a été endommagé ou détruit. Elle est obligée d'effectuer les travaux s'ils sont financés par les fidèles²³² ou si la collectivité a reçu une indemnité d'assurance suite à un sinistre au sein de l'édifice²³³. La loi du 20 février 1932²³⁴ sur les indemnités pour dommages de guerre prévoit une autre hypothèse dans laquelle la personne publique propriétaire est dans l'obligation de participer aux travaux de construction des édifices. Les indemnités de dommages de guerre reçues par la collectivité pour reconstruire les édifices cultuels détruits doivent obligatoirement être employées à cette fin²³⁵.

La collectivité publique propriétaire peut, en dehors des cas où la reconstruction est obligatoire, financer une partie des travaux de reconstruction d'un édifice cultuel détruit. Une personne publique peut participer au financement de la construction d'une église avec l'aide des fidèles si le montant de sa participation n'excède pas la somme qui aurait été nécessaire pour la reconstruction de l'édifice existant²³⁶.

²³² CE, 26 octobre 1945, *Chanoine Vaucanu*, Recueil, p.212 – CE, 29 juin 1957, *Commune de Saint-Martial-le-Pont*, Recueil, p.408 ; AJDA, 1957, II, p.360.

²³³ CE, 26 juin 1914, *Abbé Vital Pichon*, Recueil, p.726 : la reconstruction est financée par l'assurance et non la commune.

²³⁴ Dalloz périodique, 1932, IV, p.136.

²³⁵ Seul le solde inutilisé pourra être utilisé en emploi pour la construction d'autres immeubles.

²³⁶ CE, ass., 22 janvier 1937, *Ville de Condé-sur-Noireau*, Recueil, p.87.

b) Les travaux de réparation et d'entretien

Il n'appartient pas aux ministres du culte et aux fidèles de réparer l'édifice cultuel²³⁷. La question de savoir si les collectivités publiques sont tenues de réparer les églises est controversée. Pour certains auteurs²³⁸, les autorités publiques propriétaires sont obligées de procéder aux réparations dans la mesure où ce sont des immeubles communaux ou étatiques.

Pour l'ancien ministre des cultes, M. Briand²³⁹, elles sont seulement tenues de faire les réparations pour les églises classées et les réparations rendues nécessaires par le souci de sécurité publique sauf si dans ce cas elles préfèrent procéder à leur désaffectation. L'article 5 de la loi du 13 avril 1908, modifiant l'article 13 de la loi de 1905, a affirmé le caractère facultatif de ces travaux : « *L'Etat, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi* ». Le Conseil d'Etat²⁴⁰ a confirmé cette position. Une commune n'est pas tenue de solliciter une aide de l'Etat même si elle ne peut pas financer des travaux pour des raisons financières²⁴¹.

Les collectivités ne peuvent prendre en charge que les dépenses « *nécessaires pour l'entretien et la conservation* » des édifices cultuels. La jurisprudence a défini la notion de travaux nécessaires. Il s'agit des grosses réparations d'entretien ou de nature conservatoire²⁴², des installations visant à éviter la dégradation de l'édifice²⁴³. Les dépenses nécessaires à la conservation de l'édifice cultuel comme la réfection partielle sont légales²⁴⁴. La collectivité publique propriétaire n'a pas la charge du nettoyage et de l'entretien courant²⁴⁵ sauf s'il s'agit de prévenir des dégradations ultérieures²⁴⁶.

En Alsace-Moselle, les établissements publics cultuels doivent faire les travaux dans les édifices cultuels. Les communes ne sont pas obligées de prendre en charge ces travaux en vertu du décret du 30 décembre 1809 sauf si l'établissement n'a pas les ressources suffisantes.

Dans les églises classées, la collectivité publique propriétaire a l'obligation de procéder aux travaux de réparation et d'entretien nécessaires lorsque la conservation de l'édifice est compromise en vertu de la loi du 30 décembre 1966 codifiée aujourd'hui à l'article L. 622-9 du Code du patrimoine.

2- La responsabilité des collectivités en cas de dommages

Les travaux effectués sur les églises sont des travaux publics²⁴⁷. Si les collectivités publiques ne sont pas obligées de procéder aux travaux, elles n'en sont pas moins responsables des dommages résultant du défaut d'entretien des édifices. Le régime de responsabilité est celui des dommages de travaux publics. A l'égard des tiers, la

²³⁷ Sénat, séance du 30 décembre 1906, JO 31 décembre 1906, p.1261.

²³⁸ CROUZIL, *Des droits du curé dans son église*, p.22-23 – GUILLARD, *Les grosses réparations des églises*, Revue de droit et de jurisprudence des Eglises séparées de l'Etat 1911 p.49 – RIVET, *Les réparations des églises communales*, Revue d'organisation et de défense religieuse, 1910, p.377.

²³⁹ Lettre du ministre des Cultes au préfet de la Seine du 9 décembre 1907 et Lettre du ministre des Cultes à M.Baudet du 12 décembre 1908 ; Revue d'organisation et de défense religieuse, 1909, p.51.

²⁴⁰ CE, 26 mai 1911, *Sieur Ferry*, Recueil, p.638 – CE, 2 mai 1913, *Commune de Saint-Memmie*, Recueil, p.496.

²⁴¹ CE, 29 juin 1957, *Commune de Saint-Martial-le-Pont*, Recueil, p.408.

²⁴² CE, 20 novembre 1929, *Foussart*, Recueil, p.999.

²⁴³ CE, section, 7 mars 1947, *Lapeyre*, Recueil, p.104.

²⁴⁴ CE, 24 décembre 1926, *Sieur Empereur*, Recueil, p.1138.

²⁴⁵ CAA Nancy, 5 juin 2003, *Commune de Montaulin*, AJDA, 2003, p.1431, note P.Rousselle – Réponse ministérielle, n°5484 ; JO AN 11 mai 1960, p.777.

²⁴⁶ Réponse ministérielle n°30035 ; JO AN 9 novembre, 1987, p.6225.

²⁴⁷ CE, 10 juin 1921, *Commune de Monségur*, Sirey, 1921 III p.49, conclusions Corneille ; Dalloz périodique, 1922, III, p.27 – CE, 20 avril 1966, *Ville de Marseille*, Recueil, p.266.

responsabilité de la collectivité publique est sans faute²⁴⁸. Envers les usagers de l'édifice, le régime est celui de la responsabilité pour faute présumée. La collectivité doit prouver qu'il n'y a pas eu défaut d'entretien normal²⁴⁹ ou que la victime a commis une faute exonérant entièrement ou pour partie la personne publique²⁵⁰.

La commune n'est pas tenue d'assurer l'église et son mobilier contre l'incendie²⁵¹.

B- La police de la conservation du domaine et les lieux de culte

La police de la conservation ne peut être exercée dans les édifices affectés au culte (1). Cette absence est toutefois regrettable dans la mesure où cette police présente un intérêt particulier pour assurer la conservation des églises (2).

1- La police de la conservation dans les édifices du culte

Avant de constater l'inexistence d'une police de la conservation applicable dans les églises (b), il convient d'étudier la notion de police de la conservation (a).

a) La notion de police de la conservation

La police de la conservation est une police administrative spéciale qui protège le domaine public par le biais de sanctions, les contraventions de voirie. Les autorités administratives peuvent dans le cadre de cette police édicter des mesures préventives assorties de sanctions pénales en vue de la conservation de l'intégrité matérielle du domaine public et de son affectation. La police de la conservation a un caractère patrimonial, c'est « *une prérogative attachée non à la propriété du domaine public, mais à son affectation* »²⁵². Ce sont les autorités de la collectivité publique affectataire qui assurent la police de la conservation²⁵³. A Paris, l'article 9 de la loi du 31 décembre 1975²⁵⁴ prévoit que le maire a la charge « *de la police de la conservation sur les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la ville de Paris* ».

La police de la conservation est sanctionnée par un régime pénal particulier, les contraventions de voirie. Au sein de ces sanctions, s'opère une distinction entre les contraventions de voirie routière et les contraventions de grande voirie. Dans les édifices culturels, seules ces dernières sont pertinentes.

²⁴⁸ CE, 28 février 1973, *Commune de Lagos*, Recueil, p.180.

²⁴⁹ CE, 18 janvier 1946, *Epoux Fouchy*, Recueil, p.22 : absence de défaut d'entretien normal du fait de la signalisation du danger – TA Clermont-Ferrand, 6 juillet 1955, *Dlle de Laugardière*, Recueil, p.48.

²⁵⁰ Arrêt *Commune de Monségur* précité – CE, 7 septembre 1945, *Laurent*, Recueil, p.190.

²⁵¹ Lettre du ministre des Cultes à M. Basly, député du Pas-de-Calais du 1^{er} mai 1909, *Revue d'organisation et de défense religieuse*, 1910, p.140.

²⁵² DUFAU (Jean), *Domaine Public – Protection juridique*, Juris-classeur administratif fasc. 406-10, 2004, n°65 et s.

²⁵³ CE, 15 janvier 1980, *Association pour la protection du site du vieux Pornichet*, Recueil, p.85.

²⁵⁴ Loi n°75-1331 du 31 décembre 1975 modifiée par la loi n°86-1308 du 29 décembre 1986, JO 30 décembre 1986, p.1577.

b) L'inexistence d'une telle police dans les édifices du culte

La police de la conservation ne s'applique que sur certaines dépendances du domaine public prévues par des textes spéciaux. La jurisprudence a ainsi exclu une telle police dans les édifices du culte²⁵⁵ et dans les cimetières²⁵⁶.

Concernant les édifices cultuels classés au titre de la législation sur les monuments historiques, certains auteurs²⁵⁷ ont interprété la jurisprudence du Conseil d'Etat comme donnant aux autorités étatiques un pouvoir de police de la conservation dans ces édifices. Le premier arrêt concerne la basilique de Vézelay²⁵⁸ et la haute juridiction ne fait pas mention de la police de la conservation mais de « *mesures de conservation* ». A propos de la cathédrale de Chartres, le Conseil d'Etat²⁵⁹ a réitéré sa position en considérant que « *le directeur général des Beaux-Arts pouvait, en vue de faire respecter l'affectation des dépendances du domaine public dont il a la charge, prendre à l'égard des usagers les mesures nécessaires pour prévenir toute atteinte à la conservation de ces ouvrages* ». En effet, si la police de la conservation est une police spéciale inapplicable dans les édifices cultuels faute de texte la prescrivant, l'administration peut prendre des mesures en vue d'assurer la conservation du domaine public. Ce pouvoir revêt un caractère général et non un caractère spécial, la personne publique peut fonder sa décision sur des considérations tirées de la conservation du domaine.

2- L'intérêt d'une police de la conservation dans les églises : la protection de l'intégrité matérielle de l'église

Les mesures prises dans le cadre de la police de la conservation du domaine visent à prévenir un « *fait de nature à compromettre la conservation du domaine public ou à nuire à l'usage auquel il a été légalement destiné* »²⁶⁰. Pour Bruno Lasserre et Jean-Marie Delarue²⁶¹, l'action domaniale s'analyse comme un « *contentieux protecteur du domaine qui a moins pour objet de rétablir un droit que de réparer au plus vite l'atteinte portée au domaine* ». L'article L. 2132-2 du nouveau code général de la propriété des personnes publiques dispose que les contraventions de grande voirie ont pour objet « *la protection [...] de l'intégrité ou de l'utilisation de ce domaine public* ».

Dans le cadre des occupations d'églises et plus particulièrement des occupations par des contestataires, l'édifice cultuel est utilisé comme un lieu d'habitation de plus ou moins longue durée au sein duquel des familles entières mangent, dorment, se lavent, urinent,... Etant donnée l'ancienneté de la majorité des édifices du culte catholique, ces occupations constituent un véritable danger pour l'intégrité matérielle du lieu. Par exemple, lors de l'occupation de l'église Saint-Bernard à Paris en 1996, le préfet de police de Paris avait pris un arrêté tendant à l'évacuation de l'église sur la base d'un constat d'huissier. Ce constat faisait mention de la détérioration des conditions sanitaires et d'hébergement dans l'église.

²⁵⁵ CE, 4 août 1916, *Abbé Prudhommeaux*, Recueil, p.354 ; Sirey, 1923, III, p.3 - CE, 23 mai 1928, *Vieuille*, Recueil, p.663.

²⁵⁶ CE, 6 février 1914, *Dame Barbarin*, Recueil, p.157.

²⁵⁷ ROUQUETTE (Rémi), *La commune et les cultes*, Editions du Moniteur, collection les pratiques juridiques locales, 2005, p.107 : « La police de la conservation du domaine public ne paraît reconnue que pour les biens classés monuments historiques » - VANDERMEEREN (Roland) a la même position : *Les occupations d'églises : petite histoire et problématique juridique*, AJDA 10 mars 2003, p.427.

²⁵⁸ CE, 3 mai 1918, *Abbé Piat*, Recueil, p.408.

²⁵⁹ CE, 18 novembre 1949, *Sieur Carlier*, RDP, 1950, p.172, note Marcel Waline ; JCP G, 1950, II, p.5535, note G.V.

²⁶⁰ AUBY (Jean-Marie), *L'action domaniale* ; AJDA, 1983, p.510.

²⁶¹ LASSERRE (Bruno) et DELARUE (Jean-Marie) note sous CE, 26 juillet 1982, *Boissier*, AJDA, 1982, p.696.

Le législateur pourrait intervenir afin de modifier la loi de 1905 et permettre ainsi la mise en œuvre de la police de la conservation dans les édifices du culte. Cette révision serait d'un intérêt encore plus important pour les édifices classés monuments historiques.

§2 : Les pouvoirs effectifs des autorités administratives dans les églises

La réglementation de l'église ressort de la compétence du desservant affectataire. Les autorités administratives ne sont pas pour autant dénuées de toute prérogative, mais les pouvoirs dont elles disposent restent supplétifs (A). Ce n'est qu'au titre de la police administrative que les collectivités publiques peuvent intervenir dans les édifices culturels de façon exclusive (B).

A – Le caractère supplétif des pouvoirs de réglementation des autorités administratives à l'intérieur des églises

Les autorités administratives doivent respecter les prérogatives du curé en matière d'accès aux édifices culturels (1) et de réglementation des sonneries religieuses (2). Dans ces matières, leur intervention n'est que supplétive et largement encadrée.

1- L'accès aux églises : obligation pour les autorités administratives de respecter l'affectation culturelle exclusive

L'accès aux églises a suscité deux sujets de discorde entre les autorités religieuses et l'Etat. Il s'agit d'abord de la détention des clefs par la collectivité propriétaire (a) et ensuite de l'accès aux édifices classés ou inscrits (b).

a) La détention des clefs de l'église

Le curé a seul la possession des clefs de l'église mais, eu égard au fait que la commune peut utiliser les cloches pour les sonneries civiles, le décret du 16 mars 1906 prévoit que le curé doit remettre au maire une clef de l'église. Cette obligation disparaît lorsque l'accès au clocher est distinct de l'accès à l'église²⁶². Quand bien même le maire dispose d'une clef de l'église, il ne lui appartient pas « *de mettre, à des heures déterminées, l'édifice du culte à disposition des fidèles* »²⁶³. Le maire ne dispose pas du pouvoir de réglementer l'ouverture et l'accès des églises de droit commun. Il ne peut subordonner à aucune condition la remise des clefs au curé²⁶⁴. S'il peut changer la serrure de l'église²⁶⁵, il doit remettre une nouvelle clef au prêtre²⁶⁶.

b) L'accès aux églises classées ou inscrites

Les églises classées monuments historiques ou inscrites sur l'inventaire supplémentaire au titre de la loi du 31 décembre 1913 sont obligatoirement ouvertes pour les visites publiques en dehors du cadre purement religieux. L'article 17 alinéa 4 de la loi du 9

²⁶² CE, 20 juin 1913, *Abbé Arnaud*, Recueil, p.716.

²⁶³ CE, 24 février 1912, *Abbé Sarralongue*, Recueil, p.251 – CE, 13 avril 1913, *Abbé Sommé*, Recueil, p.392.

²⁶⁴ Tribunal civil de Moissac, référé, 20 juin 1910, Dalloz périodique, 1911, II, p.105.

²⁶⁵ Tribunal de paix de Mormant, 22 juillet 1909, Revue d'organisation et de défense religieuse, 1909, p.634.

²⁶⁶ Tribunal civil de Montmorillon, référé, 6 novembre 1907, Dalloz périodique, 1909, V, p.34.

décembre 1905 précise que « *la visite des édifices et l'exposition des objets mobiliers classés seront publiques : elles ne pourront donner lieu à aucune taxe ni redevance* ». Le classement d'une église rend l'ouverture des églises pour des visites publiques gratuites et obligatoires. Le curé ne peut pas s'opposer à ces visites et il appartient au propriétaire de l'église de réglementer celles-ci. Les visites des édifices du culte doivent être conciliées avec l'affectation légale au culte, dès lors, l'affectataire doit être consulté au préalable pour toute visite et doit donner son accord. Toutefois, certaines parties de l'église pourront être interdites de visites comme le chœur et les visites pourront être prohibées pendant les cérémonies. Le curé peut exiger une tenue décente.

L'accord obligatoire du prêtre pour la visite des édifices classés n'est pas mentionné expressément dans la loi de Séparation ni dans la loi de 1913. Le Conseil d'Etat²⁶⁷ a cependant estimé que les lois de 1905 et de 1913 ont posé implicitement la règle de l'accord préalable en considérant que les lieux de culte sont affectés au culte mais que les édifices classés peuvent faire l'objet de visites. Si le curé refuse de donner son accord, une situation de blocage risque de naître. L'autorité administrative peut alors saisir le tribunal administratif qui vérifiera si le refus du curé est bien fondé sur la préservation du culte.

La visite des édifices classés est gratuite mais pour les édifices propriété des départements et des communes, la visite peut être payante pour permettre le financement de la garde et de la conservation des objets mobiliers en vertu de l'article L. 622-9 du Code du patrimoine²⁶⁸.

Le nouveau code général de la propriété des personnes publiques a clarifié le problème de l'accès aux édifices cultuels. Désormais, l'article L. 2124-31 précise le régime juridique applicable : l'affectataire de l'édifice donne son accord pour les visites qui justifient des modalités particulières d'organisation²⁶⁹. Cet accord est aussi exigé en cas d'activités compatibles avec l'affectation cultuelle. La visite ou l'utilisation peut donner lieu à une redevance domaniale. L'article L. 2124-31 concerne tous les édifices cultuels, et plus précisément ceux « *où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits* ». « *Il s'agit de sécuriser l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs concernés, propriétaires et affectataires, en particulier pour mieux accompagner le développement des activités économiques et culturelles au sein des édifices cultuels* ». ²⁷⁰ Cet article ne s'applique ni à Saint-Pierre-et-Miquelon²⁷¹, ni à Mayotte²⁷² en raison des régimes spécifiques d'organisation des cultes applicables dans ces territoires.

2- La réglementation des sonneries religieuses

L'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 dispose que « *les sonneries de cloches seront réglées par arrêté municipal et en cas de désaccord entre le maire et le président ou directeur de l'association cultuelle, par arrêté préfectoral* ». L'article 50 du décret du 16 mars 1906, portant règlement d'administration publique précise que « *l'arrêté pris dans chaque commune par le maire à l'effet de régler l'usage des cloches [...] pour les sonneries religieuses, est, avant transmission au Préfet ou au Sous-préfet, communiqué au président ou directeur de l'association cultuelle* ». Etant donné que le culte catholique se refusa à constituer des associations cultuelles, la question s'est posée de savoir si l'article 27 de la loi de 1905 et le décret de 1906 étaient applicables. Le Conseil d'Etat a répondu positivement dans un arrêt du 5 août 1908, *Leclercq et Grusson* ²⁷³: « *si aucune association cultuelle*

²⁶⁷ CE, 4 novembre 1994, *Abbé Chalumey*, RFDA, 1995, p.986.

²⁶⁸ codifiant l'article 25 de la loi du 31 décembre 1913

²⁶⁹ E. UNTERMAIER, Les églises et le code général de la propriété des personnes publiques, AJDA 27 nov. 2006, p. 2210.

²⁷⁰ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 21 avril 2006, JO n° 95 du 22 avril 2006, p. 6016.

²⁷¹ Art L 5211-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

²⁷² Art L 5311-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

²⁷³ CE, 5 août 1908, *Abbé Leclercq*, Recueil, p.866.

La jurisprudence⁴¹⁵ a admis les actions possessoires d'une collectivité publique contre une personne privée : « *les tribunaux de l'ordre judiciaire, dont relèvent les litiges se rattachant à la protection possessoire, sont compétents pour prescrire les mesures propres à mettre un terme à l'occupation sans droit ni titre par une personne privée d'un immeuble, même s'il fait partie du domaine public* ». La personne publique, propriétaire de l'église occupée, pourrait donc agir contre les occupants devant le juge judiciaire par le biais d'une action possessoire. En outre, le curé évincé de son église par un prêtre non orthodoxe ou le curé dont l'église est occupée par des contestataires peut agir lui-même contre l'occupant illégal, ce qu'a fait le prêtre de l'église Saint Nicolas du Chardonnet pour obtenir l'évacuation du curé schismatique⁴¹⁶. Mais admettre les actions possessoires pour expulser les occupants illégaux du domaine revient à dénaturer l'unification du contentieux domanial opérée par le Tribunal des conflits.

2- Le référé judiciaire

Le juge judiciaire peut être saisi en référé dans le cadre de la procédure de l'article 809 du Nouveau Code de Procédure Civile (a). Le juge des référés dispose de larges pouvoirs (b).

a) L'article 809 NCPC

L'article 809 alinéa 1^{er} du Nouveau Code de Procédure Civile dispose que « *Le président peut toujours 'même en présence d'une contestation sérieuse', prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite* ». Le juge judiciaire des référés est compétent dans ces hypothèses sous la seule réserve de l'urgence⁴¹⁷. Les églises, en vertu de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, sont laissées à la disposition des fidèles et des ministres du culte. Leur occupation par des prêtres dissidents ou par des contestataires cause un trouble dans la libre disposition de l'édifice qui justifie l'intervention du juge des référés au titre de l'urgence. La proximité des fêtes religieuses a aussi conduit le juge à caractériser l'urgence de son intervention : « *il y a urgence pour les demandeurs à prendre possession du presbytère pour permettre le logement du nouveau curé et assurer les solennités religieuses des fêtes de Toussaint* »⁴¹⁸.

C'est dans le cadre de l'article 809 du Nouveau Code de Procédure Civile que la Tribunal de grande instance de Versailles, dans une ordonnance de référé du 16 février 1987, a ordonné la restitution des clefs de l'église au curé légitime. La Cour d'appel de Versailles, dans un arrêt du 31 janvier 1991⁴¹⁹, a confirmé le jugement.

b) Les pouvoirs du juge des référés

Le juge des référés peut, avec l'accord des parties à l'instance, désigner une tierce personne pour procéder à une médiation afin de parvenir à un accord. La médiation est

⁴¹⁵ CCass., civ, 31 décembre 1855, Sirey, 1856, I, p.209 – CCass., civ., 9 janvier 1872, Sirey, 1872, I, p.225 - CCass., 2 février 1904, Sirey, 1904, I, p.306 – CCass., 1^{ère} civ., 4 novembre 1986, Bull. civ., 1986, n° 251 p.241 ; JCP, 1987, IV, p.17.

⁴¹⁶ CCass., civ., 17 octobre 1978, *Abbé Coache, Abbé Bellego et autres*, Bulletin civil, I, p.308. Voir annexe.

⁴¹⁷ CA Paris, 8 février 1974, Gazette du Palais, 1974, I, p.430.

⁴¹⁸ TGI Rouen, 27 octobre 1975, *Abbé Le Villain* ; décision citée par J.Kerlévéo, *Qui a le droit de disposer des églises ?*, Editions le Centurion, 1977, annexes III, p.63.

⁴¹⁹ CA Versailles, 1^{ère} ch., 31 janvier 1991, *Association culturelle de Saint-Louis de Port-Marly et autre c/ Caro et autre*, Dalloz, 1991, IR ; note Gazette du Palais, 11 février 1992, p.113.

prévue aux articles L. 131-1 à L. 131-15 du Nouveau Code de Procédure Civile tels qu'introduits par la loi du 8 février 1995⁴²⁰ complétée par la loi du 9 septembre 2002⁴²¹.

Dans l'affaire de l'église Saint-Nicolas du Chardonnet, le président du Tribunal de Grande Instance de Paris, dans une ordonnance de référé du 1^{er} avril 1977⁴²², a désigné un médiateur, M. Jean Guitton de l'Académie Française, qui avait pour mission « *d'élaborer, avec les parties et toutes les autorités civiles et ecclésiastiques qui lui paraîtront devoir être consultées, les modalités d'évacuation des lieux en même temps que rechercher avec elles, plus largement, les perspectives et, si faire se peut, les solutions éventuelles d'un règlement des problèmes dont l'occupation de Saint-Nicolas du Chardonnet est l'une des manifestations* ». La mission devait être accomplie dans les trois mois.

Dans l'affaire de l'église Saint-Louis, la Cour d'Appel de Versailles, dans un arrêt du 11 janvier 1988⁴²³, a désigné un médiateur, M. Damien, qui avait pour mission « *de rechercher les bases d'un accord de nature à satisfaire les deux parties et à leur permettre de s'entendre sur les conditions de l'exercice du culte catholique dans l'église, eu égard, d'une part, à la qualité des parties en présence, d'autre part, à la noblesse des sentiments et des valeurs qui les animent et qui est garante de la charité, de l'ouverture d'esprit et de la tolérance auxquelles elles ne peuvent pas être entachées* ».

La désignation d'un médiateur, dans un conflit religieux, apparaît cependant illégale. L'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 pose le principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat et la neutralité de l'Etat implique l'interdiction de toute immixtion de la sphère publique dans les questions religieuses internes. L'Archevêque de Paris, le Cardinal Marty, dans une lettre à l'abbé Bellego, avait d'ailleurs considéré qu'« *il va de soi qu'un médiateur désigné par la justice ne pourrait se prononcer par voie de décision sur le fond d'un débat religieux dont la solution n'appartient qu'à l'autorité compétente : les Evêques en communion avec le pape* »⁴²⁴.

L'expulsion des occupants irréguliers des églises devrait donc s'apparenter à la procédure normale d'expulsion des occupants sans titre du domaine public. Toutefois, l'affectation particulière du lieu conduit à des solutions symptomatiques comme notamment l'intervention du juge judiciaire alors que le juge administratif est normalement compétent.

Ces dérogations peuvent s'expliquer par l'atteinte possible à une ou plusieurs libertés fondamentales.

⁴²⁰ Loi n°95-125 du 8 février 1995, JO 9 février 1995.

⁴²¹ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002.

⁴²² TGI Paris, ordonnance des référés, 1^{er} avril 1977, *abbé Bellego et autres*, JCP édition générale, 1977, II, n° 18665, note M-C Seffert.

⁴²³ CA Versailles, 1^{ère} chambre, 11 janvier 1988, *Association culturelle de Saint-Louis de Port Marly contre Commune de Port Marly*, Dalloz, 1988, IR, V.

⁴²⁴ Lettre du cardinal Marty à l'abbé Bellego du 11 avril 1977 in *Le Monde*, 14 avril 1977, p.11.

Chapitre 2^{ème} : La difficile conciliation de libertés fondamentales

Les occupations d'églises sont l'occasion d'expression de plusieurs libertés fondamentales qu'il convient de mettre en balance (Section 1). Lorsque l'évacuation est prononcée, certaines libertés fondamentales ont pu être considérées comme entravées (Section2).

Section 1 : La mise en balance de libertés fondamentales

Au cours d'occupations d'églises, différentes libertés publiques s'affrontent. Les libertés des fidèles s'opposent aux libertés des occupants. Avant d'analyser comment concilier ces libertés (§ 2), il convient de déterminer la nature de ces libertés fondamentales (§ 1).

§1- Les différentes libertés publiques en cause

Les fidèles et le prêtre ont d'abord un droit au libre exercice du culte dans l'église que les textes nationaux et internationaux protègent (A). Les occupants entrent dans l'église pour revendiquer des droits dans le cas des occupations par des contestataires ou pour exercer leur liberté de culte dans le cas des occupations par des curés dissidents. Ainsi, les occupants peuvent se prévaloir de différents droits (B).

A- La liberté de culte des fidèles et du ministre des cultes

La liberté de culte est un des aspects de la liberté de religion avec la liberté de conscience. La liberté de conscience permet de choisir librement entre croyance dans une religion et athéisme, la liberté de culte permet de pratiquer librement de façon individuelle et collective la religion. Liberté de conscience et liberté de culte sont indissociables. Il convient d'analyser à la fois les fondements de la liberté de culte (1) et son contenu et sa valeur en droit interne et international (2).

1- Les fondements de la liberté de culte des fidèles et du ministre des cultes

Le titre 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 énonce, sans les expliciter, les quatre principes du régime de Séparation : la liberté de conscience, le libre exercice des cultes, la non-reconnaissance des cultes et l'interdiction de subvention publique. L'article 1^{er} de la loi de Séparation stipule que « *la République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes, sous les seules restrictions édictées dans l'intérêt de l'ordre public* ». La liberté des cultes est garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁴²⁵. L'Etat français est laïc mais il respecte la liberté de conscience et en assure la protection. L'Etat se reconnaît l'obligation de rendre possible l'exercice des cultes sans pour autant le financer.

L'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme dispose que « *Toute personne a le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction [...] par l'enseignement, les pratiques, le culte*

⁴²⁵ Article 10 DDHC « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* »

et l'accomplissement des rites ». L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme⁴²⁶ reprend le principe posé par la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'article 14 de la Convention européenne déclare que « *la jouissance des droits qu'elle reconnaît doit être assurée sans distinction aucune fondée sur [...] la religion* ». L'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne contient la même approche. Le Pacte international des droits civils et politiques, dans son article 4, souligne le caractère fondamental de cette liberté par le fait qu'aucune dérogation ne peut y être apportée.

2- Le contenu et la valeur juridique de la liberté de culte des fidèles et du ministre des cultes

La valeur juridique de la liberté de culte a été déterminée par les juges constitutionnel et administratif (a). Le contenu de cette liberté est double (b).

a) La valeur juridique de la liberté de culte

La liberté de culte est proclamée dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Jusqu'en 1971, la valeur juridique des libertés publiques inscrites dans la Déclaration de 1789 était incertaine et la doctrine était divisée. Le Conseil constitutionnel, dans la décision du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*⁴²⁷, reconnaît la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution de 1958 et par conséquent du préambule de la Constitution de 1946. Comme le note le professeur Lebreton⁴²⁸, « *bien que la décision soit muette sur la Déclaration de 1789, il est dès lors évident que celle-ci acquiert implicitement la même valeur* ». Les libertés publiques proclamées dans ces textes accèdent au rang constitutionnel. Le Conseil constitutionnel a confirmé cette valeur⁴²⁹ dans les décisions qui ont suivi celle de 1971.

b) Le contenu de la liberté de culte

La liberté religieuse comporte une dimension individuelle et une dimension collective : la liberté de croire ou ne pas croire et la liberté d'exprimer ses convictions religieuses par la pratique de sa religion. La liberté de culte constitue pour les fidèles le droit de pouvoir exercer leur religion dans le lieu prévu à cet effet sans qu'une personne publique ou privée puisse s'y opposer et en entraver l'exercice.

B- Les libertés des occupants

Pour reprendre la classification bipartite faite par certains auteurs⁴³⁰, nous analyserons les libertés individuelles (1) puis collectives (2) des occupants des églises.

⁴²⁶ Article 9§1 CEDH : « *Toute personne a le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique le droit de changer de religion ou de conviction, ainsi que le droit de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.* »

⁴²⁷ CC, 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, Recueil p. 29.

⁴²⁸ LEBRETON (Gilles), *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Armand Collin, 7^{ème} édition, 2005, p. 140.

⁴²⁹ Pour la Déclaration de 1789 : CC, 27 décembre 1973, *Taxation d'office*.

⁴³⁰ MADIOT (Yves), *Droits de l'homme et libertés publiques*, Masson, 1976 - RICHER (Laurent), *Les Droits de l'Homme et du Citoyen*, Economica, 1982- MORANGE (Jean), *Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF collection Droit fondamental, 5^{ème} édition revue et augmentée, 2000.

1- Les libertés individuelles : liberté d'expression, droit d'asile et liberté de culte

a) La liberté de culte

Les prêtres traditionalistes occupant les églises catholiques revendiquent leur droit à exercer librement leur religion au sein d'un édifice affecté au culte. Ces curés dissidents appartiennent à la religion catholique romaine et estiment qu'ils peuvent exprimer leur foi catholique au sein d'une église catholique.

b) Le droit d'asile

Les églises sont occupées assez fréquemment par des sans-papiers qui demandent les documents nécessaires à leur séjour sur le territoire français⁴³¹, faute de quoi ils seront expulsés. Ces personnes sont souvent menacées dans leur pays d'origine et demandent à bénéficier du droit d'asile, qu'il s'agisse de l'asile constitutionnel, conventionnel ou de la protection à titre subsidiaire afin d'obtenir le statut de réfugié.

L'asile conventionnel est garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951. La France a mis en œuvre cette Convention par le biais de la loi du 25 juillet 1952. Toute personne qui craint « *avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques* » peut revendiquer l'asile de la Convention de Genève. La loi du 10 décembre 2003, modifiant la loi de 1952, a étendu le bénéfice de la protection à toutes les personnes persécutées sans restriction quant au persécuteur⁴³². Les demandes sont examinées par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides.

L'asile constitutionnel est garanti par le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République* ». Seuls les combattants pour la liberté peuvent obtenir l'asile constitutionnel. Mais cette disposition n'était pas effective en pratique, le juge administratif⁴³³ écartant l'asile constitutionnel au profit de l'asile conventionnel. La loi du 11 mai 1998⁴³⁴ a permis aux personnes persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté d'obtenir la qualité de réfugié. Le droit d'asile constitutionnel et le droit de solliciter la qualité de réfugié sont des libertés fondamentales pour le juge administratif⁴³⁵.

La protection subsidiaire a été créée par la loi du 10 décembre 2003. L'article L. 712-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que « *Sous réserve des dispositions de l'article L. 712-2, le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mentionnées à l'article L. 711-1 et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes : a) La peine de mort ; b) La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; c) S'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.* » Ce droit est protégé de façon moins efficace que le droit d'asile conventionnel ou constitutionnel dans la mesure où la protection subsidiaire ne permet pas l'obtention de la qualité de réfugié mais d'une simple carte de séjour temporaire de un an.

⁴³¹ Il s'agit des documents, visas, cartes de séjour exigés par les traités et les règlements.

⁴³² Avant 2003, seules les personnes persécutées par des autorités publiques pouvaient s'en prévaloir.

⁴³³ CE, sect., 27 septembre 1986, *Tshibangu*, Recueil, p.279.

⁴³⁴ Article L. 711-1 CESEDA.

⁴³⁵ CE, ordonnance des référés, 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe*, AJDA, 20 juin 2001, p. 589, note Johann Morri et Serge Slama.

c) La liberté d'expression

L'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 précise que « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme* ». Le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle⁴³⁶ de cette liberté et se réfère au « *droit d'expression collective des idées et des opinions* »⁴³⁷.

La liberté d'expression est énoncée à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. La Cour européenne des droits de l'homme⁴³⁸ a souligné que cette liberté constitue « *l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun* ». Pour le Comité des droits de l'homme⁴³⁹, « *liberté d'information et liberté d'expression sont les pierres angulaires de toute société libre et démocratique* ». La liberté d'expression est applicable aux relations interindividuelles et l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme met à la charge des Etats une obligation positive d'assurer l'effectivité de ce droit et de protéger les individus contre les atteintes portées par une autre personne⁴⁴⁰.

Le droit de s'exprimer librement est une caractéristique des démocraties libérales et le respect de ce droit est fondamental dans la mesure où il conditionne l'applicabilité des autres libertés.

Les contestataires occupant des églises peuvent revendiquer leur droit à la liberté d'expression. Il apparaît même que les occupations d'église sont le dernier moyen pour eux pour pouvoir s'exprimer et faire entendre leur revendication. Les sans-papiers occupent les églises après avoir épuisé toutes les possibilités de régularisation de leur titre et après avoir sollicité à plusieurs reprises les instances étatiques. Lors de l'occupation de l'église de Sanary-sur-mer, les campeurs avaient expliqué leur démarche par l'état de nécessité les amenant à occuper l'église en raison du froid hivernal.

2- Les libertés collectives : le droit de réunion

La définition de la réunion publique a été formulée par le commissaire du gouvernement M. Michel⁴⁴¹: « *La réunion constitue un groupement momentané de personnes formé en vue d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions, en vue de se concerter pour la défense d'intérêts* ». Pour le Conseil d'Etat⁴⁴² et la Cour de Cassation⁴⁴³, la réunion publique est une « *réunion concertée ou organisée en vue de la défense d'idées ou d'intérêts* ». La liberté de réunion n'avait pas été consacrée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁴⁴⁴, il a fallu attendre un décret du 14 décembre 1789 puis la Constitution de 1791 pour qu'elle soit confirmée en tant que « *droit naturel et civil* ». La loi du 30 juin 1881 dispose dans son article 1^{er} que « *Les réunions publiques sont libres* ». L'obligation de la déclaration préalable a été supprimée par la loi du 28 mars 1907 et le décret-loi du 23 octobre 1935, portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public, rappelle que les réunions sur la voie publique sont interdites. La liberté de réunion est garantie au plan international et européen par les articles 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, les articles 21 et 22 du Pacte international

⁴³⁶ CC, 29 juillet 1994, *Emploi de la langue française*, JO 2 août 1994.

⁴³⁷ CC, 18 janvier 1995, *Vidéosurveillance et fouille des véhicules*, JCP, 1995, n°22525.

⁴³⁸ CEDH, 7 décembre 1976, *Handyside*, Grands arrêts de Cour européenne des droits de l'homme, n°10.

⁴³⁹ CEDH, 12 juillet 1996, *Adimo M.Aduayom et autres contre Togo*, A/51/40, p.18.

⁴⁴⁰ CEDH, 29 février 2000, *Fuentes Bobo contre Espagne*

⁴⁴¹ Conclusions sur CE, ass., 19 mai 1933, *Benjamin*, Recueil, p.541 ; Dalloz 1933, III, p.354 ; Sirey, 1934, III, p.1, note A. Mestre.

⁴⁴² CE, 6 août 1915, *Delmotte*, Dalloz périodique, 1916, III, p.1 ; Recueil, p.275, conclusions Corneille.

⁴⁴³ CCass., crim., 14 mars 1903, *Du Halgouët*, Sirey, 1906, I, p.103 – CCass., crim., 13 décembre 1923, *Castex*, Dalloz, 1924, I, p.121.

⁴⁴⁴ L'article 11 consacrait « *la libre communication des pensées et des opinions* ».

des droits civiques et politiques et par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le droit de réunion ne peut s'exercer que dans les lieux privés et sauf dans le cas des édifices culturels réservés à la réunion des fidèles catholiques les collectivités publiques ne sont pas obligées d'autoriser les réunions sur leur domaine⁴⁴⁵. Les réunions à l'intérieur de l'église ne peuvent être tenues qu'avec l'accord du ministre des cultes. En sus de la liberté d'expression, les occupants irréguliers des églises font valoir leur liberté de réunion. La réunion à l'intérieur de l'édifice est le cadre dans lequel peut être exercée leur liberté d'expression.

§2- La conciliation entre les libertés fondamentales

Par définition, une liberté publique est fondamentale et aucune liberté n'est supérieure à une autre. Aucune hiérarchie entre les libertés fondamentales n'est possible (A). Mais, les églises sont affectées à une fin particulière qui justifie la suprématie de la liberté de culte des fidèles et du curé sur les libertés des occupants (B).

A- L'absence de hiérarchie entre les libertés fondamentales

Pour le professeur Frédéric Sudre⁴⁴⁶, « distinguer entre les droits de l'homme c'est aller à l'encontre de la notion, [...] d'indivisibilité et d'interdépendance des droits de l'homme ». La doctrine a cependant élaboré différentes classifications des libertés publiques (1) qui ne peuvent cependant permettre de conclure à une hiérarchie entre les différents libertés et droits fondamentaux (2).

1- L'hétérogénéité des classifications des libertés publiques

Le droit interne comme le droit européen classent les libertés fondamentales dans différentes sous-catégories.

Les professeurs Madiot⁴⁴⁷, Richer⁴⁴⁸ et Morange⁴⁴⁹ soutiennent la distinction entre liberté individuelle et liberté collective. La liberté individuelle a un caractère unitaire et peut être exercée par un individu seul, il s'agit de la liberté d'aller et venir, du droit à la sûreté, de la liberté de conscience, de la liberté de disposer de son corps. Les libertés collectives ne peuvent être exercées qu'en commun, il s'agit de la liberté de réunion, de la liberté d'association, du droit de grève, ... Pour le professeur Lebreton⁴⁵⁰, cette classification est pertinente sur plusieurs points. D'abord, « elle offre l'avantage de la simplicité » dans la mesure où chaque liberté peut être classée dans l'une ou l'autre des deux catégories même si certaines libertés semblent relever des deux catégories en fonction du point de vue adopté. Ensuite, cette classification « contribue à éclairer l'histoire de l'apparition des libertés publiques » : en 1789 seules les libertés individuelles sont proclamées et il faut attendre 1791 pour que la Constitution consacre les libertés collectives.

⁴⁴⁵ TA Rennes, 10 janvier 1985, *Préfet du Finistère*, AJDA, 1985, p.490 – CE, 6 novembre 1991, *Ministre de l'éducation nationale*, DA, 1991, n°521.

⁴⁴⁶ In SUDRE (Frédéric), *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF collection droit fondamental, 6^{ème} édition refondue, 2003, n°119.

⁴⁴⁷ MADIOT (Yves), *Droits de l'homme et libertés publiques*, Masson, 1976.

⁴⁴⁸ RICHER (Laurent), *Les Droits de l'Homme et du Citoyen*, Economica, 1982.

⁴⁴⁹ MORANGE (Jean), *Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF collection Droit fondamental, 5^{ème} édition revue et augmentée, 2000.

⁴⁵⁰ LEBRETON (Gilles), *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Armand Collin, 7^{ème} édition, 2005 ; p.44.

La distinction entre les libertés physiques, libertés intellectuelles et les autres libertés est opérée par les professeurs Burdeau⁴⁵¹, Colliard⁴⁵², Rivero⁴⁵³ et Robert⁴⁵⁴. Cette partie de la doctrine s'accorde sur les deux premières libertés de la distinction – libertés physiques et libertés intellectuelles – mais pas sur les troisièmes. En effet, cinq libertés ne permettent pas d'être classées dans ces deux premières catégories : la liberté de réunion, la liberté d'association, les libertés dans le travail, le droit de propriété et la liberté d'entreprendre. Le professeur Rivero élude les libertés du travailleur, le droit de propriété et la liberté d'entreprendre pour classer la liberté de réunion, les rassemblements sur la voie publique et la liberté d'association dans un titre consacré aux « *libertés de l'action collective* ». Le professeur Burdeau n'élude pas de libertés mais regroupe les libertés du travailleur, le droit de la propriété et la liberté d'entreprendre sous le titre « *droits économiques et sociaux* ».

En droit européen, une distinction est opérée entre les droits intangibles, les droits constitutionnels et les droits indirects. Les conventions internationales relatives aux droits de l'Homme font mention de droits insusceptibles de dérogations. Il s'agit de quatre droits touchant à l'intégrité de la personne humaine : droit à la vie, droit de ne pas être torturé ou de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants, droit de ne pas être tenu en esclavage ou servitude, droit à la non-rétroactivité de la loi pénale. Selon le professeur Sudre⁴⁵⁵, « *Ces quatre droits intangibles doivent être considérés comme les attributs inaliénables de la personne humaine, fondés comme tels sur des valeurs que l'on retrouve en principe dans tous les patrimoines culturels et systèmes sociaux : ils expriment la valeur du respect de la dignité inhérente à la personne humaine.* » Les droits intangibles seraient les droits individuels de la personne humaine c'est-à-dire les droits de la « *première génération* ». Ces droits se différencient des autres par le fait que les Etats ont une obligation absolue et permanente de les respecter sans possible interruption, ni dérogation, ni atténuation quelques soient les circonstances⁴⁵⁶.

Les droits conditionnels bénéficient d'une protection relative et sont susceptibles de dérogations et/ou de restrictions. Il s'agit du droit à la liberté et à la sûreté, du droit à un procès équitable, du droit au respect de la vie privée et familiale, de la liberté d'expression, de la liberté de pensée, de conscience et de religion, de la liberté de réunion, ...

Les droits indirects sont ceux reconnus en application d'un autre droit garanti ou par extension d'un droit garanti. Il en va ainsi par exemple du droit à un recours effectif qui n'est mis en œuvre qu'à l'occasion d'une atteinte à un droit protégé.

Certains auteurs classifient les libertés publiques au niveau européen et international en trois générations en fonction de leur apparition dans le système juridique. Les droits de la première génération sont les droits civils et politiques fondés sur le concept de liberté. Ce sont des droits qui visent à protéger la liberté, la sécurité et l'intégrité physique et morale de la personne humaine. Les droits de la deuxième génération sont les droits économiques, sociaux et culturels fondés sur les concepts d'égalité et de justice sociale. C'est par le Pacte universel relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 que ces droits ont été précisés et systématisés. Les droits de la troisième génération sont les droits dits de « *solidarité* ». Ils répondent aux grandes préoccupations de l'époque, à l'aspiration à la paix, au développement, à un environnement sain.

⁴⁵¹ BURDEAU, *Libertés publiques*, LGDJ, 4^{ème} édition, 1972.

⁴⁵² COLLIARD, *Libertés publiques*, Dalloz 7^{ème} édition, 1989.

⁴⁵³ RIVERO (Jean) et MOUTOUH (Hugues), *Libertés publiques Tome II*, PUF collection Thémis droit public, 9^{ème} édition mise à jour, 2003.

⁴⁵⁴ ROBERT, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Montchrestien, 6^{ème} édition, 1996.

⁴⁵⁵ SUDRE (Frédéric), *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF collection droit fondamental, 6^{ème} édition refondue, 2003, p.171.

⁴⁵⁶ CEDH, 18 janvier 1978, Irlande c/ Royaume Uni.

2- L'impossible hiérarchisation des libertés publiques

Les occupations d'églises sont au cœur d'un problème juridique essentiel : le conflit entre libertés publiques. Existe-t-il une hiérarchie entre les libertés publiques ?

Tous les droits reconnus comme tels ont le même poids, aucun ne peut éliminer un autre et en cas de confrontation entre droits fondamentaux, il y a mise en œuvre de mécanismes d'adaptation et de conciliation. Comme le souligne M. Denquin⁴⁵⁷, lorsque le droit positif est « *mis en présence de questions insolubles, il sanctionne purement et simplement des rapports de force* ».

Le doyen Favoreu avait défendu la thèse d'une hiérarchie des droits (en deux sous-catégories) opérée par trois éléments : absence ou non de tout régime d'autorisation préalable, rôle du législateur et application sur le territoire⁴⁵⁸. Il se fondait sur l'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel depuis la décision *entreprises de presse* de 1984. Le Conseil constitutionnel accorderait un degré de protection supérieur aux libertés publiques dites fondamentales en opposition avec les libertés publiques normales. Cette protection accrue s'illustre par l'interdiction de soumettre les libertés dites fondamentales à un régime d'autorisation préalable, par l'interdiction de les restreindre et par l'uniformité de l'application sur le territoire.

Il convient de noter que certains éléments de hiérarchisation des droits fondamentaux apparaissent. En effet, cette possible hiérarchisation s'explique par la différence de contenu entre les droits fondamentaux et non par la valeur de ceux-ci. Il existe donc une différence de situation et donc de protection mais pas de valeur juridique. Certains droits sont regardés comme intangibles ou essentiels dans la mesure où leur méconnaissance est susceptible d'affecter d'autres droits fondamentaux. Cependant même pour ces droits il reste quelques incertitudes et notamment pour le *droit à la vie*. La liste des droits insusceptibles de dérogation est variable et donc difficile à établir.

Cette thèse a cependant été réfutée par de nombreux auteurs et notamment le doyen Vedel qui considère qu'il n'y a pas de hiérarchie juridique entre les droits fondamentaux car « *la valeur constitutionnelle n'est pas hiérarchisée* ». Le professeur Jean-Jacques Israel prône l'absence de hiérarchie : « *cette thèse, qui fait une distinction entre les libertés fondamentales, doit être réfutée* ». Pour le doyen Breillat, même s'il existe des indices laissant penser que certains droits sont plus importants que d'autres, il y a beaucoup trop de divergences entre les droits nationaux pour établir une hiérarchie unanimement reconnue⁴⁵⁹.

B- L'église : lieu d'exercice de quelle liberté ?

Les églises sont les lieux créés pour permettre aux croyants d'exprimer leur foi. Ancien lieu d'asile et d'immunité, elles ne le sont plus aujourd'hui et l'exercice d'un droit d'asile au sein de celles-ci n'est plus possible (1). Aux termes de la loi, seule la liberté de culte peut être exercée dans l'église (2).

1- La disparition du droit d'asile dans les églises

La loi de 1905 ignore la question du droit d'asile dans les églises. L'existence d'un régime répressif propre à condamner l'asile religieux témoigne de la disparition du droit d'asile dans les églises.

L'article 434-6 du Code pénal sanctionne « *le fait de fournir à la personne auteur ou complice d'un crime un logement, un lieu de retraite, des subsides, des moyens d'existence* ».

⁴⁵⁷ DENQUIN, *Sur les conflits de libertés*, in *Mélanges Charlier*, 1981, p.557.

⁴⁵⁸ RDP, 1986, p. 491 et suiv.

⁴⁵⁹ D. Breillat, *La hiérarchie des droits de l'homme*, in *Droit et politique à la croisée des cultures*, Mélanges P. Ardant, LGDJ, 1999.

Monsieur DOSSETTO

Monsieur MAGNIER,
demeurant Camping du Val d'Aran -
83110 SANARY SUR MER

Comparants en personne

Par assignation du 30 décembre 2003, la Commune de Sanary sur Mer a fait traduire en référé d'heure à heure Messieurs Gilbert de CARO, Louis DOSSETTO et Gilles MAGNIER pour voir ordonner leur expulsion de l'Eglise paroissiale de Sanary sur Mer sous astreinte de 100,00 € par heure et au besoin avec le concours de la force publique sur le fondement de l'article 808 et 809 du Nouveau Code de Procédure Civile et se voir condamner à payer la somme de 1 000,00 € en application de l'article 700 du Nouveau Code de Procédure Civile ;

L'association diocésaine de Toulon-Préjus a déposé des conclusions d'intervention volontaire aux mêmes fins ;

Les défendeurs comparaissent en personne ;

Monsieur Louis DOSSETTO demande à être mis hors de cause au motif qu'il n'a pas été assigné et qu'il n'est pas occupant de l'Eglise, mise hors de cause que les demandeurs acceptent ;

Monsieur de CARO et Monsieur MAGNIER font valoir qu'ils ont occupé l'Eglise en dernier ressort car ils se trouvaient dans un état de nécessité et en situation de détresse ;

que 98 familles, soit 250 personnes se trouvaient sur le site du Camping du Val d'Aran, sans chauffage à la suite de la défaillance de leur groupe électrogène qui disjoncte après 3 heures de marche ;

qu'ils ne demandent pas la réouverture du Camping mais la fourniture temporaire d'électricité et de moyen de chauffage jusqu'au printemps pour trouver une solution, et souhaitent un relogement dans la Commune de Sanary où les enfants sont scolarisés ;

SUR CE

ATTENDU QUE Monsieur DOSSETTO, gérant de la Société Domaine du Val d'Aran, n'a pas été assigné ;

que nous ne sommes donc pas saisi à son encontre ;

ATTENDU QUE le Camping "Domaine du Val d'Aran" était exploité malgré un arrêté préfectoral de retrait de classement en date du 11 décembre 1990 et arrêté municipal de fermeture provisoire du 25 janvier 1993 ;

ATTENDU QUE par arrêté du 29 avril 1997 la Cour d'Appel de Aix en Provence confirmait le jugement du Tribunal Correctionnel de Toulon en date du 21 septembre 1994 entrant en voie de condamnation à l'encontre de Messieurs Louis DOSSETTO, Patrick GAUDE et François MEROLA pour contravention aux règles d'urbanisme par l'admission de campeurs sur le terrain ;

ATTENDU QU' à compter de 1999 la fourniture d'énergie électrique au Camping du Val d'Aran était suspendue sur demande des autorités administratives

ATTENDU QUE les campeurs recouraient à l'alimentation par groupe électrogène et se maintenaient sur le site ;

que fin décembre 2003, le groupe électrogène présentait des défaillances ;

que les résidents du Camping du Val d'Aran prenaient alors d'autorité possession de l'Eglise Saint Nazaire à Sanary le 27 décembre et s'y maintiennent depuis, ce que ne contestent pas notamment Messieurs de CARO et MAGNIER ;

que les défendeurs allèguent l'état de nécessité les amenant à occuper un lieu public pour éviter de mourir de froid ;

que les demandeurs opposent la voie de fait que cet agissement caractérise en violation de la liberté fondamentale du culte et "le chantage véritable" pour obtenir la révision des décisions administratives ou judiciaires ;

ATTENDU QU' il est constant que la liberté du culte constitue une liberté publique fondamentale ;

que la loi du 09 décembre 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat interdit (Art. 26) les réunions politiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte, stipule (Art. 25) que les réunions pour la célébration d'un culte sont publiques, les heures d'ouverture et de fermeture de l'édifice relevant uniquement du Ministre du Culte, punit (Art. 32) de contravention de 5ème classe ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu l'exercice d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices ;

ATTENDU QU' il est incontestable et n'est d'ailleurs pas contesté ;

- que l'occupation de l'Eglise, domaine inviolable, a été opérée sans demande préalable auprès du Ministre du culte et sans accord de la protection de ce dernier (courrier du Père LORENTZ au Maire de Sanary en date du 29 décembre 2003) ;

- que par procès-verbal du 29 décembre 2003 à 12 h 50, Maître BROUSSAIS, Huissier de Justice, a constaté que les portes de l'édifice religieux étaient fermées à l'aide d'une chaîne et d'un cadenas, qu'il s'est vu refuser l'accès à l'intérieur de l'Eglise par un homme l'occupant, et que des inscriptions sur "l'occupation de l'Eglise et la privation d'électricité de 98 familles par le Maire et le Préfet" étaient apposées à la vue de tous sur la porte de l'Eglise ;

ATTENDU QUE l'ouverture de l'édifice au public à des fins uniquement cultuelles et, dans le cadre des décisions prises par le Ministre du Culte, est un principe légal et constitue le moyen d'une liberté publique auxquels il ne peut être

porté atteinte ;

que Messieurs de CARO et MAGNIER ne peuvent donc soutenir qu'ils ont laissé les cérémonies se dérouler à chaque fois qu'ils en ont reçu la demande car d'une part il ne sont investis d'aucune autorité ni qualité pour décider de l'ouverture de l'Eglise et d'autre part la loi du 09 décembre 1905 pose le principe de l'absence de demande d'autorisation de réunion cultuelle dont l'exercice doit être laissé libre sous les seuls pouvoirs de police intérieure et d'administration du culte du Prêtre ;

qu'en l'espèce le Ministre du Culte est privé de ses pouvoirs et le fidèle privé de sa liberté individuelle ;

que le trouble est manifestement illicite car il heurte l'exercice d'une liberté publique fondamentale ;

que les défendeurs ne peuvent opposer pour se défendre le fond de leurs problèmes car ils n'ont pas demandé ni reçu l'aide du Ministre du Culte dans les lieux ;

qu'en conséquence, l'expulsion sera ordonnée avec des délais laissant aux défendeurs la possibilité de s'organiser ;

PAR CES MOTIFS

Nous, Geneviève CROUSSE, juge des Référé, statuant publiquement et en matière de référé par ordonnance contradictoire, en premier ressort, après en avoir délibéré conformément à la loi,

RECEVONS les demandes régulières en la forme ;

Au principal, **RENOYONS** les parties à se pourvoir ainsi qu'elles aviseront, mais cependant, dès à présent par provision, vu l'urgence, tous droits et moyens des parties demeurant expressément réservés,

DONNONS acte à l'Association Diocésaine de Toulon-Fréjus de son intervention volontaire en demande aux côtés de la Commune de Sanary sur Mer ;

CONSTATONS l'absence d'assignation de Monsieur Louis DOSSETTO et **DISONS** n'y avoir lieu à référer à son égard ;

Vu la loi du 09 décembre 1905 et l'article 809 du Nouveau Code de Procédure Civile ;

ORDONNONS l'expulsion de Messieurs Gilbert de CARO et Gilles MAGNIER et toute personne de leur chef des lieux situés à Sanary sur Mer, Eglise Saint Nazaire dans les **05 JOURS** suivant la signification de la présente ordonnance, sous astreinte de **60,00 € (CINQUANTE EUROS)** par jour de retard et au besoin avec le concours de la Force Publique ;

Les **CONDAMNONS** à verser à chacun des demandeurs la somme de **200,00**

€ (DEUX CENTS EUROS) au titre de l'article 700 du Nouveau Code de Procédure Civile et les **CONDAMNONS** solidairement aux dépens ;

Ainsi jugé et prononcé en audience publique des référés du Tribunal de Grande Instance de TOULON, le **DEUX JANVIER DEUX MILLE QUATRE**

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

MANDEMENT
En conséquence, la RÉPUBLIQUE FRANÇAISE mande en tant que de droit
A tous huissiers de justice sur ce requis de mettre le présent jugement en exécution et de signifier la présente ordonnance de la République par la voie de la justice de paix au domicile d'y tenir la main ;
A tous Officiers de la Force publique de prêter main forte à l'exécution de la présente ordonnance ;
GROSSES CÉLÉRIE ET DÉLIVRÉE PAR LE GREFFIER EN CHARGE LE 02 JANVIER 2004



1- L'article 4 de la loi de 1905 : la création d'associations cultuelles pour assurer l'exercice du culte	30
a) Le principe posé par la loi de Séparation	30
b) L'échec de la loi pour le culte catholique	31
2- L'intervention de la loi de 1907 : la mise à disposition des églises aux fidèles et aux ministres du culte	31
B- L'exclusivité de la jouissance aux anciens cultes reconnus	32
1- La reconnaissance de la seule investiture épiscopale par le juge judiciaire.....	32
2- La reconnaissance de la seule investiture épiscopale par le juge administratif	34
§2 : Les occupations par des contestataires politiques : la remise en cause de l'exclusivité de l'affectation cultuelle	35
A- L'affectation exclusive au culte et aux fidèles catholiques.....	35
1- L'affectation exclusive, limitative et intégrale prévue par la loi de 1905 et par la jurisprudence	35
a) L'affectation exclusive au culte	35
b) Les dérogations possibles	37
✓ Pour les sonneries civiles	37
✓ Pour les églises classées ou inscrites : l'usage culturel.....	38
2- Les caractères de l'affectation	38
B- L'occupation des églises : du titre légal des fidèles à l'illégalité des contestataires	39
1- La nature de l'occupation exclusive de l'église par les fidèles et le desservant	39
a) Les positions doctrinales et politiques	39
b) Les positions jurisprudentielles.....	40
2- L'occupation illégale des églises par les contestataires	40
a) La constitution d'une occupation sans titre du domaine public	41
b) L'interdiction des réunions politiques dans les églises.....	41
CHAPITRE 2 ^{EME} : LA NECESSAIRE CONCILIATION DES POUVOIRS DE POLICE DU MINISTRE DU CULTES ET DES AUTORITES ADMINISTRATIVES	43
<i>Section 1 : Les prérogatives du ministre des cultes à l'intérieur de l'église</i>	43
§1 : La nature du pouvoir du ministre du culte : un pouvoir de police sacerdotale	43
A- Les sources du pouvoir de « police » du ministre des cultes	44
1- L'existence d'une police des cultes antérieurement à la loi de Séparation et consacrée par la loi du 18 germinal an X	44
a) L'exercice de la police des cultes.....	44
b) La protection juridique de la police des cultes par le recours pour abus	44
2- La « reconnaissance implicite » de la hiérarchie catholique : le fondement des prérogatives du ministre des cultes sous la Séparation	45
B- La nature ambiguë du pouvoir de police du ministre des cultes	46
1- Les divergences jurisprudentielles et doctrinales quant à l'emploi du terme « police »	46
a) Les positions jurisprudentielles.....	47
b) Les positions doctrinales.....	47
2- Un pouvoir de commandement et de discipline.....	48
a) L'impossible qualification juridique de pouvoirs de police administrative.	48
b) Des pouvoirs d'origine canonique reconnus juridiquement	48
§2 : Des prérogatives sacerdotales limitées.....	49
A- Le ministre des cultes, garant de la gestion domaniale des églises.....	49
1- Les pouvoirs du ministre des cultes sur l'église	49

2- Les pouvoirs de gestion domaniale du curé sur son église	49
a) Dans les églises non classées et non inscrites	49
✓ L'aménagement intérieur de l'église.....	49
✓ Le gardiennage de l'église	50
b) Des pouvoirs réduits dans les églises classées ou inscrites.....	50
B- Le ministre des cultes, garant de l'ordre et de la sécurité à l'intérieur de l'église	51
1- L'exclusivité du pouvoir de réglementation reconnue au profit du ministre des cultes.....	51
a) Par la Cour de cassation	51
b) Par le Conseil d'Etat	51
2- Les prérogatives attribuées au ministre des cultes dans le cadre de son pouvoir de réglementation	51
a) L'organisation des réunions à l'intérieur de l'église.....	52
b) Le maintien de l'ordre cultuel par le ministre des cultes	53
<i>Section 2 : Les pouvoirs des autorités administratives dans les églises</i>	<i>53</i>
§1 : Les pouvoirs des autorités administratives pour la conservation des églises.....	54
A- L'entretien de l'édifice cultuel	54
1- La faculté d'effectuer les travaux sur les édifices cultuels	54
a) La reconstruction des édifices détruits	54
b) Les travaux de réparation et d'entretien.....	55
2- La responsabilité des collectivités en cas de dommages.....	55
B- La police de la conservation du domaine et les lieux de culte	56
1- La police de la conservation dans les édifices du culte.....	56
a) La notion de police de la conservation.....	56
b) L'inexistence d'une telle police dans les édifices du culte	57
2- L'intérêt d'une police de la conservation dans les églises : la protection de l'intégrité matérielle de l'église.....	57
§2 : Les pouvoirs effectifs des autorités administratives dans les églises.....	58
A – Le caractère supplétif des pouvoirs de réglementation des autorités administratives à l'intérieur des églises	58
1- L'accès aux églises : obligation pour les autorités administratives de respecter l'affectation culturelle exclusive	58
a) La détention des clefs de l'église	58
b) L'accès aux églises classées ou inscrites	58
2- La réglementation des sonneries religieuses.....	59
B- L'exercice de la police administrative en cas de troubles à l'intérieur de l'église	61
1- La police de l'ordre public dans les églises	61
a) Les fondements légaux de la police de l'ordre public dans les églises	61
b) La fermeture de l'église et la suspension du culte par l'autorité administrative	61
2-La police des édifices recevant du public	62
CONCLUSION DU TITRE 1^{ER}	65
TITRE 2^{EME} : L'EXPULSION DES OCCUPANTS D'EGLISES.....	67
CHAPITRE 1 ^{ER} : LA PROCEDURE D'EXPULSION DES OCCUPANTS D'EGLISES.....	67
<i>Section 1 : Les différents procédés d'évacuation des occupants</i>	<i>67</i>
§ 1- La diversité des personnes compétentes pour demander l'expulsion	67
A- La dichotomie propriétaire – affectataire.....	67

1) La décision de mise en demeure de quitter les lieux : l'intervention prioritaire du ministre des cultes en tant qu'affectataire de l'église	68
2) La saisine du juge.....	68
a) La saisine par la collectivité propriétaire	68
b) La saisine par le ministre des cultes.....	68
B- L'intervention des fidèles.....	69
1) La possibilité de contraindre l'administration propriétaire du domaine à agir contre les occupants	69
2) Les moyens de substitution des fidèles à l'administration pour agir contre les occupants	70
§ 2 – Le recours à l'exécution forcée de la décision d'expulsion : une solution possible	70
A- Les conditions restrictives du recours à l'exécution forcée	71
1- Les cas d'application de l'exécution d'office	71
a) L'absence de texte prescrivant l'exécution aux fins d'expulsion et l'existence de voies de droit	71
b) L'existence d'une urgence caractérisée	72
2- Les conditions d'emploi de l'exécution forcée	73
B- Les risques limités de l'exécution forcée	73
1- La responsabilité de l'administration en cas d'exécution irrégulière	73
2- L'exécution forcée et la voie de fait.....	73
a) La voie de fait.....	74
b) L'action en réintégration.....	74
<i>Section 2 : La dualité de compétence du juge pour le prononcé de l'expulsion.....</i>	<i>75</i>
§1- La compétence de principe du juge administratif.....	75
A - Les fondements de la compétence du juge administratif.....	75
1- L'article 8 de la loi de 1905 : fondement partiel de la compétence du juge administratif	75
a) Un fondement de la compétence du juge administratif : l'interprétation d'un acte administratif.....	75
b) Les associations diocésaines entrent-elles dans le champ de l'article 8 ? ...	77
2 La domanialité publique des églises comme corollaire de la compétence du juge administratif	77
a) Les hésitations jurisprudentielles antérieures à 1961 : la faible portée textuelle du fondement de la compétence administrative	77
b) L'évolution progressive de la compétence du juge administratif.....	77
B – Les multiples procédures possibles devant le juge administratif.....	79
1- Les recours devant le juge du fond	79
a) Les actions tendant à l'expulsion	79
b) Les actions en réparation en cas de non-exécution de la décision d'expulsion	79
2- Les recours devant le juge des référés	80
a) Le référé-liberté.....	80
b) Le référé conservatoire : une arme efficace pour l'évacuation des occupants	81
§2- La compétence dérogatoire du juge judiciaire	81
A- Les justifications de la compétence du juge judiciaire	81
1- L'expulsion des occupants : un litige entre particuliers.....	82
a) L'absence d'interprétation d'actes administratifs : une justification contestable	82

b) Des litiges intéressant le séjour illégal d'étrangers : une justification légale	82
2- Le juge judiciaire, gardien des libertés fondamentales	83
a) Le juge judiciaire et la voie de fait	83
b) Le juge judiciaire et l'article 66 de la Constitution.....	84
B- Les recours possibles devant le juge judiciaire	85
1- Les actions pétitoires et possessoires	85
a) L'interdiction de l'action pétitoire pour l'expulsion des églises.....	85
b) La possibilité d'une action possessoire.....	85
2- Le référé judiciaire	86
a) L'article 809 NCPC.....	86
b) Les pouvoirs du juge des référés.....	86
CHAPITRE 2 ^{EME} : LA DIFFICILE CONCILIATION DE LIBERTES FONDAMENTALES	89
<i>Section 1 : La mise en balance de libertés fondamentales</i>	89
§1- Les différentes libertés publiques en cause.....	89
A- La liberté de culte des fidèles et du ministre des cultes	89
1- Les fondements de la liberté de culte des fidèles et du ministre des cultes	89
2- Le contenu et la valeur juridique de la liberté de culte des fidèles et du ministre des cultes	90
a) La valeur juridique de la liberté de culte.....	90
b) Le contenu de la liberté de culte	90
B- Les libertés des occupants	90
1- Les libertés individuelles : liberté d'expression, droit d'asile et liberté de culte	91
a) La liberté de culte	91
b) Le droit d'asile	91
c) La liberté d'expression.....	92
2- Les libertés collectives : le droit de réunion	92
§2- La conciliation entre les libertés fondamentales	93
A- L'absence de hiérarchie entre les libertés fondamentales	93
1- L'hétérogénéité des classifications des libertés publiques.....	93
2- L'impossible hiérarchisation des libertés publiques	95
B- L'église : lieu d'exercice de quelle liberté ?.....	95
1- La disparition du droit d'asile dans les églises	95
2- L'existence légale et la protection pénale de la liberté de culte.....	96
a) La protection pénale de la liberté de culte	96
✓ La protection en droit pénal général.....	96
✓ La protection pénale en droit local.....	97
b) Les églises, lieux de culte	97
<i>Section 2 : L'évacuation de l'église et l'atteinte portée aux libertés fondamentales des occupants</i>	98
§1- L'approche nationale : le respect de l'ordre public et l'entrave aux libertés fondamentales.....	98
A- L'encadrement général de la réglementation des libertés publiques	98
1- L'obligation d'intervention de l'autorité administrative.....	98
2- Le nécessaire respect de règles fondamentales	99
a) L'interdiction de prévoir les moyens d'exécution.....	99
b) L'interdiction de supprimer une liberté	99
c) Le respect du principe d'égalité	100
B – La réglementation des libertés publiques et le maintien de l'ordre public	100

1- Le contrôle du juge sur la mesure de police	100
2- Les occupations d'églises et l'ordre public.....	101
§2- L'approche européenne: l'ingérence justifiée dans les libertés fondamentales des occupants	102
A- L'existence d'une ingérence dans les libertés fondamentales.....	102
1- L'intervention de la Cour européenne des droits de l'Homme.....	102
2- La vision parcellaire de la Cour sur les libertés en cause	102
B- La justification de l'ingérence	103
1- La réunion des critères permettant de justifier l'ingérence.....	104
a) L'existence d'un texte légal : la loi de Séparation	104
b) L'existence d'un but légitime	104
c) La nécessité d'une ingérence dans une société démocratique.....	105
2- Le contrôle du juge européen.....	105
CONCLUSION.....	107
BIBLIOGRAPHIE	109
ANNEXES.....	117
TABLE DES MATIERES	125

Collection des mémoires de l'Equipe de droit public

N°1 *Culte, culture et domanialité publique – L'organisation des concerts dans les églises.*

Elise Untermaier, sous la direction du Professeur Sylvie Caudal.

N°2 *L'adoption : un défi potentiel pour une Union européenne en mutation.*

Amélie Demange, sous la direction du Professeur Cyril Nourissat.

N°3 *L'octroi de Lyon, 5 fructidor an VIII – 28 avril 1816 – Les péripéties du rétablissement d'un impôt supprimé par la Révolution.*

Agathe Leclerc, sous la direction du Maître de Conférences Catherine Fillon.

N°4 *Occupations d'églises et droit public.*

Maëlle Perrier, sous la direction du Professeur Sylvie Caudal.

**Imprimé par le Service Édition
de l'Université Jean Moulin Lyon 3**