

Dispositif légal de subventionnement de l'ADEME et loi de 1905

Lire les conclusions de :

Cathy Schmerber

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Fanny Tarlet

La carte (de la laïcité) et le territoire (de l'environnement) : vers une réécriture de la règle de non-financement des associations à objet culturel ?

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 09LY00186 – 17 septembre 2010 [↗](#)

Arrêt annulé en cassation : voir CE - 26 novembre 2012 N°344378

INDEX

Mots-clés

Laïcité, Séparation Eglises-Etat, Liberté de religion, Egalité, Interdiction des discriminations, Financement des cultes, CEDH, Lieu de culte, Protection de l'environnement, ADEME, Loi 1905, Association culturelle, Congrégation religieuse, Conseil régional, Subvention

Rubriques

Aides publiques et économie, Libertés fondamentales

Résumé Conclusions du rapporteur public Note d'avocat

Note universitaire Note universitaire

Résumé

¹ Le Conseil d'Etat juge que les dispositions de l'article L. 131-3 du code de l'environnement n'ont ni pour objet, ni pour effet, de déroger aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905 ; dès lors, en jugeant que, par ces dispositions, le législateur avait autorisé l'ADEME à accorder des subventions à toute personne physique ou morale, y compris à une personne ayant des activités culturelles, sans qu'y fassent obstacle les dispositions des articles 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905, la CAA de Lyon a commis une erreur de droit.

² Il résulte des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 que l'ADEME, établissement public de l'Etat, ne peut, dans le cadre de ses missions, accorder aucune subvention, à l'exception des concours pour des travaux de réparation d'édifices culturels, aux associations culturelles au sens du titre IV de cette loi ; il lui est également interdit d'apporter une aide quelconque à une manifestation qui participe de l'exercice d'un culte ; elle ne peut accorder une subvention à une association qui, sans constituer une association culturelle au sens du titre IV de la même loi, a des activités culturelles, qu'en vue de la réalisation d'un projet, d'une manifestation ou d'une activité qui ne présente pas un caractère culturel et n'est pas destiné au culte et à la condition, en premier lieu, que le soutien de ce projet, cette manifestation ou cette activité s'inscrive dans le cadre des missions d'intérêt général qui lui ont été confiées par le législateur et, en second lieu, que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que la subvention est exclusivement affectée au financement de ce projet, de cette manifestation ou de cette activité et n'est pas utilisée pour financer les activités culturelles de l'association ;

³ Il ressort des pièces du dossier que, dans le cadre du « plan bois-énergie 2000-2006 », destiné à développer la production et l'utilisation d'énergie renouvelable, l'ADEME, associée à treize régions et départements, menait notamment des actions d'aide à la décision d'installation de chaudières collectives et de versement de subventions incitant à l'acquisition de chaudières à bois ; que la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval qui, sans être une association culturelle au sens de la loi du 9 décembre 1905, a des activités culturelles, a demandé à bénéficier d'une aide à ce titre afin de réaliser une étude de faisabilité en vue de l'installation d'une chaufferie-bois ; ce projet ne présentait pas un caractère culturel et n'était pas destiné au culte ; le soutien de ce projet, qui s'inscrivait dans la conduite du programme « bois-énergie » mené

notamment par l'ADEME, entrant dans le cadre des missions d'intérêt général confiées à l'agence par le législateur ; le versement des subventions accordées dans le cadre du programme s'accompagnait de la conclusion de conventions permettant de garantir que les subventions étaient exclusivement affectées au financement du projet ; par suite, la subvention n'aurait pu être utilisée pour financer les activités culturelles de l'association ; dès lors, que les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 ne faisaient pas obstacle à ce que l'ADEME attribuât une subvention à la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval afin de réaliser une étude de faisabilité en vue de l'installation d'une chaufferie-bois ; par suite, en refusant d'attribuer une telle subvention à cette communauté au seul motif que la loi du 9 décembre 1905 y faisait obstacle, le délégué régional de l'ADEME a entaché sa décision d'erreur de droit.

Arrêt CAA Lyon : annulé

4 Le code de l'environnement autorise l'ADEME à accorder des aides ou subventions à toutes personnes physiques ou morales, y compris celles ayant des activités culturelles, sans qu'y fasse obstacle la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat.

5 Aux termes de l'article L. 131-3 II du code de l'environnement, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'Energie (ADEME) exerce des actions dans des domaines tels que la prévention et la lutte contre la pollution de l'air et la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables.

6 L'article L. 131-6 du même code dispose que l'agence « peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables » dans le cadre des missions qui lui incombent. Ces dernières dispositions législatives permettent à l'ADEME « d'accorder des aides ou subventions à toutes personnes physiques ou morales, y compris celles ayant des activités culturelles ». Les dispositions des articles 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 prohibant le versement de subventions par des personnes publiques à des associations culturelles ne font donc pas obstacle à ce que la Communauté des Bénédictins puisse bénéficier du versement par l'ADEME d'une subvention pour la réalisation d'une étude de faisabilité d'un projet d'installation d'une chaufferie-bois destinée à chauffer les bâtiments de l'Abbaye, dès lors qu'une telle opération concourt à la satisfaction des objectifs légalement assignés à l'ADEME. Le refus de subvention opposé par cette dernière à la Communauté des Bénédictins est donc illégal. En revanche, il n'existe aucune disposition législative autorisant la région à accorder des aides ou subventions à toutes personnes physiques ou morales, y compris celles ayant des activités culturelles. Les dispositions précitées des articles 2 et 19 de la loi du 9 décembre

1905 s'opposent donc à ce que la Communauté des Bénédictins puisse recevoir des subventions publiques du Conseil régional Bourgogne pour la réalisation de la même opération.

Conclusions du rapporteur public

Cathy Schmerber

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5785](https://doi.org/10.35562/alyoda.5785)

¹ Telle est la question de principe qui vous est posée, d'une part, par la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et, d'autre part, par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

² Cet établissement public a en effet décidé, dans le cadre des missions qui lui sont confiées par le code de l'environnement, de refuser de faire droit aux demandes d'attribution de subvention d'opérations visant à réaliser des économies d'énergie ou de matières premières ou à développer l'utilisation d'une source d'énergie renouvelable, dès lors que ces demandes sont présentées par des établissements ayant une activité essentiellement culturelle. L'ADEME estime en effet que l'octroi d'une aide à de tels établissements serait contraire aux dispositions de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, aux termes desquelles : "*La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte*".

³ Votre décision est d'autant plus attendue que deux des tribunaux administratifs du ressort de votre cour ont adopté des positions radicalement opposées :

⁴ - La Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval a contesté devant le juge administratif les décisions de l'ADEME et de la région Bourgogne lui refusant l'octroi d'une subvention en vue de la réalisation d'une étude de faisabilité de son projet d'installation d'une chaufferie-bois dans les locaux de l'abbaye ; elle relève appel des jugements en date du 11 décembre 2008, par lesquels le tribunal administratif de Dijon a rejeté ses requêtes.

⁵ - Sur requête de la Chartreuse de Portes, le tribunal administratif de Lyon a, par jugement du 26 mars 2009, annulé la décision en date du 9 novembre 2006 par laquelle l'ADEME a refusé d'allouer à cet établissement de la congrégation de l'ordre des Chartreux une subvention en vue de la mise en place d'une chaudière automatique à bois déchiqueté. C'est le jugement dont l'ADEME relève appel.

⁶ Les requêtes d'appel étant parfaitement symétriques dans leur présentation, nous vous proposons nos conclusions communes à ces trois affaires, sans distinction des moyens invoqués, ni de l'examen de la recevabilité des requêtes ou de la régularité des jugements attaqués, qui ne sont pas discutés et ne posent aucune difficulté particulière.

7 S'agissant du fond, la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval, d'une part, et la Chartreuse de Portes, d'autre part, soutiennent tout d'abord, certes du bout de la plume pour la première, qu'une congrégation relève du Titre III de la loi du 1er juillet 1901 et non de la loi du 9 décembre 1905.

8 Saisi d'un contentieux portant sur les conditions de rémunération des membres d'une congrégation, le Conseil d'Etat a accepté d'examiner le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 (CE 27 juillet 2001 n° 215550, *syndicat national pénitentiaire Force ouvrière - direction et autres* ») .Voir également l'arrêt de votre cour du 24 mai 2006 n° 02LY00404 « M. C. ».

9 Venons-en, ensuite, à l'argument tiré de ce que les refus de subvention opposés à la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et à la Chartreuse de Portes seraient constitutifs d'une discrimination fondée sur les convictions religieuses des membres de ces congrégations, discrimination illégale, car inconstitutionnelle et contraire à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

10 Les décisions de l'ADEME portant refus de subvention porteraient une atteinte illégale à la liberté religieuse telle qu'elle est notamment garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et par les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, dans son article 14, seul ou combiné avec les articles 9 et 1er du 1er protocole additionnel.

11 Rappelons que l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 à laquelle renvoie le Préambule de la Constitution dispose que : "*Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi*".

12 L'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit quant à lui à son paragraphe 1 que : "*Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique [...] la liberté 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.*"

13 Il précise à son paragraphe 2 que "*La liberté de manifester sa religion ou ses convictions 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 publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publique, ou à la protection des droits et libertés d'autrui*", l'article 14 de la même convention

garantissant la jouissance des droits et libertés, sans distinction fondée notamment sur la religion. Nous vous épargnerons le rappel de la lettre de l'article 1er du 1er protocole additionnel, dont l'invocation est seulement justifiée par le caractère patrimonial qui peut s'attacher à une décision de nature pécuniaire telle une subvention et aux conséquences du refus.

¹⁴ Si la Cour européenne des droits de l'Homme adopte une lecture extensive des stipulations de l'article 9, elle distingue néanmoins entre les différentes composantes de la liberté religieuse : la liberté de croyance est absolue et constitue, selon les juges de Strasbourg, le fondement d'une société démocratique et pluraliste (par exemple CEDH 25 mai 1993 « K.c/ Grèce ») ; la liberté de manifester sa religion peut être aménagée et encadrée dans la stricte mesure nécessaire aux exigences de la vie en société et en particulier à la préservation de l'ordre public (par exemple CEDH 26 septembre 1996 « M. c/ Grèce »), mais aussi la protection des droits et libertés d'autrui.

¹⁵ Alors qu'est mis en doute le respect, par des décisions fondées sur l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, des principes ainsi consacrés, il ne faut pas oublier l'article 1er de cette loi, qui dispose que « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* ». L'article 2, ici en cause, déroge lui-même à l'interdiction de financement des cultes qu'il édicte en prévoyant que « *Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons.* » : l'article 2 assure ainsi la liberté religieuse à certaines catégories de personnes, limitant le champ des restrictions qu'il impose.

¹⁶ Cet article 2 de la loi de 1905 est l'expression du principe de neutralité de l'Etat et des collectivités publiques, l'interdiction de ne subventionner aucun culte leur assurant par la même à tous l'égalité juridique. Les restrictions ainsi prévues par l'article 2, qui visent à garantir la laïcité et à assurer la neutralité de l'Etat et des collectivités publiques, ne sont pas disproportionnées au regard de cet objectif.

¹⁷ Il a ainsi été jugé « qu'il ne ressort pas des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 (dans ses articles 1 et 2), qui rappellent d'ailleurs le principe de liberté des cultes, qu'elles seraient incompatibles avec la convention européenne des droits de l'homme » (CAA Marseille 21 décembre 2007 n° 06MA03165, *commune de Montpellier* ») .

¹⁸ Les décisions portant refus de subvention n'ont quant à elles ni pour objet, ni pour effet de remettre en cause les convictions religieuses des membres des congrégations concernées et ne les empêchent pas

de manifester ces convictions dans des conditions librement déterminées, de sorte qu'elles ne portent donc aucune atteinte à la liberté religieuse telle qu'elle est garantie en droit interne comme en droit international. Il ne pourrait éventuellement en aller autrement que si la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et la Chartreuse de Portes établissaient que les refus de subvention compromettent gravement leur situation financière et menacent leur pérennité, ce qui n'est pas même soutenu en l'espèce.

19 La rupture du principe d'égalité est également invoquée, au motif que des subventions de même nature ont été accordées à d'autres congrégations ; plusieurs documents sont versés au dossier pour étayer cette affirmation. Si vous deviez consacrer la légalité des refus de subventions litigieux fondés sur l'interdiction générale de subventionner les cultes, posée par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et la Chartreuse de Portes ne pourraient utilement se prévaloir de ce que d'autres congrégations ont bénéficié illégalement de décisions plus favorables.

20 Il reste à examiner la question la plus délicate, selon nous, puisqu'elle concerne le sens et la portée de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

21 Vous pourrez tout d'abord, pour ce qui concerne les décisions de l'ADEME, vous interroger comme nous l'avons fait sur l'articulation entre les dispositions de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 et les dispositions législatives du code de l'environnement constituant le fondement juridique des subventions en litige, au regard du principe selon lequel « la loi spéciale postérieure prime sur la loi générale à laquelle elle déroge ».

22 En vertu de ce principe, qui est une des modalités de résolution d'un conflit de normes juridiques dans le temps, les dispositions législatives du code de l'environnement trouveraient à s'appliquer comme dérogeant à la loi générale plus ancienne, sans qu'il soit besoin d'interpréter celle-ci, comme vous y invitent les parties.

23 Il ne fait pas de difficulté de qualifier de « loi générale » au sens de ce principe, l'interdiction de subventionnement des cultes posé par l'article 2 de la loi de 1905. Il nous semble plus délicat de déterminer la notion de « loi spéciale » et, après réflexion, nous pensons que les dispositions législatives du code de l'environnement susceptibles de primer sur celles de l'article 2 de la loi de 1905 ne constituent pas une telle « loi spéciale ».

24 Ces dispositions sont les suivantes : l'article L. 131-3 II du code de l'environnement prévoit d'une part que : "*L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestations de*

services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants : 1° La prévention et la lutte contre la pollution de l'air (...) 4° La réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables" ; l'article L. 131-6 du même code prévoit d'autre part que : "L'agence peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables" .

25 Le principe selon lequel « la loi spéciale prime sur la loi générale plus ancienne » est issu du droit civil, mais est également appliqué par le juge administratif, même si les exemples ne sont guère nombreux.

26 Il nous semble, en l'espèce, que la qualification de « loi spéciale » des dispositions précitées du code de l'environnement se heurte à la circonstance que ces dispositions interviennent dans une matière qui n'est pas celle de la loi de 1905 et qu'elles ne sauraient être regardées comme dérogeant à l'article 2 de la loi de 1905, sauf à considérer que tout dispositif de subventionnement ou de participation financière mis en place par des dispositions législatives plus récentes devra être considéré comme une loi spéciale dérogeant à la loi générale plus ancienne. Le problème de l'articulation des deux lois en cause se pose eu égard aux personnes concernées par leurs dispositions, or le dispositif législatif prévu dans le code de l'environnement est précisément général et non spécial par les bénéficiaires qu'il vise.

27 Un seul exemple devrait vous convaincre de ce que l'application du principe en cause suppose une intervention des lois en conflit dans un même domaine, il s'agit de l'exemple des règles applicables à la communication des documents administratifs. Le législateur est intervenu par deux fois, en 2005 puis en 2009, pour préciser les relations entre la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, et l'obligation de communication de certains documents au titre du code général des collectivités territoriales. Les dispositions législatives de ce code étaient plus larges dans le contenu des documents concernés, mais plus restrictif quant au nombre des bénéficiaires du droit d'accès et à ses modalités de mise en œuvre, mais elles intervenaient dans le même domaine. La question de l'articulation de telles dispositions spéciales avec la loi générale de 1978 s'est encore posée récemment pour l'application de l'article 2121-26 du code général des collectivités territoriales (voir les conclusions du rapporteur public, Julien Boucher sous l'arrêt du CE du 10 mars 2010 n° 303814, *commune de Sète*).

28 Ce n'est donc pas dans l'application du principe selon lequel « la loi spéciale postérieure prime sur la loi générale à laquelle elle déroge », que les litiges qui vous sont aujourd'hui soumis trouveront leur solution.

29 La Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et la Chartreuse de Portes affirment ensuite que si l'article 2 de la loi de 1905 interdit de subventionner les cultes, ses dispositions n'interdisent pas, par principe, tout versement de fonds et, en particulier, ne font pas obstacle au versement d'une subvention lorsque celle-ci a pour objet la réalisation d'un projet d'intérêt général, détachable de l'exercice du culte.

30 S'il est acquis que le principe de séparation entre l'Etat et les cultes n'exclut pas les concours financiers, les exceptions à l'article 2 de la loi de 1905 sont limitativement et expressément prévues par la loi de 1905 elle-même (par exemple pour les services d'aumôneries ou la prise en charge par les collectivités publiques des charges d'entretien et de conservation des édifices culturels leur appartenant, classés ou non MH).

31 La question qui vous est posée aujourd'hui est toute autre, puisqu'il vous est demandé de procéder à une lecture constructive de la loi de 1905, par la prise en compte de l'intérêt général de l'objet de la subvention, lecture vers laquelle la jurisprudence aurait, vous dit-on, déjà évolué. Cette lecture constructive suppose de faire prévaloir le critère matériel de la destination de la subvention sur le critère organique du destinataire des fonds.

32 Il s'agit du raisonnement adopté par le tribunal administratif de Lyon dans le jugement attaqué du 26 mars 2009, les premiers juges ayant considéré que le principe posé par l'article 2 « ne fait pas obstacle à ce que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie verse, conformément à sa mission, à un établissement ayant une activité essentiellement culturelle une aide dont l'objet est de contribuer à la réalisation d'une opération qui présente un caractère d'intérêt général et non de subventionner l'exercice du culte ».

33 L'appréciation de l'intérêt général du projet qui fait l'objet de la subvention ne vous retiendra guère : l'intérêt général des missions poursuivies par l'ADEME n'est pas discuté et ne fait pas de doute, en particulier, l'intérêt général des mécanismes incitatifs mis en place pour favoriser la prévention et la lutte contre la pollution de l'air, ou la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables. Nul besoin de s'attarder, donc, sur l'objectif d'intérêt général, auquel il est évident que doivent répondre les subventions publiques.

34 Le principe d'interdiction de financement posé par l'article 2 de la loi de 1905 est également imparable si la subvention vise directement l'exercice du culte (voir CAA Nancy 5 juin 2003 n°99NC01589 « commune de Montaulin », pour l'illégalité de la prise en charge par la commune des dépenses d'électricité générées par l'usage de l'église en vue de l'exercice du culte).

35 Qu'en est-il en l'espèce ?

36 Dans son jugement attaqué du 9 décembre 2008, le tribunal administratif de Dijon rappelle qu'aux termes de l'article 1er de ses statuts, la communauté des Bénédictins de Saint Joseph de Clairval s'assigne pour but, « selon la règle de Saint-Benoît précisée par ses Constitutions et sous la vigilance de l'évêque de Dijon, de vaquer à la prière liturgique et à l'oraison, d'accueillir les hôtes pour les retraites spirituelles et de pourvoir à la subsistance de ses membres par le produit de son travail » : les premiers juges en déduisent que ce groupement poursuit ainsi, au moins en partie, des activités culturelles.

37 Compte tenu du raisonnement adopté, le tribunal administratif de Lyon n'a quant à lui pas eu à se prononcer sur cette question s'agissant de la Chartreuse de Portes.

38 Aux termes de ses statuts, l'ordre des Chartreux, congrégation dont relève la Chartreuse de Portes, « a pour but d'assurer la continuation, dans le travail, la méditation et la prière, de l'œuvre fondée en 1084 par Saint Bruno (...), le Chartreux devant se consacrer dans la solitude et le silence à une vie de prière et de pénitence ».

39 Dans leurs écrits, l'ADEME et la Région Bourgogne mettent en avant l'objet exclusivement culturel des congrégations concernées, tel qu'il résulte de leurs statuts, mais le jugement du Tribunal administratif de Dijon vise non pas l'objet, mais les activités de la communauté des Bénédictins de Saint Joseph de Clairval, qui peuvent être pour parties non culturelles. Il en va de même pour la Chartreuse de Portes.

40 Il n'est pas contesté par l'ADEME que les équipements faisant l'objet des subventions litigieuses n'étaient pas destinés au chauffage du lieu de culte lui-même, mais à celui des bâtiments destinés à l'hébergement des moines et des hôtes de passage, ainsi qu'aux locaux affectés au travail. Les documents relatifs aux demandes de subvention mentionnent, sans plus de précision, des équipements destinés à chauffer « différents bâtiments ».

41 La jurisprudence définit l'exercice d'un culte comme « la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques » (voir par exemple CE 4 février 2008 n°293016, *association de l'Eglise Néo apostolique de France* » ou [l'avis CE, Assemblée du 24 octobre 1997 n°187122 association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom](#)).

42 Il a été jugé, à l'occasion d'un litige fiscal, que des locaux affectés pour les uns à l'accueil, la surveillance et la formation religieuse des enfants pendant les offices, et pour d'autres à usage de secrétariat, bibliothèque, réunions et bureaux des pasteurs, ne peuvent être regardés comme étant affectés à l'exercice du culte ([CAA Bordeaux](#)

14 octobre 2004 n°01BX00317 association Assemblées de Dieu de la Gironde à rapprocher d'un arrêt de votre Cour du 12 juin 2003 n°98LY01345, association Centre Evangélique retenant l'affectation de l'ensemble d'un bâtiment à l'exercice du culte en constatant qu'une salle est utilisée pour les offices religieux destinés aux adultes et que d'autres locaux sont utilisés, notamment durant les offices, pour l'accueil des enfants et l'organisation de cérémonies religieuses à leur intention) .

43 Compte tenu des éléments dont vous disposez, vous pourriez donc admettre que l'objet de la subvention n'est pas directement et exclusivement destiné à l'exercice du culte. Il en constitue toutefois un accessoire certain et n'y est pas totalement étranger, compte tenu de la fréquentation des bâtiments par les moines et les hôtes venus en retraite.

44 Faut-il alors, comme le soutiennent les congrégations concernées, distinguer, alors que leur objet est cultuel sinon exclusivement du moins pour partie, selon que les activités visées par le financement sont, au cas par cas, directement liées à l'exercice du culte ?

45 Nous ne le pensons pas.

46 La communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et la Chartreuse de Portes vous demandent de relativiser la portée de la décision rendue par le Conseil d'Etat dans l'affaire « Commune de Saint-Louis de la Réunion c/ Association Siva Soupramanien de Saint-Louis », en faisant notamment valoir son ancienneté et le contexte particulier de l'affaire, mais cet arrêt de Section du 9 octobre 1992 n'a pas été véritablement remis en cause et les principes qu'il dégage nous paraissent, au contraire, toujours et pleinement applicables. Comme le fait valoir le commissaire du gouvernement dans l'arrêt - sur lequel nous reviendrons - rendu par votre Cour en formation plénière voir CAA Lyon le 26 juin 2007, *fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône et autres* les raisons qui sous-tendent le raisonnement du Conseil d'Etat dans cette affaire sont suffisamment fortes pour qu'elles ne puissent être remises en cause.

47 Ces raisons sont largement exposées et détaillées dans les conclusions de Frédéric Scanvic sous l'arrêt de 1992 :

- l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 a une portée générale et conduit à une interprétation restrictive des dérogations qu'elle comporte à l'interdiction de verser des subventions ;

- au plan pratique, il serait difficile d'assurer, au-delà d'un versement de fonds très ciblé comme en l'espèce, le contrôle de l'utilisation des subventions ;

- une subvention, même affectée à une activité non culturelle, permet indirectement de dégager une ressource pour l'exercice du culte.

48 La formation plénière de votre cour a rendu son arrêt du 26 juin 2007 sur conclusions contraires du commissaire du gouvernement. Comme le rappelle l'ADEME, cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

49 En attendant son issue, et alors que la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et à la Chartreuse de Portes s'en prévalent, nous pensons que la solution retenue par votre Cour pour la participation de la ville de Lyon au financement de l'aménagement de la basilique de Fourvière en faveur de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite n'est, en tout état de cause, pas transposable au cas d'espèce : la fréquentation de la basilique, à des fins touristiques, par des personnes extérieures au culte à en effet été déterminante dans cette solution.

50 D'autres arrêts cités par la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et à la Chartreuse de Portes ne nous paraissent pas davantage de nature à remettre en cause l'arrêt « Siva Soupramanien de Saint-Louis » de 1992.

51 Ainsi, dans l'affaire à l'origine de l'arrêt précité du CE du 27 juillet 2001 n° 0215550 *syndicat national pénitentiaire Force ouvrière - Direction et autres*, c'est l'activité même exercée par les membres de la congrégation pour les besoins du service public pénitentiaire qui présentait un caractère d'intérêt général : dans notre espèce, ce n'est pas l'activité des membres de la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et de la Chartreuse de Portes qui participe aux objectifs poursuivis par l'ADEME et définis dans le code de l'environnement. Cette jurisprudence de 2001 n'est donc pas transposable.

52 De même, lorsque est invoqué l'arrêt *commune de Sultz*, rendu par la CAA de Nancy le 6 mars 2008 sous le n°07NC00083, qui se fonde sur l'objectif confessionnel essentiellement poursuivi par les organisateurs d'un pèlerinage pour dénier l'intérêt général de la commune ayant décidé le versement d'une subvention, cette décision ne peut faire l'objet de l'a contrario que veulent vous faire admettre les congrégations concernées.

53 Dans votre arrêt du 21 avril 2009, *association communauté Sant'Egidio France*, également cité, vous avez pris soin de relever que « l'objet statutaire de l'association n'est pas culturel » et de préciser que les circonstances que cette association est d'obédience catholique, et est liée à une association étrangère qui présenterait un caractère culturel, ou que ses membres se réuniraient, entre eux, pour prier, n'établissent pas qu'elle aurait des activités culturelles » : situation là encore différente de celles de la communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et de la Chartreuse de Portes, dont les activités sont au moins partiellement culturelles, ainsi que leur objet statutaire.

54 Compte tenu de ce qui précède, nous vous proposons donc de considérer que l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 doit être lu comme visant la structure d'accueil et non l'objet du financement en cause, sans distinction, sans découpage, des activités du demandeur selon leur nature culturelle ou non.

55 Les congrégations concernées font valoir l'évolution du contexte historique et la nécessité de faire évoluer la loi du 9 décembre 1905 : cette loi a contribué, avec d'autres dispositions, à la mise en place d'un équilibre qui a permis d'apaiser les tensions dans la société française. L'évolution du contexte et des mentalités est incontestable, mais des débats récents relatifs à d'autres problématiques que celle du financement des cultes témoignent du caractère toujours sensible des questions touchant à la laïcité. C'est au législateur qu'il appartient d'assouplir le régime applicable pour apporter à la loi de 1905 et, en particulier à son article 2, les aménagements éventuellement nécessaires. C'est ce que suggère d'ailleurs le rapport de la commission Machelon sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, remis au gouvernement en septembre 2006.

56 Si vous nous suivez, vous considérerez que, sur le fondement de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, l'ADEME ne pouvait faire droit aux demandes de subvention présentées par la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et à la Chartreuse de Portes sur le fondement des dispositions des articles l'article L. 131-3 et suivants du code de l'environnement.

57 Vous confirmerez alors le raisonnement du tribunal administratif de Dijon et rejetterez les deux requêtes de la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval.

58 Vous infirmerez, en revanche, le jugement rendu le 26 mars 2009 par le tribunal administratif de Lyon et, par l'effet dévolutif de l'appel, vous aurez alors à examiner les moyens invoqués par la Chartreuse de Portes.

59 Nous ne reviendrons pas sur les moyens déjà examinés tirés de ce que la Chartreuse de Portes ne relèverait pas de la loi du 9 décembre 1905, de la violation de la méconnaissance des principes constitutionnels et de ceux garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés individuelles, et de la rupture d'égalité.

60 Vous écarterez sans difficulté le moyen tiré de ce que la décision litigieuse du 9 novembre 2006 est entachée de détournement de procédure au motif que la subvention a été refusée en considération de la personne, dès lors que la loi de 1905 vise, précisément, une catégorie de bénéficiaires potentiels, qu'elle exclut de l'octroi des financements publics.

61 Enfin, vous écarterez comme manquant en fait le moyen tiré de ce que la décision du 9 novembre 2006 par laquelle l'ADEME a refusé d'allouer à la Chartreuse de Portes une subvention en vue de la mise en place d'une chaudière automatique à bois déchiqueté, serait insuffisamment motivée.

62 Par ces motifs, nous concluons au rejet des requêtes n° 09LY00186 et s. présentées par la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval, à l'annulation du jugement du TA de Lyon du 26 mars 2009 et au rejet des conclusions de la Chartreuse de Portes dirigées contre la décision de l'ADEME du 9 novembre 2006.

Note d'avocat

Subvention publique et activité culturelle : la loi de 1905 à l'épreuve du droit de l'environnement

Antonielle Jourda

Avocate au Barreau de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5786](https://doi.org/10.35562/alyoda.5786)

¹ *Souvent mise à l'épreuve à maintes occasions dans le cadre des activités « classiques » des personnes morales de droit public (culturelle, patrimoniale, ...), la loi de 1905 prohibant les subventions publiques aux associations culturelles ne pose pas un principe absolu. C'est en substance ce que la Cour Administrative d'Appel de Lyon vient de juger à l'aune du droit de l'environnement et des aides publiques qu'il prévoit.*

² Les occupations spirituelles de la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval, congrégation religieuse dont le but est notamment de vaquer à la prière liturgique et à l'oraison, ne l'éloignent toutefois pas des contingences du siècle puisqu'elle envisageait d'installer dans ses locaux une chaufferie-bois.

³ Elle a donc sollicité pour ce faire une subvention auprès de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui lui a opposé une décision implicite de refus.

⁴ L'ayant contestée avec succès devant le Tribunal Administratif de Lyon, l'ADEME a fait appel du jugement en soutenant notamment que l'article 2 de la loi du 5 décembre 1905, prohibant le versement de subventions publiques aux associations ayant une activité culturelle, faisait obstacle à l'octroi de l'aide financière sollicitée qui ne pouvait non plus entrer dans le champ des exceptions prévues à l'article 19, au titre des sommes allouées pour les réparations des édifices culturels.

⁵ Toutefois, et c'est là l'intérêt de cette décision, la Cour Administrative d'Appel de Lyon a considéré que l'on ne saurait appliquer et interpréter la loi de 1905 indépendamment des autres dispositions législatives et, en l'occurrence, des articles du code de l'environnement relatif aux actions de l'ADEME.

⁶ Or, l'article L131-3 II dudit code indique que l'ADEME « *exerce des actions notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestations de service, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants : 1° La prévention et la lutte contre la pollution de l'air (...) 4° La réalisation d'économie d'énergie et de matières*

premières et le développement des énergies renouvelables. ».

L'article L131-6 du même code dispose en outre que l'ADEME peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables.

7 Par suite, la Cour Administrative d'Appel a considéré que par ces dernières dispositions le législateur autorisait l'ADEME à accorder des aides ou des subventions à toutes personnes physiques ou morales, y compris celles ayant des activités culturelles, et ce sans qu'y fassent obstacle les dispositions des articles 2 et 19 de loi de 1905 prohibant le versement des subventions par des personnes publiques à des associations culturelles.

8 Dès lors que la demande de subventions présentée par la communauté religieuse avait pour objet une opération concourant à la satisfaction des objectifs assignés à l'ADEME par le législateur, c'est à bon droit que les premiers juges ont pu annuler le refus de versement de la subvention sollicitée.

9 Il résulte donc de cet arrêt qu'en présence d'un texte de loi autorisant expressément une personne publique à subventionner des personnes physiques et morales, sans autre restriction et notamment sans restrictions quant à la nature culturelle de l'activité qu'elles exercent, les dispositions de la loi de 1905 s'effacent.

10 A contrario, la Cour Administrative d'Appel de Lyon, dans un litige connexe, a validé le refus opposé par le Conseil Régional de Bourgogne à la demande de subvention présentée par la congrégation des Bénédictins pour financer une étude de faisabilité de chaudière-bois. En effet, aucune disposition législative n'autorisant la Région à accorder des aides ou subventions à des personnes physiques ou morales, y compris celles ayant des activités culturelles, la congrégation religieuse ne pouvait prétendre à une subvention publique qui constituerait une subvention à un culte interdite par la loi de 1905, et ce indépendamment de l'objet même de la subvention.

11 En conclusion, dans un domaine donnant souvent lieu à controverse, ces arrêts proposent une lecture renouvelée des principes de la loi de 1905 prohibant les subventions publiques à un culte : à suivre le raisonnement de la Cour, ils ne sont pas absolus et peuvent connaître des exceptions, indépendamment de celles prévues dans la même loi, dès lors que les intentions du législateur résultent clairement d'un texte de même valeur. La Cour n'a pas eu en l'espèce à se prononcer sur l'objet même de la subvention, qui, il est vrai, ne prêtait guère à débat, et s'est contentée de s'assurer qu'il se rattachait bien aux compétences de l'ADEME. Mais qui oserait dire que le développement durable doit rester un vœu pieu ?

Note universitaire

Les associations culturelles à l'épreuve du principe de laïcité

Laurent Eck

Maître de conférence de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5787](https://doi.org/10.35562/alyoda.5787)

¹ La loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, à l'origine du principe de laïcité à la française, connaît une application significative dans l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 17 septembre 2010. Cependant, l'interdiction de subventionnement des associations culturelles de la part des collectivités publiques, consubstantiel au principe de laïcité, soulève de nombreuses questions. Que faut-il entendre par association culturelle ? Les congrégations religieuses appartiennent-elles à cette catégorie ? Comment définir la notion de subvention interdite par la loi de 1905 ? Que penser des très (trop ?) nombreuses exceptions à l'interdiction du financement public des cultes ? Au-delà, cette règle est-elle compatible avec la liberté de religion et l'interdiction des discriminations ? L'affaire portée devant la Cour administrative de Lyon donne à réfléchir sur l'interdiction et les limites du financement public des activités culturelles ainsi que sur la compatibilité du principe de laïcité aux engagements internationaux souscrits par la France.

² Alors que le débat sur la laïcité revient périodiquement dans les médias, la Cour administrative d'appel de Lyon a démontré que la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État trouvait une application positive dans les prétoires.

³ A l'origine de l'affaire, la Communauté des Bénédictins de l'Abbaye de Saint Joseph de Clairval avait demandé une subvention au Conseil régional de Bourgogne pour réaliser une étude de faisabilité en vue de l'installation d'une chaufferie-bois. Cette demande a été rejetée sur le fondement principal de l'interdiction faite aux collectivités publiques d'accorder des financements aux associations culturelles en vertu de loi de 1905. Cette décision de la Région Bourgogne a été confirmée par le Tribunal administratif de Dijon par un jugement n° 0602770 du 9 décembre 2008.

⁴ La communauté religieuse a interjeté appel devant la cour administrative d'appel de Lyon contre le jugement de première instance. La requérante soutient principalement qu'en tant que congrégation elle n'est pas soumise à la loi de 1905 mais aux

dispositions de la loi de 1901 sur les associations. En outre, même à considérer que la loi de 1905 lui soit applicable, la requérante fait part du caractère particulier du projet, objet de la demande de subvention, qui n'a aucun lien avec l'exercice d'une activité culturelle. Aussi et principalement, une discrimination contraire aux normes internes et internationales est invoquée alors même que d'autres associations religieuses auraient été bénéficiaires de subventions similaires dans leur objet.

⁵ Cette affaire, aux atours juridiquement classiques, se révèle doublement intéressante. Elle soulève, en premier lieu, des questionnements sur le principe d'interdiction du financement public des activités culturelles posé par la loi de 1905 qui connaît de trop nombreuses exceptions nuisant à la clarté du dispositif. En second lieu et plus généralement, le principe de laïcité à la française pouvait être discuté à l'aune de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

I. – L'interdiction du financement public des activités culturelles et ses limites

⁶ L'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État pose le principe de non-reconnaissance des cultes par l'État et d'abstention financière des pouvoirs publics à leur égard : « *La République ne reconnaît, ne salarie, ni se subventionne aucun culte* ». Cette règle, posant les jalons du principe de neutralité de la puissance publique, a été appliquée avec force en l'espèce. En premier lieu, la requérante exerçait bien une activité culturelle et associative. En second lieu, en l'absence de dispositions législatives contraires, la Région de Bourgogne ne pouvait pas accorder de subvention.

A. – L'examen des activités culturelles et associatives de la requérante

⁷ La notion de culte visé par l'article 2 de la loi de 1905 ne bénéficie pas d'une acception légale. Le Conseil d'Etat dans un avis contentieux du 24 octobre 1997 a énoncé qu'il s'agit de « *la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques* » (C.E., Avis, Assemblée, 24 octobre 1997, association locale pour le culte des témoins de Jéhovah, n°187122) . Même si deux types de sens, l'un restrictif, l'autre extensif, se dégagent de l'interprétation jurisprudentielle du mot « culte » (en ce sens : WOEHLING (J.-M.), L'interdiction pour l'Etat de reconnaître et de financer un culte. Quelle valeur juridique aujourd'hui ?, *RDP*, 2006, p. 1633), en l'espèce les activités culturelles

de la requérante ne faisaient aucun doute. Le juge administratif d'appel cite le statut de la Communauté des bénédictins qui s'assigne « *selon la règle de Saint Benoit (...) de vaquer à la prière liturgique et à l'oraison, d'accueillir les hôtes pour les retraites spirituelles et de pourvoir à la subsistance de ses membres par le produit de son travail* ». En l'occurrence, la requérante ne contestait pas ses activités culturelles que la Cour rappelle à bon droit. Elle invoquait le fait que la subvention contestée n'était pas affectée à ces activités et que la communauté religieuse constituait une congrégation relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations, alors que, selon elle, la loi de 1905 n'était pas applicable aux congrégations.

8

Ce dernier argument était intéressant. La loi de 1901 relative au contrat d'association prévoit des dispositions spéciales, aux articles 13 et suivants du titre 3, s'agissant des congrégations religieuses. Ces dernières peuvent se voir reconnaître une existence légale avec octroi de la personnalité juridique. Or, la loi de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État énonce dans son article 18, à propos des associations pour l'exercice des cultes, que « *ces associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte devront être constituées conformément aux articles 5 et suivants du titre Ier de la loi du 1er juillet 1901. Elles seront, en outre, soumises aux prescriptions de la présente loi* ». Si l'on interprète strictement cet article, on peut penser qu'il ne fait référence qu'aux associations de droit commun visées par le premier titre de la loi et que, par conséquent, ne sont pas visées les fondations visées par le titre 2 et les congrégations régies au titre 3 de la loi. Cette appréciation conduirait ainsi à écarter du champ d'application de la loi de 1905 les congrégations religieuses, ce qui va à l'encontre des finalités de ce texte. Aussi, dans une interprétation fort logique, la cour administrative d'appel de Lyon rappelle que l'article 2 de la loi de 1905 s'applique également aux congrégations religieuses.

9

Une fois déterminé le caractère d'association culturelle de la Communauté bénédictine, il convenait de vérifier la réalité de l'interdiction de subventionnement.

B. – Le contrôle de la réalité de l'interdiction de subventionnement

10

L'article 2 de la loi de 1905 consacre le principe de prohibition de financement public des associations culturelles. En outre, cette règle d'abstention financière fait l'objet de multiples exceptions législatives et, partant, d'une jurisprudence peu prévisible pour le justiciable.

11

En effet, il existe une jurisprudence assez obscure concernant la définition de la subvention. Cette question n'apparaissait pas en l'espèce tant le dispositif d'aide financière institué par le Conseil régional de Bourgogne pour la réalisation d'une étude de faisabilité

en vue de l'installation d'une chaufferie-bois constituait une subvention. En outre, il devait être vérifié si ce type de financement constituait une dérogation au dispositif général.

12

La loi de 1905 mentionnait déjà des exceptions à la règle d'abstention financière, comme la possibilité de financer des activités d'aumôneries, l'affectation au culte de bâtiments publics, des exonérations d'impôts... Diverses dispositions législatives ont développé ces exceptions. La loi du 13 avril 1908 autorise les collectivités publiques à assurer la conservation et l'entretien des bâtiments de culte leur appartenant en vertu de la loi de 1905. De même, la loi du 25 avril 1942 a modifié l'article 19 de la loi de 1905 pour préciser que « *ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparation aux édifices affectés au culte public* ». Différentes lois poursuivent ce mouvement. Il est intéressant, à cet égard, de remarquer que la Communauté des bénédictins de l'Abbaye de Saint Joseph de Clairval a pu bénéficier d'une subvention de l'ADEME, validé par la CAA de Lyon le même jour que l'arrêt commenté, ayant pour objet de financer la réalisation d'une étude de faisabilité d'un projet d'installation d'une chaufferie-bois car « au terme de l'[article L. 131-6](#) du [code de l'urbanisme] : L'agence peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables ; que par ces dernières dispositions, le législateur a autorisé l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie à accorder des aides ou subventions à toutes personnes physiques ou morales, y compris celles ayant des activités culturelles, sans qu'y fassent obstacle les dispositions des articles 2 et 19 de la loi susvisée du 9 décembre 1905 prohibant le versement de subventions par des personnes publiques à des associations culturelles ».

13

En outre, comme on le remarque, ces exceptions sont parfois difficiles à connaître par avance et l'argumentation aurait pu porter sur un autre article de la loi de séparation des Églises et de l'État. En effet, on peut regretter que la Cour ne cite pas l'article 19 de la loi de 1905 qui dispose que les associations culturelles « *ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes* » et qui précise les dispositions générales de l'article 2. Cependant, la requérante citait, à l'appui de son argumentation, l'unique article 2 et la référence à l'article 19 aurait pu provoquer une confusion du fait que ce dernier ne vise pas expressément l'interdiction de subventionnement par les régions. La création tardive de cette collectivité territoriale explique cette omission et il va de soi que, par extension, les régions ont interdiction de subventionner les activités culturelles. On peut toutefois regretter ici que cet argument n'apparaisse pas d'autant que l'article 19 a été modifié en 2009 par la [loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de](#)

simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures et que le législateur aurait pu en profiter pour combler cette lacune.

14

Quoi qu'il en soit, le raisonnement de la Cour est logique. Son appréciation du caractère non dérogoire à la loi de 1905 du mécanisme de subventionnement régional la conduit à conclure que le refus de la subvention attaquée était parfaitement fondé. Au-delà de ces considérations techniques, l'arrêt commenté fait ressortir un débat fort intéressant sur la conventionnalité du principe de « laïcité à la française », ici en cause.

II. – Le rappel de la conventionnalité du principe de laïcité

15

Le juge administratif d'appel lyonnais s'attarde, dans son contrôle, sur la conformité du dispositif de la loi de 1905 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950. Il faut d'ailleurs noter qu'il rejette le contrôle de constitutionnalité de la loi en raison de son incompétence. La requérante aurait d'ailleurs pu soulever une question prioritaire de constitutionnalité comme, dans une affaire similaire, la Région Limousin a failli le faire devant la Cour administrative d'appel de Bordeaux avant finalement de se désister (CAA Bordeaux, 2^{ème} ch., n°10BX00634, 21 décembre 2010, Région Limousin). En l'espèce, la discussion de la conventionnalité du dispositif porte sur la liberté de pensée, de conscience et de religion et sur l'interdiction des discriminations prévues respectivement aux articles 9 et 14 de la C.E.D.H.

A. – La laïcité et la liberté de religion

16

La cour administrative d'appel de Lyon rappelle les termes de l'article 9 de la C.E.D.H. qui énonce : « 1. *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique [...] la liberté 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.* 2. *La liberté de manifester sa religion ou ses convictions 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 publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publique, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Le juge remarque que l'article 2 de la loi de 1905 vise à « *garantir le respect du principe constitutionnel de laïcité, lequel implique notamment la neutralité de l'État et des collectivités territoriales* » et « *ne porte pas atteinte à la liberté de manifester sa religion* ». La conclusion à laquelle aboutit la

Cour est tout à fait pertinente juridiquement, mais l'on peut regretter l'absence de référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

17

En effet, la conventionnalité des dispositifs nationaux assurant la protection de la laïcité est reconnue de longue date. A propos de la Turquie, le juge européen des droits de l'homme a rappelé dans l'arrêt *Refah Partisi et autres c. Turquie* du 13 février 2003 (Gde ch., n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98) que « *les organes de la Convention ont estimé que la laïcité était assurément l'un des principes fondateurs de l'Etat qui cadrent avec la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme et de la démocratie. Une attitude ne respectant pas ce principe ne sera pas nécessairement acceptée comme faisant partie de la liberté de manifester sa religion et ne bénéficiera pas de la protection qu'assure l'article 9 de la Convention* ». Pour la Cour de Strasbourg, l'État a un rôle d'organisateur neutre et impartial de l'exercice des différents cultes et elle a pu confirmer la prise en compte des dispositifs nationaux laïcs à l'occasion de sa jurisprudence sur le port des vêtements religieux et l'affichage de symboles religieux. Sur la question, l'approche est contextuelle en l'absence de consensus européen. Dans la retentissante affaire *Lautsi et autres c. Italie* du 18 mars 2011 rendue en grande chambre (n° 30814/06), la Cour européenne des droits de l'homme énonce l'absence de consensus parmi les États membres du conseil de l'Europe sur la présence de symboles religieux dans les salles de classe dans la mesure où les choix dans ce domaine ne constituent pas une forme d'endoctrinement. La solution paraît justifiée même si elle peut surprendre car la neutralité de l'Etat paraît ici écorchée. Cependant, la Cour confirme que la liberté de religion n'est pas synonyme de laïcité dans les pays n'ayant pas clairement fait ce choix.

18

En outre, il en va très différemment en France où la laïcité est reconnue par l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 et ne s'oppose pas dans son dispositif actuel à la liberté de religion protégée par la C.E.D.H. comme le rappelle en substance la Cour administrative d'appel de Lyon.

19

Une autre argumentation consistait à invoquer une discrimination à l'égard du caractère religieux de la communauté requérante.

B. – La laïcité et le principe de non-discrimination

20

La requérante invoquait le fait que « *la décision attaquée consacre une discrimination illégale, inconstitutionnelle et inconstitutionnelle, fondée sur les convictions religieuses du bénéficiaire de l'aide* ».

21 La CAA de Lyon rappelle l'article 14 de la C.E.D.H. qui prohibe les discriminations pour les droits prévus par la C.E.D.H. : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ». En outre, elle conclut que « *l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, n'opère aucune distinction fondée sur la religion et vise à garantir le respect du principe constitutionnel de laïcité* ».

22 L'utilisation de l'argument selon lequel le principe de laïcité, appliquée par le Conseil régional, constituerait une atteinte discriminatoire à la liberté religieuse apparaît quelque peu redondant. En effet, l'examen de la conciliation conventionnelle entre la liberté de religion et le principe de laïcité pouvait apparaître comme suffisant étant donné l'absence de violation de la liberté de religion.

23 Quoi qu'il en soit, selon la Cour de Strasbourg, « *la notion de discrimination englobe d'ordinaire les cas dans lesquels un individu ou un groupe se voit, sans justification adéquate, moins bien traité qu'un autre* » (Cour E.D.H., 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, série A n° 094, p. 39, § 82) et elle retient deux critères pour caractériser une discrimination. Il faut une différence de traitement dans l'exercice et la jouissance d'un droit reconnu et un manque de justification objective et raisonnable. En l'espèce, alors que l'abstention financière des collectivités publiques s'applique à l'égard de tous les cultes et que le principe de laïcité a été reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme, le refus de subventionnement d'une association culturelle, fondé sur la loi de séparation des Eglises et de l'Etat, ne peut donc constituer une discrimination.

Note universitaire

La carte (de la laïcité) et le territoire (de l'environnement) : vers une réécriture de la règle de non-financement des associations à objet culturel ?

Fanny Tarlet

Doctorante contractuelle à l'Université Jean-Moulin Lyon 3

DOI : [10.35562/alyoda.5790](https://doi.org/10.35562/alyoda.5790)

¹ *Quatre ans après sa décision controversée de 2007 « [Fédération de la libre pensée](#) », la cour administrative d'appel de Lyon persiste à autoriser le subventionnement d'associations à objet culturel pour financer des activités environnementales.*

² *Deux congrégations religieuses, la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint-Joseph de Clairval et la Chartreuse des Portes, ont contesté devant la Cour administrative d'appel de Lyon le refus que leur a opposé l'ADEME de subventionner leurs projets respectifs de chauffages à bois. La CAA de Lyon enjoint à l'ADEME de verser ces deux subventions, au motif qu'il peut être dérogé à la règle de non-financement des associations culturelles par une loi postérieure spéciale lorsqu'un critère matériel le permet. Après la subvention touristique vient donc le temps de la subvention environnementale, les activités laïques des congrégations religieuses leur ouvrant donc grande la porte du financement public. Prolongeant sa position de 2007 fondée sur l'élément matériel des activités financées, dont le pourvoi est encore pendant devant le Conseil d'Etat, la Cour administrative d'appel de Lyon renouvelle sa démonstration avec un nouvel argument, celui de la spécialité, forcément dérogoire à la loi générale de 1905, des dispositions du Code de l'environnement.*

³ *La tension entre laïcité et égalité s'inscrit dans une lutte séculaire entre pouvoirs séculier et ecclésial, qui n'a de cesse de se décliner en droit public. Alors que le débat sur la laïcité occupe le champ politique, il est significatif que les présents arrêts soient intervenus moins d'un mois avant l'adoption de la loi controversée interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public ([L. 2010-1192 du 11 octobre 2010](#), validée [le 7 octobre 2010 par le Conseil constitutionnel](#), appliquée par la [Circ. du 2 mars 2011](#)). Si le principe de laïcité est souvent entouré d'un halo d'approximations et de passions, les règles strictes de son financement ne devraient pas laisser place au doute. Pourtant la solution présente témoigne d'une confusion réelle, attisée par la recomposition actuelle d'un paysage confessionnel pluriel. Au surplus, l'équation entre abstention mesurée et interventionnisme réservé s'est enrichie avec l'incontournable donnée écologique. En effet, les efforts mis en œuvre notamment*

depuis les lois dites « Grenelles 1 et 2 » comportent diverses mesures financières, dont les financements et subventions des mesures de réduction des activités polluantes. Jamais close depuis deux siècles, la controverse se trouve aujourd'hui renouvelée par la prise en compte d'une dimension nouvelle, la protection de l'environnement.

⁴ Les arrêts rendus par la 3^{ème} chambre de la Cour administrative d'appel de Lyon le 3 septembre 2010 sont les témoins de ce débat que les juristes peinent à trancher, tant la corde est raide entre des exigences contraires. La similitude des faits et des demandes a conduit la Cour à traiter deux affaires dans le même temps : ici, deux personnes morales à objet cultuel que sont la Communauté des Bénédictins de l'abbaye Saint Joseph de Clairval et la Chartreuse de Portes ont respectivement sollicité l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (*BJCL*, n°10, octobre 2010, p. 667-673), fera prévaloir le Code de l'environnement sur la loi de séparation des Eglises et de l'Etat, permettant ainsi le subventionnement des projets envisagés par les associations culturelles. (ADEME) afin d'obtenir des subventions. La première demande concernait la réalisation d'une étude de faisabilité d'un projet d'installation d'une chaufferie bois, la seconde, la mise en place d'une chaudière automatique à bois déchiqueté. L'ADEME ne donnera pas de suite favorable à ces demandes, soit implicitement en gardant le silence pendant deux mois, soit explicitement par une décision du 9 novembre 2006, au motif que le financement du projet était contraire à la loi du 9 décembre 1905. Ce sont ces deux refus qui ont été contestés par les associations, respectivement devant le tribunal administratif de Dijon et celui de Lyon, au motif que les dispositions du Code de l'environnement seraient contraires à une telle discrimination entre les demandeurs de subventions. Or, le tribunal administratif de Dijon a répondu le 9 décembre 2008 en rejetant la demande de la Communauté des Bénédictins tandis que le second a accédé le 26 mars 2009 à la demande de la Chartreuse de Portes en annulant le refus de l'ADEME. La Cour administrative d'appel de Lyon est donc saisie, d'un côté par la Communauté des Bénédictins le 2 février 2009, et de l'autre par l'ADEME le 15 juin 2009. Pour résoudre ces deux affaires, le juge d'appel, contrairement aux conclusions du rapporteur public C. Schmerber (*BJCL*, n°10, octobre 2010, p. 667-673), fera prévaloir le Code de l'environnement sur la loi de séparation des Eglises et de l'Etat, permettant ainsi le subventionnement des projets envisagés par les associations culturelles.

⁵ Même si les critères d'éligibilité des aides attribuées par l'ADEME - EPIC créé par la loi du 19 décembre 1990 - sont fixés à titre principal par l'Etat, et à titre complémentaire par la Région dans des conventions pluriannuelles permettant d'imprimer des volontés locales aux projets et de tenir compte des contraintes propres à

chaque territoire, les aides ainsi distribuées par l'ADEME doivent se concilier avec le principe d'abstention des pouvoirs publics dans la sphère religieuse ; ce principe, énoncé formellement dès le Directoire par le décret du 3 Ventôse an 2, rétabli après le Concordat de 1801 par le fameux article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, dispose que « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte.* » Simple dans sa formulation et stricte dans son application, la règle ainsi érigée procède du principe de non-reconnaissance : toute dépense relative à l'exercice d'un culte est supprimée des budgets publics, les associations cultuelles ne pouvant recevoir aucune subvention publique. Les dérogations sont pourtant légion : ainsi le législateur autorise-t-il d'emblée les « *dépenses relatives à des services d'aumônerie [...] dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons* » ou l'utilisation de locaux communaux par des associations cultuelles (art. L. 2144-3 CGCT) ; et le juge valide-t-il la rémunération des ministres du culte pour service rendu aux personnes publiques (par ex. des obsèques C.E., 6 janvier 1922, Cne de Perquie, *Rec. CE*, p. 14). Pour maintenir l'intégrité du principe face aux flots des exceptions, la rigueur est alors de mise : on peut citer pour s'en convaincre la jurisprudence relative à l'interdiction des subventions déguisées (vente à prix réduit d'un immeuble du domaine privé, TA Orléans, 16 mars 2004, fédération Indre et Loire de la libre pensée, n° 0103376 ; attribution d'une bourse d'étude à l'élève du Grand séminaire d'Angers, C.E., Assemblée, 13 mars 1953, *ville de Saumur, Rec. CE*, p. 131, etc.). Le système français prend donc le contre-pied de certains Etats européens qui ont institué des mécanismes de financements obligatoires, comme en Belgique où les communes sont tenues de couvrir le déficit des fabriques d'Eglises, de mettre à disposition des curés un presbytère ou de prévoir une indemnité de logement (Schreiber (J.-Ph.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, Bruylant, 2010, 203 p.).

⁶ La solution retenue par le juge lyonnais ne peut qu'interpeler, à l'heure où la radicalisation des religions retient l'attention vigilante des pouvoirs publics. On s'attachera à montrer comment la Cour administrative d'appel de Lyon confirme ici sa volonté de renouveler les critères d'attribution des subventions à des congrégations religieuses (1), avant d'étudier comment cette volonté se trouve renforcée par de nouveaux éléments (2).

I. - La confirmation par la CAA de Lyon de sa volonté de renouveler les critères de financement des associations cultuelles

⁷ Poursuivant une rénovation du financement d'associations ayant une activité culturelle qui s'est engagée avec sa décision « *Fédération de la libre pensée* » de 2007 (B), il semble que les juges administratifs de Lyon répondent au souci d'assurer une meilleure égalité entre les diverses associations et mouvements culturels (A).

A. – Une volonté motivée par l'impérieuse égalité fondatrice de la laïcité

⁸ La pluralité des personnes morales ayant une activité culturelle, ainsi que les stratagèmes employés pour contourner la loi de 1905 en réfutant, à l'instar des congrégations requérantes, la qualification d'association culturelle, menacent leur égalité d'un risque de rupture. Rupture d'égalité matérielle que les congrégations requérantes invoquent au soutien de leur appel, au motif que des subventions de même nature auraient été accordées à d'autres congrégations.

⁹ En premier lieu, le culte est défini de façon prétorienne comme la « *célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques* » (CE, Avis, Assemblée, 24 octobre 1997, association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom, Rec. CE, p. 372, confirmé par CE, 28 avril 2004, Asso. culturelle du Vajra triomphant, tables, p. 591). Les associations culturelles sont celles, ayant un objet social exclusivement culturel, que la loi de 1905 vise directement à son article 19 : l'Eglise catholique ne dispose pas d'association culturelle, et de nombreux cultes, dont l'Islam et les cultes chrétiens pour leurs associations diocésaines, préfèrent souvent à cette structure le statut d'association ordinaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui permet de ne pas dissocier culte, enseignement et diaconie. A l'inverse, divers mouvements cherchent à obtenir ce statut pour se couvrir d'un « *brevet d'honorabilité* » et pour bénéficier de ses avantages. Les associations culturelles sont en effet exonérées de droits sur les dons et legs (dons partiellement déductibles du revenu imposable depuis la loi de 2003 sur le mécénat), des taxes d'équipement, foncière, d'habitation, et peuvent se voir affecter à titre gratuit certains édifices culturels (Volf J.), Régime des cultes et laïcité : la loi du 9 décembre 1905, 95 ans après sa promulgation, *Gaz. Pal.*, 5 juillet 2001, n°186, p. 2).

¹⁰ En second lieu, l'association culturelle doit être distinguée de la congrégation religieuse, autre personne morale de droit privé, définie par l'avis du Conseil d'Etat de 1989 comme un « *groupement de personnes qui réunit un ensemble d'éléments [...] tels que la soumission à des vœux et une vie en commun selon une règle approuvée par une autorité religieuse* », sur lequel l'Etat maintient une tutelle stricte prévue par le titre 3 de la loi de 1901. Le principe d'interdiction de subventionner les cultes s'applique sans restriction

aux congrégations. En l'espèce, les deux requérantes ont été justement qualifiées de congrégations religieuses par les juges de première instance puisque la Communauté des Bénédictins s'assigne pour but « *selon la règle de Saint-Benoît précisée par ses Constitutions et sous vigilance de l'évêque de Dijon, de vaquer à la prière liturgique et à l'oraison, d'accueillir les hôtes pour les retraites spirituelles* » et la Chartreuse de Portes « *d'assurer la continuation, dans le travail, la méditation et la prière, de l'œuvre fondée en 1084 par Saint Bruno [...], le Chartreux devant se consacrer dans la solitude et le silence à une vie de prière et de pénitence* ».

11

Entre les mouvements ayant une activité culturelle, exclusive ou partielle, apparaissent nombre d'inégalités. Ces inégalités structurelles géographiques (la loi de 1905 ne s'appliquant pas en Martinique, Guadeloupe, Réunion et Mayotte, et le régime concordataire étant toujours en vigueur dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle) ou confessionnelles (non seulement la religion catholique bénéficie des édifices du culte érigés avant 1905, mais les personnes publiques doivent encore les entretenir et les conserver, alors que pour les autres religions, les collectivités disposent de la simple faculté de réparer les lieux de culte, art. 13 de la loi de 1905), mais aussi les inégalités conjoncturelles sont autant d'entorses ponctuelles à la neutralité publique (cf. la loi du 19 août 1920 accorde une subvention de 500000F à la société des Lieux saints de l'Islam pour la construction de l'Institut musulman de Paris. – Boudet (J.-F.), *Etats et religions en Europe. Perspectives financières, RIDC*, 1^{er} décembre 2005, n°4, p. 993-1013). De ces distorsions, conjuguées à des manœuvres certaines pour contourner l'interdiction de financement, il résulte une inégalité réelle. Or, on peut noter avec le Prof. Ségur que « *l'acception pluraliste de la laïcité renvoie inévitablement au principe d'égalité* » (Ségur (Ph.), *Le principe constitutionnel de laïcité, Annales de l'université des sciences sociales de Toulouse*, tome XLIV, 1996). Exigeante égalité qui interdit d'ailleurs aux collectivités de financer les établissements privés d'enseignement (Décision n°84-185 DC du 18 janvier 1985, Rec. CC, p. 36). *Stricto sensu*, l'égalité financière interdit les subventions directes, *medio sensu* elle interdit les mesures fiscales dérogatoires.

12

Il semble donc bien que la volonté de dépasser les limites actuelles à une stricte égalité entre les mouvements culturels ait fondé la décision de la Cour administrative d'appel de Lyon, qui propose dans ces arrêts de renouveler le mécanisme d'attribution des subventions.

B. – Le renouveau du financement public des associations à objet culturel : le glissement du critère organique vers le critère matériel

13

La règle de non-financement des associations cultuelles et des congrégations religieuses s'opère en identifiant la nature juridique de la personne qui sollicite une subvention. En effet, au premier rang des critères d'éligibilité d'une demande d'aide financière figure celui de la nature du demandeur. C'est la raison pour laquelle l'ADEME écarte systématiquement toute demande formulée par une association cultuelle ou une congrégation religieuse, sans étudier d'autre élément.

14

Ce critère classique d'appréciation est l'objet de la contestation de la Cour administrative d'appel de Lyon. La critique du critère organique tient à la diversité des personnes cultuelles, et à l'incertitude entourant leur qualification depuis la suppression en 2005 de la reconnaissance administrative du caractère cultuel des associations. Fondé sur l'élément organique, le régime des associations cultuelles présente, on l'a vu, des avantages singuliers, compensé pour les associations ordinaires (caritatives, culturelles ou autres, même dirigées par un ministre du culte) par la possibilité d'obtenir des subventions, dans la limite bien sûr où elles n'assurent pas l'exercice d'un culte. La faiblesse majeure du critère organique apparaît alors, puisqu'en pratique de nombreux mouvements religieux ont recours aux deux types d'associations pour être en mesure d'en tirer les avantages respectifs : évidemment, les associations culturelles ne sont pas autorisées à reverser leurs subventions à des associations cultuelles, cependant la frontière de la légalité des manifestations cultuello-culturelles est insaisissable. Ainsi de la fête des Lumières, des processions des Saintes-Maries-de-la-Mer ou des « Ostensions limousines » (TA Limoges, 24 décembre 2009, M. G., n°0900948, concl. J. Charret, BJCL, n°2/10, p. 94-98) dont on apprécie casuistiquement la prépondérance cultuelle ou culturelle. On perçoit bien là les limites du critère organique ; cependant, en dépit de ses faiblesses, il a le mérite d'opérer un équilibre satisfaisant entre des exigences contraires. Etait-il donc nécessaire de remettre en cause cet équilibre pour glisser vers un critère matériel ? C'est le parti qu'a adopté le juge d'appel lyonnais.

15

Le recours à un critère matériel consiste à regarder la destination fonctionnelle de la subvention pour en vérifier la légalité, et non la nature de la personne qui la reçoit. Les activités matérielles sont déjà étudiées par le juge lorsqu'il est confronté à des « sectes ». Ainsi, il refuse cette qualification à proprement parler, admettant que la puissance publique les combatte « *pour ce qu'elles font et non pour ce qu'elles sont, alors même qu'elles se dissimulent derrière des buts religieux ; [car] c'est toujours aux faits qu'on juge celui qui abuse de la crédulité, non en raison d'une appartenance qui, par elle-même, est indifférente à la république comme à ses juges* » (Tuot (Th.), L'égalité, source de la laïcité, Archives de philosophie du droit, t. 51, L'égalité, 1^{er} janv 2008, p. 57-62). La Cour administrative d'appel de Lyon a

adopté la même démarche dans les affaires commentées, considérant que sont légales les subventions ayant pour objet de financer « *la réalisation d'une étude de faisabilité d'un projet d'installation d'une chaufferie bois destinée à chauffer les bâtiments de l'abbaye* » et « *la réalisation d'une chaudière automatique à bois déchiquetée destinée à chauffer ses bâtiments [...] visant à développer l'utilisation d'une source d'énergie renouvelable* », sans même se soucier de la qualité, culturelle ou non, des associations requérantes. Ce critère matériel risque pourtant de conduire à l'attribution de subventions indirectes.

16

Les subventions indirectes sont en effet condamnées par le Conseil d'Etat au même titre que les subventions directes. Dans son rapport annuel de 2004, « *Un siècle de laïcité* », il rappelle qu'une « *subvention même affectée à une activité non culturelle d'une association culturelle reste une subvention illégale, dès lors qu'elle permet à l'association, par un jeu de financement indirect, de dégager des fonds supplémentaires pour ses activités culturelles* ». Cette conclusion confirme la position déjà adoptée par le Conseil au contentieux, suivant les conclusions du Commissaire du gouvernement Frédéric Scanvic, dans sa décision *commune de Saint Louis c/ asso. Shiva Soupramanien de Saint Louis, du 9 octobre 1992* interdisant le subventionnement des associations à objet partiellement culturel. Cette solution répond à la difficulté qu'il y aurait à vérifier l'affectation des fonds et de l'aide indirecte que cela générerait (Rouquette (R.), Cultes, laïcité, et collectivités territoriales, *Le Moniteur*, p. 39-56). Ce raisonnement a été suivi à la lettre en 2007 par le Commissaire du gouvernement Denis Besle dans ses conclusions sur l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon, n°03LY00054, *fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône, du 10 septembre 2007* sur l'aide accordée pour financer l'ascenseur de la basilique de Fourvière (Besle (D.), La ville de Lyon peut financer l'accessibilité aux handicapés de la basilique de Fourvière, *AJDA*, 10 septembre 2007, n°30, p. 1652-1656). Il y a lieu de s'arrêter sur cette décision dont les faits et le raisonnement sont très proches des arrêts commentés. En l'espèce, la ville de Lyon soutenait que la loi de 1905 n'était pas bafouée par l'aide octroyée à la Fondation Fourvière pour l'installation d'un ascenseur, dans la mesure où il permettrait d'améliorer l'accessibilité de la basilique. Autrement dit, était réclamé le financement pour une association culturelle d'une activité touristique, tout comme la Communauté des Bénédictins réclame aujourd'hui le financement d'une installation écologique. M. Besle, à l'instar de M. Scanvic, réaffirma l'intérêt du critère organique pour préserver l'équilibre de la loi de 1905, ajoutant qu'au plan pratique, il serait difficile d'assurer le contrôle de l'utilisation des subventions. Dans l'affaire qui nous intéresse, Mme C. Schmerber a suivi un raisonnement strictement identique. Par deux fois en 2007 et en 2010, la CAA de Lyon a donc rendu des arrêts contraires aux conclusions des rapporteurs publics et à la position

contentieuse et consultative du Conseil d'Etat. Aujourd'hui, elle décide même de classer cette décision parmi les arrêts R (« remarqué »), alors que le pourvoi contre sa décision de 2007 est actuellement pendant.

II. - Le renforcement de la volonté de la CAA de Lyon de réformer le financement des associations culturelles : le critère de la loi spéciale

¹⁷ Inévitablement, se pose la question de savoir pourquoi la Cour administrative d'appel de Lyon persiste dans sa position, alors que le conflit sera bientôt tranché par la Haute assemblée. Le développement d'un nouvel argument peut expliquer cette insistance : l'existence de dispositions spéciales dans le code de l'environnement susceptibles de justifier une nouvelle dérogation (A). De fil en aiguille, s'esquisse donc une hiérarchisation des règles ainsi confrontées (B).

A. – La résolution du conflit de lois : de la spécialité des dispositions du code de l'environnement

¹⁸ La hiérarchie matérielle entre la loi de 1905 et la loi de 1990 est le nouvel argument invoqué par le juge administratif de Lyon pour prolonger sa proposition de 2007 de réformer le subventionnement public.

¹⁹ En droit public français, les normes se combinent en fonction de trois critères : d'abord en fonction d'un critère organique (ou hiérarchique), et ensuite à l'aide de deux critères, le critère chronologique et le critère de spécialité. Le rapport entre la loi de 1905 et la loi de 1990 ne peut pas être appréhendé sous l'angle du critère organique puisque les deux textes ont été adoptés par le législateur. D'un point de vue chronologique, la conciliation penche mécaniquement en faveur d'une supériorité de la loi du 19 décembre 1990 sur celle du 9 décembre 1905. En revanche, cette articulation doit être combinée avec le principe issu du droit civil *lex specialia generalibus derogant*. Cet adage, qui confère une supériorité aux règles ayant un champ d'application plus restreint, a été consacré par le juge constitutionnel dans sa décision n° 83-162 DC du 20 juillet 1983. Il déclare en effet à l'occasion du contrôle de la loi relative à la démocratisation du secteur public que « *toutes les dispositions législatives ayant la même force juridique, aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur, après avoir adopté une règle générale, d'y faire exception ou d'y déroger fût-ce par voie*

de disposition particulière ». Ajoutant que « *ce pouvoir du législateur trouve ses limites dans le respect du principe d'égalité* », subordonnant la liberté du législateur à cet impératif d'égalité que le juge lyonnais poursuit justement dans les décisions commentées. Il faut donc s'assurer qu'en faisant primer la loi de 1990 sur celle de 1905, le juge administratif n'a pas bafoué l'autorité d'une loi générale par une loi spéciale inégale.

20

Encore faut-il vérifier les champs d'application respectifs de chacune des lois pour s'assurer de la généralité de l'une et de la spécialité de l'autre. Ainsi l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 constitue incontestablement une disposition générale, interdisant toute subvention publique en des termes impersonnels et abstraits (Untermaier (E.), *Les règles générales en droit public français*, Lyon 3, 2009, 732 p). En revanche, la spécialité de la loi de 1990 codifiée à l'article L. 131-3, II° du code de l'environnement (L'ADEME « *exerce des actions [...] dans chacun des domaines suivants : 1° La prévention et la lutte contre la pollution de l'air ; [...] 4° La réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale [...]* ») est plus incertaine. En effet, si comme l'indique le conseiller Camille Vinet « *la solution retenue par la cour paraît, en réalité, s'inspirer du principe selon lequel la loi spéciale postérieure prime sur la loi générale plus ancienne* » (Vinet (C.), Une congrégation religieuse peut bénéficier d'une subvention de l'ADEME, *AJDA*, 17 janvier 2011, n°1, p. 31-33), ce n'est pas la qualification que le rapporteur public avait opérée. Ainsi, Mme Cathy Schmerber indique-t-elle que « *les dispositions législatives du code de l'environnement susceptibles de primer sur celles de l'article 2 de la loi de 1905 ne constituent pas une telle « loi spéciale »* », au motif que les champs matériels d'application des deux lois ne se correspondent pas, et qu'ainsi l'une n'est pas la norme spéciale de l'autre. Au surplus (mais de façon contestable), elle rappelle l'impersonnalité de la loi de 1990, élément de nature à la faire regarder comme une loi générale en tant que telle. Pourtant, les juges ont semblé ignorer le conflit de lois en énonçant que « *le législateur a autorisé l'[ADEME] à accorder des subventions [...] sans qu'y fassent obstacle les dispositions des articles 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905* ». Plutôt que l'ignorer, le juge résout le conflit de lois de façon contestable en s'érigeant, le temps d'une incise lourde de sens, en interprète constructif du texte législatif : l'ADEME accorde des aides à toutes personnes physiques ou morales « *y compris celles ayant des activités culturelles* ». Voilà l'office du juge bien rempli, à la limite de sa fonction : de l'interprétation à la dénaturation de la loi il n'y a qu'un pas qu'il pourrait avoir franchi. Une telle traduction, loin de nous sembler fidèle à l'esprit du législateur, aurait sans doute mérité d'être justifiée plus avant.

21 Quoi qu'en dira le Conseil d'Etat, ce travail de construction législative dans la conciliation des textes est le vecteur d'une hiérarchisation inévitable entre les deux lois.

B. La hiérarchie juridique entre environnement et laïcité : une nouvelle gradation des valeurs ?

22 La lecture de ces deux décisions, redéfinissant les critères de financements publics des associations à activité culturelle, laisse à penser que c'est la hiérarchie entre deux principes juridiques qui est revisitée. En effet, quel autre motif que l'impérieuse exigence de protection de l'environnement aurait pu justifier de bousculer autant la sacro-sainte - si l'on peut dire - interdiction de subventionnement ? Dès lors, c'est la valeur juridique de la protection de l'environnement qui semble s'imposer à celle de la non-intervention financière. Cette tentation de faire primer environnement et égalité sur la laïcité offre l'occasion de rappeler la valeur respective de chacune des notions.

23 En premier lieu, il faut s'interroger sur la valeur réelle du principe d'interdiction des financements posé par la loi du 9 décembre 1905, et ne pas céder à la confusion du principe de non-financement et du principe de laïcité ou de neutralité. Ainsi, le Conseil d'Etat a rappelé dans son arrêt *Ministre de l'Outre-Mer c/ gouvernement de la Polynésie française* du 16 mars 2005 (*Rec. CE*, p. 108) que le principe constitutionnel de laïcité, s'il implique la neutralité de l'Etat et des collectivités, n'interdit pas en lui-même l'octroi de subventions à des activités dépendant du culte. Au surplus, la règle d'abstention financière, si elle est effectivement fondée sur le principe de laïcité, ne s'est pas vue accorder une valeur similaire en droit positif : la valeur du principe d'interdiction de financement doit uniquement être recherchée dans l'article 2 de la loi de 1905, en dépit de ce qui a été soutenu en doctrine dans les années 1980 (Woehrling (J.-M.), *L'interdiction pour l'Etat de reconnaître et de financer un culte. Quelle valeur juridique aujourd'hui ?*, *RDP*, n°6, 2006, p. 1633-1669). Impossible donc d'ériger la loi de 1905 au rang constitutionnel de principe fondamental reconnu par les lois de la République (Séguir (Ph.), *Le principe constitutionnel de laïcité*, *Annales de l'université des sciences sociales de Toulouse*, tome XLIV, 1996). Cette règle n'ayant force que de loi, il peut y être dérogé par d'autres lois, telle celle autorisant les dépenses d'entretien, de conservation et de réparation des édifices culturels (Le Roux (M.), *La règle d'abstention financière des pouvoirs publics en matière culturelle*, *RDP*, n° 1, 2007, p. 261-283).

24 En contrepied, égalité et protection de l'environnement ont chacune une valeur constitutionnelle. Le principe d'égalité des citoyens devant la loi trouve son ancrage constitutionnel dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que l'a

justement indiqué le Conseil dans sa décision n°79-107 DC, dite « Ponts à péages », du 12 juillet 1979. La protection de l'environnement est elle aussi revêtue du même sceau depuis que la Charte de l'environnement de 2004 a été intégrée au bloc de constitutionnalité. Rien d'étonnant donc à ce que le juge administratif ait privilégié le subventionnement de la chaufferie des Bénédictins et le projet de chaudière à bois des Chartreux, aides d'Etat qui figurent en tête de chapitre du Fonds « chaleur » du Contrat d'objectifs 2009-2012 de l'ADEME. Ces aides d'Etat ont d'ailleurs été validées par la Commission européenne (cf. Comm. Eur., Lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement, JOUE, 1^{er} avril 2008 ; et précisément sur l'admission d'aides à la gestion des énergies renouvelables et d'investissement dans certains dispositifs de production d'électricité et de chauffage cf. Comm. C.E., déc, 3 juillet 2002, rel à l'aide n° N 117/A/2001, JOCE 3 octobre 2002 - Thieffry (P.), Protection de l'environnement et droit communautaire de la concurrence, *J. Cl. Environnement et Développement durable*, fasc. 04/2009, 1^{er} avril 2009).

25

La volonté de faire primer égalité et protection de l'environnement sur l'interdiction de financement est confortée par la valeur normative de chacune de ces normes. Encore faut-il rappeler que le principe d'égalité ne trouve à jouer qu'en faveur de situations identiques ; or, les associations culturelles et les congrégations religieuses ne sont pas dans la même situation que n'importe quel demandeur de subventions, quand bien même l'objet de leur demande serait matériellement similaire. Le fragile équilibre ménagé par la loi de 1905 devrait justifier qu'elle ne souffre aucune entame, mais il semble ici que l'environnement puisse bouleverser un des chapitres classiques du droit public.