

Une congrégation religieuse peut bénéficier d'une subvention de l'ADEME

Camille Vinet, Conseiller à la cour administrative d'appel de Lyon

En 2006, la communauté des bénédictins de Saint-Joseph de Clairval a sollicité auprès de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'attribution 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 de Saint-Joseph de Clairval, en Côte d'Or. Au cours de la même année, la chartreuse de Portes, établissement de la congrégation de l'ordre des Chartreux, située dans l'Ain, a sollicité, auprès de cette même agence, une subvention en vue d'installer une chaudière automatique à bois déchiqueté.

L'ADEME, créée par la loi du 19 décembre 1990, est issue de la fusion de l'agence pour la qualité de l'air, de l'agence française pour la maîtrise de l'énergie et de l'agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. Elle est un établissement public à caractère industriel et commercial chargé d'une vaste mission. L'article 1<sup>er</sup> de la loi (codifié à l'art. L. 131-3 C. envir.) prévoit qu'elle exerce, notamment, des actions d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans divers domaines, tels que la prévention et la lutte contre la pollution de l'air, la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières, le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale, ou encore le développement des technologies propres et économes.

Pour atteindre les objectifs qui lui sont fixés, l'ADEME peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables aux personnes publiques et privées, ainsi que prendre des participations financières se rapportant à son objet (art. L. 131-6 et R. 131-3 C. envir.). Les conditions d'attribution de ces subventions et avances sont définies par son conseil d'administration, composé de représentants de l'Etat, de membres du Parlement, de représentants de collectivités territoriales, de personnalités qualifiées ou représentants d'associations de protection de l'environnement agréées ou représentants de groupements professionnels intéressés, et de représentants des salariés.

Notons, cela est important, que les aides et subventions de l'ADEME n'ont pas de caractère systématique et que leur montant peut varier en fonction de l'appréciation portée sur l'intérêt du projet.

C'est au titre de ces dispositions que les bénédictins de l'abbaye Saint-Joseph de Clairval et les moines de la chartreuse de Portes, souhaitant mettre en oeuvre un système de chauffage plus protecteur de l'environnement, ont demandé le bénéfice d'une subvention auprès de l'ADEME.

La demande de la communauté des bénédictins ne reçut aucune réponse, donnant ainsi naissance à une décision implicite de rejet. A celle de la chartreuse de Portes, une décision expresse de rejet fut opposée le 9 novembre 2006, motif pris de la qualité du demandeur.

Chaque communauté saisit alors le tribunal administratif compétent d'une demande tendant à l'annulation de ces décisions. Le tribunal administratif de Dijon rejeta la demande des bénédictins de Saint-Joseph de Clairval, tandis que le tribunal administratif de Lyon annula la décision de refus opposée à la chartreuse de Portes.

La cour administrative d'appel de Lyon fut alors saisie des appels interjetés contre ces deux jugements, l'un par la communauté des bénédictins de Saint-Joseph de Clairval, l'autre par l'ADEME.

Par deux arrêts rendus le même jour, aux conclusions contraires du rapporteur public, Cathy Schmerber, la cour administrative d'appel fit droit aux conclusions de la communauté des bénédictins et rejeta l'appel de l'ADEME.

La question tranchée par la cour dans ces affaires est la suivante : l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat fait-il obstacle à ce que l'ADEME accorde une subvention à une communauté religieuse ?

Aux termes du premier alinéa de l'article 2 de la loi de 1905 : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes ».

Des éléments d'interprétation de ces dispositions ont été donnés par le Conseil d'Etat dans sa décision *Commune de Saint-Louis c/ Association « Siva Soupramanien de Saint-Louis »* (CE sect. 9 oct. 1992, req. n° 94455, AJDA 1992. 817, concl. F. Scanvic ; RDSS 1993. 127, obs. E. Alfandari). Il en résulte que des collectivités publiques ne peuvent légalement accorder des subventions à des associations qui ont des activités cultuelles, alors même qu'elles exerceraient également des activités autres, sociales ou culturelles, par exemple.

Le sort des demandes de subventions présentées par les communautés religieuses dans ces deux affaires paraissait donc scellé : dès lors qu'il s'agissait de congrégations religieuses, l'ADEME avait eu raison de refuser de leur allouer une subvention.

Ce n'est pourtant pas en ce sens que la cour administrative d'appel de Lyon a tranché. Par les deux arrêts commentés, elle juge que le législateur a autorisé l'ADEME à accorder des aides ou subventions à toutes personnes physiques ou morales, y compris celles ayant des activités cultuelles, sans qu'y fassent obstacle les dispositions des articles 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat prohibant le versement de subventions par des personnes publiques à des associations cultuelles. La cour considère que dès lors que l'objet des subventions sollicitées par les congrégations religieuses requérantes concourt à la satisfaction des objectifs assignés à l'ADEME par le code de l'environnement, cette dernière est autorisée à leur en accorder le bénéfice.

Ce raisonnement n'est pas celui que la cour de Lyon avait suivi dans son arrêt du 26 juin 2007, rendu en formation plénière (CAA Lyon 26 juin 2007, *Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône et autres*, req. n° 03LY00054, AJDA 2007. 1652, concl. D. Besle (1)), dans lequel elle avait jugé, s'écartant de la jurisprudence précitée du Conseil d'Etat, que le principe énoncé à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ne fait pas obstacle à ce qu'une personne morale, même ayant pour partie des activités cultuelles, reçoive une aide d'une collectivité publique, liée spécifiquement à l'exécution de travaux ou à la réalisation d'une opération présentant un caractère d'intérêt général, à la condition que ni ces travaux, ni cette opération ne puissent être regardés comme spécialement destinés à l'exercice de l'activité cultuelle. Il s'agissait dans cette affaire de la subvention accordée par la ville de Lyon à la fondation Fourvière pour la réalisation d'un ascenseur dans la basilique de Fourvière. Constatant que celui-ci avait pour objet d'améliorer l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite de la nef et de la crypte, lesquelles sont le lieu d'une très importante fréquentation touristique, la cour avait jugé légale la subvention.

Un tel raisonnement paraissait plus difficile à manier dans les affaires que nous commentons. Certes, il pouvait être soutenu qu'une partie des locaux était réservée à l'hébergement ou à la restauration des moines, et n'était pas donc spécialement destinée au culte, c'est-à-dire à la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par des croyances religieuses, de certains rites ou pratiques (2). Toutefois, l'imbrication de ces différents types de locaux, compte tenu de l'organisation des édifices en cause, rendait la

distinction délicate. De fait, s'agissant des moines de l'ordre des chartreux, les principes de leur ordre les conduisent à consacrer l'essentiel de leur temps à la prière, selon un mode érémitique ou semi-érémitique, c'est-à-dire dans la solitude et le silence, dans un édifice conçu pour abriter ce mode de vie. S'agissant des moines bénédictins, la distinction, pouvait davantage trouver lieu d'être, dans la mesure où, outre la prière, les règles de leur ordre les conduisent à accueillir des hôtes dans le cadre de retraites et à pourvoir par le travail à leur subsistance. Toutefois, la distinction restait subtile, d'autant que la demande de subvention ne précisait pas les parties de l'édifice concernées par les travaux projetés.

Quoi qu'il en soit, le raisonnement tenu pour l'ascenseur de la basilique de Fourvière n'a pas été transposé aux cas d'espèces.

La cour considère en effet que, dès lors que l'ADEME alloue des subventions qui contribuent à lui faire atteindre les objectifs qui lui sont assignés par la loi, elle n'a à s'interroger ni sur la nature des activités du demandeur, ni sur l'usage du bâtiment au titre duquel la subvention est demandée, et ne peut donc refuser, pour ce motif, d'allouer une subvention. Autrement dit, le choix de l'ADEME d'attribuer une subvention en vue d'inciter et de faciliter le recours à des énergies renouvelables doit s'effectuer uniquement au regard de l'engagement pris par le bénéficiaire en faveur de l'environnement et indépendamment de l'identité et des activités de ce dernier.

Rappelons que nous ne sommes pas ici dans le cas d'une aide financière dont l'attribution répondrait à des critères purement objectifs : si les aides et subventions attribuées par l'ADEME sont, bien entendu, conditionnées par un investissement dans une énergie propre ou renouvelable, le choix de les attribuer et la fixation de leur montant comportent aussi une part de subjectivité liée à l'appréciation portée sur l'intérêt que présente le projet. Le parallèle avec un dispositif fiscal avantageux ou une incitation financière de type prime à la casse, dont on peut penser qu'ils pourraient bénéficier à une congrégation religieuse sans considération de la nature culturelle de son activité, n'est donc pas tout à fait possible.

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, dont l'application avait été écartée par Cathy Schmerber dans ses conclusions. Selon le rapporteur public, la qualification de loi spéciale des dispositions du code de l'environnement relatives à l'ADEME se heurte à la circonstance, d'une part, qu'elles interviennent dans une matière autre que celle de la loi de 1905 et ne sauraient ainsi être regardées comme dérogeant à celle-ci et, d'autre part, qu'il n'est pas sûr que les dispositions du code de l'environnement applicables en l'espèce, puissent être regardées comme ayant un caractère spécial.

Toutefois, en considérant que le législateur a autorisé l'ADEME 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 de la loi du 9 décembre 1905, la cour semble bien avoir fait application du principe susénoncé. Cela paraît confirmé par la solution retenue dans une troisième affaire jugée le même jour, qui concernait une subvention sollicitée par les bénédictins auprès de la région Bourgogne et dont la cour estime qu'elle ne pourrait être allouée sans méconnaître l'article 2 de la loi de 1905 en l'absence de dispositions législatives spécifiques (CAA Lyon 17 sept. 2010, *Communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Joseph de Clairval*, req. n° 09LY00185).

On remarquera pour finir qu'implicitement, la cour considère que l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 est applicable aux établissements publics. On pouvait se poser la question du champ d'application de ce texte, qui s'adresse à « la République » puis, à l'alinéa 2, à l'Etat, aux départements et aux communes. La jurisprudence l'interprète, plus largement, comme concernant les collectivités publiques. On peut sans doute considérer qu'il s'applique aux personnes publiques, en général, l'intention du législateur étant que les fonds publics ne soient pas employés au financement du culte.

La cour avait d'ailleurs déjà appliqué la disposition en cause à un établissement public, plus précisément à un établissement public de coopération intercommunale, la communauté

d'agglomération Saint-Etienne métropole, s'agissant du financement de la partie de l'Eglise Saint-Pierre de Firminy, conçue par Le Corbusier, destinée à l'exercice du culte (CAA Lyon 9 oct. 2008, *Commune de Lorette c/ Communauté d'agglomération Saint-Etienne métropole*, req. n° 05LY01710, AJDA 2009. 539 , concl. D. Besle ).

Par les arrêts commentés, la cour administrative d'appel de Lyon adopte, une nouvelle fois, une solution inédite en matière de subventions accordées à une personne morale ayant une activité culturelle.

**Mots clés :**

RELIGION \* Lieu de culte \* Travaux \* Economie \* ADEME \* Subvention

NATURE ET ENVIRONNEMENT \* Lutte contre la pollution atmosphérique \* Economie d'énergie

\* Subvention \* ADEME

(1) Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation, toujours pendant devant le Conseil d'Etat.

(2) V., par ex., CE, avis ass., 24 oct. 1997, *Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom*, req. n° 187122 , D. 1997. 256  ; RFDA 1998. 61, concl. J. Arrighi de Casanova  ; *ibid.* 69, note G. Gonzalez , décision rappelée par C. Schmerber dans ses conclusions.