

Laïcité contre environnement

Jean-Marie Pontier, Professeur à l'école de droit de la Sorbonne

La France est une République laïque, affirme la Constitution en son article 1^{er}. La laïcité est devenue, ou redevenue, un thème sensible qui provoque régulièrement des poussées de fièvre passionnelle et qui s'est même invité dans la campagne électorale pour les élections présidentielles. L'abcès de fixation du débat a longtemps été celui de « l'école libre » et il n'est pas exclu que cette dernière redevienne un jour d'actualité. Mais, depuis quelques années, le débat s'est déplacé vers les signes religieux et les comportements culturels (au sens large) qui expriment et rendent visibles certaines croyances religieuses. Et, comme l'écrit un auteur, « le mot, qui en première approche renvoie pourtant à la neutralité religieuse de l'Etat, sent toujours la poudre ! » (J.-P. Machelon, *La laïcité demain, Exclure ou rassembler ?*, CNRS éditions, 2012).

Les congrégations religieuses, qui avaient occupé le devant de la scène au début du XX^e siècle avec, notamment, l'expulsion de France, dans des conditions de passion exacerbée, de nombreuses d'entre elles, étaient entrées, depuis, dans la discrétion. Elles en ressortent, sur le plan contentieux, avec plusieurs arrêts rendus par les cours administratives d'appel sur des requêtes du même type (on n'ose écrire : du même ordre) émanant de congrégations diverses. Après les deux arrêts rendus en 2010 par la cour administrative d'appel de Lyon sur des requêtes présentées par la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Joseph de Clairval (CAA Lyon 17 sept. 2010, req. n^{os} 09LY00185 et 09LY00186, AJDA 2011. 31[✚], chron. C. Vinet[✚]), la cour administrative d'appel de Bordeaux a rendu en 2012 quatre arrêts sur des requêtes présentées en première instance par la communauté des bénédictines de l'abbaye de Sainte-Scholastique (dont le siège est situé à Dourgne, 81110), et la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat, plus connue que la précédente (siège à Dourgne également).

Dans les deux cas, les communautés ont fait des demandes de subventions pour l'installation d'une chaufferie à bois et d'un chauffe-eau thermique, d'une part, à la région Midi-Pyrénées, d'autre part, à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Les deux communautés se sont vu opposer des refus, implicites de la part de la région Midi-Pyrénées, exprès de la part de l'ADEME.

Les deux congrégations ont contesté ces refus devant le tribunal administratif de Toulouse. Celui-ci a rendu des jugements différents concernant les deux refus. S'agissant du refus de l'ADEME, il a considéré que le législateur avait autorisé cette agence à accorder des aides à toutes personnes physiques ou morales, y compris celles ayant des activités culturelles, sans qu'y fassent obstacle les dispositions 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905. Les subventions sollicitées ayant pour objet, selon le tribunal, de financer la réalisation d'une installation solaire thermique destinée à chauffer leurs bâtiments, il a considéré qu'une telle opération visait à développer l'utilisation d'une source d'énergie renouvelable et concourait à la satisfaction des objectifs assignés à l'ADEME par la loi. Il a considéré qu'en refusant, sur l'unique motif de la loi de 1905, la subvention, l'agence avait entaché sa décision d'illégalité en commettant une erreur de droit. En revanche, le tribunal a considéré le refus opposé, pour la même opération, par la région, comme légal.

En appel, les deux congrégations ont demandé l'annulation du jugement, l'annulation de la décision de refus de la région Midi-Pyrénées, tandis que l'ADEME demandait parallèlement

l'annulation des jugements d'annulation de ses refus de subvention et le rejet des demandes d'annulation de ces subventions.

La solution de la cour : légalité du refus de subvention

Les deux références législatives



La cour a eu à s'interroger sur l'éligibilité des communautés monastiques aux subventions de l'ADEME. Deux types de dispositions sont en présence, qui paraissent s'opposer.

Il s'agit, tout d'abord, de la loi de 1905, dont deux séries de dispositions concernent, ou peuvent concerner, l'objet du litige. La première disposition est l'article 2 de la loi, qui a la portée la plus générale, puisque cet article dispose, en son premier alinéa : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte » (le reste de l'article est consacré à la suppression des dépenses des collectivités locales pour le culte, sauf celles relatives aux services d'aumônerie dans les lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons, qui demeurent possibles, et à la suppression des établissements publics du culte).


Une seconde série de dispositions est représentée par les articles 18 et 19 de la loi, sur lesquels s'appuient les arrêts cités. L'article 18 est court, il dispose : « Les 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 I^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901. Elles seront, en outre, soumises aux prescriptions de la présente loi ».

L'article 19 est en revanche beaucoup plus long. La disposition essentielle est le dernier alinéa, selon lequel les associations culturelles, formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte, « ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes. Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques ».










La soumission des congrégations aux dispositions de la loi de 1905 ne s'impose pas d'emblée, car l'article 18, précité, parle des associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte, alors que, précisément, la question peut se poser de savoir si les congrégations monastiques répondent à cette définition, compte tenu des particularités d'organisation de ces communautés, particularités soulignées d'ailleurs par plusieurs arrêts. Cependant, et bien que l'article 18 de la loi n'y renvoie pas expressément, le décret n° 2007-807 du 11 mai 2007 relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil, est explicite sur la volonté des pouvoirs publics de considérer comme telles les congrégations.

Plusieurs précisions doivent être apportées. En premier lieu, la loi de 1905 ne vise certes pas les régions, pour la simple raison que celles-ci n'existaient évidemment pas au moment de son adoption. Faut-il considérer que les régions entrent dans le champ d'application de la loi ? La réponse serait loin d'être évidente sur un plan théorique, mais, il y a près de vingt ans, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que les régions, bien que non visées par une loi antérieure à leur création (la loi Falloux), étaient soumises aux exigences de cette loi (CE 10 nov. 1993, *Préfet de la région Ile-de-France*, req. n° 138398 ) , alors que l'année précédente le tribunal administratif de Rouen avait considéré que les dispositions de la loi n'étaient pas applicables à la région (TA Rouen 1^{er} déc. 1992, *Jolly, Lebon 624* ) .

En second lieu, il convient de s'interroger sur le statut juridique de la loi de 1905, car il est primordial pour les solutions à apporter. Dans les affaires réglées par le Conseil d'Etat en 2011, le rapporteur public a considéré que si le Conseil constitutionnel avait constitutionnalisé le principe de laïcité, la liberté de culte et l'égalité entre les cultes, le principe de non-subventionnement des cultes n'a pas, lui, valeur constitutionnelle, il a seulement valeur législative, et cette distinction paraît tout à fait justifiée. Par ailleurs, dans sa décision de 2009 relative à la loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, le Conseil constitutionnel a précisé que « le principe de

laïcité ne fait pas obstacle à la possibilité pour le législateur de prévoir, sous réserve de fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels, la participation des collectivités publiques au financement du fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association selon la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement » (Cons. const. 22 oct. 2009, n° 2009-591 DC, RFDA 2010. 769, étude M. Auvray )

En ce qui concerne l'ADEME, ce sont d'autres dispositions qui sont applicables. Le code de l'environnement consacre une section I du chapitre I^{er} (« Institutions intervenant dans le domaine de la protection de l'environnement ») du titre III (« Institutions ») du livre I^{er} de la partie législative du code, à l'ADEME. Selon l'article L. 131-3 II de ce code, cet établissement public exerce des actions notamment pour « 4° La réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ». L'article L. 131-6, qui est la disposition décisive dans l'affaire, dispose, en son premier alinéa : « L'agence peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables » en vue de la réalisation des actions prévues à l'article L. 131-3.

Il faut également observer, avec quelques auteurs, que le législateur a déjà apporté des tempéraments à la loi de 1905. Et, dans les affaires rendues en assemblée en 2011, parmi lesquelles deux étaient relatives, l'une à une subvention accordée pour la construction d'un ascenseur d'accès à la basilique de Fourvière (CE ass. 19 juill. 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et autres*, req. n° 308817 , AJDA 2011. 1460, obs. M.-C. de Montecler  et 1667 , chron. X. Domino et A. Bretonneau  ; D. 2011. 2025, édito. F. Rome  ; AJCT 2011. 515 , obs. Maëlle Perrier  ; RFDA 2011. 967, concl. E. Geffray ) , l'autre aux conditions des dépenses d'équipements en rapport avec certaines pratiques rituelles comme l'abattage rituel à l'occasion de fêtes religieuses (CE ass. 19 juill. 2011, *Communauté urbaine du Mans - Le Mans métropole*, req. n° 309161 ) , le rapporteur public a proposé de retenir l'existence d'un intérêt public, intérêt public relatif au tourisme, dans le premier cas, intérêt public relatif à la salubrité et à la santé publiques, dans le second cas.

La solution de la cour de Bordeaux

La Cour a rendu quatre arrêts, relatifs, les uns aux demandes faites par les deux communautés à l'ADEME, les deux autres aux demandes faites auprès de la région Midi-Pyrénées, les quatre arrêts étant rédigés, en ce qui concerne les motivations, de manière identique (l'arrêt reproduit ici concerne la communauté des bénédictins d'En Calcat, parce que c'est la première requête concernant l'ADEME, mais la rédaction est la même pour le second arrêt). La cour n'a pas suivi son rapporteur public sur le refus opposé par l'ADEME et a considéré ce refus comme justifié au regard de la loi. Elle a repris les arguments invoqués par les requérants, en les rejetant, mais en suivant un raisonnement subtil et quelque peu contestable.

Relevons que la cour de Bordeaux a été amenée à rendre le même jour un arrêt concernant une association ayant pour objet l'organisation de séminaires et de sessions d'étude du bouddhisme, dont les « directives et traditions de leurs Saintetés Dujom Rinpotché, Dilgo Khyentsé et Kangyur Rinpotché », en considérant cette association comme une association culturelle. Il est à noter, cependant, dans cette affaire - et à la différence, capitale, des affaires donnant lieu au présent commentaire - que les locaux abritant l'association ne sont pas ouverts au public. Ces locaux constituent un édifice culturel, mais l'installation d'un chauffe-eau solaire n'est pas un travail de réparation d'un édifice. La cour relève également que l'installation du chauffe-eau en question « ne constitue pas un investissement d'intérêt général ou même d'intérêt public local, mais un équipement susceptible de bénéficier aux seules personnes qui pratiquent le culte » (CAA Bordeaux 6 mars 2012, *Association du centre d'études de Chanteloube*, req. n° 11BX01688).

Dans l'affaire concernant les communautés monastiques, la cour suit un raisonnement différent. Le premier argument développé porte sur la loi du 9 décembre 1905, notamment ses articles 1^{er} et 2. La cour déduit d'abord de ces dispositions une définition de l'exercice d'un culte : « L'exercice d'un culte consiste dans 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 ». La définition est suffisamment générale pour s'appliquer à de nombreuses pratiques culturelles, même s'il n'est pas certain que cette définition puisse convenir à toutes les religions dans lesquelles se pratique l'exercice d'un culte.

La cour examine, au regard de cette définition, la nature de l'activité de la communauté, en se référant aux statuts, inspirés naturellement par la règle de Saint-Benoît. La vie de la communauté se partage, déclare la cour, entre le travail et les activités culturelles comme la prière liturgique, la messe et la lecture en commun de la Bible. Dans ces conditions, en déduit-elle, « alors même qu'en tant que congrégation religieuse la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat est régie par les dispositions du titre III de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, elle entre dans le champ d'application de la loi du 9 décembre 1905, dès lors qu'elle exerce une activité culturelle et qu'elle sollicite une subvention ».

Un deuxième stade de l'argumentation porte sur les dispositions de la loi de 1905 concernées par l'affaire, l'article 13 sur les dépenses réalisées par les collectivités territoriales pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont elles sont propriétaires et, plus encore, l'article 19 de la loi, qui porte à la fois sur le principe de l'interdiction de subventions et sur l'exception qu'y apporte la loi. La cour rappelle que les collectivités territoriales peuvent (en réalité : doivent, pour que la liberté culturelle soit effectivement respectée) financer les dépenses des édifices dont elles sont propriétaires ou accorder des aides aux associations culturelles en vue de travaux de réparation d'édifices culturels (c'est là simplement l'application d'une jurisprudence classique : CE ass. 26 oct. 1945, *Chanoine Vaucanu, Sieurs Vigneron et autres*, Lebon 212) relativement à ce contrat très particulier - puisque constituant probablement le seul exemple de contrat obligatoire pour l'administration - qu'est l'offre de concours présentée par des fidèles pour des réparations dans un édifice du culte. La cour constate, appliquant la loi et la jurisprudence du Conseil d'Etat, que « ces dispositions ne font pas obstacle à ce qu'une collectivité publique finance des travaux qui ne sont pas des travaux d'entretien ou de conservation d'un édifice servant à l'exercice d'un culte, en accordant une subvention lorsque l'édifice n'est pas sa propriété, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'un aménagement en rapport avec cet édifice, à condition, notamment, que cet équipement ou cet aménagement présente un intérêt public local, qu'il ne soit pas destiné à l'exercice d'un culte et que la subvention ne soit pas versée à une association culturelle ».

Puis la cour applique cette définition à la communauté requérante. Elle observe que si cette communauté exerce des activités culturelles, elle n'a pas exclusivement pour objet l'exercice d'un culte et que, par conséquent (selon la cour) elle ne constitue pas une association culturelle au sens des dispositions de l'article 19 de la loi de 1905. Cette argumentation est évidemment déterminante pour la solution du litige, c'est-à-dire la légalité ou l'illégalité de la subvention demandée. La cour ajoute que les installations d'une chaufferie à bois et d'un chauffe-eau solaire thermique destinées respectivement à assurer le chauffage du monastère, qui comprend notamment une chapelle, des boutiques et des ateliers, et à la production d'eau chaude sanitaire pour le bâtiment d'accueil des hôtes, ne peuvent être regardées comme des travaux de réparation d'un édifice culturel. La cour en déduit que la communauté en question ne pouvait donc pas bénéficier d'une subvention en vertu des dispositions de l'article 19 de la loi de 1905.

Examinant ensuite le refus de l'ADEME - problème qui est une nouveauté par rapport aux questions sur lesquelles le Conseil d'Etat s'est prononcé en 2011 -, la cour estime par ailleurs qu'aucune des dispositions législatives du code de l'environnement, notamment l'article L. 110-1 qui affirme le principe de protection des ressources naturelles, l'article L. 131-3 II, en vertu duquel l'ADEME exerce des actions d'incitation dans le domaine des économies d'énergie, ou l'article L. 131-6 selon lequel l'ADEME peut attribuer pour ce faire des subventions, « n'autorise explicitement l'ADEME à déroger au principe de non-subventionnement des associations exerçant des activités culturelles posé par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ».

C'est là une position radicalement inverse de celle adoptée par la cour de Lyon dans son arrêt

de 2010 sur lequel on reviendra. De ce fait, en déduit la cour, le refus de la subvention demandée n'est pas entaché d'erreur de droit.

La cour ajoute un dernier argument sur ce point, et sur lequel on reviendra par la suite : les installations en question ne peuvent être regardées comme des travaux d'intérêt public local ou général « dès lors que leur seule utilité est d'améliorer le confort et de réduire les coûts de fonctionnement en matière de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire des immeubles de la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'en Calcat ; [...] les circonstances que ces installations s'inscrivent dans le cadre d'une politique nationale pour la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et pour le développement des énergies renouvelables, que la production d'eau chaude va bénéficier aux hôtes de l'abbaye et ainsi favoriser le commerce local, ne suffisent pas à faire regarder lesdits travaux comme d'intérêt public local ou d'intérêt général » ; dans ces conditions, estime la cour, la communauté ne peut légalement bénéficier de la subvention demandée en invoquant le caractère d'intérêt public des travaux envisagés.

Les autres arguments invoqués ne méritent pas que l'on s'y attarde, car ils soulèvent juridiquement peu de difficultés. La communauté en question faisait valoir notamment que d'autres délégations régionales de l'ADEME avaient accepté de subventionner l'installation de chaufferies au bois de congrégations religieuses. La cour constate que cela ne peut faire regarder la décision attaquée comme entachée d'une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, l'absence de difficulté juridique soulevée par une telle appréciation dispense de développement sur ce point.

Il en est de même des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales invoquées - c'est devenu quasiment rituel de la part des requérants dans à peu près n'importe quel domaine - notamment des articles 1^{er} (liberté de pensée, de conscience et de religion), 2 (liberté de manifester sa religion ou ses convictions), 14 (absence de distinction fondée sur la religion), qui ne peuvent manifestement pas être invoquées dans la présente affaire : le refus de l'ADEME ne porte atteinte ni à la liberté de religion, ni à la liberté de manifester sa religion.

Les doutes subsistants sur la solution retenue

L'arrêt de la cour de Bordeaux soulève beaucoup plus de questions qu'il n'y paraît, car le problème posé est à la fois différent de celui qui a donné lieu à une décision importante du Conseil d'Etat en 2011, et en revanche similaire à celui qui s'est posé devant la cour de Lyon, mais auquel cette dernière a apporté une réponse très différente.

Une affaire distincte de celle réglée en 2011 par le Conseil d'Etat

Dans un arrêt de 2007, la cour de Lyon avait eu à se prononcer sur la contestation par la Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et d'autres requérants de la délibération par laquelle le conseil municipal de la ville de Lyon avait attribué une subvention de 1,5 million de francs (la délibération était de 2000, avant le passage à l'euro) à la fondation Fourvière, reconnue d'utilité publique, à titre de participation à son projet de création d'un ascenseur destiné à permettre aux personnes à mobilité réduite d'éviter d'utiliser l'escalier qui relie le parvis de la basilique de Fourvière à l'entrée de cette basilique, et de rejoindre directement, depuis ce parvis, la nef ou la crypte de l'édifice.

En première instance, le tribunal administratif avait rejeté la requête, tenant pour inopérant le moyen tiré de la méconnaissance de la loi du 9 décembre 1905 (les dispositions de la loi du 23 juillet 1987 faisant échapper les fondations aux limitations définies par la loi de 1905). La cour, ayant écarté l'atteinte au principe constitutionnel de laïcité parce que ce dernier n'interdit pas par lui-même, l'octroi, dans l'intérêt général et dans les conditions prévues par les lois, de subventions au bénéfice d'organismes ayant des activités culturelles, a ensuite considéré que l'article 2 de la loi de 1905 ne faisait pas obstacle à ce qu'une personne morale ayant pour partie des activités culturelles, 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 culturelle.

La cour a considéré que « les travaux à l'exécution desquels a été affectée la subvention litigieuse ont été projetés par la fondation Fourvière, laquelle a pour partie une activité culturelle, pour la réalisation d'un ascenseur qui, sans être en aucune façon réservé aux personnes venant participer dans la basilique de Fourvière à l'exercice d'un culte, a pour objet d'améliorer l'accessibilité des personnes à mobilité réduite à la nef et à la crypte de cette basilique, lesquelles sont le lieu d'une très importante fréquentation touristique » ; dans ces conditions, a déclaré la cour, cet équipement doit être regardé comme répondant à un objectif d'intérêt général et n'étant pas spécialement destiné à l'exercice d'un culte (CAA Lyon 26 juin 2007, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et autres*, req. n° 03LY00054, AJDA 2007. 1652, concl. D. Besle).

En cassation, dans l'une des cinq décisions qu'il a rendues en assemblée le 19 juillet 2011 (*Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône*, req. n° 308817, préc.), le Conseil d'Etat a regardé une telle subvention comme légale. Il a considéré que la cour n'avait commis aucune erreur de droit « en jugeant que le principe constitutionnel de laïcité n'interdisait pas, par lui-même, l'octroi, "dans l'intérêt général et dans les conditions prévues par les lois", de subventions au bénéfice d'organismes ayant des activités culturelles ». Il a également considéré que les dispositions de la loi de 1905 ne faisaient pas obstacle à ce qu'une collectivité territoriale finance des travaux qui ne sont pas des travaux d'entretien ou de conservation d'un édifice servant à l'exercice d'un culte, soit en les prenant en tout ou partie en charge en qualité de propriétaire de l'édifice, soit en accordant une subvention lorsque l'édifice n'est pas sa propriété, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'un aménagement en rapport avec cet édifice, à condition que, d'une part, l'équipement ou l'aménagement « présente un intérêt public local, lié notamment à l'importance de l'édifice pour le rayonnement culturel ou le développement touristique et économique de son territoire et qu'il ne soit pas destiné à l'exercice du culte », d'autre part, « que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que cette participation n'est pas versée à une association culturelle et qu'elle est exclusivement affectée au financement du projet ». L'élargissement ainsi consacré de la possibilité de subventionner pouvait donner l'impression que les problèmes à venir étaient réglés. Il n'en est rien.

Une solution opposée à celle adoptée par la cour de Lyon

Des interrogations sont inévitables car, dans une affaire similaire à celle donnant lieu à l'arrêt de la cour de Bordeaux, la cour de Lyon a adopté une solution opposée. Il est d'ailleurs assez curieux de relever que les affaires soumises aux cours de Lyon et de Bordeaux ont donné lieu à une inversion des positions respectives des rapporteurs publics et des arrêts des cours : devant la cour de Lyon, le rapporteur public s'est prononcé en faveur de la légalité de l'interdiction de subventions de la part de l'ADEME tandis que la cour a annulé le refus, devant la cour de Bordeaux, le rapporteur public s'est prononcé dans le sens de l'illégalité du refus de l'ADEME tandis que la cour a jugé ce dernier légal.

Dans l'affaire venue devant la cour de Lyon (AJDA 2011. 31, chron. C. Vinet) une communauté monastique, la communauté des bénédictins de Saint-Joseph de Clairval et, un peu plus tard, la chartreuse de Portes, avaient sollicité une semblable subvention de la part de l'ADEME. Le tribunal administratif de Dijon avait rejeté la demande des bénédictins de l'abbaye de Clairval, tandis que le tribunal administratif de Lyon avait annulé la décision de refus opposée aux moines de la chartreuse de Portes. Devant la cour de Lyon, le rapporteur public avait estimé que l'ADEME avait pu à bon droit refuser la subvention. La cour de Lyon va considérer 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 la loi, cette agence est autorisée à leur en accorder le bénéfice.

La question que soulèvent les arrêts de la cour de Bordeaux, mis en parallèle avec les arrêts rendus par la cour de Lyon, est double. La première, qui appellerait des commentaires plus développés, consiste à se demander s'il est juridiquement admissible de dire que la

congrégation entre dans le champ d'application de la loi du 9 décembre 1905 dès lors qu'elle exerce une activité culturelle et qu'elle sollicite une subvention, mais que, n'ayant pas exclusivement une activité culturelle, elle ne peut être considérée comme une association culturelle au sens des dispositions de l'article 19 de la loi de 1905 et qu'elle ne peut pas bénéficier d'une subvention en vertu des dispositions de l'article 19 de la loi de 1905.

L'autre interrogation porte plus spécifiquement sur les subventions attribuées par l'ADEME, qui ne peut évidemment pas être considérée comme une collectivité territoriale, donc ne relève pas de l'article 19 de la loi de 1905. En d'autres termes, les dispositions de l'article L. 131-6 du code de l'environnement peuvent-elles déroger à la loi de 1905 ?

Dans les affaires soumises à la cour de Bordeaux, celle-ci ne tire aucune conséquence de la distinction selon l'usage des bâtiments, alors même que cette différenciation est relevée par la cour (et alors que la cour tire des conséquences de la différenciation des activités). La difficulté, soulignée par Camille Vinet dans son commentaire précité, est que « l'imbrication de ces différents types de locaux, compte tenu de l'organisation des édifices en cause, rendait la distinction délicate ». De ce fait, le raisonnement suivi par la cour de Lyon dans l'affaire réglée en 2007 ne pouvait l'être pour les affaires réglées par la même cour de Lyon en 2010.

La divergence entre la cour de Bordeaux et la cour de Lyon ne porte pas sur le champ d'application de la loi de 1905, considérée comme invocable dans les deux cas, mais sur la portée de cette loi. Deux points appellent discussion. Le premier est la nature des dispositions de la loi sur l'environnement par rapport à la loi de 1905 : peut-on parler de loi spéciale par rapport à une loi générale ? La question est délicate car, après tout, on pourrait inverser la question et se demander si la loi sur l'environnement n'est pas une loi générale par rapport à la loi spéciale que serait la loi de 1905, auquel cas il faudrait plutôt appliquer la maxime *in toto jure, generi per speciem derogatur*. Toutefois, cette argumentation est à écarter sans hésitation, car il paraît tout de même difficile de considérer la loi de 1905 comme une loi spéciale, étant donné qu'elle vise tous les cultes.

La loi sur l'environnement peut-elle donc être considérée comme une loi spéciale par rapport à la loi de 1905 et peut-on appliquer le principe *lex specialis derogat generalis* ? C'est là un point difficile à trancher, car, d'une part, il faut s'interroger sur ce qu'est une loi spéciale : celle-ci ne peut-elle être considérée comme telle que si elle intervient dans le même domaine que la loi générale (ce qui était le point de vue du rapporteur public dans les arrêts rendus par la cour de Lyon en 2010), ce qui restreint considérablement le champ d'une loi dite « spéciale » ? Ou bien doit-on considérer qu'une loi peut être spéciale par rapport à une autre loi dès lors que ce sur quoi porte le litige peut relever des deux textes ? C'est, semble-t-il, le raisonnement suivi par la cour administrative d'appel de Lyon, qui, pour annuler pour erreur de droit le refus de subvention par l'ADEME à la communauté des bénédictins de Clairval, a considéré que « 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 [...] du 9 décembre 1905 prohibant le versement de subventions par des personnes publiques à des associations culturelles ». L'ADEME a, selon la cour de Lyon, commis une erreur de droit, la subvention sollicitée ayant pour objet de financer la réalisation d'une étude de faisabilité d'un projet d'installation d'une chaufferie à bois destinée à chauffer les bâtiments de l'abbaye. C'est également l'analyse qu'a faite le rapporteur public devant la cour de Bordeaux. Mais celle-ci, en revanche, a écarté implicitement l'argument de la loi spéciale.

Il est sans doute délicat de trancher entre ces deux interprétations, il paraît dès lors préférable de se référer à l'intérêt public environnemental, « motif d'intérêt général dérogatoire » (M. Bentolila). C'est ce dernier qu'a reconnu la cour de Lyon et qu'a rejeté la cour de Bordeaux. C'est sur ce point aussi que la solution de la cour de Bordeaux paraît le plus critiquable. En effet, et partant du constat qu'il existe dans ces abbayes une partie ouverte au public, notamment le magasin, la librairie, auxquels accèdent, de fait, des personnes qui ne participent ni n'assistent à un culte dans l'abbaye, un double intérêt général apparaît. C'est d'abord celui du tourisme : il est clair que l'abbaye d'En Calcat est un facteur

d'attraction, non pas seulement culturelle mais touristique, et c'est probablement l'ensemble du pays alentour de l'abbaye qui bénéficie de cette venue de touristes. Le juge a eu l'occasion, à maintes reprises, de considérer que l'intérêt touristique pouvait faire d'une activité un service public, la décision précitée du Conseil du 19 juillet 2011 admet clairement, sans qu'il y ait service public, que l'intérêt public touristique rend légale une décision de subvention. Le second intérêt général est celui des économies d'énergie, dont il n'est guère nécessaire de démontrer l'utilité : il ne paraît pas plus innovant, du point de vue juridique, d'admettre, comme l'a fait la cour de Lyon, que les économies d'énergie sont un intérêt général justifiant l'attribution d'une subvention par l'ADEME, la subvention ne pouvant être analysée, dès lors, comme finançant une opération spécialement destinée au culte.

Le dernier mot en la matière reviendra au Conseil d'Etat, à moins qu'entre-temps le législateur ne décide de se saisir de la question. Il serait cependant surprenant qu'en ces temps post-électorales où les préoccupations, voire les urgences, ne manqueront pas pour la nouvelle Assemblée nationale, qu'une telle question soit prioritaire, ce qui nous ramènerait plus d'un siècle en arrière. Le Conseil trouvera-t-il alors une solution qui, comme autrefois pour les processions et les sonneries de cloches - la présente question étant tout de même moins passionnelle que ces dernières, et restant confinée au cercle des juristes - puisse être équilibrée, satisfaire l'ensemble des protagonistes et concilier laïcité et environnement ?

Mots clés :

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

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