

AJDA 2012 p. 1155

Laïcité contre environnement

Arrêt rendu par Cour administrative d'appel de Bordeaux

6 mars 2012  
n° 11BX01700

Sommaire :

La cour administrative d'appel de Bordeaux juge légal le refus de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie opposé à une demande de subvention émanant d'une communauté religieuse pour l'installation d'une chaufferie à bois et d'un chauffe-eau technique, en application du principe interdisant le financement des cultes par l'Etat. La cour de Bordeaux retient ainsi une solution opposée à celle retenue en 2010 par la cour de Lyon dans un litige identique.

Texte intégral :

Vu la requête enregistrée au greffe de la Cour le 18 juillet 2011 sous le n° 11BX01700, présentée pour l'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE (ADEME), dont le siège est situé 2 square La Fayette, BP 90406 à Angers Cedex 01 (49004), par M<sup>e</sup> Ricard, avocat ;

L'ADEME demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0705132 du 6 mai 2011 par lequel le tribunal administratif de Toulouse, à la demande de la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat, a annulé la décision en date du 17 septembre 2007 par laquelle le délégué adjoint pour la région Midi-Pyrénées de l'ADEME a rejeté la demande de ladite communauté tendant à l'obtention d'une subvention en vue de l'installation d'une chaufferie à bois et d'un chauffe-eau solaire thermique ;

2°) de rejeter la demande présentée par la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat devant le tribunal administratif de Toulouse ;

3°) de mettre à la charge de la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat la somme de 3 000 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que le jugement est entaché d'irrégularité car il n'est signé ni par le président de la formation de jugement, ni par le rapporteur ni par le greffier ; que contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, les dispositions des articles L. 131-3 II et L. 131-6 du code de l'environnement en vertu desquelles l'ADEME peut accorder des subventions pour la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières ne l'ont pas autorisée à ne pas faire application des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 posant l'interdiction pour les personnes publiques de financer des cultes ; que ces dispositions législatives du code de l'environnement ne peuvent être regardées comme des dispositions législatives spéciales qui primeraient sur la loi générale que constituerait la loi du 9 décembre 1905 à laquelle elles dérogeraient ; que si la subvention vise une action d'intérêt général et s'inscrit dans le cadre des mécanismes incitatifs pour réaliser des économies d'énergie, l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 interdit de subventionner les cultes ; que le tribunal administratif a fait une

interprétation erronée de la loi du 9 décembre 1905 en faisant prévaloir le critère matériel de la destination de la subvention sur le critère organique du destinataire des fonds ; que la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat est une congrégation religieuse qui, ayant un objet purement cultuel, n'échappe pas à l'interdiction de subvention des associations cultuelles dont elle ne se distingue pas sur ce point ; que contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, la loi du 9 décembre 1905 s'oppose à ce que l'ADEME octroie la subvention à quelque titre que ce soit ; que le juge administratif interprète largement l'interdiction posée par la loi du 9 décembre 1905 de subventionner les associations ayant une activité cultuelle ; que la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat ne peut échapper à cette interprétation car son objet est purement cultuel ; que seule la loi pouvait permettre explicitement un assouplissement à la loi du 9 décembre 1905 pour que des aides puissent être versées à des associations cultuelles en matière d'économie d'énergie, ce qui n'est pas le cas des dispositions du code de l'environnement ; que la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat, en tant que congrégation religieuse, est bien visée par les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 ; qu'elle n'échappe donc pas à l'interdiction de subventions aux associations qui ont des activités cultuelles ; que la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat ne peut pas bénéficier de la subvention en application de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 qui ne vaut que pour les dépenses d'entretien, de conservation et de réparation d'édifices cultuels appartenant aux collectivités territoriales ; que l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ne méconnaît aucune des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'aucune rupture d'égalité n'est démontrée ;

Vu le jugement et la décision attaqués ;

Vu le mémoire en défense enregistré le 21 novembre 2011, présenté pour la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat par la SCP d'avocats Ortscheidt ; la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'ADEME la somme de 2 500 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que le jugement n'est pas entaché d'irrégularité ; que la communauté étant une congrégation religieuse et non une association cultuelle, elle ne relève pas de la loi du 9 décembre 1905 ; que, contrairement à ce qu'affirme l'ADEME, le tribunal administratif n'a pas raisonné en termes de lois générale et spéciale, mais a seulement estimé que la loi du 9 décembre 1905 ne pouvait pas faire obstacle à l'exercice de sa mission par l'ADEME au titre de l'article L. 131-3 du code de l'environnement ; que la congrégation n'ayant pas d'activité cultuelle, l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ne peut lui être opposée ; qu'en tout état de cause, même en donnant une portée générale à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, ces dispositions n'interdisent pas l'octroi de la subvention litigieuse à la congrégation car elles empêchent de subventionner des cultes mais pas des congrégations ou des associations cultuelles ; qu'il est admis qu'une congrégation religieuse, comme une association cultuelle, peut recevoir des fonds destinés à l'entretien des lieux de culte, à des travaux ou à leur reconstruction ; que dans ces deux cas, les pouvoirs publics sont conduits à assumer des dépenses en tout ou partie cultuelles, sans que l'on puisse opposer que les bénéficiaires feraient l'économie de fonds qu'ils pourraient employer pour le culte ; que la jurisprudence admet l'octroi d'une subvention à une congrégation religieuse ou à une association cultuelle lorsque l'objet de la subvention relève de l'intérêt général, ce qui suppose que la subvention ne finance pas l'exercice du culte lui-même ; qu'ainsi les congrégations peuvent recevoir des fonds publics, malgré l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, compte tenu de l'intérêt général qui préside à l'exécution par elles d'une activité ne participant pas à l'exercice du culte ; que c'est au prix d'une erreur de droit que la subvention litigieuse a été refusée car les fonds demandés l'étaient pour l'étude d'un système de chauffage au bois et solaire non polluant, moins consommateur d'énergie, permettant de participer à la politique de diminution des importations françaises de pétrole et de la dépendance énergétique de la France ; qu'ainsi, la subvention permettait de participer à la réalisation d'un objectif d'intérêt général défini par les pouvoirs publics ; que l'intérêt général du nouveau système de chauffage résulte aussi de ce que cet équipement serait utile à l'ensemble des bâtiments de l'abbaye qui sont constitués certes d'une chapelle mais majoritairement de logements et d'ateliers ; que la Charte de l'environnement, de valeur constitutionnelle et donc supérieure à la loi, impose à toutes les personnes publiques de

contribuer à la mise en oeuvre de l'objectif à valeur constitutionnelle de préservation de l'environnement ; qu'elle impose donc à l'ADEME d'octroyer la subvention pour que soit atteint cet objectif de valeur constitutionnelle ; que l'analyse faite par le tribunal administratif est confortée par des décisions récentes du Conseil d'Etat, puisque celui-ci a jugé que l'intérêt public, même simplement local permet, sans qu'il soit porté atteinte à la loi du 9 décembre 1905, qu'une collectivité territoriale finance un bien destiné à un lieu de culte, pourvu qu'un accord encadre l'opération; que le Conseil d'Etat a même considéré que l'ordre public permet qu'une collectivité publique aménage un équipement pour satisfaire à des besoins rituels, ce qui est le cas en l'espèce ; que la décision litigieuse est affectée d'une autre erreur de droit puisqu'elle consacre une discrimination contraire aux articles- 9 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 1<sup>er</sup> de son premier protocole additionnel ; que le refus contesté consacre une rupture d'égalité car plusieurs congrégations religieuses ont déjà reçu d'autres délégations régionales de l'ADEME la subvention en question ;

Vu le mémoire enregistré au greffe de la cour le 31 janvier 2012 présenté pour l'ADEME tendant aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le premier protocole additionnel à cette convention ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ;

Vu la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 7 février 2012 :

- le rapport de M. Valeins, président assesseur ?
- et les conclusions de M. Bentolila, rapporteur public ;

Considérant que par une décision, en date du 17 septembre 2007, le délégué adjoint pour la région Midi-Pyrénées de l'ADEME a rejeté la demande de subvention qui lui avait été présentée par la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat pour l'installation d'une chaufferie à bois pour l'ensemble du monastère et d'une installation solaire thermique destinée à la production d'eau chaude sanitaire pour le bâtiment d'accueil des hôtes ; que la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat a demandé au tribunal administratif de Toulouse l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision ; que, par jugement en date du 6 mai 2011, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la décision du 17 septembre 2007; que l'ADEME interjette appel du jugement ;

*Sur la régularité du jugement :*

Considérant qu'aux termes de l'article R. 741-7 du code de justice administrative : « Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier de première instance que la minute du jugement par lequel a été annulée la décision du 17 septembre 2007 n'a pas été signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience ; qu'ainsi, le jugement est entaché d'une irrégularité qui, eu égard à l'objet des dispositions de l'article R.

741-7, présente un caractère substantiel ; que l'ADEME est donc fondée à demander l'annulation du jugement attaqué ; que le jugement du tribunal administratif de Toulouse doit être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat devant le tribunal administratif ;

*Sur le bien-fondé de la décision attaquée :*

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public » ; qu'aux termes de l'article 2 de la même loi : « La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte » ; qu'au sens des dispositions de la loi du 9 décembre 1905, 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 ;

Considérant que selon ses statuts, la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat a en particulier pour objet la pratique de la vie monastique selon la règle de Saint-Benoît c'est-à-dire « de vaquer à la prière liturgique et à l'oraison, de s'adonner aux disciplines philosophiques, théologiques, spirituelles et artistiques, et de pourvoir à la subsistance de ses membres par le produit de son travail » ; qu'il ressort des pièces du dossier que la vie de la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat se partage entre le travail et les activités culturelles comme la prière liturgique, la messe et la lecture en commun de la Bible ; que, dans ces conditions, 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<sup>er</sup> 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 ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes des dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 : « [...] L'Etat, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi » ; qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 19 de la même loi, les associations 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 » ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées et de celles des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 9 décembre 1905 que les collectivités publiques peuvent seulement financer les dépenses d'entretien et de conservation des édifices servant à l'exercice d'un culte dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Eglises et de l'Etat ou accorder des concours aux associations culturelles pour des travaux de réparation d'édifices culturels et qu'il leur est interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte ; 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 du culte et que la subvention ne soit pas versée à une association culturelle ;

Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que si la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat exerce des activités culturelles, elle n'a pas exclusivement pour objet l'exercice d'un culte ; qu'elle ne constitue donc pas une association culturelle au sens des dispositions de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 ; qu'au surplus

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 ; que la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat ne pouvait donc pas bénéficier d'une subvention en vertu des dispositions précitées du dernier alinéa de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant les associations culturelles ;

Considérant, d'autre part, 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 ; qu'en refusant la subvention demandée pour le motif que les dispositions de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 font obstacle au versement de la subvention en question à la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat, le délégué adjoint pour la région Midi-Pyrénées de l'ADEME n'a pas entaché sa décision d'erreur de droit ;

Considérant, enfin, que 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 ; que 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 ; que, dans ces conditions, la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat ne peut légalement bénéficier de la subvention demandée en invoquant le caractère d'intérêt public des travaux envisagés ;

Considérant, en troisième lieu, que si la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat fait valoir que d'autres délégations régionales de l'ADEME ont accepté de subventionner l'installation de chaufferies au bois de congrégations religieuses, les circonstances que ces délégations se soient abstenues de faire application de la loi du 9 décembre 1905 ou aient fait une appréciation différente de l'intérêt de l'opération dont le subventionnement était demandé, ne peuvent faire regarder la décision attaquée comme entachée d'une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'en égard à sa formulation, l'article 2 de la Charte de l'environnement, selon lequel « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », ne saurait être regardé comme imposant à la délégation régionale Midi-Pyrénées de l'ADEME d'octroyer la subvention en question sans tenir compte des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la Charte de l'environnement doit donc être écarté ;

Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes des stipulations de l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion [...]. / 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 » ; qu'aux termes des stipulations de l'article 14 de la même convention : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur [...] la religion » ; qu'aux termes des stipulations de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute

personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique [...] » ;

Considérant que le refus opposé par le délégué adjoint pour la région Midi-Pyrénées de l'ADEME de subventionner l'installation d'une chaufferie à bois et d'un chauffe-eau solaire thermique ne porte atteinte ni à la liberté de religion de la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat ni à sa liberté de manifester sa religion dès lors qu'il ne concerne que des travaux tendant à la diminution du coût du chauffage des bâtiments et du coût de la production d'eau chaude sanitaire dont l'absence éventuelle de réalisation du fait de ce refus n'est pas de nature à faire obstacle aux activités religieuses de la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat ; que la décision attaquée n'a donc pas été prise en méconnaissance des stipulations des articles 9 et 14 précités de la Convention européenne de sauvegarde des droits et des libertés fondamentales ; que si la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat invoque également la méconnaissance par le refus contesté des stipulations de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle ne précise pas en quoi la subvention demandée constituerait un bien au sens des stipulations de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel ; qu'elle n'indique pas non plus en quoi la décision attaquée porterait atteinte à ce bien de façon discriminatoire par rapport aux droits et libertés protégés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que les moyens tirés de la méconnaissance par la décision attaquée des stipulations précitées de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de celles de son premier protocole additionnel doivent être écartés ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 17 septembre 2007 par laquelle le délégué adjoint pour la région Midi-Pyrénées de l'ADEME a rejeté sa demande de subvention pour l'installation d'une chaufferie à bois et d'un chauffe-eau solaire thermique ;

*Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :*

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat la somme demandée par l'ADEME au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'ADEME, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Décide :

Article 1<sup>er</sup> : Le jugement du tribunal administratif de Toulouse en date du 6 mai 2011 est annulé.

Article 2 : La demande présentée par la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat devant le tribunal administratif de Toulouse est rejetée.

Article 3 : Le surplus de la requête de l'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à l'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE et à la communauté des bénédictins de l'abbaye Saint-Benoît d'En Calcat.

<b>Demandeur</b> : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie <b>Composition de la juridiction</b> : M <sup>me</sup> Marraco, prés. - M. Valeins, rapp. - M. Bentolila, rapp. publ.
<b>Mots clés</b> : RELIGION * Lieu de culte * Travaux * Economie * ADEME * Subvention NATURE ET ENVIRONNEMENT * Lutte contre la pollution atmosphérique * Economie d'énergie * Subvention * ADEME