



POINT DE VUE

Application de loi de 1905 aux fondations reconnues d'utilité publique.

Par **Sébastien Lherbier-Levy**

Note sous CAA Lyon, n° 03LY00054, 26 juin 2007, Fédération de la libre pensée et autres
c/ Commune de Lyon

Par un arrêt rendu en formation plénière le 26 juin 2007, la Cour administrative d'appel de Lyon vient d'apporter une intéressante contribution quant aux possibilités offertes par la loi du 9 décembre 1905 pour autoriser une personne publique à financer les activités liées à l'exercice de cultes.

Faits et procédure :

La fondation Fourvière, reconnue d'utilité publique par un décret du 15 octobre 1998, est propriétaire de la basilique de Fourvière, construite à la fin du 19^{ème} siècle.¹ Elle a, selon les informations disponibles sur son site web² : « *la responsabilité de la gestion du site : gestion du personnel, et du patrimoine dont elle est propriétaire. Elle en porte également l'ambition culturelle (...)* ».

Par délibération en date du 25 avril 2000, le conseil municipal de la ville de Lyon lui a attribué une subvention de 1,5 millions de Francs dans le but d'améliorer, par l'installation d'un ascenseur, l'accessibilité de la basilique aux personnes à mobilité réduite.

La Fédération de la Libre pensée du Rhône, l'association République et Laïcité ainsi qu'un particulier ont formé un recours pour excès de pouvoir le 22 juin 2000 contre cette délibération devant le Tribunal administratif de Lyon qui, le 5 novembre 2002, a été rejeté.³

Le Tribunal a raisonné en deux temps.

Il a d'une part retenu que la Fondation Fourvière relève des seules dispositions de la loi du 23 juillet 1987 dont l'article 18 lui permet de recueillir notamment des participations d'origine publique sous réserve de les employer à la satisfaction des buts qu'elle poursuit pour lui dénier le caractère d'une association culturelle au sens de l'article 18 de la loi du 9 décembre 1905 lui interdisant de recevoir une subvention publique en application de l'article 19 de la même loi.

D'autre part, le Tribunal, vérifiant que la subvention litigieuse présentait un caractère communal à l'aune des dispositions de l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales a retenu que, de par sa fonction de desserte générale de la basilique, inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et recevant de nombreux touristes, cette subvention a répondu à la nécessité de rendre accessible à toutes catégories de publics la visite du site de Fourvière dont la basilique constitue le principal élément et l'un des symboles de la ville.

¹ Il s'agit d'un ouvrage privé ne figurant pas au nombre des édifices cultuels intégrés au domaine public communal ou de l'Etat par application des articles 12 et suivants de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat.

² <http://www.lyon-fourviere.com/>

³ TA Lyon, n°0002959, 5 novembre 2002, Fédération de la Libre-Pensée et d'action sociale du Rhône : AJDA 2002, p. 1453, conclusions. J.-P. Martin.

Appel a régulièrement été relevé contre ce jugement devant la Cour administrative d'appel de Lyon. Les requérants ont une nouvelle fois soutenu l'illégalité de cette subvention, comme méconnaissant à la fois le principe de laïcité ainsi que la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, notamment son article 2.

[Y a-t-il eu méconnaissance du principe le principe de laïcité ?](#)

Le moyen tiré de la méconnaissance du principe constitutionnel de laïcité était voué au rejet.

En effet, la Cour, considérant que « *le principe constitutionnel de laïcité, lequel implique neutralité, notamment de la part des collectivités territoriales, 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 cultuelles* », a confirmé la position récente du Conseil d'Etat.⁴

Il ne fait aucun doute que l'interdiction des subventions résulte, non du principe de laïcité, mais bien de la loi du 9 décembre 1905.

[Les dispositions de la loi de 1905 sont-elles applicables aux fondations reconnues d'utilité publique ?](#)

Examinant la question, au centre du litige, de savoir si les dispositions de la loi de 1905 étaient ou non applicables à la fondation Fourvière, la Cour administrative d'appel de Lyon a annulé le jugement en ce qu'il a tenu pour inopérant le moyen tiré de la méconnaissance de la loi du 9 décembre 1905 motif pris de ce que les dispositions de la loi du 23 juillet 1987 faisaient échapper les fondations aux limitations définies par la loi de 1905.

La Cour a ainsi retenu que « *si, en vertu de la loi susvisée du 23 juillet 1987, les fondations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir des participations, le cas échéant d'origine publique, cette possibilité financière générale, qui est attachée à leur personnalité juridique, ne saurait être regardée comme dispensant les organismes donateurs, publics ou privés, des obligations pesant sur eux en ce qui concerne notamment la nature et la destination des aides qu'ils sont appelés à accorder; qu'au titre de ces obligations figurent, en ce qui concerne les personnes publiques, les limitations ou interdictions découlant de la loi susvisée du 9 décembre 1905, et notamment de son article 2 proscrivant toute subvention à un culte; qu'une telle interdiction, qui s'applique à toute manifestation de nature cultuelle, ne se limite pas aux relations avec les associations cultuelles mentionnées au titre IV de ladite loi, mais concerne toute personne se livrant, fût-ce partiellement, à une activité de nature cultuelle; ».*

Pour le Tribunal, les articles 18 et 19 de la loi de 1905 qui régissent le fonctionnement des associations cultuelles en interdisant à l'Etat, aux départements et aux communes de leur verser des subventions, ne concernaient pas les fondations. Ce raisonnement n'est pas contestable.

Mais le tribunal a ensuite considéré que les fondations reconnues d'utilité publique étaient exclusivement régies par la loi du 23 juillet 1987⁵, rendant inopérante l'invocation de la loi de 1905 dans la mesure où la subvention litigieuse est employée à la satisfaction des buts qu'elle poursuit et pour lesquels elle a été déclarée d'utilité publique.

Il n'est pas si évident d'admettre le second temps de ce raisonnement dans la mesure où les fondations bénéficieraient, semble-t-il, d'une présomption de régularité des subventions publiques qui leur sont accordées dès lors qu'elles sont destinées à une utilisation conforme à leur objet reconnu d'intérêt général par décret.

⁴ CE, n° 265560, 16 mars 2005, Ministre de l'Outre-mer c/ Gouvernement de la Polynésie française

⁵ loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

Pour exclure l'application de la loi de 1905, il aurait été nécessaire que la loi du 23 juillet 1987 intègre une dérogation expresse à son champ d'application, ce qui n'est pas le cas.

Par ailleurs, l'interdiction de subventionner les cultes édictée à l'article 2 de la loi de 1905 revêt un caractère général.

Dès lors pour la Cour administrative d'appel de Lyon, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article de la loi du 9 décembre 1905 n'était pas inopérant.

[La subvention en litige contrevient-elle à la loi de 1905 comme étant attribuée à l'exercice d'un culte ?](#)

La Cour administrative d'appel de Lyon a répondu à cette question par la négative.

L'article 19 de la loi de 1905 prévoit que les associations cultuelles ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes.⁶

On notera néanmoins à titre anecdotique que la jurisprudence a tempéré l'intangibilité de ce principe en reconnaissant la légalité par exemple du versement d'une subvention pour l'organisation d'obsèques religieuses de soldats morts au combat⁷.

Le champ d'application de l'article 2 de la loi de 1905 a été précisé en 1992 par un arrêt du Conseil d'Etat. Aux termes d'un considérant de principe, la Haute juridiction administrative a retenu que « *des collectivités publiques ne peuvent légalement accorder des subventions à des associations qui ont des activités cultuelles ; Considérant que selon ses statuts, l'association dite "Société Siva Soupramanien de Saint-Louis" a en particulier pour but de réunir ses membres pour la pratique en commun et l'étude de la religion hindoue ainsi que d'acquérir tous terrains, construire ou acquérir tous bâtiments, prendre à bail et location tous terrains et bâtiments nécessaires à l'exercice du culte hindou ; que seules sont admises au sein de l'association les personnes qui professent l'hindouisme ; qu'en cas de dissolution de l'association, il est prévu que les fonds recueillis par elle seront offerts en donation à d'autres temples hindous ; que dans ces conditions, si cette association qui se consacre également à des activités de caractère social et culturel ne peut bénéficier du régime prévu par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905 en faveur des associations dont l'exercice du culte est l'objet exclusif, elle ne peut, du fait des activités cultuelles ci-dessus mentionnées, recevoir de subventions publiques qui constitueraient des subventions à un culte interdites par l'article 2 précité de ladite loi* ». ⁸

Ainsi, pour le Conseil d'Etat, dès lors qu'un groupement religieux a une activité cultuelle, même partielle, il ne peut recevoir de subventions publiques.

Faisant application de cette jurisprudence, la Cour administrative d'appel de Nancy a jugé que la prise en charge de la totalité des dépenses d'électricité d'une église, sans se limiter aux seules dépenses nécessaires à son entretien et à sa conservation, méconnaissait la loi de 1905.⁹

S'agissant de la fondation Fourvière, il résulte de ses statuts ainsi que de son objet que cette fondation s'emploie à assurer le maintien et le développement du pèlerinage marial. A cette fin, elle se propose d'assurer à l'exclusion du culte proprement dit, la gestion, directe ou indirecte, de l'ensemble des terrains et constructions existant, ou pouvant exister, constituant le site et lui appartenant, dont fait principalement partie la basilique.

Il ne fait aucun doute que l'exercice d'un culte se caractérise par la célébration de cérémonies pour l'accomplissement de pratiques ou de rites religieux.¹⁰

⁶ Toutefois ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour les réparations faites aux édifices affectés au culte public.

⁷ CE, 6 janvier 1922, n° 74289, Commune de Perquie, Rec. CE 1922, p. 14.

⁸ CE, 9 octobre 1992, n°94455, Commune de Saint-Louis c/ Association « Siva Soupramanien de Saint-Louis », Rec p. 358 ; JCP G 1993, II, 22068, n° 2, Observations A. Ashworth/

⁹ CAA Nancy, n° 99NC01589, 5 juin 2003, Commune de Montaulin.

Aussi, l'organisation d'un pèlerinage paraît répondre à cette définition et devait conduire la Cour administrative d'appel à constater qu'une telle activité fait obstacle à ce que la fondation soit destinataire d'une subvention publique.

Toutefois, 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 ; que dans ces conditions 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 » ; que dès lors le moyen tiré de ce que la délibération attaquée aurait méconnu les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 doit être écarté ».*

Ainsi, En dépit d'une activité culturelle partielle incontestable, la Cour administrative d'appel a regardé la subvention en litige, eu égard à son objet et au caractère hautement culturel de la basilique de Fourvière, comme revêtant un intérêt communal et général plus incontestable encore...

¹⁰ CE 17 juin 1988, Union des Athées ; CE, avis, 24 octobre 1997, Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom, RFDA 1998, p. 61, conclusions Arrighi de Casanova ; « Il résulte des dispositions des articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat que les associations revendiquant le statut d'association culturelle doivent avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte, c'est-à-dire, au sens de ces dispositions, 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. »

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 03LY00054

**FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION
SOCIALE DU RHONE ET AUTRES**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**M. Chabanol
Président**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Veslin
Rapporteur**

**La Cour administrative d'appel de Lyon
(Formation plénière)**

**M. Besle
Commissaire du gouvernement**

**Audience du 6 juin 2007
Lecture du 26 juin 2007**

Vu la requête, enregistrée le 13 janvier 2003, présentée par la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE dont le siège social est (...) à Lyon (69001) représentée par son président en exercice, l'ASSOCIATION REPUBLIQUE ET LAÏCITE, dont le siège social est (...) à Villeurbanne (69100), représentée par sa présidente en exercice et M. P. domicilié (...) à Lyon (69007) ;

La FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, l'ASSOCIATION REPUBLIQUE ET LAÏCITE et M. P. demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0002959 du 5 novembre 2002, rectifié par l'ordonnance du 15 novembre 2002, par lequel le Tribunal administratif de Lyon a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération du 25 avril 2000 par laquelle le conseil municipal de la ville de Lyon a attribué une subvention de 1,5 millions de francs à la Fondation Fourvière pour l'aménagement de la basilique de Fourvière en faveur des personnes à mobilité réduite ;

2°) d'annuler ladite délibération ;

3°) de condamner la ville de Lyon à leur verser la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi du 9 décembre 1905 ;

Vu la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 ;

Vu le décret du 15 octobre 1998 reconnaissant d'utilité publique la Fondation Fourvière ;

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 6 juin 2007 :

- le rapport de M. Veslin, président assesseur ;
- les observations de Me Cottin, avocat de la ville de Lyon ;
- et les conclusions de M. Besle, commissaire du gouvernement ;

Considérant que, par la délibération attaquée, le conseil municipal de la ville de Lyon a décidé d'attribuer une subvention de 1,5 million de francs 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 ;

Considérant que si, en vertu de la loi susvisée du 23 juillet 1987, les fondations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir des participations, le cas échéant d'origine publique, cette possibilité financière générale, qui est attachée à leur personnalité juridique, ne saurait être regardée comme dispensant les organismes donateurs, publics ou privés, des obligations pesant sur eux en ce qui concerne notamment la nature et la destination des aides qu'ils sont appelés à accorder; qu'au titre de ces obligations figurent, en ce qui concerne les personnes publiques, les limitations ou interdictions découlant de la loi susvisée du 9 décembre 1905, et notamment de son article 2 proscrivant toute subvention à un culte ; qu'une telle interdiction, qui s'applique à toute manifestation de nature cultuelle, ne se limite pas aux relations avec les associations cultuelles mentionnées au titre IV de ladite loi, mais concerne toute personne se livrant, fût-ce partiellement, à une activité de nature cultuelle ;

Considérant qu'il suit de là que les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que, pour rejeter leur demande, le tribunal administratif a tenu pour inopérant le moyen tiré de la méconnaissance de la loi du 9 décembre 1905 motif pris de ce que les dispositions de la loi du 23 juillet 1987 faisaient échapper les fondations aux limitations définies par la loi de 1905 ;

Considérant toutefois qu'il y a lieu pour la Cour, saisie de l'entier litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les moyens soulevés à l'appui de leur demande et de leur requête par M. P. et les associations requérantes ;

Considérant, en premier lieu, que le principe constitutionnel de laïcité, lequel implique neutralité, notamment de la part des collectivités territoriales, 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 cultuelles ; que par suite le moyen tiré de ce que la délibération attaquée méconnaîtrait un tel principe doit être écarté ;

Considérant, en deuxième lieu, que si, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 dispose que: « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* » et si un tel principe exclut qu'une subvention publique soit accordée, directement ou indirectement pour l'exercice d'un culte, il ne fait pas obstacle à ce qu'une personne morale, même 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 ;

Considérant 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 ; que dans ces conditions 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 ; que dès lors le moyen tiré de ce que la délibération attaquée aurait méconnu les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 doit être écarté ;

Considérant enfin qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative d'apprécier l'opportunité des choix qu'effectue une collectivité entre les dépenses budgétaires qui s'offrent à elle, hors les cas où elle négligerait de prévoir le paiement de dépenses obligatoires ; que par suite le moyen tiré de ce que la somme ainsi destinée aux travaux effectués par la Fondation Fourvière aurait pu être utilisée à d'autres emplois collectifs est inopérant ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. P. et les associations requérantes ne sont pas fondés à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Lyon a rejeté leurs demandes ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant 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 la ville de Lyon, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, une somme quelconque au titre des frais exposés par la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, l'ASSOCIATION REPUBLIQUE ET LAÏCITE et M. P. et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête présentée par la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, l'ASSOCIATION REPUBLIQUE ET LAÏCITE et M. P. est rejetée.