

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N^{os} 0802247 et 0802659

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET
D'ACTION SOCIALE DU RHONE
M. PICQUIER

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Reymond-Kellal
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Lyon

(3^{ème} chambre)

M. Séville
Rapporteur public

Audience du 25 novembre 2010
Lecture du 10 décembre 2010

10-03-07-02
135-02-04-02
21-02
C-BJ

1°) Vu la requête, enregistrée le 12 mars 2008, sous le n° 0802659, présentée par la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, dont le siège social est situé 7, rue Major Martin à Lyon (69001), représentée par son président en exercice, et par M. Marcel PICQUIER, demeurant au 7, avenue Berthelot à Lyon (69007) ;

La FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE et M. PICQUIER demandent au tribunal :

- d'annuler la délibération n° 2008/8709 du 14 janvier 2008 par laquelle le conseil municipal de la ville de Lyon a attribué une subvention de 1 759 680 euros à la Fondation Fourvière pour la réalisation de travaux de réparation sur le site de la basilique ;

- de mettre à la charge de la ville de Lyon une somme de 100 euros à verser à chacun des requérants au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative ;

Les requérants soutiennent qu'ils ont un intérêt et une qualité pour agir ; que le droit à l'information des conseillers municipaux a été méconnu dès lors que l'activité culturelle de la Fondation Fourvière leur a été dissimulée ; que la délibération attaquée méconnaît l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 dès lors qu'elle subventionne une association ayant partiellement une activité culturelle alors même qu'elle aurait par ailleurs des activités sociales ; que les principes constitutionnels de laïcité et de neutralité ont été méconnus dès lors que le site de la basilique, avant tout lieu de pèlerinage et de culte, ne justifie pas à lui seul l'intérêt historique de Lyon, que sa construction n'a pas été financée par des fonds publics, que le législateur a voulu séparer les

activités culturelles et cultuelles et que le maire de Lyon a « reconnu » le culte catholique ; qu'il ne peut exister aucun intérêt public justifiant le financement de l'exercice du culte dès lors que l'inscription à l'inventaire des monuments historiques n'emporte aucune obligation pour la ville, que le propriétaire privé pourrait financer entièrement les travaux et que l'intérêt touristique n'est pas suffisant à lui seul ;

Vu l'intervention, enregistrée le 22 juillet 2009, présentée pour la Fondation Fourvière, dont le siège est situé 8, place de Fourvière à Lyon (69005), représentée par son président en exercice, par Me Delsol, avocat au barreau de Lyon, qui conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge conjointe et solidaire des requérants la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La Fondation soutient que le principe constitutionnel de laïcité n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi, de certaines subventions à des activités ou équipement dépendant des cultes ; que l'interdiction des subventions résulte de la loi de 1905 et non d'un principe constitutionnel ; que la loi de séparation de l'église et de l'Etat n'a pas été méconnue dès lors que soit il lui est reconnue une activité cultuelle et l'exception de l'article 19 sur le financement de travaux de réparation est applicable, soit il est admis qu'elle exerce une mission d'intérêt général pour laquelle elle peut recevoir des subventions de sorte que la loi de 1905 ne lui est pas applicable ; que l'article 19 de la loi de 1905 est applicable à toute association sans être nécessairement restreint aux associations exclusivement cultuelles ; que l'exception instituée par cet article permet, conformément à la volonté du législateur, le financement public des restaurations des édifices du culte dans un but de sauvegarde du patrimoine architectural français, qu'il soit classé ou non au patrimoine historique ; qu'elle pouvait légalement recevoir une subvention en vue de la restauration de l'édifice religieux ; que l'article 2 doit s'entendre comme interdisant les subventions pour l'organisation d'un culte, de manière permanente ou périodique, mais non celles attribuées à une structure ; que le financement de la ville n'est pas affecté directement à l'exercice d'un culte, c'est à dire la célébration ou la préparation de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement de certains rites ou de certaines pratiques ; qu'elle n'a pas une activité exclusivement cultuelle ; qu'elle n'aurait pu être reconnue d'utilité publique par le Conseil d'Etat si elle avait un but confessionnel ou spirituel, mais qu'elle peut se placer sous une invocation spirituelle ; qu'elle peut recevoir des subventions publiques accordées en vue d'une utilisation conforme à leur objet reconnu d'intérêt général ; qu'en tout état de cause, une activité partiellement cultuelle ne fait pas obstacle à ce qu'un intérêt général lui soit reconnu pour certaines opérations ou activités ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 13 septembre 2010, présenté pour la ville de Lyon, représentée par son maire régulièrement habilité, qui conclut au rejet de la requête ;

La ville de Lyon soutient que les requêtes sont irrecevables dès lors que la délibération de principe attaquée, qui renvoie à une délibération ultérieure et n'impute aucune dépense budgétaire, n'ajoute rien à l'ordonnancement juridique et ne constitue pas un acte faisant grief susceptible de recours pour excès de pouvoir ; qu'il n'y pas eu tentative de dissimulation d'une information aux conseillers dès lors qu'il ressort des débats que la ville a souhaité apporter son soutien financier eu égard à l'intérêt patrimonial, historique, culturel et touristique que présente la basilique, que l'essentiel de l'objet de la Fondation ne porte pas sur des activités cultuelles et qu'une collectivité publique peut subventionner une personne morale, même ayant un caractère partiellement cultuel, pour l'exécution de travaux ou la réalisation d'une opération présentant un caractère d'intérêt général ; que le principe d'interdiction de subventionner l'exercice du culte dispose d'exceptions permettant aux collectivités publiques de financer certains travaux sur les édifices affectés aux cultes, notamment lorsqu'ils présentent un caractère d'intérêt général, à la

condition qu'ils ne puissent être regardés comme spécialement destinés à l'exercice de l'activité culturelle ; que le toit d'une église n'est pas un équipement destiné à l'exercice d'un culte puisque les visites organisées pour le public sur le toit-terrasse relèvent de l'activité touristique ; que les propos tenus par le maire n'ont aucun lien avec le présent litige ; que le principe de laïcité implique une neutralité des collectivités publiques mais ne leur interdit pas d'accorder des subventions pour la restauration d'un bâtiment ayant une fonction d'intérêt général ; que la basilique n'est pas qu'un lieu de culte mais un édifice historique, architectural et patrimonial de Lyon et le siège d'activités culturelles accessibles au public (visites guidées sur le toit, jeux découvertes pour les enfants, expositions et spectacles) ; que les travaux de restauration d'un tel édifice présentent un intérêt public communal ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 septembre 2010, présenté pour la Fondation Fourvière qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

2^o) Vu la requête, enregistrée le 25 mars 2008, sous le n^o 0802247, présentée par la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, dont le siège social est situé 7, rue Major Martin à Lyon (69001) représentée par son président en exercice, M. Marcel PICQUIER, demeurant au 7, Avenue Berthelot à Lyon (69007) ;

La FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE et M. PICQUIER demandent au tribunal :

- d'annuler la délibération n^o 52 du 1^{er} février 2008 par laquelle le conseil général du Rhône a attribué une subvention de 1 759 680 euros à la Fondation Fourvière pour la réalisation de travaux de réparation sur le site de la basilique ;

- de mettre à la charge du département du Rhône une somme de 100 euros à verser à chacun des requérants au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative ;

Les requérants soutiennent qu'ils justifient d'un intérêt et d'une qualité pour agir ; que le droit à l'information des conseillers a été méconnu dès lors que l'activité culturelle de la Fondation Fourvière leur a été dissimulée ; que la subvention a été accordée sur proposition d'un amendement sans qu'un débat oral n'a pu avoir lieu ; que la délibération attaquée méconnaît l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 dès lors qu'elle subventionne une association ayant partiellement une activité culturelle alors même qu'elle aurait par ailleurs des activités sociales ; que les principes constitutionnels de laïcité et de neutralité ont été méconnus dès lors que le site de la basilique, avant tout lieu de pèlerinage et de culte, ne justifie pas à lui seul l'intérêt historique de Lyon, que sa construction n'a pas été financée par des fonds publics, que le législateur a voulu séparer les activités culturelles et cultuelles et que le maire de Lyon a « reconnu » le culte catholique ; qu'il ne peut exister aucun intérêt public justifiant le financement de l'exercice du culte dès lors que l'inscription à l'inventaire des monuments historiques n'emporte aucune obligation pour la ville, que le propriétaire privé pourrait financer entièrement les travaux et que l'intérêt touristique n'est pas suffisant à lui seul ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 novembre 2008, présenté pour le département du Rhône, par son président régulièrement habilité, qui conclut au rejet de la requête ;

Le département du Rhône fait valoir que l'amendement présenté en séance indique la nature des travaux ainsi que les parties concernées et précise le coût global des travaux et leur financement de sorte que les conseillers ont été suffisamment informés ; que le droit d'amendement est inhérent au pouvoir des conseillers généraux ; que, compte tenu des

contraintes particulières à l'exercice de ce droit, un amendement ne peut être aussi détaillé qu'un rapport de présentation ; que le principe constitutionnel de laïcité n'a pas été méconnu dès lors qu'il n'interdit pas, par lui-même, l'octroi, dans l'intérêt général et dans des conditions définies par la loi, de certaines subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes ; que la subvention attaquée ne peut être regardée comme attribuée à l'exercice d'un culte ; que les sommes allouées pour réparations des édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés, ne sont pas considérées comme des subventions en application de l'article 19 de la loi de 1905 ; que la Fondation Fourvière ne constitue pas une association cultuelle au sens des articles 18 et suivants de la loi de 1905 et ne peut bénéficier de l'exception mentionnée au dernier alinéa de l'article 19 ; que la subvention est affectée à des travaux d'intérêt général et non spécialement affectée à l'exercice d'un culte ; qu'ils ont pour objet d'assurer la sauvegarde du patrimoine culturel et touristique de Lyon ainsi que la sécurité des touristes ;

Vu l'intervention, enregistrée le 22 juillet 2009, présentée pour la Fondation Fourvière, dont le siège est situé 8, place de Fourvière à Lyon (69005), représentée par son président en exercice, par Me Delsol, avocat au barreau de Lyon, qui conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge conjointe et solidaire des requérants la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La Fondation soutient que le principe constitutionnel de laïcité n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi, de certaines subventions à des activités ou équipement dépendant des cultes ; que l'interdiction des subventions résulte de la loi de 1905 et non d'un principe constitutionnel ; que la loi de séparation de l'église et de l'Etat n'a pas été méconnue dès lors que soit il lui est reconnue une activité cultuelle et l'exception de l'article 19 sur le financement de travaux de réparation est applicable, soit il est admis qu'elle exerce une mission d'intérêt général pour laquelle elle peut recevoir des subventions de sorte que la loi de 1905 ne lui est pas applicable ; que l'article 19 de la loi de 1905 est applicable à toute association sans être nécessairement restreint aux associations exclusivement cultuelles ; que l'exception instituée par cet article permet, conformément à la volonté du législateur, le financement public des restaurations des édifices du culte dans un but de sauvegarde du patrimoine architectural français, qu'il soit classé ou non au patrimoine historique ; qu'elle pouvait légalement recevoir une subvention en vue de la restauration de l'édifice religieux ; que l'article 2 doit s'entendre comme interdisant les subventions pour l'organisation d'un culte, de manière permanente ou périodique, mais non celles attribuées à une structure ; que le financement de la ville n'est pas affecté directement à l'exercice d'un culte, c'est à dire la célébration ou la préparation de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement de certains rites ou de certaines pratiques ; qu'elle n'a pas une activité exclusivement cultuelle ; qu'elle n'aurait pu être reconnue d'utilité publique par le Conseil d'Etat si elle avait un but confessionnel ou spirituel, mais qu'elle peut se placer sous une invocation spirituelle ; qu'elle peut recevoir des subventions publiques accordées en vue d'une utilisation conforme à leur objet reconnu d'intérêt général ; qu'en tout état de cause, une activité partiellement cultuelle ne fait pas obstacle à ce qu'un intérêt général lui soit reconnu pour certaines opérations ou activités ;

Vu le mémoire, enregistré le 8 octobre 2009, présenté par la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE et M. PICQUIER qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 9 août 2010, présenté pour la Fondation Fourvière qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu les ordonnances du 8 juillet 2010 fixant la clôture d'instruction au 18 août 2010, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la constitution ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

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

Vu la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat ;

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

Vu le code de justice administrative ;

Vu l'arrêté du vice-président du Conseil d'Etat du 18 mars 2009 fixant la liste des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel autorisés à appliquer, à titre expérimental, les dispositions de l'article 2 du décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 25 novembre 2010, en présence de Mme Thomas, greffière ;

- le rapport de M. Reymond-Kellal, rapporteur ;
- les conclusions de M. Séville, rapporteur public ;
- et les observations de M. Picquier, président de la Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône, requérante, de Me Delsol, avocat de la Fondation Fourvière, et de Mlle Peguet, représentant la ville de Lyon ;

Considérant que le conseil municipal de la ville de Lyon et le conseil général du Rhône, par délibérations des 14 janvier et 1^{er} février 2008, ont alloué chacun une subvention de 1 759 680 euros à la Fondation Fourvière, reconnue d'utilité publique par décret du 15 octobre 1998, pour la réalisation de travaux de réparation sur la basilique dont elle est propriétaire et renvoyé à des conventions les modalités de versements, celles-ci devant être approuvées par le conseil municipal ou la commission permanente du conseil général ; que la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE et M. PICQUIER demandent l'annulation de ces délibérations ;

Sur la jonction :

Considérant que les requêtes susvisées présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation du projet de délibération soumis au conseil municipal de la ville de Lyon présentait l'objet des travaux, leur montant et le bénéficiaire de la subvention ainsi que l'intérêt culturel et touristique qui s'attache à la restauration de certaines parties de la basilique ; que les débats sont venus préciser le rapport notamment en ce qui concerne l'objet des travaux et le caractère cultuel de la basilique ; qu'il ressort également des pièces du dossier que l'amendement présenté par écrit lors de la séance du conseil général, proposant l'octroi de la subvention litigieuse à l'occasion de l'examen des opérations de sauvegarde du patrimoine architectural, faisait état de la nature des travaux de restauration, des parties concernées, du coût global, du montant de la subvention et de la participation de la ville de Lyon ; qu'il n'est par ailleurs établi ni que les conseillers auraient été induits en erreur sur le bénéficiaire des subventions ni qu'ils n'auraient pas eu accès, sur leur demande, aux documents ou informations détenus par la municipalité ; que la circonstance que ces documents ne mentionnaient pas l'activité partiellement culturelle de la Fondation Fourvière est sans influence sur le droit à l'information des conseillers municipaux et généraux dès lors qu'ils ont été mis à même d'appréhender les conséquences de droit et de fait des délibérations qui leur étaient soumises ; que, dès lors, le moyen tiré de l'insuffisance des informations reçues par les conseillers n'est pas fondé et doit être écarté ;

Considérant, en deuxième 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 culturelles ; que par suite le moyen tiré de ce que la délibération attaquée méconnaîtrait un tel principe doit être écarté ;

Considérant, en troisième et dernier lieu, qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 susvisée : "*La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte*" ; qu'une telle interdiction, qui s'applique à toute manifestation de nature culturelle, ne se limite pas aux relations avec les associations culturelles mentionnées au titre IV de ladite loi, mais concerne toute personne se livrant, fût-ce partiellement, à une activité de nature culturelle ; que, toutefois, 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 ont été affectées les subventions litigieuses ont été projetés par la Fondation Fourvière, qui a pour partie une activité culturelle, en vue de procéder à la réparation urgente de la toiture et des charpentes ainsi que les quatre tours, les mosaïques intérieures, le clocher de la chapelle, la tour de l'observatoire et les structures d'accueil de la basilique Fourvière qui, si elle est affectée au culte public, faisait l'objet d'une importante fréquentation touristique ; que cet édifice est inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et situé dans le périmètre d'un site inscrit au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO ; que, dès lors, la ville de Lyon et le département du Rhône pouvaient légalement allouer les sommes en litige qui, sans être spécialement attribuées pour l'exercice d'une activité culturelle, sont destinées à l'exécution de travaux présentant un caractère d'intérêt général en raison de l'intérêt culturel et touristique de l'édifice en cause, alors même que celui-ci est affecté au culte public ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les délibérations attaquées auraient méconnu les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 ainsi que celui tiré de l'absence d'intérêt public doivent être écartés ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par la ville de Lyon, que la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE et M. PICQUIER ne sont pas fondés à demander l'annulation des délibérations précitées des 14 janvier et 1^{er} février 2008 ;

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

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la ville de Lyon et du département du Rhône, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, les sommes demandées par la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE et M. PICQUIER au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la Fondation Fourvière présentées au titre des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n^{os} 0802247 et 0802659 de la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE et de M. PICQUIER sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions de la Fondation Fourvière présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, à M. Marcel PICQUIER, au département du Rhône et à la Fondation Fourvière.

Délibéré après l'audience du 25 novembre 2010, à laquelle siégeaient :

M. Wyss, président ;
M. Michel, conseiller ;
M. Reymond-Kellal, conseiller ;

Lu en audience publique le dix décembre deux mille dix.

Le rapporteur,

Le président,

R. Reymond-Kellal

J.- P. Wyss

La greffière,

P. Thomas

Pour expédition conforme,
La greffière,