

Conseil d'État

N° 336463

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

3ème et 8ème sous-sections réunies

M. Philippe Martin, président

Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur

Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public

LE PRADO ; SCP BARTHELEMY, MATUCHANSKY, VEXLIARD ; SCP CELICE,
BLANCPAIN, SOLTNER ; SCP BOUTET, avocat(s)

lecture du vendredi 4 mai 2012

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 10 février et 10 mai 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, dont le siège est 7 rue Major Martin à Lyon (69001), représentée par son président ; la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt n° 07LY01081-07LY01090 du 21 avril 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon, faisant droit aux requêtes de l'association Communauté Sant'Egidio France et de la communauté urbaine de Lyon, a d'une part annulé le jugement n° 0506433 du 22 mars 2007 par lequel le tribunal administratif de Lyon a annulé la délibération du 11 juillet 2005 du conseil de la communauté urbaine de Lyon attribuant à l'association Communauté Sant'Egidio France une subvention pour l'organisation de la 19ème rencontre internationale pour la paix du 11 au 13 septembre 2005 à Lyon, et d'autre part, rejeté la demande présentée par elle et MM. A et B devant ce tribunal et tendant à l'annulation de cette délibération ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

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

Vu la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, Auditeur,

- les observations de la SCP Boutet, avocat de la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, de la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de l'association Communauté Sant'Egidio France et de la SCP Célice, Blancpain, Soltner, avocat de la communauté urbaine de Lyon,

- les conclusions de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Boutet, avocat de la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de l'association Communauté Sant'Egidio France et à la SCP Célice, Blancpain, Soltner, avocat de la communauté urbaine de Lyon ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 11 juillet 2005, le conseil de la communauté urbaine de Lyon a attribué à l'association Communauté Sant'Egidio France une subvention pour l'organisation à Lyon, du 11 au 13 septembre 2005, de la 19ème rencontre internationale pour la paix ; que la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE et MM. A et B ont demandé au tribunal administratif de Lyon l'annulation de cette délibération ; que, par un jugement du 22 mars 2007, le tribunal a fait droit à cette demande ; que, par un arrêt du 21 avril 2009, contre lequel la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Lyon a, sur l'appel de l'association Communauté Sant'Egidio France et de la communauté urbaine de Lyon, annulé ce jugement et rejeté la demande présentée devant le tribunal administratif de Lyon ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales : " I. Les communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale continuent d'exercer à titre obligatoire, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : / (...) / 2° Création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; actions de développement économique ; création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de réhabilitation d'intérêt communautaire (...) " ;

Considérant, d'une part, qu'une communauté urbaine, qui est un établissement public de coopération intercommunale, ne peut exercer que les compétences que lui attribue la loi ; qu'ainsi, le conseil communautaire, s'il règle, en vertu de l'article L. 5215-19 du code général des collectivités territoriales, " les affaires qui sont de la compétence de la communauté urbaine " , ne dispose d'aucune compétence générale pour régler, par ses délibérations, les " affaires de la communauté " et prendre toute décision justifiée par l'existence d'un " intérêt public communautaire " ;

Considérant, d'autre part, que les " actions de développement économique " mentionnées par les dispositions précitées de l'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales sont les actions qui ont pour objet et pour but le développement économique ; que des décisions ne sauraient être regardées comme de telles actions au seul motif qu'elles ont des retombées économiques ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis à la cour que la 19ème rencontre internationale pour la paix a donné lieu à un ensemble de tables rondes et de conférences consacrées, dans l'esprit des rencontres d'Assise du 27 octobre 1986, au " courage d'un humanisme de paix " et a réuni plusieurs centaines d'invités et plusieurs milliers de participants ; qu'en jugeant que l'octroi d'une subvention pour l'organisation d'une telle manifestation était au nombre des " actions de développement économique " que la communauté urbaine est compétente pour conduire en vertu du 2° du I de l'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales, au motif que la tenue dans l'agglomération lyonnaise d'un tel événement était susceptible d'avoir, compte tenu du nombre des participants attendus et de l'intervention de personnalités nationales et internationales, des retombées positives pour le développement économique local et qu'elle présentait par suite " un caractère d'intérêt communautaire " , la cour a commis une erreur de droit ; que son arrêt doit, par suite, être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant que les requêtes de l'association Communauté Sant'Egidio France et de la communauté urbaine de Lyon sont dirigées contre le même jugement ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE à la requête de l'association Communauté Sant'Egidio France ;

Sur la recevabilité de la demande devant le tribunal administratif :

Considérant, d'une part, que la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE a notamment pour but, aux termes de l'article 1er de ses statuts, " d'exercer un contrôle actif sur l'activité des élus et des administrateurs publics en ce qui concerne la loi de séparation des Eglises et de l'Etat et des autres lois laïques " ; qu'elle doit, dès lors, être regardée comme justifiant d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la délibération litigieuse par laquelle la communauté urbaine de Lyon a octroyé une subvention à l'association Communauté Sant'Egidio France ;

Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 1er juillet 2005, le bureau de la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, compétent en vertu de l'article 16 des statuts de cette association pour décider d'agir en justice, a autorisé son président, après lecture du " projet de délibération " ayant fait l'objet d'un rapport du 22 juin 2005 au conseil de la communauté urbaine de Lyon et relatif à l'attribution d'une subvention à l'association Communauté Sant'Egidio France pour l'organisation de la 19ème rencontre internationale pour la paix, à " agir par tous les moyens possibles ", y compris par une " instance auprès du tribunal administratif de Lyon ", pour obtenir l'annulation de cette délibération ; que le bureau doit être regardé comme ayant ainsi autorisé son président à agir en justice contre la délibération issue de ce projet, dans l'hypothèse où elle serait effectivement adoptée ; que, par suite, contrairement à ce que soutient l'association Communauté Sant'Egidio France, le président de la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE avait qualité pour agir en justice au nom de cette association contre la délibération du 11 juillet 2005 par laquelle la commission permanente du conseil de la communauté urbaine de Lyon, sur le rapport du 22 juin 2005 de son président, a décidé d'octroyer une subvention pour l'organisation de cette manifestation ;

Considérant, enfin, que le mémoire introductif d'instance, signé par M. A " au nom des requérants ", parmi lesquels figurait la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, était accompagné d'une lettre signée du président de cette fédération et enregistrée le même jour au greffe du tribunal administratif de Lyon, déclarant que ce mémoire était présenté au nom de l'association, à l'appui de sa demande tendant, conformément à l'autorisation donnée par la délibération du 1er juillet 2005 de son bureau, à l'annulation de la délibération litigieuse ; que, contrairement à ce que soutient l'association Communauté Sant'Egidio France, cette requête était régulièrement présentée au nom de la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE ; que M. A avait par ailleurs la qualité de représentant unique de la requête collective qui avait été présentée devant le tribunal administratif de Lyon, alors même qu'il n'était pas le premier requérant nommé ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association Communauté Sant'Egidio

France n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a jugé que la demande présentée devant lui était recevable ;

Sur la légalité de la délibération litigieuse :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er 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 seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public " ; que l'article 2 de cette loi dispose : " La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. " ; qu'enfin, aux termes du dernier alinéa de l'article 19 de cette même loi, les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte en vertu du titre IV de cette loi " 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. " ; qu'il résulte de ces dispositions que les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération ne peuvent accorder aucune subvention, à l'exception des concours pour des travaux de réparation d'édifices cultuels, aux associations cultuelles au sens du titre IV de cette loi ;

Considérant que, pour être qualifiée d'association cultuelle au sens du titre IV de cette loi, une association doit avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte, c'est-à-dire 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, et ne doit mener que des activités en relation avec cet objet, telles que l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'aux termes de l'article 2 de ses statuts, l'association Communauté Sant'Egidio France a pour objet " de promouvoir, d'une façon apolitique, les objectifs et les activités de la communauté Sant'Egidio en France. En particulier, elle a pour buts : / - Agir en faveur des plus faibles de la population contre chaque pauvreté, en réalisant de nouvelles formes d'entraide sociale et culturelle. (...). / - Promouvoir et contribuer à la solidarité envers les peuples en voie de développement. / - Promouvoir la paix, le développement, le respect des droits humains, la coopération internationale et la tolérance. / - Promouvoir l'étude, la recherche et la diffusion des thèmes relatifs à ses buts. " ; qu'ainsi, cette association n'a pas pour objet l'exercice d'un culte ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que c'est à tort que le tribunal administratif de Lyon a jugé que l'association Communauté Sant'Egidio France devait être qualifiée d'" association cultuelle " au sens des dispositions précitées de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 et s'est fondé sur ce motif pour annuler la délibération litigieuse ;

Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel ;

Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la délibération litigieuse n'est pas de celles que le conseil de la communauté urbaine de Lyon était compétent pour prendre en vertu du 2° du I de l'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'aucune autre disposition ne donne compétence à la communauté urbaine pour octroyer une subvention à l'association Communauté Sant'Egidio France pour l'organisation de la 19ème rencontre internationale pour la paix ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés par la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, que l'association Communauté Sant'Egidio France et la communauté urbaine de Lyon ne sont pas fondées à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a annulé la délibération du 11 juillet 2005 du conseil de la communauté urbaine de Lyon attribuant une subvention pour l'organisation de la 19ème rencontre internationale pour la paix ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté urbaine de Lyon le versement à la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE de la somme de 900 euros qu'elle demande à ce titre en appel ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 21 avril 2009 est annulé.

Article 2 : Les requêtes de l'association Communauté Sant'Egidio France et de la communauté urbaine de Lyon devant la cour administrative d'appel de Lyon et les conclusions de la communauté urbaine de Lyon devant le Conseil d'Etat tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La communauté urbaine de Lyon versera à la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE la somme de 900 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, à l'association Communauté Sant'Egidio France et à la communauté urbaine de Lyon.

Copie en sera adressée pour information au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.