

Tribunal Administratif de Dijon

Lecture du mardi 22 avril 2025

Décision N° 2302227

2ème chambre

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 28 juillet 2023 et 11 décembre 2024, l'association La France en partage, représentée par Me de Beauregard, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler la décision de la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire de soumettre l'octroi d'un financement pour le centre d'animation sociale et culturelle de la commune de Bourbon-Lancy au dépôt d'une statue de Saint-Louis qui orne le bâtiment correspondant ;
- 2°) de mettre à la charge de la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est une décision non matérialisée par écrit, d'octroi d'une subvention, qui est susceptible de faire grief aux tiers ; le mémoire en défense de la caisse d'allocations familiales révèle qu'une décision a bien été prise par le conseil d'administration de la caisse et que cette décision subordonne l'octroi de la subvention au retrait des signes religieux ostentatoires et notamment à ceux visibles à l'extérieur du bâtiment (croix et statues) ; le compte rendu du conseil municipal du 30 mars 2023 de la commune de Bourbon-Lancy et la délibération adoptée à cette occasion témoignent également de l'existence de cette décision ;
- n'ayant pas été publiée, aucun délai de recours ne peut lui être opposé ;
- alors qu'elle a pour objet la sauvegarde de l'héritage culturel et patrimonial français et la défense des valeurs de la République, elle a intérêt à agir contre une décision soumettant l'octroi d'un financement au retrait de la statue d'un roi de France et faisant une interprétation erronée et abusive du principe de laïcité ; en outre, elle se prévaut de la jurisprudence selon laquelle une association ayant un objet national peut justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre une décision dont le champ d'application est territorial lorsque la décision soulève des questions qui, par leur nature, excèdent les seules circonstances locales ; la décision attaquée pose une question dont la nature et l'objet dépassent les circonstances locales, qui peut avoir pour conséquence le dépôt de statues partout en France et qui ampute l'un des rois de France de sa qualité pour le réduire à une figure religieuse ;
- elle dispose de la capacité pour agir, dès lors qu'elle est constituée dans les conditions prévues par la loi du 1er juillet 1901, déclarée en préfecture et que sa création a fait l'objet d'une publicité au Journal officiel ; les membres de son bureau ont autorisé sa présidente à ester en justice ;
- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure, dès lors qu'elle n'a pas été prise par l'autorité délibérante qui constitue le conseil d'administration ;
- cette décision ne pouvait être motivée par le respect de la charte de la laïcité des caisses d'allocations familiales, dès lors que ce texte n'a pas de valeur contraignante et ne pouvait motiver une décision de refus d'octroi d'un soutien financier ;
- la présence de la statue de Saint-Louis sur le bâtiment litigieux ne méconnaît ni le principe de laïcité, ni la loi de 1905, ni la jurisprudence, dès lors que cette statue représente en l'espèce Louis IX, roi de France

entre 1226 et 1270 ;

- l'école qui abritait cette statue a été construite en 1880, de sorte que la statue est antérieure à la loi de 1905, qui ne trouve pas à s'appliquer ;
- cette décision méconnaît le treizième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 et le droit de toute personne de participer à la vie culturelle de son pays, garanti par l'article 27 de la déclaration universelle des droits de l'homme, dès lors qu'elle porte atteinte à l'égal accès de tous à la culture, dans la mesure où le retrait de la statue de Louis IX de l'espace public prive toute personne du droit de jouir de la vue d'un objet artistique représentant un grand roi de France, et donc de l'héritage culturel de la France.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 11 septembre 2023 et 29 décembre 2024, la commune de Bourbon-Lancy, représentée par la société d'exercice libéral à responsabilité limitée unipersonnelle Cabinet Fabrice Renouard, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'association La France en partage au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la juridiction administrative est incomptente pour connaître de ce litige, dès lors que la caisse d'allocations familiales est un organisme de droit privé investi de missions de service public, que la décision attaquée ne constitue pas un acte administratif et que la caisse, lorsqu'elle octroie une subvention n'agit pas dans le cadre d'une mission de service public et ne met pas en œuvre des prérogatives de puissance publique ;
- à titre principal, la requête est dirigée contre une décision matériellement inexistante qui, tout au plus, pourrait être qualifiée de mesure préparatoire insusceptible de faire grief, dès lors qu'elle ne modifie pas la situation juridique de la commune ;
- à titre principal, l'association requérante ne dispose d'aucun intérêt à agir, dès lors que son objet social ne fait référence ni à la défense du patrimoine religieux ou de la religion catholique, ni à la laïcité, ni à la défense de l'art ou de l'histoire de France, et qu'elle a un périmètre d'action national et non local, qui ne lui permet pas de contester une décision purement locale ;
- à titre principal, le recours est tardif et porte atteinte au principe de sécurité juridique, dès lors que la requête a été introduite plus de trois ans après la décision attaquée, soit au-delà d'un délai raisonnable ;
- à titre subsidiaire, la statue de Louis IX n'est pas un objet religieux et son retrait n'est pas lié à une demande de la caisse d'allocations familiales ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 27 septembre 2023 et 23 décembre 2024, la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'association La France en partage au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, l'association requérante ne dispose d'aucun intérêt à agir, dès lors que la décision de retrait de la statue n'a pas été prise par la caisse d'allocations familiales mais par la commune de Bourbon-Lancy, que la statue ne retrouverait pas son emplacement initial si la décision attaquée était annulée et que cette association a un ressort national qui excède les seules circonstances locales en litige ;
- à titre subsidiaire, la décision attaquée ne subordonne pas l'octroi de la subvention au dépôt de la statue de Saint-Louis ;
- à titre subsidiaire, l'octroi d'une subvention est facultatif et discrétionnaire de sorte qu'elle pouvait le subordonner au retrait des signes religieux ostentatoires présents sur le bâtiment en litige ;

- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées par une lettre du 29 novembre 2024 que cette affaire était susceptible, à compter du 6 janvier 2025, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 20 janvier 2025 par ordonnance du même jour.

La commune de Bourbon-Lancy a produit, à la demande du tribunal, des éléments complémentaires, enregistrés le 11 février 2025, qui ont été communiqués dans les conditions prévues par les dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son article premier ;
- le code de la sécurité sociale ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ;
- l'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Irénée Hugez,
- les conclusions de M. Thierry Bataillard, rapporteur public,
- et les observations de Me Frèrejacques, substituant Me de Beauregard, représentant l'association La France en partage et celles de Me Renouard, représentant la commune de Bourbon-Lancy.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 30 juin 2020, la commission d'action sociale de la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire a accordé, à l'unanimité, à la commune de Bourbon-Lancy, dans le cadre du financement du projet de " transplantation et aménagement du centre social ", une aide financière d'un montant de 430 000 euros, " sous condition de retrait des signes religieux ostentatoires ", un commentaire, assortissant cette délibération, mentionnant " et notamment ceux visibles de l'extérieur du bâtiment (croix et statues) ". Par une délibération du 30 mars 2023, le conseil municipal de la commune de Bourbon-Lancy a décidé de " céder à titre gratuit, à la paroisse Saint-Jean-l'Évangéliste, la statue de Saint-Louis et la croix qui auront été soigneusement démontées de l'ancienne école libre dans le cadre des travaux de reconversion du site en centre d'animation sociale et culturelle " et d'assurer " l'installation des éléments sur le site de la maison paroissiale ". Par sa requête, l'association La France en partage demande au tribunal d'annuler " la décision de la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire de soumettre l'octroi d'un financement pour le centre d'animation sociale et culturelle de la commune de Bourbon-Lancy au dépôt d'une statue de Saint-Louis qui orne le bâtiment correspondant ". Elle doit être regardée, eu égard au contenu et à la portée de sa requête, comme demandant au tribunal l'annulation de la délibération précitée du 30 juin 2020, en tant que celle-ci subordonne l'aide financière qu'elle octroie au retrait de la statue présente sur sa façade.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. Aux termes de l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale : " La caisse nationale des allocations

familiales gère la branche mentionnée au 4° de l'article L. 200-2 et, à cet effet, a pour rôle : / () 2° De gérer un fonds d'action sanitaire et sociale dans le cadre d'un programme fixé par arrêté ministériel après avis de son conseil d'administration. () ". Aux termes de l'article L. 263-1 de ce code : " Les caisses d'allocations familiales exercent une action sanitaire et sociale en faveur de leurs ressortissants et des familles de ceux-ci dans le cadre du programme mentionné au 2° de l'article L. 223-1. ". Aux termes de l'article premier de l'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales : " Par leur action sociale familiale, les caisses d'allocations familiales contribuent au renforcement des liens familiaux, à l'amélioration de la qualité de vie des familles et de leur environnement social, au développement et à l'épanouissement de l'enfant et de l'adolescent, au soutien à l'autonomie du jeune adulte, à la prévention des exclusions, au maintien des liens familiaux, y compris avec le parent non allocataire. ". Aux termes de l'article 3 de cet arrêté : " L'action sociale familiale des caisses s'exerce dans les domaines d'intervention énumérés ci-dessous et précisés par instruction pluriannuelle de la Caisse nationale d'allocations familiales. Elle est définie dans le schéma directeur d'action sociale adopté par chaque caisse pour mettre en œuvre ces dispositions. / I. - L'action en faveur de la petite enfance () / II. - Le soutien aux familles et à la fonction parentale () / III. - La prévention des exclusions () / IV. - L'appui aux jeunes adultes () / V. - Le temps libre et les vacances des enfants et des familles () ". Aux termes de son article 4 : " Les caisses mènent une action sociale territorialisée et partenariale qui s'inscrit dans une démarche de recensement des besoins sociaux et familiaux, de programmation, de suivi et d'évaluation de la réalisation des objectifs fixés et des résultats à atteindre. Elles veillent à une répartition territoriale équilibrée des équipements et des services et à la qualité de l'offre en ce domaine, à la coordination avec les autres dispositifs locaux et à l'adaptation de leurs actions à l'évolution des besoins sur leur territoire d'intervention () ". Aux termes de l'article 5 du même arrêté : " Dans le cadre défini ci-dessus, les caisses d'allocations familiales interviennent selon les modalités suivantes : / () - par le soutien à des services et équipements sociaux ou par leur gestion directe ; () - par la participation aux dispositifs partenariaux créés par la loi, le règlement, () ou par convention entre la caisse d'allocations familiales et une ou plusieurs collectivités locales. ".

3. La décision de la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire, organisme de droit privé chargé d'une mission de service public administratif, se prononçant, dans le cadre de l'action familiale et sociale en faveur des familles, des enfants et des jeunes, confiée à ces caisses par l'article L. 263-1 du code de la sécurité sociale et l'arrêté du 3 octobre 2001 et financée par des prélèvements obligatoires, sur une demande de subvention d'investissement, formée en l'espèce par la commune de Bourbon-Lancy, en vue de financer la création et l'équipement du centre social de la commune, qui a pour objet l'exécution du service public, met en jeu des prérogatives de puissance publique. Dès lors, la juridiction administrative est compétente pour connaître du présent litige et l'exception d'incompétence de cette juridiction, soulevée par la commune de Bourbon-Lancy en défense doit être écartée.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

4. En premier lieu, comme il a été dit précédemment, la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire a produit la délibération du 30 juin 2020 par laquelle la commission d'action sociale de cette caisse a accordé à la commune de Bourbon-Lancy, dans le cadre du financement du projet de " transplantation et aménagement du centre social ", une aide financière d'un montant de 430 000 euros, " sous condition de retrait des signes religieux ostentatoires () notamment ceux visibles de l'extérieur du bâtiment (croix et statues) ". Cette décision qui octroie une subvention à la commune de Bourbon-Lancy met ainsi notamment comme condition à son octroi le " retrait " de la statue de Louis IX ornant sa façade. Elle crée des droits au profit de la commune bénéficiaire, dans la mesure où celle-ci respecte les conditions mises à l'octroi de la subvention. Par suite, tant la fin de non-recevoir tirée de ce que la décision attaquée serait matériellement inexistante que celle tirée de ce que cette décision constituerait une mesure préparatoire ne peuvent qu'être écartées.

5. En deuxième lieu, il ne résulte d'aucune pièce du dossier que la délibération attaquée, qui constitue une décision individuelle, aurait été publiée, notifiée à l'association requérante, qui revêt la qualité de tiers, ou que celle-ci en aurait eu connaissance avant l'introduction de sa requête. Par suite, aucun délai de recours ne peut lui être opposé. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête, opposée en défense, doit être écartée.

6. En troisième lieu, en principe le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation. Il peut toutefois en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales.

7. Aux termes de l'article 5, intitulé " objet social " des statuts de l'association requérante : " L'Association a pour objet de promouvoir et de défendre, sur l'ensemble du territoire français, les valeurs de la France, de la République, l'héritage culturel français et européen, le respect de la langue française, le patrimoine de la France, le mode de vie européen et plus généralement notre civilisation française et européenne. / L'Association se donne également pour objectifs dans le cadre de la défense de ses valeurs, de lutter contre les discriminations, les discours de haine, ou incitant à la violence envers une personne ou groupe de personnes ou tendant à justifier cette haine ou cette violence. ".

8. L'association requérante fait valoir que la décision attaquée, qui subordonne l'octroi d'une subvention au retrait d'un élément du patrimoine local ne présentant pas de caractère religieux, fait une inexacte application du principe de laïcité. Eu égard à l'objet même de la décision attaquée, la question ainsi posée, susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, présente une portée excédant son seul objet local. Par suite, l'association requérante, qui s'est donnée pour objet social " de promouvoir et de défendre, sur l'ensemble du territoire français, les valeurs () de la République, l'héritage culturel français " et " le patrimoine de la France " dispose d'un intérêt lui donnant qualité à contester la délibération attaquée. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense, tirée de son défaut d'intérêt à agir, doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

9. Aux termes du premier alinéa de l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 : " La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ". Le principe de laïcité, qui figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, impose notamment que la République assure la liberté de conscience et l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et garantisse le libre exercice des cultes. Il en résulte également la neutralité de l'État et des autres personnes publiques à l'égard des cultes, la République n'en reconnaissant ni n'en salariant aucun. La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État traduit ces exigences constitutionnelles.

10. Pour la mise en œuvre de ces principes, l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 précise que : " Il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires ainsi que des musées ou expositions ". Ces dispositions définissent ainsi, sous réserve des exceptions expressément prévues au même article, une interdiction ayant pour objet d'assurer la neutralité des personnes publiques à l'égard des cultes. Elles s'opposent à toute installation, dans un emplacement public, d'un signe ou emblème manifestant la reconnaissance d'un culte ou marquant une préférence religieuse. Elles ménagent néanmoins des exceptions à cette interdiction. Ainsi, alors même qu'un cimetière est une dépendance du domaine public de la commune, y est réservée notamment la possibilité d'apposer de tels signes ou emblèmes sur les terrains de sépulture, les monuments funéraires et les édifices servant au culte. En outre, en prévoyant que l'interdiction qu'il a édictée ne s'appliquerait que pour l'avenir, le législateur a préservé les signes et

emblèmes religieux existant à la date de l'entrée en vigueur de la loi ainsi que la possibilité d'en assurer l'entretien, la restauration ou le remplacement. Indépendamment de ces règles, s'appliquent également les protections prévues par le code du patrimoine au titre de la protection des monuments historiques.

11. Comme il a été dit précédemment, la délibération attaquée du 30 juin 2020 de la commission d'action sociale de la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire accorde à la commune de Bourbon-Lancy, dans le cadre du financement du projet de " transplantation et aménagement du centre social ", une aide financière d'un montant de 430 000 euros, " sous condition de retrait des signes religieux ostentatoires () et notamment ceux visibles de l'extérieur du bâtiment (croix et statues) ". Eu égard à la présence non contestée d'une unique statue visible de l'extérieur dudit bâtiment, cette décision subordonne ainsi l'octroi de cette subvention, notamment au retrait de la statue de Louis IX présente dans une niche, en hauteur, sur la façade du bâtiment. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la condition mise par la caisse d'allocations familiales à la subvention octroyée à la commune de Bourbon-Lancy a été édictée dans le but de respecter la " Charte de la laïcité de la branche Famille avec ses partenaires " qui fait elle-même référence à l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 et à la loi du 9 décembre 1905. La caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire ne se prévaut d'aucune autre disposition, y compris de sa charte, sur laquelle elle se serait fondée, pour édicter la condition d'octroi en litige.

12. La statue en litige, qui représente Louis IX, également connu sous le nom de A, couronné et revêtu d'un manteau orné de fleurs de lys, ne présente pas le caractère d'un signe ou d'un emblème religieux au sens des dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905, alors même qu'elle représente le roi de France portant dans sa main gauche, sur un coussin, la couronne d'épines, à la manière d'une couronne royale lors d'un sacre.

13. Ainsi, en fondant sur le principe de laïcité et sur les dispositions précitées de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, la condition tenant au retrait de la statue figurant sur la façade du bâtiment abritant le centre social de la commune de Bourbon-Lancy, à laquelle était subordonné l'octroi de la subvention accordée, la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire a commis une erreur de droit.

14. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'association La France en partage est fondée à demander l'annulation de la délibération du 30 juin 2020 par laquelle la commission d'action sociale de la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire a octroyé une subvention à la commune de Bourbon-Lancy en vue de la transplantation et de l'aménagement du centre social, en tant que celle-ci subordonne l'aide financière qu'elle octroie au retrait de la statue présente sur sa façade.

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

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de l'association La France en partage, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, les sommes que la commune de Bourbon-Lancy et la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association La France en partage.

D E C I D E :

Article 1er : La délibération du 30 juin 2020 par laquelle la commission d'action sociale de la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire a octroyé une subvention à la commune de Bourbon-Lancy en vue de la transplantation et de l'aménagement du centre social est annulée en tant qu'elle subordonne l'aide financière qu'elle octroie au retrait de la statue présente sur la façade du bâtiment abritant ce centre social.

Article 2 : La caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire versera à l'association La France en partage une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de l'association La France en partage est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Bourbon-Lancy au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Les conclusions de la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association La France en partage, à la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire et à la commune de Bourbon-Lancy.

Délibéré après l'audience du 18 mars 2025, à laquelle siégeaient :

M. Nicolet, président,

M. Hugez, premier conseiller,

Mme Hascoët, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 avril 2025.

Le rapporteur, I. Hugez

Le président, Ph. Nicolet

La greffière, L. Curot

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles et au préfet de Saône-et-Loire, chacun en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,

La greffière,