



Paris, le 30 janvier 2018

## Audition de M. Jean-Daniel Roque, président de la commission « Droit et liberté religieuse » et membre du bureau de la Fédération protestante de France (FPF)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

La Fédération Protestante de France vous remercie de l'avoir à nouveau invitée à présenter son analyse sur la laïcité française aujourd'hui et sur les pistes de réflexion à mener pour la promouvoir et renforcer la cohésion nationale.

La cohésion nationale repose d'abord sur notre aptitude à vivre ensemble, sur le partage de valeurs communes, rassemblées par la devise de la République. Et le respect de ces trois valeurs ne peut qu'être conforté par un comportement de « confiance accordée à l'initiative personnelle, à la liberté exploratrice et inventive, à une liberté qui connaît ses contreparties, ses devoirs, ses limites, bref sa responsabilité, c'est-à-dire sa capacité à répondre d'elle-même.<sup>165</sup>»

Si je me permets aujourd'hui de rappeler cette définition, c'est qu'elle a été écrite il y a vingt ans dans un ouvrage intitulé « La société de confiance », et qu'il m'a paru intéressant de la mettre en relation avec la toute récente initiative du gouvernement de saisir le Parlement d'un projet de loi intitulé « pour un État au service d'une société de confiance ».

Ce projet de loi intéresse directement notre rencontre, dans la mesure où le gouvernement a pris l'heureuse initiative d'inclure aux articles 25 et 38 de ce projet de loi plusieurs mesures tendant à rétablir une égalité de traitement entre l'ensemble des associations d'une part et les associations culturelles d'autre part. Un tel choix, courageux, mérite d'être souligné, et nous tenons à manifester notre reconnaissance pour une attitude aussi soucieuse d'un traitement équitable.

La commission spéciale a heureusement maintenu, et l'Assemblée nationale semble sur le point d'adopter deux propositions pour améliorer de récentes dispositions législatives (possibilité de recevoir des dons par SMS et exclusion de la listes des représentants d'intérêts). Mais le projet initial a aussi rencontré plusieurs obstacles. Il vaut la peine d'essayer de mentionner certains passages des débats devant la commission spéciale de l'Assemblée nationale au regard des difficultés que rencontre dans notre pays la mise en œuvre de la laïcité telle que définie par la loi du 9 décembre 1905, que Bernard Stasi qualifiait de « socle du vivre ensemble en France ».

Je vous propose de commencer par rappeler les deux dispositifs à l'origine de ces difficultés.

---

165 - Alain Peyrefitte, *La société de confiance*, 1998, p.19.



## 1. Le projet de loi examiné par l'assemblée générale du Conseil d'État le 23 novembre 2017 comportait l'exclusion du droit de préemption des donations entre vifs effectuées au profit de divers organismes dont les associations culturelles.

Alors que l'article L. 231-1-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, avait soumis au droit de préemption les immeubles faisant l'objet d'aliénation à titre gratuit afin de lutter contre les donations fictives accompagnées de versements occultes, l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du droit des associations et des fondations en a exempté les aliénations à titre gratuit au bénéfice des organismes sans but lucratif ayant la capacité de recevoir des libéralités. Puis, moins de quinze jours plus tard, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 a soumis de nouveau au droit de préemption les biens faisant l'objet d'une donation entre vifs au bénéfice d'une fondation, d'une association culturelle ou d'une congrégation. Ce rappel permet déjà de mesurer l'absence de stabilité juridique, puisqu'en moins de quinze mois, trois régimes juridiques auront été applicables ! En outre, la motivation ne concerne pas les personnes morales que nous venons de mentionner, puisqu'elles sont exonérées de droits de mutation, et donc n'ont aucun intérêt à recevoir des donations fictives accompagnées de versements occultes. En outre, ces personnes morales sont déjà soumises au contrôle légitime de l'administration. Le Conseil d'État estima donc que « *la mesure proposée est de nature à lever utilement les incertitudes juridiques et prévenir les risques de contestation* ». Pour autant, cette mesure ne fut pas retenue parmi celles approuvées par le conseil des ministres le 27 novembre. Or non seulement cette mesure aurait contribué à conforter les moyens de ces institutions, mais elle aurait facilité les regroupements en cours, regroupements qui correspondent à un mouvement préconisé dans d'autres domaines par les autorités publiques.

## 2. Posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit

Comme vous le savez, les associations culturelles sont régies d'une part par la totalité de la loi du 9 décembre 1905 (titre IV) et d'autre part par six des 22 articles (articles 5 à 9 bis) de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

De 1901 à 2014, la plupart des associations pouvaient seulement acquérir et administrer les locaux strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elles se proposent. Puis la loi du 31 juillet 2014 (art. 74) est venue profondément modifier l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 en permettant aux associations déclarées depuis au moins trois ans de « *posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit* ». Cette importante amélioration avait pour objet, selon l'étude d'impact, de permettre « *l'allègement de contraintes actuellement imposées à certaines familles d'acteurs* ». Et l'exposé des motifs de la loi soulignait que « *Ces restrictions apportées historiquement au droit des associations par la loi de 1901 paraissent désormais obsolètes et ne reflètent pas la réalité des besoins et des services rendus par beaucoup d'associations* ». Cet élargissement de la capacité des associations dont le siège est situé en France « de l'intérieur » (par opposition aux départements d'Alsace et de Moselle) permet en outre de les mettre à égalité avec la capacité des associations régies par le droit local de ces départements : il s'agit donc d'une mesure unificatrice.

On aurait pu croire que cette disposition concernait aussi les associations culturelles, puisque la loi du 9 décembre 1905 (titre IV) dispose notamment que « *Les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte devront être constituées conformément aux articles 5 et suivants du titre Ier de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901* ». Mais ces nouvelles mesures furent expressément réservées aux associations « *dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts* », soit celles ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel... alors que les associations culturelles sont mentionnées au e du même point 1 de l'article 200.

Aucune motivation n'a été donnée à une telle exclusion, alors même des associations « *ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale* » ont été – tout à fait légitimement – inscrites au bénéfice de la nouvelle disposition. Ce n'est donc pas le caractère « exclusif » de l'activité culturelle (article 19 de la loi du 9 décembre 1905) qui pourrait justifier cette exclusion.



Il en est de même pour l'exigence d'être un « organisme d'intérêt général », dans la mesure où l'avis du Conseil d'État du 15 mai 1962, rendu sur une question fiscale (la possibilité de déduire de l'impôt sur le revenu une partie des dons aux associations culturelles pour la construction ou l'entretien d'édifices qui servent au culte), a reconnu qu'« en raison des préceptes qui sont formulés dans ces édifices, des mouvements d'entraide que l'on y détermine...[ils] doivent être regardés comme possédant un caractère philanthropique, éducatif ou social »<sup>166</sup>. Et depuis lors plusieurs arrêts du Conseil d'État ont reconnu en 2011<sup>167</sup> puis 2012<sup>168</sup> qu'il était possible de concilier le respect des principes de la loi du 9 décembre 1905 et les activités organisées par des associations ayant par ailleurs des activités culturelles, lorsqu'elles répondent à un intérêt public local ou régional.

Ainsi, de toutes les associations jusqu'à présent autorisées à recevoir des libéralités, seules les associations culturelles se sont trouvées exclues du nouveau dispositif relatif aux immeubles acquis à titre gratuit : en dépit des demandes maintes fois formulées, aucune justification n'a été donnée.

Or cette exclusion en entraîne dans d'autres domaines : ainsi, à titre d'exemple, l'article L 5151-9 du code du travail<sup>169</sup> limite les activités bénévoles ou de volontariat permettant d'acquérir des heures inscrites sur le compte personnel de formation aux associations dont « l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts » ... et donc reprend la même exclusion à l'encontre des activités bénévoles exercées au sein des associations culturelles.

En outre, comment ne pas établir de lien entre cette disposition législative et l'intérêt manifesté depuis 2015 par certains préfets pour rappeler que « les revenus de location ne relèvent pas d'une activité culturelle<sup>170</sup> » et laisser craindre une contestation de la qualité d'association culturelle en cas de poursuite d'une telle situation ? Or l'absence de qualité d'association culturelle pourrait entraîner non seulement l'impossibilité de recevoir des donations et legs mais aussi l'adhésion à une union d'associations culturelles.

L'avis d'assemblée du conseil d'État avait aussi été favorable : il soulignait qu'il s'agissait de « mettre fin à une différence de traitement entre ces associations et les associations exerçant les activités mentionnées au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts. « Cette différence de traitement n'apparaît pas justifiée dans la mesure où l'ensemble de ces structures bénéficient de la même capacité juridique et ont un même intérêt, pour asseoir leur financement, à pouvoir disposer de facilités identiques quant à la possession et à l'administration des immeubles acquis par elles à titre gratuit. ».

Il vaut la peine de préciser enfin deux éléments essentiels pour apprécier les modalités d'application :

- ▶ S'agissant des associations culturelles, une telle possibilité devrait être conjuguée avec le caractère « exclusivement culturel » de leur activité statutaire : le Conseil d'État a précisé<sup>171</sup> que « La poursuite par une association d'activités autres que celles rappelées est de nature, sauf si ces activités se rattachent directement à l'exercice du culte et présentent un caractère strictement accessoire, à l'exclure du bénéfice du statut d'association culturelle ».
- ▶ Toute association (y compris donc une association culturelle) doit, pour maintenir la qualité d'association avec objet désintéressée, respecter l'exigence fiscale générale<sup>172</sup> du maintien significativement prépondérant d'une activité non lucrative.

166 - « Les activités des organisations culturelles ne se limitent pas à la pratique du culte, mais s'étendent également à des actions sociales, culturelles et humanitaires » souligne le rapport sénatorial d'information sur le financement des lieux de culte (mars 2015, p11).

167 - 19 juillet 2011, notamment M<sup>me</sup> Patricia Vayssière, n° 320796 et Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, n° 308817.

168 - 26 novembre 2012, n°s 344284, 344378, 344379.

169 - Créé par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016.

170 - Lettre du 3 août 2017 du préfet de paris à la présidente de l'union nationale des associations culturelles de l'église protestante unie de France.

171 - Ass. avis contentieux du 24 octobre 1997.

172 - Inscrite au BOI-IS-CHAMP-10-50-20-10-20150501 § 140.



C'est dire que non seulement une association culturelle ne pourrait pas détenir un immeuble sans rapport avec l'exercice du culte (principe de spécialité) mais que les revenus qu'elle aurait pu recevoir à ce titre ne pourraient pas dépasser entre le quart et le tiers de ses revenus, avant d'être assujettis – comme tout revenu patrimonial d'une association – à l'impôt sur les sociétés au taux de 24%.

Ainsi la mesure proposée n'aurait en aucun cas conduit une association culturelle à recevoir et gérer tout un immeuble de rapport. Elle aurait par contre permis de régulariser – enfin – la situation souvent rencontrée d'une association utilisant une partie d'une maison pour des salles d'activité et/ou un presbytère et louant la partie non nécessaire, afin de faire face aux charges de l'ensemble.

Ces tribulations du projet de loi amènent plusieurs constats et interrogations :

### **1° L'absence d'explicitation des motivations**

Non seulement il n'y a eu aucune concertation avec les représentants des institutions concernées, mais l'exclusion réservée aux associations culturelles en 2014 puis la disparition d'un élément du projet de loi entre le 23 et le 27 novembre 2017 n'ont fait l'objet d'aucune motivation...

### **2° Un étrange choix de support législatif.**

La possibilité pour les associations de posséder et administrer tout immeuble acquis à titre gratuit – ainsi que l'exclusion des associations culturelles – ont été inscrites par la loi du 31 juillet 2014 à l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Pourquoi ne pas avoir modifié la rédaction discriminante là où le législateur l'avait placée, au lieu d'ajouter une nouvelle disposition dans une autre loi... ce qui aurait en outre d'ailleurs conduit à se trouver devant deux dispositions apparemment contradictoires ?

### **3° L'absence de certains éléments d'information**

Il n'a pas du tout été fait mention devant la commission spéciale de l'exigence fiscale générale pour toute association (dont pour les associations culturelles) du maintien significativement prépondérant d'une activité non lucrative, alors même que cette règle générale préexistante limite profondément les conséquences de la mesure proposée.

De même, la commission a tenu à ajouter l'obligation pour les associations culturelles de tenir des comptes annuels, afin que les associations culturelles soient soumises aux mêmes obligations que les autres associations. Cette obligation figurait à l'article 21 de la loi du 9 décembre 1905 et la Fédération Protestante de France n'a pas compris pourquoi elle a été supprimée par l'article 13 de l'ordonnance **n° 2015-904 du 23 juillet 2015 ... alors même qu'était maintenue à l'article 19 l'obligation de soumettre les actes de gestion financière à l'assemblée générale ! Le rétablissement des obligations comptables ne soulève d'ailleurs aucune observation de la part de la FPF, qui a toujours été très attentive à la plus grande transparence... mais elle se doit de rappeler que, contrairement à l'argument présenté, aucune obligation similaire n'existe dans la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ; son titre I respecte le principe de libre organisation interne et ne comporte aucune mention d'obligation comptable : le seul principe est le respect de l'ordre public. Et celles qui figurent dans les autres textes réglementaires (dossier d'acceptations de libéralités, obligations fiscales) s'appliquent déjà aussi aux associations culturelles...**

Ainsi sont invoquées des sources équivalentes non écrites, et ne sont pas rappelées des règles déjà mises en œuvre. Et, concrètement, l'on voudrait aligner la situation des associations culturelles sur celle des autres associations en matière d'obligations, mais non en matière de capacité... Une telle approche n'est-elle pas le signe de la persistance d'un esprit de méfiance et non de confiance ?



Depuis sa création effective, l'Observatoire de la laïcité a apporté une somme de contributions essentielles relatives aux objectifs et modalités pratiques de la laïcité, afin d'améliorer pragmatiquement le vivre ensemble caractéristique d'une nation démocratique. Son apport est essentiel en ce qui concerne la perception même de la notion de laïcité par chaque membre des habitants de notre pays. Mais il est aussi important de veiller à la place accordée à chaque institution, même d'inspiration spirituelle.

Par-delà les difficultés concrètes qui découlent de ces entraves à la liberté d'exercice des cultes, c'est l'état d'esprit qu'elles reflètent qui nous interroge et sur lequel il nous a paru important d'attirer votre attention. Car il contribue aussi à atténuer la nécessaire cohésion nationale à laquelle nous aspirons tous.