

Renforcer la laïcité, garantir le libre exercice du culte

La note remise le 9 janvier 2019 aux responsables des cultes à l'issue de la rencontre avec le Président de la République, le Premier Ministre et le Ministre de l'intérieur a retenu pleinement l'attention des destinataires.

Son examen nécessite de commencer par rappeler le cadre général de l'exercice de la liberté de culte en France, ainsi que les dossiers ouverts antérieurement à cette rencontre, avant d'approfondir l'étude des points mentionnés.

A – ELEMENTS EN VUE D'UN ETAT DES LIEUX

1. Le cadre général de l'exercice de la liberté du culte en France

1.1 La note commence par rappeler l'attachement aux principes de 1905 et affirme la volonté de ne pas toucher aux articles 1 et 2 de cette loi. Or la jurisprudence retient également parmi les principes que fonde cette loi la disposition de l'article 4 qui pose le principe du respect par l'autorité publique de l'organisation interne des Eglises : les associations cultuelles doivent « *se conformer aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice.* »

1.2 L'article 18 de la loi du 9 décembre 1905 soumet les associations cultuelles aux prescriptions du titre IV de la loi ainsi qu'aux articles 5 et suivants du titre premier de la loi du 1^{er} juillet 1901. En conséquence, ne devraient figurer au titre IV de la loi du 9 décembre 1905 que des prescriptions explicitement motivées au regard des seules associations cultuelles.

Toute mesure limitative applicable aux seules associations cultuelles risque fort d'être perçue par l'opinion publique comme la justification de comportements répréhensibles de l'ensemble des associations cultuelles, et de légitimer ainsi une lecture de soupçon ou de dénigrement à l'encontre des associations cultuelles.

Il paraît donc essentiel que ne soit pas prise à l'encontre des associations cultuelles une disposition contraignante destinée à éviter des faits qui pourraient être également constatés dans d'autres types d'association. Toute autre approche ne pourrait être perçue que comme le signe de la persistance d'un esprit de méfiance.

1.3 Alors que le titre IV de cette loi définissait une seule forme d'« associations pour l'exercice du culte », la garantie de la paix sociale a très rapidement rendu nécessaire – notamment du fait du refus de l'église catholique de créer de telles associations - d'ouvrir la possibilité d'autres formes d'exercice. La loi du 2 janvier 1907 « concernant l'exercice public des cultes », est venue assouplir le régime de 1905 en élargissant les possibilités : « *Indépendamment des associations soumises aux dispositions du titre IV de la loi du 9 décembre 1905, l'exercice public d'un culte peut être assuré tant au moyen d'associations régies par la loi du 1er juillet 1901 (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12 et 17) que par voie de réunions tenues sur initiatives individuelles en vertu de la loi du 30 juin 1881 et selon les prescriptions de l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905.* »

Le législateur a alors choisi de faire primer la liberté religieuse sur le schéma organisationnel initial. La mise en œuvre de cette loi a permis une application apaisée de la loi du 9 décembre 1905, avec laquelle elle forme un tout indissociable.

1.4. Enfin, il y a lieu de rappeler qu'en Alsace-Moselle, à côté des cultes régis par les Articles organiques de 1802, « les cultes non statutaires s'organisent librement sous la forme d'association à objet exclusivement culturel.¹ ». Cette réalité doit aussi être prise en compte, pour ne pas entraver une harmonisation de fait du régime des cultes sur le territoire métropolitain.

Ces quatre rappels du régime actuel du droit des cultes en France - caractérisé par une pluralité particulièrement libérale de possibilités – constituent autant de principes directeurs à toute évolution partagée.

2. Quels « avantages » pour les associations culturelles ?

Il est fréquemment question des « avantages » dont bénéficient les associations culturelles. Avant d'engager un débat serein, il n'est donc pas inutile d'essayer d'en définir les contours exacts et d'en rappeler les causes.

2.1. Par rapport aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901, la loi du 9 décembre 1905 en mentionne trois : deux à l'article 19 et une à l'article 24.

L'article 19 de la loi octroie la possibilité de recevoir, en outre des cotisations prévues par la loi du 1^{er} juillet 1901, le produit des quêtes et collectes pour les frais du culte et celle de recevoir des libéralités testamentaires et entre vifs. Ces deux possibilités ont été depuis étendues un grand nombre d'associations :

- la première à toutes les associations de fait, puis par la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, qui autorise toute association à recevoir des dons manuels ;
- la seconde à une longue liste d'associations² par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

L'article 24 de la loi du 9 décembre 1905 dispose que « *les édifices affectés à l'exercice du culte ... continueront à être exemptés de l'impôt foncier* », disposition dont le champ d'application a été étendu – par souci d'équité – dès 1909 à l'ensemble des cultes. Il s'agissait principalement d'éviter que les communes ne soient imposées pour des biens leur appartenant (qui représentaient alors plus de 90 % des édifices concernés, et continuent à représenter encore aujourd'hui environ les trois quarts de ces édifices).

2.2 Plusieurs dispositions législatives ont été prises puis codifiées :

¹ Ministère de l'intérieur, DLPAJ, Le droit local culturel d'Alsace-Moselle, 2013, p. 34.

Rien n'interdit en droit à ces associations d'avoir d'autres objets que culturel, par exemple diaconal ; mais elles ne bénéficient des avantages notamment fiscaux réservés aux associations culturelles que si leur objet est uniquement culturel, ce qui les rapproche des culturelles de la loi de 1905 Réponse du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire publiée au JO Sénat du 15/03/2007 - page 604

² Celles figurant à l'article 200 du code général des impôts 1-b : « œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ; »

*Les associations culturelles figurent aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts, dans la liste des organismes ouvrant droits pour les dons qui leur sont faits à la réduction fiscale au titre de l'impôt sur le revenu ;

*Les collectivités territoriales peuvent garantir des emprunts contractés pour financer la construction, par des groupements locaux ou par des associations culturelles, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux (articles L.2252-4 et L.3231-5 du code général des collectivités territoriales) ;

*Les baux emphytéotiques administratifs sont autorisés à l'article L. 1311-2 du même code.

Les « avantages » des culturelles se sont donc singulièrement amoindris du fait de l'extension de ces avantages à de nombreuses autres associations.

Les avantages qui demeurent correspondent soit à une situation spécifique (propriété d'une forte majorité des lieux de culte par les communes) soit à une mesure pour rétablir une certaine équité en quelque sorte « compensatoire » tant aux différences de propriétaire des lieux de culte ouverts au public (quand ils ne sont précisément pas la propriété d'une collectivité territoriale) qu'à l'interdiction de subvention directe aux associations culturelles (alors que bien des associations bénéficient de la mise à disposition – souvent gratuite – de salles communales pour tenir leurs réunions).

3. Les discriminations récemment introduites

Lors de la rencontre du 9 janvier 2019, il a été à juste titre rappelé que la loi du 9 décembre 1905 avait – comme toute loi plus que centenaire - déjà connu de nombreuses retouches, pour tenir compte de l'évolution générale de la société et des objets spécifiques concernés.

D'autres évolutions législatives sont venues en revanche accroître la différence des régimes entre associations et associations culturelles, mais au détriment de ces dernières.

3.1.La capacité élargie de nombreuses associations de recevoir des libéralités comprenant des biens de rapport n'a pas été accordée aux culturelles.

La loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a sensiblement élargi les catégories d'association pouvant bénéficier de libéralités, et y a ajouté la possibilité de posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit. Y sont désormais autorisées à accepter les libéralités les associations dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts (cf. leur liste dans la note 2) à condition d'être déclarées depuis trois ans (après que l'exposé des motifs ait souligné 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.* »)

Les associations culturelles, mentionnées au e et non au b du de l'article 200, sont donc exclues de cette disposition.

Aucune motivation n'a été donnée à une telle exclusion, alors même que les associations « *ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance* » déclarées avant 2014 ont été – tout à fait légitimement – inscrites au bénéfice de la nouvelle disposition sans condition d'ancienneté, ce qui devrait inclure dans le bénéfice de la loi les associations d'entraide existantes.

Figurait dans le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, une disposition autorisant les associations culturelles à tirer des revenus locatifs d'immeubles acquis à titre gratuit. L'assemblée du conseil d'Etat (23 novembre 2017) avait émis un avis favorable à cette disposition : « *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. ».

Mais cette disposition, qui figurait à l'article 38 du projet du gouvernement, a été rejetée par le Parlement comme n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation financière suffisante.

Il y a lieu enfin de rappeler que toute association (y compris donc une association cultuelle) doit, pour maintenir la qualité d'association avec objet désintéressé, respecter l'exigence fiscale générale³ du maintien significativement prépondérant d'une activité non lucrative. C'est dire que les revenus tirés d'un immeuble de rapport ne pourraient pas dépasser entre le quart et le tiers des revenus d'une association, avant d'être assujettis à l'impôt sur les sociétés au taux de 24 %.

Mettre fin à cette discrimination permettrait ainsi de régulariser – enfin – la situation souvent rencontrée d'une association utilisant une partie d'un immeuble pour des salles d'activité et/ou un presbytère et louant la partie devenue non nécessaire, afin de faire face aux charges de l'ensemble.

3.2.L'exercice du droit de préemption

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, a 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.

Puis 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.

Mais 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 cultuelle ou d'une congrégation.

Ainsi en moins de quinze mois, trois régimes juridiques auront été applicables !

La motivation pour rétablir ce droit de préemption ne saurait concerner les personnes morales mentionnées, 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, les comptes de ces personnes morales sont déjà soumis au contrôle légitime de l'administration.

Le projet de loi pour une société de confiance comportait une disposition excluant du droit de préemption pour les donations entre vifs effectuées au profit de divers organismes. Dans son avis déjà cité, le Conseil d'Etat a estimé le 23 novembre 2017 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 2017. Or non seulement cette mesure contribuerait à conforter les moyens de ces institutions, mais elle faciliterait les regroupements

³ Inscrite au BOI-IS-CHAMP-10-50-20-10-20150501 § 140

d'associations cultuelles en cours, regroupements qui correspondent à un mouvement préconisé dans d'autres domaines par les pouvoirs publics.

4. Une lointaine et forte attente

Les associations régies par le titre IV de la loi de 1905 doivent avoir « exclusivement pour objet l'exercice d'un culte », principe qui ne peut être respecté qu'en créant d'autres associations pour les activités éducatives, de jeunesse, sociales, etc...

Le Conseil d'Etat, dans son avis contentieux d'assemblée du 24 octobre 1997 (n° 187122 Ass locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom), après avoir rappelé comment il fallait comprendre l'obligation portée à l'article 19, a précisé : « *La poursuite par une association d'activités autres que celles rappelées ci-dessus 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 statut d'association cultuelle* ».

Constituer des associations différentes pour la gestion pérenne d'activités différentes ressort au principe général de spécialité qui gouverne le monde associatif. Mais il arrive souvent que des dons soient reçus par une association différente de celle qui conduira le projet, ou qu'une association prenne des initiatives qui sont par la suite amplifiées et rendues pérennes par une autre association.

Ne pourrait-il pas être admis que figurent parmi les activités accessoires, possibles aux associations cultuelles tant qu'elles respectent ce caractère accessoire, la réception de dons et de biens pour des activités sociales, quitte à en confier la conduite à d'autres institutions ? Une telle évolution ne pourrait que contribuer à accroître la transparence de la gestion comptable.

B – OBSERVATIONS RELATIVES AU DOCUMENT « Renforcer la laïcité, garantir le libre exercice du culte ».

Cette seconde partie étudie successivement les trois axes proposés par la note datée du 8 janvier 2017.

1 – Renforcer la transparence du financement des cultes

La quasi-totalité des Eglises locales protestantes ont adhéré dès 1906 aux obligations comptables de la loi du 9 décembre 1905 et, quand sont atteints les seuils définis pour toutes les associations, elles désignent des commissaires aux comptes et rendent public les résultats de leurs travaux. Pour les associations cultuelles régies par le titre IV de la loi de 1905, la transparence du financement est une réalité, qui n'a pas besoin d'être renforcée en ce qui les concerne.

Sans modifier le régime actuel des associations 1905, le projet semble bien de l'étendre aux associations 1901 à objet partiellement cultuel. Mais ce projet soulève plusieurs questions, dont :

- de principe : ce projet n'est-il pas le retour à la situation antérieure à la loi de 1907 en obligeant toute association ayant une activité partiellement cultuelle à l'exercer dans le cadre de la loi de 1905 ? Une telle novation ne soulèverait-elle pas une difficulté constitutionnelle ?
- d'application : suffira-t-il d'avoir une activité cultuelle très accessoire pour entrer dans le régime de 1905 ? Où passera la frontière dans le cas contraire ?

- la modification du régime légal d'une association propriétaire nécessitera-t-elle un acte notarié ou une déclaration en préfecture sera-t-il suffisant ?
- cette extension concernera-t-elle aussi les associations à objet culturel de droit local ?

2– Garantir le respect de l'ordre public

a) Sur la rénovation des dispositions pénales

Les associations culturelles et leurs responsables relèvent aussi des dispositions du code pénal. Si certaines dispositions de la loi de 1905 ne sont plus en accord avec le code pénal, ne suffit-il pas d'abroger ces dispositions ?

L'expérience montre par ailleurs la méfiance des praticiens du droit envers le renforcement des sanctions pénales : très souvent elles aboutissent à rendre le droit inapplicable. Ce qui est décisif en matière de comportement des personnes, c'est la probabilité de la sanction (plus que sa gravité). Une application effective des sanctions existantes en lieu et place d'une aggravation dont les plafonds ne seront jamais appliqués est attendue des pouvoirs publics.

b) Sur la dissolution des associations où se dérouleraient des troubles graves à l'ordre public

Il est pris note de ce que ces dispositions concerneraient toutes les associations.

Dès lors, ces dispositions n'appellent pas d'autres observations que celles relevant du contrôle du Conseil constitutionnel sur la nécessité de concilier la liberté d'association, la liberté d'exercice du culte et le respect de l'ordre public.

c) Sur le contrôle des financements étrangers

Les associations culturelles ont toujours été en relations directes avec des personnes et institutions dont le siège est hors du territoire national, tant pour en recevoir des moyens (notamment lors de la création et du développement de ces institutions) que pour en envoyer (en particulier dans le cadre des missions ou de la solidarité internationale). Mais de tels flux se rencontrent aussi pour des associations régies seulement par la loi de 1901 (notamment dans les domaines de la culture ou des actions humanitaires) ; s'il est établi comme légitime de soumettre les financements étrangers à un contrôle particulier, la soumission des seules associations culturelles pourrait constituer une rupture de l'égalité devant la loi sans motif légitime en rapport avec l'objet de la mesure.

La création d'un tel régime soulèverait aussi de nombreuses questions :

- Est-il possible d'inclure parmi les personnes soumises à ce contrôle particulier des nationaux « non-résidents en France » ?
- Pour des libéralités notamment, le seuil de 10 000 € est particulièrement faible : la mise en place d'un dispositif administratif aussi lourd serait-il justifié pour de telles sommes ?
- Après de qui devrait être effectué la déclaration ?
- Quel serait le statut des dons dans l'attente de la décision de l'administration compétente ? faudrait-il mettre en place préalablement une lourde procédure d'intention de dons avant tout versement ?

3 – Consolider la gouvernance des associations cultuelles et mieux responsabiliser leurs dirigeants

Un tel objectif ne peut qu'être salué.

Cependant, si le projet présenté dans son ensemble met clairement en évidence les contraintes supplémentaires, on peine à voir le régime plus favorable qui est envisagé : il paraît se réduire à la possibilité de gérer les immeubles de rapport ayant fait l'objet de donations

Or cette possibilité a été ouverte à un grand nombre d'associations qui n'ont pas fait l'objet d'un renforcement particulier des contrôles.

a) *Sur le respect de l'ordre public ainsi que des droits et libertés garantis par la Constitution*

On ne peut qu'approuver là encore un tel objectif, qu'il convient que toutes les associations respectent. Il est nécessaire cependant de réserver ses observations à des propositions concrètes. Rappelons, à ce stade de généralité du projet, que parmi les droits et libertés il y a celle d'association et de libre exercice du culte.

b) *Sur les règles de gouvernance*

Allant au-delà des obligations mentionnées à l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 (et pour lesquelles il n'existe pas de disposition semblable dans la loi du 1er juillet 1901), il est proposé de soumettre au contrôle de l'assemblée générale « le recrutement d'un ministre du culte ». Une telle disposition méconnaîtrait totalement l'article 4 de la loi de 1905.

C'est ainsi que pour bien des Eglises protestantes, la nomination des ministres ne relève pas de l'assemblée générale de l'association cultuelle concernée mais de conseils élus responsables de la direction de l'association, dont ils rendent compte à l'assemblée générale.

Réglementer la gouvernance d'une association cultuelle soulève une difficulté constitutionnelle au regard du principe de libre organisation des cultes et vraisemblablement aussi une difficulté au regard de la convention européenne des droits de l'homme

c) *Sur le rescrit administratif*

La loi du 9 décembre 1905 a pour titre « concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ».

La circulaire du 23 juin 2010 des ministres de l'intérieur et de l'économie relative au support institutionnel de l'exercice du culte présente à la lumière de la jurisprudence les deux régimes juridiques des associations cultuelles régies par la loi du 9 décembre 1905 et des associations exerçant un culte sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901. Son paragraphe 1.1.3 rappelle la compétence liée de l'autorité préfectorale pour la délivrance du récépissé de déclaration : « Si le préfet estime qu'une *“association est fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement”*, il doit délivrer le récépissé, puis saisir le tribunal de grande instance dans le ressort duquel l'association a son siège social afin de faire constater la nullité de l'association, ce qui conduira le tribunal à prononcer sa dissolution judiciaire. »

L'article 111 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit régissait déjà la procédure de rescrit administratif : « Toute association qui, n'ayant pas reçu de libéralité au

cours des cinq années précédentes, souhaite savoir si elle entre dans l'une des catégories d'associations mentionnées au cinquième alinéa de l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou aux articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat pour prétendre au bénéfice des dispositions législatives ou réglementaires applicables à la catégorie d'associations dont elle revendique le statut, peut interroger le représentant de l'Etat dans le département qui se prononce sur sa demande... »

C'est dire que transformer cette procédure facultative en procédure préalable obligatoire constituerait une profonde modification des règles en vigueur : en substituant le préfet aux tribunaux, elle contreviendrait aux principes de séparation et ne créerait cette nouvelle obligation que pour les associations cultuelles. Quelle serait la motivation d'une telle règle spécifique ?

Non seulement les dispositions proposées ne garantiraient pas le libre exercice des cultes, mais ces régressions viendraient stigmatiser les associations régies par le titre IV de la loi de 1905...

Ainsi, en définitive, les seules mesures compatibles avec les principes rappelés seraient le retrait aux associations qui ne sont pas régies par la loi du 9 décembre 1905 de trois dispositifs actuels : *la réduction fiscale au titre de l'impôt sur le revenu, la garantie d'emprunt ou les baux emphytéotiques administratifs*. Peut-on considérer qu'une telle modification suffirait pour rendre plus attractif le régime de 1905 ?

Conclusion

La Fédération Protestante de France a montré depuis sa création, en 1905, son attachement à la loi du 9 décembre 1905 et au principe de laïcité. La plupart des institutions cultuelles qui la composent ont fait le choix d'être régies par cette loi. La reconnaissance de la responsabilité de chaque association locale, la diversité des confessions de foi et l'implantation sur la quasi-totalité du territoire expliquent que les associations cultuelles protestantes représentent en nombre la majorité des associations relevant de ce régime particulier.

Il appartient à l'Etat de définir les dispositions législatives et réglementaires relatives aux principes que doivent respecter les personnes morales, y compris pour la mise en œuvre de la liberté de culte, notamment dans leur relation avec les principes d'intérêt général et de respect de l'ordre public. L'expérience a montré que la concertation préalable était la voie la plus efficace pour que les ajustements nécessaires soient établis. La Fédération Protestante est prête à participer à cette concertation en vue de garantir le libre exercice des cultes⁴.

⁴ Qu'impose le principe de laïcité selon la décision du 21 février 2013 du Conseil Constitutionnel