

Ante el CONSEJO CONSTITUCIONAL, FUE PROMOVIDA en fecha 18 de mayo de 2022 por el Consejo de Estado (sentencia n.º 461800 y 461803 del mismo día) una cuestión prioritaria de constitucionalidad en las condiciones establecidas en el artículo 61-1 de la Constitución Francesa. La cuestión fue planteada en nombre y representación de la Union des associations diocésaines de France y otros por la sociedad limitada Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, abogado ante el Consejo de Estado y el Tribunal de Casación. Tuvo entrada en la Secretaría General del Consejo Constitucional bajo el n.º 2022-1004 QPC. Se refiere a la conformidad con los derechos y libertades garantizados por la Constitución, de los artículos 19-1 y 19-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905 sobre la separación de las Iglesias y del Estado, en su redacción dada por la ley n.º 2021-1109, de 24 de agosto de 2021, por la que se refuerza el cumplimiento de los principios de la República, así como de los artículos 4, 4-1 y 4-2 de la ley de 2 de enero de 1907 sobre el ejercicio público de los cultos, en su redacción resultante de la misma ley de 24 de agosto de 2021.

Vistas las siguientes normas jurídicas:

- Constitución Francesa
- Ordenanza n.º 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, de ley orgánica del Consejo Constitucional
- Ley de 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación
- Ley de 9 de diciembre de 1905 sobre la separación de las Iglesias y del Estado
- Ley de 2 de enero de 1907 sobre el ejercicio público de los cultos
- Ley n.º 2021-1109, de 24 de agosto de 2021, por la que se refuerza el cumplimiento de los principios de la República
- Reglamento de 4 de febrero de 2010 del procedimiento a seguir ante el Consejo Constitucional en relación con las cuestiones prioritarias de constitucionalidad

Vistos los siguientes documentos:

- Alegaciones presentadas en nombre y representación de los requirentes por la sociedad limitada Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, registradas el 1 de junio de 2022
- Alegaciones presentadas por la primera ministra, registradas el mismo día

-* Segundas alegaciones presentadas en nombre y representación de los requirentes por la sociedad limitada Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, registradas el 16 de junio de 2022

- Otros documentos exhibidos y unidos a los presentes autos

Tras oír a D. Guillaume Valdelièvre, abogado ante el Consejo de Estado y el Tribunal de Casación, en nombre y representación de los requirentes, y a D. Antoine Pavageau, designado por la primera ministra, en la audiencia pública de 5 de julio de 2022

Y tras oír al ponente

EL CONSEJO CONSTITUCIONAL SE HA FUNDAMENTADO EN LO SIGUIENTE:

1. El artículo 19-1 de la ley de 9 de diciembre de 1905 antes mencionada, en su redacción dada por la ley de 24 de agosto de 2021 antes mencionada, establece lo siguiente:

«Para beneficiarse de las ventajas propias de la categoría de las asociaciones culturales previstas por las disposiciones legislativas y reglamentarias, toda asociación constituida conforme a los artículos 18 y 19 de esta ley deberá declarar su carácter cultural al representante del Estado en el departamento, sin perjuicio de la declaración prevista en el artículo 5 de la ley de 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación.

«El representante del Estado en el departamento podrá, en los dos meses siguientes a la declaración, oponerse a que la asociación se beneficie de las ventajas mencionadas en el primer párrafo de este artículo, si comprueba que la asociación no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones establecidas en los artículos 18 y 19 de esta ley o por un motivo de orden público. Cuando contemple hacer uso de su derecho de oposición, informará a la asociación y la invitará a presentar sus alegaciones en el plazo de un mes.

«En ausencia de oposición, la asociación que haya declarado su carácter cultural se beneficiará de las ventajas propias de la categoría de las asociaciones culturales durante un período de cinco años, renovable por declaración al representante del Estado en el departamento en las condiciones mencionadas en los dos primeros párrafos de este artículo.

«El representante del Estado en el departamento podrá retirar, por los mismos motivos que los mencionados en el segundo párrafo, el beneficio de las ventajas propias de la categoría de las asociaciones culturales, tras llevar a cabo un procedimiento contradictorio.

«Las modalidades de aplicación de este artículo, en particular los documentos que permiten a la asociación acreditar su carácter cultural, las condiciones de renovación de la declaración y las condiciones de ejercicio del derecho de oposición de la administración, se especificarán por decreto aprobado en consejo de ministros previo dictamen del Consejo de Estado».

2. El artículo 19-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905, en la misma redacción, establece lo siguiente:

«I.- La financiación de las asociaciones culturales se realizará libremente en las condiciones establecidas en este artículo y en el artículo 19-3.

«II.- Las asociaciones culturales podrán recibir las contribuciones establecidas en el artículo 6 de la ley de 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación y el producto de las colectas y las recaudaciones para los gastos del culto. Podrán percibir retribuciones para las ceremonias y servicios religiosos, incluso por medio de una fundación, para el alquiler de bancos y asientos, y para el suministro de objetos destinados al servicio del culto, al servicio de funerales en edificios religiosos y a la decoración de dichos edificios.

«Podrán recibir, en las condiciones establecidas en el apartado II del artículo 910 y el artículo 910-1 del Código Civil, las liberalidades inter vivos o mortis causa destinadas al cumplimiento de su objeto y gravadas por cargas piadosas o culturales.

«Podrán poseer y administrar cualesquiera bienes inmuebles adquiridos a título gratuito, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 2º y 3º del artículo 6 de la ley de 1 de julio de 1901 antes mencionada.

«Los recursos anuales generados por los bienes inmuebles poseídos que no sean estrictamente necesarios para el cumplimiento de su objeto, ni estén gravados con cargas piadosas o culturales, con exclusión de los recursos obtenidos de la enajenación de estos bienes inmuebles, no podrán representar una parte superior al 50% del total de sus recursos anuales.

«Podrán abonar, sin dar lugar al cobro de ninguna tasa, los excedentes de recursos a otras asociaciones constituidas para el mismo objeto.

« III.- No podrán recibir, bajo ninguna forma, subvenciones del Estado ni de las entidades territoriales o sus agrupaciones. No se considerarán subvenciones las cantidades destinadas a reparaciones y obras de accesibilidad de los edificios dedicados al culto público, estén o no clasificados como monumentos históricos.»

3. El artículo 4 de la ley de 2 de enero de 1907 antes mencionada, en su redacción resultante de la ley de 24 de agosto de 2021, establece lo siguiente:

«Independientemente de las asociaciones sujetas al título IV de la ley de 9 de diciembre de 1905 sobre la separación de las Iglesias y del Estado, el ejercicio público de un culto podrá realizarse mediante reuniones celebradas por iniciativa individual, en aplicación de la ley de 30 de junio

de 1881 sobre la libertad de reunión y de acuerdo con los artículos 25, 34, 35, 35-1, 36 y 36-1 de la ley de 9 de diciembre de 1905 antes mencionada.

«El ejercicio público de un culto también podrá realizarse mediante asociaciones regidas por la ley de 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación.

«Estas asociaciones estarán sujetas a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 9 bis y 17 de la ley de 1 de julio de 1901 antes mencionada, así como al tercer párrafo del artículo 19 y a los artículos 19-3, 25, 34, 35, 35-1, 36, 36-1 y 36-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905 antes mencionada».

4. El artículo 4-1 de la ley de 2 de enero de 1907, en su redacción dada por la ley de 24 de agosto de 2021, establece lo siguiente:

«Las asociaciones mencionadas en el segundo párrafo del artículo 4 de esta ley también estarán sujetas a las dos primeras frases del primer párrafo y a los párrafos segundo a quinto del artículo 21 de la ley de 9 de diciembre de 1905 sobre la separación de las Iglesias y del Estado. Elaborarán sus cuentas anuales de forma que sus actividades relacionadas con el ejercicio público de un culto constituyan una unidad funcional presentada por separado. Estarán obligadas a dedicar una cuenta abierta en una entidad mencionada en el artículo L. 521-1 del Código Monetario y Financiero para el ejercicio de todas las transacciones financieras vinculadas a su actividad de ejercicio público del culto.

«Cuando reciban recursos recaudados mediante un llamamiento público a la generosidad destinada a apoyar el ejercicio del culto, estarán sujetas al artículo 4 de la ley n.º 91-772 de 7 de agosto de 1991 relativa a la excedencia por representación a favor de las asociaciones y mutualidades y al control de las cuentas de los organismos que recurren a la generosidad pública, en las condiciones definidas por decreto aprobado en consejo de ministros previo dictamen del Consejo de Estado, que fijará en particular el umbral a partir del cual se aplicará el mismo artículo 4.

«Velarán por la certificación de sus cuentas, sin perjuicio de la aplicación del artículo 4-1 de la ley n.º 87-571 de 23 de julio de 1987 sobre el desarrollo del mecenazgo y del último párrafo del apartado II del artículo 19-3 de la ley de 9 de diciembre de 1905 antes mencionada:

«1º Cuando expidan documentos tales como certificados, recibos, estados, facturas o comprobantes que permitan a un contribuyente obtener una reducción de impuesto en aplicación de los artículos 200 y 238 bis del Código General de Impuestos.

«2º Cuando el importe de las subvenciones públicas recibidas

anualmente supere el umbral definido por decreto aprobado en consejo de ministros previo dictamen del Consejo de Estado.

«3º Cuando su presupuesto anual supere el umbral definido por decreto aprobado en consejo de ministros previo dictamen del Consejo de Estado.

«Los dos últimos párrafos del artículo 23 de la ley de 9 de diciembre de 1905 antes mencionada serán aplicables en caso de incumplimiento de este artículo».

5. El artículo 4-2 de la ley de 2 de enero de 1907, en la misma redacción, establece lo siguiente:

«El representante del Estado en el departamento, cuando compruebe que una asociación mencionada en el segundo párrafo del artículo 4 no incluye en su objeto el desarrollo de actividades relacionadas con el ejercicio público de un culto, requerirá a la asociación en el plazo que determine y que no podrá ser inferior a un mes, para que adecue su objeto con sus actividades.

«A la expiración del plazo establecido en el primer párrafo, el representante del Estado en el departamento podrá imponer, si la asociación no atendió el requerimiento, una multa coercitiva de un máximo de 100 € por día de retraso.

«Un decreto aprobado en consejo de ministros previo dictamen del Consejo de Estado especificará las condiciones de aplicación de este artículo».

6. Los requirentes sostienen en primer lugar que, al exigir a las asociaciones que declaren su carácter cultural para beneficiarse de las ventajas propias de la categoría de asociaciones culturales, el artículo 19-1 de la ley de 9 de diciembre de 1905 introduciría un régimen de autorización previa que lleva al Estado a reconocer determinados cultos. Asimismo hacen valer que, al hacer más onerosas las obligaciones impuestas a dichas asociaciones, estas disposiciones permitirían al representante del Estado denegar o retirar ese carácter cultural en muchos casos. De ello resultaría un desconocimiento del principio de laicidad, de la libertad de asociación y de la libertad de religión y de culto. Por otra parte, consideran que el legislador desconoció el ámbito de su competencia al no definir suficientemente las «ventajas propias» a las que da derecho el reconocimiento del carácter cultural de la asociación.
7. A continuación, los requirentes critican el límite máximo de recursos anuales que las asociaciones culturales pueden obtener de sus bienes inmuebles, establecido en el artículo 19-2 de la ley de

9 de diciembre de 1905, puesto que otras asociaciones no estarían sujetas al mismo. De ello resultaría un desconocimiento del principio de igualdad ante la ley, así como de las libertades de asociación, de religión y de culto.

8. Por último, los requirentes denuncian el carácter excesivo de las obligaciones impuestas por los artículos 4 y 4-1 de la ley de 2 de enero de 1907 a las asociaciones que realizan el ejercicio público de un culto, en menoscabo de la libertad de asociación, la libertad de religión y de culto, así como la libertad de reunión. Por otra parte, dado que el legislador no definió en el artículo 4-2 de la misma ley las «actividades relacionadas con el ejercicio de un culto», tomadas en cuenta por la administración cuando requiere a una asociación para que adecue sus estatutos con sus actividades, estas disposiciones adolecerían de incompetencia negativa en condiciones susceptibles de afectar a estas exigencias constitucionales.
9. Por consiguiente, la cuestión prioritaria de constitucionalidad se refiere al artículo 19-1 y al cuarto párrafo del apartado II del artículo 19-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905, a las palabras «así como al tercer párrafo del artículo 19 y a los artículos 19-3, 25, 34, 35, 35-1, 36, 36-1 y 36-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905 antes mencionada», que aparece en el tercer párrafo del artículo 4 de la ley de 2 de enero de 1907 y a los artículos 4-1 y 4-2 de la misma ley.
 - Sobre el artículo 19-1 de la ley de 9 de diciembre de 1905:
10. En primer lugar, de acuerdo con el artículo 10 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789: «Nadie debe ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, siempre y cuando su manifestación no perturbe el orden público establecido por la Ley». De acuerdo con las tres primeras frases del primer párrafo del artículo 1 de la Constitución: «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias». El principio de laicidad figura entre los derechos y libertades garantizados por la Constitución. De ello resulta, en particular, que la República no reconoce ningún culto y garantiza el libre ejercicio de los cultos.
11. Las asociaciones que tienen el carácter de asociación cultural se benefician de ventajas en las condiciones definidas por la ley y el reglamento. Las disposiciones impugnadas del artículo 19-1 establecen que, para beneficiarse de estas ventajas, las

asociaciones deben declarar su carácter cultural al representante del Estado en el departamento. Se benefician de estas ventajas durante un período de cinco años, renovable en las mismas condiciones. No obstante, el representante del Estado en el departamento puede, en determinadas condiciones, oponerse a que se beneficien de estas ventajas o retirarles este beneficio.

12. Por una parte, las disposiciones impugnadas tienen como único objeto introducir una obligación declarativa para que el representante del Estado pueda asegurarse de que las asociaciones cumplen las condiciones para acogerse a las ventajas propias de las asociaciones culturales. No tienen por objeto ni por efecto producir el reconocimiento de un culto por la República u obstaculizar el libre ejercicio del culto, en el marco de una asociación regida por la ley de 1 de julio de 1901 o mediante reuniones celebradas por iniciativa individual.
13. Por otra parte, el representante del Estado sólo puede oponerse a que una asociación se beneficie de las ventajas propias de las asociaciones culturales o proceder a la retirada de estas ventajas tras un procedimiento contradictorio y únicamente por un motivo de orden público o en el caso de comprobar que la asociación no tiene por objeto exclusivo el ejercicio de un culto o que su constitución, su composición o su organización no cumple con las condiciones limitativamente enumeradas en los artículos 18 y 19 de la ley de 9 de diciembre de 1905.
14. Por consiguiente, las disposiciones impugnadas, que no privan de garantías legales al libre ejercicio de los cultos, no desconocen el principio de laicidad. La alegación basada en el desconocimiento de este principio debe por lo tanto descartarse.
15. En segundo lugar, el principio de la libertad de asociación figura entre los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República y solemnemente reafirmados por el Preámbulo de la Constitución. Las vulneraciones de esta libertad deben ser necesarias, adecuadas y proporcionales al objetivo perseguido.
16. La declaración impuesta a las asociaciones por las disposiciones impugnadas para beneficiarse de determinadas ventajas no tiene por objeto regular las condiciones en que las asociaciones se constituyen y desarrollan su actividad.
17. En cambio, la retirada del beneficio de estas ventajas por parte del representante del Estado es susceptible de afectar a las condiciones en que una asociación desarrolla su actividad. Por consiguiente, esta retirada no puede llevar a restituir las ventajas de las que la asociación se benefició antes de perder su carácter cultural, sin implicar una vulneración desproporcionada de la libertad de asociación.

18. Resulta de lo anterior que, con la reserva que aparece en el apartado anterior, la alegación del desconocimiento de la libertad de asociación debe descartarse.
 19. Resulta de todo lo anterior que el artículo 19-1 de la ley de 9 de diciembre de 1905, que tampoco adolece de incompetencia negativa y no desconoce ningún otro de los derechos y libertades garantizados por la Constitución debe, con la misma reserva, ser declarado conforme a la Constitución.
- Sobre el cuarto párrafo del apartado II del artículo 19-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905:
20. Según el artículo 6 de la Declaración de 1789, la ley «debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para castigar». El principio de igualdad no se opone a que el legislador regule de forma diferente situaciones diferentes, ni a que haga excepciones a la igualdad por razones de interés general, siempre que, en uno u otro caso, la diferencia de trato resultante esté directamente relacionada con el objeto de la ley que la establece.
 21. Las disposiciones impugnadas del cuarto párrafo del apartado II del artículo 19-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905 limitan al 50% del total de los recursos anuales la parte de los recursos anuales que las asociaciones culturales pueden obtener de los bienes inmuebles en alquiler que poseen. De este modo, establecen una diferencia de trato entre estas asociaciones y las que realizan actividades de interés general o están reconocidas de utilidad pública, las cuales pueden obtener ingresos de algunos de sus bienes inmuebles sin estar sujetas al mismo límite.
 22. Las asociaciones constituidas en virtud de la ley de 9 de diciembre de 1905 se encuentran, habida cuenta de su objeto exclusivo, que es realizar el ejercicio del culto, en una situación diferente a la de las asociaciones que persiguen un objetivo de interés general o están reconocidas de utilidad pública.
 23. Por consiguiente, la diferencia de trato resultante de las disposiciones impugnadas, basada en una diferencia de situación, está relacionada con el objeto de la ley, que consiste en permitir que las asociaciones culturales obtengan recursos de su patrimonio inmueble asegurándose al mismo tiempo que su financiación siga ajustándose a los recursos recaudados entre sus fieles.
 24. La alegación basada en el desconocimiento del principio de igualdad ante la ley debe por lo tanto descartarse.
 25. Por consiguiente, el cuarto párrafo del apartado II del artículo 19-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905, que tampoco desconoce la libertad de asociación, el principio de laicidad, ni

ningún otro de los derechos y libertades garantizados por la Constitución, debe ser declarado conforme a la Constitución.

- Sobre las disposiciones impugnadas de los artículos 4, 4-1 y 4-2 de la ley de 2 de enero de 1907:
 26. El ejercicio público de un culto puede realizarse mediante asociaciones regidas por la ley de 1 de julio de 1901.
 27. En este caso, las disposiciones impugnadas de los artículos 4 y 4-1 de la ley de 2 de enero de 1907 imponen a estas asociaciones diversas obligaciones administrativas y financieras. Por otra parte, las disposiciones impugnadas de su artículo 4-2 permiten al representante del Estado requerir a una asociación cuyas actividades estén relacionadas con el ejercicio público de un culto, sin que su objeto lo establezca, para que adecue este último con estas actividades.
 28. Por consiguiente, estas disposiciones pueden implicar una vulneración de la libertad de asociación y del libre ejercicio de los cultos.
 29. Sin embargo, en primer lugar, al adoptar estas disposiciones, el legislador quiso reforzar la transparencia de la actividad y de la financiación de las asociaciones que realizan el ejercicio público de un culto. De este modo, persiguió el objetivo de valor constitucional de salvaguarda del orden público.
 30. En segundo lugar, en aplicación de las disposiciones impugnadas de los artículos 4 y 4-1 de la ley de 2 de enero de 1907, las asociaciones están sujetas a obligaciones que consisten, en particular, en elaborar una lista de los lugares en los que suelen organizar el culto, presentar los documentos contables y el presupuesto provisional del ejercicio en curso a solicitud del representante del Estado, llevar una contabilidad en la que consten por separado las operaciones relativas a sus actividades culturales y certificar sus cuentas cuando se hayan beneficiado de financiación extranjera por importes superiores a un umbral fijado por decreto, cuando hayan emitido recibos fiscales, cuando hayan recibido un importe mínimo de subvenciones públicas o cuando su presupuesto anual supere un umbral mínimo también fijado por la autoridad reguladora.
 31. Si bien estas obligaciones son necesarias y adecuadas al objetivo perseguido por el legislador, corresponderá a la autoridad reguladora, fijando las modalidades específicas de implementación de estas obligaciones, velar por el cumplimiento de los principios constitucionales de la libertad de asociación y del libre ejercicio de los cultos.

32. En último lugar, al establecer en el artículo 4-2 de la ley de 2 de enero de 1907 que el representante del Estado podrá requerir a una asociación para que adecue su objeto social con sus actividades cuando realice «actividades relacionadas con el ejercicio de un culto», el legislador no desconoció el ámbito de su competencia en condiciones que afectaran a las exigencias constitucionales antes mencionadas. Además, según jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, estas actividades incluyen las relativas a la adquisición, el alquiler, la construcción, el acondicionamiento y el mantenimiento de los edificios destinados al culto, así como el cuidado y la formación de los ministros y otras personas que participan en el ejercicio del culto.
33. Por consiguiente, el legislador no vulneró la libertad de asociación y el libre ejercicio de los cultos de una forma que no fuera necesaria, adecuada y proporcional.
34. Con la reserva formulada en el apartado 31, la alegación del desconocimiento de la libertad de asociación y del libre ejercicio de los cultos debe por lo tanto descartarse.
35. Resulta de todo lo anterior que las disposiciones impugnadas, que tampoco desconocen el derecho de expresión colectiva de ideas y opiniones, ni ningún otro de los derechos y libertades garantizados por la Constitución deben ser declaradas, con la misma reserva, conformes a la Constitución.

EL CONSEJO CONSTITUCIONAL HA DECIDIDO:

Artículo 1.- Que, con las reservas abajo formuladas, son conformes a la Constitución las siguientes disposiciones:

- Con la reserva formulada en el apartado 17, el artículo 19-1 de la ley de 9 de diciembre de 1905 sobre la separación de las Iglesias y del Estado, en su redacción dada por la ley n.º 2021-1109, de 24 de agosto de 2021, por la que se refuerza el cumplimiento de los principios de la República.
- Con la reserva formulada en el apartado 31, las palabras «así como al tercer párrafo del artículo 19 y a los artículos 19-3, 25, 34, 35, 35-1, 36, 36-1 y 36-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905 antes mencionada», que aparecen en el tercer párrafo del artículo 4 de la ley de 2 de enero de 1907 en su redacción resultante de la misma ley de 24 de agosto de 2001, así como el artículo 4-1 de la misma ley, en la misma redacción.

Artículo 2.- Que son conformes a la Constitución:

- El cuarto párrafo del apartado II del artículo 19-2 de la ley de 9 de diciembre de 1905 sobre la separación de las Iglesias y del Estado, en su redacción dada por la ley n.º 2021-1109, de 24 de agosto de 2021, por la que se refuerza el cumplimiento de los principios de la República.
- El artículo 4-2 de la ley, de 2 de enero de 1907, sobre el ejercicio público de los cultos, en su redacción dada por la misma ley de 24 de agosto de 2021.

Artículo 3.- Que esta sentencia se publicará en el diario oficial (Journal officiel de la République française) y se notificará en las condiciones establecidas en el artículo 23-11 de la ordenanza de 7 de noviembre de 1958 antes referida.

Así lo pronunció el Consejo Constitucional en su sesión de 21 de julio de 2022, a la que asistieron: D. Laurent FABIUS, Presidente, Dña. Jacqueline GOURAULT, D. Alain JUPPÉ, Dña. Corinne LUQUIENS, Dña. Véronique MALBEC, D. Jacques MÉZARD, D. François PILLET, D. Michel PINAULT y D. François SÉNERS.

Publicada el 22 de julio de 2022.