

N° 466731

Ministre de l'intérieur c / LIGUE FRANCAISE CONTRE LA VIVISECTION. (LFCV)

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 17 mai 2024

Décision du 31 mai 2024

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, rapporteur public

Les faits de l'espèce sont très simples : un legs a été consenti à l'association dénommée « Ligue française contre la vivisection et l'expérimentation sur l'homme et l'animal et pour leur remplacement par des méthodes substitutives ».

Cette association, créée et déclarée en 1956, sans être reconnue d'utilité publique, a fait transmettre sa volonté de l'accepter à la préfecture, à charge pour le préfet de s'y opposer si les conditions requises, notamment celles relatives à ses activités¹, n'étaient pas remplies (v. articles 6 et 11 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, 910 du code civil et le décret n° 2007-807 du 11 mai 2007 relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil. Sur ce régime dit de la « petite reconnaissance », v. CC, 29 janvier 2015, n° 2014-444 QPC).

Par une décision du 29 octobre 2019, le préfet de la Région Ile-de-France a considéré que ces conditions n'étaient pas remplies, en retenant que l'association n'avait pas de caractère éducatif ou scientifique, et il s'est donc opposé à l'acceptation du legs.

Par un jugement du 10 janvier 2020, le TA de Paris a confirmé cette décision. Mais, par un arrêt du 23 juin 2022, la CAA de Paris a au contraire annulé la décision préfectorale : elle a jugé que les actions de l'association présentent de par leur objet qui est de mettre fin aux souffrances résultant des expérimentations menées sur les animaux, en sensibilisant le public à ces souffrances et en encourageant la recherche scientifique à développer des méthodes de recherches substitutives permettant l'abandon de l'expérimentation sur l'animal, un caractère « philanthropique ».

¹ Jusqu'à la loi la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, c'est le but de l'association qui était pris en compte. La jurisprudence examinait non seulement l'objet statutaire de l'association mais aussi la nature de son activité, v. 30 décembre 2009, Mme R... et autres, n° 297433, T. pp. 636-741 ; 17 juin 2015, Association Villages du Monde pour enfants, n° 369022, T. pp. 562-671-841. Depuis la loi du 31 juillet 2014, l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 se réfère à « l'ensemble des activités » de l'association.

Le ministre de l'intérieur et des outre-mer se pourvoit en cassation.

Il soutient en premier lieu que la question de savoir si l'association pouvait être regardée comme ayant une activité philanthropique n'était pas en débat devant lui ni devant le tribunal, mais est apparue pour la première fois en appel.

Ce moyen de dénaturation ne peut être retenu. Il est exact qu'un demandeur ne peut, pour contester pour excès de pouvoir la légalité d'une décision administrative, invoquer pour la première fois devant le juge un motif dont il ne se prévalait pas devant l'administration² : en ce sens 26 octobre 2007, *Ministre de la Justice c/ RR...*, n° 299979, B, pour une demande de changement de nom ; 28 novembre 2007, *Z...*, n°307036, p. 454, pour une demande de titre de séjour.

Mais cette jurisprudence ne vaut que lorsque l'administration est saisie d'une demande. En revanche, quand elle prend une décision de sa propre initiative, la personne concernée peut la combattre en faisant valoir tout motif selon lequel l'analyse de l'administration est erronée. En matière d'éloignement des étrangers par ex., le préfet se prononce sur les motifs qui justifient selon lui qu'une telle mesure soit prise, sans que l'étranger ne l'ait réclamée, et celui-ci peut faire valoir, y compris pour des motifs présentés pour la première fois devant le juge, qu'il est en situation de se voir attribuer de plein droit un titre de séjour faisant obstacle à son éloignement (par ex. 23 juin 2000, *D...*, n° 213584, p. 243).

En matière de libéralités aux associations, depuis une ordonnance du 28 juillet 2005³, les préfets ne sont plus saisis d'une demande d'autorisation préalable, au soutien de laquelle l'association faisait valoir des motifs pour lesquels elle estimait pouvoir obtenir une réponse favorable, mais d'une simple déclaration du notaire, à laquelle le préfet peut, dans un délai de quatre mois et après mise en œuvre d'une procédure contradictoire, faire opposition. C'est donc au préfet de déterminer les motifs pour lesquels il estime que le legs ne peut être accepté.

En l'espèce, compte-tenu des éléments recueillis auprès de l'association, le préfet de la Région Ile-de-France a considéré que les actions de sensibilisation du public ne pouvaient être qualifiées d'éducatives ou de scientifiques. Mais ce n'est pas pour autant qu'il était exclu que les activités de l'association puissent être reconnues comme remplissant un autre critère prévu par la loi, y compris pour la première fois devant le juge. Le moyen de cassation doit donc être écarté.

² Le contentieux de l'opposition à un legs est un contentieux de l'excès de pouvoir : v. par ex. 20 juillet 1971, *Groupement des intellectuels aveugles et amblyopes*, n° 80216, A ; 6 décembre 1972, *Sieur B... et Communauté Sociale Européenne*, n° 80315, 80335, A ; 8 novembre 2000, *Institut Pasteur*, n° 204762, A ; 27 février 2006, *Fondation Assistance aux Animaux*, n°267965 ; 30 mars 2018, *Ministère de l'intérieur c\ Mouvement Raëlien International*, n°s 411124, 411125, 411126, p. 107

³ Ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

Le ministre soutient en second lieu qu'une activité de protection des animaux n'est pas une activité philanthropique. Ce moyen d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique des faits de l'espèce (sur ce degré de contrôle, v. 17 juin 2015, Association Villages du Monde pour Enfants, n° 369022, T. pp. 562-671-841) ne nous apparaît pas aussi évident à trancher, dans le sens de son bien-fondé, que son énoncé le laisse à penser.

Certes, le ministre a parfaitement raison de vous rappeler que le mot philanthropie vient du grec « anthropos » qui signifie humain. Or, si les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité (article 515-14 du code civil), s'ils sont même parfois considérés comme des « sujets de droits »⁴, ils ne sont pas des humains.

Et vous avez, dans une décision de Section du 18 juin 1937, Ligue française pour la protection du cheval contre les mauvais traitements, jugé que l'acceptation des legs par les associations concerne uniquement les associations qui se proposent un but philanthropique et social et que l'application n'en saurait être étendue à celles qui ont pour objet la protection des animaux (Lebon p. 606).

Pour avoir jugé le contraire, l'arrêt de la cour semble voué à la cassation pour erreur de droit. Mais, nous ne sommes pas convaincus d'une telle erreur de droit ni d'une erreur de qualification juridique des faits en l'espèce.

La « petite reconnaissance » a été créée par la loi du 14 janvier 1933 relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privés. Alors que le législateur a toujours été prudent, voire méfiant, sur ce sujet, par crainte que des associations ne soient créées qu'en vue de détourner des héritages, cette loi a permis à des associations déclarées de recevoir des libéralités entre vifs ou testamentaires lorsqu'elles ont pour but exclusif l'assistance et la bienfaisance. Y a été ajoutée, en 1987, la recherche scientifique ou médicale (la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat).

Même après cet ajout, le champ des associations susceptibles de bénéficier d'une libéralité demeurerait toutefois restreint. Dans une étude sur « Les associations reconnues d'utilité publique » adoptée le 25 octobre 2000, la section de l'intérieur et la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat ont proposé d'en élargir le champ à toutes les associations qui poursuivent une mission d'utilité sociale. Il y a été envisagé d'utiliser le critère de l'action d'intérêt général poursuivie dans un but désintéressé. Mais, face à la crainte que les services des préfectures interprètent ce critère de manière désordonnée, l'étude a finalement proposé de s'en remettre à une énumération, et celle de l'article 200 du CGI a été choisie.

Quatorze ans plus tard, le législateur a repris cette proposition. Avec l'article 74 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, il a remplacé l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale par les activités mentionnées au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts.

⁴ Cf. nos conclusions de cette séance sur le n° 492621.

L'article 200 du code général des impôts est relatif à la réduction d'impôt sur le revenu pour les dons effectués par les particuliers notamment au profit des associations ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises. Une réduction d'impôt, pour ces mêmes motifs, est également prévue à l'article 238 bis pour les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés⁵.

Alors pourtant que le législateur, en 2014, a clairement souhaité étendre la capacité à recevoir des libéralités aux associations d'intérêt général, cette extension s'est retrouvée encadrée – et peut-être enfermée – dans la liste de l'article 200 du CGI. Cette liste est longue, elle s'allonge même régulièrement, mais il n'y est pas explicitement question des animaux ou de la protection des animaux.

Le législateur s'en préoccupe néanmoins. Ainsi, sont exonérés de droits de mutation à titre gratuit les dons et legs aux organismes reconnus d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance et de bienfaisance et, depuis la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999, article 46), à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux (ainsi qu'aux associations simplement déclarées qui poursuivent un but exclusif d'assistance et de bienfaisance)⁶.

Cet ajout de la défense de l'environnement naturel et de la protection des animaux résulte d'un amendement du député Yves Cochet, qui n'avait pas résisté à un amendement de suppression du sénateur Michel Charasse, avant que le Parlement ne le rétablisse, car « l'Assemblée nationale a vu, dans cette mesure, une reconnaissance de l'utilité sociale du mécénat en faveur des associations de protection des animaux » (Rapport de la commission de l'Assemblée nationale après CMP)⁷.

Rien de tel cependant dans l'article 200 du CGI. Tout au plus, la doctrine administrative a-t-elle admis que la défense de l'environnement naturel recouvre, notamment, la protection de la faune et de la flore sauvages et de la biodiversité (BOI-IR-RICI-250-10-20-10)⁸.

⁵ Les dépenses engagées pour des manifestations qui présentent ces caractères sont des charges déductibles, article 39 du CGI.

⁶ Il existe ainsi un décalage (sauf pour les dons manuels, v. article 757) entre capacité à recevoir une libéralité et champs des DMTG, relevé en 2014 (v. Rapport AN n° 1891 du 17 avril 2014, p. 327).

⁷ Deux arguments sont invoqués : « il est difficile de concevoir que l'on puisse protéger un écosystème sans les animaux qu'il comprend » ; « la possession d'animaux domestiques peut utilement aider à rompre l'isolement ou à maintenir le lien social de personnes jeunes ou âgées ou handicapées ».

⁸ Mais à la question de savoir si la protection animale entre dans le champ de l'article 200, la doctrine administrative ne prend pas franchement position, v. par ex. RM Luca n° 40987, JO AN 8 septembre 2009, p. 8539.

En l'espèce, de toute manière, la cour n'a pas exploré la voie de la protection de l'environnement naturel. Elle a retenu le caractère philanthropique des activités de l'association.

Une conception stricte et étroite de la philanthropie la réduirait aux anciens critères de la loi de 1901, que sont l'assistance et la bienfaisance et qui couvrent toutes les actions qui peuvent apporter un adoucissement matériel ou moral aux misères humaines⁹. A cet égard, le précédent de 1937 sur la Ligue française pour la protection du cheval ne statuait que sur une question de bienfaisance.

La philanthropie ne se résume cependant pas à ce champ d'aide et de secours. Elle porte, plus largement, sur tout ce qui peut améliorer la condition humaine. Et à ce titre, nous ne voyons pas de raisons d'exclure, par principe, du champ de la philanthropie des activités au seul motif qu'elles concernent des animaux.

Dans son pourvoi, le ministre de l'intérieur se contente de soutenir que la philanthropie ne concerne que l'homme et que comme les actions de l'association ne concernent concrètement que les animaux, la cour a commis une erreur de droit. Ça ne suffit pas à faire tomber l'arrêt.

La prise en considération de l'animal, sa protection, son bien-être, peuvent aussi contribuer à améliorer les humains. Ce ne sera pas systématiquement le cas : on peut penser à une association qui s'oppose à toute destruction des animaux, alors même qu'il existerait un risque pour la salubrité. L'action de cette association, contraire à la santé publique, ne pourrait être qualifiée de philanthropique. Mais, à l'inverse, une association qui, à travers la cause animale, défend aussi le bien-être de l'homme, devra être qualifiée de philanthropique.

Il faut pour cela regarder plus précisément ce que fait l'association.

En l'espèce, la cour a retenu que les actions de l'association tendent à mettre fin aux souffrances résultant des expérimentations menées sur les animaux, en sensibilisant le public à ces souffrances et en encourageant la recherche scientifique à développer des méthodes de recherches substitutives permettant l'abandon de l'expérimentation sur l'animal.

Le ministre ne discute aucunement cette analyse, notamment par des moyens de dénaturation, ni même ne remet en cause la qualification à laquelle est parvenue la cour, autrement qu'en opposant l'humain et l'animal.

Pour notre part, compte-tenu de la nature des actions menées par l'association, qui tendent à remplacer l'utilisation d'animaux vivants pour le développement des connaissances biologiques et médicales, et notamment l'expérimentation des nouveaux médicaments, par des solutions scientifiques alternatives et plus fiables pour l'homme, et alors même qu'à la

⁹ v. RM Aschieri n° 66697, JO AN 21 janvier 2022, p. 297. En font également partie les actions d'information et de sensibilisation inhérentes à cet objectif ou y contribuant, notamment en permettant de recueillir les fonds nécessaires à cet effet (17 juin 2015, Association Villages du Monde pour enfants, préc.).

seule lecture des pièces du dossier ces actions n'apparaissent pas particulièrement denses, nous validons la solution de la cour, qui a retenu le caractère philanthropique de cette activité, conduisant à qualifier l'association d'organisme d'intérêt général justifiant qu'elle puisse recevoir le legs qui lui a été consenti.

Nous pensons que cette compréhension du terme « philanthropique » figurant dans le code général des impôts est possible, et même souhaitable. Et nous n'y apercevons aucun risque de conséquences fiscales fâcheuses : si les dons et legs en faveur de la cause animale en générale sont en progression¹⁰, ils sont en tout état de cause très largement captés par des associations ou fondations reconnue d'intérêt général qui ont la capacité de les recevoir¹¹.

PCMNC Rejet du pourvoi

¹⁰ Le baromètre annuel de la solidarité 2024 réalisé par Ipsos pour la Fondation des Apprentis d'Auteuil indique la défense des animaux est (derrière l'aide aux personnes démunies et la santé / la recherche médicale), la troisième des causes les plus soutenues par les Français.

¹¹ Au premier rang desquels la Société de protection des animaux, reconnue d'utilité publique en 1860. V. de manière générale le Panorama national des générosités de l'Observatoire de la philanthropie de la Fondation de France.