



HAL
open science

La loi confortant le respect des principes de la République, entre continuité et rupture

Anne Fornerod

► **To cite this version:**

Anne Fornerod. La loi confortant le respect des principes de la République, entre continuité et rupture. Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica, 2021, 2, pp.467-490. hal-03511623

HAL Id: hal-03511623

<https://hal.science/hal-03511623>

Submitted on 7 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La loi confortant le respect des principes de la République, entre continuité et rupture

Anne Fornerod

Sommaire: 1. Introduction. – 2. Les faux-semblants d’une évolution terminologique. – 2.1. Les résonances avec les travaux de la Commission Stasi. – 2.2. Une ample intégration législative de la laïcité. – 3. La loi de séparation instrumentalisée. – 3.1. La loi du 9 décembre 1905, outil de « lutte contre les dérives violentes d’inspiration religieuse ». – 3.2. Les modifications du régime des associations culturelles. – 3.2.1. Le statut d’association culturelle indirectement « imposé ». – 3.2.2. La marginalisation du statut associatif de droit commun. – 3.2.3. Le contrôle des associations culturelles. – 3.3. Le contrôle sur et dans les lieux de culte. – 4. Conclusion.

Introduction

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République¹ constitue l’aboutissement d’un processus initié à l’automne 2020. Lors d’un discours sur le thème de la lutte contre les séparatismes prononcé le 2 octobre 2020, le Président de la République annonçait en effet que « le ministre de l’Intérieur et sa ministre déléguée présenteront le 9 décembre prochain en conseil des ministres, un projet de loi qui, 115 ans après l’adoption définitive de la loi de 1905, visera à renforcer la laïcité, à consolider les principes républicains. »² Si, le 17 novembre 2020, les ministres de l’Intérieur et de la Justice ont rendu public un « projet de loi visant à renforcer la laïcité et conforter les principes républicains »³, l’intitulé du projet déposé à l’Assemblée nationale le 9 décembre 2020 ne comportait plus de référence à la laïcité⁴. Il est possible d’y voir une conséquence logique de ce que l’ambition du législateur de lutter contre le(s) séparatisme(s) nécessite d’aller bien au-delà de ce qui touche au fait religieux et ne peut reposer uniquement sur le principe de laïcité. Un usage trop systématique ou trop élargi de cette notion a d’ailleurs été décrié dans la mesure où « la laïcité ne peut répondre à tous les maux

¹ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, texte disponible à : <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000042635616/> (consulté le 1^{er} octobre 2021).

² Emmanuel Macron, « Discours du président de la République sur la lutte contre les séparatismes », tenu aux Mureaux le 2 octobre 2020 : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-president-de-la-republique-sur-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes> (consulté le 3 octobre 2021).

³ <https://prev-radicalites.org/actualites-0/la-chronologie-du-projet-de-loi-contre-les-separatismes> (consulté le 3 octobre 2021).

⁴ Il est à noter qu’aucune des dispositions de la loi concernant les cultes n’a fait l’objet d’une contestation par les députés et sénateurs requérants devant le Conseil constitutionnel : voir décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, Loi confortant le respect des principes de la République (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021823DC.htm>), (consulté le 3 octobre 2021).

de la société [...]. Pour lutter contre les replis communautaires qui se manifestent dans différents territoires, nous le répétons comme l'an passé, il ne suffit pas de convoquer le principe de laïcité et de dénoncer les discriminations, la ghettoïsation et l'absence de mixité sociale et scolaire, il faut combattre celles-ci par des politiques publiques vigoureuses et faire respecter l'État de droit, partout sur le territoire. »⁵ Or, non seulement cette approche globalisante de la laïcité caractérisait le discours présidentiel du 2 octobre sur le séparatisme islamiste mais, en outre, et même si le président de la République s'en défendait, ce discours perpétuait l'association plus ou moins explicite, mais récurrente, entre l'« identité » musulmane et les difficultés sinon l'échec de l'intégration sociale qui a caractérisé le débat public autour du communautarisme depuis des décennies, et qui transparait encore tout au long du texte promulgué le 24 août 2021. Si le mot laïcité a donc disparu de l'intitulé, il réapparaît à dix-sept reprises dans le texte législatif adopté *in fine* et porte largement l'empreinte de ce durable usage extensif de la laïcité, comme valeur à laquelle adhérer pour dépasser les maux du communautarisme/séparatisme. Les débats auxquels renvoie l'intitulé initial de la loi apparaissent comme un fil rouge de ce long texte de loi (il s'étend sur quarante-cinq pages au Journal officiel). Les cent-trois articles du texte traitent en effet de sujets aussi divers que la neutralité des services publics, le régime des associations de droit commun et des fondations, le droit des étrangers, l'instruction à domicile, les discours de haine, notamment sur Internet, l'instruction en famille, les associations sportives... Le respect des principes de la République a remplacé le séparatisme, qui succédait lui-même au communautarisme, mais sans changement d'approche sur le fond (I).

Par ailleurs, à la problématique qui n'est pas nouvelle de l'intégration sociale des personnes de religion ou de culture musulmane s'est ajoutée plus récemment celle de la lutte contre la radicalisation et le terrorisme. Par la préoccupation sécuritaire qu'elle implique, cette lutte ouvre la voie à un contrôle renforcé de l'exercice du culte, ce qui a conduit le législateur, de façon inédite, à modifier substantiellement la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (II).

I. Les faux-semblants d'une évolution terminologique

L'évolution terminologique⁶ consistant à substituer le séparatisme au communautarisme caractérisait le discours présidentiel d'octobre 2020. De ce point de vue, le terme séparatisme s'avère être une infime partie émergée d'un iceberg bien connu et le discours présidentiel se fait nettement l'écho des travaux de la Commission Stasi (A). Or, ce discours ayant connu une traduction législative, il convient de tenter de percevoir les répercussions d'une telle transition terminologique, même si le terme ne relève pas du vocabulaire juridique. Sa formalisation dans une loi repose sur une conception de la laïcité devenue plus familière des textes juridiques ces dernières années (B).

⁵ Observatoire de la laïcité, Rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité 2017-2018, mai 2018, p. 7, disponible en ligne : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/05/laicite_rapport_annuel_2017-2018_v9-web.pdf (consulté le 3 octobre 2021).

⁶ Sur l'évolution de l'usage du terme séparatisme en sciences sociales, voir Vincent Geisser, « Un séparatisme 'venu d'en haut'. Rhétorique identitaire pour élites en mal de légitimité populaire », *Migrations Société*, vol. 183, n° 1, 2021, p. 3-15.

A. Les résonances avec les travaux de la Commission Stasi

L'introduction du terme séparatisme n'a pas suffi pas à occulter la persistance des « débats sur le communautarisme comme révélateur de l'échec de l'intégration »⁷. Or, ces débats concernent essentiellement l'islam, dont la singularité dans le contexte français vient de ce que « cette religion et ses fidèles sont associés à une part d'extranéité [...] susceptible d'entrer en concurrence – voire en conflit ? – avec les valeurs qui seraient propres à la communauté nationale » et « à laquelle les musulmans ne pourraient échapper qu'en acceptant la soumission à l'ordre politique, et à l'ordre politique national. »⁸ De là, « l'objectif classique de conciliation entre les convictions et pratiques religieuses et la loi républicaine revêt alors une dimension supplémentaire, à savoir qu'il n'est plus uniquement question de doctrine religieuse, mais de compatibilité entre des croyances « étrangères » et des traditions sociales empreintes du sécularisme qui serait l'héritage des Lumières (mais également pour partie mâtinées de catholicisme) »⁹. Parmi ces traditions et valeurs auxquelles une intégration réussie suppose d'adhérer, la laïcité occupe assez logiquement une place de choix. Cette équation entre le séparatisme, l'intégration sociale et la laïcité qui marque le discours du 2 octobre 2020 évoque les travaux de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République présidée par Bernard Stasi (dite Commission Stasi) en 2003.

À première vue, il est impossible d'ignorer que le contexte d'aujourd'hui se distingue de celui de la mise en place de la Commission Stasi par les attaques terroristes commises sur le territoire français en 2015¹⁰. Pour autant, déjà en 2003, le rapport issu des travaux de la Commission appelait à « être lucides : [car] oui, des groupes extrémistes sont à l'œuvre dans notre pays pour tester la résistance de la République et pour pousser certains jeunes à rejeter la France et ses valeurs. »¹¹ Dans la même veine, il est difficile de ne pas rapprocher le constat dressé à l'automne 2020 de celui qui inaugure le rapport Stasi. Selon le premier, « au fond, ce que la République n'a plus apporté parce qu'elle était submergée par ses propres difficultés, parce que parfois, elle avait reculé en termes de services publics, ces organisations, porteurs de cet islam radical, s'y sont méthodiquement substitués. Et donc sur nos reculs, parfois nos lâchetés, ils ont construit leur projet, méthodiquement là aussi. C'est pourquoi les insuffisances de notre politique d'intégration, de nos luttes contre la discrimination, du racisme comme de l'antisémitisme, l'un nourrissant l'autre, ont aussi progressivement favorisé ce développement. » En 2003, le même lien de cause à effet était établi, entre la situation de difficultés sociales profondes auxquelles la République ne ferait plus face et son exploitation par ceux que vise alors le reproche d'encourager un repli communautaire. Il est frappant d'observer qu'à cette date, une telle situation ne semble pas étonner puisque « les raisons de la

⁷ Anne Fornerod, « L'islam, le juge et les valeurs de la République », *Revue du droit des religions*, 6 | 2018, p. 43-57. Voir aussi Christophe Bertossi, « La République "modèle" et ses discours modélisants : l'intégration performative à la française », *Migrations Société*, vol. 122, no. 2, 2009, p. 39-76.

⁸ Jean-Pierre DELANNOY, « Le fait religieux dans les travaux parlementaires : constantes et évolutions récentes (1958-2011) », *Histoire@Politique*, n° 3, 2014, p. 119-130.

⁹ Anne Fornerod, « L'islam, le juge et les valeurs de la République », *Revue du droit des religions*, 6 | 2018, 43-57.

¹⁰ Il convient de signaler l'incidence de l'assassinat d'un enseignant ayant présenté des caricatures de Mahomet pendant son cours en octobre 2020 ainsi que, plus largement, du développement des communications électroniques dans des proportions inconnues en 2003.

¹¹ Bernard Stasi et al., Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République: Rapport au Président de la République, Paris, La Documentation française, 2003, p. 7.

dégradation de la situation n'ont pas besoin d'être rappelées. Les difficultés de l'intégration de ceux qui sont arrivés sur le territoire national au cours de ces dernières décennies, les conditions de vie dans de nombreuses banlieues de nos villes, le chômage, le sentiment éprouvé par beaucoup de ceux qui habitent sur notre territoire d'être l'objet de discriminations, voire d'être boutés hors de la communauté nationale, expliquent qu'ils prêtent une oreille bienveillante à ceux qui les incitent à combattre ce que nous appelons les valeurs de la République. »¹²

Les liens établis entre appartenance religieuse à l'islam et tous les domaines auxquels l'intégration sociale renvoie conduit sans surprise à intégrer dans la loi du 24 août 2021 des éléments divers, qui relèvent tantôt clairement de la régulation du fait religieux, tantôt du droit des associations, du droit de la famille, de l'éducation, du droit des étrangers...

Beaucoup de ces sujets n'avaient pas été traités en profondeur par la Commission Stasi, qui avait d'ailleurs pour mission de soumettre une « réflexion » sur la laïcité dans la République et non de proposer les éléments d'une future législation. En revanche, mérite d'être signalée une thématique commune, celle du secteur sportif. La Commission Stasi déplorait que « Dans certains cas l'école et le sport ne permettent plus de lutter contre ce repli communautariste, car ils ne parviennent plus à assurer leur fonction de brassage social. [...] Le développement d'équipements sportifs au cœur des quartiers ne permet plus la confrontation des milieux et des cultures sur les terrains. Les équipes communautaires se développent et ne participent plus aux compétitions organisées par les fédérations qui étaient pourtant l'occasion de rencontres. La pratique sportive féminine est en baisse sensible dans ces quartiers. »¹³ Or, avant d'affirmer qu'il rejoint « l'objectif du projet de loi visant à conforter et à faire progresser l'adhésion aux principes de l'engagement républicain dans le sport, en complément des autres actions devant être conduites par les pouvoirs publics pour prévenir et combattre ces phénomènes », le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi du 3 novembre 2020, explique que « comme d'autres domaines de la vie sociale, le sport est affecté par des phénomènes de repli communautaire, de prosélytisme religieux et de radicalisation, ainsi que cela résulte de plusieurs rapports parlementaires récents. Comme le Conseil d'État l'avait souligné dans son étude de 2019, « Le sport : quelle politique publique ? » : ces phénomènes sont étrangers aux valeurs fondamentales du sport "... le sport constitue un fait social complet, qui ouvre sur l'ensemble des questions de la société contemporaine, telles que l'égalité des sexes, la laïcité, l'intégration, le vivre-ensemble...", "... il peut agir comme un facteur de cohésion nationale. En cela, il entretient un rapport direct avec la citoyenneté." »¹⁴.

Nombre de dispositions sont ainsi sans lien direct avec la laïcité, mais procèdent de cette association entre appartenance religieuse, origine étrangère et pratiques ou comportement jugés contraires aux valeurs nationales. Sont ainsi agités les traditionnels chiffons rouges que constituent les certificats de virginité (articles 30 et 34), les mariages de complaisance et les mariages forcés (article 35) et la polygamie (articles 25, 28 et 93)¹⁵.

¹² Bernard Stasi *et al.*, *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République: Rapport au Président de la République*, Paris, La Documentation française, 2003, p. 6.

¹³ Rapport Stasi, p. 45-46.

¹⁴ Conseil d'État, Avis, 3 novembre 2020, n° 401549, p. 13 : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-confortant-le-respect-par-tous-des-principes-de-la-republique> (consulté le 1er octobre 2021)

¹⁵ Sur ces questions, voir Fabienne Jault-Seseke, « La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République », *Actualité juridique. Famille*, Dalloz, 2021, p. 472.

Un élément majeur sépare toutefois l'épisode de la commission Stasi de la loi du 24 août 2021 : la traduction législative du discours du 2 octobre 2020. En effet, mise à part la – certes très emblématique – loi du 15 mars 2004, encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, très peu de mesures juridiques – et encore moins législatives – concrètes sont directement issues des recommandations du rapport Stasi¹⁶. Or, du point de vue du principe de laïcité, un tel recours à la loi n'est pas sans conséquences.

B. Une ample intégration législative de la laïcité

Dans la volonté d'opposer les principes de la République aux « acteurs séparatistes », la laïcité occupe une place significative, qui s'est renforcée au fil du temps. Alors que dans le projet de loi du 9 décembre 2020, le nombre de références expresses à la laïcité étaient de deux, il s'élève à dix-neuf dans la version finale du texte.

En soi, que la laïcité comme principe relève du champ juridique et figure dans la loi ne pose pas de difficulté. Or, la laïcité est aussi une valeur et peut porter une certaine méfiance à l'égard des manifestations des convictions religieuses, considérées alors comme une source de différenciation, allant à l'encontre de l'unité de la communauté citoyenne. Ces deux approches ne vont pas toujours séparément, au sens où le droit peut véhiculer cette conception de la laïcité comme valeur républicaine. Afin de faciliter la compréhension et l'adhésion à la laïcité par la société civile, ce sont des instruments de droit souple qui ont pu être utilisés, c'est-à-dire des supports d'une faible teneur juridique, mais surtout, qui se caractérisent par la recherche d'une acceptation de la norme par ses destinataires, d'une influence sur le comportement des individus, reposant sur leur adhésion. L'exemple le plus emblématique est sans doute la *Charte de la laïcité dans les services publics*¹⁷. Depuis un certain nombre d'années, usant de l'autorité formelle de la loi, apparaissent toutefois ici et là dans les textes législatifs et réglementaires des références à la laïcité, mais qui ne sont pas toujours fondées sur une recherche d'effectivité et la recherche d'une mise en œuvre de la laïcité comme principe. Ainsi, en vertu de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, la laïcité figure à l'article L.111-1 du Code de l'éducation selon lequel « Le service public de l'éducation fait acquérir à tous les élèves le respect de l'égalité des êtres humains, de la liberté de conscience et de la laïcité. » De la même façon, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dispose que « Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité. » (article 7). Dans cet esprit, toujours dans le domaine de l'éducation, la loi du 24 août 2021 prévoit que les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation, « dans le cadre de la formation continue », organisent « des formations de sensibilisation à l'enseignement pluridisciplinaire des faits religieux et à la prévention de la radicalisation et sur le dialogue avec les parents », « ainsi que de la formation spécifique concernant le principe de laïcité » (article 62). Ainsi en va-t-il également des dispositions relatives aux sports (articles 63 à 67).

¹⁶ Sur ce point, voir Anne Fornerod, « The Outcome of the Stasi Report in France: Much Ado About Nothing? », in S. Lefebvre and P. Brodeur (eds), *Public Commissions on Cultural and Religious Diversity: Analysis, Reception, and Challenges*, Volume I, Routledge, 2017, p. 64-81.

¹⁷ Circ. n° 5209/SG, 13 avr. 2007, Charte de la laïcité dans les services publics.

L'article L. 211-3 du Code du sport dispose désormais que « les fédérations agréées assurent, dans des conditions définies par leurs statuts respectifs, la formation et le perfectionnement des arbitres et juges de leurs disciplines. [...] Elle intègre également une sensibilisation ou une action de prévention sur les principes de la République, la laïcité ainsi que la prévention et la détection de la radicalisation. »

L'insertion dans le droit « dur » de la laïcité axiologique¹⁸ est potentiellement problématique. La laïcité comme valeur revêt des contours plus flous que sa version juridique et tend parfois à s'étendre au-delà de ce qui relève des pratiques religieuses, protégées par la liberté de religion. D'autant que, dans le cas de la loi du 24 août 2021, l'instrument législatif est utilisé ici précisément pour que la valeur concernée s'impose mieux, en usant de l'impérativité de la loi. Cette approche prévaut dans les dispositions – très discutées et contestées – relatives aux subventions aux associations qui doivent souscrire un contrat d'engagement républicain dans lequel l'association s'engage « à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République » (article 12)¹⁹. Cette fois, il ne s'agit pas de susciter l'adhésion, mais d'imposer le respect de principes et valeurs.

Figure par ailleurs dans la loi une des composantes classiques du principe juridique de laïcité²⁰, la neutralité des autorités publiques en matière religieuse. Dès l'article 1^{er}, il est prévu que « Lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public ». Le législateur a procédé à une « légalisation » d'un principe d'origine jurisprudentielle²¹ comme il l'avait fait avec l'inscription de la neutralité des agents publics dans la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires²². L'article 3 complète les dispositions déjà applicables aux agents publics en prévoyant qu'ils sont formés au principe de laïcité et que les administrations publiques désignent un référent laïcité. Mais l'article 1^{er} ajoute l'obligation de neutralité aux titulaires d'un contrat de commande publique, étendant ainsi considérablement le champ d'application de ce principe de neutralité, soulevant d'ailleurs la question du réalisme de telles dispositions.

¹⁸ Lauren Bakir, « Réflexions autour de la laïcité axiologique », *Revue du droit des religions*, 8 | 2019, p. 137-154.

¹⁹ Article 12 : « Après l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :

« Art. 10-1.-Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain :

« 1° A respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;

« 2° A ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;

« 3° A s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. ».

²⁰ Voir Conseil constitutionnel, QPC, 21 février 2013.

²¹ La Cour de cassation avait étendu la solution de l'avis Demoiselle marteaux aux salariés d'organismes de droit privé dès lors qu'ils sont chargés d'une mission de service public, Ccass., soc., 19 mars 2013, *Mme X c. CPAM de Seine-Saint-Denis*, n° 12-11.690.

²² Le principe de neutralité des agents publics avait été posé dans un avis du Conseil d'Etat du 3 mai 2000, *Demoiselle Marteaux (Recueil Lebon p. 169)*.

Mérite d'être signalé ce qui concerne le contrôle de légalité du préfet sur les actes des collectivités territoriales : est suspendu l'acte « de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics » (article 5). Lorsque la laïcité ne peut servir de fondement à des normes juridiques destinées à s'opposer à des pratiques jugées contestables, lui sont substituées d'autres principes, en l'occurrence celui de dignité et, en filigrane, celui d'égalité entre les femmes et les hommes.

La liberté de culte, autre composante du principe de laïcité, est traitée à part, sans que le législateur ne se départisse d'une approche contraignante.

II. La loi de séparation instrumentalisée ?

Sans doute encore davantage que les conclusions à tirer de l'usage du terme séparatisme en lieu et place du communautarisme, ce sont les profondes modifications apportées à la loi de Séparation qui interpellent²³. Si, jusqu'à présent, dans l'encadrement juridique du fait religieux, « le législateur se distingue [du juge administratif] davantage par son *intransigeance* (loi de 2004, de 2010, de 2016 [...])²⁴, la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État avait été épargnée²⁵. Or, les substantielles modifications apportées laissent l'impression d'une « utilisation » de cette loi comme outil de lutte contre la radicalisation islamique, allant à l'encontre de sa philosophie libérale (A). Deux sujets sont concernés : l'exercice du culte au sens strict, soumis à la police des cultes (C), et celui, central dans l'économie de la loi de Séparation, des associations cultuelles (B).

A. La loi du 9 décembre 1905, outil de « lutte contre les dérives violentes d'inspiration religieuse »²⁶

Depuis la Séparation de 1905, l'État français n'a jamais totalement renoncé à suivre, même sous une forme nécessairement très atténuée, la logique « concordataire » qui, dans sa forme « canonique », repose sur un contrôle des autorités publiques en échange d'un financement public des cultes. Les interventions répétées de l'État depuis les années 1990 aux fins de créer une instance représentative du culte musulman en France en constituent une expression durable – et encore d'actualité²⁷. Avec la loi du 24 août 2021, cette logique refait surface mais de façon

²³ Il est notable que dans un rapport sénatorial de 2016 consacré à l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte, il est clairement indiqué que « tout au long de leurs travaux, vos rapporteurs ont gardé à l'esprit [...] le caractère intangible de la loi de 1905 ». Nathalie Goulet, André Reichardt, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte*, n° 757 (2015-2016), Sénat, 5 juillet 2016, disponible en ligne : <http://www.senat.fr/rap/r15-757/r15-7571.pdf> (consulté le 28 septembre 2021).

²⁴ Pinon, Stéphane. « Laïcité, que d'erreurs on commet en ton nom ! », *Pouvoirs*, vol. 177, no. 2, 2021, pp. 143-151.

²⁵ Sans que cela n'empêche les débats nourris et réguliers sur la nécessité ou la possibilité de la réviser.

²⁶ Étude d'impact. 8 décembre 2020, NOR : INTX2030083L/Bleue : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3649_etude-impact.pdf (consulté le 31 octobre 2021).

²⁷ Voir, entre autres, Claire de Galember, « La gestion publique de l'islam en France et en Allemagne. De l'improvisation de pratiques in situ à l'amorce d'un processus de régulation nationale », *Revue internationale et stratégique*, vol. 52, n° 4, 2003, p. 68 : « *l'Islampolitik* de l'État français met à mal l'image d'Épinal de la laïcité, selon laquelle la religion serait, en France, du strict ressort privé. L'action de l'État en faveur de la construction

renouvelée par l'objectif de lutte contre le terrorisme et la radicalisation religieuse. Surtout, elle s'inscrit cette fois durablement dans la loi de Séparation dont la stabilité s'expliquait par la formalisation qu'elle assurait des éléments constitutifs du principe juridique de laïcité. Stabilité qui apparaissait, sur le plan symbolique du moins, comme un atout au regard des évolutions du contexte sociologique et religieux²⁸ et qui a été amplement favorisée par le travail du juge administratif. Un extrait de la proposition de loi portant modernisation de la laïcité et des relations entre l'État et les cultes, datant du 17 octobre 2018, mérite d'être cité dans la mesure où il résume parfaitement le changement politique qui s'est opéré. Selon cette proposition, « La résurgence en France depuis l'année 2015 d'un terrorisme fondé sur la radicalisation religieuse interroge à nouveau notre pays sur les liens entre l'État et les cultes. Depuis 1905, la France a fait le choix d'une laïcité structurée autour d'une liberté totale de religion et une séparation très claire entre l'État et les cultes. Ce modèle est une réussite et il doit être préservé. Toutefois, dans sa volonté, au titre de cette séparation, de ne pas se mêler des affaires religieuses, l'État a laissé prospérer sur le territoire national, des courants religieux radicalisés qui, en endoctrinant des individus parfois vulnérables, se retournent contre l'État et la société. Si l'État doit donc rester séparé de la pratique des cultes et maintenir la liberté religieuse, il doit cependant veiller à ce que cette liberté ne puisse menacer la société et donc encadrer, *a minima*, la manière dont les religions s'organisent sur le territoire national et veiller à ce que les messages véhiculés ne puissent s'opposer aux valeurs fondamentales de la République. La présente proposition de loi rappelle le principe de liberté de religion et de libre exercice des cultes en y posant toutefois deux limites que sont le respect de l'ordre public et le respect des valeurs de la République. »²⁹ Dans la veine de cette approche renouvelée des relations entre l'État et les cultes, plusieurs leviers d'action ont été utilisés dans la loi du 24 août 2021, essentiellement les stratégies associations culturelles. Un seul sujet a été moins touché, sans pour autant avoir été laissé à l'écart, celui du contrôle sur les ministres du culte. Lors de son discours préalable au processus législatif, le président de la République annonçait clairement que « la première influence qu'on a décidée de réduire, en concertation avec les pays, c'est l'organisation même de l'Islam consulaire. [...] Nous allons nous-mêmes former nos imams et nos psalmodiers, les musulmans en France. [...] Et donc, nous mettons fin à ce lien et à cette influence étrangère. » Deux amendements sénatoriaux au projet de loi – finalement non adoptés – proposaient d'ailleurs d'imposer une formation aux ministres du culte³⁰. Si la formation – appuyée par des

d'un interlocuteur représentatif avec lequel contractualiser n'est pas si éloignée de la logique concordataire qui prévaut en matière de gestion des cultes en Allemagne et en Alsace-Moselle. »

²⁸ Parmi de très nombreux exemples, citons les réponses du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration à une question parlementaire, *Journal Officiel*, Sénat, 11 mars 2011, p. 2079 : « Le principe de laïcité, consacré par la loi de 1905, est effectivement un principe fondateur et majeur de nos institutions républicaines. Du reste, il est inscrit dans notre Constitution. [...] Il n'est pas question, en tout état de cause, de toucher à la loi de 1905 » et celle, plus ancienne, datant de 2003 : « le contexte politique et sociologique a évolué dans des constantes demeurant perceptibles. Ainsi, la population française reste profondément attachée à la séparation des domaines temporel et culturel, comme la loi de 1905 en prévoit l'organisation par la création des associations culturelles ». Réponse du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *Journal Officiel*, Sénat, 28 août 2003, p. 2685.

²⁹ Proposition de loi portant modernisation de la laïcité et des relations entre l'État et les cultes, n°1314, Assemblée nationale, 17 octobre 2018, disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b1314_proposition-loi#D_Article_13 (consulté le 30 septembre 2021).

³⁰ Le premier visait à introduire un article 25-1 à la loi de Séparation disposant que « Les ministres des cultes officiant dans les locaux mentionnés à l'article 25 de la présente loi doivent être titulaire de l'un des diplômes de formation civile et civique [destinés aux aumôniers dans les services publics]. » Selon la sénatrice, « Cette

institutions publiques – des ministres du culte musulmans a donné à différentes initiatives depuis plusieurs années, le choix des ministres du culte relève à l'évidence de l'organisation interne des cultes, que la séparation entre l'État et les groupes religieux préserve en principe d'une ingérence des autorités publiques³¹. Un article du projet de loi visant à encadrer le recrutement des ministres du culte par les associations cultuelles disposait que « Les statuts [de l'association] devront prévoir l'existence d'un organe délibérant qui a notamment pour compétence de décider de l'adhésion de tout nouveau membre, de la modification des statuts de l'association, de la cession de tout bien immobilier lui appartenant et, le cas échéant, du recrutement par l'association d'un ministre du culte. » Or, le Conseil d'État avait constaté « que ces dispositions constituent une immixtion du législateur dans le fonctionnement des associations cultuelles. Il considère cependant qu'elles obéissent à un objectif d'intérêt général qui est de protéger les associations contre d'éventuelles prises de contrôle par une minorité, et d'assurer une meilleure information de leurs membres sur la gestion de leur patrimoine immobilier et sur le recrutement de leurs officiants. Il estime qu'elles tendent à protéger la liberté de conscience et ne portent pas une atteinte disproportionnée aux libertés de culte et d'association. Pour laisser aux cultes la liberté d'organiser le choix des modalités de recrutement de leurs officiants, le Conseil d'État propose de modifier la rédaction du projet pour préciser que l'obligation de désigner l'organe compétent pour le recrutement d'un ministre du culte ne concerne que les associations qui procèdent elles-mêmes à un tel recrutement. »³² En revanche, le législateur a mis en place une mosaïque de mesures destinées à circonscrire l'influence attribuée aux « imams et psalmodieurs » sur le processus de radicalisation religieuse en modifiant en profondeur le régime des associations cultuelles.

B. Les modifications du régime des associations cultuelles

formation devrait pouvoir être une obligation pour l'ensemble des ministres du culte dans notre pays, afin de s'assurer d'un plus grand respect de la loi française et de notre mode de vie. Il s'agit d'éviter une théologie qui soit inconciliable avec les principes de la République ou des prêches contraires à l'ordre public. Pour conforter les principes républicains comme le souhaite ce texte, il est avant tout nécessaire de les diffuser auprès de ceux qui sont chargés du culte. » (N° COM-94, 9 mars 2021).

Le second souhaitait insérer un article 25-2 dans la loi de 1905 en disposant que « Les associations cultuelles ne peuvent faire appel pour l'exercice public du culte qu'à des ministres du culte justifiant d'une qualification acquise au cours d'une formation spécifique leur assurant une connaissance suffisante des principes civils et civiques ainsi que des rites de cette confession, dispensée et sanctionnée par une instance suffisamment représentative de ce culte sur le territoire national. ». Au soutien de leur amendement allant dans le même sens (Amendement N° COM-290 rect., 16 mars 2021), les sénateurs estiment que « le législateur, en ce qu'il est responsable de la police des cultes et qu'il octroie aux associations cultuelles des avantages spécifiques, notamment d'ordre financier, est fondé à imposer que la formation et la qualification exigées des ministres des différents cultes soient organisées par une instance suffisamment représentative du culte considéré sur le territoire national. »

³¹ Cette expression du principe d'autonomie des communautés religieuses a été affirmé par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a jugé que « l'État ne peut obliger une association de droit privé légitimement existante à admettre des membres ou à exclure des membres existants. Une telle ingérence serait contraire à la liberté des associations religieuses de régler leur conduite et d'administrer librement leurs affaires. », CourEDH, 14 juin 2007, *Sviato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine*, n° 77703/01, § 146.

³² Conseil d'État, Avis, 3 novembre 2020, n° 401549, p. 36 : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-confortant-le-respect-par-tous-des-principes-de-la-republique> (consulté le 30 septembre 2021). *In fine*, l'article 19 (modifié) de la loi de 1905 dispose que : « Les statuts de l'association prévoient l'existence d'un ou de plusieurs organes délibérants ayant notamment pour compétence de décider de l'adhésion de tout nouveau membre, de la modification des statuts, de la cession de tout bien immobilier appartenant à l'association et, lorsqu'elle y procède, du recrutement d'un ministre du culte.

Les modifications apportées au régime des associations cultuelles consistent à réduire sensiblement l'intérêt de recourir au statut de l'association de droit commun (2) afin de rendre plus attractif celui des associations cultuelles (1), mais en soumettant ces dernières à un contrôle des autorités administratives (3).

1. Le statut d'association cultuelle indirectement « imposé »

Qu'un statut tenant compte de la particularité des associations ayant pour objet l'exercice du culte figure dans une loi de Séparation entre l'État et les organisations religieuses peut surprendre. Un texte du rapporteur de la loi du 9 décembre 1905, Aristide Briand, apporte quelques éclaircissements. Selon lui, « la loi doit laisser les Églises, et c'est pour elle une liberté aussi essentielle que la liberté du culte, s'organiser selon leurs tendances, leurs traditions, leur gré. »³³ Selon lui, la commission ayant préparé le projet de loi appelé à être discuté par le Parlement « n'a pas hésité à adopter la solution la plus libérale et [...] elle soumet les associations religieuses au droit commun » et pour les exceptions à apporter au droit commun, elles tiennent compte « à la fois de l'intérêt de l'ordre public et de celui des cultes ». Il prévoit qu'une fois passée une période de transition entre les deux régimes des cultes, « il ne restera en vigueur que l'application de ces deux principes : liberté de conscience et liberté d'association. Le second est le corollaire du premier. » À partir de 1905, un groupe religieux pouvait donc choisir entre l'association de droit commun, créée par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, et l'association « pour l'exercice des cultes », selon la terminologie de la loi du 9 décembre 1905, c'est-à-dire une association cultuelle. Les régimes juridiques de ces deux formes d'association ont des règles en commun (elles concernent les formalités de déclaration de l'association, le dépôt des statuts, la capacité juridique, les ressources, les sanctions en cas d'infraction aux dispositions de l'article 5 de la loi de 1901 et, enfin, les modalités de dissolution de l'association), mais les associations cultuelles présentent une certaine singularité (article 18 loi 1905³⁴). Le statut particulier des associations cultuelles, par rapport aux associations de droit commun, est décrit dans l'article 19 de la loi de 1905 et tient essentiellement à leur objet (exclusivement l'exercice d'un culte), mais aussi à leur composition (de sept à 25 personnes selon le nombre d'habitants de la commune d'activité de l'association). Dans la période contemporaine, le choix par un groupe religieux du statut d'association régie par la loi de 1901 s'explique essentiellement – mais pas uniquement – par le fait que l'objet exclusivement cultuel requis par l'article 19 de la loi de 1905 repose sur une conception restrictive du culte³⁵, excluant

³³ Aristide BRIAND, *Rapport fait le 4 mars 1905 au nom de la commission relative à la séparation des Églises et de l'État et de la dénonciation du Concordat chargée d'examiner le projet de loi et les diverses propositions de loi*, Chambre des députés, 4 mars 1905. L'impression de simplicité qui émane de ces propos tranche avec les débats parlementaires auxquels la création des associations cultuelles a donné lieu, les plus longs dans le processus d'adoption de la loi.

³⁴ L'article 18 de la loi du 9 décembre 1905 dispose 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 1er juillet 1901. Elles seront, en outre, soumises aux prescriptions de la présente loi.

³⁵ C'est ce que traduit la circulaire du 30 août 1906 prise en application de la loi de Séparation, il « faut considérer comme rentrant dans les attributions exclusives des associations cultuelles non seulement la célébration du culte public sous toutes les formes, mais encore la propagande religieuse lorsqu'elle se manifeste publiquement par des pratiques cultuelles, ainsi que les dépenses de toute nature qui le rattachent à l'exercice public d'un culte, qu'elles concernent le personnel ecclésiastique (recrutement, préparation des futurs ministres du culte, traitements, secours et pensions à allouer aux ministres ou anciens ministres du culte, etc.) ou les édifices cultuels (décoration, réparations, etc.). Au contraire, échappent au domaine d'action des associations cultuelles les œuvres, même confessionnelles, consacrées à l'enseignement, à la bienfaisance, à l'assistance ou tout autre objet d'utilité sociale. »

un certain nombre d'activités traditionnellement assurées par les communautés religieuses (comme les activités caritatives ou participant de la constitution d'une « communauté » autour d'un lieu de culte, en-dehors des célébrations...) et qui peut apparaître trop étroite³⁶. Quoi qu'il en soit des raisons d'un tel choix, l'enjeu réside dans la liberté que la communauté religieuse concernée entend conserver dans la définition de son objet, notamment si elle souhaite mener des activités sans lien direct avec la célébration du culte.

Ce choix n'était toutefois que partiellement « ouvert » dans la mesure où le statut d'association culturelle est devenu, au fil des décennies, de plus en plus avantageux d'un point de vue financier, fiscal en particulier. L'approche empreinte de libéralisme qui caractérisait la définition du régime des associations culturelles lors du processus de séparation s'est en effet encore accentuée par la suite sur le plan financier, spécifiquement après la Seconde guerre mondiale, très souvent à l'initiative des autorités catholiques³⁷. La loi du 24 août 2021 maintient ces règles et ajoute la possibilité pour les associations culturelles de « posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit » (article 19-1 L. 1905). Parallèlement, le législateur a fait en sorte de réduire l'intérêt du statut associatif de droit commun.

2. La marginalisation du statut associatif de droit commun

Aux fins d'inciter – en réalité, de contraindre – les associations musulmanes à intégrer le système des associations culturelles, une autre mesure a été adoptée, qui repose sur une modification de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes. Si l'article 30 de la loi du 24 août 2021 reprend le contenu de l'article 4 de la loi de 1907 selon lequel « 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 », il y ajoute que ces associations sont soumises « au troisième alinéa de l'article 19 et aux articles 19-3, 25, 34, 35, 35-1, 36, 36-1 et 36-2 de la loi du 9 décembre 1905 ». Ce qui revient à assujettir les associations constituées selon la loi de 1901... à certaines obligations prévues pour les associations culturelles par la loi de 1905: le contrôle par l'association des « actes de gestion financière et d'administration légale des biens accomplis par les directeurs ou administrateurs » (art. 19 alinéa 3), l'obligation de déclaration à l'autorité administrative des avantages et ressources provenant d'un État étranger (art. 19-3) et les différentes règles encadrant l'exercice du culte, dont celles de l'article 25 de la loi de 1905 selon lequel « les réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association culturelle ou mis à sa disposition sont publiques. Elles sont dispensées des formalités de l'article 8 de la loi du 30 juin 1881, mais restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public. »

Ces modifications procèdent en réalité d'un dévoiement de la philosophie de la loi de 1907 et la loi de 2021 substitue une nouvelle fois la logique contraignante à la logique libérale initiale.

³⁶ Voir Hervé Maurey, *Les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte*, Rapport d'information n° 345 (2014–2015), Sénat, pp. 25 et 53 : <http://www.senat.fr/rap/r14-345/r14-345.html>. Voir aussi Jean-Pierre Machelon, *Les relations des cultes avec les pouvoirs publics: rapport au ministre de l'Intérieur*, Paris, La Documentation française, 2006, p. 39 et 44. Ce rapport – mais datant de 2006 – précise également que « les nuances entre les deux régimes juridiques des lois de 1901 et de 1905 ne sont pas toujours distinctement perçues par les responsables de groupes religieux, notamment au sein des confessions qui ne jouissent pas d'une implantation ancienne sur le territoire. Il n'est pas rare que le choix de tel ou tel support juridique apparaisse davantage comme le fruit du hasard que comme le produit d'une réflexion mûrie. » (p. 37).

³⁷ Voir Jean-Pierre Moisset, *L'État, l'argent et les cultes de 1958 à 1987. Contribution à l'histoire de la laïcité française*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018.

En effet, la loi de 1907 avait été adoptée à la suite du refus de l'Église catholique de créer des associations culturelles. Mise à part la question cruciale du transfert des biens appartenant aux établissements publics du culte supprimés par la loi de Séparation, se posait celle des conditions concrètes de l'exercice du culte, en l'absence de certitude quant à la durée de cette situation³⁸. En conséquence, et selon l'exposé des motifs du projet de loi, « dès le jour où il apparaît que l'Église catholique entend renoncer au régime spécial résultant de la législation de 1905 et se refuse à constituer des associations culturelles aptes à recevoir les biens des établissements ecclésiastiques, le Gouvernement estime qu'elle retombe par là même sous l'empire du droit commun et qu'il y a lieu de prévoir l'exercice du culte par des associations organisées suivant la loi du 1^{er} juillet 1901. »³⁹ Ce qui peut être interprété comme un geste, à l'époque, en direction des fidèles et du clergé catholiques, est aujourd'hui remanié dans le sens d'une instrumentalisation des dispositions de la loi du 2 janvier 1907, en vue de pousser les groupes religieux visés à se tourner vers le statut d'association culturelle... qui inclut un contrôle des autorités administratives.

3. Le contrôle des associations culturelles

La réforme des associations culturelles introduit un contrôle des autorités administratives, qui porte sur la création (et le renouvellement) des associations culturelles, ainsi que sur leur gestion et leur financement.

Jusqu'à présent, la procédure en vigueur pour créer une association culturelle (ou signaler des changements) était identique à celle prévue par la loi du 1^{er} juillet 1901 pour les associations de droit commun. Au nom du principe constitutionnel de liberté d'association, « les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable »⁴⁰. Cette déclaration préalable consiste en un dépôt d'un dossier auprès de la préfecture de département qui indique, entre autres, le titre et l'objet de l'association (art. 5 loi 1^{er} juillet 1901), dépôt qui donne lieu à la délivrance d'un récépissé. 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 » (art. 3 loi 1901), il ne peut refuser de délivrer le récépissé mais peut solliciter le ministère public afin de faire constater la nullité de l'association.

Désormais, le nouvel article 19-1 de la loi de 1905 prévoit que, outre la procédure de déclaration prévue par la loi de 1901, « toute association constituée conformément aux articles 18 et 19 de la présente loi doit déclarer sa qualité culturelle au représentant de l'État dans le département » et, surtout, que « le représentant de l'État dans le département peut, dans les deux mois suivant la déclaration, s'opposer à ce que l'association bénéficie des avantages [financiers propres aux associations culturelles] s'il constate que l'association ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions prévues aux articles 18 et 19 de la présente loi ou pour un motif d'ordre public. Lorsqu'il envisage de faire usage de son droit d'opposition, il en informe l'association et l'invite

³⁸ Il fallut attendre la fin de la crise diplomatique entre le gouvernement français et le Saint-Siège et la création des associations diocésaines... en 1924.

³⁹ Exposé des motifs du projet de loi, présenté par le ministre de l'instruction publique et des cultes, Aristide Briand, *Journal officiel*, Débats, Chambre des députés, 15 décembre 1906, p. 3298.

⁴⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*.

à présenter ses observations dans un délai d'un mois. » En l'absence d'opposition, la « qualité de cultuelle » est valable « pendant une durée de cinq années, renouvelable par déclaration au représentant de l'État dans le département ». Il est à souligner que cette formulation de l'article 19-1 était initialement plus stricte et résulte de la prise en considération d'observations critiques formulées par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi du 3 novembre 2020⁴¹. Celui-ci avait en effet constaté que « cette procédure d'agrément s'approche d'un régime d'autorisation » et qu'elle « s'apparente donc à une barrière à l'entrée du statut d'association cultuelle. Un tel régime porte une atteinte certaine au régime actuel en vertu duquel les associations, y compris cultuelles, se constituent librement. » En dépit des modifications apportées, l'observation générale du Conseil d'État à propos des associations cultuelles demeure en grande partie pertinente. Il avait en effet fait remarquer que « le projet de loi alourdit les contraintes pesant sur les associations cultuelles et modifie l'équilibre opéré en 1905 par le législateur entre le principe de la liberté de constitution de ces associations et leur nécessaire encadrement du fait qu'elles bénéficient d'avantages publics. » (§ 71).

Le statut financier et fiscal très prisé des associations cultuelles recouvre en effet un ensemble de règles échappant au droit commun des associations, reliées à la singularité de leurs activités. Elles peuvent ainsi percevoir « le produit des quêtes et collectes pour les frais du culte, percevoir des rétributions : pour les cérémonies et services religieux même par fondation ; pour la location des bancs et sièges ; pour la fourniture des objets destinés au service des funérailles dans les édifices religieux et à la décoration de ces édifices » (article 19 L. 1905). Elles bénéficient d'exemptions fiscales (taxe foncière, taxe d'aménagement...) et de dispositifs fiscaux applicables aux fondations et associations reconnues d'utilité publique (libéralités testamentaires et entre vifs, dons déductibles fiscalement...). Ces règles sont maintenues et la nouvelle loi les autorisent à désormais « posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit » (article 19-2 loi 1905).

En revanche, des obligations « comptables » viennent s'ajouter à la tenue de comptes annuels dans la mesure où ceux-ci doivent désormais comprendre « un bilan, un compte de résultat et une annexe » et que « ces comptes sont établis conformément à un règlement de l'Autorité des normes comptables, qui prévoit notamment la tenue d'un état séparé des avantages et ressources provenant d'un État étranger, d'une personne morale étrangère, d'un dispositif juridique de droit étranger comparable à une fiducie ou d'une personne physique non résidente en France. » (article 21 loi 1905). Dans une note de présentation du projet de loi du 16 novembre 2020, le Gouvernement expliquait que l'objectif de ces dispositions étaient de « connaître et, en tant que de besoin, réduire les capacités d'influence, de pression, voire de mainmise d'acteurs étrangers, sur les associations et les lieux de culte. »

Outre ces obligations comptables renforcées, particulièrement lorsque les associations perçoivent des ressources en provenance d'États étrangers, soumises à déclaration auprès de l'autorité administrative (article 19-3 loi 1905), les « associations et les unions [d'associations] dressent chaque année l'état inventorié de leurs biens meubles et immeubles. Elles dressent également une liste des lieux dans lesquels elles organisent habituellement l'exercice public du culte. » (article 21 loi 1905). Cette liste des lieux de culte à établir participe d'un dispositif de contrôle renforcé de l'exercice du culte.

⁴¹ Conseil d'État, Avis, 3 novembre 2020, n° 401549 : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-confortant-le-respect-par-tous-des-principes-de-la-republique> (consulté le 30 septembre 2021).

C) Le contrôle *sur et dans* les lieux de culte

La loi de 1905 a été également substantiellement modifiée, dans la forme et sur le fond, pour intégrer des mesures permettant aux autorités administratives de contrôler la propriété des lieux de culte et de surveiller ce qu'il s'y dit.

Outre les mesures insérées dans le titre V « Police des cultes » de la loi du 9 décembre 1905, des dispositions de la loi du 24 août 2021 visent les lieux de culte comme biens. D'une part, l'article 7 de la loi crée un article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme selon lequel « lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent, il recueille l'avis du représentant de l'État dans le département si le projet porte sur des constructions et installations destinées à l'exercice d'un culte. » Ce nouvel article est issu d'un amendement sénatorial du 30 mars 2021 justifié ainsi : « Dans le droit actuel, le permis de construire et le permis d'aménagement sont délivrés par le maire, au nom de la commune, lorsqu'il s'agit de la construction ou transformation d'un local en lieu de culte. Dans de nombreuses villes, des collectifs ou associations culturelles exercent des pressions sur les maires pour délivrer ces permis, notamment à la veille d'élections locales. Ainsi, afin de faire tomber la pression qui repose sur les maires, cet amendement vise à mettre en place un avis simple du préfet pour la délivrance des permis de construire ou d'aménager. Ainsi, le maire pourra continuer de délivrer ces autorisations après l'avis des services de l'État. »

D'autre part, mérite d'être mentionné que l'article 21 de la loi de 1905, qui prévoyait déjà que « les associations et les unions tiennent un état de leurs recettes et de leurs dépenses ; elles dressent chaque année le compte financier de l'année écoulée et l'état inventorié de leurs biens, meubles et immeubles », exige aussi désormais qu'« elles dressent également une liste des lieux dans lesquels elles organisent habituellement l'exercice public du culte. »

Enfin, dans la logique du contrôle des liens qui peuvent exister entre les groupes locaux s'organisant autour d'un lieu de culte et un État étranger, un article 17-1 de la loi de 1905 prévoit désormais que « l'aliénation d'un local servant habituellement à l'exercice public d'un culte consentie directement ou indirectement à un État étranger, à une personne morale étrangère ou à une personne physique non résidente en France est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable à l'autorité administrative », laquelle « peut s'opposer à l'aliénation, après mise en œuvre d'une procédure contradictoire ». Ces nouvelles dispositions sont également issues d'un amendement adopté le 13 février 2021, qui expose la situation ayant inspiré cet ajout. Selon ses auteurs, l'achat d'un lieu de culte par un État étranger « se développe notamment par crainte des communautés locales de perdre l'usage d'un lieu, qu'elles auraient financé, du fait d'une dissolution d'association, d'une fermeture ou pour d'autres raisons. En 2015, l'Algérie a annoncé avoir entamé les procédures d'appropriation de la Grande Mosquée de Paris régie par la Société des habous et lieux saints de l'islam, une association de type loi 1901, propriétaire de l'édifice à la suite d'une donation de la ville de Paris. Par ailleurs, la grande mosquée Mohammed VI de Saint-Étienne a été cédée au Ministère des affaires islamiques du royaume du Maroc, après décision de l'assemblée générale de l'association du centre socioculturel marocain de la ville. La même décision a été prise par l'association des musulmans à Angers concernant leur mosquée fin 2020. Or, eu égard à la sensibilité particulière de l'activité culturelle, il importe de protéger les locaux où s'exerce habituellement le culte de toute influence étrangère qui pourrait se concrétiser par la constitution d'un droit réel immobilier. »

Par ailleurs, plusieurs dispositions ont été introduites dans le titre V *Police des cultes* de la loi de Séparation, qui n'avait jamais été touché depuis l'adoption de la loi de Séparation. Les

nombreux ajouts visent à mettre « en cohérence les règles de police des cultes avec le droit pénal »⁴², ce qui en dit long sur le nouveau cadre que le législateur entend instaurer pour liberté de culte dans les lieux qui lui sont consacrés...

Ainsi, sont alourdis les peines prévues par les articles 31⁴³ et 35⁴⁴ de la loi de 1905. Un article 35-1 est créé, qui reprend le principe de l'ancien article 26 de l'interdiction des réunions politiques dans les lieux de culte. Désormais, « il est également interdit d'y afficher, d'y distribuer ou d'y diffuser de la propagande électorale, que ce soit celle d'un candidat ou d'un élu. Il est également interdit d'organiser des opérations de vote pour des élections politiques françaises ou étrangères dans un local servant habituellement à l'exercice du culte ou utilisé par une association cultuelle. » L'article 36-1 prévoit que l'alternative à une peine d'emprisonnement consistant en une « interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de paraître dans certains lieux ou catégories de lieux déterminés par la juridiction et dans lesquels l'infraction a été commise » (Article 131-6, 12° du code pénal) peut être « prononcée à la place de ou en même temps que la peine d'amende ou la peine d'emprisonnement prévue pour les délits définis au présent titre. Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. » Enfin, un nouvel article 36-2 interdit à une personne condamnée pour un acte de terrorisme de « diriger ou administrer une association cultuelle pendant une durée de dix ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive ».

Surtout, l'article 36-3 autorise désormais le préfet, pour une durée maximale de deux mois, à « prononcer la fermeture temporaire des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes ou tendent à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence ». Peuvent également faire l'objet d'une telle mesure de fermeture les « locaux dépendant du lieu de culte ». Au regard de la protection dont jouissent les lieux de culte comme support de l'exercice de la liberté de culte, liberté fondamentale⁴⁵, la pertinence de ces nouvelles dispositions paraît discutable. Elles inscrivent en effet dans la loi le

⁴² Note, *Projet de loi confortant les principes républicains. Présentation générale*, 16 novembre 2020, p. 6.

⁴³ Il dispose que « Sont punis d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ceux qui, soit par menaces contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, ont agi en vue de le déterminer à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte.

Les peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque l'auteur des faits agit par voie de fait ou violence. »

⁴⁴ Il dispose que « Si un discours prononcé ou un écrit affiché ou distribué publiquement dans les lieux où s'exerce le culte contient une provocation directe à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique ou s'il tend à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre du culte qui s'en rend coupable est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, sans préjudice des peines de la complicité dans le cas où la provocation est suivie d'une sédition, révolte ou guerre civile. »

⁴⁵ Voir, par exemple, Conseil d'État, ord., 25 février 2016, n°397153 : « Considérant que la liberté du culte a le caractère d'une liberté fondamentale ; que, telle qu'elle est régie par la loi, cette liberté ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public ; qu'elle a également pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte ; qu'un arrêté prescrivant la fermeture d'un lieu de culte, telle qu'une salle de prière, est susceptible de porter atteinte à cette liberté fondamentale ».

franchissement d'un seuil supplémentaire dans l'utilisation d'une approche répressive de la prévention de la radicalisation⁴⁶, dans le cas présent déconnectée d'un lien avec la lutte contre le terrorisme. En effet, dans son avis du 3 novembre 2020, le Conseil d'Etat avait analysé ces nouvelles dispositions de la loi de 1905 au regard de ce que permet déjà l'article L. 227-1 du Code de sécurité intérieure, qui dispose, dans des termes proches, qu' « aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes. » Or, non seulement la possibilité d'une fermeture administrative d'un lieu de culte sur le fondement de l'article L. 227-1 est limitée « aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme », mais, s'agissant des mesures de fermeture que les autorités administratives peuvent adopter sur le fondement de leur pouvoir de police administrative générale, « les conditions de l'effectivité et de l'exécution d'une interdiction prise dans ce cadre ne sont pas adaptées au danger que représente ce type de situations. »⁴⁷ Aussi le Conseil d'État estime-t-il « que la gravité des risques pour l'ordre public, notamment pour la sécurité des personnes que font peser les lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la haine ou à la violence peuvent, même sans qu'un risque terroriste ne soit identifié, justifier une mesure de fermeture temporaire. »⁴⁸ Cette justification camoufle mal une banalisation du contrôle exercé sur l'exercice du culte au nom d'une volonté d'intervention de plus en plus précoce dans ce qui serait identifié comme un processus de radicalisation islamiste et qui intègre, par la voie légale, les « risques pour l'ordre public ». La jurisprudence relative à l'article L. 227-1⁴⁹ donne un aperçu des faits qui pourraient mener à la fermeture de lieux de culte dans la mesure où la diffusion des idées, les discours et prêches dans les lieux de culte musulmans font partie des éléments pris en considération de façon récurrente dans ce contentieux. À titre d'exemple, en application des dispositions de l'article L. 227-1 du Code de la sécurité intérieure, un arrêté préfectoral avait ordonné la fermeture de la mosquée marseillaise As Souanna, au motif « que ce lieu diffuse des idées incitant à la haine et la discrimination contraires aux principes républicains, de nature à provoquer à la commission d'actes de terrorisme ». Renvoyant notamment à une note blanche « précise et circonstanciée », les juges du Palais royal ont considéré qu'« il n'a pas été sérieusement contesté que la mosquée prônait un islamisme radical dont l'influence s'étendait à l'ensemble de la vie locale, en particulier sur

⁴⁶ Sur ce sujet, voir Julie ALIX, « Chronique de politique criminelle », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 3, no. 3, 2020, p. 769-786.

⁴⁷ Conseil d'État, *Avis*, préc., p. 48-50.

⁴⁸ Conseil d'État, *Avis*, préc., p. 48-50.

⁴⁹ Ainsi que la jurisprudence qui l'a précédée, sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, qui permet au ministre de l'Intérieur d'ordonner « la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, en particulier des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ».

les plus jeunes, et qu'au moins cinq fidèles sont partis rejoindre la zone irako-syrienne pour faire le "djihad" »⁵⁰.

Conclusion

Dans son avis du 3 novembre 2020, le Conseil d'État constatait « que le projet conduit à imposer des contraintes importantes à une majorité d'associations culturelles ou à objet mixte de toutes confessions dont les agissements, de même que le comportement des ministres du culte et des fidèles, sont dans leur grande majorité respectueux des règles communes. Il s'interroge par ailleurs sur la capacité de la réforme à atteindre tous ses buts, au regard des comportements de certains courants religieux qui tendent à échapper aux cadres institutionnels destinés à les organiser en s'en tenant à l'écart ou en les contournant. » (§ 73). Or, il semble que ce constat puisse être étendu à l'ensemble des sujets traités par la loi du 24 août 2021. Au final, l'impression qui se dégage de ce texte touffu, qui va dans de multiples directions, est que c'est tout un pan libéral de l'appréhension du fait religieux qui s'affaisse sous l'ambition – au demeurant légitime – de contrer les dérives parfois tragiques d'une infime minorité d'individus se réclamant de l'islam.

⁵⁰ Conseil d'État, 31 janvier 2018, n° 417332. Dans une même veine, il a été jugé que la fermeture de la salle de prière de Lagny-sur-Marne ne portait pas une atteinte manifestement illégale et grave à une liberté fondamentale car s'y tenaient des « activités de prêche et d'enseignement en faveur d'un islamisme radical, prônant le rejet des valeurs de la République et de l'Occident, l'hostilité aux chrétiens et aux chiites et faisant l'apologie du djihad armé ainsi que de la mort en martyr [ainsi que de] de lieu d'endoctrinement et de recrutement de combattants volontaires, dont plusieurs ont rejoint les rangs de Daech et ont combattu en Irak et en Syrie » (CE, 25 février 2016, n° 397153). Voir aussi CE, 11 janvier 2018, n° 416398, *Communauté musulmane de la cité des Indes* : fermeture d'une mosquée à Sartrouville au motif que « l'imam principal et les imams invités de ce lieu de culte tenaient des propos radicaux incitant notamment à la haine envers les fidèles d'autres religions et au rejet des valeurs de la République, que compte tenu de son orientation, la mosquée était fréquentée, de manière habituelle, tant pour les prières que pour les enseignements qui y étaient dispensés, par des personnes radicalisées venant de différents départements voisins, en particulier des jeunes femmes dont plusieurs portant le voile intégral et dont l'une a rejoint la Syrie, ainsi que des individus en lien avec des filières terroristes ».