



**HAL**  
open science

# Une garantie paradoxale du libre exercice du culte: la loi du 24 août 2021 et les associations à objet cultuel (in dossier "La loi confortant le respect des principes de la République")

Gerard Gonzalez, Philippe Goni

## ► To cite this version:

Gerard Gonzalez, Philippe Goni. Une garantie paradoxale du libre exercice du culte: la loi du 24 août 2021 et les associations à objet cultuel (in dossier "La loi confortant le respect des principes de la République"). *Revue du droit des religions*, 2022, 13, pp.59-74. 10.4000/rdr.1769. hal-03791041

**HAL Id: hal-03791041**

<https://hal.science/hal-03791041v1>

Submitted on 28 Sep 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Une garantie paradoxale du libre exercice du culte : la loi du 24 août 2021 et les associations à objet culturel

Gérard Gonzalez et Philippe Goni

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdr/1769>

DOI : 10.4000/rdr.1769

ISSN : 2534-7462

### Éditeur

Presses universitaires de Strasbourg

### Édition imprimée

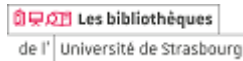
Date de publication : 17 mai 2022

Pagination : 59-74

ISBN : 979-10-344-0112-3

ISSN : 2493-8637

Ce document vous est offert par Université de Strasbourg



### Référence électronique

Gérard Gonzalez et Philippe Goni, « Une garantie paradoxale du libre exercice du culte : la loi du 24 août 2021 et les associations à objet culturel », *Revue du droit des religions* [En ligne], 13 | 2022, mis en ligne le 17 mai 2022, consulté le 27 septembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rdr/1769> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdr.1769>

---



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International - CC BY-NC 4.0  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

# Une garantie paradoxale du libre exercice du culte : la loi du 24 août 2021 et les associations à objet culturel

**Gérard GONZALEZ\*** et **Philippe GONI\*\***

\* Université de Montpellier, Institut de droit européen des droits de l'homme (IDEDH) et Université de Strasbourg / CNRS, Droit, Religion, Entreprise et Société (DRES);

\*\* Avocat au Barreau de Paris

## RÉSUMÉ

Les associations à objet culturel (associations culturelles de la loi de 1905 et associations de la loi de 1901 qui peuvent avoir un objet mixte) voient leur régime fondamentalement modifié par la loi du 24 août 2021. L'étroit contrôle, notamment statutaire et financier, auquel elles sont désormais soumises interroge les libertés fondamentales d'association et de religion ainsi que le principe de non-discrimination. Si la sécurité juridique et la transparence y gagnent par certains côtés, les principes de pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture qui caractérisent une société vraiment démocratique semblent en péril.

## ABSTRACT

Associations whose purpose is worship (religious associations under the 1905 Act and associations under the 1901 Act which may have a mixed purpose) have seen their regime fundamentally modified by the law of 24 August 2021. The close control on their status and finances, to which they are now subject, raises questions about the fundamental freedoms of association and religion, as well as the principle of non-discrimination. Although the new provisions somehow benefit legal certainty and transparency, the principles of pluralism, tolerance and openness that characterize a truly democratic society seem to be at risk.

Selon le Conseil d'État, le « projet de loi confortant les principes républicains », sur lequel il a été consulté, « comporte [...] des mesures réformant substantiellement le régime de l'exercice public du culte et la police des cultes organisés par la loi du 9 décembre 1905<sup>1</sup> ». Malgré cela, ou peut-être à cause de cela, aucune des dispositions relatives à ces modifications « substantielles » n'a été déférée au Conseil constitutionnel et lui-même ne s'en est pas saisi d'office. Ceci peut paraître surprenant s'agissant d'un texte qui « 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<sup>2</sup> ». D'autant plus au regard de la complexité du texte réformant une loi qui « de la III<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République demeure une loi fondatrice<sup>3</sup> » et qui est elle-même pour beaucoup insaisissable<sup>4</sup>. Qu'en est-il de ces dispositions ? Le titre II de la loi du 24 août 2021 s'intitule « Garantir le libre exercice du culte ». Il comprend deux chapitres s'intitulant respectivement « Renforcer la transparence des conditions de l'exercice du culte » et « Renforcer la préservation de l'ordre public » qui, des articles 68 à 79 bouleversent, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis, l'équilibre entre la liberté de culte et son encadrement. Autant le titre I de la loi, placé aussi sous le sceau de la garantie (« Garantir le respect des principes de la République et des exigences minimales de la vie en société »), annonce clairement un ensemble de devoirs et d'obligations assortis de sanctions, autant le titre II donne à penser que l'équilibre du texte va être rétabli. L'ordre et la sécurité pour le premier titre, la liberté pour le second. Il n'en est rien. Sous le faux-semblant de la garantie d'une liberté se cache un renforcement des contraintes pesant sur elle. Cette loi fourre-tout répond bien finalement, et dans son intégralité, au contenu combatif des différentes déclarations présidentielles et ministérielles qui l'annonçaient : étendre le domaine de la lutte contre les séparatismes (mot absent du texte, mais présent partout ailleurs), particulièrement sinon

---

1. CE, avis, 3 déc. 2020, n° 401549, projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, p. 3.

2. *Ibid.*, pt 71.

3. E. POULAT, « Faut-il changer la loi de 1905 », *Esprit*, juin 2005, p. 93.

4. *Ibid.* Émile Poulat s'interroge à juste titre : « Mais cette loi fameuse dont tout le monde parle, qui l'a lue ? Qui la possède ? Et ceux qui l'ont lue ou même la possèdent, à quel texte se réfèrent-ils ? C'est aujourd'hui une loi mythique et symbolique, qui alimente les débats, mais dont le texte authentique et correct, difficile à trouver, est encore plus difficile à lire. » Cela ne s'arrange pas avec ces nouvelles dispositions et l'utilisation survoltée de la technique du renvoi. La même observation pourrait être faite à propos de la loi du 2 janvier 1907 considérablement modifiée par celle du 24 août 2021.

exclusivement l'islamisme, et la radicalisation. Dans son ensemble le texte vient donc « renforcer » cet arsenal répressif et orwellien censément propre à nous rassurer. On voudrait ainsi nous persuader que la peur, ce moteur principal désormais de notre société décidément bien hobbesienne, a changé de côté. D'où un texte qui met « l'accent sur le contrôle et la répression<sup>5</sup> », impression dominante dans les contributions des auteurs de ce dossier<sup>6</sup>. C'était attendu, peut-être inévitable. Au moins, le volet libre exercice du culte échappe-t-il partiellement à cette logique liberticide comme le laisse présager son titre ? Il a été souligné que « les substantielles modifications apportées (à la loi de 1905) 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<sup>7</sup> » et que, concernant la loi de 1907, « la loi de 2021 substitue une nouvelle fois la logique contraignante à la logique libérale initiale<sup>8</sup> ». Sans doute ces dispositions, éclairées par les décrets d'application, constituent-elles un vivier contentieux important qui permettra notamment aux juges de les confronter aux engagements internationaux de la France, notamment la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union européenne. S'agissant du Conseil d'État, s'il s'est prononcé dans son avis sur le caractère selon lui proportionné des diverses dispositions concernant le nouveau régime des associations culturelles et des associations de la loi de 1901 à objet mixte, il lui reviendra de veiller à ce que ce fragile équilibre ne soit pas altéré par les décrets d'application et, peut-être, d'exercer un contrôle plus approfondi de la proportionnalité de ces dispositions notamment au regard de l'article 11 de la Convention européenne garantissant la liberté d'association, seul ou combiné avec l'article 14 interdisant les discriminations. On pourrait soutenir que nombre de ces nouvelles dispositions sont nécessaires en vertu des principes d'une « démocratie apte à se défendre<sup>9</sup> » et « pas de liberté pour les ennemis de la liberté » qui trouve une traduction dans l'article 17 de

5. H. PAULIAT, « Loi confortant le respect des principes de la République : un équilibre délicat entre liberté des cultes et police des cultes », *JCP A* 2021, 2306.

6. Et bien mis en exergue dans la contribution relative au volet pénal du texte : V. l'article de J. Alix dans ce volume, p. 131-151.

7. A. FORNEROD, « La loi confortant le respect des principes de la République, entre continuité et rupture », *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n° 2, 2021, p. 475.

8. *Ibid.*, p. 481.

9. Principe reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans sa jurisprudence relative aux articles 10 – liberté d'expression (CEDH, Gde ch., 26 sept. 1995, n° 17851/91, *Vogt c. Allemagne*, §§ 51 et 59), 11 – liberté d'association (CEDH, 8 oct. 2020, n° 77400/14, 34532/15, 34550/15, *Ayoub et a. c. France*) et 3 P 1 – droit à des élections libres (CEDH, Gde ch., 16 mars 2006, n° 58278/00, *Zdanoka c. Lettonie*, § 100).

la Convention européenne relatif à l'abus de droit<sup>10</sup>. La garantie des libertés passe par la sauvegarde de l'ordre public, objectif de valeur constitutionnelle<sup>11</sup> et conventionnelle<sup>12</sup>. L'équation est posée, validée et éprouvée, mais doit tendre vers un équilibre des variables. Désormais il semble que la balance, avec l'aval de l'opinion publique, penche du côté de l'ordre, de la sécurité rêvée ou fantasmée. L'objet principal de la loi est, selon l'étude d'impact<sup>13</sup>, de « lutter contre les dérives radicales » qui peuvent être observées dans « les associations qui assurent cet exercice [du culte] et les lieux de culte qu'elles gèrent », ces dérives étant essentiellement identifiées au sein du culte musulman, jamais ciblé en tant que tel dans le texte mais bien identifié dans les diverses prises de paroles, notamment présidentielles, comme porteur de menaces contre les « principes de la République ». Toutefois, pour éviter l'écueil de l'interdiction d'une discrimination directe ou indirecte<sup>14</sup>, et comme le Conseil d'État le constate dans son avis, le texte « conduit à imposer des contraintes importantes à une majorité d'associations culturelles ou à objet mixte de toutes confessions<sup>15</sup> ». Certaines des dispositions novatrices

10. L'invocation des droits et libertés ne peut être instrumentalisée par ceux qui n'ont en vue que la destruction des libertés. La Cour européenne en fait un usage mesuré, mais y a recours notamment au regard de l'abus du droit à la liberté d'expression (CEDH, déc. 12 juin 2012, n° 31098/08, *Hizb Ut-Tahrir et a. c. Allemagne*; déc. 20 juill. 2017, n° 34367/14, *Belkacem c. Belgique*).

11. Depuis Cons. const., 27 juill. 1982, n° 82-141 DC, *Loi sur la communication audiovisuelle*. Le Conseil constitutionnel y fait d'ailleurs référence dans son contrôle du texte de la loi objet du présent dossier (13 août 2021, n° 2021-823 DC, pts 36, 39, 51 – contrôle qui n'a pas porté sur les dispositions concernant les associations ayant pour objet l'exercice d'un culte dont le Conseil n'avait pas été saisi).

12. Les restrictions aux droits garantis par la Convention européenne doivent être nécessaires « à la défense de l'ordre » (art. 8 § 2 – vie privée et familiale; art. 10 § 2 – liberté d'expression; art. 11 § 2 – liberté d'association), « à la protection de l'ordre » (art. 9 § 2 – liberté de pensée, de conscience et de religion). Expressément mentionnée dans ces articles, la sauvegarde de l'ordre public est un fondement récurrent de toute restriction d'un droit ou d'une liberté fondamentale. Dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, les restrictions aux droits et libertés « doivent répondre à des objectifs d'intérêt général reconnus par le droit de l'Union », ce qui vise les intérêts nationaux tels que reconnus par les traités, notamment l'ordre public (S. VAN DROOGENBROECK et C. RIZCALLAH, « Article 52-1 », in F. PICOD, C. RIZCALLAH et S. VAN DROOGENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2<sup>e</sup> éd. 2020, p. 1272).

13. Étude d'impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020.

14. Souci récurrent dans les textes ciblant certaines manifestations de la religion musulmane, comme la 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 », en réalité le port du *hijab* ou voile islamique, ou encore la loi du 11 octobre 2010 « interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public », en réalité le *niqab* ou la *burqa* ou voile intégral.

15. CE, avis, 3 déc. 2020, précit., pt 71.

concernant les associations ayant pour objet l'exercice d'un culte, fort bien présentées par ailleurs en doctrine<sup>16</sup>, relèvent d'une tutelle renforcée bienveillante relevant d'une entreprise de séduction (1). Mais plus nombreuses sont celles qui traduisent un contrôle rigoureux et invasif (2).

## **1. LES CULTES DANS L'ŒIL BIENVEILLANT DE *BIG BROTHER* : LA TENTATIVE DE SÉDUCTION**

Cette bienveillance concerne surtout les associations culturelles de la loi de 1905 (1.1) que l'État veut rendre plus attractives notamment pour le culte musulman organisé majoritairement dans le cadre jusque-là moins contraignant, mais moins avantageux, de la loi de 1901 (1.2).

### **1.1. UN LIFTING POUR LES ASSOCIATIONS CULTUELLES**

Au titre des aménagements statutaires, le principe fondamental de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 (modifié par l'art. 68 de la loi du 24 août 2021) selon lequel « les associations culturelles ont exclusivement pour objet l'exercice d'un culte » demeure inchangé. Quant à leur composition, il est désormais requis un minimum de 7 personnes majeures domiciliées ou résidant dans la circonscription religieuse définie par les statuts de l'association, ce qui constitue un assouplissement par rapport aux exigences antérieures<sup>17</sup>. La nécessité, pour bénéficier du statut d'association culturelle, de ne pas exercer des activités qui « pourraient porter atteinte à l'ordre public » que le Conseil d'État avait déduit de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1905<sup>18</sup> est désormais expressément prévue à l'article 19 selon lequel « les associations culturelles ne doivent, ni par leur objet statutaire, ni par leurs activités effectives, porter atteinte à l'ordre public ». La naissance de l'association culturelle, outre les formalités prévues par la loi de 1901<sup>19</sup>, est

---

16. A. FORNEROD, art. cit. ; H. PAULIAT, art. cit. ; P. DELVOLVÉ, « Les cultes », *RFDA* 2021, p. 856 ; M. PHILIP-GAY, « Le libre exercice du culte : une remise en cause de l'équilibre issu de la loi de 1905 ? », *AJDA* 2021, p. 2078.

17. Ce nombre de 7 n'était requis que dans les communes de moins de 1 000 habitants (de 1 000 à 20 000, il était de 15 ; plus de 20 000, de 25).

18. CE, ass., avis, 24 oct. 1997, n° 187122, *Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom : Lebon*, p. 372 ; *RFDA* 1998, p. 61, concl. J. ARRIGHI DE CASANOVA ; *Ibid.*, p. 69, note G. GONZALEZ.

19. La déclaration préalable permet à une association d'obtenir la capacité juridique. Pour ce faire, elle doit suivre les formalités de l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 (art. 69 de la loi).

désormais conditionnée par une déclaration (heureusement préférée, sur avis du Conseil d'état, à l'agrément initialement prévu dans le projet de loi) au représentant de l'état<sup>20</sup> qui pourra, dans le respect d'obligations proc du- rales, s'y opposer, interdisant ainsi au déclarant de bénéficier des nombreux avantages, notamment fiscaux, attachés à ce statut (nouvel art. 19-1 de la loi 1905 – art. 69 de la loi). Au-delà des exigences formelles, on comprend que le respect de l'ordre public jouera un rôle de premier plan dans l'exer- cice de ce contrôle. En l'absence d'opposition, le statut est acquis pour une période de cinq années renouvelable par une nouvelle déclaration, mais, entre-temps, le préfet peut retirer le bénéfice de ces avantages si l'association s'écarte des conditions requises<sup>21</sup>. Ce mécanisme remplace le rescrit admi- nistratif, instauré par la loi du 12 mai 2009 et supprimé par l'article 69 II de la loi, qui permettait sur une base volontaire aux associations estimant avoir endossé correctement l'habit de 1905 de saisir le préfet pour savoir si elles entraient bien dans la catégorie des associations de l'article 19 de cette loi. Quoique décriée, cette nouvelle procédure déclaratoire apporte aux associa- tions une plus grande sécurité juridique<sup>22</sup> puisqu'elles sauront d'emblée si elles peuvent bénéficier des avantages du statut au lieu, en l'absence de la démarche du rescrit, d'attendre un déclenchement du contrôle préfectoral à l'occasion d'une libéralité, soit parfois après plusieurs années de fonction- nement sur une base statutaire jugée inadéquate<sup>23</sup> ou avant d'obtenir une reconnaissance par la voie contentieuse<sup>24</sup>, qui demeure bien entendu ouverte en cas d'opposition à la déclaration dans le nouveau régime. Concernant les

20. D. n  2021-1844, 27 déc. 2021, relatif aux associations cultuelles régies par la loi du 9 décembre 1905 : art. 2 à 6 modifiant le décret du 16 mars 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des  glises et de l'état (art. 1 à 8).

21. *Ibid.*, nouvel article 32-4 du décret du 16 mars 1906.

22. Le rapport Machelon est à l'origine du « rescrit cultuel » présenté comme un remède à « l'insécurité juridique » prévalant dans le domaine des associations se dotant du statut cultuel (*Les relations des cultes avec les pouvoirs publics*, Paris, La Documentation française, 2006, p. 41). La déclaration obéit à une logique identique, quoique plus contraignante puisque l'on passe du facultatif (rescrit)   l'obligatoire (déclaration).

23. CE, 21 janv. 1983, *Association Fraternité des serviteurs d'un monde nouveau* : *Lebon*, p. 18. – CE, ass., 1<sup>er</sup> févr. 1985, n  46488, *Association chrétienne « Les Témoins de Jéhovah de France »* : *Lebon*, p. 22 ; RDP 1985, p. 483, concl. F. DELON et p. 497, note J. ROBERT ; RFDA 1985, p. 566, note P. SOLER-COUTEAUX. – CE, 17 juin 1988, n  63912, *Union des athées* : *Lebon*, p. 247 ; *Gaz. Pal.*, 25-26 janv. 1989, concl. N. LENOIR ; AJDA 1988, p. 582, chron. M. AZIBERT et M. DE BOISDEFRE. – CE, 29 oct. 1990, n  86973, *Association culturelle de l' glise apostolique arménienne de Paris* : *Lebon*, p. 297 ; CE, 28 avr. 2004, *Association culturelle du Vajra Triomphant* : AJDA 2004, p. 1367, concl. S. BOITARD.

24. CE, 23 juin 2000, n  215109, *Ministre de l'économie et des finances c. Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Clamecy* : *Lebon*, p. 242 ; AJDA 2000, p. 597, chron.



ressources des associations culturelles, elles pourront désormais « posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit » même s'ils ne sont pas liés à leur objet, à la condition que leur rapport ne représente pas plus de 50 % de leurs ressources annuelles<sup>25</sup>. La loi inscrit clairement dans le Code général des collectivités territoriales le bail emphytéotique culturel réservé aux associations culturelles<sup>26</sup> et allège la garantie d'emprunt par une commune pour financer la construction « d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux » en supprimant la référence à des « agglomérations en voie de développement »<sup>27</sup>.

## 1.2. LES AUTRES ASSOCIATIONS DÉVALORISÉES ?

On sait que, à la suite du rejet par l'Église catholique des associations culturelles de la loi de 1905 est intervenue la loi du 2 janvier 1907 relative à l'exercice public du culte, autorisant le recours à la loi de 1901 pour « l'exercice public du culte » et que, de négociations en avis du Conseil d'État, sont nées les associations diocésaines pour le culte catholique dont on peine à déterminer la nature<sup>28</sup> et, s'engouffrant dans la brèche, des associations à objet mixte, non exclusivement culturel<sup>29</sup>. Bien que n'étant pas culturelles au sens de la loi de 1905, elles devront désormais en respecter la plupart des contraintes. Leur objet culturel doit désormais être clairement identifié dans les statuts sous peine d'une mise en demeure par le préfet de le faire, sous astreinte d'un montant maximal de 100 euros par jour de retard<sup>30</sup>.

---

M. GUYOMAR et P. COLLIN; *RDP* 2000, p. 1825, obs. A. GARAY et P. GONI; *RTDH* 2001, p. 1207, obs. G. GONZALEZ.

25. Art. 19-2 II de la loi de 1905 créé par l'article 71 de la loi du 24 août 2021.

26. Art. 70 de la loi du 24 août 2021, complétant l'article L. 1311-2 CGCT; sur la jurisprudence récente: CE, 10 févr. 2017, n° 395433, *Ville de Paris: Lebon*.

27. Art. 70 de la loi du 24 août 2021, modifiant l'art. L. 2252-4 CGCT.

28. Pour certains elles sont culturelles: V. E. TAWIL, *Cultes et congrégations*, Paris, Dalloz, 2019, p. 125 et les auteurs cités; pour P.-H. PRÉLOT, les « diocésaines sont les "culturelles" de l'Église catholique », in F. MESSNER (dir.), *Dictionnaire Droit des religions*, Paris, CNRS Éditions, 2010, p. 88; pour d'autres non: pour P. DELVOLVÉ, art. cit., elles peuvent être seulement qualifiées de « para-culturelles ». L'Administration les considère comme des culturelles et d'ailleurs elles bénéficient, comme elles, de la grande capacité juridique. Cependant, cette situation résulte d'un accord international avec le Saint-Siège, ce qui fait son originalité (E. TAWIL, *op. cit.*).

29. On entend par association « mixte », une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, mais qui exerce certaines activités culturelles (accessoirement et/ou occasionnellement): cérémonies religieuses, entretien de ministres du culte, etc.

30. Nouvel art. 4-2 de la loi du 2 janvier 1907 (art. 74 de la loi). Modalités décrites par l'article 5 du décret n° 2021-1789 du 23 décembre 2021 précité.

Le constat de la complexité de ce tissu associatif pour l'exercice du culte a été fait par la doctrine<sup>31</sup> et la Commission européenne des droits de l'homme a pu relever, dans un contexte il est vrai particulier, qu'elle n'apercevait « aucune justification objective et raisonnable de maintenir un système qui défavorise à un tel degré les associations non-cultuelles », ce qui constitue une discrimination dans l'exercice de la liberté d'association<sup>32</sup>. Cette situation complexe issue, paradoxe de l'Histoire, de velléités séparatistes de l' glise catholique, perdue, mais le texte procède à un alignement du régime des diverses associations ayant un objet cultuel et Pierre Delvolvé se demande « si, sans que cela soit explicitement dit, l'idée générale n'était pas qu'une association qui a pour objet, exclusivement ou partiellement, l'exercice public d'un culte (et non pas seulement son soutien) ne devrait avoir pour statut celui d'association cultuelle de la loi de 1905<sup>33</sup> ». La réponse semble évidente tant les contraintes deviennent pesantes sans trop de contreparties. Rien n'empêchera par ailleurs les associations de la loi de 1905, toujours cantonnées à « l'exercice exclusif du culte » de former des associations de la loi de 1901 pour leurs autres activités et il faudra continuer à veiller à l'étanchéité du mur dressé entre leurs diverses activités. L'objectif est d'intégrer l'islam encore organisé dans le cadre de la loi 1901 dans le régime des cultes de la loi de 1905, en pariant sur une meilleure organisation du culte musulman sous la forme d'associations cultuelles et d'une union d'associations cultuelles à l'instar des autres cultes (catholiques, protestants, juifs). Le gouvernement et le législateur espèrent ainsi mettre fin au pouvoir des fédérations qui sont pour la plupart sous tutelle d' tats étrangers. Le nouveau schéma d'organisation nationale du culte musulman pour pallier la paralysie du CFCM et sur laquelle réfléchit le FORIF (Forum de l'islam de France) devrait aussi y contribuer. Pas sûr que cette énième tentative de modeler un islam en France à l'image autant que possible des autres cultes traditionnels y parvienne...

31. Par ex., P.-H. PRÉLOT, art. cit., p. 88 (« on pourrait imaginer dispositif plus simple »).

32. CEDH, rapp., 6 juill. 1994, n  14635/89, *Union des athées c. France*,   78.

33. Art. cit. En excluant les associations dont l'objet est seulement le soutien à l'exercice public d'un culte, l'auteur entend préserver la spécificité des diocésaines et, donc, le « séparatisme » catholique.

## 2. LES CULTES DANS L'ŒIL SCRUTATEUR DE *BIG BROTHER* : LA RIGUEUR AFFICHÉE

Ces quelques points positifs, néanmoins perçus par beaucoup comme contraignants<sup>34</sup>, n'effacent pas la lourdeur des contraintes nouvelles qui pèsent sur les associations ayant un objet culturel. Elles sont nombreuses (2.1) et certaines ne sont pas sans interroger les atteintes directes ou indirectes à l'espace des libertés d'association et/ou de religion (2.2).

### 2.1. DES CONTRAINTES À FOISON

Ces contraintes ont été largement détaillées par ailleurs, mais on peut en dresser une liste indicative que Prévert ne renierait pas :

- L'obligation de définir dans les statuts les modalités de recrutement des ministres du culte mais, clarification et assouplissement résultant de l'avis du Conseil d'État, seulement « lorsqu'elle [l'association] y procède » (art. 19 al. 4 de la loi 1905 – art. 68 de la loi).
- Le quasi-alignement des associations de la loi de 1901 sur les contraintes pesant sur les cultuelles (art. 4 al. 3, nouvel art. 4-1 de la loi du 2 janvier 1907 – art. 73 et art. 75-79 de la loi). Cet alignement concerne essentiellement le contrôle du financement des cultes organisé dans le cadre de la loi de 1901 et l'alourdissement des obligations comptables de ces associations. Par exemple, désormais soumises à certaines dispositions de l'article 21 de la loi de 1905 (nouvel art. 4-1 de la loi 1907), elles doivent établir des comptes annuels « de sorte que leurs activités en relation avec l'exercice public d'un culte constituent une entité fonctionnelle présentée séparément » et assurer « la certification de leurs comptes » en cas de délivrance de documents ouvrant droit à réduction d'impôts si elles reçoivent des subventions publiques pour un montant supérieur à 23 000 euros ou si leur budget annuel dépasse 100 000 euros<sup>35</sup>. En cas d'appel « à la générosité publique », elles « établissent un compte d'emploi

---

34. Notamment le régime déclaratif dont on a pu par ailleurs souligner que « toutes les préfectures ne sont pas véritablement en mesure d'examiner l'ensemble des déclarations et de vérifier qu'elles correspondent bien à la pratique des associations cultuelles concernées » (M. PHILIP-GAY, art. cit.). Il pourrait en résulter des situations de discrimination indirecte puisqu'on imagine bien sur quelles associations cultuelles les préfectures vont se pencher...

35. D. n° 2021-1789, 23 déc. 2021, pris pour l'application de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes, art. 4.

annuel des ressources ainsi collectées lorsque leur montant excède 50 000 euros<sup>36</sup> ». Comme le soulignait le Conseil d'état, le texte comprend « un ensemble très significatif de contraintes nouvelles de gestion » et « s'agissant des conséquences des nouvelles mesures imposées aux associations mixtes en ce qui concerne leur organisation [...] l'étude d'impact ne donne aucune indication sur les effets concrets de la réforme et son coût<sup>37</sup> ».

- Une vigilance particulière par rapport à toute source de financement de l'étranger (nouvel art. 19-3 I de la loi 1905 – art. 77 de la loi – applicable aussi aux associations 1901 ; nouvel art. 910-1 du Code civil – art. 78 de la loi ; nouvel article 17-1 de 1905 pour les associations cultuelles en cas d'aliénation<sup>38</sup>).
- Une omniprésence du contrôle de l'autorité préfectorale aux divers stades de la naissance et du fonctionnement de l'association.
- Plusieurs dispositions nouvelles de la police des cultes peuvent aussi affecter le fonctionnement des associations, par exemple l'interdiction pour une personne condamnée pour actes de terrorisme de diriger ou d'administrer une association cultuelle pendant 10 ans, 5 ans en cas de provocation à des actes de terrorisme (nouvel art. 36-2 de la loi 1905 également applicable aux associations de 1901 – art. 86 de la loi) ou encore la fermeture temporaire d'un lieu de culte pour une durée maximale de 2 mois en cas de propos, idées, théories ou activités qui provoquent «   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 » (nouvel art. 36-3 de la loi 1905 – art. 87 de la loi). Ce dernier point consolide l'inscription de la sanction de fermeture temporaire des lieux de culte dans le droit commun. Alors que le Code de la sécurité intérieure (art. L. 227-1) associe cette sanction, d'une durée maximale de 6 mois, « aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme », l'article 36-3 de la loi de 1905 en élargit le champ d'application, mais pour une durée maximale de 2 mois, à la provocation ou l'encouragement à la haine ou à la violence déconnectés de visées terroristes. Une anomalie toutefois doit être signalée. Le nouvel article 36-3 de la loi de 1905 ne semble pas applicable aux associations de la loi de 1901 cr ees en application de la loi du 2 janvier 1907. En effet, l'article 4 nouveau

---

36. *Ibid.* art. 3.

37. CE, avis, 3 déc. 2020, précit., p. 43.

38. D. n  2021-1812, 24 déc. 2021, relatif à la tenue par certains organismes d'un état séparé des avantages et ressources provenant de l'étranger.

de cette loi qui soumet ces associations à certaines dispositions de la loi de 1905, comme on l'a vu, ne renvoie pas à son article 36-3. Applicable aux seules associations culturelles, cette disposition manque donc son objectif puisqu'elle exonère les associations à objet culturel de 1901 de cette sanction, ce qui ne milite pas en faveur de leur conversion au statut de 1905. Situation ubuesque s'il en est !

- Enfin on signalera un fort alignement du droit local alsacien-mosellan, qui conserve bien entendu ses spécificités<sup>39</sup>, sur les nouvelles obligations comptables, les ressources provenant de l'étranger et les diverses sanctions administratives et pénales (art. 74 de la loi).

## 2.2. DES INTERROGATIONS VERTIGINEUSES

La première interrogation concerne *l'obligation de prévoir dans les statuts* « l'existence d'un organe délibérant qui a notamment pour compétence de décider [...], lorsqu'elle y procède, du recrutement par l'association d'un ministre du culte ». Cette formulation devrait préserver la désignation ressortissant à une autorité ecclésiastique, comme les catholiques s'il leur prenait l'envie d'endosser le statut de 1905<sup>40</sup>. Il s'agirait, avec cette disposition, principalement « de protéger les associations contre d'éventuelles prises de contrôle par une minorité, et d'assurer une meilleure information de leurs membres [...] sur le recrutement de leurs officiants<sup>41</sup> ». Outre le fait que l'association n'est pas tenue de procéder elle-même à ce recrutement (ce qui pose la question de l'organe ou de l'institution compétente pour le faire), une première difficulté réside dans l'indéfinition de la notion de « ministre du culte » et de son statut<sup>42</sup>. La deuxième tient à la réalisation de l'objectif visé qui pourrait, dans certains cas, nécessiter une ingérence de l'État en cas de conflit interne. La jurisprudence de la Cour européenne interdit à l'État de privilégier l'unité forcée d'une communauté, ce qui est en complet accord avec le principe du pluralisme. Dans une affaire *Serif*, la Cour a souligné

39. Cons. const., 21 févr. 2013, n° 2012-297 QPC, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité*: AJDA 2013, p. 1108, note E. FOREY; RFD const. 2013, p. 707, note G. GONZALEZ.

40. *Contra* P. DELVOLVÉ, art. cit., pt 9. L'évêque nomme le titulaire d'une cure.

41. CE, avis, 3 déc. 2020, précit., pt 72.

42. J.-M. WOEHRLING, « Statut des ministres du culte et droit français », *Revue du droit des religions*, n° 8, 2019, p. 75. L'auteur souligne que « la vision française tend à imaginer des sortes de prêtres musulmans, que seraient les imams, alors que ces derniers correspondent à des traditions et à des fonctions tout à fait différentes. [...] plutôt que sur le statut des "ministres du culte", il faudrait s'interroger sur les règles juridiques applicables aux "agents des organisations religieuses" » (*ibid.*, p. 78-79).

que « le requérant avait le soutien d'au moins une partie de la communauté musulmane de Rhodope » et « punir une personne au simple motif qu'elle a agi comme chef religieux d'un groupe qui la suit volontairement ne peut toutefois guère passer pour compatible avec les exigences d'un pluralisme religieux dans une société démocratique<sup>43</sup> ». Surtout, elle énonce le principe selon lequel, « dans une société démocratique, l'état n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communautés religieuses demeurent ou soient placées sous une direction unique<sup>44</sup> ». La Cour souligne « que des tensions risquent d'apparaître lorsqu'une communauté, religieuse ou autre, se divise, mais c'est là l'une des conséquences inévitables du pluralisme » et « le rôle des autorités en pareilles circonstances ne consiste pas à éliminer la cause des tensions en supprimant le pluralisme, mais à veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent les uns les autres<sup>45</sup> ». La Cour se veut ainsi très protectrice de l'autonomie des communautés religieuses et l'état doit y regarder à deux fois avant d'intervenir en cas de situation schismatique.

D'un autre côté, la loi n'apporte pas de solutions à la question clé de la formation des imams exerçant en France, où la gestion de l'islam demeure largement consulaire sur la base d'accords bilatéraux favorisant le détachement d'imams formés dans leur pays d'origine et dotés dans ce pays d'un statut de fonctionnaires. Cette situation nuit à la volonté de générer un cadre juridique favorisant l'intégration des musulmans. La mécanique contractuelle mise en place à partir de la Charte des principes de l'islam de France, présentée en janvier 2021, et qui devait être complétée par la création d'un Conseil national des imams dont le rôle serait de contrôler leur recrutement et leur formation dans le respect des valeurs républicaines s'est gripp e, toujours polluée par les conflits et la concurrence entre les diverses influences nationales. L  encore le FORIF devrait faire des propositions.

La deuxième interrogation concerne *le paysage associatif français de l'exercice des cultes* singulièrement complexe. La loi incitera-t-elle les associations mixtes à se convertir au statut des cultuelles de la loi de 1905 ? On rappellera que l'inapplication (en l'état) du nouvel article 36-3 de la loi de 1905 aux associations de la loi de 1901 peut constituer un frein à cette conversion. La diversité des régimes demeure, mais force est de constater que, au nom de la liberté d'association, il ne peut en aller autrement. Comme l'a souligné le

---

43. CEDH, 14 déc. 1999, n  38178/97, *Serif c. Gr ce*, § 52.

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*, § 53. Jurisprudence confirmée : CEDH, Gde ch., 26 oct. 2000, n  30985/96, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* ; CEDH, 16 déc. 2004, n  39023/97, *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgarie*.

Conseil constitutionnel, la liberté d'association « ne s'oppose toutefois pas à ce que des catégories particulières d'associations fassent l'objet de mesures spécifiques de contrôle de la part de l'État en raison notamment des missions de service public auxquelles elles participent, de la nature et de l'importance des ressources qu'elles perçoivent et des dépenses obligatoires qui leur incombent<sup>46</sup> ». De son côté, la Cour européenne juge que « la conclusion d'accords entre un État et une Église donnée prévoyant un statut fiscal spécifique en sa faveur ne s'oppose pas, en principe, aux exigences découlant des articles 9 et 14 de la Convention dès lors que la différence de traitement s'appuie sur une justification objective et raisonnable et qu'il est possible de conclure des accords similaires avec d'autres Églises qui en exprimeraient le souhait<sup>47</sup> ». Mais on peut légitimement se demander si alourdir à ce point les mesures de contrôle sur toutes les associations en raison de leur objet partiellement ou complètement culturel<sup>48</sup> n'apparaît pas disproportionné pour certaines d'entre elles qui n'exercent, bien entendu en régime de laïcité, aucune mission de service public, à qui n'incombe aucune dépense obligatoire et, donc, au seul critère de l'importance des ressources qu'elles perçoivent. De ce point de vue, les seuils fixés par le décret en Conseil d'État<sup>49</sup> pour imposer des règles strictes de gestion comptable semblent raisonnables, mais, comme il l'avait lui-même noté dans son avis, les interrogations sur les effets concrets et les coûts générés par ces nouvelles règles de gestion sur les associations mixtes demeurent<sup>50</sup>, au risque d'obérer, peut-être, leur caractère proportionné.

*Le contrôle sur les ressources provenant de l'étranger.* La Cour de justice de l'Union européenne veille à préserver le principe de la libre circulation des capitaux (art. 63 TFUE) au regard des « restrictions » imposées entre les États membres<sup>51</sup>, mais aussi entre États membres et pays tiers<sup>52</sup>. On sait que

46. Cons. const., 20 juill. 2000, n° 2000-434 DC : D. 2001, p. 1839, obs. D. RIBES ; RDP 2000, p. 1542, note F. LUCHAIRE ; RFD const. 2000, p. 833, note D. RIBES et 2001, p. 95, note A. PARIENTE.

47. CEDH, déc. 14 juin 2001, n° 53072/79, *José Alujer Fernandez et Rosa Caballero Garcia c. Espagne*.

48. Les associations de la loi de 1901 peuvent avoir pour seul objet l'exercice d'un culte, soit qu'elles ne souhaitent pas se soumettre aux contraintes de la loi de 1905 (cette résistance est aujourd'hui amoindrie par le nivellement opéré par la nouvelle loi), soit qu'elles n'en remplissent pas les conditions, par ex. au vu du critère changeant de l'ordre public ou encore du respect des règles d'organisation du culte en question, notamment en situation de schisme. V. E. TAWIL, *op. cit.*, p. 177.

49. D. n° 2021-1789 précit.

50. CE, avis, 3 déc. 2020, précit., p. 43.

51. CJUE, 22 oct. 2013, n° C 105/12 à C 107/12, *Essent e. a.*, § 39.

52. CJUE, 18 janv. 2018, n° C 45/17, *Jahin*, §§ 19 à 21.

le droit de l'UE « ne permet pas un régime d'autorisation préalable pour les investissements directs étrangers qui se limite à définir de façon générale les investissements concernés comme des investissements de nature à mettre en cause l'ordre public et la sécurité publique, de sorte que les intéressés ne sont pas en mesure de connaître les circonstances spécifiques dans lesquelles une autorisation préalable est nécessaire<sup>53</sup> ». Qu'en est-il du régime de « déclaration à l'autorité administrative » des avantages ou ressources provenant de l'étranger ( tat, personne morale, personne physique) ? L'arrêt de la grande chambre de la CJUE du 18 juin 2020 interpelle sur ce point. Concernant le régime déclaratif mis en place pour les sources de financement étrangères des organisations de la société civile en Hongrie, la Cour considère que, pris dans sa globalité, il « est de nature à entraver la libre circulation des capitaux » et ces mesures, « en stigmatisant ainsi ces associations et fondations [...] sont de nature à créer un climat de méfiance à leur égard, propre à dissuader des personnes physiques ou morales d'autres  tats membres ou de pays tiers de leur apporter une aide financière ». Rejetant les justifications avancées d'accroître la transparence financière des associations, d'ordre public et de sécurité publique, la Cour juge que « la Hongrie a introduit des restrictions discriminatoires et injustifiées à l'égard des dons étrangers accordés aux organisations de la société civile, en violation des obligations qui lui incombent au titre de l'article 63 TFUE ainsi que des articles 7, 8 et 12 [liberté d'association] de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>54</sup> ». Certes, le régime hongrois apparaît très intrusif, notamment par les obligations de publicité qu'il met en place. Les associations religieuses sont cependant expressément dispensées de ces obligations<sup>55</sup>.

Soumettre les seules associations religieuses à cette obligation renforce logiquement le risque d'un constat d'une mesure discriminatoire et la démonstration du caractère impérieux, selon la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, des motifs pouvant justifier une telle restriction à la libre circulation des capitaux. Dans le mécanisme de la loi du 24 août 2021, l'opposition de l'autorité préfectorale au bénéfice de ces avantages et ressources peut intervenir « lorsque les agissements de l'association bénéficiaire ou de l'un de ses dirigeants ou administrateurs établissent l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société » ou lorsque « constituent une menace de même nature

---

53. CJUE, 14 mars 2000, n  C-54/99, * glise de scientologie de Paris*.

54. CJUE, Gde ch., 18 juin 2020, n  C-78/18, *Commission c. Hongrie*, §§ 57-58.

55. M. PHILIP-GAY, art. cit.



les agissements de tout État étranger, organisme entité, personne [...] ou de l'un de ses dirigeants, administrateurs, constituants, fiduciaires ou bénéficiaires<sup>56</sup> ». La formule pour être reprise de la jurisprudence de la CJUE<sup>57</sup> n'en est pas moins vague et sujette à interprétations, surtout s'agissant d'associations religieuses et/ou d'États, organismes ou personnalités étrangères<sup>58</sup>. La charge de la preuve devrait en toute logique être lourde à porter. Par ailleurs, il faut aussi souligner que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme contrôle strictement l'ingérence de l'État lorsqu'elle « a menacé la pérennité, sinon entravé sérieusement l'organisation interne, le fonctionnement de l'association et ses activités religieuses, étant observé que les lieux de culte étaient eux-mêmes visés<sup>59</sup> ». La prudence est donc de mise quant à l'application potentiellement discriminatoire sur le fondement de la religion, et attentatoire aux libertés de religion et d'association, de cette nouvelle arme de dissuasion peut-être trop massive...

L'omniprésence de l'ingérence préfectorale, les mesures drastiques relevant de la police des cultes, notamment la « fermeture punitive des lieux de culte<sup>60</sup> », ne manqueront pas également de susciter de nombreux contentieux. Plus profondément, elles témoignent d'un changement de paradigme de la laïcité française car, comme cela a été relevé, « le problème du rôle de “contrôleur de la vie paroissiale” donné au représentant de l'État [...] va indéniablement à l'encontre du principe de séparation<sup>61</sup> ».

Si nombreuses sont les nouvelles mesures contraignantes pour les seules associations ayant un objet culturel qu'elles traduisent un net changement de paradigme du principe de séparation sur lequel est arc-bouté celui de laïcité. Empêtré dans le dilemme de préserver sa neutralité tout en renforçant son contrôle sur les associations à objet culturel, flirtant avec la violation du

---

56. Art. 19-3 III nouveau de la loi de 1905, art. 77 de la loi.

57. CJUE, 14 mars 2000, n° C-54/99, *Église de scientologie de Paris*, § 17; Gde ch., 18 juin 2020, n° C-78/18, *Commission c. Hongrie*, § 91.

58. Quels seront les critères retenus? Quid de l'influence des intérêts diplomatiques ou géopolitiques de la France? S'appuiera-t-on sur les listes relatives aux sanctions imposées par l'ONU ou par l'UE qui font l'objet d'une jurisprudence fournie notamment de la CJUE (depuis CJUE, Gde ch., 18 juill. 2013, n° C -584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P *Commission c. Kadi*), mais aussi de la CEDH (CEDH, Gde ch., 12 sept. 2012, n° 10593/08, *Nada c. Suisse*)...?

59. CEDH, 30 juin 2011, n° 8916/05, *Association Les Témoins de Jéhovah de France c. France*, § 54.

60. J. JEANNENEY, « La résurgence des fermetures punitives des lieux de culte », *RFDA* 2021, p. 519.

61. M. PHILIP-GAY, art. cit., p. 2084.

principe de non-discrimination, l'État peine à trouver le moyen d'endiguer les débordements politiques et religieux d'un islam fondamentaliste rétif aux principes républicains. Mais si un groupe, finalement assez marginal, est visé, tous les groupes religieux sont atteints par cette frénésie sécuritaire. Avec quel résultat ? Le Conseil d'État s'interrogeait fort justement « 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<sup>62</sup> ». Si tel était le cas, cette réforme législative pénaliserait plus les bons élèves que les mauvais...

---

62. CE, avis, 3 déc. 2020, précit., pt 72.