



FÉDÉRATION NATIONALE DE LA LIBRE PENSÉE

Membre de
l'Association Internationale de la Libre Pensée (AILP)

10/12 rue des Fossés-Saint-Jacques 75005 PARIS

Tél. : 01 46 34 21 50

libre.pensee@wanadoo.fr – <https://www.fnlp.fr>

NOTE

LE PROJET DE LOI CONFORTANT LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE : DISPOSITIONS AYANT TRAIT AUX CULTES

Le projet de loi n° 3649 confortant le respect des principes de la République adopté par le Conseil des ministres le 9 décembre 2020 comporte un titre II intitulé « *garantir le libre exercice du culte* » et divisé en deux chapitres, eux-mêmes scindés l'un et l'autre en deux sections. Cette partie du texte comprend dix-neuf articles sur un total de cinquante-et-un, auxquels il convient de joindre les articles 45 des dispositions transitoires et 47 de celles relatives à l'outre-mer. Elle représente ainsi plus de 40 % du projet de loi et modifie les lois du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public du culte, les codes civil et pénal applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et, accessoirement mais significativement, le code de l'urbanisme¹.

L'examen du texte appelle trois séries d'observations. D'une part, sous couvert d'amélioration des conditions de leur financement, il vise à étendre l'objet des associations cultuelles, à leur imposer une obligation de déclaration préalable pour bénéficier des avantages qui leur sont consentis et à les soumettre à un contrôle de leurs financements venant de l'étranger. D'autre part, il tend à imposer aux associations de droit commun assurant l'exercice public du culte en application de la loi du 2 janvier 1907 les principales obligations pesant sur les associations cultuelles sans leur donner accès aux avantages consentis en faveur de ces dernières et à créer, au surplus, une procédure de vérification par l'administration de la conformité des statuts de certains groupements relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 avec l'activité réellement exercée si celle-ci comporte un volet religieux présumé. Enfin, il propose d'introduire un nouveau régime de fermeture des lieux de culte et d'aggraver celui des peines applicables aux auteurs d'infractions en matière de police des cultes.

*

L'extension de l'objet et la procédure de déclaration des associations cultuelles

En 1901, le législateur consacre la pleine liberté d'association. Tout groupement de fait est légal. Lorsque ses membres déposent les statuts qui les unissent auprès de l'administration, l'association acquiert

¹ Le projet de loi propose au législateur d'introduire un 5° à l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme étendant le droit de préemption urbain des communes et celui qu'elles exercent dans le cadre des zones d'aménagement différé ou des périmètres provisoires aux immeubles ou ensemble de droits sociaux « *Au profit des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local.* » Ce serait évidemment un avantage très important pour ces personnes morales de droit privé.

la personnalité juridique en sorte qu'elle peut notamment conclure des contrats et ester en justice. Les formalités exigées sont réduites : il suffit aux intéressés de donner une dénomination à leur association, de préciser son objet et de fixer son siège.

En 1905, la majorité du Bloc des Gauches garantit à tous les citoyens la liberté absolue de conscience qui comporte celle d'exercer un culte dans les limites des exigences de l'ordre public. À cette fin, le législateur opère la séparation des Églises et de l'État qui « *ne reconnaît, ne subventionne ni ne salarie aucun culte* ». Il supprime notamment le budget des cultes et confie le soin d'assurer l'exercice public du culte à des associations spécifiques à objet unique, insusceptibles d'être subventionnées, soumises à des obligations spéciales mais bénéficiaires d'avantages propres.

L'Église catholique a contesté violemment ce schéma rationnel en refusant de constituer des associations cultuelles si bien que les pouvoirs publics, par la loi du 2 janvier 1907, ont dû adapter le dispositif initial en autorisant des personnes physiques et des associations de droit commun à assurer l'exercice public du culte. D'ailleurs, l'Église romaine a également repoussé cette formule : il a fallu attendre le compromis noué en 1923² entre le Saint-Siège et la République française pour qu'elle consente à créer des associations diocésaines à partir de 1924, de fausses cultuelles - « *le service divin* » reste de la compétence exclusive de l'évêque et échappe totalement à la diocésaine - bénéficiant néanmoins des avantages consenties en faveur de ces dernières.

Le projet de loi amplifie le processus de rapprochement partiel du régime juridique applicable aux associations cultuelles et de celles relevant des lois des 1^{er} juillet 1901 et 2 janvier 1907 tout en soumettant les premières à des contrôles plus importants de l'administration.

A- L'extension implicite de l'objet des associations cultuelles

L'article 26 du projet de loi, qui propose de réécrire l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, réaffirme l'unicité de l'objet des associations cultuelles : « *Les associations cultuelles ont exclusivement pour objet l'exercice d'un culte.* » Cependant, le nouvel article 19-2 de cette loi ayant trait à leur financement prévoit qu'elles pourraient « [...] *posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit, sans préjudice des dispositions des 2° et 3° de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.* »

Il suit de ces dispositions qu'une association cultuelle, au prétexte d'élargir ses sources de financement, pourrait avoir un véritable second objet : la gestion immobilière de biens non grevés d'affectation cultuelle ou de charges pieuses, issus de libéralités consenties en leur faveur par voie testamentaire ou acte de donation. Si la loi est votée en l'état, une association cultuelle serait en effet fondée à assurer, d'un côté, l'exercice public du culte, de l'autre, la gestion d'un patrimoine immobilier de rapport étranger à toute finalité cultuelle. Il est certain que cette mesure constituerait pour l'association cultuelle un levier pour doper ses recettes. Mais elle lui ouvrirait également d'autres possibilités. Ainsi, rien n'interdirait, semble-t-il, à une association cultuelle d'user d'un immeuble acquis par legs ou donation à d'autres fins que le culte sans forcément le louer. Elle pourrait y tenir sans difficulté des activités culturelles, voire politiques par exemple.

À cet égard, trois observations s'imposent. D'une part, les associations cultuelles seraient placées sur le même plan que les associations de droit commun qui peuvent elles aussi, aux termes de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 « *b) Posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit.* » Le processus de rapprochement entre les deux types de groupement, préconisé notamment par le rapport Machelon de 2005,

² Voir avis du Conseil d'État du 13 décembre 1923.

serait ainsi sérieusement amorcé au détriment des intentions du législateur exprimées en 1901 et 1905. D'autre part, le projet de loi va au-delà de ce qu'avait autorisé la loi du 25 décembre 1942 du gouvernement de Vichy : à la différence de celle-ci, il supprime l'usage culturel grevant les libéralités. Enfin, il importe de rappeler que le nouvel article 19-2 de la loi du 9 décembre 1905 reprend, pour l'essentiel, les dispositions de l'article 38 du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC). Définitivement adoptée le 10 août 2018, la loi ESSOC ne comporte plus ces dispositions, rejetées par la représentation nationale.

B- La création d'une procédure préalable de déclaration des associations culturelles

Actuellement, conformément à l'article 18 de la loi du 9 décembre 1905, les associations culturelles se constituent librement et acquièrent une pleine capacité juridique dans les conditions prévues aux articles 5 et suivants de celle du 1^{er} juillet 1901 applicables aux associations de droit commun : il leur suffit de se déclarer et de déposer leurs statuts auprès du préfet du département où elles ont fixé leur siège.

L'article 19-1, que l'article 27 du projet de loi entend introduire dans la loi du 9 décembre 1905, les soumettrait à une formalité supplémentaire. Elles seraient tenues non seulement de se faire connaître auprès de l'administration mais de « [...] déclarer [leur] qualité culturelle au représentant de l'État dans le département, sans préjudice de la déclaration prévue à l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. » Elles appuieraient cette seconde déclaration, que nous qualifierons par commodité de spéciale, d'un certain nombre de justifications donnant au préfet tous les moyens d'en apprécier le bien fondé. Dans les deux mois suivant le dépôt de cette déclaration spéciale, l'autorité administrative pourrait s'opposer à la demande du groupement concerné, naturellement sous le contrôle du juge administratif saisi par le déclarant, le cas échéant, d'un recours pour excès de pouvoir. Au surplus, la déclaration spéciale devrait être renouvelée tous les cinq ans, ce qui conférerait un caractère révocable au régime juridique d'association culturelle.

Le droit d'opposition accordé à l'administration aurait un double effet. Lorsque celle-ci l'exercerait, *ab initio* ou lors d'un renouvellement quinquennal, l'association relèverait alors du seul droit commun résultant de la loi du 1^{er} juillet 1901 et se verrait fermer l'accès aux avantages attachés au régime juridique spécifique des associations culturelles. Pour mémoire, ces avantages sont importants : réduction de l'impôt sur le revenu des donateurs à concurrence de 66 % du montant des dons manuels versés par eux en leur faveur, en application de l'article 200 du code général des impôts (CGI) ; exonération de taxe à la valeur ajoutée (TVA) sur les prestations de service aux fidèles, conformément au 9^o du 4 de l'article 261 du CGI ; exonération de droits de mutation sur les libéralités en application du 10^o de l'article 795 du CGI ; exonération de taxe foncière conformément au 4^o de l'article 1382 du CGI ; possibilité de bénéficier d'un bail emphytéotique administratif (BEA) dans les conditions prévues à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales³.

Dans l'hypothèse où le projet de loi serait adopté en l'état sur ce point, un décret en Conseil d'État fixerait les modalités d'application de ces nouvelles dispositions et sa date de publication déterminerait l'entrée en vigueur de l'article 19-1 nouveau de la loi du 9 décembre 1905. Conformément à l'article 45 du projet de loi explicitant les mesures transitoires, dans l'année qui suit cette date, les associations culturelles déjà constituées seraient tenues de se conformer au régime de la déclaration spéciale et de son renouvellement. Il en résulterait que toutes les associations culturelles existantes devraient se déclarer comme

³ Le juge administratif réserve expressément le bénéfice des BEA aux seules associations culturelles. Voir CE, 10 février 2017, *Société des Habous*, n° 395433.

telles dans ce délai, à défaut de quoi elles ne bénéficieraient plus des avantages sus-énoncés. Sur le plan administratif, ces dispositions entraîneraient pour les services préfectoraux une charge de travail supplémentaire pas totalement anodine.

Même dans sa rédaction atténuée par rapport à sa version immédiatement antérieure, le projet de loi pose une difficulté juridique sérieuse au regard des principes de liberté d'association, garantie par la loi du 1^{er} juillet 1901 de valeur constitutionnelle⁴, et de non reconnaissance des cultes, prévue à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905. Dans son avis du 3 décembre 2020, le Conseil d'État avait estimé que l'instauration d'un constat préalable par l'administration de la qualité culturelle d'une association ne portait pas en elle-même atteinte à la liberté de culte mais constituait tout de même une « *procédure d'agrément s'approch[ant] d'un régime d'autorisation* », donc de reconnaissance. Le gouvernement a tenu compte de cette remarque et a retenu en tous points la proposition du Conseil. Il n'en demeure pas moins que le dispositif de la déclaration spéciale assortie d'un droit d'opposition de l'administration, bien que plus souple que celui de l'agrément préalable systématique, s'apparente tout de même à un système d'autorisation tacite, acquise seulement au terme du délai de deux mois pendant lequel le préfet pourrait refuser le statut d'association culturelle.

C- L'introduction d'un contrôle des financements venant de l'étranger

L'introduction d'un contrôle des financements accordés aux cultes par des personnes morales étrangères ou des États étrangers vise principalement l'islam et s'inscrit, implicitement mais nécessairement, dans un ensemble de mesures tendant à tarir le soutien matériel à l'islamisme, regardé comme une source du terrorisme, bien que l'exposé des motifs du projet de loi emploie un langage moins brutal : « *L'objectif de cet article est, par un mécanisme de transparence à l'égard de l'administration, de réduire les capacités d'influence et de mainmise d'acteurs étrangers sur les associations et leurs lieux de culte afin de pouvoir, le cas échéant, lutter contre toute forme de pression de leur part.* »

L'objectif poursuivi tient davantage du fantasme et du besoin d'attiser des braises prêtes à s'enflammer que d'une réalité sérieuse. L'organisme de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) consacre une part importante de son activité à la lutte contre le financement du terrorisme, en liaison avec les autres services de renseignement. En 2019, TRACFIN a opéré 1 190 signalements (472 notes à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ; 463 à la cellule ALLAT ; 55 à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ; 176 au parquet national antiterroriste (PNAT) ; 24 autres) et réalisé 455 actes d'investigation. De surcroît, les articles L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et financier donnent déjà à l'administration le pouvoir de geler des avoirs liés au terrorisme pendant une durée de six mois, renouvelable une fois⁵.

En dépit de l'existence de cet arsenal, l'article 35 du projet de loi entend introduire un nouvel article 19-3 dans la loi du 9 décembre 1905 aux termes duquel « *Toute association culturelle bénéficiant directement ou indirectement d'avantages ou de ressources versés en numéraire ou consentis en nature par un État étranger, par une personne morale étrangère, par tout dispositif juridique de droit étranger comparable à une fiducie ou par une personne physique non résidente en France est tenue d'en faire la déclaration à l'autorité administrative.* » Cette obligation concernerait toutes les sommes ou les aides en nature d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, dont l'inventaire devrait faire l'objet d'une annexe aux comptes

⁴ Voir Conseil constitutionnel, 16 juillet 1971, décision n° 71-44 DC.

⁵ Voir rapport annuel 2019 de TRACFIN, publié le 5 juillet 2020.

annuels. À défaut de la respecter, le contrevenant s'exposerait à une amende de 3 750 euros, susceptible d'être portée au quart de la somme versée ou de la valeur de l'aide en nature consentie.

En parallèle, l'administration se verrait reconnaître, au terme d'une procédure contradictoire, un droit d'opposition à l'utilisation des sommes concernées par leur destinataire « *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 [...]* » Elle disposerait du même droit « [...] *lorsque constituent une menace de même nature les agissements de tout État étranger, organisme, entité, personne ou dispositif mentionné au II, ou de l'un de ses dirigeants, administrateurs, constituants, fiduciaires ou bénéficiaires.* » L'opposition exercée par l'autorité administrative entraînerait pour l'association culturelle concernée l'obligation de restituer, dans les trois mois, les sommes en cause à la partie versante, sous peine d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros.

De même, l'article 36 du projet de loi entend introduire un article 910-1 dans le code civil aux fins de créer par exception au profit de l'administration un pouvoir d'opposition au libre recueil par les associations culturelles, les congrégations et les associations inscrites relevant du droit local d'Alsace-Moselle des libéralités consenties en leur faveur par des « *États étrangers, des personnes morales étrangères ou des personnes physiques non résidentes* » Le texte ne précise pas les conditions pouvant conduire l'administration à exercer ce droit qui, lorsqu'il s'appliquerait, priverait la libéralité de tout effet.

Au prétexte de lutter contre le séparatisme, pour employer le vocabulaire du président de la République, l'administration disposerait ainsi d'un pouvoir de contrôle du financement des cultes provenant de l'étranger, en lui-même légal, sauf à établir qu'il provient d'activités illicites. Lui serait également reconnu un droit d'opposition à l'utilisation des sommes concernées, non pas sur le fondement de l'origine frauduleuse, voire criminelle, des fonds en cause mais d'agissements imputables aux responsables de l'association culturelle ou, pire, d'États étrangers. Par exemple, les associations culturelles musulmanes financées, d'une manière ou d'une autre, par la Turquie deviendraient-elles, si le texte était adopté en l'état, les otages des tensions diplomatiques entre ce pays et la République française. Les perspectives de vente de matériel d'armement à l'Arabie Saoudite entraîneraient-elles, à l'inverse, une indulgence des autorités françaises quant à l'origine et à l'objet des aides consenties par ce pays aux associations culturelles qu'il influence ?

*

Les associations de droit commun et local à objet culturel : entre contrainte et contrôle

Comme cela a déjà été dit, l'ouverture par la loi du 2 janvier 1907 aux associations relevant de celle du 1^{er} juillet 1901 du droit d'assurer l'exercice public du culte résulte du refus de l'Église catholique de constituer des associations culturelles en 1906, à la différence des cultes minoritaires, protestant et israélite, qui ont immédiatement appliqué la loi du 9 décembre 1905, à l'avènement de laquelle ils avaient d'ailleurs contribué en appuyant l'action des libres penseurs en faveur de la séparation des Églises et de l'État. Nouveau venu dans le paysage religieux français, le culte bouddhiste, qui compte 1,3 million de fidèles⁶ et

⁶ Enquête VIAVOICE effectuée en 2019 pour le compte de l'Observatoire de la laïcité.

dispose d'un organe représentatif national, l'Union bouddhiste de France (UBF), est très majoritairement organisé sur le fondement d'associations culturelles⁷.

En revanche, conformément à la loi du 2 janvier 1907, les musulmans recourent massivement aux associations de droit commun pour assurer l'exercice public d'un culte par nature multiforme. L'imbrication très forte de l'objet culturel de l'association et de l'action culturelle qu'elle conduit en même temps explique ce choix. Parfois, notamment pour faciliter l'octroi d'aides publiques en faveur d'actions ne présentant pas un caractère cultuel, les musulmans constituent deux associations distinctes, l'une culturelle, l'autre relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901. C'est notamment le cas lorsqu'ils se réunissent dans des centres communautaires où se déroulent des activités très diverses. De surcroît, à défaut d'être un des cultes reconnus au titre du Concordat de 1801 et des articles organiques maintenus en vigueur dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle, ils sont contraints de recourir au régime de l'association inscrite de droit local.

Le projet de loi tend à imposer aux associations de droit commun et de droit local d'Alsace-Moselle assurant l'exercice public du culte certaines obligations financières et comptables pesant sur les associations culturelles ainsi que des sanctions découlant des infractions à la législation sur la police des cultes, sans leur donner en contrepartie un accès aux avantages légalement consentis à ces dernières. A cette fin, il prévoit d'introduire, pour garantir l'effectivité de ces contraintes nouvelles, une procédure administrative de vérification de la conformité de l'objet des groupements à l'activité exercée.

A- L'extension aux associations de droit commun et de droit local d'obligations légales et de sanctions applicables aux associations culturelles

Le I de l'article 30 du projet de loi reprend les dispositions de l'article 4 de la loi du 2 janvier 1907 en ce qu'il prévoit, d'une part, que « [...] l'exercice public d'un culte peut être assuré par voie de réunions tenues sur initiatives individuelles en vertu de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion [...] », d'autre part, que « L'exercice public d'un culte au sens des articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 peut également être assuré au moyen d'associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. » Néanmoins, le droit actuellement applicable évolue sur deux points.

En premier lieu, le I de l'article 30 vise à étendre, à la fois aux organisateurs individuels de réunions culturelles et aux associations de droit commun assurant l'exercice public du culte le régime aggravé des peines sanctionnant les infractions à la législation sur la police des cultes que le gouvernement souhaite instituer et que nous présenterons plus loin. Actuellement, les premiers et les secondes, susceptibles de voir engagée leur responsabilité pénale individuelle ou au titre des personnes morales à raison des faits constitutifs de contraventions ou de délits, sont simplement tenus de respecter les obligations énoncées à l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 : exemptés de la formalité préalable de déclaration prévue par l'article 8 de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion, il leur incombe, en effet, d'assurer la publicité de la réunion culturelle et de se soumettre à la surveillance de l'administration nécessaire à la préservation de l'ordre public. À l'avenir, leur seraient également applicables les obligations et les sanctions prévues aux nouveaux articles 34 à 36-1 (organisateur individuel) et 34 à 36-2 (associations) de la loi du 9 décembre 1905.

En second lieu, le II de l'article 30 vise à introduire un article 4-1 dans la loi du 2 janvier 1907 par lequel deviendraient opposables aux associations de droit commun assurant l'exercice public du culte celles de l'article 21 nouveau de la loi du 9 décembre 1905 (voir article 33 du projet de loi) : établissement de

⁷ Au moins deux tiers des associations bouddhistes assurant l'exercice public du culte relèvent des articles 4 et 19 de la loi du 9 décembre 1905.

comptes annuels (bilan, compte de résultat, annexe, état séparé dressant l'inventaire des financements étrangers) ; inventaire des lieux où elles organisent le culte ; présentation à toute demande de l'administration du budget de l'exercice en cours et des comptes ; certification des comptes en cas de financements venus de l'étranger ou lorsque le montant des subventions publiques reçues, bien que par nature sans rapport avec le culte, dépasserait un certain seuil ou encore lorsque le budget annuel atteindrait un minimum. Ces deux derniers critères, dès lors que l'exercice public n'est pas seul en cause, paraissent de nature à porter atteinte à la liberté d'association.

Avec le même souci, l'article 31 du projet de loi entend également introduire et rendre opposables aux associations inscrites assurant l'exercice public du culte dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, principalement musulmanes, les nouveaux articles 79-V dans le code civil local et 167-1 à 167-6 dans le code pénal local. Il vise à leur imposer certaines obligations statutaires, comptables et de contrôle des financements venus de l'étranger pesant sur les associations culturelles (articles 19, 19-3 et 21 nouveaux de la loi du 9 décembre 1905), à les soumettre à des principes de police des cultes opposables à ces dernières (caractère public des offices et interdiction des réunions politiques dans les lieux de cultes prévus aux articles 25 et 26 de la loi du 9 décembre 1905) et à leur rendre applicables les peines prévues en matière d'infraction à la législation sur la police des cultes (articles 34 à 36-2 nouveaux de la loi du 9 décembre 1905).

En définitive, le projet de loi propose d'étendre aux associations de droit commun agissant dans le cadre de la loi du 2 janvier 1907 et aux associations inscrites de droit local des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle diverses contraintes et sanctions auxquelles sont assujetties les associations culturelles non pas dans l'intention de rétablir le dispositif institué en 1901 et 1905, qui distinguait clairement le domaine général de la liberté d'association et le cas particulier des groupements appelés à assurer la liberté de culte dans un système politique fondé sur la séparation des Églises et de l'État, mais dans le dessein d'imposer un contrôle accru des musulmans. En effet, l'accroissement de ces contraintes et sanctions ne s'accompagne pas d'un accès aux avantages réservés aux seules associations culturelles, de sorte que le texte consacrerait un déséquilibre s'il était adopté en l'état.

B- La procédure de vérification de l'objet cultuel d'une association de droit commun

De manière à assurer l'effectivité des nouvelles obligations légales imposées aux associations de droit commun et de droit local alsacien ainsi que du nouveau régime de sanctions qui leur serait opposable en matière d'infraction à la législation sur la police des cultes, issus des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 ayant trait aux associations culturelles, le projet de loi envisage de donner un nouveau pouvoir de vérification du caractère cultuel de l'activité d'une association.

Le II de l'article 30 du projet de loi propose d'introduire un article 4-2 dans la loi du 2 janvier 1907 qui donnerait à l'administration le pouvoir de vérifier la conformité de l'objet d'une association de droit commun à son activité réelle. Il s'agirait de s'assurer qu'un groupement affichant une vocation étrangère à l'exercice public du culte n'assure pas celui-ci dans les faits afin de le contraindre à se soumettre aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905 applicables aux associations culturelles et étendues à celles de droit commun agissant dans le cadre de la loi du 2 janvier 1907. Il repose sur un système de mise en demeure, assorti d'une astreinte journalière : « *Lorsqu'il constate qu'une association accomplit des actes en relation avec l'exercice public d'un culte sans que son objet le prévoie, le représentant de l'État dans le département met en demeure l'association, dans un délai qu'il fixe, de mettre en conformité son objet avec ses activités. / À l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, le représentant de l'État dans le département peut, si*

l'association n'a pas satisfait à la mise en demeure, prononcer une astreinte d'un montant maximal de 100 euros par jour de retard. »

De même, l'article 31 du projet de loi poursuit une fin similaire en prévoyant d'introduire un article 79-VI dans le code civil local d'Alsace-Moselle, rédigé dans les mêmes termes que celui cité ci-dessus.

Si elles étaient adoptées, en dépit de leur apparente modération, ces dispositions contreviendraient, à certains égards, à la liberté d'association et conduiraient le représentant de l'État à se prononcer sur le caractère cultuel ou non de certaines activités. Or, cette appréciation ne va pas de soi, même en s'appuyant sur l'avis du 24 octobre 1997 du Conseil d'État pour lequel l'exercice d'un culte repose sur « *la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques* »⁸, c'est-à-dire sur la conjonction d'un élément subjectif, une croyance en une divinité, et d'un élément objectif, la pratique d'un rituel lors de cérémonies par les fidèles, comme l'indiquait le commissaire du gouvernement⁹, M. Arrighi de Casanova. À titre d'exemple, l'association culturelle musulmane de Fontainebleau-Avon a pour objet, selon le site de la commune d'Avon : « *Faire connaître l'Islam, sa culture et son histoire. / [Organiser des] Rencontres entre les différentes classes d'âge pour des fêtes et manifestations culturelles et religieuses.* » Cette association entre-t-elle ou non dans le champ d'application de la loi du 2 janvier 1907 ?

*

Fermeture des lieux de culte et aggravation des sanctions pénales

Au terme d'un long débat parlementaire d'une qualité exceptionnelle ayant non seulement opposé l'Église à la République mais suscité d'importantes divergences au sein du camp républicain, la majorité du Bloc des Gauches, entièrement soudée, adopte finalement la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État qui consacre la liberté absolue de conscience, fixe les règles pratiques pour la rendre effective et inscrit ainsi dans le droit positif le principe énoncé à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

Il s'agit donc d'un texte de liberté, élaboré dans le souci d'assurer la paix civile dans un moment où la société française connaît de très grandes tensions. En particulier, le pays vient de traverser l'affaire Dreyfus qui aurait pu emporter la République, menacée à la fois par de puissants secteurs de l'armée, très liés à l'Église, et le cléricalisme¹⁰, en dépit du Ralliement de certains catholiques, en 1892¹¹. Les braises de cette crise sont loin d'être éteintes lorsque la loi entre en vigueur : nombre de ministres du culte catholique s'opposent violemment à l'administration lorsqu'interviennent les inventaires en 1906 et l'Église romaine refuse de créer des associations culturelles. En dépit de ces conditions difficiles, les républicains jouent l'apaisement : ils prévoient en matière de culte un arsenal répressif léger ; ils modifient même sensiblement leur œuvre en adoptant la loi du 2 janvier 1907 qui permet d'assurer à chacun le libre exercice du culte en dépit de la rébellion catholique.

Alors que cet héritage issu d'une pensée universaliste, humaniste et libératrice a traversé les décennies, sans même que le régime national catholique de Vichy parvienne à le défigurer totalement, et bien que les affrontements religieux n'atteignent pas aujourd'hui le point d'incandescence des années 1890 et 1900, le projet de loi entend durcir très nettement les dispositions de la loi de 1905 ayant trait à la sanction

⁸ CE, Avis d'assemblée, 24 octobre 1997, *Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom*, n° 187122.

⁹ Le rapporteur public a remplacé le commissaire du gouvernement en 2009.

¹⁰ Ce n'est pas sans raison que Jean Jaurès parlait des « *généraux de jésuitières* ».

¹¹ Le Ralliement intervient après la publication de l'encyclique *Au milieu des sollicitudes* du pape Léon XIII.

des infractions en matière de police des cultes et même y introduire une fermeture administrative des lieux de culte.

A- La fermeture des lieux de culte

Actuellement, « *Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* », l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure (CSI)¹² donne au préfet le pouvoir de fermer, pour une durée maximum de six mois, un lieu de culte dans lequel « *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.* » Par elles-mêmes ces dispositions soulèvent déjà une difficulté en ce qu'elles peuvent justifier la fermeture d'un lieu de culte à raison de « *propos* », « *idées ou théories* » dépourvus de lien avec le terrorisme. Néanmoins, ce texte délimite assez clairement son champ d'application dès lors que l'objectif reste la prévention d'actes terroristes, une condition à remplir sur laquelle le juge administratif exerce un entier contrôle.

Alors que la loi du 9 décembre 1905, soucieuse en toutes circonstances de garantir les libertés de conscience et de culte, ne comporte aucune disposition ayant trait à la fermeture des lieux de culte, l'article 44 du projet de loi propose d'y introduire, à cette fin, un article 36-3 tout à fait inquiétant : « *Le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut 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 encourager cette haine ou cette violence.* » Ce pouvoir s'étendrait également aux « *locaux dépendant du lieu de culte dont la fermeture est prononcée sur le fondement du I et dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient utilisés pour faire échec à l'exécution de cette mesure.* » Apparemment similaires à ceux de l'article L. 227-1 du CSI, les termes du projet d'article 36-3 ont en réalité pour objet, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 3 décembre 2020 sans rien y trouver à redire¹³, de supprimer tout encadrement de la décision de fermeture puisque seuls suffisent à justifier celle-ci des « *propos* », « *idées ou théories* » provoquant à « *la haine ou à la violence* », notions à géométrie variable au moins pour la première. Au surplus, le délai au-delà duquel la décision administrative de fermeture pourrait être exécutée d'office serait particulièrement court : il serait fixé à quarante-huit heures. Enfin, la violation de la fermeture du lieu de culte pourrait donner lieu à de lourdes sanctions pénales : six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

Même si la décision administrative de fermeture serait précédée d'une procédure contradictoire et n'aurait d'effet que pour une durée maximum de deux mois, le projet de loi vise à mettre en cause l'exercice de la liberté de culte, qui n'est qu'un sous-ensemble de la liberté fondamentale de conscience ayant valeur constitutionnelle¹⁴, en l'absence de toute menace grave et imminente à l'ordre public ou à la sûreté des biens et des personnes. Il faut préciser que l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse réprime, par ailleurs, lourdement les auteurs de provocation à la haine ou à la violence et que l'article R. 625-7 du code pénal sanctionne l'incitation non publique à l'une ou à l'autre.

B- L'aggravation des peines pour infraction à la législation sur la police des cultes

¹² L'article L. 227-1 du CSI résulte de la codification de l'article 2 de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme par laquelle le gouvernement a introduit dans le droit commun l'essentiel des dispositions d'exception relatives à l'état d'urgence.

¹³ Le Conseil d'État a simplement demandé que soit retiré des motifs de fermeture celui de l'appel à la discrimination. Son vœu a été satisfait.

¹⁴ Voir Conseil constitutionnel, 23 novembre 1977, décision n° 77-87 DC.

En préambule, il importe de préciser que les sanctions pénales actuellement prévues par la loi du 9 décembre 1905, des amendes pour l'essentiel, sont pratiquement inappliquées dans les faits¹⁵. Une réponse ministérielle du 17 novembre 1973 à la question écrite d'un parlementaire indiquait déjà, même dans le domaine de l'article 35 de la loi (délits de presse au sens de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881), qu'« [...] aucune poursuite judiciaire [n'avait] été engagée depuis de très nombreuses années [...] ». Le dernier épisode ayant défrayé la chronique en cette matière remonte à 2007 : l'association Act-Up a été condamnée à verser un euro de dommages et intérêts au recteur de Notre-Dame pour avoir tenu des propos jugés choquants dans l'enceinte de l'édifice cultuel, sur un fondement juridique d'ailleurs étranger à la loi du 9 décembre 1905.

L'article 37 du projet de loi reconduit l'application aux auteurs des contraventions de cinquième classe prévues aux articles 25 à 28 du titre V relatif à la police des cultes de la loi du 9 décembre 1905 l'amende légale de 1500 euros. En revanche, les articles 38 à 40 et 43 aggravent très sensiblement le régime des peines applicables aux auteurs d'infractions à la législation sur la police des cultes autres que celles visées aux articles 25 à 28.

L'article 38 du projet de loi tend à modifier l'article 31 de la loi du 9 décembre 1905 consacré à la condamnation des personnes « [...] *qui, soit par voies de fait, violences ou 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, l'auront déterminé 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.* » La peine encourue par les auteurs de ces faits est actuellement un emprisonnement de six jours à deux mois et/ou une amende de 1 500 euros. Elle serait portée à un an de prison et une amende de 15 000 euros.

L'article 39 du projet de loi vise à aggraver les peines actuellement prévues par l'article 35 de la loi du 9 décembre 1905 aux termes duquel « *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 sera rendu coupable sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, sans préjudice des peines de la complicité, dans le cas où la provocation aurait été suivie d'une sédition, révolte ou guerre civile.* » L'article 35 nouveau concernerait désormais les délits, sans rapport direct avec l'exercice public du culte et susceptibles d'être commis par quiconque dans l'édifice cultuel mais aussi ses abords, énoncés à l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 (provocation aux atteintes volontaires à la vie, à l'intégrité de la personne, aux agressions sexuelles, aux vols, à l'extorsion et à la destruction, à la dégradation et aux destructions volontaires dangereuses, aux délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, à la discrimination, à la haine et à la violence à raison des caractéristiques ou de choix des individus ; apologie des crimes contre l'humanité et de l'esclavage). Au lieu d'être passibles d'une peine de droit commun de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, les auteurs encourraient une privation de liberté de sept ans et une amende de 75 000 euros, sans bénéficier des garanties juridictionnelles propres aux délits de presse. Les « *cris et chants séditeux* » dans les lieux de culte seraient eux-mêmes passibles d'une peine aggravée : 3 750 euros d'amende au lieu de 1 500 euros. Le Conseil d'État dans son avis du 3 décembre 2020 a souligné la difficulté d'insérer de telles dispositions dans la loi du 9 décembre 1905 et préconisait de supprimer cette disposition du projet de loi pour s'en tenir au seul article 24 de la loi du 29 juillet 1881. Il n'a pas été entendu.

¹⁵ Ainsi, la Fédération nationale de la Libre Pensée (FNLP), qui a pourtant introduit de nombreux recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative afin de faire respecter l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, n'a jamais souhaité faire parallèlement condamner à l'amende les auteurs des violations de la loi.

L'article 40 du projet de loi tend à supprimer l'article 26 de la loi du 9 décembre 1905, aux termes duquel « *Il est interdit de tenir des réunions politiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte* » sous peine d'une amende de 1 500 euros, et à créer un article 35-1 qui, d'une part, étendrait aux abords de l'édifice cultuel cette interdiction, d'autre part, prohiberait l'organisation « *d'opérations de vote pour des élections politiques françaises ou étrangères* », enfin, fixerait la sanction pénale à un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, ce qui est particulièrement lourd.

En dernier lieu, l'article 43 du projet de loi propose d'introduire un article 36-2 nouveau dans la loi du 9 décembre 1905 en vue d'interdire à « *Toute personne condamnée pour l'une des infractions prévues aux articles 421-1 à 421-8 du code pénal [...]* », c'est-à-dire pour des actes en lien avec une entreprise terroriste, de diriger ou d'administrer une association culturelle.

En définitive, avec probablement un souci immédiat de gesticulation politique, le projet de loi transformerait un texte guidé par l'ambition d'assurer la paix civile en un texte animé, implicitement mais nécessairement, d'un esprit de confrontation avec le culte musulman.

*

Au terme de cet examen, il apparaît que le projet de loi poursuit deux grands objectifs en matière de régulation des activités culturelles dans le régime maintenu mais fragilisé de séparation des Églises et de l'État propre à la République française, au prix d'une forme de balkanisation du paysage associatif.

D'une part, si le projet de loi confortant le respect des principes de la République était adopté en l'état, il consacrerait un contrôle accru de la puissance publique sur les cultes (déclaration spéciale des associations culturelles assortie d'un droit d'opposition de l'administration ; élargissement implicite de leur objet en les autorisant à gérer un patrimoine immobilier libre de toute charge culturelle acquis par legs ou donation ; déclaration de leurs financements en provenance de l'étranger assorti d'un droit d'opposition de l'administration ; extension aux associations de droit commun agissant dans le cadre de la loi du 2 janvier 1907 ainsi qu'aux associations inscrites de droit local alsacien d'obligations légales à caractère statutaire et comptable ainsi que le régime de sanctions pénales pesant sur les culturelles sans leur donner parallèlement accès aux avantages consentis en faveur de ces dernières ; mise en demeure adressée aux associations de droit commun de mettre en conformité leurs statuts avec leur activité présumée culturelle, sous peine d'astreinte).

D'autre part, ce projet de loi aggrave très fortement le régime des sanctions pénales encourues par les auteurs d'infractions à la législation sur la police des cultes. Il va même jusqu'à alourdir les peines, déjà très importantes, que l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse prévoit d'infliger aux auteurs des délits qu'il énonce, sans qu'il soit par ailleurs indiqué que les intéressés bénéficieraient des garanties juridictionnelles généralement accordées par le juge en leur faveur.

Ce double dessein débouche sur un paysage associatif éclaté, comprenant des associations culturelles, des associations diocésaines regardées comme culturelles mais dépourvues de toute responsabilité en matière d'exercice public du culte, des associations de droit commun agissant dans le cadre de la loi du 2 janvier 1907 devant respecter l'essentiel des dispositions spéciales applicables aux culturelles mais privées des droits auxquels celles-ci accèdent ; enfin des associations de droit commun placées sous la double épée de Damoclès de la mise en demeure du préfet de mettre en conformité leur statut avec leur activité religieuse présumée et de l'éventuelle dissolution administrative, fondée sur les agissements individuels de leurs membres, que prévoient d'autres dispositions du projet de loi.

La FNLP ne peut que réitérer son opposition à toute modification de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, sauf si sa révision conduit à rétablir l'essentiel du cadre juridique en vigueur au 1^{er} janvier 1906, notamment par l'abrogation des dispositions issues de la loi du 25 octobre 1942, et à étendre son champ d'application aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ainsi qu'aux territoires d'outre-mer obéissant actuellement à des régimes juridiques spécifiques. Cela impliquerait d'imposer à l'Église catholique de constituer de véritables associations culturelles.