

# **Il faut toujours se méfier des lois obscures**

**Analyse critique de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021**

**confortant le respect des principes de la République**

**Jean-Michel DUCOMTE**

Il faut toujours se méfier des lois obscures. Et cette méfiance s'impose sans qu'il y ait à distinguer selon que leur obscurité résulte de la piètre qualité de leur rédaction ou tient à la volonté de ses rédacteurs de dissimuler les arrières pensées se cachant derrière le travail législatif. La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, confortant le respect des principes de la République, adoptée symboliquement 449 ans, jour pour jour, après les massacres de la Saint Barthélémy, fait, à cet égard figure de modèle. Elle est à l'exact opposé, tant en ce qui concerne les débats parlementaires qui en ont précédé l'adoption que dans sa rédaction, de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, dont elle fut souvent présentée comme une tentative d'actualisation. Clarté des prises de position et du texte finalement adopté en 1905, confusion des débats, parfois arrières pensées xénophobes, nécessité de tordre le cou à nombre de propositions de lois circonstancielles expressions d'impatiences conjoncturelles et, finalement, un texte rendu illisible tant il fait la part belle à la modification de codes ou de lois antérieures.

Et pourtant la symbolique mobilisée lors de l'annonce du projet de loi puis lors de son dépôt était riche de promesses. C'est le 4 septembre 2020, cent cinquante ans après que Léon Gambetta ait proclamé le rétablissement de la République depuis le balcon de l'hôtel de ville de Paris, à l'occasion d'une cérémonie de naturalisation de cinq ressortissants étrangers, que le Président de la République annonçait le dépôt d'un « projet de loi de lutte contre le séparatisme ». Le 2 octobre suivant, le Président de la République précisait sa pensée, de même que le calendrier de préparation et de dépôt du projet de loi dans un discours prononcé aux Mureaux, dans les Yvelines. Bien qu'il soit, désormais question d'un texte visant à lutter contre les séparatismes et non plus le séparatisme, le chef de l'Etat évoquait de façon expresse le séparatisme islamiste. Il ajoutait que l'objet du texte visait à « renforcer la laïcité et consolider les principes républicains ». Par ailleurs, il précisait que le projet serait présenté lors du Conseil des ministres du 9 décembre, date anniversaire la promulgation de la loi de 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. L'intitulé du projet de loi a évolué avant de recevoir son appellation définitive. « Projet de loi visant à lutter contre les séparatismes », il est devenu « Projet de loi confortant la laïcité et les principes républicains », puis « Projet de loi confortant les principes républicains ». Finalement, suivant en cela l'avis rendu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat en sa séance du 3 décembre 2020, le gouvernement retint de dénomination suivante : « Projet de loi confortant le respect des principes de la République ». Comportant 51 articles, le texte affichait une ambition certaine puisque l'essentiel des libertés fondamentales constitutives de l'identité républicaine des institutions françaises se trouvaient, à des degrés divers, concernées : libertés d'association, de conscience et de culte, de réunion, d'expression, d'opinion, de communication, liberté de la presse, libre administration des collectivités territoriales, liberté de l'enseignement, d'entreprendre, liberté contractuelle.

Au terme de débats, parfois confus, et au long des 103 articles du texte finalement voté<sup>1</sup>, 17 codes<sup>2</sup> étaient, à des degrés divers, modifiés de même que 13 lois importantes<sup>3</sup> dont les lois du 9 décembre 1905 et du 2 janvier 1907 relatives à l'organisation des cultes.

Le texte se divise en quatre titres. Le premier regroupe les dispositions visant à « garantir le respect des principes de la République » (articles 1 à 67), le deuxième celles destinées à « garantir le liberté de culte » (articles 68 à 88), le titre 3 regroupe des dispositions diverses (articles 89 et 90), enfin le titre 4 celles relatives à l'outre-mer (articles 91 à 103).

Certaines des dispositions de la loi renvoient à des décrets d'application destinés à en préciser les conditions de la mise en œuvre. Ainsi l'article 12 qui insère un article 10-1 dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 visant à imposer aux associations ou fondations sollicitant l'octroi d'une subvention la souscription d'un « contrat d'engagement républicain » a-t-il été précisé par un décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021<sup>4</sup>.

Seule omission, mais le législateur a-t-il, vraisemblablement, considéré que cela relevait de l'évidence, à aucun moment les « principes de la République » dont la loi est destinée à conforter le respect ne se trouvent définis. Aucune indication n'est fournie concernant les textes qui en exposent la substance. On peut dès lors supposer que ce sera souvent au juge administratif d'arbitrer et finalement de trancher entre des appréciations contradictoires des attitudes jugées non respectueuses des « principes de la République ».

Nous nous consacrerons essentiellement aux deux premiers titres de la loi, visant, le premier, à garantir le respect des principes de la République et le deuxième, à garantir le libre exercice des cultes.

## I- **La garantie de respect des principes de la République et des exigences minimales de la vie en société.**

Cette formule, à la fois vague et extensive, qui définit le contenu du titre premier de la loi, recouvre toute une série de préoccupations, pour certaines réitératives de dispositions préexistantes, pour d'autres, essentiellement déclaratives, pour d'autres encore restrictives de libertés fondamentales

1 Certains esprits malicieux n'ont pas manqué souligner que la loi avait été promulguée à l'occasion du 449<sup>e</sup> anniversaire des massacres de la Saint-Barthélemy.

2 Code de la sécurité intérieure, code général des collectivités territoriales, code de l'urbanisme, code de procédure pénale, code pénal, code du service national, livre des procédures fiscales, code général des impôts, code de commerce, code civil applicable dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle, code civil, code monétaire et financier, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, code de la sécurité sociale, code de la santé publique, code de l'éducation, code du sport.

3 Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sur la liberté d'association, loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public du culte, loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires, loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 sur la liberté de liberté de communication, loi n° 87-1987 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, loi n° 2001-321 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, loi n° 2020-776 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet

4 Par ordonnance en date du 11 août 2003 (requête

et, pour quelques-unes, utilement clarificatrices, même si l'on peut regretter quelques prudences de rédaction.

En cinq chapitres sont successivement évoquées les mesures destinées à renforcer le respect de la laïcité ainsi que de la neutralité des services publics, les obligations que devront respecter les associations, fondations ou fonds de dotations, les prescriptions visant les droits des personnes et le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes, les dispositions stipulées pour mieux lutter contre les discours de haine et les contenus illicites en ligne, les dispositions relatives à l'éducation et aux sports. On le verra, et ceci constitue peut-être la faiblesse majeure du texte, peu ou pas d'articles de principe susceptibles d'éclairer le texte voire de faciliter l'interprétation de ses dispositions. Certes, le substantiel exposé des motifs, permet de comprendre les raisons conjoncturelles qui ont suscité l'envie de légiférer ; peut-être la profusion de propositions de loi déposées aux cours des dernières années tant devant le Sénat que l'Assemblée nationale justifiait-elle que s'opère une clarification, il n'en reste pas moins vrai que le sentiment qui domine est celui d'un renforcement des contraintes stipulées au nom de l'ordre public et d'une limitation significative d'un certain nombre de libertés publiques.

#### **A- Les dispositions relatives au service public**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi qui stipule 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* ».

Derrière cette laborieuse rédaction se trouvent rappelés des principes, au premier rang l'égalité, desquels dérivent les deux autres, que la doctrine considère comme consubstantiels à l'idée même de service public<sup>5</sup>. L'égalité devant les activités publiques trouve sa source dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789<sup>6</sup>, précisée, en particulier, par le Préambule de la Constitution de 1946. Le Conseil d'Etat l'a consacrée comme principe général du droit<sup>7</sup> et le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion d'y faire, à diverses reprises, référence<sup>8</sup>.

Concernant le principe de neutralité ou, plus exactement, à l'obligation de neutralité, l'article 25<sup>9</sup> de la loi de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires tel que modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, l'impose aux agents publics, ce que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler à diverses reprises<sup>10</sup>. La loi du 24 août 2021 ajoute aux dispositions de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée l'obligation de respect, par les agents publics du principe de laïcité. Ce faisant, il

---

5 L. Rolland, Précis de droit administratif, Dalloz, 10<sup>e</sup> édition 1951

6 Articles 1 et 6

7 CE 9 mars 1951, Société des Concerts du Conservatoire. R 151.

8 Décision du 18 septembre 1986, Décision du 23 juillet 1996 concernant la loi relative à France Télécom.

9 Devenu article L 121-2 du code général de la fonction publique en vertu de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021

10 CE 8 décembre 1948, Dlle Pasteau, CE 3 mai 1950, Dlle Jamet et plus récemment CE 22 novembre 2004, Ministre de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche, requête n° 244515.

reprend les termes de l'avis contentieux rendu par le Conseil d'Etat le 3 mai 2000<sup>11</sup>. La volonté affirmée d'élargir le respect de ces principes aux organismes de droit privés investis d'une mission de service public ou aux organismes d'habitation à loyer modéré<sup>12</sup> ainsi qu'aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux constitue la reprise de la solution dégagée par la Cour de Cassation dans un arrêt du 19 mars 2013<sup>13</sup>.

Si la loi ne bouleverse donc pas l'état du droit, elle comporte toutefois un certain nombre de dispositions d'importance symboliques pour certaines mais qui, pour d'autres, renforcent le contrôle sur les actes des collectivités territoriales, et pour d'autres enfin, renforcent la répression pénale lorsque les principes rappelés seraient mis en cause.

\*Parmi les premières, l'on peut citer l'obligation faite aux maires et aux adjoints ou conseillers agissant sur délégation de ces derniers, de respecter l'obligation de neutralité et le principe de laïcité « *pour les attributions qu'ils exercent au nom de l'Etat* »<sup>14</sup>. L'on peut supposer qu'ils sont tenus à la même obligation dans l'exercice de leurs compétences propres. Relèvent de la même logique déclarative l'obligation de formation des fonctionnaires au principe de laïcité<sup>15</sup>, la désignation d'un « référent laïcité » dans les administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et de certains établissements publics, chargé de conseiller tout fonctionnaire ou chef de service qui pourrait le consulter et d'organiser une « journée de laïcité » le 9 décembre de chaque année. Relèvent d'une logique analogue, l'introduction, dans le code de la sécurité intérieure, de formules de serment que doivent prononcer les agents de la police et de la gendarmerie nationales<sup>16</sup> ainsi que la police municipale<sup>17</sup>. L'article 11 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 est modifié par l'ajout d'une disposition de même nature à destination des agents de l'administration pénitentiaire.

\*Plus importante et, en même temps, plus significative de l'esprit général de la loi, apparaît l'élargissement des justifications susceptibles d'être évoquées par le représentant de l'Etat à l'appui de la sollicitation d'un référé-suspension d'urgence visant un acte d'une collectivité territoriale<sup>18</sup>. Dans leur rédaction initiale, les dispositions concernées du code général des collectivités territoriales permettaient au représentant de l'Etat qui souhaitait déférer au tribunal administratif l'acte d'une collectivité territoriale qu'il estimait illégal, de joindre à son recours une demande de sursis à exécution sur laquelle le juge administratif devait statuer dans le délai de quarante-huit heures de sa saisine « *lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre une liberté publique ou individuelle* ». L'article 5 de la loi du 24 août 2021 y ajoute la formule suivante : « *ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics* ». C'est sur la base de ces nouvelles

---

11 CE Avis contentieux, 3 mai 2000, MII Marteaux requête n° 217017

12 Article L 411-2 du code de la construction et de l'habitation

13 Cass. Soc. 19 mars 2013, Caisse primaire d'assurance maladie de Seine Saint Denis, pourvoi n° 12 11690 justifiant le licenciement pour cause réelle et sérieuse d'une technicienne portant un foulard islamique.

14 Article L.2122-34-2 du CGCT

15 Article 3 de la loi

16 Article L.434-1 A

17 Article L.515-1 A

18 Il s'agit des articles L.2131-6, en ce qui concerne les communes et leurs groupements, L.3132-1, en ce qui concerne les départements, L.4142-1, en ce qui concerne les régions, du code général des collectivités territoriales.

dispositions que le Tribunal administratif de Grenoble<sup>19</sup> puis le Conseil d'Etat<sup>20</sup> ont été saisis et ont, finalement, suspendu l'exécution de la délibération du conseil municipal de la commune de Grenoble approuvant l'article 10 du règlement des piscines municipales autorisant le port de certaines tenues de bain, en l'occurrence, le burkini. Autant la logique initiale du « référé-liberté » était claire. Elle visait à garantir les citoyens contre les atteintes à une liberté publique ou individuelle causée par la décision d'une collectivité territoriale . Autant l'adjonction introduite en 2021 a-t-elle pour objet ou au moins pour effet de circonscrire et d'encadrer la capacité de décision des collectivités publiques en se fondant sur les principes de neutralité et de laïcité. Or le principe de laïcité, celui qui, vraisemblablement, sera, mis en avant le plus souvent, s'entend, dans l'esprit de la jurisprudence particulièrement libérale du Conseil d'Etat<sup>21</sup>, comme la mise en œuvre des deux premiers articles de la loi du 9 décembre 1905 et postule la prévalence de la liberté religieuse et de la neutralité confessionnelle de l'Etat. Or, à l'évidence, et si l'on se réfère à la tonalité des débats parlementaires, telle n'est pas exactement l'impression que laisse la lecture de la loi du 24 août 2021. Cette impression est d'ailleurs largement confirmée par les termes de l'Instruction du ministre de l'intérieur du 31 décembre 2021<sup>22</sup> dans laquelle l'on peine à discerner la notion de « gravité » des atteintes aux principes évoqués, mais qui, avec un sens aigu au détail, précise les catégories d'actes, soumis ou non à l'obligation de transmission, susceptibles d'éveiller l'attention des services préfectoraux. Dans un certain nombre des cas, il semble que l'on se rapproche de la mise en place de véritables compétences liées des collectivités territoriales ce qui ne manquera pas d'être perçu comme une régression considérable du principe de libre administration des collectivités territoriales.

\*La troisième catégorie de dispositions applicables au service public est de nature répressive. Outre un certain nombre de modifications visant l'inscription sur le fichier judiciaire national des auteurs d'infractions terroristes<sup>23</sup>, il s'agit, essentiellement d'adjonctions introduites dans le code pénal au sein du chapitre réprimant les atteintes à l'administration commises par des particuliers. Est d'abord créé une nouvelle infraction qualifiée de « délit de séparatisme » que punit de cinq ans l'emprisonnement de 75 000 euros d'amende « *le fait d'user de menaces et de violences ou de commettre tout acte d'intimidation à l'égard de toute personne participant à l'exécution d'une mission de service public, afin d'obtenir pour soi-même ou pour autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement dudit service* »<sup>24</sup>. Lorsqu'une telle infraction a été commise ou qu' existent des présomptions qu'elle pourrait être commise, le représentant de l'administration dépose plainte. Par ailleurs, si l'infraction a été commise par un étranger, ce dernier peut être condamné à une peine complémentaire d'interdiction du territoire national, soit à titre définitif, soit pour une durée maximale de dix ans<sup>25</sup>. Consécutivement à l'assassinat terroriste dont a été victime la professeur Samuel Paty et aux circonstances qui l'ont précédé, un délit spécifique a été créé visant à réprimer « *le fait d'entraver,*

---

19 TA Grenoble, ordonnance n° 2203163 du 25 mai 2022

20 CE, ordonnance n° 464648 du 21 juin 2022, Commune de Grenoble.

21 CE. Assemblée, 19 juillet 2011 (308544) Commune de Trélazé, (308817) Fédération de la Libre Pensée et de l'action sociale du Rhône, (313518) Commune de Montpellier, (309161) Communauté urbaine du Mans, (320796) Patricia Vayssière.

22 Publiée au BOMI du 14 janvier 2022

23 Articles 706-25-4 et 706-25-7 du code de procédure pénale

24 Article 433-3-1 du code pénal

25 Article 433-23-1 du code pénal

*d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la fonction d'enseignant »<sup>26</sup>. L'infraction étant punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.*

***B- Les dispositions applicables aux associations, fonds de dotation et fédérations sportives dans leurs relations avec l'Etat et les collectivités territoriales.***

La disposition la plus importante et, en même temps la plus discutée applicables aux associations, fondations ou fédérations sportives est assurément l'obligation - résultant de l'article 12 de la loi, en ce qui concerne les associations et fonds de dotation et de l'article 63 en ce qui concerne les fédérations sportives - qui leur est faite de signer d'un « contrat d'engagement républicain » lors de la sollicitation d'une subvention ou d'un agrément de la part d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé d'assurer la gestion d'un service public industriel et commercial. Concrètement, se trouve introduit dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administration, un article 10-1 qui fait obligation à toute association ou fondation qui sollicite une subvention<sup>27</sup> de souscrire un « contrat d'engagement républicain »<sup>28</sup> impliquant une obligation:

*« 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 ».*

Un décret en Conseil d'Etat, en date du 31 décembre 2021, complété par une instruction ministérielle du 10 octobre 2022, est venu préciser les conditions d'application du « contrat d'engagement républicain » et approuver le contenu de ce dernier<sup>29</sup>. Avant même l'adoption de ce décret, lors des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi, quelques voix se sont élevées pour souligner l'incongruité, voire l'inutilité d'un tel « contrat » en soulignant que toutes les associations étaient déjà soumises, comme l'ensemble des sujets de droits agissant sur le territoire national au respect des lois de la République. « *Si ces règles sont méconnues, il existe déjà de nombreuses dispositions dans les différents codes pour y répondre* »<sup>30</sup> indiquait Jean-Pierre Sueur devant le Sénat.

---

26 Article 431-1 alinéa 3 du code pénal

27 La subvention, telle qu'entendue par la loi du 24 août 2021 se trouve définie par l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 :

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privés bénéficiaires.

Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

28 Cette obligation est réputée satisfaite par les association agréées dès lors que la délivrance de l'agrément dont elles disposent est conditionnée au respect des principes du contrat d'engagement républicain (article 25-1 du 12 avril 2000) ainsi que les associations reconnues d'utilité publique.

29 Une instruction du Ministre de l'intérieur et des outre-mer à destination des préfets (NOR : INTD2216361C) en date du 10 octobre 2022 est venue préciser l'interprétation qu'il convenait de donner aux dispositions du décret du 31 décembre 2021 au travers d'une « Foire aux questions relative au contrat d'engagement républicain » dont les évolutions sont consultables sur l'intranet du ministère.

Par la magie du décret, les trois engagements mentionnés à l'article 10-1 de la loi, sont désormais au nombre de sept. Certes la philosophie exprimée n'est pas bouleversée, mais la méthode a, tout de même, quelque chose de choquant. Depuis quand un décret d'application de la loi peut-il en élargir le périmètre, fusse de façon symbolique, notamment dans une logique d'encadrement des libertés publiques ? Comme le soulignait judicieusement le Conseil d'Etat dans son avis du 3 décembre 2020, « *le contrat d'engagement républicain, dont le contenu est délimité par la loi, ne saurait étendre le principe de laïcité au-delà de l'administration et des services publics* ». Sage observation fondée sur la réaffirmation de l'un des caractères fondamentaux du principe de laïcité tel qu'il ressort des deux premiers articles de la loi du 9 décembre 1905. C'est l'Etat et ses services publics qui sont neutres et non la société civile et ses acteurs. Le lien mécanique établi entre la sollicitation d'une subvention et l'obligation de signature d'un contrat d'engagement républicain tend à soumettre l'ensemble du tissu associatif subventionné à un statut voisin de celui des personnes privées investies d'une mission de service public ou délégataires de service public.

Par ailleurs le contrat d'engagement républicain est tout sauf un contrat et cela tant du côté personnes publiques que des associations. Concernant les personnes publiques, elles sont tenues de reproduire le modèle figurant en annexe du décret du 31 décembre 2021 et que celui-ci « approuve ». L'on peut supposer que si l'une d'elle venait à s'affranchir de la reproduction servile des termes de l'annexe du décret, l'Etat aurait les moyens de la rendre à sa raison au moyen du « référé-laïcité ». Du côté des association la faculté de négociation est également inexistante. La logique de négociation qui avait déterminé la conclusion de la charte des engagements réciproques entre l'Etat, le mouvement associatif et les collectivités territoriales signé le 14 février 2014, et qui avait pour ambition de développer « une politique publique d'attribution de subventions dont les critères de sélection, les modalités d'attribution et de mise en œuvre soient transparents et concertés avec les acteurs concernés » est clairement abandonnée au profit d'une volonté d'encadrement de la liberté d'association et de reprise en main, sous l'autorité des services déconcentrés de l'Etat, des relations entre les collectivités locales et l'Etat.

La généralité des obligations imposées, l'obligation de signature, les conséquences que la loi et son décret d'application attachent au « contrat d'engagement républicain », créent une sorte de compétence liée des collectivités territoriales dont on connaît le recours fréquent à l'initiative associatives dans des domaines aussi divers et essentiels que la culture, l'éducation, la jeunesse, le sport. Il est vraisemblable que ce sera à la juridiction administrative de préciser la portée des obligations souscrite, mais dans un contexte de contrainte législative plus lourde que celle qu'imposa en son temps la loi de 1905 lorsqu'il fallut arbitrer sur les sonneries de cloche et les processions religieuses.

La question est d'autant plus complexe que les formules utilisées pour définir les obligations souscrites sont susceptibles d'interprétation et ce n'est pas le choix, pertinent, d'imposer le respect des « principes de la République » en lieu et place des « valeurs de la République » initialement choisies qui est de nature à totalement rassurer. Le danger existe de voir fleurir une lecture idéologique des obligations formulées en fonction de l'orientation politiques des majorités gestionnaires de telles ou telle collectivité territoriale. Des associations à caractère confessionnel intervenant dans le domaine de la solidarité verront-elles leur demande de subvention appréciée à l'aune de leur engagement ? Lorsqu'une association religieuse sollicitera le prêt, voire la location d'une salle municipale pour organiser une grande fête religieuse, la décision sera-t-elle, par exemple, déterminée par le fait que la religion professée par les membres de l'association prévoirait des

---

30 Jean-Pierre Sueur, Sénat, compte-rendu intégral de la séance du 31 mars 2021

emplacements séparés pour les femmes et les hommes ? Admettrait-on qu'une collectivité publique se fasse l'arbitre des pratiques rituelles d'un culte en violation manifeste des dispositions de la loi de 1905 ? La façon dont un certain nombre de collectivités territoriales se sont emparées du texte pour opposer un refus à des demandes de subventions d'associations défendant le droit à l'avortement ou gestionnaires de programmes de solidarité en faveur de publics fragiles démontre la réalité d'une possible instrumentalisation idéologique du dispositif.

Quelques effets secondaires non dépourvus d'importance sont associés au « respect des principes du contrat d'engagement républicain » comme la reconnaissance d'utilité publique ou la possibilité de solliciter de l'agrément prévu à l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001. Par ailleurs les dispositions du code de la sécurité intérieure relatives à la dissolution administrative d'association sont aggravées et le périmètre des personnes dont les agissements sont susceptibles d'être retenus pour justifier une telle dissolution, étendu<sup>31</sup>. En application de ces dispositions, par décret du 21 juin 2023, le gouvernement procédait à la dissolution du groupement de fait « Les Soulèvements de la terre ». Le Conseil d'Etat, saisi d'une demande d'annulation de ce décret ainsi que d'une requête aux fins de référé, a fait droit à cette dernière par ordonnance du 11 août 2023<sup>32</sup>

Afin peut-être d'adoucir les réactions de légitime inquiétude suscitées par l'instauration du « contrat d'engagement républicain », le législateur avait prévu que le gouvernement remettrait au Parlement, « dans le délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi », un rapport « analysant les possibilités de créer un fond de soutien aux associations et aux collectivités territoriales promouvant les principes contenus dans le contrat d'engagement républicain »<sup>33</sup>. Plus d'un s'est écoulé sans que le gouvernement ait jugé utile de s'acquitter de l'analyse qui lui était demandée. Voilà ce qui advient habituellement des stipulations déclaratives à finalité cosmétique. Le temps se charge de les recouvrir du linceul de l'oubli.

Les fonds de dotations, outils de financement du mécénat, sont également soumis à un contrôle renforcé de la part de l'autorité administrative compétente à laquelle doit être adressé, dans le délai de six mois consécutif à la clôture de l'exercice, un rapport d'activité ainsi que le rapport du commissaire aux comptes. A défaut, l'activité du fond de dotation peut être suspendue et au-delà

---

31 La nouvelle rédaction de l'article L.212-1-1 du code de la sécurité intérieure précise que désormais, « Pour l'application de l'article L.212-1, sont imputables à une association ou à un groupement de fait, les agissements mentionnés au même article L.212-1 commis par un ou plusieurs de leurs membres en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que les dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.

32 CE 11 août 2023 req. 476385. La motivation retenue par le Conseil d'Etat est particulièrement éclairante. Après avoir écarté le moyen retiré de l'existence de violences à l'égard des personnes, non démontré, le Conseil d'Etat précise que : « S'agissant des violences alléguées à l'égard des biens, il ressort des pièces du dossier (...) que les actions promues par les Soulèvements de la terre ayant conduit à des atteintes à des biens, se sont inscrites dans les prises de position de ce collectif en faveur d'initiatives de désobéissance civile et de « désarmement » de dispositifs portant atteinte à l'environnement, dont il revendique le caractère symbolique, et ont été en nombre limité. Eu égard au caractère circonscrit, à la nature et à l'importance des dommages, le moyen tiré de ce que les actions reprochées au collectif ne peuvent être qualifiées de provocation à des agissements troublant gravement l'ordre public de nature à justifier l'application des dispositions (...) de l'article L.212-1 du code de la sécurité intérieure, notamment au regard des exigences découlant des articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

33 Article 14 de la loi

d'un délai de six mois consécutif à sa suspension, l'autorité judiciaire peut être saisie aux fins d'en prononcer la dissolution<sup>34</sup>.

Enfin, outre un renforcement des conditions et modalités de délivrance des reçus fiscaux délivrés par les associations, les financements ou avantages<sup>35</sup> alloués à des associations<sup>36</sup> par des Etats étrangers ou des entités juridiques de droit étranger, doivent être clairement individualisés ou travers de l'établissement d'un état séparé et donner lieu à contrôle.

Les fédérations sportives<sup>37</sup> ainsi que les fédérations délégataires<sup>38</sup>, soumises également à l'obligation de signature d'un contrat d'engagement républicain dès lors qu'elles sollicitent une subvention ou un agrément, se voient confier une mission complémentaire de promotion des principes exprimés dans le contrat d'engagement républicain dont l'enseignement devra être intégré à l'ensemble des formations qu'elles pourraient être conduites à organiser.

### ***C- Les dispositions ayant trait aux droits des personnes et à l'égalité entre les femmes et les hommes.***

Les dispositions de ce chapitre, inspirées pour certaines, d'un louable souci de soustraire les droits successoraux, les relations matrimoniales ou la situation réservée aux femmes à des injonctions religieuses comportent des avancés significations.

Sont d'abord concernées les dispositions du code civil destinées à garantir la sauvegarde des droits successoraux des héritiers réservataires. Ainsi un nouvel aliéna complète-t-il désormais l'article 913 du code civil afin d'éviter les conséquences sur la détermination des droits successoraux de dispositions d'une législation étrangère ne comportant aucun mécanisme réservataire de protection des droits des enfants ou établissant, éventuellement, une discrimination entre eux, par exemple selon leur sexe. Si le défunt ou l'un de ses enfants sont ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou y résident habituellement, chaque enfant peut compenser les droits dont il est privé en opérant un prélèvement compensatoire sur les biens du défunt situés en France jusqu'à concurrence des droits que lui reconnaît la loi française. Par ailleurs, pour toutes les successions ouvertes à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2021, le notaire est tenu d'informer les héritiers de leur droit à solliciter la réduction des libéralités qu'aurait pu consentir le défunt et dont le montant réduirait leurs droits réservataires.

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile voit ses dispositions durcies dans l'hypothèse où les personnes concernées vivraient en état de polygamie. Dans une telle situation, aucun document de séjour ne peut être délivré à l'étranger vivant en France<sup>39</sup>, sous réserve, pour le conjoint de la personne concernée, d'une possibilité de bénéficier d'un examen individuel de sa

---

34 Article 17 de la loi qui modifie les dispositions de l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

35 Sont concernés (article 21 de la loi ajoutant un article 4-2-I à la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat : « Les apports en fonds propres, les prêts, les subventions, des dons manuels, les mécénats de compétence, les prêts de main-d'œuvre, les dépôts, les libéralités et les contributions volontaires, qu'ils soient réalisés par ou sans l'intermédiaire d'un établissement de crédit, d'un établissement de monnaie électronique, d'un établissement de paiement ou d'un organisme ou service mentionné à l'article L.518-1 du code monétaire et financier »

36 Sont exclues les associations culturelles des articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905.

37 Article L 131-8 I du code du sport

38 Article L 131-15-2 du code du sport

situation afin de vérifier si, le concernant, la polygamie a un caractère consenti. Dans le même esprit, l'existence d'une situation de polygamie permet désormais de déroger à certaines des dispositions de l'article L.631-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui fixe des limites à la délivrance d'obligations de quitter le territoire national. Ces dérogations visent, notamment les mineurs ou le étrangers résidant régulièrement en France depuis dix ou vingt ans. Enfin, les dispositions du code de la sécurité sociale relative à la détermination des bénéficiaires de pensions de réversion ont été précisées de telle sorte que ne puissent en bénéficier que le conjoint survivant dont le mariage est le plus ancien ou les conjoints survivants divorcés, à la condition qu'ils aient contacté mariage après d'un mariage antérieur monogame ait été dissout par divorce ou décès.

Encore plus clairement utiles apparaissent les dispositions de la loi proscrivant la délivrance de certificats de virginité par des professionnels de santé<sup>40</sup> ainsi les manœuvres ou contraintes exercées afin de convaincre une femme de s'y soumettre<sup>41</sup> et assortissant la violation de ces interdictions de sanctions pénales. Sont également sanctionnées les personnes qui procèderaient à un examen visant à attester de la virginité d'une femme, un tel examen étant susceptible de recevoir la qualification de viol ou d'agression sexuelle.

Dans le même ordre d'idée ne peuvent qu'être approuvées les modifications destinées à garantir le libre consentement des époux lors d'un mariage et à renforcer ainsi la lutte contre les mariages forcés, introduites dans le code civil, notamment dans son article 63.

#### ***D- Les dispositions relatives à l'éducation.***

Sont ici concernées les dispositions du code de l'éducation consacrées à ce véritable angle mort que constituent tant les situations d'instruction dans la famille que les règles auxquelles sont soumis les établissements privés d'enseignement hors contrat.

La scolarisation reste la modalité de principe de mise en œuvre de l'instruction obligatoire. Toutefois, au nom de la liberté de l'enseignement une dérogation est admise, permettant, sous certaines conditions, de dispenser l'instruction dans un cadre familial. Cette pratique est ancienne et elle est souvent soupçonnée, à juste titre de recouvrir un certain nombre de démarches sectaires susceptibles de mettre en danger la santé physique et psychologique des enfants qui s'y trouvent soumis. La loi du 24 août 2021 ne bouleverse pas véritablement l'état du droit. L'article 49 de la loi précise les motifs susceptibles d'être retenus pour légitimer une telle dérogation. Ils sont désormais au nombre de quatre :

- « *L'état de santé de l'enfant ou son handicap ;*
- *La pratique d'activités sportives ou artistiques intensives ;*
- *L'itinérance de la famille en France ou l'éloignement géographique de tout établissement scolaire ;*
- *L'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif, sous réserve que les personnes qui en sont responsables justifient de la capacité de la ou des personnes chargées*

---

39 Article 25 de la loi introduisant dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile un article L.412-6.

40 Article L.1110-2-1 du code de la santé publique

41 Article 225-4-11 du code pénal

*d'instruire l'enfant à assurer l'instruction en famille dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant ».*

Outre ces quatre dérogations, l'instruction dans la famille est également possible lorsqu'il est établi que l'intégrité physique ou morale d'un enfant est menacée dans le cadre de sa scolarisation au sein d'un établissement d'enseignement public ou privé<sup>42</sup>.

Une autorisation, et non plus simplement une déclaration comme antérieurement, est requise - délivrée pour une durée d'une année scolaire et renouvelable - assortie d'un engagement d'assurer l'instruction principalement en langue française. L'autorisation délivrée est communiquée au président du conseil départemental ou au maire de la commune de résidence de l'enfant et donne lieu tant à un contrôle initial des conditions de mise en œuvre de cette modalité éducative qu'à des contrôles annuels<sup>43</sup>. Elle peut être suspendue et abrogée lorsque la situation de l'enfant bénéficiant de ce type d'instruction donne lieu, auprès du président du conseil départemental, à une information préoccupante<sup>44</sup>. Dans une telle hypothèse, ou lorsque l'instruction est délivrée sans autorisation, l'enfant doit faire l'objet d'une inscription dans un établissement d'enseignement scolaire public ou privé. Tant le refus que l'abrogation de l'autorisation sont susceptibles de recours, ce dernier doit, préalablement, être soumis à l'attention d'une commission présidée par le recteur de l'académie<sup>45</sup>.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel<sup>46</sup> a jugé qu'il appartenait, sous le contrôle de juge administratif, au pouvoir réglementaire de déterminer les modalités de délivrance de l'autorisation d'instruction en famille et aux autorités administratives compétentes de fonder leur décision sur les seuls critères définis par la loi afin d'éviter toute discrimination. C'est le décret n° 2022-182 du 15 février 2022 qui a précisé tant les conditions de délivrance que de contrôle des autorisations. Une attention toute particulière est consacrée aux demandes formulées sur le fondement de « l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif »<sup>47</sup>, qui peuvent permettre à une démarche sectaire de se dissimuler. C'est le directeur académique des services de l'éducation nationale du département de résidence de l'enfant qui assure l'instruction de la demande.

Les autres modalités et structures éducatives font également l'objet d'adaptations législatives plus ou moins importantes ou significatives, qu'il s'agisse des établissements d'enseignement privés hors contrat, des établissements privés d'enseignement sous contrat ou, enfin des établissements d'enseignement public.

Si l'on peut regretter que l'ouverture d'établissements d'enseignement ou de classes privées hors contrat reste soumise au régime de la déclaration préalable et non à celui de l'autorisation, les contrôles réalisés lors de la déclaration de même que les oppositions à ouverture consécutivement au constat de manquements ou les décisions d'interruption de l'accueil des enfants voire de fermeture des établissements sont clarifiés, par l'article L 441-3-1 du code de l'éducation résultant de l'article 53 de la loi. Une obligation de communication annuelle des documents permettant de

---

42 Article L.135-5 du code de l'éducation

43 Article L.131-10 du code de l'éducation

44 Article L.226-3 du code de l'action sociale et des familles

45 Article D. 131-11-11 du code de l'éducation.

46 Décision du Conseil constitutionnel n°2021-823 DC du 13 août 2021

47 Article R.131-11-5 du code de l'éducation

s'assurer de l'identité, de la nationalité et des diplômes des personnels, notamment enseignants, est instituée de même que la possibilité, pour les autorités compétentes en matière d'éducation, de solliciter les documents budgétaires, comptables et financiers afin de s'assurer du montant et surtout de l'origine des ressources. Par ce moyen, le législateur entend contrôler les financements étrangers. L'ouverture d'un établissement d'enseignement privé hors contrat en dépit de l'opposition des autorités compétente est assortie de sanctions pénales. Par ailleurs, à tout moment, les autorités territorialement compétentes en matière d'éducation ont la possibilité de mettre en demeure le représentant légal de l'établissement de mettre fin aux risques pour l'ordre public, la santé et la sécurité physique des enfants scolarisés, à l'insuffisance de l'enseignement dispensé de même qu'à sa non-conformité au regard de l'instruction obligatoire ou, enfin, à l'irrespect de l'obligation scolaire et de l'assiduité des élèves. La méconnaissance d'une telle mise en demeure peut entraîner la fermeture, temporaire ou définitive de l'établissement, les parents étant contraints, dans cette dernière hypothèse, de procéder à l'inscription de leurs enfants dans un autre établissement scolaire, et cela dans le délai de quinze jours à compter de la mise en demeure qui leur a été adressée. Enfin, les dispositions de l'article L.111-1-1 du code de l'éducation qui définit des obligations qui s'imposent aux établissements public ou aux établissements privés d'enseignement en matière d'affichage des symboles républicains ainsi que des textes fondateurs de l'identité républicaine ajoute, de façon particulièrement prudente : « *les établissements qui n'ont pas conclu de contrat avec l'Etat se voient proposer par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation une charte des valeurs et principes républicains* ». S'agit-il d'une simple proposition sans conséquences ou la proposition suppose-t-elle une obligation de signature ? La rédaction du texte semble privilégier la première hypothèse d'autant que les mots utilisés diffèrent de ceux retenus pour définir les obligations des établissements d'enseignement public et des établissements d'enseignement privés sous contrat.

Concernant des établissements d'enseignant privé souhaitant conclure un contrat avec l'Etat, leur capacité à dispenser un enseignement conforme aux programmes de l'enseignement public donne lieu à une vérification préalable. Ils doivent, tout comme les établissements d'enseignement public, sous le contrôle de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation et en concertation avec les collectivités territoriales, contribuer à l'amélioration de la mixité sociale en leur sein. La mesure de la réalisation de cet objectif devait donner lieu au dépôt d'un rapport du gouvernement au Parlement dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.

Enfin des dispositions du code de l'éducation relatives aux missions des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation sont complétées afin d'intégrer dans le cursus d'enseignement une sensibilisation « à l'enseignement pluridisciplinaire des faits religieux, à la prévention de la radicalisation », les futurs enseignants et personnels d'éducation devant également être formés au principe de laïcité, la formation continue étant chargé d'actualiser régulièrement les compétences acquises en la matière.

#### ***E- Les dispositions relatives à la lutte contre les discours de haine et les contenus illicites en ligne.***

En premier lieu, les dispositions du code pénal réprimant la mise en danger d'autrui sont complétées afin de permettre la répression du « *fait de révéler, de diffuser ou de transmettre, par quelque moyen que ce soit, des informations relatives à la vie familiale ou professionnelle d'une personne permettant de l'identifier ou de la localiser aux fins de l'exposer ou d'exposer les membres de sa famille à un risque direct* »<sup>48</sup>. Sont particulièrement visées les délations en ligne destinées à favoriser le passage à l'acte d'agresseurs souhaitant, pour des motifs religieux ou politiques, réduire au silence des paroles

---

48 Article 223-1-1 du code pénal

libres, qu'elle soit celles d'enseignants, d'écrivains, d'hommes et de femmes de culture. La peine encourue est de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, elle est portée à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis au préjudice d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou titulaire d'un mandat électif public, d'une personne mineure, d'un journaliste ou d'une personne particulièrement vulnérable. Si l'infraction est commise par voie de presse ou de communication en ligne, seront considérées comme responsables, tant l'auteur de la divulgation que le directeur de la publication, écrite, radio, télévisée ou numérique, voire l'imprimeur.

En deuxième lieu, certaines des dispositions de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, ont été complétées afin, notamment, de lutter contre les sites miroirs qui reprennent des contenus illicites déréférencés ou bloqués par la justice<sup>49</sup>. Il s'agit de dispositions qui figuraient dans la loi du 24 juin 2020 visant à lutter contre la haine en ligne que le Conseil constitutionnel avait largement censurée, la privant de l'essentiel de sa portée<sup>50</sup>. Les opérateurs de plateforme en ligne proposant un service de communication au public en ligne reposant sur le classement, le référencement ou le partage de contenus mis en ligne par des tiers doivent apporter leur concours à la recherche et au blocage des contenus illicites<sup>51</sup>.

Enfin, l'article 46 de la loi modifie l'article 397-6 du code de procédure pénale, qui excluait la possibilité d'une comparution immédiate en matière de délits de presse ou de délits politiques, en réintroduisant cette possibilité lorsque sont poursuivies des infractions telles que les incitations à commettre des atteintes volontaires à l'intégrité des personnes ou aux intérêts fondamentaux de la nation, les provocations à la haine, les appels à la discrimination, le négationnisme... . Normalement cette procédure n'est pas applicable aux procédures engagées à l'encontre de contenus de publications contrôlés par des directeurs de publication.

## II- ***Les dispositions relatives à l'exercice des cultes***

Au cours des discussions et consultations qui ont précédé l'engagement des débats parlementaires puis le vote de la loi, s'invitait régulièrement des considérations relatives à la nécessité d'adapter les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 à l'évolution du paysage religieux. Cette nécessité trouvait sa source dans la volonté de proposer un cadre spécifique qui réponde aux questionnements suscités par la revendication des différentes composantes de la communauté musulmane quant à la possibilité de disposer de conditions dignes et égales d'exercice de leur culte par rapport aux autres cultes pratiqués en France, dont certains disposent d'une antériorité de pratique. Modifiée à diverses reprises depuis son adoption initiale, la loi de séparation des Eglises et de l'Etat a la particularité d'être une loi de circonstance, instauratrice de principes largement admis et organisatrice des modalités tant de dévolutions des biens utiles à l'exercice du culte que des règles de police auxquelles l'exercice de ce dernier se trouve soumis. Elle fut, en effet, rendue nécessaire par la rupture des relations diplomatiques entre la France et le Vatican qui rendait le Concordat napoléonien caduc.

Adoptée au terme de débats parlementaire d'une grande qualité, elle arbitrait entre diverses conceptions de la séparation, pour finalement retenir la conception défendue par Aristide Briand et

<sup>49</sup> Article 6-3 de la loi du 21 juin 2004

<sup>50</sup> Décision n° 2020-801 du 18 juin 2020, JORF du 25 juin 2020

<sup>51</sup> Article 6-4 I de la loi du 21 juin 2004

Jean Jaurès, d'une séparation pacificatrice. Les modalités concrètes de dévolution des biens furent adaptées afin d'éviter que les croyants, essentiellement catholiques n'aient à pâtir de l'obstination cléricale de leur hiérarchie religieuse.

Deux articles de principe définissent, de façon laconique mais parfaitement claire, la philosophie de la loi. L'article 1<sup>er</sup> qui stipule que la République « assure la liberté de conscience » et « garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public » et l'article 2, dont l'alinéa 1 est le plus souvent cité : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». En peu de mots, tout est dit. Concernant la liberté, le législateur prend soin de distinguer la liberté de conscience que la République garantit sans la moindre restriction et la liberté de culte, c'est-à-dire, pour reprendre la définition donnée par Aristide Briand au cours du débat parlementaire, « les manifestations extérieures des croyances et des religions »<sup>52</sup> dont la République garantit l'exercice, ce qui suppose une démarche active<sup>53</sup>, mais sous les réserves de l'ordre public. La liberté, ici n'est pas absolue, mais conditionnée au respect de l'ordre public, dont la loi fixe le périmètre dans ses dispositions relatives à la police des cultes.

Le titre II de la loi du 24 août 2021 : « Garantir le libre exercice des cultes » et qui ne modifie en rien des dispositions de deux premiers articles de la loi du 9 décembre 1905, donne le sentiment que le législateur a voulu s'inscrire dans une logique d'équilibre, conformément à l'esprit du législateur de 1905. Une lecture attentive du texte ne le confirme pas totalement.

#### **A- Les dispositions relatives aux modes d'organisation des cultes**

Les modifications apportées au texte de la loi de 1905 concernent, essentiellement, le statut et le mode de fonctionnement des associations constituées pour l'exercice du culte, qu'il s'agisse des associations cultuelles prévues et organisées par la loi de 1905 ou des associations évoquées par la loi du 2 janvier 1907 votée afin d'éviter que l'obstination du pape Pie X et de la hiérarchie catholique française à s'opposer la création d'associations cultuelle ne pénalise les fidèles soucieux de pouvoir continuer à pratiquer leur culte.

#### **Les associations cultuelles**

L'article 19 de la loi de 1905, dans sa nouvelle rédaction, après avoir rappelé que les associations cultuelles « ont exclusivement pour objet l'exercice d'un culte » ajoute que, tant par leur objet statutaire que par leur activité effective, elles doivent s'abstenir de porter atteinte à l'ordre public. Si cette dernière injonction paraît relever du champ des évidences, sa mention dans le texte de la loi de 1905, en sus des dispositions relative à la police des cultes confirme de la prévalence acquise par les préoccupations de police sur la logique de liberté en matière de laïcité.

Par ailleurs, une exigence statutaire nouvelle s'impose désormais. En effet, les statuts doivent prévoir l'existence d'organes délibérants qui auront compétence pour statuer sur les demandes d'adhésion de nouveau membres, la modification des statuts, la cession de biens immobiliers propriété de l'association ou le recrutement d'un ministre du culte. Il s'agit là de précautions introduites, d'une part pour garantir un fonctionnement démocratique des associations cultuelles mais, surtout, afin d'éviter les prises de contrôle malveillantes, notamment par des groupes radicaux, une clause « anti-putsch » en quelque sorte. La seule question que pourrait susciter cette exigence, tient à sa

---

52 JO 13 avril 1905, Chambre des députés, Séance du 12 avril 1905, p. 1346

53 Les dispositions du deuxième alinéa de la loi du 9 décembre 1905 évoquant le maintien du financement public des dépenses d'aumônerie dans les lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons, s'inscrivent dans cette logique de garantie, par la République, du libre exercice des cultes.

compatibilité avec les termes de l'article 4 de la loi du 9 décembre 1905 qui stipulent que les associations cultuelles se conforment « aux règles du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice ». Qu'advient-il si ces dernières font obstacle au respect de cette nouvelle exigence statutaire ?

La réponse est, en partie, donnée par les dispositions de l'article 19-1, inséré dans la loi de 1905 qui impose aux associations cultuelles le principe d'une double déclaration. Outre leur déclaration en préfecture en vertu de l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901<sup>54</sup> relative au contrat d'association, elles doivent, pour être reconnues comme cultuelles et bénéficier des avantages, notamment fiscaux, attachés à ce statut, déposer une déclaration de leur qualité cultuelle auprès du préfet<sup>55</sup>. Ce dernier dispose d'un délai de deux mois, à compter du dépôt de la déclaration, pour s'opposer à l'octroi du statut cultuel, les motifs d'opposition étant largement définis puisque, outre la méconnaissance des dispositions des articles 18 et 19, peut être évoqué « un motif d'ordre public »<sup>56</sup>. Le bénéfice des avantages découlant du statut des associations cultuelles est consenti pour une durée de cinq ans renouvelable. Il peut être abrogé, au terme d'une procédure contradictoire, pour des motifs identiques à ceux de nature à justifier une opposition à la déclaration préalable.

Par ailleurs, les baux portant sur des immeubles affectés au culte que des collectivités territoriales pourraient consentir à une association cultuelle<sup>57</sup> doivent donner lieu à une information du préfet de département au moins trois mois avant leur conclusion. Il en va de même, après le vote d'un amendement gouvernemental dit « mosquée de Strasbourg » pour les garanties d'emprunts que les communes et les départements, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de Moselle<sup>58</sup> pourraient consentir à des établissements du culte ou des associations de droit local à affectation religieuse pour la construction d'édifices à usage cultuel. Cette disposition étant destinée à introduire un peu plus de transparence dans les avantages que les collectivités territoriales peuvent accorder dans les territoires soumis au régime concordataire.

Le régime financier des associations cultuelles connaît également une évolution notable. En effet, le dernier alinéa de l'article 19-2-II ajouté par la loi du 24 août 2021 précise que constituent des ressources légitimes de financement les ressources qu'elles retirent de l'utilisation « des immeubles qu'elles possèdent et qui ne sont ni strictement nécessaires à l'accomplissement de leur objet, ni grevés de charges pieuses ou cultuelles ». La seule limite fixée par le texte est que ces ressources ne constituent pas plus de 50% de leurs ressources annuelles. Cette modification législative répond à des revendications que les cultes protestants avaient formulées en 2005, lors de l'évocation du centenaire de la loi de 1905. L'argument qui leur avait alors été opposé tenait, notamment à l'exclusivité cultuelle de leur activité telle que posée par l'article 19 alinéa 1 de la loi de 1905. Cet article n'a pas été modifié et cependant se trouve admise la possibilité pour les associations

---

54 Article 31 du décret du 16 mars 1906, modifié par l'article 2 du décret n°2021-1844 du 27 décembre 2021

55 La liste des documents à fournir à l'appui de cette déclaration est fixée par l'article 32-1 du décret du 16 mars 1906 modifié par le décret n° 2021-1844 du 27 décembre 2021

56 Cette référence faite à la notion d'ordre public s'inspire de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui s'est attaché à déterminer les critères qui permettent d'admettre qu'un mouvement à prétention religieuse puisse se constituer en association cultuelle : CE 1<sup>er</sup> février 1985, association chrétienne « Les Témoins de Jéhovah » de France », rec. p 22 ; CE Avis contentieux n° 187.122 24 octobre 1997, « Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom ». Rapport public du Conseil d'Etat, Documentation française, 2004, Etudes et Documents n° 55-2004 p.431.

57 Article L 1311-2 du CGCT modifié par l'article 70 de la loi du 24 août 2021

58 Articles 2252-4 et 3231-5 du CGCT modifiés par la loi du 24 août 2021

culturelles d'exercer une activité de loueuses de biens immobiliers dans des conditions qui n'ont rien de marginal puisque cette activité peut couvrir jusqu'à la moitié de leurs besoins strictement culturels.

L'autre modification relative aux finances des associations culturelles résulte des dispositions de l'article 19-3<sup>59</sup>. Il concerne le statut et le régime des contributions financières d'origine étrangère, qu'il s'agisse d'avantages ou de ressources, quel que soit leur mode de versement, consenties par un Etat étranger, une personne morale ou physique étrangère ou tout dispositif de droit étranger assimilable à une fiducie et quelle qu'en soit la nature. Un tel versement, une telle contribution doivent donner lieu à déclaration à l'autorité administrative dès lors que leur montant, défini par décret en Conseil d'Etat, mais, en toute hypothèse, est supérieur à 10 000 euros. Si l'association bénéficiaire de tels avantages ou l'un de ses dirigeants venait à se rendre coupable d'agissements constituant une « menace réelle, actuelle et suffisamment grave » à l'encontre « d'un intérêt fondamental de la société », l'association perdrait le bénéfice des contributions étrangères. Des sanctions pénales sont prévues en cas d'absence de déclarations de ressources d'origine étrangère et de non certification régulière des comptes.

La volonté, clairement affichée, de renforcer le contrôle sur les relations des associations culturelles avec des contributeurs financiers étrangers, explique l'organisation de modalités de tenue de leur comptabilité particulièrement rigoureuses et qui, surtout, permettent une identification de l'origine des fonds voire de l'usage qui a pu en être fait<sup>60</sup>. Ainsi, lors de l'établissement des comptes annuels, établis conformément à un règlement de l'Autorité des normes comptables, un état séparé des avantages et ressources provenant d'un Etat ou d'une personne physique ou morale étrangère doit être établi et leurs comptes doivent être certifiés<sup>61</sup>.

Lorsque la contribution d'origine étrangère est constituée par une libéralité, cette dernière est soustraite à l'obligation de déclaration. Toutefois, si les agissements de l'association bénéficiaire ou de ses dirigeants constituent une menace affectant un « intérêt fondamental de la société », l'autorité administrative compétente peut s'opposer à sa perception<sup>62</sup>.

Enfin, selon le nouvel article 17-1 de la loi du 9 décembre 1905, l'aliénation, par une association culturelle, d'un local habituellement affecté à l'exercice d'un culte à un Etat étranger ou à une personne physique ou morale étrangère, doit, à peine de nullité, faire l'objet d'une déclaration auprès de l'autorité administrative compétente qui peut s'y opposer pour des motifs identiques à ceux qui pourraient être évoqués pour justifier une opposition à la réception d'une libéralité.

### ***Les autres associations ou structures juridiques organisant l'exercice d'un culte.***

Il s'agit pour l'essentiel des modalités d'organisation de l'exercice public du culte admises par la loi du 2 janvier 1907, votée à l'initiative d'Aristide Briand afin que les catholiques ne se trouvent pas empêchés d'exercer leur culte en dépit de l'opposition de la papauté et de l'épiscopat français de constituer des associations culturelles destinées à recevoir la dévolution des biens utiles à l'exercice

---

59 Article 77 de la loi du 24 août 2021

60 Article 21 de la loi du 9 décembre 1905 modifiée par l'article 75 de la loi du 24 août 2021

61 Les modalités d'application des articles 19-3-I et 21 modifiés de la loi du 9 décembre 1905 ont été précisées par le décret n° 2021-1812 du 24 décembre 2021.

62 Article 910-1 du code civil introduit par l'article 78 de la loi du 24 août 2021. Ces dispositions sont applicables à l'ensemble des associations ou établissements publics (Alsace-Moselle) chargés d'organiser un culte de même qu'aux congrégations religieuses.

du culte dans le délai de un an à compter de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905<sup>63</sup>. Concrètement sont concernées les associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, ainsi que, plus rarement des pratiques cultuelles assurées par voie de réunions soumises aux dispositions de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion.

Font également partie des modalités dérogatoires d'exercice public du culte les associations inscrites à objet cultuel dont l'activité est régie par les disposition du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ainsi que les établissements publics du culte constitués dans les même départements.

Les articles 73 et 74 de la loi s'attachent à aligner leurs obligations administratives et comptables sur celles imposées aux associations culturelles, qu'il s'agisse de la tenue et de la certification de leurs comptes, de la déclaration des sommes et avantages financiers provenant de l'étranger. Le préfet peut, également, contraindre une association dont l'objet est en réalité l'exercice d'un culte à se déclarer comme association culturelle.

### **B- La police des cultes**

Les dispositions du titre V de la loi du 9 décembre 1905 sont substantiellement modifiées. Une actualisation pouvait paraître utile tant le texte avait vieilli. Ainsi, lorsque la loi punissait d'amendes certains comportements, celles-ci restaient fixées en francs. Toutefois, l'actualisation ne s'est pas limitée au changement d'étalon monétaire. Les obligations ou interdictions ont été aggravées et les sanctions renforcées<sup>64</sup>.

Si les modalités d'organisation, de déclaration et de tenue des cérémonies religieuses sont, pour l'essentiel, inchangées, de même que certaines infractions comme l'irrégularité dans la réunion cultuelle, les sonneries de cloche<sup>65</sup> les sanctions encourues par ceux, qu'il s'agisse des organisateurs de la cérémonie ou de la manifestation ou des ministres du culte, qui en aurait méconnu les exigences, deviennent des contraventions de cinquième classe.

Les peines encourues par un ministre du culte qui célébrerait habituellement des mariage religieux sans s'être assuré de l'existence d'un mariage civil préalable sont de 1 ans d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende. Une interdiction temporaire ou définitive du territoire pouvant être prononcée, dans une telle situation, à titre de peine complémentaire à l'encontre d'un ministre du culte de nationalité étrangère<sup>66</sup>.

Les menaces proférées soit en vue de contraindre une personne à l'exercice d'un culte ou, au contraire, en vue de l'en dissuader, soit en vue de déterminer sa participation ou son abstention au financement d'un culte ou à la participation à une association cultuelle, jusqu'alors punies d'une peine d'emprisonnement de six jours à deux mois et d'une peine d'amende prévue pour les contraventions de 5<sup>ème</sup> classe sont désormais punies d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Les mêmes peines sont encourues par les personnes qui par leurs agissements auraient empêché, retardé ou interrompu l'exercice d'un culte.

---

63 Article 4 de la loi du 9 décembre 1905.

64 Article 29 de la loi du 9 décembre 1905

65 Article 27 de la loi du 9 décembre 1905

66 Articles 433-21 et 433-21-2 du code pénal

Les dispositions concernant l'utilisation des lieux de culte à des fins politiques ont été précisées. Ainsi lorsqu'un discours prononcé dans un lieu au sein duquel s'exerce un culte ou que des écrits qui y sont affichés ou distribués, contiennent une provocation à la résistance à l'égard des lois ou des actes de l'autorité publique ou une incitation à soulever une partie des citoyens contre d'autres, le ministre du culte qui s'en rend coupable est passible d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, cette peine pouvant être remplacée ou complétée par l'interdiction de paraître dans le lieu où l'infraction a été commise pendant une durée maximale de trois ans<sup>67</sup>.

L'interdiction de tenir des réunions politiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice du culte, sobrement posée par l'article 26 de la loi du 9 décembre 1905, est précisée. L'interdiction s'étend, dorénavant aux dépendances des locaux affectés au culte. Elle concerne également tout affichage et toute distribution de propagande électorale. Enfin est interdite l'organisation d'opérations de vote, tant lors de scrutins politiques français qu'étrangers dans des lieux servant habituellement au culte ou utilisés par une association culturelle.

Les personnes condamnées pour acte de terrorisme, d'incitation ou d'apologie du terrorisme sont interdites de toute possibilité de diriger ou d'administrer une association culturelle pendant une durée maximale de 10 ans<sup>68</sup>.

Lorsque l'une des infractions prévues par la loi a été commise, l'association constituée pour l'exercice du culte gestionnaire des locaux est civilement responsable des conséquences de l'infraction sauf si elle peut rapporter la preuve que cette dernière n'a pas été commise par une personne membre de l'association ou qu'elle n'était pas en mesure d'avoir connaissance de l'infraction.

Les lieux de culte dans lesquels sont tenus des propos incitant à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes peuvent être fermés par décision motivée du préfet de département ou, à Paris, du préfet de police. La mesure, d'une durée maximale de deux mois, doit être précédée d'une procédure contradictoire<sup>69</sup>.

---

Lorsque l'on assemble la totalité des dispositions, en apparence disjointes, de la loi du 24 août 2021, se dégage le sentiment d'une stratégie parfaitement construite de remise en cause de l'équilibre subtil obtenu en 1905 sous l'impulsion d'Aristide Briand, de Jean Jaurès ainsi que de Francis de Pressensé. A la logique de liberté souhaitée et finalement mise en œuvre il y a 119 ans, se substitue une logique d'ordre public. Mais cette altération de la conception initiale du principe de laïcité s'accompagne également de la remise en cause ou de l'encadrement de libertés publiques essentielles au premier rang desquelles les libertés d'association, de conscience, d'expression, de réunion, ainsi que le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Les quelques avancées qu'elle comporte comme un meilleur encadrement de la scolarisation hors du système scolaire public ou privé sous contrat, le renforcement de l'égalité femmes/hommes afin de réduire les conséquences d'une application de dispositions de droit étranger hostiles à cette égalité,

---

67 Article 131-6 12° du code pénal

68 Article 36-2 de la loi du 9 décembre 1905

69 Article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905

l'interdiction et la pénalisation de test de virginité, une meilleure prise en compte de la haine en ligne, ne compensent pas les reculs du périmètre de certaines libertés fondamentales.

Si, comme nous avons eu l'occasion de le voir, la liberté d'association et le principe de libre administration des collectivités territoriales sont les plus clairement affectés, les libertés de conscience, d'expression et de culte, assurée pour la première et garantie pour la liberté de culte, par l'Etat, dans les limites de l'ordre public en ce qui concerne cette dernière, en sortent amoindries.

La liberté de culte est principalement affectée par les nouvelles dispositions applicables aux associations cultuelles et notamment le principe de double déclaration qui nous rapproche d'un régime d'autorisation, de même que pas la dilatation de l'ordre public au travers du renforcement de la police des cultes. A cet égard, un détail figurant dans le commentaire de la loi publié sur le portail « Vie publique », édité par la direction de l'information légale et administrative, le 25 août 2021, s'affranchit de l'explicitation du texte pour révéler certaines des arrières pensées qui l'animent. Après avoir analysé les dispositions visant à rapprocher le régime des associations relevant de la seule loi de 1901 mais disposant d'une activité cultuelle, le texte ajoute cette considération qui n'a rien à voir avec le contenu même de la loi : « Aujourd'hui, plus de 90% des mosquées sont sous le régime de la loi de 1901 ».

Les libertés de conscience et d'expression sont également altérée, de façon évidente, bien qu'indirecte en apparence, au travers des conséquences qui s'attachent à l'introduction d'une obligation de conclusion d'un contrat d'engagement républicain qui désormais, nous l'avons vu, transforme les rapports en l'Etat, les collectivités territoriales et les autres personnes publiques ou privées investies d'une mission de service public et les associations qui sollicitent ou bénéficient de subventions publiques. Une affaire, qui vient de connaître une première conclusion contentieuse, l'illustre parfaitement.

Les 16 et 17 septembre 2022 était organisé à Poitiers le 2eme « Village des Alternatives ». Dans le cadre de cette manifestation, l'association Alternatiba, organisatrice de la manifestation et bénéficiaire d'une subvention accordée par le conseil municipal de la commune de Poitiers, avait décidé d'organiser des ateliers de désobéissance civile. Considérant de l'objet de ces ateliers méconnaissait la première des obligations inscrite dans le contrat d'engagement républicain qui impose aux associations de ne pas « entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public », le préfet de la Vienne demandait à la commune de Poitiers et à la communauté urbaine du Grand Poitiers d'interrompre le versement des subventions et de solliciter le remboursement de celles qui auraient été déjà versées. Face au refus de la commune et de la communauté urbaine de se soumettre à la demande du préfet, ce dernier déférait leur refus au Tribunal administratif de Poitiers.

Inquiétante réaction qui semblait tout ignorer de ce qu'est la désobéissance civile<sup>70</sup>, instrument non violent de contestation ou de mobilisation utilisé par certaines ONG dont Greenpeace, les faucheurs volontaires de champs semés de cultures OGM, etc. Elle est l'une des manifestation de l'un des quatre « droits naturels et imprescriptibles » énoncées à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : la résistance à l'oppression. Elle est fréquemment considérée comme l'une des composantes de la liberté de conscience ou d'expression<sup>71</sup>. La Cour

---

70 Voir, notamment, Etienne de La Boétie : Le discours de la servitude volontaire, ed. Payot 2002, Henri, David Thoreau : La désobéissance civile, ed. Mille et une nuits 1997, 1<sup>ère</sup> édition 1849, John Rawls : Théorie de la justice, Editions du Seuil Coll. Point (Essai) 1997, pp. 403 et sq, Howard Zinn : Désobéissance civile et démocratie, ed. Agone 2010.

européenne des droits de l'homme l'a reconnu<sup>72</sup>, la Cour de Cassation française également bien qu'elle n'en ait pas tiré toutes les conséquences<sup>73</sup>. Le Conseil d'Etat lui-même dans un arrêt célèbre, bien que rendu dans un contexte politique singulier, a été jusqu'à admettre que la désobéissance civile pouvait être un devoir<sup>74</sup>. Plus récemment, dans son ordonnance du 11 août 2023, suspendant l'arrêté portant dissolution des soulèvements de la terre, le Conseil d'Etat a très clairement rappelé que l'appel à des actions de désobéissance civile ne constituait pas, en soi, une atteinte à l'ordre public.

Finalement, par jugement en date du 30 novembre 2023<sup>75</sup>, le Tribunal administratif de Poitiers, a, au terme d'une motivation particulièrement claire, rejeté la requête du préfet de la Vienne. Il précise, notamment, que le remboursement de la subvention n'aurait été envisageable que si l'association avait « entrepris ou incité à entreprendre des actions « *manifestement contraires à la loi* », mais également « *violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public* ».

---

71 Albert Ogien : La désobéissance civile peut-elle être un droit ? in Droit et Société 2015/3 pp. 579 et sq.  
Laureline Fontaine : De la liberté de conscience à la désobéissance civile, La Lettre Juridique 2013, Ed. 511 du 10/01/2013.

72 CEDH 7/7/2011, req. 23459/03 ; CEDH 12/6/2012, req. 42730/05

73 Cour de Cass. Chambre criminelle 18 mai 2022, req. 20-87 272, 21-86.685, 21-86 647. Il s'agit de l'affaire des « décrocheurs » du mouvement « Action non violente » qui avait décroché le portrait officiel du Président de la République dans une mairie pour protester contre l'inaction des pouvoirs public dans la lutte contre le dérèglement climatique

74 C.E. : 10 novembre 1944 Sieur Langneur Recueil p.248

75 Requêtes 222694 & 222695