

# CONFORTER LA «LAÏCITÉ» ET ORGANISER LES CULTES. UN PARADOXE FRANÇAIS. LA LOI DU 24 AOÛT 2021

FRANCIS MESSNER

*Université de Strasbourg / CNRS, Droit, Religion, Entreprise et Société (DRES)*

La loi n.° 2021-1109 du 24 août 2021<sup>1</sup> confortant le respect des principes de la République (loi CRPR) initialement intitulée loi sur le séparatisme, s'impose comme une réponse à une forte et récurrente demande sociale et politique en France. Face à la montée des radicalismes religieux violents, aux atteintes au principe de neutralité de l'État et à une désorganisation maintenant quasi structurelle du culte musulman, les différents acteurs de la société française étaient dans l'attente d'une prise de position du chef de l'État visant à réaffirmer la «laïcité» et à lutter contre les dérives fondamentalistes. Finalement dans un discours du 18 février 2020, le Président de la République a donné le ton en qualifiant la lutte contre le séparatisme de priorité nationale<sup>2</sup>. La loi CRPR s'impose donc comme un dispositif juridique de lutte contre le séparatisme même si ce terme très vite critiqué par des universitaires et des responsables politiques n'est plus inscrit dans la loi. L'obligation de respecter les principes de la République pour les citoyens et résidents, le durcissement du contrôle des activités religieuses des groupements religieux et l'assouplissement de certains aspects du statut des associations culturelles s'imposeraient ainsi comme des remèdes à ce délitement sociétal. L'objectif de ce texte législatif est de rappeler que l'appartenance nationale et citoyenne prévaut sur toute allégeance particu-

---

<sup>1</sup> *JO*, 25 août 2021. Désormais appelée loi CRPR dans cette contribution.

<sup>2</sup> «Le problème que nous avons, c'est quand au nom d'une religion ou d'une appartenance, on veut se séparer de la République, donc ne plus en respecter les lois, et donc qu'on menace la possibilité de vivre ensemble en République à cet égard, qu'on en sort soi-même, mais qu'on menace la possibilité pour les autres de le faire.

C'est pourquoi notre ennemi est, à ce titre, le séparatisme c'est-à-dire ce phénomène que nous observons depuis des décennies qui est une volonté de quitter la République, de ne plus en respecter les règles, d'un mouvement de repli qui, en raison de croyances et d'appartenances, vise à sortir du champ républicain et cela n'est pas acceptable»: <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-president-de-la-republique-sur-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes>> [consulté le 01/12/2021].

lière<sup>3</sup> et qu'une société démocratique, pluraliste et apaisée suppose le respect par chacun d'exigences minimales de la vie en société et l'acceptation d'un socle de valeurs et de principes. Or ces valeurs communes sont, selon le gouvernement, remises en question par des discours et des pratiques adossés à des systèmes de pensée jugés incompatibles avec la République<sup>4</sup>. Ils faciliteraient la rupture et le repli identitaire et feraient obstacle à la jouissance effective des droits et libertés garantis par la Constitution, que sont notamment la liberté de conscience, la liberté de culte, la liberté d'expression, l'égal accès au service public et l'égalité des citoyens devant la loi. La loi poursuit donc, «en même temps» deux grands objectifs: garantir le respect des principes républicains et garantir le libre exercice du culte.

La loi CRPR qui a essentiellement été déterminée par les violences et les débordements générés par l'islamisme radical et par l'inorganisation du culte musulman a plus largement pour ambition d'apporter une réponse globale à une situation de crise dont les déclinaisons sont multiples. Elle comprend une série de dispositions de nature différente. Cet assemblage d'aspect hétérogène a été vivement critiqué par les opposants à la loi dont certains à droite de l'échiquier politique ont par ailleurs dénoncé la mollesse alors que d'autres, situés à la gauche de la gauche, ont souligné l'extrême sévérité<sup>5</sup>. Le parti de la France insoumise a estimé que ce texte, instrument de combat contre l'islam était inutile, blessant pour les musulmans, ne correspondait pas aux «vrais» problèmes des Français comme par exemple la baisse du pouvoir d'achat<sup>6</sup>. Les confessions religieuses ont réagi en adéquation avec leur histoire et leur autocompréhension. La plupart des fédérations musulmanes ont estimé que ce texte

---

<sup>3</sup> Dans sa décision du 19 novembre 2004 (n° 2004-505 DC) relative à la compatibilité de la Constitution française avec le Traité établissant une constitution européenne, le Conseil constitutionnel a considéré que le premier paragraphe de l'article II-70 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaissant à chacun, individuellement ou collectivement, de manifester par ses pratiques sa conviction religieuse en public, n'est pas contraire à l'article premier de la Constitution aux termes duquel la France est une République laïque «qui interdit à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les collectivités publiques et les particuliers». Les règles communes l'emportent en France sur les croyances personnelles. Par ce biais, le Conseil Constitutionnel veut éviter que les groupes religieux interprètent la neutralité en matière religieuse comme un signe de faiblesse de l'État et ne soient tentés d'échapper à la loi commune en légitimant une forme de «communautarisme» religieux.

<sup>4</sup> Voir République française, Étude d'impact, Projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 décembre 2020.

<sup>5</sup> L'ensemble du dossier législatif comprenant notamment les débats parlementaires peut être consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000042635616/>> [consulté le 01/12/2021].

<sup>6</sup> <<https://www.la-croix.com/France/Contre-loi-separatisme-France-insoumise-sisole-2021-02-02-1201138420>> [consulté le 01/12/2021].

législatif les montre du doigt et contribue ainsi à l'accélération de leur stigmatisation. Les instances du protestantisme historique<sup>7</sup> pour qui la défense des minorités religieuses fait partie de leur ADN ont regretté les limitations des libertés alors que les évêques catholiques n'ont pas apprécié le traitement égalitaire de la loi en estimant que les dérives religieuses ne les concernaient pas<sup>8</sup>. Parallèlement, l'Académie catholique de France, dans une Déclaration, a regretté que les religions soient appréhendées comme des réalités potentiellement nuisibles et dangereuses<sup>9</sup>.

La loi CRPR qui s'applique sur l'ensemble du territoire français<sup>10</sup>, à l'exception des départements de la Guyane et de Mayotte et de certains territoires d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises et les îles de Wallis-et-Futuna)<sup>11</sup>, comprend deux titres. Le premier vise à «Garantir le respect des principes de la République et des exigences minimales de la vie en société» alors que le second a pour objectif de «Garantir le libre exercice du culte». Une attention toute particulière sera portée dans cette présentation à la deuxième partie de la loi. Elle traite de la garantie du libre exercice du culte et plus largement de l'organisation du culte. La première partie de cette contribution prend cependant en considération des dispositions touchant de près ou de loin aux intérêts et aux préoccupations des groupements religieux comme l'extension de la laïcité aux entreprises privées, la formation à la laïcité des agents publics, les contrôles renforcés des associations non cultuelles et des fédérations sportives, des écoles hors contrat et de l'éducation en famille<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir la revue *Ressources, Pour une Église de témoins* (dossier intitulé *Laïcité, j'écris ton nom*) n.° 14, octobre 2021.

<sup>8</sup> <<https://eglise.catholique.fr/sengager-dans-la-societe/laicite/513979-les-chretiens-inquiets-du-projet-de-loi-separatisme/>> [consulté le 01/12/2021].

<sup>9</sup> <<https://academiecatholiquedefrance.fr/>> [consulté le 01/12/2021].

<sup>10</sup> La loi du 24 août 2021 s'applique dans les départements du Rhin et de la Moselle mais elle comprend des dispositions spécifiques pour ces trois départements.

<sup>11</sup> Titre IV, Article 91 à 93, loi du 24 août 2021, *JO* n.° 0197 du 24 août 2021. Pour le département de Mayotte et la Polynésie française voir les articles 92 et 93.

<sup>12</sup> Le chapitre 3 de la CRPR traite du respect du droit des personnes et de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'article 24 met ainsi en place un mécanisme réservataire protecteur des enfants lorsque la loi étrangère applicable à la succession de résidents en France ne le permet pas. L'article 25 instaure une réserve générale de polygamie ou d'apologie de terrorisme (article 26) pouvant justifier le retrait de statut de réfugié. La pension de réversion quel que soit le régime de retraite ne peut sauf exception être versé qu'à un seul conjoint survivant et l'établissement d'un certificat de virginité par un professionnel de santé est désormais prohibé. Le chapitre 4 de la CRPR s'attaque aux discours de haine et aux contenus illicites en ligne en facilitant le blocage des «sites miroirs», qui reproduisent des sites déclarés illicites par la justice et crée, jusqu'à fin 2023, de nouvelles obligations pour les plateformes, qui devront coopérer avec les autorités publiques sur ces contenus illicites et être transparent sur les moyens alloués à la modération.

## 1. GARANTIR LE RESPECT DES PRINCIPES RÉPUBLICAINS

### 1.1 Extension du principe de laïcité

Le titre premier de la loi CRPR comprend un chapitre premier traitant du renforcement du principe de laïcité dans les services publics en élargissant très fortement son champ d'application. En effet, l'article premier de la loi étend l'application du principe de laïcité à tout organisme de droit public et de droit privé auxquels la loi ou le règlement aura confié l'exécution d'un service public<sup>13</sup>: «celui-ci [cet organisme] 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. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquels il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité». Ainsi toutes les entreprises privées chargées par la loi ou le règlement de l'exécution en tout ou partie d'un service public sont désormais soumises au principe de laïcité alors que l'entreprise privée est en droit placée sous le régime de la liberté de religion. La loi CRPR promet ainsi une nette «extension du domaine de la laïcité» jusqu'à présent cantonnée aux services publics dont certains étaient par ailleurs gérés par une association privée<sup>14</sup>. L'étendue de cet élargissement sera précisée par un décret et des circulaires d'application et par la jurisprudence. Elle ne devrait toutefois pas impacter les entreprises de tendance confessionnelle participant à une mission de

---

<sup>13</sup> «De manière schématique, un service public peut être assuré par une personne publique ou une personne privée et constituer un service public administratif (SPA) ou un service public industriel et commercial (SPIC). Il peut ainsi être délégué à des prestataires qui sont alors chargés de son exécution, notamment lorsqu'il s'agit d'un service public industriel et commercial. Or, un nombre croissant de personnes morales de droit privé se voient aujourd'hui confier des missions de service public ou d'intérêt général, de sorte que se pose la question de l'adéquation de leur organisation aux contraintes propres à l'exécution d'une mission pour le compte d'une autorité publique. Cette problématique est particulièrement présente dans les secteurs du social et du médico-social. En outre, la question du respect des principes du service public se pose également lorsque le service public est assuré par une entité publique employant des personnels de droit privé qui, à la différence des agents publics, ne sont pas soumis aux principes de laïcité et de neutralité.» Étude d'impact. Projet de loi confortant le respect des principes de la République. 8 décembre 2020, p. 29.

<sup>14</sup> CC, décision n.° 82-148 du 14 décembre 1982. Le Conseil Constitutionnel a en 1982 considéré que les Caisses du régime général de sécurité sociale qui bien que de droit privé assuraient la gestion d'un service public et qu'il appartenait au législateur de déterminer les principes fondamentaux de la sécurité sociale. Voir également Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 19 mars 2013, 12-11.690.

service public comme les écoles privées confessionnelles dont le caractère pro-  
pre est garanti par le Code de l'éducation<sup>15</sup>. Cette extension dans l'application  
du principe de laïcité a été notamment motivée selon l'étude d'impact par les  
difficultés à faire appliquer ce principe dans des entreprises délégataires de  
transports publics et plus particulièrement au sein de la RATP<sup>16</sup>.

## 1.2 Engagement républicain et formation à la laïcité des fonctionnaires

L'article 2 de la loi CRPR s'applique à la laïcité dans les services publics.  
Il subordonne la prise de fonction des fonctionnaires en charge de la sécurité  
publique, les policiers nationaux et municipaux, des gendarmes et des agents de  
l'administration pénitentiaire à une déclaration solennelle sous forme de ser-  
ment de «servir avec dignité et loyauté la République, ses principes de liberté,  
d'égalité et de fraternité et sa Constitution...» Si cette forme de déclaration so-  
lennelle n'est pas sollicitée auprès de tous les agents publics, une formation à la  
laïcité<sup>17</sup> est par contre créée pour l'ensemble des agents publics<sup>18</sup>. Les institutions  
dans lesquels ces personnels sont affectés (administrations de l'État, collectivi-  
tés territoriales et établissements publics) sont tenues de désigner un référent  
laïcité. Il est chargé de conseiller les fonctionnaires sur les questions de laïcité<sup>19</sup>.  
Le ministère de l'Intérieur a pour ce faire créé en septembre 2021 un bureau de  
la laïcité rattachée à une nouvelle sous-direction des cultes et de la laïcité<sup>20</sup>. Ce  
nouveau bureau de la laïcité assure le secrétariat du comité interministériel de la  
laïcité qui remplace l'Observatoire de la laïcité et sera en charge du montage des  
formations à la laïcité pour les fonctionnaires. Les maires, les adjoints ainsi que  
les conseillers municipaux agissant par délégation du maire sont également tenus  
au respect du principe de laïcité<sup>21</sup> lorsqu'ils agissent au nom de l'État.

Les personnes participant à l'exécution d'un service public sont protégées contre  
tout acte d'intimidation de la part de personnes cherchant à obtenir une applica-  
tion différenciée des règles régissant le service public concerné et les contrevenants

---

<sup>15</sup> Article L 442-1, Code de l'éducation.

<sup>16</sup> Étude d'impact, précit., p. 31.

<sup>17</sup> Article 2, loi CRPR.

<sup>18</sup> Fonctionnaires titulaires et stagiaires et contractuels de l'administration de l'État, des collec-  
tivités territoriales et des établissements hospitaliers.

<sup>19</sup> Article 3 et 4, *id.*

<sup>20</sup> <[https://annuaire.service-public.fr/gouvernement/administration-centrale-ou-ministere\\_1378415](https://annuaire.service-public.fr/gouvernement/administration-centrale-ou-ministere_1378415)>  
et <<https://www.lefigaro.fr/politique/le-gouvernement-inaugure-le-bureau-de-la-laicite-20211004>>  
[consultés le 01/12/2021].

<sup>21</sup> Art. 6 et 7, loi CRPR.

sanctionnés<sup>22</sup>. Cette disposition vient en réponse à une succession d'incidents qui se sont déroulés dans des services publics comme par exemple dans des hôpitaux où des patients de sexe féminin exigeaient d'être soignés par un médecin femme.

### 1.3 Contrôle des associations non cultuelles

Le chapitre 2 de la loi de 2021 s'applique aux associations<sup>23</sup>, fondations<sup>24</sup> et fonds de dotation<sup>25</sup>. Il s'agit en l'espèce des associations non cultuelles, c'est-à-dire d'associations loi 1901 ou d'associations inscrites de droit local<sup>26</sup> n'ayant pas d'activités à caractère cultuel: associations culturelles, éducatives, caritatives, etc. Toutes les associations précitées à l'exception des associations agréées<sup>27</sup> et des associations et des fondations d'utilité publique et comme déjà indiqué des associations cultuelles, qui sollicitent une subvention auprès d'une administration ou d'un organisme chargé d'une mission de service public s'engagent par la souscription d'un contrat d'engagement républicain<sup>28</sup>:

«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.»

Les symboles de la République comprennent, aux termes d'une décision du Conseil constitutionnel l'emblème national, l'hymne national et la devise de

---

<sup>22</sup> L'article 9, *id.*, fixe des sanctions pénales contre les personnes usant de menaces ou d'intimidation à l'égard de personnes participant à l'exécution d'une mission de service public. Elles sont susceptibles d'être punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

<sup>23</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.

<sup>24</sup> Loi du 23 juillet 1987.

<sup>25</sup> Article 140 de la loi n.° 2008-776 du 4 août 2008. Les fonds de dotation sont des personnes morales de droit privé qui gèrent des biens qui leur sont apportés à titre gratuit pour utiliser les revenus à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général.

<sup>26</sup> La loi de juin 1901 relative au contrat d'association n'a pas été introduite dans les départements du Rhin et de la Moselle où le régime des associations relève des articles 21 à 79 du Code civil local.

<sup>27</sup> Une association agréée est une association à but non lucratif avec un objet d'assistance, de bienfaisance, de recherche scientifique ou médicale qui bénéficie d'un agrément d'une autorité administrative. Article 74, loi du 31 juillet 2014.

<sup>28</sup> Article 12, loi CRPR. Un engagement républicain est également demandé aux fédérations sportives et aux associations sportives non associées aux fédérations. Ce contrat comporte de plus un engagement à veiller à la protection de l'intégrité physique et morale des personnes en particulier des mineurs vis-à-vis notamment des violences sexistes et sexuelles. Voir Article 63 à 67, loi CRPR.

la République. De même toujours selon le Conseil constitutionnel, «par actions portant atteintes à l'ordre public» il faut entendre les actions susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publique<sup>29</sup>.

La subvention est refusée lorsque l'association sollicitant l'octroi d'une subvention poursuit une activité incompatible avec le contrat d'engagement républicain. Elle est retirée pour les mêmes raisons et le retrait est dans ce cas notifié au représentant de l'État. Les associations culturelles<sup>30</sup> ne sont pas concernées par cet engagement. En effet les seules subventions publiques autorisées par la loi de 1905 sont celles destinées à financer les réparations des édifices du culte. Elles ne sont pas aux termes de la loi de 1905 considérées comme des subventions, ce qui a pour effet de les exclure du dispositif prévu à l'article 10-1 de la loi de 2021.

Ces mêmes associations non culturelles doivent tenir un état séparé des avantages et ressources perçus par un État étranger, une personne morale étrangère ou un dispositif relevant du droit étranger. Le non-respect de ces obligations est sanctionné par la loi pénale<sup>31</sup>. De plus lorsqu'elles délivrent des reçus permettant une déduction fiscale elles devront faire une déclaration annuelle du nombre des reçus fiscaux établis à des fins de vérification sur place par l'administration fiscale<sup>32</sup>.

#### **1.4 Contrôle de l'éducation en famille et des établissements d'enseignement hors contrat**

La loi CRPR intensifie les contrôles de l'administration dans le domaine de l'éducation notamment lorsqu'elles ont pour objectif de relativiser l'importance des règles de la société française. Cet encadrement est selon l'étude d'impact motivé par le constat d'importantes lacunes scolaires chez les enfants et par l'instauration d'écoles de fait sous couvert d'instruction en famille. Leur enseignement serait peu favorable à l'acquisition de savoirs relevant du socle commun de connaissances, de compétences et de culture prévu par le Code de l'éducation<sup>33</sup>. La loi CRPR facilite dès l'instruction obligatoire, l'imposition d'un enseignement conforme aux programmes scolaires pour tous les enfants.

En effet, en France, l'instruction obligatoire est donnée dans les établissements primaires et secondaires publics ou privés. Elle peut également, par dé-

---

<sup>29</sup> CC, 13 août 2021, n.° 823 DC, *JO*, n.° 197 du 25 août 2021.

<sup>30</sup> Voir plus loin.

<sup>31</sup> Article 21, loi CRPR.

<sup>32</sup> Article 18 à 20, loi CRPR.

<sup>33</sup> Étude d'impact, précit, p. 208.

rogation, être dispensée dans la famille par les parents, ou par une personne de leur choix. Mais cette instruction en famille suppose désormais une autorisation qui soit délivrée pour une année<sup>34</sup>. L'éducation en famille passe donc d'un régime déclaratif à un régime d'autorisation préalable et est uniquement accordée dans l'intérêt supérieur de l'enfant: état de santé de l'enfant ou de son handicap; pratique d'activités sportives ou artistiques intensives; itinérance de la famille en France ou l'éloignement géographique de tout établissement scolaire public; existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif. Les refus font l'objet d'un recours préalable devant une commission spéciale. L'autorisation peut être suspendue lorsque cette instruction fait objet d'une information préoccupante. La non-observation de la procédure de déclaration est sanctionnée. Par ailleurs les enfants recevant une instruction dans la famille ne peuvent plus être totalement isolés des institutions académiques. Ils sont désormais tenus de suivre une journée pédagogique consacrée à la citoyenneté, aux principes républicains, à la transmission des instructions et informations en matière d'éducation au corps et aux droits de l'enfant et à la lutte contre les violences éducatives ordinaires. Cette journée sera dans un premier temps organisée à titre expérimental par les autorités académiques<sup>35</sup>.

De même est renforcé le contrôle sur les établissements privés d'enseignement. Le maire, le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République peuvent s'opposer à l'ouverture d'un établissement privé afin d'empêcher toute forme d'ingérence étrangère ou de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation. Par ailleurs, les établissements privés qui n'ont pas signé un contrat avec l'État se voient proposer par l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation une charte des valeurs et principes républicains et les enseignants doivent être formés à la laïcité<sup>36</sup>. Enfin, le représentant de l'État dans le département peut prononcer la fermeture temporaire ou définitive d'un établissement d'enseignement privé en cas de manquement à la réglementation<sup>37</sup>.

## 2. GARANTIR LE LIBRE EXERCICE DU CULTE

Le mode d'organisation institutionnelle qui régit les rapports entre l'État et les cultes en France s'appuie sur un régime juridique propre à l'exercice des cultes. Ce régime est fondé sur l'idée selon laquelle le culte est une activité

---

<sup>34</sup> Articles 49 à 52, *id.*

<sup>35</sup> Article 52, *id.* La fréquence des journées pédagogiques devrait être fixée par voie réglementaire.

<sup>36</sup> Articles 53 à 62, *id.*

<sup>37</sup> Étude d'impact, précit., p. 240.

spécifique dont la nature justifie d'une part un support institutionnel dédié pour l'exercice du culte et d'autre part un contrôle des pouvoirs publics aux seules fins de préservation de l'ordre public. Il doit pour cela être adapté aux réalités contemporaines et aux nouvelles expressions religieuses. Le culte musulman fait partie de ces nouvelles expressions. Il a à lui seul fortement motivé la rédaction de la loi CRPR, qui s'applique toutefois à tous les cultes. Il mérite cependant que l'on s'attarde sur les lacunes de son organisation aux fins de bien saisir quelles sont les solutions préconisées par la loi CRPR.

## 2.1 Inorganisation du culte musulman et influences étrangères

Si l'on excepte la reconnaissance aménagée dont il a joui pendant la période coloniale dans les seuls départements d'Algérie<sup>38</sup>, le culte musulman en France ne bénéficie pas en matière d'organisation de la même antériorité que les anciens cultes reconnus<sup>39</sup>. Il est essentiellement composé de communautés d'origine nationale, notamment algérienne, marocaine et turque dont les représentants consulaires pèsent sur son fonctionnement. Longtemps discret et marginalisé, le culte musulman inquiète progressivement les pouvoirs publics. En effet le regroupement familial, la démultiplication des communautés, l'émergence d'un islam «clandestin» dit des caves et des garages, la montée du fondamentalisme islamique et l'envoi en nombre d'imams fonctionnaires par les États d'origine vont accélérer la recherche de mécanismes aux fins d'éviter que ces communautés échappent à tout contrôle. En 1989, le ministre de l'Intérieur prend contact avec six personnalités de tradition musulmane. Ils seront à l'origine d'un Conseil de réflexion sur l'islam de France (CORIF). La grande mosquée de Paris a quant à elle essayé de mettre en place une Coordination nationale des musulmans de France (CNMF) secondée par un Conseil consultatif de l'islam de France (CCIF). Cette même grande mosquée, soutenue en cela par l'administration du ministère de l'Intérieur, a produit une Charte du culte musulman en France adoptée le 10 janvier 1995. Elle préconise notamment la création d'un Conseil représentatif des musulmans de France (CRMF) qui serait l'interlocuteur de l'État. Mais la charte n'a finalement été ratifiée que par une minorité de fédérations musulmanes et par quelques personnalités. Un très éphémère Haut conseil des musulmans de France est créé en 1995 sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur de l'époque. Un chan-

---

<sup>38</sup> BASDEVANT-GAUDEMET, Brigitte, «Les statuts des ministres du culte au 19<sup>e</sup> siècle», *Revue du droit des religions*, n.° 8, 2019, pp 28-29.

<sup>39</sup> Cultes catholique, protestants réformé et luthérien et juif.

gement de cap est initié par Jean-Pierre Chevènement à partir de 1997. Il convie l'ensemble des partenaires à la table de négociation et lance en 1999 une consultation des musulmans de France sous l'égide de l'Institut de la grande Mosquée de Paris, de l'Union des organisations islamiques de France, de la Fédération nationale des musulmans de France<sup>40</sup>, du Tabligh<sup>41</sup> et de l'islam turc représenté par le Diyanet. Il s'agit de créer une représentation nationale de l'islam et d'intégrer les communautés musulmanes dans le cadre de la loi du 9 décembre 1905 plus précisément dans le régime français des cultes. La participation à la réunion de cette consultation à l'initiative du ministère de l'Intérieur a été subordonnée à la signature d'un texte intitulé «Déclaration d'intention relative aux droits et obligations des fidèles du culte musulman en France». Elle devait formaliser l'adhésion des signataires aux principes fondamentaux de la République française. Une version différente est signée par l'ensemble des fédérations en janvier 2000 sous un nouvel intitulé «Principes et fondements juridiques régissant les rapports entre les pouvoirs publics et le culte musulman de France». Elle ne comportait plus l'engagement explicite des musulmans à respecter «le droit de toute personne à changer de religion»<sup>42</sup>. Tous ces efforts ont finalement permis de dégager une solution. Un accord entre les principaux acteurs musulmans de février 2001 fixe le cadre général de la représentation du culte musulman par le biais de la désignation de 4042 délégués issus de 1316 lieux de culte<sup>43</sup> aux fins de mettre en place un Conseil français du culte musulman (CFCM).

Mais l'organisme représentatif du culte musulman en France, le Conseil français du Culte musulman ainsi que les Conseils régionaux du culte musulman (CRCM) sont statutairement, c'est-à-dire obligatoirement organisés dans le cadre du droit commun d'association, conformément à la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Les mosquées locales, grandes<sup>44</sup> ou

<sup>40</sup> La FNMF est proche du Maroc.

<sup>41</sup> Mouvement d'origine indienne dont l'objectif est d'islamiser par la prédication.

<sup>42</sup> L'argument avancé pour justifier cette suppression sous la pression de l'UOIF a été celui du refus de la suspicion envers le culte musulman. Voir PRÉLOT, Pierre-Henri, «Les tentatives d'organisation du culte musulman en France au prisme de la laïcité», *Revue du droit des religions*, n.° 6, 2018, pp 13-26.

<sup>43</sup> Les délégués constituent les Conseils régionaux du culte musulman (CRCM). Ces derniers élisent les délégués nationaux qui forment le Conseil français du culte musulman (CFCM) qui a enfin vu le jour en 2003. Le comité de coordination des musulmans turcs de France (Dyanet), la Fédération française des associations islamiques d'Afrique, des Comores et des Antilles, le Tabligh représenté par deux fédérations, la FNMF, l'UOIF maintenant Musulmans de France sont membres de droit. Enfin, quatre mosquées (Évry, Lyon, Mantes-la-Jolie, Marseille) disposent également de droit d'une représentation.

<sup>44</sup> Les quatre grandes mosquées sont membres de droit du CFCM.

petites, sont quant à elles représentées dans leur grande majorité par des associations de la loi de 1901 ou plus rarement par des associations culturelles de la loi du 9 décembre 1905. Or une union d'associations loi 1901 peut intégrer des associations loi 1905 sous réserve que les statuts de la première ne contraignent pas la seconde à une modification des statuts. Par contre, une union d'associations culturelles doit être exclusivement constituée d'associations culturelles<sup>45</sup>, comme cela est le cas du consistoire israélite de France et du synode de l'Église protestante unie de France et de la Conférence épiscopale de France qui est représentée par une union d'associations diocésaines.

Cette situation n'est pas sans conséquence pour le culte musulman. La représentation du culte par le biais du CFCM et des CRCM a au mieux un caractère administratif. Sa dimension religieuse et théologique est faible et, dans certains cas, dépourvue de légitimité. Les associations loi 1901 le représentant ne bénéficient pas des avantages fiscaux attachés au statut particulier<sup>46</sup> des associations culturelles. L'absence de séparation nette entre culturel et culturel constitue un obstacle à une gestion efficace de ces deux activités.

Aucune tentative de réorganisation en profondeur du CFCM et des CRCM n'a abouti jusqu'à présent. Une seule réforme a été adoptée par le congrès du CFCM de décembre 2018. Elle prévoit la possibilité de créer des Conseils départementaux du culte musulman (CDCM). Pour pallier ces faiblesses résultant d'une organisation du culte musulman dans le cadre du droit commun, des acteurs politiques ont envisagé la création d'une association culturelle musulmane nationale exerçant des compétences en matière de formation théologique des imams et des cadres religieux, de statut, de charte ou de cahier de charges des imams, de planification de la construction de mosquées, de transmission des croyances à destination des adultes, des jeunes et des enfants. Une association culturelle nationale du culte musulman intitulée

---

<sup>45</sup> MESSNER, Francis; PRÉLOT, Pierre-Henri; WOEHLING, Jean-Marie (dir.), *Traité de droit français des religions*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis, p. 766.

<sup>46</sup> Les cultes organisés dans le cadre du droit général (loi du 9 décembre 1905) peuvent, quand ils remplissent les conditions requises, bénéficier d'une très large palette d'exonérations fiscales à l'instar des associations d'utilité publique: franchises des impôts commerciaux, impôts sur les sociétés à taux réduits, exonération des droits de mutation à titre gratuit (dons et legs notariés), exonération de l'imposition des dons manuels, déductibilité pour les donateurs du montant de leurs dons faits aux institutions culturelles, exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les édifices du culte et exonération de la taxe d'habitation. Voir MESSNER, Francis; PRÉLOT, Pierre-Henri; WOEHLING, Jean-Marie (dir.), *Traité de droit français des religions*, *op. cit.*, p. 1235 et s.

Association pour le financement et le soutien du culte musulman (AFSCM)<sup>47</sup> a été créée en 2018 par les fédérations constitutives du CFCM tout en maintenant le CFCM en activité<sup>48</sup>.

Parallèlement a été créé dès mai 2016 un Conseil théologique du CFCM susceptible de refléter «*la diversité de l'islam de France*». Il a notamment pour objectif d'engager la réflexion et l'effort intellectuel (*ijtihad*) sur la contextualisation de la pratique religieuse en France. L'UOIF, maintenant intitulé Musulmans de France, avait créé un Conseil théologique musulman de France en 2015. Pour répondre à une demande de certification des imams sollicités par le gouvernement, deux institutions, l'institut de la grande mosquée de Paris et le CFCM actuellement concurrents ont mis en place en novembre 2021 des Commissions nationales des imams. Actuellement, le culte musulman est donc marqué par un très fort éclatement qui ne laisse présager de changements substantiels qu'au terme d'un renouvellement de générations.

Le titre II de la loi CRPR tente de répondre à cette désorganisation en facilitant l'organisation du culte musulman dans le cadre des associations culturelles<sup>49</sup>. Elles devraient dans cet objectif certes devenir plus attractives mais avec un contrôle accru de l'État sur leur création, leur financement et leur fonctionnement. Le gouvernement estime de manière générale que cette réforme d'importance de la loi de 1905 constitue une modernisation de ce texte en vue d'une plus grande transparence et d'une démocratisation des associations culturelles<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Les fédérations qui ont donné leur accord pour le financement de l'AFSCM sont le Comité de coordination des musulmans turcs de France (CCMTF), la Confédération islamique Milli Görüs (CIMG France), la Fédération française des associations islamiques d'Afrique, des Comores et des Antilles (FFAIACA), Foi et Pratique, la Fédération nationale de la grande mosquée de Paris (FNGMP), la Fédération nationale des musulmans de France (FNMF), Musulmans de France, le Rassemblement des musulmans de France (RMF), l'Union des mosquées de France (UMF) de même que la grande mosquée de Saint-Denis de la Réunion (AISD).

<sup>48</sup> Hakim El Karaoui, proche des cercles du pouvoir a quant à lui déposé les statuts de deux associations nationales. La première, une association loi 1901 s'occuperait de «la régulation économique des marchés du halal et du hadj en France». La seconde, une association culturelle loi 1905, serait en charge de «la construction, l'aménagement, l'équipement, et la rénovation de mosquées et de salles de prière», mais aussi de «la formation des cadres religieux et des responsables d'associations culturelles» et de la rémunération du personnel religieux.

<sup>49</sup> Le Conseil d'État fixe trois conditions pour pouvoir bénéficier du statut d'association culturelle: l'association doit représenter une communauté de croyance se référant à un objet surnaturel (Conseil d'État, 17 juin 1988, Union des Athées), son objet doit être exclusivement culturel, ses activités ne doivent pas porter atteintes à l'ordre public (Conseil d'État, avis, 24 octobre 1997, n.° 187122).

<sup>50</sup> Étude d'impact, précit., p. 293.

## 2.2 Faciliter la création, la stabilité et le financement des associations culturelles

Aux fins de lever des obstacles liés à la création d'associations culturelles, la loi CRPR fixe à sept au moins le nombre de personnes majeures nécessaires pour créer une association culturelle<sup>51</sup>. Elles doivent être «domiciliées ou résidents dans la circonscription religieuse définie par les statuts de l'association.» Le nombre de membres n'est plus fixé par rapport au nombre d'habitants de la commune de la circonscription religieuse<sup>52</sup>. Cette modification prend en compte les évolutions du fait religieux en France comprenant notamment une baisse de la pratique religieuse et un recul de l'engagement des membres des groupements religieux dans les activités collectives. De même pour faire face à la réduction du nombre de croyants et au fléchissement de la générosité de leurs membres, les associations culturelles peuvent depuis la publication de la loi CRPR posséder et administrer des immeubles acquis à titre gratuit (dons et legs notariés). La possibilité d'acquérir de surcroît des biens immeubles à titre onéreux sollicitée par le culte musulman a été écartée par le législateur. Ainsi est levé tout obstacle à l'acquisition d'immeubles acquis à titre gratuit non directement nécessaires à l'objet des associations culturelles<sup>53</sup> mais dont les revenus serviront à financer les activités culturelles. Cette possibilité n'est pas sans rappeler, toute proportion gardée, les *waqf*, fondations pieuses instaurées dans les États musulmans. Les ressources annuelles tirées de ces biens ne peuvent toutefois pas représenter une part supérieure à 50 % de leurs ressources annuelles totales. Les associations culturelles sont autorisées à verser, sans donner lieu à perception de droits, le surplus de leurs recettes à d'autres associations constituées pour le même objet<sup>54</sup>.

Le statut des associations de droit local à objet culturel<sup>55</sup> des départements du Rhin et de la Moselle n'a pas été modifié par ces dispositions. Le Code civil

---

<sup>51</sup> Article 68, loi CRPR. Avant la promulgation de la loi CRPR le nombre variait de 7 à 25 selon le nombre d'habitants domiciliés dans les communes concernées.

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> Article 71, *id.*

<sup>54</sup> *Id.*

<sup>55</sup> Les cultes non statutaires (non reconnus) en droit local des cultes alsacien-mosellan sont organisés dans le cadre du droit privé mais ne relèvent pas du droit général. Les lois du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État et du 1er juillet 1901 sur les associations n'ont pas été introduites dans les trois départements de l'Est. Ces cultes disposent d'un cadre juridique spécifique, dont les éléments essentiels sont le droit de se constituer en association inscrite (Code civil local) dont le but est alors exclusivement culturel. L'association inscrite à but exclusivement culturel dispose d'une capacité juridique étendue et des mêmes exonérations fiscales que les associations culturelles de droit général. Les collectivités territoriales peuvent subventionner volontairement leurs institutions et activités, en raison de la non introduction de la loi du 9 décembre 1905 dans ces départements. Ces aides financières qui comprennent également les subventions d'investissement.

local<sup>56</sup> prévoit que l'inscription sur le registre des associations peut avoir lieu si le nombre des membres est au moins de sept. Par ailleurs une association inscrite de droit local peut acquérir des biens sans limitation, cette capacité n'est pas restreinte par le principe de spécialité.

La loi CRPR renforce en outre la direction et les conseils des associations culturelles existantes en faisant obstacle aux tentatives de prises de contrôle par des groupes radicaux dont la stratégie consiste à adhérer en nombre à l'association et à acquérir une majorité ou une minorité de blocage leur permettant de renverser la gouvernance en place et d'imposer à cette occasion un imam partageant leurs convictions. Un dispositif anti «putsch» soumet désormais l'adhésion de tout nouveau membre, la modification des statuts de l'association, la cession de tout bien immobilier appartenant à l'association, le recrutement par l'association d'un ministre du culte à une décision d'un ou de plusieurs organes délibérants. Cette modification de la loi du 9 décembre 1905 qui ne s'applique pas aux associations inscrites à but culturel en droit local alsacien-mosellan, s'inspire des statuts-types des associations diocésaines validés par le Conseil d'État en 1923. Ils prévoient que l'adhésion de nouveaux membres à l'association soit validée par un vote de l'assemblée générale. Concernant la désignation du ministre du culte, l'évêque est autorisé de nomination mais dans ce cas il n'agit pas en tant que président de l'association diocésaine mais comme autorité religieuse, l'association n'étant pas compétente pour y procéder. Ce modèle d'organisation existe également dans le protestantisme ou dans l'orthodoxie. Il est parfois mixte, avec une désignation du ministre du culte par une autorité culturelle, extérieure suivie par une validation de l'association culturelle, notamment dans le judaïsme, le protestantisme et l'orthodoxie.

### **2.3 Contrôle renforcé des associations culturelles: création, soutiens des collectivités publiques et immixtions financières des États et des institutions étrangères**

Un contrôle du représentant de l'État à l'occasion de la création des associations culturelles est instauré. Désormais «Toute association constituée conformément aux articles 18 et 19 de la présente loi doit déclarer sa qualité culturelle au représentant de l'État dans le département.» Le représentant de l'État peut s'opposer à ce que l'association bénéficie des avantages propres aux asso-

---

<sup>56</sup> Articles 21 à 79, Code civil local. Les cultes non statutaires regroupent tous les cultes qui n'ont pas reçu leur statut de l'État. Le culte musulman en fait partie.

ciations culturelles s'il constate qu'elle ne remplit pas les conditions fixées par la loi<sup>57</sup>. Avant la publication de la loi CRPR la reconnaissance de la qualité d'association culturelle, avec tous les avantages spécifiques attachés à ce statut qui comprend la grande capacité juridique et le droit à bénéficier d'exonérations fiscales et de réductions d'impôts comparables à celles accordées aux associations d'utilité publique était sollicitée auprès de l'administration uniquement lors d'une acquisition à titre gratuit (don ou legs notarié) ou d'une demande d'exonération fiscale par des associations culturelles nouvellement créées<sup>58</sup> ou des associations culturelles n'ayant pas bénéficié d'exonérations fiscales.

En l'absence d'opposition de la part du représentant de l'État, elles jouissent des avantages propres à la catégorie des associations culturelles mais durant une période limitée à cinq années<sup>59</sup>, renouvelable par déclaration au représentant de l'État. Les associations culturelles et diocésaines constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont également tenues de s'y conformer selon leur situation<sup>60</sup> et cela au terme d'un délai qui ne pourra pas excéder cinq ans. Elles interrogent dans ce cas le représentant de l'État pour savoir si elles continuent d'entrer dans la catégorie des associations culturelles dont les avantages peuvent être retirés par le représentant de l'État si elles ne remplissent plus les conditions. La vérification par le représentant de l'État de la qualité d'association culturelle et diocésaine a été vivement critiquée par les autorités religieuses catholiques et protestantes. Les anciens cultes reconnus organisés en associations culturelles et diocésaines qui n'ont jamais fait l'objet de contrôles relatifs à leur nature culturelle, estiment que ce contrôle constitue une forme de stigmatisation qui pourrait se transformer en arme de guerre par un gouvernement représentant une tendance politique extrême. Ce contrôle a priori de la qualité culturelle ne s'applique pas aux associations inscrites à objet culturel en droit local alsacien mosellan.

Le contrôle du représentant de l'État s'impose également lorsqu'un bail a pour objet l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public<sup>61</sup> et lors d'une garantie d'emprunt par une commune à une association

---

<sup>57</sup> Article 69, loi CRPR. Le Conseil d'État fixe trois conditions pour pouvoir bénéficier du statut d'association culturelle: l'association doit représenter une communauté de croyance se référant à un objet surnaturel (Conseil d'État, 17 juin 1988, Union des Athées), son objet doit être exclusivement culturel, ses activités ne doivent pas porter atteintes à l'ordre public (Conseil d'État, avis, 24 octobre 1997, n.° 187122).

<sup>58</sup> Cette procédure met fin aux régimes des rescrits administratifs ou fiscaux sollicités lors d'une demande d'acceptation d'une libéralité.

<sup>59</sup> Article 69, loi CRPR.

<sup>60</sup> Article 88, loi CRPR.

<sup>61</sup> Article 70, loi CRPR.

culturelle<sup>62</sup>, à une association inscrite à but culturel<sup>63</sup> ou à un établissement public du culte<sup>64</sup>. Dans les deux cas, la commune est tenue d'informer le préfet dans un délai de trois mois avant de les accorder.

De même les avantages et ressources versés à une association culturelle ou à une association inscrite à objet culturel de droit local 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<sup>65</sup>». Cette obligation s'applique aux avantages dont le montant n'est pas inférieur à 10 000 euros. L'autorité administrative peut s'opposer lorsque les agissements de l'association ou d'un État étranger établissent une menace réelle affectant un intérêt fondamental de la société. L'étude d'impact précise que «Tout financement étranger dans le culte n'est pas par définition néfaste. Cela participe des échanges mondiaux [...] Mais afin de s'assurer que ce type d'opération ne constitue pas une ingérence dans le culte pouvant avoir des conséquences en termes d'ordre public, les dons étrangers doivent demeurer sous la surveillance des pouvoirs publics<sup>66</sup>».

Les exigences relatives à la tenue des comptes des associations culturelles ont déjà été renforcées par un règlement du 5 décembre 2018. Mais depuis la promulgation de la loi CRPR les versements doivent désormais être mentionnés distinctement dans les comptes et faire l'objet d'une certification des comptes par un commissaire des comptes. Cette prévention à l'égard des pouvoirs publics et financeurs étrangers est également inscrite dans l'article 79 de la loi qui soumet l'aliénation d'un local appartenant à une association culturelle ou une association inscrite à objet culturel «servant habituellement à l'exercice public d'un culte consenti directement ou indirectement à un État étranger, à une personne morale étrangère ou à une personne physique non résidente en France» à une déclaration préalable à l'autorité administrative sous peine de nullité. Cet arsenal juridique (contrôles des ressources venant de l'étranger et contrôle des aliénations de bâtiments culturels au profit d'institutions étrangères) a été motivé par la volonté du gouvernement de mettre fin aux ingérences étrangères dans le cadre de l'exercice du culte musulman en France. Dans plusieurs cas des mosquées sont propriétés d'un État étranger qui envoie un imam fonctionnaire

---

<sup>62</sup> *Id.*

<sup>63</sup> *Id.*

<sup>64</sup> *Id.*

<sup>65</sup> Article 77, loi CRPR.

<sup>66</sup> Étude d'impact, précit., p. 295.

rémunéré et prend en charge le fonctionnement et l'entretien de ce lieu de culte. Une telle situation n'est guère favorable à l'émergence d'un islam de France.

## **2.4 La gestion de l'exercice du culte par des associations de droit commun**

De nombreux lieux de culte notamment musulmans, protestants évangéliques et bouddhistes sont gérés par une association relevant du droit commun. En effet, aux termes de la loi du 2 janvier 1907<sup>67</sup>, l'exercice public d'un culte peut également être assuré au moyen d'associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association (associations de droit commun). Elles sont depuis la publication de la loi CRPR<sup>68</sup> soumises à l'article 21 de la loi du 9 décembre 1905 et sont donc tenues d'établir leurs comptes annuels de sorte que leurs activités en relation avec l'exercice public d'un culte constituent une unité fonctionnelle présentée séparément. Les subventions de pouvoirs publics et financeurs étrangers sont soumises aux mêmes contrôles que les associations culturelles. Ces associations, le plus souvent mixtes, culturelles et cultuelles seront désormais assujetties pour leurs activités cultuelles à des contrôles financiers et à des obligations semblables à ceux instaurés pour les associations culturelles sans pour autant bénéficier des mêmes avantages fiscaux. Les associations de droit commun (loi 1901) en charge de l'exercice du culte cumuleront donc tous les inconvénients sans pouvoir accéder aux avantages accordés aux associations culturelles. Ces contrôles s'appliquent également aux associations inscrites à objet culturel<sup>69</sup>.

Le représentant de l'État dans le département, lorsqu'il constate qu'une telle association ne prévoit pas dans son objet l'accomplissement d'activités en relation avec l'exercice public d'un culte, la met en demeure de mettre son objet en conformité avec ses activités.

## **2.5 Police des cultes**

La loi CRPR porte une attention particulière aux provocations politiques tenues ou affichées dans les lieux de culte. Elle aggrave d'une part les sanc-

---

<sup>67</sup> À la suite du refus de l'Église catholique de s'organiser dans le cadre des associations cultuelles de la loi de 1905 une loi du 28 mars 1907 a supprimé l'obligation de déclaration préalable à la réunion d'une assemblée de fidèles qui n'était pas nécessaire pour un culte organisé par une association cultuelle. Enfin une loi du 2 janvier 1907 donne la possibilité aux collectivités publiques d'affecter en jouissance gratuite aux ministres du culte les immeubles cultuels dont elles sont propriétaires et cela en l'absence d'associations cultuelles.

<sup>68</sup> Article 73, loi CRPR.

<sup>69</sup> Article 74, loi CRPR.

tions<sup>70</sup> encourues à l'encontre des ministres du culte appelant dans un lieu de culte 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»<sup>71</sup>. Un nouvel article de la loi de 1905 est créé. Il «interdit de tenir des réunions politiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte ou dans leurs dépendances qui en constituent un accessoire indissociable. Il est également interdit d'y afficher, d'y distribuer ou d'y diffuser de la propagande électorale, que ce soit celle d'un candidat ou d'un élu. Il est également interdit d'organiser des opérations de vote pour des élections politiques françaises ou étrangères dans un local servant habituellement à l'exercice du culte ou utilisé par une association culturelle<sup>72</sup>». Ces dispositions s'appliquent également en droit local alsacien-mosellan. Elles concernent à la fois les cultes statutaires et les cultes non statutaires<sup>73</sup>. Les réunions politiques dans les départements du Rhin et de la Moselle ne peuvent plus se tenir dans les dépendances des lieux de culte et notamment dans leurs sous-sols aménagés. Ces réunions politiques étaient assez habituelles dans les foyers paroissiaux chrétiens dont la plupart ne sont pas des dépendances constituant un accessoire indissociable d'un lieu de culte.

Une personne condamnée pour l'une des infractions prévues aux articles 421-1 à 421-6 du Code pénal ne peut diriger ou administrer une association culturelle, un établissement public du culte et une association inscrite à but culturel pendant une durée de dix ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive. Toutefois, pour les infractions mentionnées aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du même Code, cette durée est réduite à cinq ans<sup>74</sup>.

Le représentant de l'État peut en droit général<sup>75</sup> et en droit local<sup>76</sup> prononcer la fermeture temporaire qui ne peut excéder deux mois, des lieux de culte et des locaux dépendant de ce lieu de culte où se déroulent des activités ou se tiennent des propos provoquant à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes.

---

<sup>70</sup> Article 81, *id.*

<sup>71</sup> Article 82, *id.*

<sup>72</sup> Article 84, *id.*

<sup>73</sup> Article 74, loi CRPR modifiant l'article 167 du Code pénal local applicable dans les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

<sup>74</sup> Article 167 1 à 4 et 7 du Code pénal local.

<sup>75</sup> Article 87, loi CRPR.

<sup>76</sup> Article 74, loi CRPR modifiant l'article 167 7 du Code pénal local.

## CONCLUSION

Une loi sur la «laïcité» était attendue par une grande partie de la population française. Les acteurs sociopolitiques et une grande partie de la population se sont étonnés de manière récurrente du retard pris par le gouvernement à prendre des décisions et à légiférer en ce domaine, avec des pics d'agacement à l'occasion d'évènements dramatiques perpétrés au nom du radicalisme religieux. Mais même attendu le vote de la loi CRPR pouvait difficilement faire l'unanimité. Les reproches adressés à ce texte législatif sont à l'image de l'éclatement de la société française ou durcissement droitier et revendication d'une liberté sans limites se côtoient. Adressé sous l'angle du droit des religions, le reproche concernerait plutôt un mélange des genres peu commun dans les autres Etats de l'Union Européenne. En effet la loi CRPR comporte à la fois des dispositions relatives à la laïcité dans les entreprises exécutant un service public, à la formation à la laïcité pour les fonctionnaires, à l'engagement républicain des associations financées par des fonds publics, à l'égalité entre les femmes et les hommes comprenant une interdiction de délivrer des certificats de virginité, à la lutte contre les discours de haine sur internet, à la laïcité dans l'éducation, les établissements d'enseignement privé et dans les fédérations et associations sportives et enfin *last but not least* à l'exercice et à l'organisation des cultes. A première vue la lecture de la loi CRPR donne l'impression d'un renforcement de la laïcité dans tous les domaines de la vie sociale en y incluant les religions.

Il eut été préférable de distinguer les mesures de renforcement de la laïcité de l'organisation des cultes. La rédaction d'une grande loi sur les cultes prenant en compte les évolutions religieuses de la société française de ces dernières décennies s'imposait dans le contexte actuel et cela malgré les oppositions politiques majeures dans la société française face à une telle entreprise, Mais de toute évidence la loi du 9 décembre 1905 qui a pourtant été très souvent modifiée s'est transformée en «*totem*» pour les «*littéralistes*» de toute tendance qui font obstacle à une «*exégèse historico critique*» de ce texte législatif. Chaque changement de virgule suppose un luxe de précautions et parfois de travestissement aux fins de respecter les tenants de la devise «*ne pas toucher à la loi de 1905*» c'est-à-dire à la lettre de la loi, devise difficile à mettre en œuvre en droit. La plupart des Etats européens ont publié au cours de ces trois dernières décennies des lois sur la liberté religieuse ou conclu de nouveaux accords avec les communautés religieuses les plus représentatives aux fins de rapprocher le droit des religions des évolutions sociétales.

Mais contrairement à une idée reçue largement répandue, le renforcement des valeurs communes pour contrer les intégrismes et communautarismes religieux n'est pas une particularité française. En effet nombre d'Etats européens conditionnent désormais leur soutien à l'islam et plus largement à toutes les autres communautés religieuses au respect des droits fondamentaux. A titre d'exemple les conventions signées entre l'État du Grand-duché du Luxembourg et les communautés religieuses établies au Luxembourg le 26 janvier 2015 (catholiques, protestants, juifs, orthodoxes, anglicans, musulmans) stipulent dans leurs préambules que les communautés religieuses bénéficiant des avantages inscrits dans ces conventions garantissent «le respect des droits et libertés constitutionnels, de l'ordre public et des valeurs démocratiques, la promotion des droits de l'homme et de l'égalité de traitement ainsi que de l'égalité entre hommes et femmes». La violation de ces engagements entraîne la fin du subventionnement public. Le Luxembourg traite toutes les religions conventionnées de manière égale alors que d'autres Etats continuent de faire une distinction entre les différents groupements religieux. Ainsi l'accord de 2013 signé entre la Ville État de Hambourg et les communautés musulmanes dispose que les deux partenaires se reconnaissent dans un socle de valeurs communes issues de la loi fondamentale et qui comprend notamment la dignité humaine, le respect des droits fondamentaux, la tolérance envers les autres formes de pensée religieuse et philosophiques et le respect des principes démocratiques dans le cadre de la vie en société. Bien plus, les deux partenaires s'engagent à lutter conjointement contre toute forme de discrimination fondée sur l'origine, le genre, l'orientation sexuelle, les diverses convictions religieuses et politiques (Accord entre la Ville État de Hambourg et les communautés musulmanes, article 2). De telles exigences n'ont pas encore été formulées dans les conventions et accords signés entre les Etats fédérés et l'Eglise catholique et les Eglises territoriales protestantes. Les Etats européens entretiennent un système de coordination/coopération et soutiennent de manière explicite les groupements religieux qui respectent les droits fondamentaux. Il en va de même pour la France même si les mécanismes de soutien sont moins explicites. Mais la France a sur une longue période (1905-1980) modifié la loi du 9 décembre 1905 et le Code général des impôts pour conférer, par petite touche sur le long terme, aux associations culturelles les mêmes avantages qu'aux associations d'utilité publique et aux associations agréées: grande capacité, subventions des collectivités territoriales pour la réparation des édifices culturels, exonérations fiscales etc. La loi CRPR complète en 2021 cette longue liste en ajoutant la possibilité pour les associations culturelles d'acquérir à titre gracieux des immeubles de rapport. Dès lors la fixation de procédures de contrôle des associations cultue-

lles semblables aux associations d'utilité publique se justifie. Rappelons que l'utilité publique est attribuée aux associations par décret en conseil d'Etat et qu'elles font l'objet d'un contrôle sévère par l'administration<sup>77</sup>.

L'extension du contrôle de l'administration sur les comptes des associations de la loi de 1901 ayant un objet cultuel participe semble-t-il, de la volonté des pouvoirs publics d'intégrer l'exercice et l'organisation des cultes dans le régime des cultes fixé par la loi de 1905 et d'éviter une cristallisation de l'éclatement institutionnel de l'islam. Une structuration en associations culturelles de la loi de 1905 constitue un des préalables de la création d'un «Islam de France unifié». Les associations culturelles représentant les mosquées locales ou départementales en France pourraient ainsi créer une union nationale d'associations culturelles dotée d'une «constitution» avec une représentation bien identifiée exerçant un pouvoir de contrôle sur les imams et les associations de mosquées. Une telle organisation n'est pas possible actuellement. Une union d'associations culturelles loi 1905 ne peut intégrer des associations de la loi de 1901. Cette mesure n'a par ailleurs aucun impact sur les religions historiques (catholiques, protestants, juifs) qui distinguent le culturel du cultuel dans leur organisation. Elle concerne essentiellement les communautés musulmanes et certains groupements évangéliques qui devraient désormais privilégier une organisation dans le cadre de l'association culturelle. Cette évolution est souhaitée par la plupart des fédérations musulmanes.

Le contrôle du financement du culte d'Etats ou d'organisme étrangers –il ne s'agit pas d'une interdiction par ailleurs impossible juridiquement- a été demandé à maintes reprises par de nombreux acteurs sociopolitiques soucieux d'éviter des ingérences et l'instrumentalisation politique des institutions religieuses. La République d'Autriche va au-delà du simple contrôle. En effet l'article 6 de la loi de 2015 sur l'islam impose aux membres des sociétés religieuses musulmanes constituées en corporation de droit public de financer l'ensemble de ses besoins religieux et culturels. Cette disposition vise notamment à mettre fin au détachement d'imams fonctionnaires rémunérés de pays étrangers, leur rémunération étant assimilée à une subvention versée à la communauté religieuse corporation de droit public.

En réalité les politiques religieuses menées par les Etats européens, la France en fait partie, se rejoignent quant aux moyens pour parvenir à une intégration de la religion musulmane dans la société et dans les statuts des cultes. Il s'agit avant tout de faciliter l'autonomie financière des communautés musul-

---

<sup>77</sup> Documentation française - Conseil d'Etat. Les associations reconnues d'utilité publique, p. 52-54. [https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/asso\\_utilite\\_public.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/asso_utilite_public.pdf)

manes et de former les cadres de cette religion dans les pays européens selon les critères académiques en vigueur dans les universités publiques ou parapubliques. Si les ministères concernés n'ont pas encore envisagé de créer une faculté de théologie musulmane publique à Strasbourg comme cela a été le cas en Allemagne et en Autriche, la formation des agents culturels musulmans reste une priorité en France. Des universités françaises disposant d'un noyau significatif de spécialistes en islamologie et en droit musulman ont avec le soutien du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche créer des pôles d'islamologie. Ces pôles dispenseront des enseignements «profanes», c'est-à-dire de sciences humaines et sociales du fait religieux musulman qui devraient être complétés par des enseignements de théologie musulmane pris en charge par le CFCM ou les fédérations d'associations musulmanes. La loi CRPR est ainsi complétée par des politiques publiques mises en œuvre par le ministère de l'enseignement supérieur.

Nombre de représentants de communautés musulmanes ont regretté le caractère stigmatisant de la loi CRPR qui viserait prioritairement cette religion. A contrario une grande loi sur l'organisation et l'exercice des cultes aurait permis de mettre l'accent sur les avantages des associations culturelles dont l'attribution du statut est liée à une contrepartie (*do ut des*) qui est l'intégration dans la société et l'acceptation de valeurs communes adossées aux principes constitutionnels.