

Analyse du Projet de loi « confortant la laïcité et les principes républicains » par la Libre Pensée

L'avant-projet de loi confortant la laïcité et les principes républicains, transmis au Conseil d'État le 18 novembre 2020 et présenté en Conseil des ministres le 9 décembre 2020, consolide en réalité les deux projets qu'a successivement esquissés le ministre de l'Intérieur en janvier 2019 et février 2020, voire va au-delà des intentions alors exprimées par le gouvernement. Les discours sur le séparatisme ont fait leur œuvre.

En ce qui concerne les associations cultuelles, leur objet serait soumis à un contrôle préalable de l'administration au moment de leur constitution : « *Pour prétendre au bénéfice des dispositions législatives ou réglementaires propres à la catégorie des associations cultuelles, toute association constituée conformément aux dispositions des articles 18 et 19 doit faire préalablement constater sa qualité cultuelle par le représentant de l'Etat dans le département. La décision constatant la qualité cultuelle d'une association est valable pour une durée de cinq ans renouvelable.* » Par ailleurs, s'agissant des associations de droit commun déjà constituées, il serait prévu que « *Lorsqu'il constate qu'une association accomplit directement ou indirectement des actes en relation avec l'exercice public d'un culte sans que cet exercice soit inscrit dans son objet, le représentant de l'État dans le département met en demeure l'association, dans un délai qu'il fixe, de mettre en conformité son objet avec ses activités. / A l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, le représentant de l'Etat dans le département peut, si l'association n'a pas satisfait à la mise en demeure, prononcer une astreinte d'un montant maximal de 100 euros par jour de retard.* » Ainsi, l'État serait appelé à juger de ce qui est cultuel ou pas, ce qui serait une dénaturation de la loi de 1905 et une atteinte à la liberté de culte qui découle de celle de conscience. L'objet des associations cultuelles serait également appelé à s'étendre dans le sens repoussé par la représentation nationale en 2018 : celles-ci pourraient « *[...] posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit. Elles peuvent verser, sans donner lieu à perception de droits, le surplus de leurs recettes à d'autres associations constituées pour le même objet.* » Le principe fondamental justifiant un régime juridique spécial pour les associations cultuelles par rapport au droit commun relatif au contrat d'association serait ainsi gravement mis en cause.

Une répression accrue contre les associations

De surcroît, les peines encourues en raison des infractions en matière de police des cultes sont renforcées. Toutes sont passibles d'une amende au titre des contraventions de cinquième catégorie. Le fait de faire pression sur une personne en vue de l'obliger à pratiquer un culte, ou à n'en pratiquer aucun ou encore à en pratiquer un autre serait désormais puni « *d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* » au lieu d'une amende de police et d'une privation de liberté de six jours à deux mois. Par ailleurs, les peines sanctionnant les délits commis dans un lieu de culte et « *aux abords de ces lieux* » et prévus à l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse sont portées à trois ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

Les associations de droit commun assurant l'exercice public d'un culte en application de la loi du 2 janvier 1907, rendue nécessaire pour assurer la liberté de culte face à la rébellion catholique de 1906, seraient soumises aux obligations opposables aux associations cultuelles, et

notamment celles ayant trait à la police des cultes venant d'être évoquées : elles devraient respecter « [...] troisième alinéa de l'article 19, de l'article 19-3, des articles 25, 34, 35, 35-1, 36, 36-1 et 36-2 de la loi du 9 décembre 1905 précitée » ainsi que les dispositions ayant trait à la présentation des comptes annuels des cultuelles.

Vis-à-vis des unes comme des autres, dans une perspective sécuritaire, s'instaurerait un régime de surveillance des financements venant de l'étranger : « Aux seules fins de prévenir une atteinte à l'ordre et à la sécurité publics, sont soumis à déclaration à l'autorité administrative les avantages et ressources versés en numéraire ou consentis en nature au bénéfice des associations cultuelles par un Etat 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. Cette obligation déclarative s'impose à toute association cultuelle bénéficiant directement ou indirectement d'avantages ou ressources mentionnés au premier alinéa du I. Elle s'applique aux avantages et ressources dont le montant ou la valorisation dépasse 10 000 euros ou dès lors que le montant ou la valorisation du total de ceux-ci dépasse ce même seuil sur un exercice comptable. A l'exception de ceux qui font l'objet d'une libéralité, ces avantages et ressources sont notamment les apports en fonds propres, les prêts, les subventions, les dons manuels 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. » L'administration pourrait, naturellement, s'opposer au bénéfice par l'organisme destinataire « des avantages et ressources déclarés [...] lorsqu'il existe une raison sérieuse de penser que constituent une menace réelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société les agissements ou les activités. »

Le régime juridique applicable aux associations relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 évoluerait, en ce qui le concerne, dans un sens très inquiétant au regard de la liberté d'association, principe général reconnu par les lois de la République.

D'une part, l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui prévoit d'ores et déjà de subordonner l'attribution d'une subvention (de 23 000 euros et plus) à un groupement à la conclusion d'une convention entre la collectivité versante et l'organisme bénéficiaire, serait complété et introduirait l'obligation pour ce dernier de signer un « contrat d'engagement républicain », actuellement imposé par certaines collectivités publiques sous la forme de « chartes de la laïcité ». Le projet de loi prévoit que « Toute association qui sollicite l'octroi d'une subvention auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par un contrat d'engagement républicain, à respecter des principes et valeurs de la République [OU des valeurs de la République et des exigences minimales de la vie en société], en particulier la respect de la dignité de la personne humaine, le principe d'égalité, notamment entre les femmes et les hommes, le principe de fraternité et le rejet de la haine ainsi que la sauvegarde de l'ordre public. L'autorité ou l'organisme qui constate que l'objet que poursuit l'association dont émane la demande est illicite ou que ses activités ou les modalités selon lesquelles elle les conduit ne sont pas compatibles avec les engagements figurant dans le contrat d'engagement républicain mentionné au premier alinéa, refuse la subvention demandée. S'il est établi que l'association bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet illicite ou que ses activités ou les modalités selon lesquelles elle les poursuit ne sont pas compatibles avec les engagements figurant dans le contrat d'engagement républicain qu'elle a signé, l'autorité ou l'organisme ayant attribué la subvention procède, par une décision motivée et après que le bénéficiaire a été mis à même de présenter ses observations dans les conditions prévues à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, au retrait de cette décision, et enjoint au bénéficiaire de lui restituer les sommes versées ou, en cas de subvention en nature, sa valeur monétaire. » Cette rédaction soulève deux difficultés : en premier lieu, la reconnaissance préalable de certaines « valeurs » paraît difficilement compatible avec la pleine

liberté d'association, sauf à priver de tout accès aux financements publics des organismes qui peuvent, en dépit de leur désaccord sur celles-ci, conduire des actions utiles à la société civile dans son ensemble. Par exemple, la « *sauvegarde de l'ordre public* » peut donner lieu à des appréciations très variées. Une association constituée pour dénoncer les violences policières – ce qui relève de la libre analyse de faits établis – serait-elle fondée à recevoir une subvention d'une commune ?

D'autre part, serait notoirement étendu le pouvoir déjà donné à l'administration de dissoudre par un décret en Conseil des ministres des groupes de combat, tiré à l'origine de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées, ou progressivement des groupements impliqués dans le terrorisme ou appelant à la haine ou à la violence. L'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure serait complété comme suit : « *Pour l'application des dispositions de l'article L. 212-1, sont imputables à une association ou à un groupement de fait les agissements mentionnés à cet article commis par un ou plusieurs de leurs membres et directement liés aux activités de l'association ou du groupement dès lors que leurs 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.* » En cas d'urgence, pendant trois mois au plus, cette dissolution administrative pourrait être provisoire en attendant la décision du gouvernement : « *En cas d'urgence, la suspension des activités des associations ou groupements de fait qui peuvent faire l'objet d'une procédure de dissolution [administrative] sur le fondement de l'article L. 212-1 peut être prononcée, à titre conservatoire et pour une durée maximale de trois mois, par le ministre de l'intérieur [en attendant le décret en Conseil des ministres]. La violation d'une mesure conservatoire de suspension prononcée en application du précédent alinéa est punie d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.* » Sans exagération, ces dispositions sont dignes de celles appliquées par des régimes qui s'appuient sur des faits relevant de la responsabilité individuelle pour prendre des sanctions collectives. Sans forcer le trait sur ce point, ce type de raisonnement justifie les mesures prises par les régimes politiques autoritaires, voire totalitaires.

Enfin, les fondations elles-mêmes pourraient voir leur activité suspendue « *Si l'autorité administrative constate des dysfonctionnements affectant la réalisation de l'objet du fonds de dotation, un objet statutaire ou une activité incompatible avec une mission d'intérêt général, elle peut, après mise en demeure non suivie d'effet, décider, par acte motivé qui fait l'objet d'une publication au Journal officiel, de suspendre l'activité du fonds pendant une durée pouvant aller jusqu'à six mois, renouvelable deux fois, et saisir l'autorité judiciaire aux fins de sa dissolution.* »

Une remise en cause croissante et importante de la liberté d'association

En définitive, le projet de loi en cours d'examen au Conseil d'État bouleverse le droit commun applicable aux associations et dénature la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État dans une proportion jamais observée jusqu'à ce jour. Non seulement la liberté d'association, en tant qu'elle est placée sous l'épée de Damoclès de la dissolution à raison des errements de quelques associés et qu'elle voit les moyens publics auxquels les groupements peuvent accéder subordonnés à une idéologie officielle, est gravement menacée mais la liberté de conscience elle-même est malmenée. L'extension de l'objet des associations cultuelles, l'aggravation du régime des peines applicables aux infractions en matière de police des cultes et l'imposition d'obligations pesant actuellement sur les cultuelles aux associations de droit commun poursuivant une activité cultuelle constituent autant de menaces sur la liberté de conscience, indissociable d'ailleurs de celle d'association.

D'autres dispositions du projet de loi ne manquent pas d'inquiéter tout républicain sincère. Deux méritent notamment l'attention. D'une part, les titulaires de marchés publics et de

concessions ayant trait à l'exercice d'un service public devraient non seulement « [...] assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public », ce qui va de soi sans même l'écrire dans la loi, mais veiller aussi « [...] à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, s'abstiennent de manifester leurs opinions et leurs convictions religieuses et traitent de façon égale toutes les personnes », ce qui est plus discutable. En effet, ces marchés ou concessions de service public sont consentis à des sociétés de droit privé dont les salariés relèvent du droit privé. Or, aux termes de l'article L. 1121-1 du Code du travail « Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché. » Par conséquent, une disposition prescrivant une interdiction générale et absolue ne saurait être acceptée. Ainsi, en quoi serait-il nécessaire d'imposer une neutralité religieuse aux salariés d'un concessionnaire d'adduction d'eau potable qui assure pourtant un service public éminent ? En revanche, peut-être est-il pertinent d'imposer une obligation de neutralité aux personnels en contact avec les élèves d'une société titulaire du marché public de la restauration scolaire ? Des réponses au cas par cas sont donc nécessaires.

D'autre part, au détriment de la liberté de l'enseignement qui rejoint celle de conscience, le projet de loi met fin à la possibilité d'instruire ses enfants à la maison offerte aux parents par l'article 4 de la loi du 28 mars 1882 dès lors qu'il impose la scolarisation des enfants dans des établissements, en dehors de la famille sous réserve d'exceptions.

Une volonté de diviser le pays

Le projet de texte redessine un pan entier du droit français. Le gouvernement efface ainsi d'un trait de plume le riche héritage que nous ont légué au fil des siècles des auteurs aussi différents que Montaigne, Voltaire, Tocqueville, Victor Hugo ou Jules Renard, des hommes politiques d'envergure tels que Jules Ferry, Pierre Waldeck-Rousseau, Ferdinand Buisson, Francis de Pressensé, Aristide Briand ou Jean Jaurès. Pour Ernest Renan, une nation est non seulement un « plébiscite de tous les jours » mais « [...] la possession en commun d'un riche legs de souvenirs [et] le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis. » L'actuel gouvernement ignore Ernest Renan : il se fiche du legs ; il attise les divisions plutôt que « le désir de vivre ensemble ».

Dominique Goussot