

Loi sur le séparatisme: la liberté de culte entravée

Après un an de débats, la loi sur le respect des principes de la République, initialement intitulée loi sur le séparatisme, a été promulguée le 24 août 2021. Que change cette loi dans le régime de la liberté des cultes ? Réponses d'Emmanuel Tawil, universitaire, membre de la Commission consultative des cultes*.

La loi sur le respect des principes de la République a fait l'objet de vives réactions, notamment des cultes (dans leur quasi-unanimité), du mouvement associatif, mais aussi de la Défenseure des droits et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Ils y ont vu une véritable inversion, par rapport au dispositif construit par les lois scolaires de la fin du XIX^e siècle, la loi sur la liberté associative et celle de 1905. Etes-vous du même avis ?

Oui. La loi détruit tout simplement les bases mêmes de l'édifice qui s'était lentement établi entre les débuts de la République des Républicains, après 1879, et l'adoption du principe de laïcité dans la Constitution de 1946. La loi de 1905 est un épisode dans ce processus qui a, au fond, plusieurs faces. Tout d'abord, l'acceptation générale d'un ensemble de textes comme acquis : la loi de 1905 complétée par la loi de 1907, mais aussi les bases du droit scolaire (les lois Ferry, la loi Goblet, le monopole public de collation des grades universitaires...), le droit des congrégations religieuses, etc. Ensuite, l'adhésion définitive et sans aucune arrière-pensée à la République par les catholiques français, qui étaient et qui demeurent, qu'on le veuille ou non, la majorité des croyants en France. Depuis les débuts de la Troisième République, les protestants et les israélites ont été des soutiens sans faille

de la République et ont accepté la neutralité et le processus de laïcisation. Pour les catholiques, le processus d'acceptation a été plus complexe.

La loi de 1905, celle de 1907, la Première Guerre mondiale, la lutte contre l'occupant allemand ont contribué à ce que s'établisse un consensus qui fut manifeste lorsque trois principaux partis de la Résistance (PCF, SFIO et MRP)⁽¹⁾ ont adopté, en 1946, sans que le sujet ne fasse débat, le principe constitutionnel de laïcité.

Il ne faut pas se tromper. Le discours sur l'acceptation de la loi de 1905 est bien plus important que la loi elle-même. Car celle-ci n'était pas parfaite. Il a d'ailleurs fallu la modifier implicitement au bout d'un an, par la loi du 2 janvier 1907, et cela sur des points essentiels : affectation des édifices du culte ; liberté de réunion dans les édifices du culte ; modalités d'organisation des cultes.

Ce sont ces points cruciaux auxquels porte atteinte la loi sur le séparatisme. Pour résumer, la loi de 1905 avait prévu des associations cultuelles se constituant par simple déclaration. La loi sur le séparatisme prévoit un régime de double déclaration, la

seconde déclaration étant nécessaire pour que l'association cultuelle puisse bénéficier des «avantages» liés à ce statut. Cette seconde déclaration doit être renouvelée tous les cinq ans, et peut donner lieu à opposition de l'administration. A un régime de liberté, l'on vient substituer un régime de contrôle administratif d'autant plus fort que la loi multiplie les occasions d'ingérence et de contrôle dans la vie interne des cultes, par exemple pour tout ce qui concerne leurs financements, leurs lieux de pratique, etc. Mais c'est par rapport à un autre élément du consensus laïc que la rupture est la plus significative.

A quelle disposition du régime des cultes pensez-vous ?

Il faut en fait se rappeler que le pape Pie X avait initialement interdit aux catholiques de constituer des associations cultuelles. Or, celles-ci, librement constituées, étaient la seule modalité envisagée par le législateur de 1905 pour l'exercice collectif du libre exercice du culte : les associations cultuelles devaient non seulement devenir propriétaires du patrimoine des anciens établissements publics du culte,

«La loi sur le respect des principes de la République détruit tout simplement les bases mêmes de l'édifice qui s'était lentement établi entre les débuts de la République des Républicains, après 1879, et l'adoption du principe de laïcité dans la Constitution de 1946.»

* E. Tawil est aussi l'auteur de *Cultes et Congrégations*, Dalloz, 2019.

(1) Respectivement : Parti communiste français, Section française de l'Internationale ouvrière, Mouvement républicain populaire.

que la loi de 1905 venait dissoudre, mais aussi être les seules à bénéficier de l'affectation de ceux parmi les édifices du culte qui demeuraient propriété de l'Etat, des départements et des communes. La loi du 2 janvier 1907 est venue autoriser l'exercice du culte par une association de la loi de 1901 ou même par simple réunion publique, et prévoir l'affectation des édifices indépendamment de la constitution d'une association cultuelle. Ce complément à la loi de 1905 en semblait inséparable, et était un élément essentiel du notre régime des cultes. Si les catholiques ont bénéficié de la possibilité de ne créer aucune structure associative (au moins jusqu'en 1924), les musulmans eux, ont profité du recours à de simples associations de la loi de 1901.

La loi sur le séparatisme met un terme à la possibilité pour les cultes de bénéficier du régime libéral de la loi de 1901. Elle soumet les associations ayant en tout ou partie un objet cultuel (improprement appelées « associations mixtes ») à un régime de contrôle tatillon, sans aucun précédent dans notre droit des cultes. L'objectif avoué est de forcer les musulmans à constituer des associations cultuelles, et d'empêcher les associations de la loi de 1901 d'avoir, même très marginalement, une activité cultuelle. Les associations caritatives d'inspiration confessionnelle risquent de se voir empêcher d'organiser des cérémonies religieuses, même lorsque celles-ci sont très rares, sauf à se trouver soumises à un ensemble d'obligations comptables et administratives, dont la violation sera sanctionnée pénalement.

Comment expliquez-vous ce nouveau rapport de la France aux cultes promu par la loi sur les principes de la République ? Ne faut-il pas le formuler comme une tentation concordataire, voire gallicane ?

L'usage de l'adjectif « concordataire » fait problème. Par « concordat », on désigne seulement les traités entre le Saint-Siège (qui est un sujet de droit international non étatique) et un Etat, portant sur le statut de l'Eglise catholique, dans cet Etat. La plupart des Etats membres de l'Union européenne mais aussi la France sont ainsi des Etats concordataires, par exemple une

« L'objectif avoué de la loi est de forcer les musulmans à constituer des associations cultuelles, et d'empêcher les associations de la loi de 1901 d'avoir, même très marginalement, une activité cultuelle. »

vingtaine de traités liant la France au Saint-Siège sont en vigueur.

Autrefois, on pouvait considérer qu'il traduisait une sorte de coordination entre deux pouvoirs. Désormais, c'est autre chose. Aujourd'hui, il s'agit plutôt de l'appréhender comme une expression de l'idée plus générale de participation des forces sociales à la prise de décision normative. Cela peut être rapproché de la coopération entre l'Etat et les partenaires sociaux.

C'est cette idée-là qui a conduit à la création d'une instance de dialogue avec les catholiques en 2001, des conférences départementales de la liberté religieuse en 2010, et d'une instance de dialogue avec les musulmans en 2015.

La loi sur le séparatisme repose sur une logique entièrement différente. Elle a été imposée aux cultes : il n'y a eu aucune négociation, ce qui est radicalement contraire à la démarche de coopération que privilégièrent nos voisins européens.

Sans utiliser le mot concordataire, peut-on tout de même dire que cela relève d'une certaine logique s'y afférent ?

Quand vous parlez de « logique concordataire », vous renvoyez certainement au régime dit « concordataire » censé découler du concordat de 1801, qui a été en vigueur jusqu'en 1905, et demeure applicable à l'Alsace et en Moselle. Le régime des cultes reconnus était certes pluriconfessionnel (quatre cultes reconnus), mais il reposait surtout sur le contrôle par l'Etat de l'ensemble de la vie des cultes, de la formation à la nomination des ministres du culte, en passant par l'administration tatillonne des lieux de culte, des activités cultuelles etc. Le plus juste serait de parler de tendance gallicane, ce qui renvoie bien au contrôle par l'Etat, dans le détail, de la vie et même de la foi religieuse. Au XIX^e siècle, comme sous l'Ancien Régime, l'Etat définissait ce que devaient être les enseignements reli-

gieux catholiques ; c'est la même logique qui prévaut chez Marlène Schiappa, qui dit vouloir imposer un contenu favorable au mariage pour tous, dans les prédications des musulmans...

D'ailleurs, le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin s'est expressément revendiqué du gallicanisme, dans son livre sur la laïcité et au cours des débats parlementaires. Il y a quelque chose d'assez étonnant, dans cette référence : elle vient en contradiction avec l'approche qui fut celle du président de la République lors de son discours des Bernardins, en 2018. Il avait alors reconnu la « jurisdiction » de l'Eglise catholique, ce qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait fait. En outre, le gallicanisme administratif du XIX^e siècle n'était pas seulement le contrôle sur les cultes, mais aussi la reconnaissance de leur rôle dans la société. Or, il n'y a rien de tel dans la démarche qui est celle de la loi sur le séparatisme, qui n'envisage les religions que comme des réalités potentiellement nuisibles. Les illustrations sont nombreuses : dispositions relatives à la fermeture administrative des lieux de culte, à la responsabilité des associations vis-à-vis de leurs membres, etc.

On a parlé aussi de « laïcité de contrôle », tandis que les partisans de la loi parlent de « renforcer » la laïcité.

Les deux formules sont tout aussi mauvaises. La laïcité est un principe constitutionnel qui a un sens et une portée, précisés d'abord par le Conseil d'Etat puis par le Conseil constitutionnel. Ce n'est pas au législateur de venir modifier ce sens et cette portée. La décision n° 2012-297 QPC⁽²⁾ du 21 février 2013 du Conseil constitutionnel définit la laïcité comme comportant six éléments : la neutralité de l'Etat; la non-reconnaissance des cultes; le respect de toutes les croyances; l'égalité de tous les citoyens devant la loi, sans distinction de religion; le libre exercice des

(2) Question prioritaire de constitutionnalité.



© DELPHINE CINGAL

cultes ; le principe selon lequel l'Etat ne finance aucun culte.

Mais le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi, et n'a pas vu de contradiction avec la Constitution...

Il y a eu trois saisines parlementaires, mais aucune n'a contesté les dispositions du titre II de la loi, portant sur les cultes. Le résultat est que le Conseil constitutionnel n'était pas tenu de se saisir d'office de la contrariété de ces dispositions à la Constitution, et notamment au principe de laïcité. Cela ouvre la voie à de nouveaux contentieux sur cette loi, y compris devant le Conseil constitutionnel lui-même. Il n'est pas possible de soutenir qu'aujourd'hui, la conformité de cette loi à la Constitution ne fait plus débat. C'est tout l'inverse. Il y aura aussi des contentieux devant la Cour européenne des droits de

l'Homme, devant la Cour de Justice de l'Union européenne, devant le Comité des droits de l'Homme des Nations unies.

Quelles sont les positions des cultes eux-mêmes ?

L'opposition des catholiques et des protestants est résolue. Les uns comme les autres y voient la multiplication des entraves à la liberté de culte, la volonté de les contrôler dans tous les domaines de leur vie associative. Les israélites sont plutôt favorables, tandis que les musulmans sont très discrets. D'abord parce que leurs divisions internes sont très fortes et se sont manifestées à plusieurs reprises, durant la préparation de la loi. L'islam en France est en crise. Mais ce n'est pas la seule raison de leur discréetion. Ils se sont sentis attaqués tout au long des débats. Depuis le discours des Mureaux, puis à l'Assemblée nationale et au Sénat,

«Le gallicanisme administratif du XIX^e siècle n'était pas seulement le contrôle sur les cultes, mais aussi la reconnaissance de leur rôle dans la société. Or, il n'y a rien de tel dans la démarche qui est celle de la loi sur le séparatisme, qui n'envisage les religions que comme des réalités potentiellement nuisibles.»
(E. Tawil)

ce sont des pratiques liées à l'islam comme étant la cause du séparatisme et la cause de l'assassinat de Samuel Paty et des attentats de 2015, qui ont été visées.

Une telle attitude ne risque-t-elle pas de renforcer le sentiment d'exclusion chez nos compatriotes musulmans ? Le rôle des pouvoirs publics ne devrait-il pas être de contribuer à renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté nationale, plutôt que de stigmatiser ceux qui sont soupçonnés de vouloir s'en exclure ? La nation, c'est le «*désir de vivre ensemble*». La formule de Renan est répétée sans cesse. Mais le désir ne se force pas ; il faut le susciter. Je crains fort que cette loi ne contribue pas à renforcer ce «*désir de vivre ensemble*». ●

**Propos recueillis par Daniel Boitier,
coresponsable du groupe
de travail LDH «Laïcité»**