

N° 30

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 octobre 2017

PROPOSITION DE LOI

tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte,

PRÉSENTÉE

Par Mme Nathalie GOULET, M. André REICHARDT, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Antoine LEFÈVRE, Alain JOYANDET, Édouard COURTIAL, Jean-Noël CARDOUX, Michel RAISON, Cédric PERRIN, Mmes Florence LASSARADE, Vivette LOPEZ, MM. Alain DUFAUT, Jean-Pierre GRAND, Olivier PACCAUD, René DANESI, Jean-François RAPIN, Mmes Pascale GRUNY, Corinne IMBERT, MM. Gilbert BOUCHET, Marc LAMÉNIÉ, Gérard LONGUET, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Michel VASPART, Gérard CORNU, Robert del PICCHIA, Mme Pascale BORIES, MM. Marc-Philippe DAUBRESSE, Guy-Dominique KENNEL, Philippe PAUL, Jean-François MAYET, Mmes Fabienne KELLER, Élisabeth LAMURE, Catherine DEROCHE, M. Charles REVET, Mme Agnès CANAYER, MM. Alain SCHMITZ, Michel SAVIN, Didier MANDELLI, Mme Catherine DUMAS, MM. Bernard FOURNIER, Daniel GREMILLET, Mmes Martine BERTHET, Annick BILLON, Jocelyne GUIDEZ, Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Olivier HENNO, Michel CANEVET, Vincent DELAHAYE, Pierre MÉDEVIELLE, Claude KERN, Jean-Marie VANLERENBERGHE, Alain CAZABONNE, Yves DÉTRAIGNE et Hervé MAUREY,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La liberté de conscience, la liberté religieuse et la liberté des cultes s'enracinent dans la tradition républicaine française et sont garanties par notre Constitution. Elles sont des composantes essentielles de notre « vouloir vivre collectif » et doivent être protégées contre toute atteinte qui, d'une manière ou d'une autre, pourrait contribuer à les remettre en cause.

Pour autant, comme toutes les libertés, la liberté religieuse et de culte dont dispose chaque personne trouve ses nécessaires limites dans la liberté reconnue à tous de croire ou de ne pas croire, aucune croyance ou confession religieuses ne pouvant s'imposer à celui qui n'y adhère pas.

De même, la pratique collective de la liberté de culte n'est pas un droit inconditionnel et désorganisé, car elle s'inscrit dans un vécu collectif où chaque confession doit à la fois trouver une aire de liberté sans empiéter sur celle des autres et respecter l'organisation commune de la cité. C'est grâce à cet équilibre, qui suppose des limites, que les diverses religions peuvent coexister harmonieusement sur le territoire national.

Comme pour les autres libertés, c'est au législateur qu'il appartient de fixer dans ce domaine des garanties fondamentales qui, s'il y a lieu, peuvent prévoir des sujétions particulières de nature à permettre le libre exercice des cultes dans le respect de l'organisation collective et de l'intérêt public.

Dans cet esprit, le législateur a posé en 1905 quelques principes fondamentaux, à commencer par la liberté de conscience, assortis d'un certain nombre de formalités et de mesures législatives d'application qui, pour être importantes, ne revêtent cependant pas un caractère aussi fondamental et ne trouvent d'ailleurs pas à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national (des règles différentes sont par exemple en vigueur en Alsace-Moselle ou dans certaines collectivités d'outre-mer).

Relève notamment de ces principes fondamentaux l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905, aux termes duquel « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées [ci-après] dans l'intérêt de l'ordre public* ».

La philosophie générale de ce texte fondateur -qui met en œuvre l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 consacrant la liberté d'opinion- se retrouve dans d'autres normes adoptées depuis lors, à commencer par la Convention européenne des droits de l'homme dont l'article 9 dispose que « [...] *la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

La Convention européenne des droits de l'homme est très claire sur ce point : des restrictions à l'exercice public d'un culte sont possibles à condition d'être prévues par la loi et si elles constituent des mesures nécessaires à la préservation de l'ordre social et des droits et libertés d'autrui.

Une autre caractéristique de la loi de 1905 est que certaines de ses dispositions techniques apparaissent aujourd'hui datées et, pour certaines, en décalage par rapport aux réalités contemporaines.

De fait, la loi de 1905 a été élaborée dans une France très différente de celle de 2017, notamment du point de vue de la pratique religieuse. En plus d'un siècle, le culte catholique, ultra majoritaire à l'époque, a vu sa pratique décroître tandis que de nouveaux cultes ont fait leur apparition et montent progressivement en puissance, en particulier l'Islam, jadis très minoritaire mais qui, statistiquement, est aujourd'hui considéré par les démographes et les sociologues comme la deuxième religion la plus pratiquée en France.

Or, l'organisation des cultes envisagée par la loi de 1905 n'a pas été bien intégrée par le culte musulman, pas plus d'ailleurs que par d'autres cultes d'apparition plus récente, mais qui commencent eux-aussi à se répandre en France, même s'ils y ont encore un caractère nettement plus minoritaire.

On constate, par exemple, que la plupart des associations gérant les mosquées en France sont constituées sous le régime de la loi de 1901, très souvent sous l'intitulé inapproprié d'*association culturelle*, sans suivre le régime des associations culturelles de la loi de 1905, pourtant spécifiquement conçu pour la gestion des cultes religieux.

Il en résulte, pour la puissance publique en charge de concilier le libre exercice des cultes et le respect de l'intérêt général, un réel manque de visibilité sur le culte musulman, puisqu'aucune des exigences de forme et de fond imposées par les articles 18 et suivants de la loi de 1905 ne sont opposables aux gestionnaires des lieux de culte musulman.

De leur côté, les musulmans de France n'ont pas organisé leur culte de manière aussi hiérarchique et centralisée que d'autres religions (les catholiques, les protestants ou les israélites, par exemple), de telle sorte que les pouvoirs publics, en dépit de leur volonté d'ouverture, ont du mal à établir et à entretenir un dialogue efficace avec les représentants de cette introuvable « communauté musulmane », si tant est que la pratique de l'islam suffise à déterminer l'existence d'une véritable communauté.

Cette situation n'est pas satisfaisante, d'autant que faute d'un encadrement légal minimum, le culte musulman est aujourd'hui exposé à des dérives et à des pratiques opaques dont les premières victimes sont les musulmans eux-mêmes : les travaux du Sénat ont assez mis en relief l'impact sournois de financements peu clairs, des pressions exercées par certains prédicateurs étrangers, du recrutement d'imams véhiculant des thèses islamistes radicales, des prêches en langues étrangères, du détournement des obligations scolaires, d'un certain nombre des pratiques discriminatoires à l'encontre des jeunes filles, etc...

Ces dérives ne sont d'ailleurs pas propres à l'Islam, ni à telle ou telle religion, comme le montre le phénomène des sectes : des risques de ce type peuvent se rencontrer dans n'importe quel culte ne disposant pas d'une organisation bien structurée, notamment en ce qui concerne la gestion des lieux de culte et les modalités de recrutement des ministres du culte considéré.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi poursuit deux objectifs :

- elle entend d'abord unifier sous le régime des associations cultuelles (de la loi de 1905) toutes les associations en charge de l'exercice public d'un culte ou de la gestion d'un lieu de culte, de quelque confession que ce soit. Tout en donnant aux pouvoirs publics une vue plus précise de la pratique religieuse effective, cette mesure de bon sens permettrait aux cultes apparus en France après 1905 de fonctionner sur les mêmes bases -avec les mêmes obligations assorties des mêmes avantages- que les cultes d'implantation plus ancienne ;

- en second lieu, elle institue une obligation nouvelle, opposable à l'ensemble des confessions pratiquant l'exercice public d'un culte au sens de l'article 18 de la loi de 1905, en l'occurrence celle de recruter leurs ministres des cultes, salariés ou bénévoles, uniquement parmi des personnes justifiant d'une qualification cultuelle reconnue. L'objectif de cette sélection est d'éviter le phénomène pernicieux des « imams auto-proclamés » et, plus généralement, des pseudo-prédicateurs qui, sous couvert de culte, diffusent des appels à la haine et à la violence et des messages contraires à la tolérance et au

respect des valeurs républicaines. Une définition des fonctions de ministre du culte est, par ailleurs, proposée.

Reste, pour cette seconde mesure, à définir la « qualification culturelle reconnue » dont devront désormais justifier les ministres des différents cultes.

Dans la mesure où il touche au contenu même de la pratique religieuse, ce point n'est pas du domaine de la loi, mais relève en propre de chaque confession, selon des modalités dont elle est seule juge.

En revanche, le législateur – parce qu'il est responsable de la police des cultes et qu'il octroie aux associations culturelles des avantages spécifiques, d'ordre financier, notamment – est fondé à imposer que la formation et la qualification exigées des ministres des différents cultes soit organisées par une instance suffisamment représentative du culte considéré sur le territoire national.

On rappellera, à ce propos, que les associations culturelles de la loi de 1905 sont elles-mêmes tenues à un seuil de représentativité, car à la différence des simples associations de la loi de 1901, elles doivent réunir un nombre minimal de membres (entre sept et vingt-cinq personnes, selon le nombre d'habitants de la commune). Dans un même ordre d'idées, les aumôniers militaires, pénitentiaires et hospitaliers des différents cultes sont recrutés sur des critères incluant la possession d'un diplôme sanctionnant une formation civile et civique agréée et comprenant un enseignement sur les grandes valeurs de la République, sans que cette mesure soit considérée comme attentatoire à la liberté religieuse.

Aussi est-il proposé que les ministres chargés de l'exercice public d'un culte devront désormais justifier d'une qualification acquise au cours d'une formation spécifique leur assurant une connaissance suffisante des principes civils et civiques ainsi que des rites de cette confession, dispensée et sanctionnée par une instance représentative de ce culte. Pour chaque culte, les critères de cette représentativité, qui tiendront compte notamment du nombre d'associations culturelles qui s'en réclament, seront déterminées par un décret en Conseil d'État.

À cet égard, il convient de rappeler que, contrairement au droit national, le droit local Alsacien-Mosellan permet d'ores et déjà d'enseigner la théologie dans une université publique et ne s'oppose pas aux deux lois du 21 mars 1885 et du 9 décembre 1905, lesquelles n'ont pas été introduites dans les trois départements de l'Est. Le Conseil d'État a d'ailleurs précisé, dans sa décision du 15 décembre 2011 (n° 354199, UNEF c/Min. de l'Enseignement supérieur et de la Recherche), que le principe de laïcité de l'enseignement supérieur ne faisait « *pas obstacle à ce que les universités publiques en Alsace-Moselle puissent prendre en charge des formations en théologie* ». Les deux facultés de théologie catholique et protestante de l'Université de Strasbourg assurent ainsi la

formation des ministres du culte et ont également une unité de recherche commune : l'école doctorale de théologie et de sciences religieuses. Le droit local peut donc permettre la création d'une faculté de théologie musulmane au sein de l'Université de Strasbourg, laquelle constituerait, dans un premier temps, une nouvelle étape dans la construction de l'islam de France. Au vu du contexte actuel, il ne fait nul doute que les communautés musulmanes, soucieuses de ne pas être les otages de ces terroristes qui dévoient l'islam, acceptent de favoriser et de soutenir la formation des imams sur le territoire français.

La présente proposition de loi comporte en outre deux dispositions pénalisant l'inobservation des mesures qu'elle propose :

- au cas où une association non constituée en association culturelle – une association culturelle ou éducative, par exemple – interviendrait en fait ou en droit sur l'exercice public d'un culte ou sur la gestion d'un lieu de culte, les responsables de l'association fautive s'exposent aux peines prévues par l'article 8 de la loi de 1901 sur les associations, sans préjudice le cas échéant de la dissolution de cette association dans les conditions prévues à l'article 7 de ladite loi. Ces sanctions pourraient également être prononcées à l'encontre des dirigeants d'associations culturelles intervenant irrégulièrement dans d'autres activités que la gestion du culte ;

- par ailleurs, toute personne exerçant publiquement comme ministre d'un culte sans justifier de la formation requise, ou qui provoque, par ses discours, à la discrimination, à la haine ou à la violence, ou qui se livre à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger, s'exposerait aux mêmes peines que celles déjà prévues par la loi de 1905 à l'encontre des ministres des cultes ayant provoqué publiquement à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique.

Un dispositif transitoire laisserait bien sûr aux ministres des cultes déjà en fonction le temps nécessaire pour se mettre en conformité avec les nouvelles obligations légales, cette disposition valant comme les autres pour l'ensemble des cultes pratiqués en France.

L'implication d'un imam dans le cadre des attentats perpétrés en Catalogne en août dernier 2017 justifie, en effet, que l'on puisse sanctionner tout prédicateur de haine, de violence ou de discrimination ou toute personne responsable de l'organisation d'un culte qui se livrerait à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme sur le territoire national ou à partir de ce territoire.

Il est, en outre, proposé de transposer l'ensemble des dispositions de la présente proposition de loi aux départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi, que son auteur vous demande de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions générales

Article 1

- ① L'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Nonobstant toute disposition statutaire contraire, les associations assurant en droit ou en fait l'exercice public d'un culte ou la gestion d'un lieu de culte, dites associations cultuelles, ne peuvent avoir d'autre objet statutaire ni exercer d'autre activité, et sont régies par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État. »

Article 2

À la première phrase de l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, les mots : « les locaux appartenant à une association cultuelle » sont remplacés par les mots : « les locaux appartenant, loués ou mis à disposition par une association cultuelle ».

Article 3

- ① Après l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, il est inséré un article 25-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 25-1.* – Les réunions pour la célébration d'un culte sont organisées ou animées par une personne remplissant les conditions fixées au premier alinéa de l'article 25-2. »

Article 4

- ① Après l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, il est inséré un article 25-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 25-2.* – Les associations cultuelles ne peuvent faire appel pour l'exercice public du culte qu'à des ministres du culte justifiant d'une qualification acquise au cours d'une formation spécifique leur assurant une connaissance suffisante des principes civils et civiques ainsi que des rites de cette confession, dispensée et sanctionnée par une instance suffisamment représentative de ce culte sur le territoire national.

- ③ « Pour chaque culte, les critères de cette représentativité, qui tiennent compte du nombre d'associations culturelles qui s'en réclament, sont déterminés par décret en Conseil d'État.
- ④ « Le titre de ministre du culte est ainsi conféré à toutes les personnes qui occupent, en vertu d'un contrat ou à quelque titre que ce soit et en quelque lieu que ce soit, une fonction primordiale dans la direction, le déroulement, l'animation et l'enseignement d'un culte ».

Article 5

Après les mots : « auront contrevenu », la fin du premier alinéa de l'article 8 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association est ainsi rédigée : « au second alinéa de l'article 3 et à l'article 5 ».

Article 6

Le début de l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association est ainsi rédigé : « En cas de nullité prévue au premier alinéa de l'article 3, ou en cas de manquement au second alinéa du même article 3, la dissolution ... (*le reste sans changement*). »

Article 7

- ① L'article 35 de la loi du 19 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ② « Sont passibles des mêmes peines les personnes :
- ③ « 1° Qui exercent publiquement un culte sans justifier de la qualification prévue à l'article 25-2 ;
- ④ « 2° Ou qui, par leurs discours, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ;
- ⑤ « 3° Ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger. »

Article 8

Les ministres des cultes déjà en fonction lors de l'entrée en vigueur de la présente loi devront justifier de la qualification requise par l'article 25-2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, au plus tard dans les trois ans suivant la date de publication du décret en Conseil d'État prévu au même article 25-2.

CHAPITRE II

Dispositions spécifiques aux départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

Article 9

- ① La loi n° 1124 sur le droit public des réunions et des associations du 21 juin 1905 est ainsi modifiée :
- ② 1° Après l'article 8, il est inséré un article 8 *bis* ainsi rédigé :
- ③ « *Art. 8 bis.* – Les associations religieuses ne peuvent faire appel pour l'exercice public du culte qu'à des ministres du culte justifiant d'une qualification acquise au cours d'une formation spécifique leur assurant une connaissance suffisante des principes civils et civiques ainsi que des rites de cette confession, dispensée et sanctionnée par une instance suffisamment représentative de ce culte sur le territoire national.
- ④ « Pour chaque culte, les critères de cette représentativité, qui tiennent compte du nombre d'associations religieuses qui s'en réclament, sont déterminés par décret en Conseil d'État.
- ⑤ « Le titre de ministre du culte est ainsi conféré à toutes les personnes qui occupent, en vertu d'un contrat ou à quelque titre que ce soit et en quelque lieu que ce soit, une fonction primordiale dans la direction, le déroulement, l'animation et l'enseignement d'un culte. » ;
- ⑥ 2° L'article 9 est ainsi rétabli :
- ⑦ « *Art. 9.* – Les réunions pour la célébration d'un culte sont organisées ou animées par une personne remplissant les conditions fixées au premier alinéa de l'article 8 *bis.* »

Article 10

- ① Après l'article 130 A du code pénal local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, il est inséré un article 130 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 130.* – Sont passibles d'une peine d'emprisonnement de trois mois à deux ans, les personnes :
- ③ « 1° Qui exercent publiquement un culte sans justifier de la qualification prévue à l'article 8 *bis* de la loi n° 1124 sur le droit public des réunions et des associations du 21 juin 1905 ;
- ④ « 2° Ou qui, par leurs discours, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ;
- ⑤ « 3° Ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger. »

Article 11

Le présent chapitre n'est pas applicable aux cultes statutaires des départements de Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

CHAPITRE III

Gage

Article 12

Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.