



...le rapport d'information sur l'application de la

LOI DU 24 AOÛT 2021 CONFORTANT LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE : TOUT RESTE À FAIRE

Près de trois ans après l'adoption de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (ci-après « loi CRPR »), le bilan est encore loin d'être concluant. L'objectif affiché de ce texte **essentiellement technique**, qui n'avait pas été voté par le Sénat, était, d'une part, de se donner les moyens d'assurer le respect effectif des principes de la République et, d'autre part, de réformer le régime des cultes. Sur ces deux tableaux, les résultats sont peu probants.

Si certaines dispositions de la loi CRPR se sont effectivement avérées utiles – bien qu'inégalement appliquées sur le territoire et parfois pour d'autres finalités que celles initialement envisagées (ainsi les dispositions destinées à la lutte contre la haine en ligne ou celles relatives à la dissolution d'association) –, **force est de constater que la plupart d'entre elles soit n'ont pas été suivies d'effets dans la pratique, soit sont passées à côté de la cible qui leur avait été assignée.** C'est en particulier le cas des règles applicables aux associations qui ont paradoxalement trouvé à s'appliquer de manière indiscriminée à la quasi-totalité des associations françaises, lesquelles ont parfois pu se sentir stigmatisées, à l'exception de celles qui, plus sujettes au séparatisme, ont opté pour une posture discrète leur permettant de se soustraire à ces nouvelles obligations.

S'agissant des dispositions relatives aux cultes, qui étaient sans nul doute parmi les plus contestées, le constat général est également en demi-teinte : **si les cultes qui avaient déjà constitué des associations exclusivement cultuelles se sont dans leur vaste majorité conformés à leurs nouvelles obligations, l'objectif d'une restructuration de l'organisation des cultes au profit du régime « loi de 1905 » n'a pas été atteint.** Dans un contexte d'insuffisante préparation des services de l'État, l'application de la loi s'est en outre traduite par des divergences de pratiques mal vécues par les acteurs et qui nécessitent encore un important travail pédagogique.

Sans remettre en cause le volontarisme des acteurs et l'utilité intrinsèque de certaines mesures, le Sénat ne saurait se satisfaire de ce bilan bien modeste dans le champ de la lutte contre les séparatismes. Alors que les enjeux liés au séparatisme n'ont en aucun cas reflué en France, un sursaut est nécessaire. En conséquence, **le Sénat formule dix-huit recommandations pour se donner les moyens d'une application pleine et effective de la loi CRPR.**

Ces recommandations concernent des domaines relevant de la commission des lois au nom de laquelle le rapport a été présenté. Elles ne portent donc ni sur le domaine de l'école ni sur celui du sport.

1. DE NOUVEAUX OUTILS QUI N'ONT QUE MARGINALEMENT CONTRIBUÉ À GARANTIR LE RESPECT DES PRINCIPES

A. GARANTIR LA LAÏCITÉ DANS L'ADMINISTRATION : DES AMBITIONS LOUABLES, MAIS DES EFFETS CONCRETS LIMITÉS

1. Des référents laïcité de plus en plus nombreux mais insuffisamment identifiés

Peu innovante en matière de laïcité dans l'administration, la loi du 24 août 2021 a opéré des rappels s'agissant de l'action et de la déontologie des fonctionnaires et tenté de redynamiser, en lui donnant un statut législatif, une fonction de référent laïcité déjà plusieurs fois prévue par les textes ou mise en place de leur propre initiative par certains ministères¹. L'article L. 124-3 du code général de la fonction publique (CGFP) issu de **l'article 3** de la loi CRPR prévoit ainsi l'obligation pour toute administration de nommer un référent laïcité,

¹ Les ministères de l'éducation nationale et ceux de la justice notamment.

notamment chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte et d'organiser la journée de la laïcité du 9 décembre. Ce dispositif est entré en vigueur avec le décret d'application n° 2021-1802 du 23 décembre 2021. Réunis annuellement, en dernier lieu le 18 décembre 2023, les référents laïcité ministériels sont censés être la courroie de transmission des règles et pratiques en matière de laïcité et opérer les remontées d'informations en la matière.

Outre des difficultés à trouver les profils et les compétences requises pour cette fonction, qui implique notamment de dresser annuellement « un état des lieux de l'application du principe de laïcité et, le cas échéant, des manquements constatés » dans l'administration, plusieurs questions se posent. Ainsi, **si la fusion des postes de référent laïcité et de référent déontologue, déjà présents dans les administrations, a été présentée comme une manière de disposer d'une vision d'ensemble des obligations déontologiques des fonctionnaires, certains ministères au sein desquels les déontologues s'occupent principalement des questions relatives aux mobilités et aux liens avec le secteur privé, à l'instar des établissements hospitaliers par exemple, se trouvent confrontés à des difficultés pour accomplir véritablement les deux missions.** Les administrations centrales craignent donc que des postes identifiés comme référent laïcité au sein de certains établissements ne soient en fait qu'une mise en conformité nominale mais sans mise en œuvre réelle des missions prévues par la loi.

Les rapporteuses préconisent donc que la formation des référents laïcité à leur mission spécifique soit garantie.

Le réseau des référents laïcité se construit progressivement : l'ensemble des référents ministériels avaient été nommés en 2022. Selon les données communiquées aux rapporteuses, 17 000 ont été nommés à date, dont 14 000 au ministère de l'éducation nationale. **L'appropriation de cette obligation par les collectivités territoriales semble toutefois plus laborieuse.** À titre d'exemple, seules 3 communes iséroises sur 512 s'y étaient conformées fin 2022.

Sur le fond, les bénéficiaires de ce dispositif sont encore peu perceptibles. Les référents laïcité semblent, à ce jour, avoir essentiellement fait remonter quelques interrogations sur les modalités d'application de la loi CRPR à l'administration centrale, tandis que leur rôle de conseil est encore insuffisamment mobilisé. Le rapport annuel d'activité prévu par l'article 7 du décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique sera néanmoins établi pour la première fois au titre de l'année 2023 et devrait permettre de disposer à terme d'une photographie du nombre et du type d'atteintes à la laïcité et au principe de neutralité religieuse signalés indépendamment d'une procédure disciplinaire.

En conséquence, **les rapporteuses préconisent de créer dans chaque fonction publique un collège sur le modèle du collège des sages de la laïcité constitué au sein de l'éducation nationale**, chargé d'animer le réseau des référents laïcité, de suivre les formations organisées et de centraliser la remontée du nombre de saisines et les éventuelles questions posées.

2. Une formation des agents publics au principe de laïcité qui progresse à un rythme lent

Avant même l'adoption du projet de loi, le Gouvernement avait annoncé sa volonté **de former l'ensemble des agents publics au respect du principe de laïcité d'ici 2025**. Cette volonté a trouvé sa transcription législative dans l'article 3 de la loi CRPR et figure désormais à l'article L. 121-2 du CGFP¹. **Une stratégie de formation interministérielle a été mise en place au niveau de l'État**, qui conjugue une formation « socle » de deux heures en distanciel pour l'ensemble des agents et des formations en présentiel pour les agents identifiés comme prioritaires, en particulier ceux en relation avec le public. Selon les données fournies aux rapporteurs, 505 000 agents publics ont aujourd'hui été formés à la laïcité (dont 380 000 au ministère de l'éducation nationale). Il n'existe toutefois pas de données agrégées au niveau des collectivités territoriales.

¹ Le deuxième alinéa de cet article dispose que l'agent public « *exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité (...)* », la loi du 24 août 2021 a ajouté les mots « *Il est formé à ce principe* ».



Le nombre d'agents publics formés au principe de laïcité



Le nombre de référents laïcité nommés

Les rapporteuses estiment que l'objectif de formation de 100 % des agents d'ici à décembre 2025 est hors de portée. Si l'on peut se féliciter du volume important d'agents formés, celui-ci ne représente que 10 % des effectifs de la fonction publique. Elles relèvent par ailleurs que, sur un plan qualitatif, le caractère indiscriminé de ce plan de formation interroge.

De manière générale, le risque est relativement maîtrisé s'agissant des agents publics qui se sont de longue date approprié l'obligation de neutralité inhérente à leurs fonctions. **Les cas signalés d'atteintes à la laïcité par des agents publics sont peu nombreux, même s'ils ne doivent pas être sous-estimés.** Ce constat a par exemple été illustré par le rapport rendu en mars 2022 par Patrick Pelloux sur la prévention et la lutte contre la radicalisation des agents exerçant au sein des établissements de santé. Il y relève que les situations de radicalisation ou d'atteintes à la laïcité sont rares mais bien présentes, avec par exemple des cas de non-respect de l'interdiction du port du voile ou de discrimination par certains soignants du patient en fonction de son genre.

La radicalisation, le prosélytisme et les atteintes à la laïcité dans les établissements de santé : **« des faits quasiment inexistants avant les années 1990, et en lente mais constante augmentation ces 30 dernières années »** (Patrick Pelloux)

À cet égard, les rapporteuses se félicitent de l'adoption dans la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration du 26 janvier 2024, de l'obligation pour les praticiens diplômés en dehors de l'Union européenne de signer la charte des valeurs de la République et du principe de laïcité.

3. Des dispositifs de protection des agents publics encore imparfaits

Les agents publics restent régulièrement confrontés dans l'exercice de leur fonction à des situations problématiques s'agissant du respect des valeurs de la République. Afin de les protéger, le législateur a créé via l'article 9 de la loi CRPR un nouveau « **délit de séparatisme** » – codifié à l'article 433-3-1 du code pénal – punissant de cinq ans de prison et de 75 000 euros d'amende le fait « *d'user de menaces ou de violences ou de commettre tout autre acte d'intimidation à l'égard de toute personne participant à l'exécution d'une mission de service public, afin d'obtenir pour soi-même ou pour autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement dudit service* ».

Force est de constater que ces faits sont aujourd'hui relativement peu poursuivis. Le préfet de la Seine-Saint-Denis a indiqué aux rapporteuses avoir identifié trois dossiers avec des audiences à venir, sans être en mesure d'explicitier les faits allégués. Outre la nécessité d'un délai d'appropriation par les administrations, la DGAFP justifie notamment cette situation insatisfaisante par le périmètre trop restrictif du dispositif, qui suppose que la finalité de l'acte soit de bénéficier d'un traitement particulier et qui exclut les personnes qui exercent des missions au service du public. **Si l'édiction rapide d'une instruction de politique pénale semble a minima indispensable pour davantage poursuivre ces faits, les rapporteuses estiment également qu'un ajustement législatif de l'article 433-3-1 du code pénal ne doit pas être exclu à moyen terme.**

B. UN CONTRÔLE DE L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES ENCORE INSUFFISANT ET HÉTÉROGÈNE

1. Une appropriation lacunaire de leurs nouvelles obligations par les collectivités

L'application des dispositions de la loi CRPR intéressant les collectivités territoriales est encore imparfaite. Les travaux des rapporteuses ont mis en évidence **d'importantes disparités dans l'appropriation de cette loi par les élus.** En sus de la question de la désignation des référents laïcité, il est notamment possible de citer :

- **L'article 7 rendant obligatoire l'avis du préfet sur les projets relatifs à des constructions destinées à l'exercice du culte :** ce dispositif, dont la portée a été récemment précisée par le Conseil d'État, est de l'avis général encore mal identifié par les collectivités territoriales, ce qui a justifié un renforcement de l'information par les préfetures. À l'été 2023, le préfet de la Seine-Saint-Denis avait été saisi 6 fois sur ce fondement et celui de l'Isère 3 fois ;
- **L'article 70 qui prévoit l'information du préfet de la garantie par une collectivité d'un emprunt contracté pour la construction d'un lieu de culte :** l'administration n'a pas été en mesure de fournir de données chiffrées sur l'application de cette disposition, qui n'a jamais trouvé à s'appliquer dans les préfetures auditionnées (malgré l'envoi d'un courrier d'information par le préfet en Isère).

L'obligation de respect des principes de neutralité et de laïcité par les élus municipaux officiant en tant qu'agents de l'État, telle que codifiée par l'article L. 2122-34-2 du CGCT, ne suscite en revanche pas de difficultés particulières.

2. Un dispositif de contrôle de l'action des collectivités sous-utilisé

Avec l'article 5 de la loi CRPR, le législateur a souhaité créer **une nouvelle voie de droit pour mieux contrôler le respect du principe de laïcité par les collectivités territoriales.** Ce « **déféré laïcité** » demeure **malheureusement largement théorique.** Il n'a été mobilisé avec succès qu'en Isère, pour suspendre l'application d'une délibération du conseil municipal de Grenoble portant modification du règlement intérieur des piscines municipales. Le préfet de la Seine-Saint-Denis en a également fait usage à l'encontre d'une délibération autorisant la cession d'un terrain communal au bénéfice d'une association culturelle à un prix considéré trop faible, mais a été débouté de sa demande. Les rapporteuses ne peuvent que regretter que les préfetures se soient insuffisamment emparées de cet outil. Elles appellent à **intégrer pleinement les atteintes à la laïcité aux priorités prises en compte dans le contrôle de légalité et à systématiser le recours au « déféré laïcité » en présence d'un acte problématique.**

Sur le modèle des sous-préfets à la relance, **il pourrait également être envisagé de désigner dans chaque département d'un sous-préfet chargé des missions relatives aux valeurs de la République et au lien avec les associations culturelles et de nommer un sous-préfet exclusivement dédié à cette tâche lorsque le contexte départemental le justifie.**

C. DANS LE CHAMP ASSOCIATIF : DES DISPOSITIFS À LA PORTÉE RÉELLE LIMITÉE ET MAL REÇUS PAR LES ACTEURS

1. Le contrat d'engagement républicain : une coquille (presque) vide ?

L'article 6 de la loi CRPR **conditionne l'octroi de subventions publiques aux associations ou fondations à la signature d'un « contrat d'engagement républicain »** (CER) et impose le retrait des sommes allouées en cas de violation de cet engagement. Ce dispositif entré en vigueur en janvier 2022 a **certes utilement complété un cadre juridique lacunaire** qui reposait en partie sur des instruments de droit souple pour assurer le respect des principes de la République¹ et où le retrait d'une subvention n'était qu'une faculté laissée à l'administration dans certains cas de figure déterminés. Pour autant, **force est de constater que le CER est loin de s'être imposé comme l'instrument de référence qu'il était censé devenir pour la**

¹ En particulier la Charte des engagements réciproques du 14 février 2014.

lutte contre le séparatisme dans la sphère associative. Aux termes de leurs travaux, les rapporteuses considèrent que cet échec s'explique par deux causes principales :

- **La signature du CER relève davantage d'une formalité administrative que d'un réel engagement** : de fait, il s'agit d'un document difficilement accessible. Il prend ainsi la forme d'un tiret au formulaire Cerfa de demande de subvention n° 12156*06 qui précise que l'association « *souscrit au contrat d'engagement républicain annexé au décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* ». Le contenu du contrat en lui-même n'est donc accessible que sur Légifrance, en annexe du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 ;
- **Les services de l'État se sont insuffisamment emparés de ce nouvel outil** : alors que près de 60 % des associations perçoivent des subventions publiques, **seuls une poignée de cas de refus ou de retrait de subventions ont été portés à la connaissance des rapporteuses**¹. Les subventions accordées par les collectivités territoriales représentent également un angle mort du dispositif. Outre la question récurrente de l'insuffisance des moyens alloués aux préfectures pour s'acquitter de cette mission, la validation récente par le Conseil d'État du décret d'application précité pourrait néanmoins favoriser un recours plus régulier à cet instrument².

« Il est bien difficile de discerner un quelconque engagement républicain dans le fait de cocher une case perdue au milieu des dix pages d'un formulaire Cerfa... » (Jacqueline Eustache-Brinio)

Dans ce contexte, les rapporteuses appellent l'exécutif à **faire du CER un document indépendant du formulaire de subvention**, afin de traduire plus explicitement l'engagement consenti par la structure demandeuse d'une subvention publique.



2. Les autres dispositions applicables aux associations : des progrès ponctuels mais marginaux

La modernisation du régime des dissolutions administratives d'associations ou groupements de fait par l'article 16 de la loi CRPR a **indéniablement sécurisé le recours à cet outil**. Sur les six dissolutions décrétées en 2023 et 2024, quatre étaient par exemple partiellement fondées sur la nouvelle rédaction du 1° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure³ tandis que le nouvel article L. 212-1-1 du même code, qui permet d'imputer à l'association les agissements de certains de ses membres, est mentionné dans 80 % des cas. S'il est vrai que la dissolution a pu être ponctuellement mobilisée à l'encontre d'associations ou de groupements qui n'étaient pas ceux initialement envisagés par le législateur, en particulier dans le cas des « Soulèvements de la Terre », **les rapporteuses n'y voient pas le dévoiement d'un instrument utile pour garantir un respect effectif des principes de la**

¹ Sans prétendre à l'exhaustivité, ont uniquement été recensés quatre cas de refus de subvention en Isère en 2021, dans les Deux-Sèvres en 2023 ainsi que dans le Rhône et le Finistère en 2024.

² Conseil d'État, 30 juin 2023, n° 461962.

³ Celui-ci sanctionne les associations ou groupements de fait « *qui provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens* ». La dissolution des « Soulèvements de la Terre », postérieurement annulée, était par ailleurs fondée sur ce seul critère, tandis que celle de l'association « Les Alerteurs » mentionne les seuls éléments dudit 1° qui ont été rajoutés en 2021.

République. Pour plus d'efficacité, il gagnerait par ailleurs à être complété. Alors que le Sénat s'est récemment prononcé pour la création d'un régime spécifique de dévolution des biens des associations dissoutes, il convient notamment de faire aboutir ce processus au plus vite¹.

Les rapporteuses regrettent le bilan finalement maigre de la loi CRPR dans le champ de la lutte contre le séparatisme et soulignent que son application a entraîné une dégradation des relations avec le secteur associatif. Au-delà des exemples cités, la plupart des dispositifs adoptés ont une portée limitée, que ce soit en matière fiscale (seules deux amendes ont été prononcées pour une émission irrégulière de reçus fiscaux) ou s'agissant de la législation sur les fonds de dotation (qui semble faire l'objet d'une application très disparate selon les territoires). **Alors que les associations séparatistes ont adopté une stratégie du « profil bas » qui leur permet d'échapper à la vigilance de l'administration, les nouvelles obligations pèsent finalement quasi-exclusivement sur des structures irréprochables sur le plan des principes de la République.** Cela n'est pas sans conséquence, les acteurs du monde associatif ayant unanimement fait part **d'un malaise face à une législation perçue, à tort mais de façon compréhensible, comme un signe de défiance** à leur rencontre.

2. UNE RÉFORME DU RÉGIME DES CULTES QUI N'A ENCORE QUE PEU FAVORISÉ LEUR RESTRUCTURATION OU LA LUTTE CONTRE LE SÉPARATISME

A. UNE MISE EN CONFORMITÉ EN DEÇÀ DES OBJECTIFS

1. Un processus complexe pour des administrations territoriales souvent trop peu préparées

L'**article 69** de la loi CRPR constitue une évolution majeure des relations entre l'État et les cultes en imposant une reconnaissance préalable obligatoire du caractère cultuel des associations qui souhaitent relever du statut prévu par la loi de 1905. L'**article 88** entraînait l'obligation de déposer ce dossier de cultualité **avant le 30 juin 2023** pour les associations constituées avant le 25 août 2021.

Cette mesure était centrale au projet de loi. Elle avait un double objectif. Le premier était de police administrative : s'assurer que les avantages fiscaux et financiers liés au statut d'association culturelle ne bénéficient pas à des officines séparatistes. Le second, plus essentiel, était de favoriser la restructuration du culte en France en utilisant les dispositions combinées des **articles 69 et 73² de la loi pour inciter à la transformation des associations mixtes, privilégiées par les nouvelles spiritualités et le culte musulman, en associations relevant de la loi de 1905.**

Les résultats obtenus, au prix d'importantes difficultés administratives, ne sont pas à la hauteur des attentes. Sans entraîner, au moins pour le moment, de bascule vers le régime de 1905, la nouvelle procédure de déclaration préalable a essentiellement conforté le sentiment de défiance des cultes, cette impression étant même partagée désormais par ceux qui étaient les plus engagés dans l'élaboration de la loi.

Les chiffres communiqués aux rapporteuses font état de plus **3 000 associations actuellement reconnues ou dont le dossier est en cours d'instruction, dont 300 relevant du culte musulman.** Or il existait préalablement à la loi de 2021 environ 5 000 associations culturelles (les plus nombreuses étant les protestantes).

Les auditions conduites par les rapporteuses leur ont permis de constater **le traitement très disparate selon les préfectures des procédures de déclaration préalable et une multitude d'obstacles administratifs liés à l'impréparation des préfectures, sans doute faute d'information et de formation.** Cela a abouti à des **demandes non conformes** à la loi, comme la convocation de ministres des cultes par la police ou la demande de signature

¹ Dans le cadre de l'examen de la proposition de loi n° 2022 de François-Noël Buffet instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste (2023-2024).

² L'article 73 a soumis les activités culturelles des associations dites mixtes relevant de la loi de 1907 aux mêmes obligations comptables que celles des associations loi 1905 sans leur accorder les avantages fiscaux et financiers.

des contrats d'engagement républicains. La méconnaissance des spécificités des associations culturelle a aussi pu entraîner des **incompréhensions**, comme la demande de modification par certaines préfectures du statut des associations diocésaines qui leur était soumis, alors que ceux-ci sont définis par un accord international. La charge administrative pesant sur les membres des associations s'est donc révélée particulièrement pesante, ainsi que l'avait anticipé le Sénat lors de la discussion du texte. La difficulté pour les bureaux en charge des cultes au sein des préfectures de faire face à l'afflux des demandes (plus de 1 800 dossiers instruits entre début 2022 et juin 2023 plus de 1 200 nouvelles demandes entre juin 2023 et février 2024) s'est traduite dans de nombreuses instances, partout sur le territoire, par **des délais particulièrement longs pour obtenir l'attestation de qualité culturelle** que l'association est en droit de demander.

Ainsi que le Sénat l'avait adopté en 2021, les rapporteuses souhaitent donc que le renouvellement de la reconnaissance du statut cultuel des associations puisse se faire par tacite reconduction suite à la réception des demandes, les préfectures conservant la possibilité de soumettre à nouveau l'association à la procédure de déclaration.

2. Des effets paradoxaux qui demandent un travail de concertation et une mobilisation des services de l'État pour accompagner les structures les plus éloignées du cadre de 1905

La nouvelle procédure a également entraîné un effet paradoxal mais sans doute inévitable : **l'obligation faite à des associations bénéficiant depuis parfois plusieurs décennies du statut d'association 1905 de se séparer d'une partie de leurs activités considérées comme sociales ou culturelles et dont la nature ou l'ampleur faisaient qu'elles ne pouvaient être considérées comme accessoires à l'activité culturelle.** Des associations relevant de la loi 1905 se sont donc trouvées face à l'obligation de créer des structures relevant de la loi de 1901 pour ne pas se voir refuser le caractère cultuel. C'est sous la seule forme d'associations de loi 1901 qu'elles pourront continuer à conduire des activités qu'elles assumaient historiquement. Ces cas, auxquels s'ajoute l'incertitude liée à la notion d'activité annexe, susceptible d'être interprétée différemment selon les préfectures, ont renforcé le sentiment d'associations culturelles de se trouver soumises à des contraintes disproportionnées au regard de l'ancienneté de leur engagement républicain.

Tant la Fédération protestante de France que le Grand Rabbin ont fait part à vos rapporteuses de **difficultés techniques et juridiques persistantes**. Certaines sont susceptibles de faire obstacle à la location des biens immobiliers, possibilité qui découle de la loi CRPR (**article 71**), d'autres sont relatives à la difficulté de mobiliser les fonds destinés à la rénovation des bâtiments religieux.

Au regard des difficultés rencontrées par les associations, il est également important que le **ministre de l'intérieur puisse envisager avec les cultes des solutions aux difficultés liées à l'utilisation des dons pour la rénovation des bâtiments, à la location des immeubles et aux activités sociales historiques des associations culturelles.**

Il apparaît également particulièrement important aux rapporteuses que le travail engagé avec le bureau des cultes du ministère de l'intérieur se poursuive pour publier au plus vite les textes réglementaires et fiches pédagogiques nécessaires à la bonne appropriation par les associations culturelles de leurs nouvelles obligations.

L'accompagnement des associations mixtes vers le statut de 1905 doit être une mission prioritaire mobilisant l'action des préfectures. **Les exemples de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise où les préfets ont mené une politique active d'incitation, et parfois de sanction avec le prononcé d'astreintes en cas de non mise en conformité des statuts, mais aussi d'accompagnement, montrent que des actions de ce type sont efficaces.** Il exige la mobilisation des services de l'État.

Ce travail est d'autant plus nécessaire que, face à la complexité des démarches à accomplir, une activité de conseil et d'accompagnement s'est développée au sein du secteur, qui ne peut que renforcer la crédibilité et le poids de ceux qui s'y consacrent. Or si ce travail est utile et pleinement légitime s'agissant des fédérations interlocutrices habituelles de l'État, ou du groupe de travail constitué au sein du forum de l'islam de France il est susceptible de poser question s'agissant de structures moins établies, voire de favoriser l'entrisme.

3. Une structure de dialogue avec l'islam de France encore en mal de légitimité : le forum de l'islam de France (FORIF)

Parallèlement à la loi du 24 août 2021, le Président de la République a souhaité relancer le dialogue avec le culte musulman et rompre avec une « *personnalisation trop forte* » des structures précédentes, dans l'« *objectif de faire aboutir concrètement des projets portés par des acteurs de terrain et de faciliter la structuration d'un Islam de France, émancipé des ingérences étrangères et de l'entrisme de ceux qui s'opposent à la République et sont des propagateurs de haine* ». Lancé en février 2022 au palais d'Iena, réuni au Palais de l'Élysée en février 2023 et au ministère de l'intérieur en février 2024, le FORIF est une structure dont le devenir interroge les rapporteurs. Constitué de groupes de travail, le forum se voit appelé par l'État à se pencher sur des sujets d'une particulière importance, les violences anti-musulmanes ou le statut des imams par exemple. Il doit même être le porteur d'un projet de fédération des associations musulmanes, selon le souhait de ministre de l'intérieur formulé lors de son discours du 26 février dernier.

Pourtant, comme l'indique le ministre, le FORIF est une méthode et non une structure ; ni sa composition, ni les modalités de participation de ses membres ne sont connues, malgré des demandes répétées. Sans minimiser l'intérêt des travaux qui peuvent être conduits par les groupes de travail du FORIF, la transition d'une méthode fluide vers une fédération solide est un défi qui appelle plus de transparence de la part de l'État.

Les rapporteurs souhaitent donc que la composition du FORIF soit rendue publique dans les meilleurs délais.

B. DES FINANCEMENTS ÉTRANGERS QUI ONT EFFECTIVEMENT DIMINUÉ

Les nouvelles obligations imposées aux associations culturelles en matière de déclaration des financements étrangers semblent avoir produit leurs effets. Le service de renseignement Tracfin a ainsi indiqué aux rapporteurs avoir observé un « effet signal » qui se traduit par une nette diminution des flux de financements, désormais résiduels. Si Tracfin a reçu 21 650 déclarations de soupçons portant sur la thématique culturelle au sens large entre 2019 et octobre 2023, une nette décroissance a été observée à partir de l'entrée en vigueur de la loi CRPR (-30 %). **Si les rapporteurs soulignent la réussite de ce pan de la loi CRPR, elles appellent toutefois à ne pas relâcher la vigilance au cours des prochaines années.**

C. LE RENFORCEMENT DES INFRACTIONS À LA LÉGISLATION SUR LES CULTES : DES DISPOSITIONS ESSENTIELLEMENT COSMÉTIQUES ?

La police des cultes a pour objet de garantir le respect de l'ordre public dans le cadre des pratiques religieuses. Elle revêt plusieurs aspects, également importants aux yeux du Sénat. Or si la police des lieux de culte a été mise en œuvre, les mesures relatives aux ministres des cultes ou aux pressions religieuses n'ont pas trouvé à s'appliquer.

1. Une mesure nécessaire : la fermeture temporaire des lieux de culte

L'article 87 de la loi CRPR a donné au préfet la possibilité de prononcer la fermeture temporaire des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent, provoquent à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes ou tendent à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence. **Cette mesure permet de prévoir la fermeture de lieux de cultes où est prôné le séparatisme sans avoir à se fonder sur les dispositions existantes en matière de terrorisme ou sur les dispositions techniques relatives aux établissements recevant du public.** Lors de son audition par la commission des lois le 27 février dernier, le ministre de l'intérieur a évoqué 18 fermetures intervenues depuis la fin de l'état d'urgence sanitaire grâce à la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (Silt) de 2017, puis à la loi confortant le respect des principes de la République. Il a fait état de sa satisfaction sur le fonctionnement de la mesure en indiquant que sa limitation à deux mois renouvelables n'était pas pour lui un obstacle pratique : en effet, « *lorsque nous fermons le lieu de culte, c'est pour faire le ménage au sein de l'association. Cela fonctionne très bien.*

Dans le cas très précis d'une mosquée en banlieue parisienne, j'ai même anticipé la réouverture, car l'association a pris des décisions telles que se séparer de l'imam, mettre fin à des financements et changer de président ».

2. Une mesure imparfaite : la clause « anti-putsch »

L'article 68 de la loi CRPR a fait évoluer les règles de fonctionnement des associations relevant de la loi de 1905 vers plus de démocratie, ce qui a été salué par les représentants des cultes entendus lors des auditions des rapporteuses. Cet article avait également pour but d'agir préventivement par une clause dite « anti-putsch » imposant que les statuts associatifs soumettent certains actes importants à la délibération d'un organe collégial (nouvelles adhésions, modification statutaire, cessions et, le cas échéant, recrutement de ministres du culte).

Tant les représentants de cultes que les services de l'État ont pointé le faible nombre de situations dans lesquelles cette mesure avait pu utilement s'appliquer. Il apparaît, que sans pouvoir éviter la prise en main des associations par des éléments extrémistes la clause ne permet pas non plus de remédier aux putschs s'ils surviennent. Il est donc proposé de réfléchir à une évolution de cette disposition **afin de clarifier la possibilité pour le préfet de refuser l'enregistrement des actes problématiques.**

3. Des mesures trop peu investies par la justice

Le Sénat avait, lors de la discussion de la loi CRPR, souhaité un renouvellement de la police des cultes, qui dès 1905 visait les comportements séparatistes des ministres des cultes et d'individus prétendant imposer des pratiques religieuses. Notre assemblée avait donc augmenté les peines applicables aux ministres provoquant publiquement, dans les lieux où s'exerce le culte, à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique, au soulèvement ou à la guerre civile (**article 82 de la loi CRPR**). Elle avait également souhaité élargir les circonstances aggravantes pour ceux qui « *ont agi en vue de déterminer [une personne] à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte.* » (**article 81 de la loi CRPR**).

Les rapporteurs n'ont cependant pu que constater que la **justice est très peu saisie des questions relatives à la police des cultes et que les mesures prises ne trouvent quasiment pas à s'appliquer.** On peut bien sûr penser que le nombre de cas où les infractions seraient constituées est réduit. Mais il se peut aussi que **le traitement administratif soit privilégié dans les procédures contre les ministres des cultes.** Les rapporteuses craignent également des **pressions exercées pour qu'une personne pratique une religion ne soient trop souvent négligées, spécialement dans le cadre familial.**

Il est donc recommandé :

- **qu'une circulaire conjointe des ministres de l'intérieur et de la justice encourage la judiciarisation des infractions à la police des cultes afin d'éviter un traitement purement administratif de ces questions ;**
- **que soit intégrée à l'article 31 de la loi de 1905 l'aggravation des peines voulue par le Sénat dans le cas où un membre de la famille force la participation à un culte.**

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Les recommandations pour garantir le respect des principes de la République :

- ✓ Prévoir pour chaque fonction publique un collège sur le modèle du collège des sages de la laïcité constitué au sein de l'éducation nationale, chargé d'animer le réseau des référents laïcité, de suivre les formations organisées et de centraliser la remontée du nombre de saisines.
- ✓ Intégrer pleinement les atteintes à la laïcité aux priorités prises en compte dans le contrôle de légalité et systématiser le recours au « déféré-laïcité » en présence d'un acte problématique.
- ✓ Envisager la désignation dans chaque département d'un sous-préfet chargé des missions relatives aux valeurs de la République et au lien avec les associations culturelles. Nommer un sous-préfet exclusivement dédié à cette tâche lorsque le contexte départemental le justifie.
- ✓ Faire du contrat d'engagement républicain un document indépendant de la demande de subvention, afin de mieux traduire l'engagement consenti par l'association.

Les recommandations pour accélérer la réforme de l'organisation des cultes :

- ✓ Pérenniser le dialogue entre les cultes et le ministère de l'intérieur afin d'identifier les difficultés liées au statut, de trouver les solutions adaptées et de diffuser le plus rapidement les textes réglementaires et les meilleures pratiques.
- ✓ Conformément à la disposition adoptée par le Sénat lors de la discussion du projet de loi introduire plus de souplesse lors du renouvellement des demandes des associations dont la qualité culturelle aura déjà été reconnue pour une première période de cinq ans.
- ✓ Publier dans les plus brefs délais la composition du FORIF.
- ✓ Encourager par le biais d'une circulaire conjointe des ministres de l'Intérieur et de la Justice la judiciarisation des infractions à la police des cultes afin d'éviter un traitement purement administratif de ces questions.



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Jacqueline
Eustache-Brinio**

Rapporteure

Sénatrice
(Les Républicains)
du Val d'Oise



**Dominique
Vérien**

Rapporteure

Sénatrice
(Union centriste)
de l'Yonne

[Commission des lois
constitutionnelles,
de législation, du suffrage
universel, du Règlement et
d'administration générale](#)

Téléphone : 01 42 34 23 37

[Pour en savoir plus](#)