

Que reste-t-il de la liberté religieuse en France après la loi sur le séparatisme ?



Emmanuel
Tawil

Pendant un siècle, de 1920 à 2020, les relations entre l'État et les religions en France ont été basées sur un consensus pacificateur autour de la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905, complétée par la loi du 2 janvier 1907, toutes deux interprétées par la jurisprudence du Conseil d'État.

Le prétexte donné par le gouvernement et la majorité parlementaire à la loi du 24 août 2021 était de lutter contre un danger, celui du « séparatisme », venant menacer les fondements même du vivre ensemble au sein de la République. L'exposé des motifs du projet de loi le présentait ainsi : « Un entrisme communautariste, insidieux mais puissant, gangrène lentement les fondements de notre société dans certains territoires. Cet entrisme est pour l'essentiel d'inspiration islamiste. Il est la manifestation d'un projet politique conscient, théorisé, politico-religieux, dont l'ambition est de faire prévaloir des normes religieuses sur la loi commune que nous sommes librement donnée. Il enclenche une dynamique séparatiste qui vise à la division¹. »

Force est de constater que rien de tout cela ne concerne les catholiques, les juifs, les protestants, et que seule une toute petite minorité des musulmans est susceptible d'être ainsi pointée du doigt. Mais il fallait mettre tout le monde dans le même sac, quitte à stigmatiser davantage encore les musulmans².

Les dangers que le projet de loi, déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2020 (le jour du 115^e anniversaire de la loi de séparation !), venait apporter aux libertés ont été mis en avant par les organes consultatifs que la République a créés pour assurer la

1 Exposé des motifs, projet de loi confortant le respect des principes de la République, n° 3449, déposé le 9 décembre 2020.

2 « Loi sur le séparatisme : la liberté de culte entravée », entretien avec Emmanuel Tawil, par Daniel Boitier, *Droits et libertés*, n° 195, Octobre 2021, p. 27.

protection des droits de l'homme, la Défenseure des droits³ et la Commission nationale consultative des droits de l'homme⁴.

Pourtant, le Gouvernement a fait voter par la majorité qui le soutenait à l'Assemblée nationale, contre le Sénat farouchement opposé à la réforme, un texte venant mettre en cause le cœur de ce qui constituait en France la liberté institutionnelle des religions, à savoir la liberté soit de créer librement, sans intervention préalable des pouvoirs publics, des associations cultuelles (régies par la loi de 1905), soit de s'appuyer sur des associations de droit commun régies par la loi de 1901, ce que rendait possible la loi du 2 janvier 1907.

C'est la raison pour laquelle les atteintes portées à la liberté des groupes religieux par la loi du 24 août 2021 ont donné lieu à des réactions très vives. Les catholiques, les protestants et les orthodoxes se sont clairement opposés au projet de loi, notamment lors des auditions parlementaires organisées à l'Assemblée nationale et au Sénat. Une fois la loi votée, les cultes chrétiens, unis, ont contesté la légalité de deux décrets d'application⁵ devant le Conseil d'État, et la conformité à la Constitution de plusieurs dispositions législatives qui n'avaient pas été examinées dans une première décision du Conseil constitutionnel, rendue en août 2021, en soulevant une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)⁶. En mai 2022, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel la QPC⁷. Le Conseil constitutionnel a rejeté la requête dans une décision du 22 juillet 2022⁸. Cette décision est importante. Il a d'abord repris l'interprétation positive du principe constitutionnel de laïcité qu'il donnait depuis sa décision de 2013⁹, à savoir : la

3 https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=36228

4 CNCDH, 28 janvier 2021, Avis sur le projet de loi confortant les principes de la République, JO n° 39 du 14 février 2021, Texte n° 51; CNCDH 25 mars 2021, Second avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, JO n° 81 du 4 avril 2021, Texte 53.

5 Décret n° 2021-1844 du 27 décembre 2021 relatif aux associations cultuelles régies par la loi du 9 décembre 1905, JORF n° 302 du 29 décembre 2021, Texte n° 28 et Décret n° 2021-1789 du 23 décembre 2021 pris pour l'application de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes, JORF n° 300 du 26 décembre 2021, Texte n° 37.

6 Cons. const. 13 août 2021, n° 2021-823 DC, *Journal officiel* n° 197 du 25 août 2021, Texte n° 2.

7 CE 18 mai 2022, req. n° 461800 et 461803, *Union des associations diocésaines de France et al.*

8 Cons. const. 22 juillet 2022, n° 2022-1004, note Tawil, *Revue française de droit administratif*, 2022, p. 1099.

9 Cons. const. 21 févr. 2013, n° 2012-297 QPC; JCP A 2013, n° 15, note Macaya et Verpeaux; JCP A 2013, n° 16, note Portelli; JCP A 2013, n° 243, note J.-F. Amédéo; JCP A 2013, n° 2108 note F. Laffaille; *Dr. adm.* 2013, n° 14, note F. de la Morena.

neutralité de l'État ; le principe selon lequel la République ne reconnaît aucun culte ; le respect de toutes les croyances ; l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion ; le libre exercice des cultes ; le principe selon lequel l'État ne salarie aucun culte. Mais il a aussi confirmé des dispositions de la loi du 24 août 2021 qui viennent ébrécher la liberté religieuse (I.) et ébranler la coopération entre l'État et les religions (II.).

I. La liberté de religion ébréchée

Depuis le concile Vatican II, la doctrine de l'Église catholique insiste sur l'importance de la liberté religieuse qui comporte non seulement des aspects individuels et familiaux mais aussi des aspects collectifs.

A. Les atteintes à la liberté religieuses de l'individu et de la famille

Le droit de suivre sa conscience est le fondement de la liberté religieuse duquel tout le reste découle : l'homme « ne doit donc pas être contraint d'agir contre sa conscience. Mais il ne doit pas être empêché non plus d'agir selon sa conscience, surtout en matière religieuse. De par son caractère même, en effet, l'exercice de la religion consiste avant tout en des actes intérieurs, volontaires et libres, par lesquels l'homme s'ordonne directement à Dieu : de tels actes ne peuvent être ni imposés ni interdits par aucun pouvoir purement humain¹⁰ ». En conséquence, il « n'est pas permis au pouvoir public, par force, intimidation ou autres moyens, d'imposer aux citoyens la profession ou le rejet de quelque religion que ce soit, ou d'empêcher quelqu'un de s'agréger à une communauté religieuse ou de la quitter¹¹ ». C'est pourquoi, dans le Décret sur l'activité missionnaire de l'Église, *Ad Gentes*, les pères du Concile avaient précisé que « L'Église interdit sévèrement de forcer qui que ce soit à embrasser la foi, ou de l'y amener ou attirer par des pratiques indiscretes, tout comme elle revendique avec force le droit pour qui que ce soit de n'être pas détourné de la foi par des vexations injustes¹² ».

Emmanuel
Tawil

Parmi les atteintes à la liberté religieuse, les discriminations sont particulièrement graves : « le pouvoir civil doit veiller à ce que l'égalité juridique des citoyens, qui relève elle-même du bien

10 *Dignitatis Humanae* 3 (désormais DH).

11 DH 6.

12 *Ad Gentes* 13.

commun de la société, ne soit jamais lésée, de manière ouverte ou occulte, pour des motifs religieux, et qu'entre eux aucune discrimination ne soit faite¹³. » L'État ne doit pas pouvoir établir de traitements discriminatoires entre les croyants et les incroyants¹⁴ ou bien selon les croyances¹⁵.

À cet égard le renforcement, par la loi sur le séparatisme, de la neutralité de tout ce qui touche au service public, en interdisant toute manifestation des opinions religieuses par les personnes privées participant à l'exercice d'une mission de service public, même les sub-contractants de l'administration (art. 1^{er} de la loi) pose question. L'on peut aussi s'inquiéter de ce que sera en pratique la conséquence de la création d'un référent laïcité dans tous les services publics (art. 3 et 4), s'il s'agit de la base d'une administration de la laïcité, comme l'a annoncé Mme Schiappa¹⁶.

La loi pose également question au regard de la liberté religieuse de la famille. La famille a « le droit d'organiser librement sa vie religieuse à la maison, sous la direction des parents¹⁷ ». Seuls les parents peuvent décider, « selon leur propre conviction religieuse, de la formation religieuse à donner à leurs enfants¹⁸ ». Pour pouvoir exercer pleinement ce droit, il faut que les autorités civiles reconnaissent aux parents « le droit de choisir en toute liberté les écoles ou autres moyens d'éducation¹⁹ ». Par ailleurs, « les droits des parents se trouvent violés lorsque les enfants sont contraints de suivre des cours ne répondant pas à la conviction religieuse des parents ou lorsque est imposée une forme unique d'éducation d'où toute formation religieuse est exclue²⁰ ».

Le Conseil constitutionnel avait reconnu la valeur constitutionnelle du principe de liberté d'enseignement²¹. Mais la loi sur le séparatisme est venue établir un régime d'autorisation préalable à l'instruction en famille (art. 49) et restreint sérieusement la liberté des établissements scolaires hors contrat (art. 53 et s.). Cela inquiète au regard de la liberté religieuse des familles.

13 DH 6.

14 *Gaudium et spes* 21 (désormais GS).

15 GS 29 ; NA 5.

16 B. GORCE, « Marlène Schiappa sonne la fin de l'Observatoire de la laïcité », *La Croix*, 1^{er} avril 2021.

17 DH 5.

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

21 Cons. const. 23 nov. 1977, n° 77-87 DC, *Rec. Cons. const.* 42.

B. Les atteintes à la liberté des institutions religieuses

La déclaration *Dignitatis Humanae* donne une liste d'éléments de la liberté religieuse qui bénéficient aux collectivités religieuses. La nature même de l'homme implique que la religion soit d'exercice collectif : « la nature sociale de l'homme requiert elle-même qu'il exprime extérieurement ces actes intérieurs de religion, qu'en matière religieuse il ait des échanges avec d'autres, qu'il professe sa religion sous une forme communautaire²². » En conséquence, « la liberté ou absence de toute contrainte en matière religieuse qui revient aux individus doit aussi leur être reconnue lorsqu'ils agissent ensemble. Des communautés religieuses, en effet, sont requises par la nature sociale tant de l'homme que de la religion elle-même²³ ».

Parmi les droits qui doivent être reconnus aux groupes religieux, l'on compte : le droit de pouvoir se régir selon leurs propres normes ; le droit d'honorer d'un culte public la divinité suprême ; le droit de choisir leurs propres ministres, de les former, de les nommer et de les déplacer ; le droit de communiquer avec les autorités ou communautés religieuses résidant dans d'autres parties du monde ; le droit de construire des édifices religieux ; le droit d'acquérir et de gérer les biens dont ils ont besoin ; le droit d'enseigner et de manifester leur foi publiquement, de vive voix et par écrit ; le droit de tenir librement des réunions ; le droit de constituer des associations éducatives, culturelles, caritatives et sociales²⁴. Les pères du Concile considèrent que « la liberté religieuse demande, en outre, que les communautés ne soient pas empêchées de manifester librement l'efficacité singulière de leur doctrine pour organiser la société et vivifier toute l'activité humaine²⁵ ».

Emmanuel
Tawil

Or la loi sur le séparatisme touche en profondeur le régime des associations culturelles. Une déclaration supplémentaire de l'association culturelle²⁶, qui s'ajoute à la déclaration initiale, est désormais obligatoire pour qu'elle puisse bénéficier des « avantages » liées à cette qualité (art. 69 de la loi). Son renouvellement devra se faire tous les cinq ans. Le préfet peut y faire opposition dans un délai de deux mois, et dispose de la faculté de retirer celle-ci. La difficulté tient à l'absence de définition des « avantages » en question²⁷. Les associations culturelles seront soumises à de nouvelles

22 DH 3.

23 DH 4.

24 DH 4.

25 *Ibid.*

26 Voir E. TAWIL, « La loi de la Saint-Barthélemy », *Gaz. Pal.*, 19 octobre 2021, p. 14.

27 CNCDH avis 28 janvier 2021, n° 22.

formes de tutelle de l'administration qui pourra surveiller leur fonctionnement intérieur (art. 68) et leurs activités (art. 70 et s.). Par exemple, les associations cultuelles doivent désormais tenir une liste des lieux dans lesquels elles organisent habituellement l'exercice public du culte et seront soumises à de nouvelles obligations comptables assez lourdes.

En vertu de l'art. 73 de la loi, ces nouvelles formes de tutelle s'appliqueront aux associations de la loi de 1901 qui, même marginalement, organisent une cérémonie cultuelle. Il leur reviendra de mentionner leur activité cultuelle dans les statuts. Plusieurs obligations tatillonnes inédites (liste des lieux de culte, obligations comptables, etc.) pèseront également sur elles. Ce sont des milliers d'associations qui risquent d'être concernées (associations de gestion d'hôpitaux privés, associations caritatives, scouts, etc.). Le Sénat avait voté un amendement visant à écarter ces contraintes « lorsque leurs activités liées à l'exercice public du culte revêtent un caractère strictement accessoire²⁸ ». Le Gouvernement s'est opposé à cette amélioration du texte, et l'Assemblée nationale a rejeté la solution des sénateurs, pourtant raisonnable.

Thème

II. La coopération ébranlée

La « saine coopération » de l'État et des religions est une nécessité. L'Église catholique insiste sur cette exigence²⁹. La coopération entre l'Église et les pouvoirs publics doit s'exercer à tous les niveaux, au niveau diocésain³⁰ comme au niveau de l'Église universelle. Cette coopération se fait par le Saint-Siège qui bénéficie de la personnalité juridique internationale³¹ et peut signer des concordats qui sont de vrais traités internationaux. En droit français, la laïcité n'interdit pas l'existence d'une forme de coopération avec les cultes qui est une réalité. Avec l'Église catholique, la coopération a toujours été institutionnalisée, notamment parce que la France a des relations diplomatiques avec le Saint-Siège rétablies en 1920, qu'elle reconnaît sa personnalité juridique internationale et qu'elle a conclu avec lui une vingtaine d'accords internationaux³².

28 Art. 30 al. 3 du PJJ voté en première lecture par le Sénat, 12 avril 2021.

29 GS 76 §3.

30 *Christus Dominus* 19.

31 E. TAWIL, « Le Saint Siège, L'État de la Cité du Vatican, l'Église catholique : une, deux ou trois personnes juridiques

de droit international ? », *Folia canonica*, 2008, p. 125-134.

32 *Recueil des Accords internationaux entre la France et le Saint-Siège*, réunis, introduits et commentés par Emmanuel TAWIL, Préface d'A. DEJAMMET, Ambassadeur de France, Cerf, 2017, 292 pages.

A. La primauté de l'unilatéralisme étatique

Le président Emmanuel Macron avait d'abord semblé accorder une grande importance à la coopération avec les religions. Dans son discours des Bernardins du 9 avril 2018, il insistait sur le « dialogue » et reconnaissait que « l'État et l'Église appartiennent à deux ordres institutionnels différents, qui n'exercent pas leur mandat sur le même plan. Mais tous deux exercent une autorité et même une juridiction. Ainsi, nous avons chacun forgé nos certitudes et nous avons le devoir de les formuler clairement, pour établir des règles, car c'est notre devoir d'état³³ ».

Cela pouvait sembler en rupture avec l'affirmation de la primauté de la loi de la République sur toute loi religieuse, qui est une vieille obsession française³⁴. Dans l'Ancienne France, selon une logique gallicane³⁵, c'était la souveraineté du pouvoir royal qu'il fallait asseoir face au Pape, en premier lieu l'indépendance du Roi par rapport au Pape, le Roi prétendant tenir son royaume de Dieu sans l'intermédiation du Pape³⁶. Dans le régime concordataire du XIX^e siècle, l'art. 6 des Articles organiques du culte catholique faisait référence aux « canons reçus en France », règles de droit canonique approuvées par l'État et dont la violation était sanctionnée par le Conseil d'État³⁷. Par ailleurs, il existait une procédure de *placet*, prévue par l'art. 1^{er} des Articles organiques du culte catholique. L'art. 1^{er} des Articles organiques disposait qu'« Aucune bulle, bref, rescrit, décret, mandat, provision, signature servant de provision, ni autres expéditions de la cour de Rome ne concernant que les particuliers, ne pourront être reçus, publiés, imprimés, ni autrement mis à exécution sans l'autorisation du Gouvernement³⁸ ». L'ensemble visait à assurer « l'indépendance du gouvernement de prévenir et d'empêcher toute autorité venant

Emmanuel
Tawil

33 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/09/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-conference-des-veques-de-france-au-college-des-bernardins>

34 E. TAWIL, « Au sujet de la prééminence des lois de la République sur les règles religieuses », *Gaz. Pal.* 3 nov. 2020, p. 15.

35 Q. EPRON, « Gallicanisme », in Alland D. et Rials S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 761 et suiv.

36 *Déclaration du clergé de France du 19 mars 1682*, in H. Denzinger, *Symboles*

et définitions de la foi catholique, Cerf, 1997, n^{os} 2281-2284.

37 J. LAFON, *Les Prêtres, les Fidèles et l'État*, Paris, Beauchesne, 1987, 372 pages ; B. BASDEVANT-GAUDEMET, *Le Jeu concordataire dans la France du XIX^e siècle*, Paris, P.U.F., 1988, XVI-298 pages.

38 N. ŠILD, *Le gallicanisme et la construction de l'État (1563-1905)*, Paris, Institut universitaire Varenne, 582 pages ; E. TAWIL, *Du gallicanisme administratif à la liberté religieuse*, PU Aix-Marseille, 2008, p. 31 et suiv.

d'une législation étrangère³⁹ ». C'est une logique identique qui sous-tend la décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel qui a affirmé que « les dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution aux termes desquelles "la France est une République laïque" [...] interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers⁴⁰ ».

La volonté de lutter contre le séparatisme peut être considérée comme un développement de cette approche traditionnelle, laissant de côté le discours des Bernardins. En effet, lorsque le président de la République a défini le séparatisme dans le discours des Mureaux du 2 octobre 2020, il l'a présenté comme « un projet conscient, théorisé, politico-religieux, qui se concrétise par des écarts répétés avec les valeurs de la République, qui se traduit souvent par la constitution d'une contre-société et dont les manifestations sont la déscolarisation des enfants, le développement de pratiques sportives, culturelles communautarisées qui sont le prétexte pour l'enseignement de principes qui ne sont pas conformes aux lois de la République. C'est l'endoctrinement et par celui-ci, la négation de nos principes, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité humaine ». Et d'ajouter : « le problème, c'est cette idéologie qui affirme que ses lois propres sont supérieures à celles de la République⁴¹. »

C'est bel et bien pour assurer la primauté des lois de l'État, faire primer l'unilatéralisme étatique, et, en conséquence, mettre au second plan la coopération avec les religions, que la loi sur le séparatisme a été adoptée.

B. Le dialogue maintenu

Néanmoins, malgré un contexte de tension avec les religions qui a vu pour la première fois les trois confessions chrétiennes (catholique, protestant et orthodoxe) s'opposer ensemble à l'État en

39 A. DUBIEFF et V. GOTTOFREY, *Traité de l'administration des cultes*, t. 1, Paris, Société d'imprimerie et librairie administrative des chemins de fer Paul Dupont, 1891, n° 392, p. 326.

40 Cons. const. 19 nov. 2004, n° 2004-505 DC, *Rec. Cons. const.* p. 173, note

SUDRE F., *RFDA* 2005, p. 34 ; note B. CHELINI-PONT et É. TAWIL, *Annuaire Droit et Religions*, 2005, p. 473.

41 <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-16114-fr.pdf>

contestant la conformité de la loi sur le séparatisme à la Constitution, le dialogue a été maintenu.

L'« Instance de dialogue » a continué à être réunie. Depuis 2001, l'on appelle ainsi la réunion du Premier ministre et des ministres concernés, d'une part, du nonce apostolique, du président et des vice-présidents de la Conférence des évêques de France et de son secrétaire général, d'autre part. La réunion du 13 mars 2023 a été d'une importance capitale pour l'Église catholique. Le Gouvernement a en effet reconnu à cette occasion la conformité à la loi des statuts types des associations diocésaines, modifiés pour tenir compte de la loi sur le séparatisme⁴². Le Gouvernement confirmait ainsi le maintien en vigueur de l'échange de lettres des 11 et 17 janvier 1924, qui constitue un accord international⁴³.

S'agissant des rapports de coopération avec les musulmans, ils ont pris une nouvelle forme. À partir de 2021, le ministère de l'Intérieur a décidé de ne plus réunir l'Instance de dialogue, créée en 2015 sur le modèle de l'Instance de dialogue avec les catholiques. Par ailleurs, le gouvernement a entendu substituer au Conseil français du culte musulman (créé en 2002 à l'initiative de Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur) un autre interlocuteur : le Forum pour l'Islam de France⁴⁴. C'est le président de la République qui a annoncé « mettre fin⁴⁵ » au CFCM le 16 février 2023.

Emmanuel
Tawil

Conclusion

La loi sur le séparatisme pose donc question au regard de la liberté religieuse. Elle a été adoptée sans tenir compte des critiques des représentants religieux. Il est difficile de voir en elle autre chose qu'une expression d'une forme de méfiance à l'égard de toutes les religions, et pas seulement de l'Islam.

Néanmoins, les ponts n'ont pas été coupés : le Bureau des cultes et le cabinet du ministre de l'Intérieur n'ont jamais cessé de

42 Arnaud BEVILACQUA, « Fin de vie, patrimoine religieux... Vaste tour d'horizon entre l'Église catholique et le gouvernement », *La Croix* 14 mars 2023 43 CE, avis, 4 déc. 2012, n° 386713, *Rapport public* 2013, Paris, La documentation Française, 2013, p. 273

44 <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués/forum-de-lislam-de->

[france-etape-nouvelle-dans-dialogue-entre-pouvoirs](https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués/forum-de-lislam-de-france-etape-nouvelle-dans-dialogue-entre-pouvoirs)

45 https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/02/16/emmanuel-macron-annonce-mettre-fin-au-conseil-francais-du-culte-musulman_6162094_3224.html

dialoguer avec les cultes, notamment au cours de la préparation des décrets d'application de la loi. S'agissant plus spécifiquement des catholiques, l'ambassade de France près le Saint-Siège a eu un rôle actif pour faciliter les relations. Des résultats positifs ont pu être obtenus, venant tempérer la potentielle rigueur de la loi. Celle-ci n'en demeure pas moins mal rédigée, et potentiellement susceptible de servir les desseins d'un gouvernement désireux de lutter contre telle ou telle confession religieuse.

Emmanuel Tawil est enseignant-chercheur, en poste à l'Université Paris Panthéon-Assas. Il enseigne également à la LUMSA (Rome) et à la Faculté de droit canonique de l'Institut catholique de Paris. Docteur en Droit, Docteur en Droit canonique, HDR, Licencié en Théologie, il est l'auteur de nombreux travaux consacrés au droit français des cultes : Cultes et congrégations, Dalloz, 2019, et à la doctrine catholique des relations avec l'État : Laïcité de l'État et liberté de l'Église, Artège, 2013. Il est correspondant du Comité pontifical des Sciences historiques, et a collaboré auprès du Père B. Ardura à la direction du Dictionnaire d'histoire de l'Église, Cerf, 2022.

Thème