



...le projet de loi confortant le

## RESPECT DES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE

Réunie les 17 et 18 mars 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de **Jacqueline Eustache-Brinio** (Les Républicains – Val d'Oise) et de **Dominique Vérien** (Union Centriste – Yonne), **le projet de loi n° 369 (2020-2021) confortant le respect des principes de la République**, adopté par l'Assemblée nationale.

### 1. UN PROJET DE LOI QUI MARQUE UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE MAIS NÉCESSAIRE

#### A. UN TEXTE DANS LE PROLONGEMENT DES TRAVAUX DU SÉNAT

C'est récemment et, bien que le Gouvernement ait choisi de ne jamais y faire référence, à la suite des travaux d'information menés par le Sénat au cours des dernières années, que le discours de l'exécutif a enfin évolué et qu'une action publique résolue s'est dessinée.

*1. La réalité de la menace à laquelle fait face la République, trop longtemps perçue sous le seul prisme du terrorisme, s'est finalement imposée sous le nom de séparatisme*

Le **14 novembre 2019**, à l'initiative du groupe Les Républicains, le Sénat a créé la **commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre**. Les travaux de cette commission, retranscrits dans son rapport publié le 7 juillet 2020, ont permis de **mettre fin au déni d'une réalité subie dans de nombreux territoires de la République, celle de l'islamisme**.

C'est à la suite de sa création que la politique de déni qui prévalait depuis l'affaire dite du foulard de Creil, il y a désormais plus de trente ans, a finalement pris fin.

#### **Six ans de travaux du Sénat sur le djihadisme, la radicalisation et la place de l'Islam en France**

Le rapport n° 595 (2019-2020) de Jacqueline Eustache-Brinio au nom de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre a été précédé de nombreux rapports du Sénat sur la radicalisation violente et la structuration du culte musulman :

- *Réseaux djihadistes - Filières « djihadistes » : pour une réponse globale et sans faiblesse*, rapport d'information n° 388 (2014-2015) de Jean-Pierre Sueur, déposé le 1er avril 2015 ;
- *De l'Islam en France à un Islam de France, établir la transparence et lever les ambiguïtés*, rapport d'information n° 757 (2015-2016) de Nathalie Goulet et André Reichardt, déposé le 5 juillet 2016 ;
- *Les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation*, rapport d'information n° 483 (2016-2017) de Jean-Marie Bockel et Luc Carvounas, déposé le 29 mars 2017 ;
- *Rapport final de la mission d'information sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe*, rapport d'information n° 633 (2016-2017) d'Esther Benbassa et Catherine Troendlé, déposé le 12 juillet 2017 ;
- *Menace terroriste : pour une République juste mais plus ferme*, rapport d'information n° 639 (2017-2018) de Sylvie Goy-Chavent, déposé le 4 juillet 2018.

La prise de conscience du Gouvernement a malheureusement été d'abord la conséquence d'attentats. C'est lors de son discours en hommage aux victimes de l'attaque à la préfecture de police de Paris le 12 décembre 2019 que le Président de la République a ainsi, pour la première fois, appelé non seulement à lutter contre le terrorisme, mais également à combattre « l'hydre islamiste », « ceux qui veulent menotter la liberté, les femmes, la civilité, (...), ceux qui veulent diviser, séparer, manipuler ». **L'islamisme a donc été identifié comme un terreau de l'action violente.**

Ce lien devait être confirmé par l'assassinat particulièrement odieux du professeur Samuel Paty le 16 octobre 2020, à la suite d'une campagne de dénonciation calomnieuse sur les réseaux sociaux.

Mais **appréhender le phénomène islamiste au travers des passages à l'acte violents ne permet pas de prendre en compte l'ampleur du phénomène.** L'entrave à l'action violente que conduisent les services de sécurité intérieure ne suffit pas pour lutter contre ce que le professeur Bernard Rougier a décrit comme des **écosystèmes islamistes**. Le séparatisme islamiste agit aussi sans violence physique, en recourant à des pressions dont l'efficacité est renforcée par les accommodements et renoncements successifs des institutions. Il prétend régenter la vie d'une partie de la population vivant en France, celle de confession musulmane, et la séparer des autres citoyens au nom de la religion.

Les premières lignes d'une action publique rénovée contre l'islam radical et le repli communautaire ont été annoncées par le Président de la République à l'occasion de son **discours de Mulhouse, le 18 février 2020**. Préférant à la notion de « communautarisme » celle, plus précise, de « **séparatisme islamiste** », le Président de la République a dressé le constat qu'il existe des « *parties de la République qui veulent se séparer du reste, qui (...) ne se retrouvent plus dans ses lois, dans ses codes, ses règles ; que nous avons une partie de notre population qui se sépare du reste (...) au titre d'une religion dont elle déforme les aspirations profondes et en faisant de cette religion un projet politique et au nom de l'islam* ».

## *2. La lutte contre le séparatisme s'inscrit dans le cadre des principes de la République qui comprennent l'égalité devant la loi, la liberté d'opinion et de culte*

Est-ce l'islam qui est en cause dans la lutte contre l'islamisme ? Non. Est-ce la possibilité pour les Français de confession musulmane de former une communauté de croyants ? Non plus. Quelle est donc la frontière entre communauté, communautarisme et séparatisme ?

Comme l'a indiqué Dominique Schnapper lors de son audition par la commission des lois du Sénat : « *Il ne faut pas craindre une remise en question de la laïcité si on célèbre des fêtes d'autres religions ou si on fête le Nouvel An chinois, tant que le principe fondamental de la séparation entre le politique et le religieux est maintenu. (...) Le séparatisme, c'est le moment où la loi particulière déclare primer sur la loi commune. C'est en somme le communautarisme : quand la loi de la communauté – parfaitement légitime en elle-même – prime sur la loi républicaine. (...) Les liens communautaires rapprochent ceux qui partagent une même origine historique, les mêmes convictions politiques, les mêmes croyances religieuses. C'est naturel, évident et souhaitable dès lors que ces liens s'inscrivent à l'intérieur de la loi commune* ».

**L'islamisme est un projet politique** qui se réclame de l'islam pour séparer les personnes de confession musulmane de leurs concitoyens en les assignant à une identité et à un comportement religieux censé primer sur leur vie de citoyen. Il n'est pas la première menace à émerger contre la République au nom de la religion et n'est sans doute pas la dernière. Ainsi, agir contre cette idéologie est aujourd'hui nécessaire, mais les instruments ne peuvent être conçus pour la viser uniquement et spécifiquement, sous peine d'être inefficaces face à l'émergence de nouvelles formes de sédition fondées sur des croyances.

L'égalité devant la loi est l'un des principes de la République, inscrits dans la Constitution. Cette égalité est au fondement de la laïcité dont Henri Pena-Ruiz a rappelé lors de son audition que son nom vient du terme grec *laos*, le peuple indifférencié. La laïcité est l'état commun à tous ; en cela, elle est d'abord émancipatrice, offrant la possibilité à chacun de s'abstraire de ses croyances pour participer à la vie commune.

Ni les individus, ni la société française n'ont l'obligation d'être laïcs. En revanche, comme le dispose la Constitution, la République, elle, l'est, et ce depuis la loi du 9 décembre 1905

concernant la séparation des Églises et de l'État. Cette loi pose un principe essentiel à son article 2 : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte.* » Elle dispose également dès son article 1<sup>er</sup> : « *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.* »

Comme toutes les libertés, la liberté d'exercice du culte est limitée par le **respect de l'ordre public**. Elle est la traduction matérielle de la liberté de conscience, qui est elle-même l'un des aspects de la liberté d'opinion. L'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen dispose que « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi* ». La religion est cependant une opinion d'un type spécifique du fait de son histoire et des liens étroits, parfois antagonistes et violents, qu'elle entretient avec le politique. L'État en France a renoncé à contrôler la religion mais, par sa nature même, l'activité religieuse demeure soumise à un cadre juridique spécifique. La liberté d'association s'applique aux cultes de manière particulière.

Conçu en 1905, le régime des associations cultuelles n'est pas le régime commun des associations et demeure lié à des contraintes d'organisation et de transparence financière. Ce régime ne s'est cependant imposé au culte catholique que très progressivement, moyennant un aménagement spécifique destiné à préserver les spécificités de son organisation hiérarchique. Surtout, l'intervalle entre la loi de 1905 et la création des associations diocésaines en 1924 a vu un assouplissement considérable des contraintes posées à l'exercice d'un culte. L'article 4 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes a ainsi permis la création d'associations ayant un but cultuel sur le fondement de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sur le contrat d'association, et même les réunions pour l'exercice du culte tenues sur initiatives individuelles (sur le fondement de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion).

#### Article 4 de la loi du 2 janvier 1907

*« Indépendamment des associations soumises aux dispositions du titre IV de la loi du 9 décembre 1905, l'exercice public d'un culte peut être assuré tant au moyen d'associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12 et 17) que par voie de réunions tenues sur initiatives individuelles en vertu de la loi du 30 juin 1881 et selon les prescriptions de l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905. »*

La liberté d'opinion et la liberté de culte, maintes fois réaffirmées, sont donc pleinement garanties par l'état de droit. Le régime d'encadrement de l'activité cultuelle est aujourd'hui divers, les cultes disposant d'un choix en la matière, le choix du régime le plus contraignant, celui de 1905, étant principalement lié à l'histoire et à l'existence d'un patrimoine historique.

## **B. UNE ADAPTATION INDISPENSABLE DE L'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS SUR LESQUELLES S'EXERCE LA PRESSION SÉPARATISTE**

S'il prend prétexte de la religion musulmane, le séparatisme islamiste n'est pas limité à certains lieux de culte mais s'exprime aussi sur internet et tend à agir sur tous les aspects du vivre ensemble.

*1. Une action à mener conjointement sur plusieurs fronts : protéger la dignité de la personne humaine, protéger chacun contre le danger des réseaux sociaux, protéger les croyants contre ceux qui voudraient s'approprier leur religion et protéger les jeunes contre l'embrigadement*

Depuis la seconde guerre mondiale, l'installation ou le développement de cultes, au premier rang desquels l'islam, dans les parties de la France régies par la loi de séparation de 1905 a majoritairement pris la forme d'associations relevant de la loi 1901. Or ce régime, qui offre moins de garanties en matière de transparence financière et de gouvernance, a pu être détourné pour transformer des associations gestionnaires et des lieux de culte en lieux de radicalisation islamiste. Lors de son audition par la commission des lois, le ministre de l'intérieur a ainsi indiqué que parmi les 2 500 lieux de culte musulmans existant en France, les services de renseignement territoriaux estiment que 89 sont séparatistes.

L'un des buts premiers du projet de loi soumis à l'examen du Sénat est **d'empêcher les foyers du séparatisme d'utiliser les facilités d'organisation du culte pour investir les lieux de son exercice.**

Mais le phénomène séparatiste n'est pas propre aux lieux de culte, plusieurs des personnes auditionnées ont insisté sur le rôle historique joué par internet et les réseaux sociaux dans la diffusion de l'islamisme. Les rapporteuses n'oublient pas quel rôle ceux-ci ont joué dans l'assassinat de Samuel Paty. La haine en ligne dans sa dimension liée à l'islamisme a aussi été récemment illustrée par l'affaire « Mila ». **Le travail de lutte contre l'unité de la République et la laïcité de l'État, qu'il soit le fait d'individus isolés ou de minorités organisées, s'opère dans tout le corps social.** Comme l'avait montré le travail de la commission d'enquête sénatoriale, le monde associatif, l'école, l'université et le sport en sont également victimes. Cette commission avait également souligné que la contestation portée par les séparatistes ne porte pas que sur la laïcité de l'État ; elle porte également sur l'égalité et sur la dignité de la personne humaine, en prétendant reléguer les femmes à un rôle secondaire ou séparé et en appelant à la discrimination en raison de l'orientation sexuelle.

Le projet de loi aborde donc des sujets divers mais constitutifs du vivre ensemble, à l'exception du volet social, qu'il s'agisse de la diversité dans l'habitat social ou des discriminations. L'assignation à résidence dont font l'objet certains en raison de leur origine, la fuite hors de l'école publique et des lieux du vivre ensemble du fait du racisme et de l'antisémitisme, aboutit à la **constitution d'espaces parallèles**, ce qui est la **négation de l'espace commun de promotion et de reconnaissance des talents qu'est la République.**

Ne pouvant régler ni l'ensemble des questions relatives à la laïcité, ni même assurer le succès de la lutte contre le radicalisme, le projet de loi constitue un **premier pas dans la mobilisation de tous contre la fragmentation de la République.**

## *2. Un renforcement des contrôles qui s'impose à tous*

À ce titre, le projet de loi comporte un renforcement des contrôles et de certaines obligations pesant sur les individus ou les associations, et ce alors même que c'est une minorité qu'il s'agit d'empêcher d'agir. Nombreux, parmi les représentants des cultes auditionnés, ont regretté de se trouver ainsi marqués par le soupçon de séparatisme alors qu'ils appartiennent à l'immense majorité de croyants dont tous reconnaissent l'attachement à la République, et alors que la querelle entre l'État et les Églises dont il s'est séparé en 1905 est apaisée.

Si, pour partie, cette critique provient d'attentes déçues quant à la promesse initialement faite par le Gouvernement d'un assouplissement des modalités de financement des cultes, elle dépasse cette question et apparaît pleinement légitime. Les contraintes nouvelles pour l'exercice du culte, mais aussi l'accès aux subventions publiques, à l'éducation à la maison ou aux organisations sportives, doivent-elles s'imposer à tous et sont-elles proportionnées à l'objectif à atteindre ?

Au-delà de l'inconstitutionnalité manifeste d'une loi qui ne s'appliquerait qu'à une partie de la population, définie au surplus selon un critère d'appartenance religieuse nécessairement arbitraire, les contraintes imposées par le projet de loi paraissent être une adaptation nécessaire aux défis auxquels fait face la société française. Alors même que la grande majorité de la population française semble avoir abandonné toute pratique religieuse régulière, un nouveau conservatisme religieux visible dans la plupart, si ce n'est dans la totalité, des cultes entend remettre en cause l'évolution des mœurs au nom de principes qui seraient supérieurs aux lois. Si critiquer l'évolution sociale relève de la liberté d'opinion, la limite en est double : l'ordre public bien sûr, mais aussi le respect du vivre ensemble et le refus de l'inféodation à une puissance étrangère. **Le séparatisme islamiste a été nommé comme un ennemi de la République et c'est d'abord contre lui que ce projet de loi entend lutter, mais le séparatisme n'est pas lié à une forme unique de croyance.**

Plus encore que le risque de futures dérives séparatistes, c'est la nécessité d'une action collective contre les minorités qui entendent fragmenter la communauté nationale qui justifie que chacun mesure la juste portée des contraintes nouvelles imposées par la loi et participe à l'effort commun.

## 2. LE CONTENU DU PROJET DE LOI : DES DISPOSITIONS DIVERSES SUR DES SUJETS SENSIBLES

Le projet de loi aborde des questions aussi différentes que le service public et la commande publique, le sport, l'éducation, la vie associative, les structures d'exercice du culte et la police des cultes. Il est structuré en quatre titres dont les deux premiers constituent l'essentiel du texte et sont de taille équivalente (une vingtaine d'articles). Le premier tend à « garantir le respect des principes républicains », le deuxième à « garantir le libre exercice des cultes », le troisième comporte des dispositions diverses (il est composé d'un article unique) et le quatrième est relatif à « l'Outre-mer ».

Le titre I comporte des dispositions relatives au respect des principes d'égalité, de neutralité et de laïcité dans les services publics (articles 1, 4 et 5) en créant notamment un délit de séparatisme (article 4) destiné à réprimer la pression faite pour obtenir « *une exemption totale ou partielle ou une application différenciée* » des règles du service public et en confortant le recours à la protection fonctionnelle pour protéger les agents publics (article 5). Il prévoit un contrôle accru du représentant de l'État sur le respect par les services publics locaux du principe de neutralité et de l'engagement républicain (article 2), des dispositions relatives au contrôle des associations, des fondations et des fonds de dotation (articles 6 à 12 *quinquies*), des dispositions tendant à lutter contre la polygamie et la sujétion des femmes (articles 13 à 17), la lutte contre la haine en ligne et le renforcement de la lutte contre certains délits de presse (articles 18 à 20).

Le titre II concerne le régime des associations culturelles de la loi de 1905 et le régime des associations « mixtes », relevant de la loi de 1901 mais ayant un objet culturel : il actualise les règles de fonctionnement et de financement des associations culturelles (introduisant des dispositions « anti-putsch » et la possibilité de revenus issus d'immeubles de rapport acquis à titre gratuit) et renforce leur contrôle administratif (déclaration quinquennale) et leurs obligations comptables et administratives (articles 26 à 33). Il soumet également les associations loi 1901 à objet culturel à la plupart de ces obligations, et renforce la police des cultes (articles 34 à 44).

Le titre III est composé d'un article unique (article 46) renforçant les pouvoirs de TRACFIN en matière d'opposition à des mouvements de fonds.

L'avis du Conseil d'État conforte le texte du Gouvernement en considérant qu'il est dans l'ensemble proportionné par rapport à l'objectif à atteindre, notamment en matière de liberté d'association et de liberté religieuse.

Tout en renforçant les contrôles, le texte entend préserver l'existant et ne revient pas sur les domaines dans lesquels le principe de laïcité ne s'applique pas, ou s'applique selon des modalités spécifiques (secteur non lucratif lié à des ordres religieux en matière hospitalière, enseignement confessionnel, associations diocésaines, régime concordataire d'Alsace-Moselle et spécifique en Guyane et à Mayotte).

Le texte entend ainsi renforcer le respect du principe de laïcité, mais pas uniquement car, comme le souligne le Conseil d'État, la laïcité ne s'applique qu'aux services publics. Les principes de la République qu'entend conforter le texte comprennent, outre la laïcité, le respect de la dignité de la personne humaine, le principe de liberté, celui d'égalité, notamment entre les femmes et les hommes, le principe de fraternité et la sauvegarde de l'ordre public.

De ce point de vue, le cœur du texte concerne moins les mesures liées à l'ordre public que celles liées aux associations en général et plus précisément aux associations culturelles, dont le régime se trouve soumis à des contrôles particulièrement importants, que ce soit dans leur financement et dans leur objet. L'articulation entre principes républicains et associations s'opère au travers du « contrat d'engagement républicain » qui devient la condition pour obtenir des subventions ou être agréées en tant que fédérations sportives. Ce seront ces dispositions qui auront l'impact le plus important sur les cultes et sur la vie en société.

### 3. LA POSITION DE LA COMMISSION : COMPLÉTER LE DISPOSITIF POUR EN ASSURER LA COHÉRENCE, L'EFFICACITÉ ET L'ÉQUILIBRE

Approuvant l'objectif poursuivi par le projet de loi, la commission l'a modifié en adoptant 105 amendements, dont 73 des rapporteuses. Elle s'est attachée à en assurer la cohérence, l'efficacité et l'équilibre, afin qu'une **action publique résolue contre le phénomène séparatiste, en particulier islamiste, puisse s'appuyer sur des dispositifs juridiques solides et adéquats**. Ce faisant, elle a été animée par la volonté de donner son plein effet au principe de laïcité de la République, qui respecte toutes les religions dès lors qu'elles-mêmes se soumettent aux lois de la République.

#### 1. Sur le service public

S'agissant des services publics, le texte porte peu d'innovations. Elles résident essentiellement dans la codification dans la loi de la jurisprudence imposant le respect des principes de **neutralité et de laïcité des personnes chargées d'un service public**.

La commission a adopté les amendements identiques COM-317 et COM 178 rect. tendant à aligner les obligations des salariés participant à une mission de service public avec celles des agents publics.

Elle a également adopté un amendement COM-77 tendant à **raccourcir le délai** donné aux organismes de droit public ou de droit privé qui exercent une mission de service public en vertu d'un contrat de la commande publique **pour se mettre en conformité avec les obligations prévues à l'article 1<sup>er</sup>**.

#### 2. Sur les associations, les fondations et les fonds de dotation

La commission des lois a **approuvé le principe du « contrat d'engagement républicain »** (article 6) rendu obligatoire pour les associations et fondations qui sollicitent ou bénéficient d'une subvention publique, dont elle a enrichi la portée en **imposant aux structures subventionnées de « ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République »** (amendement COM-335). Il s'agit de refuser que des collectivités publiques financent des organismes qui contestent l'identité constitutionnelle de la France. Elle a également renforcé l'efficacité opérationnelle du dispositif en **réduisant à trois mois le délai de restitution de la subvention en cas de retrait** (amendement COM-338 rect.) et en transférant au préfet l'obligation d'informer les autres organismes concourant au financement de la structure litigieuse, alors que le texte adopté par l'Assemblée nationale mettait cette obligation à la charge des élus locaux (amendement COM-339). Enfin, elle a étendu l'exception à la souscription de ce contrat lors d'une demande de subvention aux fondations reconnues d'utilité publique (amendement COM-336) et, par cohérence, fait du respect des principes du « *contrat d'engagement républicain* » une condition de la reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations (amendement COM-341 à l'article 7).

Lorsque les associations sont la cause d'atteintes graves à l'ordre public, la **dissolution administrative** constitue un outil qui a fait ses preuves (article 8). Admettant l'actualisation de ce régime de police administrative issu d'une loi de 1936, la commission des lois a toutefois cherché à **encadrer davantage le nouveau pouvoir de suspension qui serait conféré au ministre de l'intérieur dans les situations d'urgence**, en limitant sa durée à trois mois au lieu de six et en imposant la motivation de l'arrêté de suspension (amendement COM-346). Refusant toutefois la sanction automatique des dirigeants d'associations dissoutes introduite par les députés, la commission des lois y a substitué un renforcement du volet pénal, afin de **réprimer la reconstitution d'une association dissoute sur le fondement d'une loi étrangère lorsqu'elle maintient son activité sur le territoire national**, et de créer une peine **complémentaire d'interdiction de diriger et administrer une association pendant une durée de trois ans** (amendement COM-344).

Favorable au renforcement du contrôle de l'État sur le fonctionnement des **fonds de dotation** (article 9), la commission des lois a **renforcé les garanties procédurales entourant le pouvoir**

**de suspension** du fonds par l'autorité administrative. Elle a prévu la saisine du juge judiciaire, en vue de la dissolution du fonds, au bout de douze mois de suspension motivée par l'absence de transmission effective de documents comptables (amendement COM-373) ; elle a encadré la mise en demeure préalable à la suspension du fonds par le préfet (amendement COM-374) et limité à douze mois la durée maximale de cette suspension et non dix-huit comme le souhaitait le Gouvernement (amendement COM-376).

La commission des lois a approuvé l'élargissement du contrôle par l'administration fiscale du dispositif du mécénat (article 10). Sur proposition du rapporteur pour avis de la commission des finances, elle a souhaité **décaler la mise en œuvre de ce contrôle élargi et la nouvelle obligation de déclaration mise à la charge des organismes émettant des reçus fiscaux** (article 11) **au 1<sup>er</sup> janvier 2022**, notamment afin de s'assurer qu'ils puissent bénéficier d'un portail de déclaration en ligne opérationnel (amendements COM-406 et COM-407). Elle a supprimé le délit d'entrave à l'interruption légale de grossesse parmi les infractions entraînant la perte des avantages fiscaux en cas de condamnation définitive (article 12), considérant cette mention inutile et sans lien avec le texte (amendements identiques COM-160, COM-348 et COM-408).

Enfin, la commission a approuvé l'obligation de tenue d'un état séparé des comptes, pour les associations loi 1901, permettant d'identifier dans leur comptabilité les avantages et ressources en provenance de l'étranger (article 12 *bis*) et a tenu à renforcer la portée de cette obligation en **sanctionnant plus fermement le non-respect de l'obligation de publication des comptes** (amendement COM-349). Jugeant à l'inverse disproportionnée l'extension aux fonds de dotation des obligations déclaratives, prévues pour les associations culturelles en matière de financements étrangers, la commission a procédé à l'alignement de leur régime sur celui prévu pour les associations loi 1901 (amendement COM-377).

### 3. Sur le respect des droits des personnes et l'égalité entre les femmes et les hommes

La commission a fait le choix de **supprimer l'article 13, qui tend à rétablir un droit de prélèvement compensatoire** sur les biens situés en France au profit d'enfants qui ne bénéficieraient pas d'une réserve successorale en application d'une loi étrangère (amendement COM-350). Cet article dont l'objectif est de « *mettre fin à l'application de règles successorales étrangères sur notre territoire qui lèsent les femmes* » relève en effet d'une position de principe dont le profit effectif au bénéfice des femmes est par ailleurs très incertain : en cas de loi étrangère opérant une discrimination fondée sur le sexe, le juge ou le notaire français peut d'ores et déjà l'écarter au nom de l'ordre public international français. Cet article aurait de surcroît des « effets de bord », non expertisés par le Gouvernement, lors du règlement de successions régies par des droits anglo-saxons.

À l'article 14, qui **prohibe la polygamie pour l'accès et le séjour des étrangers** en France, la commission des lois a supprimé la précision selon laquelle la situation du conjoint d'un étranger polygame fait l'objet d'un examen individuel, déjà satisfaite par le droit en vigueur (amendement COM-307). Elle a également **supprimé l'article 14 bis introduit par l'Assemblée nationale** qui revenait à prévoir **le renouvellement automatique** du titre de séjour d'une personne ayant été victime de polygamie (amendement COM-351) et adopté un article additionnel renforçant la répression du délit de polygamie (article 14 *bis* A, amendement COM-78).

La commission est favorable à l'interdiction et la pénalisation de l'établissement par les professionnels de santé de **certificats de virginité**, qui portent atteinte à la dignité et l'intimité des femmes (article 16). Elle a adopté un amendement précisant l'obligation des professionnels de santé d'informer la patiente de l'interdiction de cette pratique (COM-233 rect). Elle a choisi de créer un **délit spécifique incriminant le fait, pour toute personne, de pratiquer des examens visant à attester la virginité** (amendement COM-357), étant précisé que ce nouveau délit ne s'opposerait pas à l'engagement de poursuites pour viol ou agression sexuelle si les éléments constitutifs étaient réunis (article 16 *ter*). Elle a ainsi complété le délit d'incitation et de contrainte à se soumettre à un examen de virginité voté par les députés et étendu le dispositif mis en œuvre pour lutter contre les tests de virginité.

La commission a conforté le dispositif de **lutte contre l'excision** en conservant l'aggravation des peines encourues en cas d'incitation ou de contrainte exercée sur un mineur pour qu'il se

soumette à des mutilations sexuelles (article 16 bis A), tout en prévoyant une **meilleure proportionnalité** (amendement COM-354).

À l'article 17, qui prévoit une clarification de la procédure de signalement au procureur de la République en cas de soupçons de **mariage forcé ou frauduleux**, la commission a renforcé le dispositif en prévoyant que les **officiers de l'état civil puissent consulter une base de données nationale recensant l'ensemble des décisions d'opposition et de sursis** prononcées par le parquet, préalablement à tout mariage ou transcription (amendement COM-359). Il s'agit ainsi d'éviter que des futurs époux n'ayant pu se marier dans une commune ne tentent leur chance dans une autre commune ou à l'étranger. Elle a également apporté les modifications nécessaires pour faire expressément apparaître la possibilité pour l'officier de l'état civil ou l'autorité diplomatique ou consulaire de conduire des entretiens individuels en cas de mariage célébré à l'étranger (amendement COM-360).

#### 4. Sur la lutte contre la haine en ligne

Deux sujets particulièrement sensibles sont à nouveau abordés à l'occasion de ce texte : la lutte contre la haine en ligne et les délits de presse.

Concernant la possibilité de **blocage, à la demande de l'administration, des « sites miroirs »** qui reproduisent des contenus identiques ou équivalents à ceux déjà jugés illicites (article 19), la commission a approuvé ces dispositions au bénéfice des précisions indispensables pour assurer leur constitutionnalité et préserver la liberté de communication (définition de la notion de contenu « équivalent » ; compensation des surcoûts incombant aux intermédiaires techniques ; possibilité pour l'éditeur du site bloqué de présenter ses observations à l'administration).

Un ambitieux dispositif de **régulation administrative des grandes plateformes numériques** a également été introduit en cours de discussion à l'Assemblée nationale (article 19 bis), qui figurait dans la proposition de loi dite « Avia » largement censurée par le Conseil constitutionnel l'an dernier.

Cet article vise à mettre à leur charge de nouvelles obligations de moyens en matière de lutte contre la diffusion de certains contenus haineux : obligations de prompt coopération avec les autorités, de transparence, mécanisme de notification et de recours, etc. Leur supervision serait désormais confiée au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), doté de nouveaux moyens de contrôle et pouvant prononcer des sanctions pécuniaires (jusqu'à 6 % du chiffre d'affaires mondial).

Regrettant l'extrême **fragilité juridique de la méthode** suivie (qui prétend anticiper et « pré-transposer » dans notre droit national le futur cadre juridique européen issu du « Digital Service Act » qui commence à peine à être négocié, tout en violant la directive « e-commerce » actuellement en vigueur), la commission a néanmoins amélioré, à l'initiative de ses rapporteuses, le dispositif proposé :

- **en excluant les moteurs de recherche et les encyclopédies en ligne** du champ de la régulation du CSA, en raison de leurs différences de fonctionnement avec les réseaux sociaux, sur lesquels doit se concentrer la régulation (amendements COM-383 et COM-384) ;
- **en renforçant l'obligation** de désigner des « **signaleurs de confiance** » dont les notifications font l'objet d'un traitement prioritaire (amendement COM-387) ;
- en confiant au CSA la mission d'inciter les plateformes à lutter plus efficacement contre la **viralité** de certains contenus haineux (en limitant le partage et l'exposition du public à certains contenus illicites qui leurs sont notifiés) et à favoriser l'**interopérabilité** (afin de fluidifier le passage des utilisateurs de l'une à l'autre pour qu'ils puissent réellement choisir celles ayant les politiques de modération des contenus qui leur conviennent le mieux) (amendement COM-329).

Outre l'article 18 tendant à réprimer la diffusion d'informations permettant d'identifier des personnes chargées d'un service public, l'article 20 permet ainsi la comparution immédiate pour certaines infractions graves dans le cadre de la loi de 1881 sur la liberté de la presse.

La commission a jugé ces dispositions nécessaires et adaptées. Afin de préserver les garanties procédurales nécessaires à l'exercice de la profession de **journaliste**, elle a adopté l'amendement COM-403 des rapporteures tendant à prévoir que **lui soient appliquées dans le cadre de l'article 18 les garanties la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse**.

## 5. Sur le contrôle des associations culturelles

La commission a approuvé les dispositions du projet de loi visant à actualiser et à renforcer les obligations administratives et comptables auxquelles sont soumises les associations culturelles afin de permettre à la puissance publique de lutter efficacement contre certaines formes de séparatisme religieux. À cet égard, elle a consacré dans la loi le principe jurisprudentiel **interdisant aux associations culturelles de troubler l'ordre public par leur objet statutaire ou par leurs activités effectives** (amendement COM-388 à l'article 26).

À l'initiative de ses rapporteures, la commission a toutefois été attentive à **limiter le risque que des organisations confessionnelles bien établies et parfaitement respectueuses du pacte républicain ne souffrent de façon disproportionnée d'éventuels effets collatéraux** (complications bureaucratiques ou financières excessives).

Par conséquent, dans le but de **parvenir à un texte mieux équilibré**, la commission a notamment souhaité :

- introduire **plus de souplesse lors du renouvellement des demandes de reconnaissance du caractère culturel des associations**, désormais quinquennal (article 27). Elle a ainsi prévu une **simple obligation d'information** auprès de l'administration, ouvrant la possibilité d'une prolongation automatique par **tacite reconduction** (amendement COM-390) ;
- **préciser les dispositions relatives aux « immeubles de rapport »** (article 28), en supprimant le plafond instauré par les députés qui limitait à 33 % la part que devaient représenter les ressources tirées chaque année de ces immeubles dénués de lien avec leur objet culturel (amendement COM-279) ;
- **exclure du régime d'obligations renforcées les associations loi de 1901 dans lesquelles l'activité culturelle n'a qu'un caractère strictement accessoire** (article 30), et **caractériser plus précisément les activités culturelles** susceptibles de donner lieu à une injonction préfectorale de mise en conformité des statuts (amendement COM-393 rect).

La commission a néanmoins tenu à renforcer et entourer de garanties procédurales le **contrôle des financements des associations culturelles en provenance de l'étranger**. Elle a ainsi prévu que le droit d'opposition de l'autorité administrative à la perception par les associations culturelles de libéralités en provenance de l'étranger ne s'exerce qu'après la mise en œuvre d'une **procédure contradictoire** (amendement COM-361). Elle a également complété la procédure de **déclaration d'aliénation préalable** d'un lieu de culte au bénéfice d'une personne étrangère en prévoyant que son non-respect entraînerait la **nullité de la vente** du bien concerné (amendement COM-362).

## 6. Sur la police des cultes

Les mesures liées à la police des cultes se présentent d'abord comme une actualisation bienvenue de mesures utiles mais tombées en désuétude. La commission a cependant considéré que la **responsabilité spécifique du ministre du culte lorsqu'il appelle à ne pas respecter les lois de la République doit être préservée**. Elle a donc adopté l'amendement COM-402 rect. des rapporteures tendant à rétablir l'article 35 de la loi de 1905 en prévoyant un **quantum de peine actualisé et renforcé**.

Les mesures proposées visent en second lieu à renforcer les sanctions encourues en cas de délits pouvant s'apparenter à du séparatisme.

Souhaitant conforter la prééminence du mariage civil sur le mariage religieux, la commission a conservé l'article 39 *bis* introduit par l'Assemblée nationale qui aggrave la peine d'emprisonnement encourue par un ministre du culte qui ne respecterait pas le **principe d'antériorité du mariage civil**, tout en **doublant le montant de l'amende** pour le porter à 15 000 euros (amendement COM-364).

Afin de favoriser la constitutionnalité de l'article 43, qui prévoit que toute personne condamnée pour une infraction en matière de terrorisme ne pourrait diriger ou administrer une association culturelle pendant une durée de dix ans à compter de la condamnation définitive, la commission a souhaité que cette peine soit prononcée par le juge, qui ne pourra l'écartier qu'en raison des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Elle a également **étendu cette interdiction aux associations dites « mixtes » et accueillant des enfants** (amendement COM-365).

La commission a institué la **possibilité de retirer la qualité de réfugié aux personnes condamnées pour apologie du terrorisme** (COM-112 rect.).

Si elle a validé le principe d'une nouvelle **mesure de fermeture administrative des lieux de culte** en cas de provocation à la haine ou à la violence, la commission a **porté sa durée à trois mois** tout en précisant les raisons pouvant conduire à cette mesure de fermeture. Elle a également **caractérisé davantage les locaux annexes au lieu de culte** qu'il sera possible de fermer s'il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient utilisés pour faire échec à l'exécution de la mesure de fermeture du lieu de culte (amendement COM-366).

## 7. Sur les autres dispositions du projet de loi

Soucieuse de ne pas nuire au nécessaire renforcement des dispositions relatives aux prérogatives de Tracfin, la commission a supprimé la mention, ajoutée en commission spéciale à l'Assemblée nationale, selon laquelle **les entités assujetties ne seraient tenues de reporter l'opération sur laquelle Tracfin a exercé son droit d'opposition que dans le cas où elles en auraient la possibilité**, dans des conditions prévues par décret (amendements identiques COM-367, COM-409 et COM-2 rect.). Elle a également approuvé l'assujettissement des cagnottes en ligne aux obligations prévues en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (amendement COM-1).

**La commission des lois a pris acte du texte adopté par la commission de la culture sur les articles 1<sup>er</sup> bis, 4 bis, 19 ter et 21 à 25 bis dont elle était saisie pour avis avec délégation.**

**La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.**

**Le projet de loi sera examiné en séance publique à partir du mardi 30 mars 2021.**



**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

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-369.html>