

# Commission nationale consultative des droits de l'homme

## Avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République (A – 2021 – 1)

NOR : CDHX2104311V

(Assemblée plénière du 28 janvier 2021 –  
Adoption à 5 absents, 38 voix « pour » et 0 voix « contre »)

### Résumé

L'avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République alerte les pouvoirs publics sur les atteintes aux libertés fondamentales que porte le projet de loi en l'état. Cet avis s'articule en quatre parties portant respectivement sur la liberté d'association, la liberté d'expression, la liberté de l'enseignement et la liberté de culte. Parmi les neuf recommandations qu'elle y formule, la CNCDH invite notamment à abandonner le contrat d'engagement républicain, à différer les dispositions relatives à la lutte contre la haine en ligne en attente du « Digital services act » et à ne pas modifier le dispositif d'encadrement des établissements privés hors contrat.

1. Dans le prolongement du discours du Président de la République sur la lutte « contre les séparatismes » prononcé aux Mureaux, le projet de loi « confortant les principes de la République » a été adopté par le conseil des ministres et déposé à l'Assemblée nationale. Ce projet n'aborde qu'une partie des ambitions traitées dans le discours du Président de la République qui avait déclaré « commencer à égrener des pistes pour l'égalité des chances, lutter contre les discriminations, faire en sorte que chacun, quelle que soit sa couleur de peau, son origine, sa religion, puisse trouver sa place ».

2. Au regard des enjeux qu'il présente pour la protection des droits et libertés, la CNCDH regrette de ne pas avoir été saisie pendant la préparation du projet. Elle s'inquiète de la précipitation qui a présidé à l'élaboration de ce texte et du recours à la procédure accélérée, mais également de son instrumentalisation dans un contexte tendu sur fond d'assimilations hâtives. En multipliant les contraintes et les sanctions à l'encontre de toutes les associations et religions, le projet de loi prend le risque de fragiliser les principes républicains au lieu de les conforter.

3. Les atteintes portées aux libertés fondamentales que sont la liberté d'association, la liberté d'expression, la liberté de l'enseignement et la liberté de culte par de nouvelles contraintes et obligations sont de nature à déstabiliser les cultes, ainsi qu'un secteur associatif investi dans l'éducation, la culture, le sport, la défense des droits ou encore la lutte contre la pauvreté, les inégalités et les discriminations, sans pour autant atteindre les objectifs proclamés par le Président de la République et par le Gouvernement.

4. Dans ce contexte, la CNCDH formule le présent avis qui sera complété ultérieurement, en fonction de l'évolution du projet de loi (1).

### I. – Liberté d'association

5. Le projet de loi oblige les associations qui demandent une subvention à signer un « contrat d'engagement républicain ». Si en elle-même cette obligation n'enfreint pas le principe de la liberté d'association (2), elle en affecte sérieusement les modalités d'exercice : beaucoup d'associations ont un besoin impératif de concours publics.

6. Une « charte des engagements réciproques », fruit d'une concertation entre l'Etat, les représentants des collectivités territoriales et le Mouvement associatif, a été signée en février 2014. Lorsqu'une association demande une subvention, elle s'engage à respecter les principes et valeurs de cette charte (3).

7. En créant le « contrat d'engagement républicain », le projet de loi instaure en réalité unilatéralement une obligation nouvelle, aux contours imprécis (4) et qui atteint le climat de confiance nécessaire au développement d'un sain partenariat. La CNCDH en recommande l'abandon.

8. Par ailleurs, le projet de loi, en même temps qu'il étend les motifs de dissolution par décision administrative et non sur décision de justice, vise à faciliter l'imputation aux associations des activités répréhensibles de leurs membres. Le moyen proposé à cette fin, qui s'apparente à un renversement de la charge de la preuve, est excessif. La commission recommande de ne pas ajouter un nouvel article L. 212-1-1 au code de la sécurité intérieure tel qu'il figure dans le projet de loi.

### II. – Liberté d'expression

9. La multiplication des discours de haine en ligne appelle assurément des mesures correctrices. La Commission de l'Union européenne a publié le 15 décembre 2020 deux projets de règlement (5) qui visent notamment à préciser les responsabilités des plateformes numériques et à poser le cadre d'une régulation des contenus en ligne. Ils devraient être adoptés au début de l'année 2022.

10. Tant que le contenu de ces règlements n'est pas stabilisé, il convient de différer la modification des législations nationales (6). Au demeurant, le projet de loi, dans son état actuel, appelle plusieurs remarques.

11. La définition du délit de mise en danger de la vie d'autrui par diffusion ou transmission d'informations sur Internet est imprécise (7) et pourrait contrevenir au principe de légalité criminelle. Il est en outre difficile d'expliquer pourquoi l'infraction « numérique » est sanctionnée plus sévèrement que la mise en danger « par la

violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement » définie par l'article 223-1 du code pénal.

12. L'imprécision affecte également la définition des sites-miroirs ainsi que le rôle dévolu à l'autorité administrative dans la procédure d'exécution d'une décision de justice en vue d'obtenir le blocage ou le déréférencement de contenus illicites, alors que la sanction encourue porte une grave atteinte à la liberté d'expression.

13. Enfin, si les abus de cette liberté sont à sanctionner, la procédure doit être assortie de garanties particulières telles qu'instaurées par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

14. Compte tenu de l'importance du sujet, la Commission publiera prochainement un avis consacré à la haine en ligne ainsi qu'aux impacts de l'intelligence artificielle sur les libertés et droits fondamentaux.

### III. – **Liberté d'enseignement**

15. La liberté d'enseignement, qualifiée de principe fondamental par le Conseil constitutionnel (8), est affirmée par de nombreux textes de portée internationale ou européenne (9), qui consacrent tous le droit des parents à l'éducation des enfants. Dans ce cadre, en France, l'instruction est obligatoire mais pas la scolarisation.

16. L'étude d'impact s'inquiète de l'augmentation du nombre d'enfants recevant l'instruction en famille ces deux dernières années, quoique cette augmentation puisse en partie s'expliquer par l'abaissement à 3 ans de l'âge de l'instruction obligatoire et par la pandémie actuelle. Il faut également noter que le choix des parents de se porter sur l'instruction en famille (10) ou sur des écoles hors contrat est parfois fait par défaut, en l'absence d'établissement scolaire proche ou adapté à la situation de l'enfant.

17. Le projet de loi propose de passer d'un régime déclaratif pour les parents faisant le choix de l'instruction en famille à un régime d'autorisation préalable, et met en place des sanctions très dissuasives à l'égard des dirigeants des écoles hors contrat. Ces mesures, qui limitent significativement la liberté d'enseignement, devraient s'accompagner de la dévolution aux autorités académiques de moyens adéquats pour contrôler efficacement le contenu et la qualité pédagogique de l'éducation assurée dans les établissements hors contrats, ainsi que dans le cadre familial.

18. La CNCDH tient à rappeler que tout enfant, notamment ceux en situation de handicap, doit pouvoir être scolarisé dans un établissement d'enseignement public. Il revient aux instances de l'Education nationale et aux collectivités publiques concernées de fournir les moyens pour que cette inclusion se fasse dans les meilleures conditions (11).

19. D'autre part, la loi, dite « loi Gatel », est intervenue en 2018 pour simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat (12). La CNCDH considère qu'avant de modifier un dispositif aussi récent, il conviendrait de disposer du recul nécessaire pour faire un bilan de son application et de s'assurer que les contrôles légaux aient bien lieu.

### IV. – **Liberté de culte**

20. La liberté du culte est une liberté fondamentale (13). Le régime des cultes, qui a pour base la loi du 9 décembre 1905, fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus. Le projet de loi propose néanmoins d'en réécrire de nombreux articles (14). Face à l'ampleur des modifications envisagées, il n'est pas surprenant que de vives inquiétudes s'expriment, notamment de la part des représentants des cultes.

#### A) *Constitution des associations cultuelles de la loi de 1905*

21. Pour « bénéficier des avantages propres à la catégorie des associations cultuelles », celles-ci doivent déposer une déclaration préalable auprès du préfet du département qui en apprécie la pertinence. Si le projet de loi était adopté, elles devraient renouveler tous les cinq ans cette déclaration, à laquelle le préfet pourrait s'opposer de la même manière et sans laquelle elles perdraient « les avantages propres à la catégorie des associations cultuelles ».

22. Serait ainsi créée, à côté des associations à objet cultuel de la loi de 1901 et de la loi de 1905, une troisième catégorie, celle des associations de la loi de 1905 ne bénéficiant pas des avantages propres à ce cadre législatif, dont le régime juridique reste à préciser.

23. La démarche procède d'une méfiance injustifiée à l'égard des 5000 associations cultuelles qui existeraient actuellement. En l'état, la commission estime ce dispositif inutile ; elle doute de surcroît de sa constitutionnalité.

#### B) *Police des cultes - définition des délits et des sanctions pénales*

24. Le projet de loi élargit la définition de certains délits relatifs à la police des cultes ainsi que la responsabilité des dirigeants des associations cultuelles, de ces associations elles-mêmes, et même de leurs non-adhérents, mais sans que les contours de ces extensions soient suffisamment définis au regard du principe de légalité criminelle (15). Il prévoit par ailleurs un accroissement significatif des peines encourues en matière de police des cultes. Ces mesures répressives ne sont nullement justifiées ou proportionnées.

25. Il est également prévu une interdiction de diriger ou d'administrer une association cultuelle pendant dix ans pour « toute personne condamnée pour l'une des infractions prévues aux articles 421-1 à 421-8 du code pénal ». Si tous ces articles visent des situations en lien avec des actes de terrorisme, la gravité des faits répréhensibles est très inégale. La commission recommande de s'en tenir à celles de ces infractions qui sont inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes prévu par l'article 706-25-4 du code de procédure pénale. On observera en outre que les articles 421-7 et 421-8 du code pénal ne définissent pas des infractions.

#### C) *Régime des cultes d'Alsace-Moselle*

26. Le régime de chacun des quatre cultes reconnus en Alsace-Moselle (16) est régi par le droit public. Des établissements publics sont chargés du temporel des cultes (17). Imposer le respect du principe de laïcité au personnel de ces établissements publics n'aurait évidemment aucun sens.

27. La commission recommande de prévoir explicitement que l'extension du champ d'application des principes de laïcité et de neutralité du service public, prévue par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, n'aura pas de conséquences sur le régime actuel.

D) *Régimes des cultes en Outre-mer*

28. Les pratiques religieuses et l'organisation des cultes sont très différentes d'une collectivité publique d'outre-mer à l'autre. Les populations témoignent souvent d'un vif attachement à ces particularités.

29. Les dispositifs juridiques applicables (ordonnance royale du 27 août 1828 en Guyane, décrets Mandel pour plusieurs collectivités, etc.) sont complexes et n'ont pas fait l'objet d'études approfondies dans la période récente.

30. Le projet de loi, qui touche à des domaines variés et pour l'examen duquel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, ne fournit pas un cadre adapté à l'examen minutieux requis avant de décider d'éventuelles modifications et d'apprécier leur portée. Au stade actuel, la commission recommande d'en rester au régime existant.

\*  
\* \*

La CNCDH partage les objectifs du gouvernement de mieux lutter contre le fanatisme criminel et contre celles et ceux qui ont fait de la République leur ennemi.

Elle relève aussi que la liberté d'association, la liberté d'expression, la liberté d'enseignement et la liberté de culte, toutes restreintes dans ce projet de loi, sont des libertés fondamentales qui permettent à chacun de se reconnaître et d'être reconnu dans le pacte républicain.

Tisser ce lien intime et indispensable entre la République et celles et ceux qui l'habitent, recréer la confiance dans les promesses d'une société laïque, démocratique et sociale dont certains s'écartent, implique bien plus que de la suspicion.

Regrettant le nombre de dispositions à caractère répressif contenues dans le projet de loi, la CNCDH rappelle que le respect des principes républicains ne peut être obtenu principalement par la contrainte. Les principes de la République doivent se traduire par des actions propres à assurer la cohésion nationale.

### Liste des recommandations

**Recommandation n° 1 :** La commission recommande l'abandon du contrat d'engagement républicain.

**Recommandation n° 2 :** La commission recommande de ne pas ajouter un nouvel article L. 212-1-1 au code de la sécurité intérieure tel qu'il figure dans le projet de loi.

**Recommandation n° 3 :** La commission recommande de différer les dispositions relatives à la lutte contre la haine en ligne tant que le contenu du règlement de l'Union européenne dit « Digital services act » ne sera pas stabilisé.

**Recommandation n° 4 :** La commission recommande, en ce qui concerne le choix fait par les parents de l'instruction en famille, d'en rester au régime déclaratif et de mettre en œuvre les contrôles déjà prévus par la loi.

**Recommandation n° 5 :** La commission recommande de ne pas modifier le dispositif d'encadrement des établissements privés hors contrat instauré par la loi Gatel avant que les contrôles prévus aient effectivement été réalisés et que le législateur dispose du recul nécessaire pour faire le bilan de son application.

**Recommandation n° 6 :** La commission recommande l'abandon de l'obligation de la seconde déclaration préalable exigée des associations culturelles pour bénéficier des avantages propres à cette catégorie et son renouvellement tous les 5 ans.

**Recommandation n° 7 :** La commission recommande, pour ce qui concerne la liste des infractions entraînant l'interdiction de diriger ou d'administrer une association culturelle, de s'en tenir à celles de ces infractions qui sont inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes prévu par l'article 706-25-4 du code de procédure pénale.

**Recommandation n° 8 :** La commission recommande de prévoir explicitement que l'extension du champ d'application des principes de laïcité et de neutralité du service public, prévue par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, n'aura pas de conséquences sur le régime des cultes d'Alsace-Moselle.

**Recommandation n° 9 :** La commission recommande de ne pas modifier les régimes des cultes applicables dans les Outre-mer tant que les études et concertations nécessaires n'auront pas été menées à bien.

---

(1) Cet avis s'inscrit dans la suite de plusieurs avis de la CNCDH dont l'Avis sur la laïcité adopté le 26 septembre 2013 (<https://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-la-laicite>) qui en dresse la liste.

(2) La liberté d'association est un principe fondamental reconnu par les lois de la République (décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971).

(3) Formulaire Cerfa n° 12156\*05.

(4) La clause qui impose aux associations de respecter le principe de sauvegarde de l'ordre public est floue, voire incongrue.

(5) Projets dits « Digital Services Act » et « Digital Markets Act ».

(6) En revanche, il paraît essentiel de renforcer sans attendre les moyens d'enquête (plateforme Pharos) et de jugement en matière numérique.

(7) Ainsi de l'attribut « immédiat » pour le risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique, de son caractère volontaire, ou de l'étendue des atteintes aux biens.

(8) Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977.

(9) Au niveau international, l'article 13 §3 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, l'article 18, §4 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et les articles 5, 23-3, 28, 29 et l'article 29-2 de la *Convention internationale des droits de l'enfant* ; au niveau européen, l'article 2 du protocole 1 de la *Convention européenne des droits de l'homme* et l'article 14 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*.

(10) Conseil d'Etat, 19 juillet 2017, Les enfants d'abord : « *La liberté d'enseignement implique le droit pour les parents de choisir, pour leurs enfants, des méthodes éducatives alternatives à celles proposées par le système scolaire public, y compris l'instruction au sein de la famille* ». « Le droit à l'instruction, reconnu par le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et par l'article 2 du protocole additionnel à la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, peut justifier l'encadrement de la liberté d'enseignement, dans la mesure où celui-ci n'a ni pour objet ni pour effet de vider de sa substance la liberté de l'enseignement. »

(11) Cela peut notamment se traduire par des aménagements garantissant l'accessibilité des bâtiments, des formations pour les enseignants et les personnels d'encadrement et de direction, en particulier pour l'attribution et la réalisation des PAI (projets d'accueil individualisés), et la mise à disposition d'un plus grand nombre d'AESH (accompagnant des élèves en situation de handicap).

(12) Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017.

(13) CE ord 25 août 2005, Commune de Massat, n° 284307

(14) Si le projet est adopté, 7 articles (20,21,23,26,29,31 et 36) seront modifiés, 2 articles (19 et 35) seront remplacés et 6 articles (19-1, 19-2, 19-3, 36-1,36-2 et 36-3) seront ajoutés.

(15) Il conviendrait en particulier de préciser les notions « d'abords » ou de « dépendances » des lieux de culte.

(16) Culte catholique, culte protestant réformé (Eglise protestante réformée d'Alsace-Lorraine), culte protestant luthérien (Eglise protestante de la confession d'Augsbourg) et culte israélite.

(17) Le « temporel » des cultes désigne les biens et activités matériels (locaux, finances...).