

Faculté de droit et de criminologie

**La prévention du terrorisme en
France et en Belgique au regard
des principes de liberté religieuse
et de l'autonomie des cultes**

Auteur : Astrid Demortier
Promoteur: Verdussen M.
Année académique 2022-2023
Master en Droit - Finalité Etat et Europe

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

Remerciements :

Je remercie mon promoteur, Monsieur VERDUSSEN, pour ses conseils avisés, ses remarques constructives et sa disponibilité tout au long de la rédaction de ce mémoire et, d'une manière plus générale, tous les professeurs qui ont contribué à ma formation.

Mes remerciements vont également à mes parents qui m'ont épaulée durant toutes ces années d'étude, et notamment par les nombreuses heures passées à la relecture de mes travaux, et plus particulièrement du présent mémoire.

Mes pensées vont enfin vers mon ami Julien Duez, pour m'avoir soutenue tout au long de ces 5 dernières années.

Introduction.....p.6

Titre I : La lutte contre le terrorisme et les mesures de fermetures administratives
.....p. 7

Chapitre 1 : L'adaptation du droit commun belge à la lutte contre le terrorisme

Section 1 : Evolution de la lutte contre le terrorisme en Belgique

Section 2 : Insertion de l'article 134septies dans la Nouvelle loi communale

Section 3 : Finalité punitive ou prudentielles des mesures de fermetures administratives ?

Chapitre 2 : Le droit commun français renforcé dans la lutte contre le terrorisme

Section 1 : Evolution de la lutte contre le terrorisme en France

Section 2 : Insertion de l'article L227-1 dans le Code de la sécurité intérieure

Section 3 : L'article L227-1 du Code de la sécurité intérieure validé par le Conseil constitutionnel

Titre II : L'Etat français et les religions dans la prévention du terrorisme.....p.17

Chapitre 1 : L'organisation et le contrôle des cultes par le biais du statut d'association cultuelle

Section 1 : Les lois de 1901, 1905 et 1907 : Liberté, Séparation, Réconciliation

Section 2 : La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

Section 3 : Le régime général relatif à la dissolution administrative des associations et groupements de fait

Section 4 : La dissolution des associations à caractère terroriste

Section 5 : La constitutionnalité de l'article L212-1 du Code de la sécurité intérieure

Chapitre 2 : Le contrôle opéré par la Cour européenne des droits de l'homme sur les dissolutions des associations et groupements de fait

Section 1 : Base légale

Section 2 : But légitime

Section 3 : Nécessaire dans une société démocratique

Section 4 : L'arrêt Ayoub contre France du 8 octobre 2020

Titre III : L'Etat belge et les religions dans la prévention du terrorisme.....p.37

Chapitre 1 : Le régime des cultes en Belgique

Section 1 : Dispositions constitutionnelles caractérisant les relations entre les cultes et l'Etat

Section 2 : Cultes reconnus et critères établissant la reconnaissance des cultes

Sections 3 : Les compétences fédérales et régionales en matière de culte

Chapitre 2 : La reconnaissance des organes représentatifs des cultes

Section 1 : La notion d'organe représentatif

Section 2 : L'importance de l'organe représentatif

Section 3 : La reconnaissance d'un organe représentatif pour le culte musulman

Chapitre 3 : Les « clauses de sauvegarde » des droits de l'homme comme nouveau critère de reconnaissance des cultes

Section 1 : L'octroi conditionné des subsides aux activités politiques, culturelles et éducatives

Section 2 : Constitutionnalité de l' « objet » de la clause de l'arrêté flamand du 30 septembre 2005 et du décret flamand du 22 octobre 2021

Section 3 : L'insertion d'une « clause de sauvegarde » des droits fondamentaux dans la Constitution

Titre IV : Réflexions de synthèse sur la prévention du terrorisme en France et en Belgique.....p. 54

Chapitre 1 : Des libertés religieuses

Section 1 : La liberté de culte et de religion

Section 2 : Le principe de l'autonomie des cultes

Section 3 : Les ingérences au droit à la liberté religieuse et à l'autonomie organisationnelle des cultes

Chapitre 2 : La cadre d'exercice des libertés religieuses

Section 1 : La polysémie de la notion « laïcité »

Section 2 : Le « financement des cultes » : contrepartie au respect de principes et jugés essentiels ?

Section 3 : De la protection de l'ordre public à la défense de l'ordre social

Conclusion.....p. 65

Bibliographie.....p. 67

Introduction

L'émergence du terrorisme est un des défis majeurs auquel sont confrontées nos sociétés libérales contemporaines. Fondées sur les principes de liberté individuelle, d'égalité et de respect des droits fondamentaux, elles se trouvent confrontées à des actes de violences perpétrés au nom d'idéologies radicales. Dans cette dynamique complexe, la résilience des démocraties libérales est questionnée. En assurant des espaces de liberté et de diversité, elles sont devenues des cibles pour ceux aspirent à les fragiliser.

Dans ce contexte et alors que la menace terroriste continue d'évoluer et de se diversifier, les sociétés démocratiques se trouvent confrontées à la nécessité de garantir la sécurité publique tout en préservant les valeurs inhérentes à un État de droit. Le présent mémoire s'attache à explorer les intrications délicates entre la prévention du terrorisme et deux piliers essentiels de nos démocraties modernes : la liberté de culte et l'autonomie des cultes.

Pour ce faire, nous comparerons les récentes mesures prises en France et en Belgique afin de lutter préventivement contre le terrorisme. Nous commencerons par exposer les mesures administratives de fermetures (Titre I). Ensuite nous analyserons les rapports entre les Etats français et belge et les cultes. Plus particulièrement, au travers de leur régime des cultes respectifs, nous étudierons les dissolutions administratives des associations et groupements de fait en France et les « clauses de sauvegarde » des droits de l'homme en tant que critère de reconnaissance des cultes en Belgique (Titre II et III). Finalement nous proposerons une synthèse des deux régimes autour des principes de liberté et d'autonomie des cultes (Titre IV).

Titre I : La lutte contre le terrorisme et les mesures de fermetures administratives

Chapitre 1 : L'adaptation du droit commun belge à la lutte contre le terrorisme

Après une synthèse de l'évolution de la lutte contre le terrorisme en Belgique (Section 1), nous évoquerons le nouvel article 134septies de la Nouvelle loi communale (Section 2), ensuite nous analyserons le caractère préventif et/ou punitif de la fermeture des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes (Section 3).

Section 1 : Évolution de la lutte contre le terrorisme en Belgique

La montée du terrorisme islamique a poussé les politiques publiques en matière de sécurité à adopter des mesures efficaces et réactives. Le droit pénal belge a évolué vers un droit pénal préventif en augmentant les compétences des autorités judiciaires. La création de nouvelles infractions dans le titre 1^{er} ter du livre II du Code pénal et l'assouplissement des règles procédurales applicables aux infractions terroristes ont conduit à un droit pénal d'exception. Le droit pénal au demeurant répressif possède une faible aptitude pour réprimer les activités criminelles indépendamment de la commission de faits concrets ; pourtant, en incriminant des comportements en dehors d'une réalisation concrète de l'acte terroriste, le droit pénal poursuit en fait une finalité préventive et non plus répressive.

L'objectif du législateur est d'anticiper l'acte terroriste en réprimant en amont les comportements susceptibles de mener à l'accomplissement du projet criminel. Citons : en 2003, incrimination de la participation et la direction à un groupe terroriste¹ ; en 2013, l'aide et l'incitation à la commission d'une infraction terroriste² ; en 2016, la préparation d'une infraction terroriste³.

Ces nouvelles infractions sont érigées en infractions dites autonomes, c'est-à-dire qu'elles ne nécessitent pas l'existence d'un résultat dommageable pour leur réalisation.

En parallèle de cette évolution, le droit administratif est de plus en plus mobilisé par les autorités publiques pour prévenir du terrorisme : contrôles d'identité, fouilles de personnes ou de véhicules, interdiction ou limitation d'accès à certains lieux ou privations de liberté de courte

¹ Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *M.B.*, 19 décembre 2003.

² Loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, Titre Ierter du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013.

³ Loi du 3 août 2016 portant sur des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 11 août 2016.

durée⁴. Ainsi, en 2015, 30 mesures en vue de lutter contre le terrorisme sont annoncées. Elles font suite au démantèlement de la cellule terroriste de Verviers et aux attentats du 13 novembre à Paris commis par des terroristes basés à Molenbeek⁵.

L'apparition de ce double mouvement conduit à repenser la question du terrorisme en doit non plus en termes d'adaptation, mais en termes de transformation du système répressif. L'objectif poursuivi n'est plus de faire face à la criminalité spécifique au terrorisme, mais à la menace rencontrée⁶.

Section 2 : Insertion de l'article 134septies dans la Nouvelle loi communale

§1. Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis par le législateur belge suivent ceux instaurés par les instances internationales en développant de nouveaux outils qui engagent les autorités locales dans la lutte contre le terrorisme. L'article 134septies implique en effet directement les autorités locales qui sont des acteurs de première ligne. L'article 134septies développe deux approches complémentaires, d'une part, il dote les autorités administratives de moyens pour lutter contre la criminalité organisée et d'autre part, il développe une méthode globale et systémique d'appréhension de la radicalisation et du terrorisme⁷.

L'article 134septies n'offre pas en soi de nouvelles prérogatives au bourgmestre puisqu'il lui était déjà permis, par d'autres moyens, d'aboutir au même résultat. Le bourgmestre usait alors de mesures de police administrative spéciales en matière de salubrité publique ou d'urbanisme. Le législateur a souhaité remédier à cette situation et offrir une plus grande sécurité juridique aux pouvoirs locaux en termes de police administrative⁸.

§2 Conditions, procédure, recours

Elle permet aux bourgmestres la fermeture d'*établissement* sur son territoire s'il apporte la preuve de *l'existence d'indices sérieux* selon lesquels se déroulent, au sein de ce dernier, des *faits constitutifs d'une des infractions terroristes* réprimées par le Code pénal. La durée de la

⁴ D. RENDERS, A. PERCY, E. ROMBAUX, « La Belgique et l'Etat d'urgence » in *Justice et Etat de droit – Regards sur l'état d'urgence en France et à l'étranger*, Limoges, Presses Universitaires de Limoge, p. 137 et s.

⁵ C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la lutte antiterroriste en Belgique » *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n°2463-2464, p. 9 et s.

⁶ F. XAVIER, « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administrative de la radicalisation » in *L'effet radicalisation et terrorisme*, Bruxelles, Politeia, P. 171 à 175.

⁷ F. Xavier, « La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *C.D.P.K.*, 2018, p. 26.

⁸ F. XAVIER, « Le développement... » op. cit., p. 190.

fermeture de l'établissement est déterminée par le bourgmestre lui-même, mais elle ne peut cependant *pas dépasser 6 mois*. Une *concertation préalable* est prévue avec les autorités judiciaires et le responsable du lieu doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense. La décision prise par le bourgmestre est ensuite *confirmée par le collège des bourgmestres et échevins* de la première séance qui suit⁹.

On relèvera que le critère retenu par la disposition n'est pas la constatation d'un trouble à l'ordre public, critère généralement utilisé en matière de police générale, mais la constatation d'« indices sérieux » constitutifs d'une infraction terroriste visée par la Code pénal¹⁰.

La décision de fermeture est un acte administratif unilatéral de portée individuelle qui, à ce titre doit être motivée formellement selon les prescrits de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Notons que, si le Bourgmestre ne suit pas l'avis émis par les autorités judiciaires, il sera soumis à une obligation de motivation renforcée¹¹.

La motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise, laquelle n'est jamais anodine au regard de l'atteinte portée aux droits fondamentaux tels que l'inviolabilité du domicile, la liberté de commerce et d'industrie ou encore la liberté de religion¹².

Comme pour tout acte administratif unilatéral, la décision de fermeture temporaire est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'État. Toutefois, la durée maximale d'une fermeture d'établissement est de 6 mois pour les mêmes faits, ce qui rend inopérant le recours à la procédure de suspension ordinaire. En conséquence, il est permis, en cette matière, de recourir à la procédure de suspension en extrême urgence¹³.

Section 3 : Finalité punitive ou prudentielle des mesures de fermetures administratives ?

§1. Distinction entre police judiciaire et police administrative

La police administrative se définit comme « l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et permettant à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux libertés des individus »¹⁴. La doctrine distingue la police

⁹ Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, art. 134septies inséré par la loi du 13 mai 2017, *M.B.*, 16 juin 2017.

¹⁰ D. RENDERS, A. PERCY, E. ROMBAUX, *op. cit.*, p. 151.

¹¹ F. XAVIER, « L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme », *Revue de droit communal*, n° 2, 2021, p. 18.

¹² F. XAVIER, *Ibidem*, p. 19.

¹³ Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, art. 17.

¹⁴ J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 9.

administrative générale et la police administrative spéciale ; la première a pour objectif le maintien et le rétablissement de l'ordre public, de manière générale, et la seconde s'assure du maintien de l'ordre public dans des domaines de compétences particulières¹⁵.

En ce qui concerne la police judiciaire, son objectif fondamental diffère : elle se consacre à la recherche des infractions, à l'identification de leurs auteurs, et à la collecte de preuves à des fins d'enquête. En effet, l'article 8 du Code d'instruction criminelle énonce que « la police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves, et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ».

Finalement, la distinction entre la police administrative et la police judiciaire repose sur leur orientation respective. La police administrative se concentre principalement sur la prévention, cherchant à éviter tout comportement préjudiciable à l'ordre public. En revanche, la police judiciaire a pour mission d'initier des poursuites à l'encontre de toute infraction en recueillant les éléments de preuve nécessaires pour permettre à un tribunal de prendre une décision.

§2 : Distinction entre mesure de police administrative, sanction administrative, infraction pénale

Une mesure de police administrative est principalement destinée à prévenir l'ordre public. Elle implique une limitation proportionnée aux droits et libertés des individus d'une part, afin d'éviter que des troubles à l'ordre public ne surviennent et, d'autre part, de faire cesser l'existence d'un trouble avéré à l'ordre public. En d'autres termes, l'intervention de la police administrative est légalement admise dès lors que le maintien ou le rétablissement de l'ordre public le justifie. La finalité d'une mesure de police est essentiellement préventive puisqu'elle ne vise pas à punir l'individu responsable du trouble à l'ordre public, mais à rétablir l'ordre et empêcher que de nouveaux troubles ne surviennent¹⁶.

À l'opposé des mesures d'administratives pour lesquelles aucune infraction préalable n'est requise, les sanctions administratives sont la réaction des autorités publiques face à une infraction commise et sont dirigées contre l'auteur responsable. De manière fondamentale, ce qui distingue une sanction administrative d'une mesure de police est l'établissement d'une faute. Elles ont une composante préventive en ce qu'elle vise à dissuader la commission d'infractions et une composante punitive en ce qu'elle vise à sanctionner l'auteur responsable

¹⁵ A. LINEURS, V. KEUTERICKX, M.-A. LANGOUCHE, *La loi sur la fonction de police*, 20ème édition, Bruxelles, Politeia, 2017, p. 65.

¹⁶ M. NIHOUL ET A. VASSART, « Réflexions autour de l'interdiction temporaire de lieu en matière administrative : nature préventive ou pénale, contours et exécution », *C.D.P.K.*, 2016, P. 370 et 371.

des faits incriminés. De cette affirmation, on ne peut pour autant déduire que toute mesure administrative serait de nature pénale dès lors qu'elle intervient après la commission de faits si l'objectif poursuivi est d'empêcher de nouveaux troubles à l'ordre public et non de punir¹⁷.

La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH) a dégagé trois critères principaux permettant d'apprécier le caractère d'accusation en matière pénale, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'une mesure ou sanction administrative. Le premier critère se rattache à la qualification en droit interne, le second à la nature de l'infraction et le troisième évalue la nature et la sévérité de la sanction. Ce qui est déterminant au regard de la jurisprudence de la CEDH, c'est le caractère répressif principal ou dominant de la sanction. Dès lors, le caractère pénal accessoire d'une mesure administrative ne justifie pas sa requalification en sanction pénale¹⁸.

§3. Finalité a priori prudentielle de l'article 134septies de la Nouvelle loi communale

En matière de fermeture de lieux, ici de culte, l'établissement d'une faute préalable n'est pas la source du dispositif. L'aspect préventif ne fait aucun doute puisqu'en fermant l'établissement, le bourgmestre empêche la préparation ou l'incitation à la commission d'une infraction terroriste. La finalité de la mesure n'est d'ailleurs pas de sanctionner le responsable de l'établissement ; les conditions établies ne mentionnent pas son implication aux activités criminelles. C'est bien l'établissement au sein duquel se prépare ou est incitée l'infraction qui est visé. À cet égard, les sanctions administratives à caractère pénal sont désormais insérées dans la loi du 24 juin relative aux sanctions administratives communales. En insérant l'article 134septies dans la Nouvelle loi communale et non dans la loi du 24 juin relative aux sanctions administratives communales, l'intention du législateur n'était pas d'établir une nouvelle sanction administrative.

Néanmoins, en pratique, il peut s'avérer qu'une mesure destinée à prévenir un comportement soit utilisée à des fins répressives. Il ne peut être exclu qu'une mesure de police soit détournée et utilisée purement et simplement aux seules fins de sanctionner. L'intention de celui qui décide de la mesure en pratique joue un rôle déterminant dans l'appréciation du caractère principalement répressif ou préventif.

¹⁷ M. NIHOUL ET A. VASSART, *ibidem*, p. 373.

¹⁸ M. NIHOUL ET A. VASSART, *ibidem*, p. 373.

Chapitre 2 : Le droit commun français renforcé dans la lutte contre le terrorisme

Après une synthèse de l'évolution de la lutte contre le terrorisme en France (Section 1), nous évoquerons l'article L227-1 du Code de la sécurité intérieure (Section 2). Finalement nous évoquerons la constitutionnalité de cet article au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Section 3).

Section 1 : Évolution de la lutte contre le terrorisme en France

La naissance des législations antiterroristes remonte en France vers les années 1980. La loi du 9 septembre 1986 a conduit à la suppression de la Cour de sûreté de l'État et la création d'une procédure pénale spéciale. En 1994, des lois pénales plus sévères interviennent et aggravent les peines par rapport au droit commun. Jusque-là, la philosophie adoptée est une philosophie pénale classique, c'est-à-dire que la répression est employée en dernier recours et suppose un passage à l'acte. La première loi en France à assumer l'émergence d'un droit pénal préventif est celle du 22 juillet 1996. C'est grâce à cette loi qu'a été instauré le délit autonome de participation à une association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste, demeurant actuellement la pierre angulaire de la répression pénale dans le domaine du terrorisme. À partir des années 2000 et surtout suite aux attentats du 11 septembre 2001, la qualification d'acte terroriste a été étendue pour saisir toute l'activité terroriste.

À partir de 2014, le législateur va renforcer le droit administratif pour le doter de moyens de lutte contre le terrorisme, sur un mode répressif. Citons la loi du 13 novembre 2014 qui permet, entre autres, de prévenir les départs de français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger. Mais surtout, le point de bascule est l'instauration de l'état d'urgence à la suite des attentats de novembre 2015¹⁹.

Section 2 : Insertion de l'article L227-1 dans le Code de la sécurité intérieure

§1 : Objectifs poursuivis

Dans le cadre de l'état d'urgence décrété de janvier 2015 à octobre 2017, l'article 8 de la loi de 1955 autorisait « *la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de*

¹⁹ J. ALIX ET O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, p. 859 et s.

réunion de toute nature » ainsi que l'interdiction des « *réunions de nature à provoquer ou entretenir le désordre* ».

À partir de juillet 2016, une loi votée dans le but de renforcer la lutte antiterroriste modifie et précise à l'article précité que sont visés « *en particulier des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* »²⁰. De façon paradoxale, cette nouvelle formulation contraint les autorités de police à fermer un lieu de culte à la condition que soient tenus ces propos alors que l'ancienne formule rendait possible la fermeture d'un lieu de réunion de façon générale, en état d'urgence²¹.

Le 30 octobre 2017 est promulguée une loi visant à renforcer la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (ci-après la loi SILT)²². À cette fin, la loi intègre dans le droit commun des dispositions jusque-là réservées à l'état d'urgence. L'article 2 de la loi, codifié à l'article L. 227-1 du Code de la sécurité intérieure (ci-après CSI), autorise le préfet de procéder à la fermeture administrative de lieux de culte au sein desquels « *les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* »²³. Alors que, dans le cadre de l'état d'urgence, la fermeture pouvait être décidée durant toute la durée de l'état d'urgence, la loi de 2017 limite désormais à la fermeture à 6 mois²⁴.

Les objectifs poursuivis sont les mêmes qu'en Belgique, c'est-à-dire lutter contre le terrorisme.

§2. Conditions, procédure, recours

La mesure de fermeture d'un lieu de culte ne peut être prononcée qu'*aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et les propos tenus en ce lieu, les idées ou théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent doivent soit constituer une provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme, soit provoquer à la commission d'actes de terrorisme ou en faire l'apologie.*

²⁰ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, art.8 modifié par la loi n°2016-987 du 21 juillet 2016.

²¹ J. JEANNENEY, « La résurgence des fermetures punitives de lieux de culte », *R.F.D.A.*, 2021, p.525.

²² Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

²³ Code de la sécurité intérieure, art. L.227-1

²⁴ F. Dieu, « La radicalisation religieuse saisie par le juge administratif » in *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Institut Universitaire Varenne, Lextenso, p. 135 et 136.

Quatre contraintes pèsent sur le préfet dans l'exercice de cette compétence. En premier lieu, la durée de la fermeture doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée. Ensuite, si le préfet souhaite réitérer la fermeture du lieu après sa réouverture, elle doit reposer sur des faits intervenus après la réouverture du lieu de culte. L'arrêté doit également être précédé d'une procédure contradictoire et motivée. Enfin, la mesure ne peut être exécutée avant l'écoulement d'un délai de 48 heures durant lequel il est possible de saisir le juge des référés.

Cette dernière précision confère à la saisine du juge des référés un effet exceptionnellement suspensif puisque la saisine du juge administratif n'a pas, même en référé, un effet suspensif de plein droit²⁵. La voie du référé-liberté²⁶ sera préférée à celle du référé-suspension²⁷, car la première offre l'avantage de la rapidité de jugement et de l'indépendance vis-à-vis du contentieux de l'annulation. Dans ce cadre, le référé-liberté se rapproche du référé au fond, destiné à vider définitivement le litige²⁸.

Ainsi, les conditions et limites précitées distinguent l'article 2 de loi de 2017 des prérogatives déjà existantes dans le cadre de l'état d'urgence et conduisent à créer un droit commun d'exception cherchant un équilibre dans un « contexte lourd en menaces terroristes »²⁹.

Section 3 : L'article L. 227-1 du Code de la sécurité intérieure validé par le Conseil constitutionnel

Ni la loi de 2015 relative à l'état d'urgence ni la loi SILT n'ont fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*. C'est lors de son application que le Conseil d'État renverra une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel³⁰.

L'association porteuse du recours dénonçait notamment l'atteinte de la disposition aux libertés religieuses. À cet égard, elle relève le manque de précision de la notion d' « *idées ou théories* » et le fait que la provocation « *à la haine ou à la discrimination* » qui peut justifier la fermeture du lieu de culte ne présente pas nécessairement de lien avec la prévention du terrorisme.

²⁵ J. JEANNENEY, *op. cit.*, p.526.

²⁶ Code de justice administrative, art. L. 521-2.

²⁷ Code de justice administrative, art. L. 521-1.

²⁸ C. ALONSO, « Le référé-liberté, la police administrative et l'état d'urgence : contexte actuel », *A.J.C.T.*, 2016, p.555.

²⁹ Y. MAYAUD, « L'exception terroriste de la loi n° 2017-150 du 30 octobre 2017 validée par le Conseil constitutionnel », *Recueil Dalloz*, 2018, p. 876 et 877.

³⁰ Par application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 qui dispose : « le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation doit, lorsqu'il est saisi de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur le renvoi de la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel » ; Cons. Const., 8 décembre 2017, n°2017- 680 QPC.

L'association reproche également au législateur de ne pas avoir interdit le renouvellement indéfini de la mesure ainsi que le manque de garanties de nature à assurer le respect des exigences constitutionnelles mentionnées ci-dessus.

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel reconnaît l'atteinte au libre exercice du culte et à la liberté de conscience résultant de l'article 2 de la loi SILT³¹ mais constate que cette limitation est proportionnée eu égard des conditions établies par le législateur³². Le Conseil énonce et insiste que la mesure de fermeture n'est prononcée qu'aux fins de prévenir la commission d'un acte de terrorisme. C'est bien le caractère préventif combiné à la seule finalité d'empêcher une infraction terroriste qui permet de justifier l'intervention du législateur³³.

Ensuite le Conseil constitutionnel indique que la disposition ne prévoit pas que la fermeture du lieu de culte puisse être renouvelée ; en effet, l'adoption ultérieure d'une nouvelle mesure de fermeture ne peut reposer que sur des faits intervenus suite à la réouverture du lieu de culte³⁴.

L'exigence de proportionnalité est également mise en exergue par le Conseil ; la mesure de fermeture du lieu de culte doit notamment être évaluée dans sa durée et par les raisons de sa motivation au regard du but poursuivi. Le Conseil indique que le préfet doit tenir compte de la possibilité laissée aux fidèles de pratiquer leur culte dans un autre lieu³⁵.

Le Conseil conclut que la conciliation établie par le législateur « n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté de conscience et le libre exercice des cultes »³⁶.

Réflexions de synthèse

Tant en France qu'en Belgique, le droit administratif est mobilisé pour lutter contre le terrorisme. L'objectif d'anticipation est au cœur de cette nouvelle philosophie répressive qui s'opère autant que possible par la neutralisation d'une potentielle menace terroriste. La France a renforcé le Code de la sécurité intérieure en intégrant dans le droit commun des mesures d'exception, comme l'article L. 227-1 du CSI alors que la Belgique se pare du droit commun et l'adapte afin de mieux se défendre³⁷.

³¹ Cons. Const., 29 mars 2018, n°2017-695 QPC, §38.

³² Cons. Const., 29 mars 2018, n°2017-695 QPC, §39 à 42.

³³ Cons. Const., 29 mars 2018, n°2017-695 QPC, §39.

³⁴ Cons. Const., 29 mars 2018, n°2017-695 QPC, § 40.

³⁵ Cons. Const., 29 mars 2018, n°2017-695 QPC, § 41.

³⁶ Cons. Const., 29 mars 2018, n°2017-695 QPC, §43.

³⁷ D. RENDERS, A. PERCY, E. ROMBAUX, *op. cit.*, p. 165.

Au sein des deux pays, la police administrative est dotée de moyens qui sont empruntés à la police judiciaire, mais avec de nombreuses garanties en moins³⁸. De plus, les autorités administratives ne disposent pas des mêmes moyens d'investigation qui sont réservés aux autorités judiciaires. Sur cette base, certains ont pu douter de l'utilité de la mesure³⁹. Il n'y a d'ailleurs pas eu d'établissement fermé en Belgique sur base de l'article 137*septies*. En France par contre, plusieurs lieux de culte ont été fermés par application de l'article L. 227-1 du CSI. Notons que l'article L. 227-1 du CSI mentionne expressément les « lieux de culte » alors que l'article 134*septies* de la Nouvelle loi communale a une portée plus générale et vise tout « établissement ».

Par ces nouvelles mesures de fermetures administratives, on s'interroge sur l'étendue du contrôle opéré par le juge administratif. Qu'il s'agisse du référé-liberté ou du recours en extrême urgence, les juges administratifs ne contrôlent que ce qui est « manifestement illégal ». On retrouve pourtant au sein des deux dispositions étudiées une exigence de proportionnalité. Partant, le contrôle des juges en référé n'est-il pas voué à se rapprocher de celui des juges du fond ?⁴⁰ Bien que la fermeture temporaire d'un lieu de culte ne peut être prise qu'aux fins de prévenir des actes criminels terroristes, il n'est pas aisé de déterminer si la mesure a été *effectivement* prise de manière préventive et non punitive. En France, par exemple, le Conseil d'État a justifié la fermeture temporaire d'une mosquée en faisant référence à un attentat qui avait déjà eu lieu, mais sans établir le risque qu'une nouvelle infraction terroriste soit commise⁴¹.

³⁸ Nous pensons particulièrement aux garanties des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

³⁹ Voy. not. Proposition de loi « modifiant l'article 134quinquies de la Nouvelle Loi Communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », Rapport fait au nom de la Commission temporaire de lutte contre le terrorisme par M. Stéphane CRUSNIERE, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, session ordinaire 2016-2017, n° 54- 2521/1, p. 4

⁴⁰ C. ALONSO, op. cit., p 555 et s.

⁴¹ CE, 25 novembre 2020, n° 446403, *Fédération musulmane de Pantin*.

Titre II : L'État français et les religions dans la prévention du terrorisme

Chapitre 1 : L'organisation et le contrôle des cultes par biais du statut d'association culturelle

Nous commencerons par retracer les différentes lois du début du XXe siècle sur la séparation des Églises et de l'État (Section 1) avant de nous pencher sur le concept de laïcité (Section 2). Nous évoquerons ensuite les changements opérés dans l'organisation des cultes depuis la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (Section 3). Ensuite, nous étudierons le régime général des dissolutions administratives des associations et groupements de fait (Section 4) et analyserons son application aux associations et groupements de faits à caractère terroriste (section 5). Enfin, nous conclurons par l'avis du Conseil constitutionnel sur l'article L.212-1 du Code de la sécurité intérieure qui porte sur la dissolution de ces associations ou groupements de fait (Section 6).

Section 1 : Les lois de 1901, 1905 et 1907 : Liberté, Séparation, Réconciliation

Depuis la loi du 1^{er} juillet 1901⁴², la liberté d'association est garantie en France comme une liberté individuelle et collective, fondée sur la liberté contractuelle. En tant que liberté individuelle, elle permet à chacun de « créer une association, de s'en retirer et de déterminer son fonctionnement, en particulier le mode d'adhésion »⁴³. Dans son versant collectif, elle permet aux associations de se « développer et d'exercer l'activité qu'elle a choisie dans le cadre des lois en vigueur »⁴⁴. Concernant les cultes et leur organisation, ils sont soumis à un régime particulier consacré par les lois de 1905 sur la séparation des Eglises et de l'État⁴⁵ et de 1907 sur l'exercice public du culte⁴⁶.

À partir de 1905, les cultes deviennent des associations spécifiques quant à leur objet culturel. La loi crée alors le statut d'association culturelle : elle est conforme à la loi de 1901 réglant le régime général des associations⁴⁷, mais est soumise à des obligations supplémentaires. Ainsi, les articles 18 à 24 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat établissent

⁴² Loi du décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

⁴³ Étude d'impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, p. 300.

⁴⁴ Étude d'impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, p. 300.

⁴⁵ Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

⁴⁶ Loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes.

⁴⁷ Par exemple, l'obligation de se déclarer en préfecture pour bénéficier de la personnalité juridique selon l'article 5 de la loi.

des règles propres applicables à ce nouveau régime, en plus de ce que prévoit le régime général de la loi de 1901. Ces choix expriment la méfiance des pouvoirs publics à l'encontre des associations culturelles, soumises à un régime différent que celui valant pour tous les autres citoyens⁴⁸.

Un avis d'Assemblée du Conseil d'État a précisé la qualification d'association culturelle. Il s'agit d'associations ayant pour objet l'exercice d'un culte, l'exercice du culte doit être l'objet exclusif de l'association, et enfin, elles ne peuvent porter atteinte à l'ordre public. La poursuite par une association d'activités qui ne seraient pas en relation avec le culte est sanctionnée par le retrait du statut d'association culturelle, sauf si elles présentent un caractère accessoire⁴⁹.

Le refus par l'Église catholique du système des associations culturelles établi par la loi de 1905 a conduit à l'adoption de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public du culte⁵⁰. Indépendamment du respect des articles 18 à 24 de la loi de 1905, l'article 4 de la loi de 1907 ouvre la possibilité d'assurer l'exercice public du culte « au moyen d'associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ». Par la suite, les accords sous forme d'échanges de lettres entre le Saint-Siège et la République française entre 1923 et 1924 ont entériné l'utilisation de la loi de 1907 pour la constitution d'associations diocésaines⁵¹. Elles sont créées selon des statuts types qui prévoient en leur article 2 que « l'association a pour but de subvenir aux frais et à l'entretien du culte catholique, sous l'autorité de l'évêque, en communion avec le Saint-Siège, et conformément à la constitution de l'Église catholique ».

Alors que les associations diocésaines ne peuvent avoir des activités qu'en lien avec le culte, d'autres associations dites « mixtes » se sont engouffrées dans la brèche ouverte en 1907 pour se déclarer sous le régime de la loi de 1901⁵². Ces associations pratiquent, des activités en relation avec l'exercice public d'un culte, soit de manière non strictement accessoire, soit de manière non occasionnelle. Il peut s'agir d'activités culturelles, philanthropiques ou encore

⁴⁸ J. MORANGE, « Les associations », *R.F.D.A.*, n°5, 2021, p. 825.

⁴⁹ CE, avis., 24 oct. 1997, n°187122, *Assoc. locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom*.

⁵⁰ La loi ne vise pas les associations chargées de la célébration du culte mais les associations qui y contribuent par des modalités matérielles. Voy. CE, avis., 14 novembre 1989, n°346040. Plus précisément, la notion d' « exercice public du culte » comprend « l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte, ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte ».

⁵¹ P. DELVOLVÉ, « Les cultes », *R.F.D.A.*, n°5, 2021, p.857.

⁵² G. GONZALEZ et P. GONI, « La loi du 24 août 2021 et les associations à objet culturel », *Revue du droit des religions*, N°13, 2022, p.65.

socio-éducatives⁵³. Ainsi, les associations musulmanes sont pour la plupart organisées selon la loi de 1901 et non de 1905⁵⁴.

Section 2 : la laïcité : un concept de pouvoir et de liberté

Le principe de laïcité en France résulte de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État. Il est l'aboutissement du démantèlement du pouvoir religieux catholique alors vu comme une force hostile à la République et une menace envers « les bases institutionnelles de la France nouvelle »⁵⁵.

C'est dans un contexte de lutte des pouvoirs que la loi de 1905 est présentée comme une loi libérale et protectrice des individus contre le pouvoir ecclésial. La loi de séparation de l'Église et de l'État est alors défendue comme un des fondements de l'État libéral et démocratique, aux côtés des autres grandes lois libérales de la jeune IIIe République que sont les lois sur la liberté de la presse, syndicale, de réunion et d'association⁵⁶.

Par son article 1^{er} la loi énonce « *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* ». L'article 2 quant à lui affirme le principe de séparation : « *La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte* ». Ainsi la loi de 1905 en même temps qu'elle réaffirme le droit à la liberté de conscience, organise les rapports entre l'État et les cultes.

La loi de 1905 n'utilise pas directement le terme de laïcité et ne le reconnaît pas formellement comme un principe. Aux côtés de la liberté déjà établie de conscience, le véritable principe nouveau de la loi est celui de la séparation stricte des deux pouvoirs temporel et spirituel, traduit par le refus de la République de financer et reconnaître les cultes. La loi de 1905 met ainsi un terme au concordat de Napoléon qui reconnaissait et finançait les cultes catholiques, protestants (Calvinistes et Luthériens) et israélite⁵⁷s.

Au départ un principe à valeur législative, la laïcité a su acquérir la plus haute valeur en droit. Désormais, le principe de laïcité ne se fonde plus sur la loi de 1905, mais sur la Constitution elle-même⁵⁸.

⁵³ Étude d'impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, p. 300.

⁵⁴ A. MOINE, « Prévention du terrorisme islamique et liberté religieuse », *Civitas Europa*, n°36, 2016, p. 184.

⁵⁵ A. Louvaris, « La laïcité française, telle qu'en elle-même sa singularité la change » *Justice et Cassation*, 2019, p.14.

⁵⁶ A. Louvaris, *ibidem*, p. 18.

⁵⁷ Par application de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802), relative à l'organisation des cultes.

⁵⁸ Const. française, art. 1, modifié par la loi modifié par la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet.

Le principe de laïcité a plusieurs sens et contenus. Dans son versant négatif, la laïcité ne prend pas position en matière religieuse, c'est-à-dire que l'État est neutre. Dans son versant positif, la laïcité est un modèle de défense de la démocratie et de la cohésion sociale. Dans un troisième temps, nous verrons que la laïcité est aussi mise en avant comme un outil de lutte contre les fondamentalismes religieux afin de prévenir du terrorisme.

§1 : Versant négatif : La neutralité de l'État

Dans son versant négatif, L'État républicain laïque ne prend pas parti en matière religieuse ; il n'adopte pas une doctrine religieuse, agnostique ou athée et ne privilégie ou ne défavorise aucun culte. En ce sens, René Capitant souligne que l'État « *n'exerce aucun pouvoir religieux et les Églises aucun pouvoir politique* »⁵⁹. Cette neutralité vise à promouvoir l'égalité de toutes les convictions religieuses au regard des décisions publiques législatives ou administratives, mais également entre les personnes ; la législation devant réprimer les atteintes à la liberté religieuse et les discriminations fondées sur la religion au sein des relations privées⁶⁰.

§2 : Sens positif

a) La laïcité : défense de la démocratie

La neutralité est aussi comprise comme une garantie du pluralisme, valeur essentielle d'une société démocratique. Au côté de l'aspect négatif de la laïcité qui soutient le respect de toutes les croyances et de l'égalité de tous devant la loi sans distinction de religion, la laïcité impose à la République de garantir le libre exercice des cultes. En ce sens, il revient aux personnes publiques, non seulement de respecter, mais aussi de garantir la liberté de culte et les libertés qui lui sont associées, comme la liberté de conscience, la liberté d'expression et la liberté de manifestation.

La laïcité promet donc la coexistence pacifique de toutes les convictions et garantit à chacun l'expression et la manifestation libres de ses croyances. Cela n'empêche toutefois pas l'État de prendre des mesures restrictives des libertés afin de protéger un intérêt général supérieur comme l'ordre public⁶¹.

b) La laïcité : une identité singulière

⁵⁹ P. DELVOLVÉ, « Les mutations du principe de laïcité », Justice et Cassation, 2019, p. 169.

⁶⁰ A. LOUVARIS, *op. cit.*, p. 16.

⁶¹ A. LOUVARIS, *op.cit.*, p. 25 et s.

Au côté d'une laïcité libérale et démocratique est également défendue une revendication identitaire et un singularisme français, celui du symbolisme républicain. La construction d'un mythe fondateur vise alors à remplacer toute référence catholique transcendante. C'est la vision politique de la laïcité qui promeut, « *l'absolue souveraineté de l'ordre étatique qui ne se laisse opposer aucun ordre antérieur ou supérieur* »⁶².

Sur le plan juridique, la laïcité est liée à deux autres principes fondateurs de la France que sont l'indivisibilité de la République et l'unicité du peuple français. Le Conseil constitutionnel avait déclaré que :

« Considérant que la France est, ainsi que le proclame l'article 2 de la Constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine ; que dès lors la mention faite par le législateur du "peuple corse, composante du peuple français " est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion ».⁶³

La laïcité prohibe donc la reconnaissance par la loi de composantes religieuses au sein du peuple français. Par exemple, l'article 27 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui vise à reconnaître les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ne s'applique pas en France.

Tout en affirmant la liberté de conscience des individus dans sa Constitution, la France estime que l'État doit promouvoir des valeurs particulières. Ces valeurs sont des valeurs de cohésion sociale et d'unité qui promeuvent une sorte d' « unitarisme spirituel ». Il s'agit des « valeurs de la République ». La France tente alors de trouver un juste équilibre entre une laïcité libérale de pluralisme et une laïcité unitariste de cohésion sociale⁶⁴.

⁶² É. POULAT, avec le concours de M. GELBARD, *Scruter la loi de 1905, La République française et la Religion*, avec une « note marginale » de P. Legendre, Fayard, 2010, p. 165 cité par A. Louvaris, op. cit., p. 12.

⁶³ Cons. const., 9 mai 1991, n° 91-290 DC, § 13.

⁶⁴ A. LOUVARIS, op. cit., p. 25.

§2 : Le développement d'un ordre social républicain et laïc dans la lutte contre le terrorisme et la radicalisation religieuse

Depuis quelques années, le concept de laïcité est mobilisé dans les débats politiques et médiatiques afin de lutter contre le terrorisme et le fondamentalisme religieux, en vue de prévenir les passages à l'acte terroriste, mais aussi en vue de protéger un type de société, indépendamment de toute violence⁶⁵.

La laïcité est mobilisée afin de s'établir, à la fois comme garantie et une composante de l'ordre social. Par exemple, le Conseil d'État a jugé que faisait un défaut d'assimilation, justifiant le refus de l'acquisition de la nationalité française, un conjoint de français qui avait « tenu à plusieurs reprises des propos à connotation discriminatoire, hostiles à la laïcité et à la tolérance révélant un rejet des valeurs essentielles de la société française »⁶⁶. Mais encore, le juge administratif a considéré que la « pratique radicale de l'islam » est « incompatible avec les valeurs de tolérance et de laïcité de la société française » et crée un doute sur le « loyalisme envers les institutions françaises »⁶⁷.

L'ordre public de son côté tend à acquérir une valeur substantielle, rattachée à des valeurs considérées primordiales qui s'imposent aux libertés individuelles. En même temps qu'il s'adapte aux nouvelles circonstances et évolutions de la société, l'ordre public légitime de nouvelles limitations à la liberté religieuse. L'ordre public subit ainsi « une attraction laïque », opposé à certaines pratiques religieuses. Cette conception de l'ordre public dite « immatérielle » assume que l'État puisse sortir de sa neutralité pour protéger un modèle de société⁶⁸.

En droit administratif français, deux écoles s'opposent. Une première considère que l'ordre public devrait être débarrassé de toute composante morale, se limiter aux actes et ne jamais s'étendre aux pensées. Une autre école considère qu'il est bon d'assumer un ordre public comportant une dimension morale qui recouvrirait la moralité commune⁶⁹, les principes d'un ordre politique⁷⁰ et les droits de l'homme. Selon cette acception, il est possible « de combattre au nom et avec les moyens de l'ordre public un processus d'adhésion à une religion

⁶⁵ Déjà en 2016, un guide interministériel s'intitulait : « *Promouvoir la laïcité comme facteur de prévention des dérives radicales* ».

⁶⁶ CE, 21 déc. 2007, n° 297355, n°297355, *Naïmi*.

⁶⁷ F. DIEU, « La pratique religieuse peut-elle être un obstacle à l'acquisition de la nationalité française ? Des rapports conflictuels entre l'Islam et la République » : *Annuaire Droit et religions*, 2009-2010, p. 345.

⁶⁸ F. Dieu, « Ordre public et les religions : ordre public, ordre laïc ? » *Revue du droit des religions*, N°9, 2020, p. 15.

⁶⁹ C'est-à-dire un socle de valeurs partagées par la grande majorité

⁷⁰ C'est-à-dire un ordre républicain

effectivement ou potentiellement violente et contraire aux principes fondamentaux de la République »⁷¹. En bref, cela revient à se poser la question suivante : « s’agit-il de prévenir les troubles à l’ordre public ou de limiter les comportements susceptibles de menacer l’ordre social, entendu comme l’ensemble des valeurs qui sous-tendent le « vivre-ensemble » ? »⁷².

Bien qu’il nous semble souhaitable d’envisager une composante immatérielle à l’ordre public rattachée à la défense et la protection des droits constitutionnels et conventionnels, elle ne devrait pas être fondée sur des « valeurs » dont le contenu exact est incertain. De plus il nous apparaît que la seconde approche est dangereuse pour la juste compréhension de la notion de laïcité elle-même. En brouillant les pistes entre ce qui relève de l’ordre public matériel et immatériel, la laïcité risque de paraître « comme une arme antireligieuse alors qu’elle n’est est qu’une arme antithéocratique »⁷³.

Section 3 : La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

La loi confortant les principes républicains touche à des matières variées telles que le droit des personnes, les contenus illicites en ligne, le service public, l’éducation, le régime des cultes et la liberté d’association. Dans le cadre de cette section, nous exposerons ce que la loi du 24 août 2021 modifie concernant l’organisation des cultes et les engagements auxquels devront désormais répondre les associations pour que leur soit octroyée une subvention.

En 2021, le régime des cultes a été revu alors que « les associations qui assurent l’exercice public du culte et les lieux de culte qu’elles gèrent sont le théâtre de tensions et de dérives qui mettent en péril la sauvegarde de l’ordre public »⁷⁴. La loi de 2021 tente d’apporter des réponses à une situation, à savoir que des lieux de cultes ont pu être le relais de discours allant à l’encontre des valeurs de la République et de la paix civile. Si la loi ne lutte pas directement contre le terrorisme, elle se situe néanmoins sur le terrain de la prévention, car le séparatisme religieux est présenté comme le terreau potentiel du passage à l’acte violent⁷⁵.

⁷¹ V. VALENTIN, « Ordre public et radicalisation religieuse » *in* La radicalisation religieuse saisie par le droit, Varenne, Institut Universitaire de Varenne, p. 62.

⁷² O. BUF-XAN (DIR.), « Introduction générale » *in* la radicalisation religieuse saisie par le droit, Varenne, Institut de Varenne, p. 21.

⁷³ V. VALENTIN, *op. cit.*, p. 63.

⁷⁴ Étude d’impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, p. 273.

⁷⁵ Étude d’impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, p. 9.

Cependant, d'après le Conseil d'État, le projet de loi confortant les principes républicains comporte des « mesures réformant substantiellement le régime de l'exercice public du culte et la police des cultes organisés par la loi de 1905 »⁷⁶.

Le Conseil d'État a par ailleurs formulé une réserve générale dans son avis constatant « que le projet conduit à imposer des contraintes importantes à une majorité d'associations cultuelles ou à objet mixte de toutes confessions dont les agissements, de même que le comportement des ministres du culte et des fidèles, sont dans leur grande majorité respectueux des règles communes »⁷⁷. Il a été souligné que « les substantielles modifications apportées (à la loi de 1905) laissent l'impression d'une "utilisation" de cette loi comme outil de lutte contre la radicalisation islamique, allant à l'encontre de sa philosophie libérale » et que, concernant la loi de 1907, « la loi de 2021 substitue une nouvelle fois la logique contraignante à la logique libérale initiale »⁷⁸.

Enfin, il s'interroge sur la « capacité de la réforme à atteindre tous ses buts, au regard des comportements de certains courants religieux qui tendent à échapper aux cadres institutionnels »⁷⁹.

§1 : Modification de la loi de 1905

Le principe fondamental de l'article 19 de la loi de 1905 qui prévoit que « les associations cultuelles ont exclusivement pour objet l'exercice d'un culte » est inchangé. À ce principe, la nouvelle rédaction de l'article se poursuit de : « *Elles ne doivent, ni par leur objet statutaire, ni par leurs activités effectives, porter atteinte à l'ordre public* »⁸⁰. On comprend que le respect de l'ordre public jouera un rôle important dans l'exercice du contrôle des associations cultuelles.

Le changement le plus notable est la modification de l'alinéa 4 de l'article 19 qui réserve à l'association le soin de recruter les ministres du culte. L'objectif poursuivi tel qu'annoncé dans l'étude d'impact de la loi est d'empêcher qu'une autorité extérieure ou une minorité de

⁷⁶ CE, avis, 3 déc. 2020, no 401549, projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, p. 3.

⁷⁷ CE, avis, 3 déc. 2020, no 401549, projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, p. 35.

⁷⁸ A. Fornerod, « La loi confortant le respect des principes de la République, entre continuité et rupture », *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n°2, 2021, p. 475 et 481, cité par G. GONZALEZ ET P. GONI, *op. cit.*, p. 61.

⁷⁹ CE, avis, 3 déc. 2020, n°401549, projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, p. 35.

⁸⁰ Loi de 1905 précitée, art. 19, modifié par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021.

personnes prenant le contrôle de l'association ne puisse désigner un ministre de culte⁸¹. Notons que cette disposition ne s'applique pas aux associations diocésaines⁸².

Ensuite, l'article 19-1 établit un nouveau dispositif et impose un régime de déclaration conditionnant le bénéfice des avantages destinés aux associations culturelles⁸³. Si une association ayant pour objet l'exercice d'un culte ne fait pas de déclaration quant à sa qualité culturelle, elle ne sera pas considérée comme une association culturelle⁸⁴.

Concrètement, une association culturelle devra au moment de sa formation envoyer une déclaration au représentant de l'État qui pourra, dans les deux mois suivants la déclaration s'y opposer et interdire au déclarant le bénéfice des avantages fiscaux⁸⁵ attachés à ce statut. Pour refuser l'octroi du statut, les autorités administratives devront constater que l'association ne remplit pas les conditions prévues aux articles 18 et 19 de la loi de 1905 concernant la nomination des ministres des cultes ou pour un motif d'ordre public. En l'absence d'opposition, le statut est acquis pour une période de 5 ans, renouvelable par une nouvelle déclaration.

Si l'association s'écarte des conditions requises dans les 5 années suivant la déclaration, le préfet pourra lui retirer les avantages culturels. Cette nouvelle procédure déclaratoire a le mérite d'apporter plus de sécurité juridique aux associations qui sauront d'emblée si elles peuvent bénéficier des avantages accordés par le statut⁸⁶.

§2 : Modification de la loi de 1907

La loi exprime clairement la volonté « d'assujettir les associations simplement déclarées ayant un objet en tout ou partie culturel, dites associations "mixtes", aux obligations essentielles imposées aux associations culturelles »⁸⁷. Les associations à objet mixte devront respecter la plupart des obligations actuelles et nouvelles imposées aux associations culturelles⁸⁸.

⁸¹ P. DELVOLVÉ « Les cultes », *op. cit.*, p.861.

⁸² P. DELVOLVÉ, « Les cultes » *op. cit.*, p.864..

⁸³ Loi de 1905 précitée, art. 19-1, modifié par la loi n°2021-1109 du 24 août 2021.

⁸⁴ Cette déclaration est sans préjudice de la déclaration prévue à l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

⁸⁵ Les avantages auxquels il est fait référence avaient été notamment rappelés par le Conseil d'État dans son avis du 3 décembre : capacité de recevoir librement des dons et legs, possibilité de faire bénéficier les donateurs de réductions d'impôt (CGI, art. 200 et 238 *bis*) ; exonération de taxes foncières pour les édifices du culte (CGI, art. 1382°) ; possibilité de conclure des baux emphytéotiques avec les collectivités territoriales (CGCT, art. L. 1311-2) ; possibilité d'obtenir des communes et des départements la garantie de certains emprunts (CGCT, art. L. 2252-4 et L. 3231-5).

⁸⁶G. GONZALEZ et P. GONI, *op. cit.*, p. 63 et 64.

⁸⁷ Loi de 1907 précitée, art. 4-1 et 4-2 ajoutés par la loi n°2021-1109 du 24 août 2021.

⁸⁸ Le Conseil d'Etat indique dans son avis de 2020

Concernant le culte catholique organisé en associations diocésaines, il devra respecter la plupart des contraintes de la loi de 1905 bien que ces associations diocésaines ne sont pas régies par la loi de 1905. L'organisation du culte catholique en associations diocésaines n'est pas menacée, mais la loi leur impose désormais les mêmes obligations qu'aux autres.

L'organisation du culte musulman, davantage organisé par la loi de 1901 que celle de 1905, est remise en question par la nouvelle loi qui affiche la volonté d'aligner le régime des différentes associations ayant un objet culturel. Par l'objectif d'intégrer le culte musulman dans le cadre de la loi de 1905 le gouvernement et le législateur tentent de contrer le pouvoir des fédérations qui sont pour la plupart sous la tutelle d'États étrangers. Une meilleure organisation du culte musulman devrait le mener à former différentes associations culturelles et une union d'associations culturelles à l'instar des cultes catholiques, protestants et juifs⁸⁹.

La doctrine a émis l'idée de soumettre les associations qui avaient pour objet de façon exclusive ou partielle l'exercice public d'un culte au statut d'association culturelle de la loi de 1905. Le cas échéant, rien n'empêcherait ces associations de former d'autres associations soumises à la loi de 1901 concernant leurs autres activités⁹⁰. C'est également ce que soulève le Conseil d'État dans son avis : « il est toujours loisible aux responsables d'une association mixte, s'ils estiment que leur caractère partiellement culturel entraîne des contraintes trop lourdes pesant sur l'ensemble de leurs activités, de modifier l'objet de l'association pour n'y conserver que les activités non culturelles et de confier l'organisation du culte à une association régie par la loi du 9 décembre 1905 »⁹¹.

On observe que l'État français reprend les mêmes outils que ceux qu'il avait employés à l'encontre du culte catholique en 1905. En les réadaptant, c'est cette fois le culte musulman qui est visé. Il est difficile de percevoir dans la complexité de ce système la réalisation des objectifs fixés par le législateur de lutter contre « le séparatisme ». Comme le disait bien le Conseil d'État, les courants religieux fondamentalistes visés par la loi « échappent aux cadres institutionnels ».

⁸⁹ G. GONZALEZ ET P. GONI, *op. cit.*, p. 66.

⁹⁰ P. DELVOLVÉ, « Les cultes », *op. cit.*, p.870.

⁹¹ CE, *avis*, 3 déc. 2020, no 401549, projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, p. 43.

§3 : Le Contrat d'engagement républicain

En raison de l'intérêt social que représente le tissu associatif au sein d'une société, les pouvoirs publics ont accru les aides et subventions à partir de la fin du XX siècle. Il appartient à ces mêmes autorités d'éviter que les aides ne se retournent contre l'intérêt général. La loi du 24 août 2021 tente de corriger les conditions et contrôles du financement public des associations afin d'empêcher que de l'argent ne soit employé de manière socialement nuisible⁹².

Les associations cultuelles ne peuvent être déclarées d'utilité publique puisque les cultes ne peuvent recevoir de subvention. Il en va de même pour les associations cultuelles mixtes. Néanmoins, les associations d'inspiration confessionnelle et qui ne sont pas chargées de l'exercice public d'un culte peuvent être reconnues d'utilité publique. C'est le cas notamment du Secours Catholique, organisé selon la loi de 1901 et reconnu d'utilité publique en raison de l'aide apportée aux plus démunis.

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations indique que l'octroi d'un agrément est soumis à trois conditions : la poursuite d'un objet d'intérêt général, un fonctionnement démocratique et une transparence financière. La loi de 2021 introduit une nouvelle exigence : le respect des principes du contrat d'engagement républicain. Plus précisément, les associations s'engagent :

« 1° À respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;
2° À ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;
3° À s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public »⁹³.

L'utilisation de cette nouvelle disposition vise à encadrer les subventions accordées aux associations. Toute demande de subvention sera désormais conditionnée à l'engagement de respecter les principes républicains. De plus, les collectivités qui auront accordé une subvention à une association s'éloignant de ses engagements seront dans l'obligation de la retirer et les associations devront restituer les sommes versées. Avant la loi de 2021, ce n'était qu'une faculté⁹⁴.

⁹² J. MORANGE, *op. cit.*, p. 824.

⁹³ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 10-1 inséré par la loi n°2021-1109 du 24 août 2021.

⁹⁴ E. Forey, « Le contrat d'engagement républicain : quels changements pour les associations ? » *Revue du droit des religions*, N°13, 2022, p.47.

Ces principes dits républicains n'ont pour autant, hormis la laïcité rien de spécifiquement français ou républicain. On retrouve en effet au sein des monarchies libérales les mêmes convictions eu égard des principes de liberté, d'égalité, et du principe de dignité humaine.

Le contrat d'engagement républicain ne vise pas à étendre l'application du principe de laïcité au-delà de de l'administration et des services publics. Cette précision peut rassurer les associations d'inspiration confessionnelle, qui sans devoir *adhérer* à ces principes s'engagent à ne pas les remettre en cause. Ainsi, on peut lire dans les travaux préparatoires que « la laïcité s'impose à l'État et lui impose notamment la neutralité. En revanche, elle ne s'impose pas à nous, qui pouvons avoir nos propres opinions en tant que personnes. Pour autant, effectivement, la République est laïque. C'est pourquoi nous proposons [...] d'imposer aux associations de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République, sans leur imposer évidemment d'être laïques elles-mêmes ». Remarquons que ces principes dits républicains n'ont pour autant, hormis la laïcité rien de spécifiquement français ou républicain. On retrouve en effet au sein des monarchies libérales les mêmes convictions eu égard des principes de liberté, d'égalité, et du principe de dignité humaine.

De manière générale, toutes associations, quelle qu'elle soit est tenue de respecter les institutions démocratiques et libérales, les droits de l'homme et l'ordre public. Si ce n'est pas le cas, la subvention, qui ne constitue pas un « droit » peut, voire doit, ne pas être accordée ou ne pas être renouvelée. le Conseil d'État rappelle lui-même que « suivant une jurisprudence constante, les collectivités publiques ne peuvent légalement subventionner que des actes présentant un intérêt public ». Or, « cette condition n'est pas remplie si l'action de l'association est incompatible avec des principes fondamentaux de l'ordre juridique ou même des valeurs essentielles de la société, tels que ceux que le contrat d'engagement républicain a pour objet de rappeler »⁹⁵. Les autorités publiques disposent, en tous les cas, d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'octroi des subventions.

Section 4 : Le régime général relatif à la dissolution administrative des associations et groupements de faits

La liberté d'association est un principe constitutionnel, reconnu en 1974 par le Conseil constitutionnel et faisant l'objet d'une protection particulière⁹⁶. Néanmoins, comme toutes

⁹⁵ CE, *avis*, 3 déc. 2020, no 401549, projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, p. 11.

⁹⁶ Cons. Const., 16 juillet 1971, n° 71-44 DC.

libertés, elle peut faire état de restrictions. Le cadre juridique permet la dissolution d'associations par les autorités judiciaires⁹⁷ ou administratives. Par voie administrative, il faut distinguer les dissolutions qui peuvent s'opérer dans le cadre de l'état d'urgence⁹⁸ et dans le cadre du droit commun. Nous nous contenterons d'exposer le régime de droit commun.

Le régime général de droit commun de dissolution administrative résulte de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées. En réaction aux événements du 6 février 1934, la loi dote les autorités administratives d'une base légale afin de dissoudre les associations à l'origine de troubles graves à l'ordre public. Les motifs de dissolution ont été progressivement enrichis puis intégrés au Code de la sécurité intérieure en 2012 (ci-après CSI)⁹⁹. Actuellement, la dissolution administrative peut être prononcée par décret en conseil des ministres lorsque ses agissements entrent dans l'un des 7 motifs de dissolution prévus à l'article L. 212-1 CSI. Un décret de dissolution peut être motivé par un ou plusieurs fondements de l'article¹⁰⁰.

La dissolution prévue par l'article L.212-1 du CSI « est une mesure de police administrative qui, à ce titre, a pour objet la protection de l'ordre public en prévenant ou en mettant fin à des troubles à l'ordre public causés par les associations et dont l'activité rentre dans l'un des 7 motifs de dissolutions »¹⁰¹.

Une procédure contradictoire et préalable à la dissolution est prévue par application de l'article 121-1 du Code des relations entre le public et l'administration (ci-après CRPA). Cette disposition est applicable hormis les cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ou lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales. Par exemple, le *Collectif Ckeikh Yassine* a été dissous sans procédure contradictoire préalable, en raison de l'urgence et du fait que ce groupe était directement associé à la diffusion sur les médias sociaux de publications appelant à des actions de rétorsion et qu'il était susceptible d'avoir facilité l'acte de terrorisme commis le 16 octobre 2020¹⁰².

⁹⁷ En application des dispositions de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ; sur le fondement de l'article 1er de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales modifié par ordonnance n°2019-964 du 18 septembre 2019 ; en tant que sanction pénale, sur le fondement des dispositions de l'article 131-39 du code pénal.

⁹⁸ Art. 6-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, modifié par la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016.

⁹⁹ Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

¹⁰⁰ Étude d'impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, p. 88 et 89.

¹⁰¹ Étude d'impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, p. 89.

¹⁰² Décret du 21 octobre 2020 portant dissolution d'un groupement de fait.

Afin de garantir une juste conciliation entre prévention et répression des troubles à l'ordre public la dissolution administrative doit être motivée en mettant en avant « la dangerosité particulière pour l'ordre et la sécurité publique, des activités du groupement ou de l'association »¹⁰³. La mesure doit aussi pouvoir être justifiée à l'aune du contrôle de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité¹⁰⁴. Une dissolution administrative peut être contestée devant le Conseil d'État tant en procédure de référé, notamment en référé-liberté¹⁰⁵ s'agissant de l'atteinte à la liberté fondamentale d'association, qu'en recours en annulation.

Section 5 : La dissolution des associations à caractère terroriste

Pour prévenir du terrorisme, trois fondements ont pu être utilisés pour justifier la dissolution des associations, c'est-à-dire les 3°, 6° et 7° de l'article L.212-1, §1^{er} du CSI.

Premièrement, ont pu être dissoutes les associations ou groupements de fait « dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement. », sur fondement de l'article L.212-1, §1^{er} du CSI. La formulation a donné lieu à de nombreuses interprétations. Elle visait à l'origine des groupements ayant l'intention d'instaurer par la force une monarchie puis a progressivement été utilisée à l'encontre de groupes ayant pour but de substituer un régime autoritaire, fut-il formellement républicain, à la République démocratique et libérale¹⁰⁶. Par exemple, le pouvoir exécutif a estimé que la forme républicaine du gouvernement était menacée par le groupement de faits *Forsane Alizza*, car en « appelant à l'instauration du califat et à l'application de la charia en France » à l'occasion de manifestations publiques, il remettait « en cause le régime démocratique et les principes fondamentaux de la République que sont la laïcité et le respect de la liberté individuelle »¹⁰⁷.

Les deux seconds se réfèrent respectivement à la provocation ou la contribution par des actes à la discrimination, à la haine ou à la violence (6°) et/ou au terrorisme (7°).

Lorsque la provocation à la commission d'actes de terrorisme est invoquée (7°) en plus de l'incitation à la haine, à la discrimination ou à la violence (6°), le juge administratif retient parfois son jugement au seul examen du 6°. Ainsi, *l'Association des musulmans de Lagny-sur-*

¹⁰³ Étude d'impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, p. 91.

¹⁰⁴ CE, avis, 3 déc. 2020, no 401549, projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, p. 15.

¹⁰⁵ Art. L.521-2 du Code de justice administrative.

¹⁰⁶ J. MORANGE, op. cit., p. 831.

¹⁰⁷ Décret n°2012-292 du 1^{er} mars 2012, portant dissolution d'un groupement de fait.

Marne a été dissoute sur le fondement du 6° uniquement¹⁰⁸. En l'espèce, l'association avait contribué avec deux autres associations à la promotion du jihad armé, jusqu'à participer à des activités de recrutement et d'acheminement vers la zone irako-syrienne. *L'association Rahma de Torcy Marne-la-Vallée* a été dissoute sur le seul fondement 6° en raison d'un islamisme radical marqué par une hostilité à l'égard des chrétiens, juifs et chiites et incitants à rejeter certaines valeurs et lois de la République française¹⁰⁹. Par contre, l'*Association Fraternité musulmane Sanâbil (Les Epis)* a été dissoute sur les fondements 6° et 7°, car elle avait développé un important réseau en rapport avec l'islamisme et le terrorisme en milieu carcéral¹¹⁰. Plus récemment, le *Collectif Cheikh Yacine*¹¹¹, l'association *Barakacity*¹¹² et le *Collectif contre l'islamophobie en France*¹¹³ ont été dissous sur fondement des 6° et 7°. Ces dissolutions sont intervenues suite à l'attentat du 16 octobre 2020.

Section 6 : La constitutionnalité de l'article L212-1 du Code de la sécurité intérieure

Le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la conformité de la loi du 10 janvier 1936, que ce soit à l'occasion du contrôle de constitutionnalité des différentes lois ayant modifié la loi ou à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité¹¹⁴.

Toutefois, dans le cadre d'un recours organisé à l'occasion d'une dissolution d'association, le Conseil d'État a confirmé la constitutionnalité de la mesure de dissolution. Après avoir constaté le caractère réglementaire de la mesure, le juge a estimé que le Gouvernement avait opéré à « la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré » et, qu'ainsi, « les dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure ne portent pas une atteinte excessive au principe de la liberté d'association »¹¹⁵.

¹⁰⁸ CE, 26 juillet 2016, n°401379, *Association des musulmans de Lagny-sur-Marne*.

¹⁰⁹ CE, 23 décembre 2016, n°406012, *Association Fraternité musulmane Sanâbil (Les Epis)*.

¹¹⁰ CE, 26 janvier 2018, n°421312, *Association Rahma de Torcy Marne-la-Vallée*.

¹¹¹ Décret du 21 octobre 2020 portant dissolution d'un groupement de fait.

¹¹² Décret du 28 octobre 2020 portant dissolution d'une association.

¹¹³ Décret du 2 décembre 2020 portant dissolution d'un groupement de fait

¹¹⁴ Étude d'impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, p. 93.

¹¹⁵ CE, 30 juillet 2014, n° 370306, *Association « Envie de rêver » et autres*, §6.

Chapitre 2 : Le contrôle opéré par la Cour européenne des droits de l'homme sur les dissolutions des associations et groupements de fait

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté de réunion et d'association. Néanmoins, la Cour admet la restriction à la liberté de réunion et d'association par le biais, entre autres, de la dissolution d'association¹¹⁶. Afin de justifier une mesure préventive de dissolution, trois éléments doivent être réunis, à savoir une base légale (Section 1), un but légitime (Section 2) et un besoin nécessaire dans une société démocratique (Section 3). Finalement, nous analyserons *L'arrêt Ayoub contre France* du 8 octobre 2020 (Section 4).

Section 1 : Base légale

Pour qu'une mesure soit considérée comme étant prévue par la loi, il faut que la mesure litigieuse ait une base en droit interne, mais aussi qu'elle soit accessible au justiciable et prévisible dans ses effets¹¹⁷. La Cour considère qu'une norme est prévisible lorsqu'elle est « rédigée avec assez de précision pour permettre à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite »¹¹⁸. Par exemple, la Cour a considéré que la définition trop large donnée à notion d' « activités extrémistes » en droit interne combiné à l'absence de garanties judiciaires ne pouvait justifier la dissolution forcée des organisations religieuses de témoins de Jéhovah, car elle ne reposait pas sur une base légale suffisante¹¹⁹.

Section 2 : But légitime

La Convention prévoit expressément en son article 11, §2 les motifs possibles de dissolution. Une mesure sera justifiée si elle poursuit un but légitime de protection de la sécurité nationale, de défense de l'ordre et la prévention des crimes, de la protection de la santé ou de la morale ou la protection des droits et libertés d'autrui. Ces exceptions sont strictement « limitatives » et leur définition « nécessairement restrictive ».

La jurisprudence de la Cour distingue ainsi les groupements pacifiques des groupements violents. Les premiers ne peuvent en aucun cas être dissous. Les seconds quant à eux peuvent être dissous même sans recours effectif à la force¹²⁰. Par exemple, « la seule intention de recourir à la force dans le discours politique des dirigeants, voire seulement l'absence de

¹¹⁶ Cour eur. D.H. (gde. ch.), *arrêt Refah Partisi et autres c. Turquie*, 13 février 2003.

¹¹⁷ Cour eur. D.H. (gde. ch.), *arrêt Kudrevičius et autres c. Lituanie*, 15 octobre 2015, §108 à 110.

¹¹⁸ Cour eur. D.H., *arrêt N.F. c. Italie*, 2 août 2001, § 26 et 29.

¹¹⁹ Cour eur. D.H., *arrêt Taganrog LRO et autres c. Russie*, 7 juillet 2022, § 159 et 242.

¹²⁰ J. MORANGE, *op. cit.*, p. 831.

désolidarisation des dirigeants vis-à-vis de certains cadres lorsqu'un tel discours est prononcé par ces derniers ont été sanctionnés »¹²¹.

Section 3 : Nécessaire dans une société démocratique

Dans son contrôle, la Cour vérifie que la condition de nécessité répond à un « besoin social impérieux » et qu'elle est proportionnée au but légitime recherché. Les ingérences à la liberté d'association appellent à une « interprétation stricte et seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à cette liberté ». C'est aux autorités nationales qu'il revient en premier lieu d'évaluer le risque d'une atteinte à un « besoin social impérieux ». Sur ce point, la Cour ne se substitue pas aux autorités nationales dans leur marge d'appréciation, mais vérifie que les décisions rendues ont été prises en respect de la Convention. La dissolution sera « proportionnée au but légitime poursuivi » si les éléments visant à démontrer la réalité et la gravité de la menace que représente l'association apparaissent « pertinents et suffisants »¹²².

§1. Étendue de contrôle

L'étendu du contrôle dépend du type d'association en cause et de la nature de ses activités. Ainsi la Cour laisse une marge d'appréciation plus restreinte aux autorités nationales lorsqu'il s'agit de dissoudre un parti politique ; étant donné l'importance que revêt le pluralisme dans une société démocratique. Mais lorsqu'il y a incitation à l'usage de la violence à l'égard d'un individu, d'un représentant de l'État ou d'une partie de la population, les autorités nationales bénéficient d'une marge d'appréciation plus large dans leur examen de la nécessité d'une ingérence¹²³.

a) Marge d'appréciation plus restreinte pour les associations à vocation politique

Concernant les associations à vocation politique, la Cour exerce un contrôle plus rigoureux de la condition de nécessité. Pour effectuer son contrôle, la Cour a dégagé trois questions éclairantes : « i) existe-t-il des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie est suffisamment proche ? ii) les actes et discours de ses dirigeants pris en considération dans le cadre de l'affaire sont-ils imputables à l'ensemble du parti politique en question ? et iii) les actes et les discours imputables au parti politique constituent-ils un tout qui donne une image

¹²¹ Cour. eur. D.H. (gde ch.), *arrêt Refah Partisi et autres c. Turquie*, 13 février 2003, § 131.

¹²² Cour eur. D.H. (gde. ch.), *arrêt Gorzelik et autres c. Pologne*, 17 février 2004, § 95 et 96.

¹²³ Cour eur. D.H., *arrêt Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, 27 octobre 2016, §84.

nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti et qui serait en contradiction avec la conception d'une « société démocratique » ? ».¹²⁴

Un des arrêts notoires en la matière est l'arrêt *Refah Partisi et autres contre Turquie*. Dans cette affaire, les actes et les discours des membres et dirigeants du Refah révélaient un projet politique visant à instaurer un régime fondé sur la charia. Mais surtout, le Refah n'excluait pas le recours à la force afin de mettre en œuvre sa politique. Estimant que ces projets étaient en contradiction avec la conception de la « société démocratique » la Cour a pu considérer la décision de la Cour constitutionnelle comme raisonnable et répondant à un « besoin social impérieux »¹²⁵.

Finalement, un parti politique dont les dirigeants encouragent l'usage de la violence, présentent un projet politique en violation des principes démocratiques, ou visent à détruire la démocratie tout en ignorant les droits et libertés reconnus par la Convention, ne peut revendiquer la protection de cette dernière contre les sanctions imposées pour de tels motifs¹²⁶.

b) Marge d'appréciation plus large pour les associations politico-religieuses voulant instaurer un régime politique reposant sur la charia

À plusieurs reprises, la Cour s'est prononcée sur l'incompatibilité d'un régime politique reposant sur la charia et le respect des droits reconnus par la Convention¹²⁷. Selon elle, « il est difficile à la fois de se déclarer respectueux de la démocratie et des droits de l'homme et de soutenir un régime fondé sur la charia, qui se démarque nettement des valeurs de la Convention » pour conclure qu'« une fondation dont l'action a pour but véritable l'instauration de la charia dans un État partie à la Convention peut difficilement passer pour une association conforme à l'idéal démocratique sous-jacent à l'ensemble de la Convention »¹²⁸.

Ainsi, la considération selon laquelle une association vise effectivement à instaurer la charia accorde à l'État contractant une latitude plus étendue pour évaluer l'opportunité de prendre une mesure de dissolution. En effet, dans de tels cas, la Cour semble appliquer des critères plus souples lors de l'évaluation des conditions justifiant une dissolution en vertu de l'article 11¹²⁹.

¹²⁴ Guide sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour le 31 août 2022, p. 34.

¹²⁵ Cour. eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Refah Partisi et autres c. Turquie*, 13 février 2003, § 132.

¹²⁶ Guide sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour le 31 août 2022, p. 34.

¹²⁷ F. XAVIER, « Un régime fondé sur la charia peut-il être compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme ? », *Journal des droits de l'homme*, n°1, 2020, p. 8.

¹²⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Fondation Zehra et autres c. Turquie*, 10 juillet 2018, § 61 et 62.

¹²⁹ F. XAVIER, « Un régime fondé ... », op. cit., p. 15.

Il est également possible que la Cour soit amenée à exercer un contrôle de conventionnalité en combinant un ou plusieurs articles de la Convention avec l'article 11. Ainsi, lorsqu'une association revêt un caractère religieux, la cour combine les articles 9 et 11 de la Convention. Par exemple, dans son arrêt *Kasymakhunov et Saybatalov contre Russie*, la Cour a dû se prononcer sur les condamnations pénales à l'égard de deux membres d'une « organisation islamique internationale ». Cette organisation avait pour projet politique de remplacer les différents gouvernements où elle était implantée par un État islamique sous la forme d'un Califat, c'est-à-dire un régime juridique fondé sur la sharia. Selon la Cour, l'association ne visait pas uniquement à promouvoir un culte religieux et l'observation, dans la vie privée, des exigences de l'islam. Les activités de l'association s'étendaient au-delà de la sphère de la conscience individuelle et concernaient l'organisation et le fonctionnement de la société dans son ensemble¹³⁰. Partant, la Cour n'a pas retenu les violations alléguées à la Convention.

§2 : La gravité de l'ingérence et le critère de proportionnalité

Le degré d'ingérence doit être examiné non pas de manière abstraite, mais au vu des circonstances de l'espèce.

Les États demeurent libres de prendre des mesures préventives pour protéger la démocratie face à des associations, de nature politique ou non, qui menacent de manière suffisamment imminente les droits d'autrui et risquent d'ébranler les valeurs fondamentales sur lesquelles se fonde une société démocratique¹³¹. Mais pour qu'une dissolution puisse être considérée comme proportionnée, les autorités sont tenues de prouver qu'aucune autre mesure moins intrusive sur le droit à la liberté d'association n'est possible pour atteindre le même but¹³².

Section 4 : L'arrêt Ayoub contre France du 8 octobre 2020

L'usage de la force est également une condition requise par l'article L212-1 du CSI, ce qui rejoint la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, comme il a été exposé, il doit exister un véritable contrôle de proportionnalité pour justifier une mesure de dissolution. C'est sur ce point que la disposition du CSI en France aurait pu ne pas être conforme à la Convention puisqu'elle permet uniquement de dissoudre une association sans autre alternative. Pour autant, dans l'arrêt *Ayoub contre France*, à propos de dissolutions

¹³⁰ Cour eur. D.H., arrêt *Kasymakhunov et Saybatalov c. Russie*, 14 mars 2013, §112.

¹³¹ Cour eur. D.H., arrêt *Herri Batasuna c. Espagne*, 30 juin 2008, §81.

¹³² Cour. eur. D.H., arrêt *Vona c. Hongrie*, 9 juillet 2013, §57.

d'associations se revendiquant de la mouvance d'extrême droite, la législation française a reçu le soutien de la Cour.

S'agissant des associations *Œuvre Française* et *Jeunesses nationalistes*, leur requête a été jugée constitutive d'un abus de droit au sens de l'article 17 de la Convention et donc irrecevable. Et à propos des associations *Troisième Voie* et *Jeunesses nationalistes révolutionnaires*, leur requête a été jugée recevable, mais rejetée au fond. La mesure de dissolution a été justifiée au nom d'un besoin social impérieux, notamment au regard de la mort d'un jeune militant antifasciste, Clément Maric.

La Cour, comme à son habitude, tient compte du contexte national, ici violent, pour établir que la mesure répondait à un besoin social impérieux. S'agissant d'une association à vocation politique, la Cour exerce un examen plus rigoureux de la nécessité. Elle insiste sur le fait que ce n'est pas tant l'idéologie du groupement qui importe, mais la violence des faits ayant menés à la mort de Clément Maric et les agissements passés de son service d'ordre qui ont conduit les autorités nationales à penser que l'association constituait une menace pour l'ordre public¹³³. C'est dans ce contexte que la mesure de dissolution répondait bien à un besoin social impérieux¹³⁴.

Sur la question de la proportionnalité, la Cour admet que la dissolution est une mesure « ultime » et « radicale »¹³⁵ et que le gouvernement ne disposait pas de solution intermédiaire, mais que cette mesure a été prise « au terme d'un examen très minutieux des faits opéré d'abord par les autorités exécutives et avalisées ensuite, de manière tout aussi précise, par le Conseil d'État »¹³⁶. Ainsi, bien que le Conseil d'État n'ait pas expressément développé sa motivation sur la proportionnalité de la mesure litigieuse, il ressort du dossier qu'il a examiné la mesure litigieuse au regard de la liberté d'association et de la gravité des troubles à l'ordre public, justifiant la mesure de dissolution¹³⁷.

Par conséquent, la Cour conclut sans ambiguïté que les mesures prises à l'encontre de ces associations qui ont pour but de détruire « les idéaux et valeurs d'une société

¹³³ Cour eur. D.H., arrêt *Ayoub et autres c. France*, 8 octobre 2020, §110

¹³⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Ayoub et autres c. France*, 8 octobre 2020, §117

¹³⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Ayoub et autres c. France*, 8 octobre 2020, §118 et 119

¹³⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Ayoub et autres c. France*, 8 octobre 2020, §120

¹³⁷ Cour eur. D.H., arrêt *Ayoub et autres c. France*, 8 octobre 2020, §120.

démocratique » sont la marque d'une démocratie « apte à se défendre dans un contexte de persistance et de renforcement du racisme et de l'intolérance en France et en Europe »¹³⁸.

On remarque que le juge européen se réfère largement au juge national dans sa décision. La Cour se contente d'opérer à un contrôle du contrôle et estime que l'absence de motivation expresse du Conseil d'État sur la proportionnalité de la mesure litigieuse n'empêche pas qu'un contrôle acceptable ait été opéré, justifiant la condition de proportionnalité au regard de l'objectif poursuivi¹³⁹.

Titre III : L'État belge et les religions dans la prévention du terrorisme

Chapitre 1 : Le régime des cultes en Belgique

Lors de l'indépendance de la Belgique en 1830 et suite à l'abolition du Concordat le catholicisme a perdu son statut de religion d'État, contraire à l'article 21 de la Constitution belge. L'alliance des catholiques et libéraux déboucha sur une constitution considérée comme particulièrement progressiste, caractérisée par la liberté de culte¹⁴⁰, de la presse¹⁴¹ et de l'enseignement¹⁴².

Les mouvements anticléricaux du XIX siècle ne parviendront pas à instaurer un régime de séparation stricte comme en France. Il en résulte que la laïcité n'a pas le même sens et contenu qu'en France. En Belgique, la laïcité demeure une composante idéologique de la société, au même titre que les différentes confessions¹⁴³.

Ainsi, les rapports entre l'État et les religions ne sont pas les mêmes qu'en France. La Constitution belge encadre les relations entre les religions et l'État, par le biais notamment de la reconnaissance et du financement des cultes. Toutefois, des critères de reconnaissance des cultes transparents et objectifs peinent à voir le jour au niveau fédéral. Aussi, depuis la régionalisation du temporel des cultes, les Régions sont appelées à jouer un rôle croissant au sein des communautés religieuses locales.

Dans ce chapitre, nous commencerons par évoquer les dispositions constitutionnelles relatives aux libertés religieuses (Section 1). Ensuite, la reconnaissance des six cultes, leurs critères et

¹³⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Ayoub et autres c. France*, 8 octobre 2020, § 138.

¹³⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Ayoub et autres c. France*, 8 octobre 2020, §89.

¹⁴⁰ Const. art. 19.

¹⁴¹ Const. art. 25.

¹⁴² Const. art. 24.

¹⁴³ Les documents de travail du Sénat, « Le financement des communautés religieuses », *série législation comparée*, n° LC93, 2001, p. 19.

leur représentation seront explicités (section 2). Enfin, nous détaillerons les compétences fédérales et régionales en cette matière ainsi que la reconnaissance de ces communautés religieuses dans les trois régions (Section 3).

Section 1 : Dispositions constitutionnelles caractérisant les relations entre les cultes et l'État

Depuis l'adoption de la Constitution belge en 1831, il existe quatre dispositions essentielles qui fondent et entourent les relations entre les cultes et l'État. Il s'agit des articles 19, 20, 21 et 181.

L'article 19 consacre le principe de la liberté des cultes et énonce : « La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ». L'article 19 protège la liberté liée à une croyance religieuse ainsi que son exercice et la liberté d'expression. En plus de protéger l'aspect individuel des croyances intimes, l'article 19 protège l'aspect collectif du culte¹⁴⁴. Un arrêt important de la Cour de cassation est venu préciser ce que vise la liberté des cultes, il s'agit du « droit pour chacun de croire et de professer sa foi religieuse, sans pouvoir être interdit, ni persécuté de ce chef, d'exercer son culte, sans que l'autorité civile puisse, par des considérations tirées de sa nature, de sa plus ou moins vérité, de sa plus ou moins basse organisation, le prohiber, soit en tout, soit en partie, ou y intervenir pour régler dans le sens qu'elle jugerait le mieux en rapport avec son but, l'adoration de la divinité, la conservation, la propagande de ses doctrines et la pratique de sa morale »¹⁴⁵.

Le corollaire de l'article 19 est l'article 20 qui consacre le principe de liberté négative de religion. La Constitution belge consacre donc la liberté de croire, mais aussi de ne pas croire, en ce compris la liberté de ne pas être forcé à rejoindre un culte ou de professer une doctrine particulière¹⁴⁶.

L'article 21 ensuite consacre le principe de l'autonomie organisationnelle des cultes. Antérieurement à l'indépendance de la Belgique, ni l'Ancien Régime ni la domination hollandaise ne reconnaissaient cette liberté aux cultes. De nombreux ecclésiastiques étaient alors nommés par l'Etat et aucune bulle ni expédition pontificale ne pouvait être communiquée

¹⁴⁴ S. WATTIER, « Entre sécurisation et retour du religieux : repenser les relations entre Etat et religions dans une Belgique paradoxale », *Etat et Religions*, C. ROMAINVILLE, M. VERDUSSEN, N. BONBLED, S. WATTIER. (DIR), Limal, Anthemis 2018, p. 20 et 21.

¹⁴⁵ Cass., 27 novembre 1834, *Pas.*, 1834, I, p. 330.

¹⁴⁶ S. WATTIER, *op. cit.*, p. 21.

sans autorisation préalable du gouvernement. Dans ce contexte, l'article 21 de la Constitution témoigne de la volonté du Constituant de protéger les cultes d'interférences étatiques¹⁴⁷.

L'article 181 consacre le financement public des cultes reconnus et des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues. Plus précisément, il s'agit des traitements et des pensions des ministres du culte et des délégués des organisations non confessionnelles. La lecture des travaux préparatoires nous apprend que c'est essentiellement le culte catholique qui était visé par le Constituant. Alors, 99% de la population était d'obédience catholique¹⁴⁸. Les cultes non reconnus quant à eux sont financés de manière indirecte, c'est-à-dire qu'ils bénéficient d'exonérations fiscales¹⁴⁹.

Ainsi, le droit belge protège *tous* les cultes, mais exerce une distinction parmi les cultes, en ne reconnaissant et en ne finançant que les cultes jugés « dignes » et « basés sur une religion sérieuse consistant dans une adoration intérieure et extérieure d'une Divinité »¹⁵⁰.

Le financement public des ministres des cultes se fonde sur une double justification : premièrement, le financement permet de compenser les confiscations et les nationalisations des biens du clergé subies par l'Église aux XVII et XVIIIème siècles et deuxièmement, le financement rémunère le « service social » rendu par les ministres des cultes à l'égard des individus¹⁵¹.

Dernièrement, l'article 24, §1^{er}, alinéa 4 de la Constitution permet le choix de l'enseignement d'une religion reconnue ou de la morale non confessionnelle¹⁵².

Alors que les deux premiers articles énoncés protègent tous les cultes et organisations non confessionnelles, les deux derniers interviennent en « cascade » c'est-à-dire qu'ils ne concernent que les cultes reconnus par l'article 181 de la Constitution. Il est donc primordial que le processus qui mène à la reconnaissance d'un culte soit le fruit d'une procédure transparente.

¹⁴⁷ S. WATTIER, *op. cit.*, p. 21 et 22.

¹⁴⁸ S. WATTIER, *op. cit.*, p. 22 et 23.

¹⁴⁹ Cour. eur. D.H., arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique*, 5 avril 2022, obs. S., WATTIER, p.271.

¹⁵⁰ G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée annotée au point de vue théorique et pratique de 1830 à 1894*, Liège, Ed. Jacques Godenne, 1894, p. 282, cité par S. WATTIER, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵¹ S. Wattier, *op. cit.*, p. 23.

¹⁵² S. Wattier, *op. cit.*, p. 25.

Pourtant, les critères établis n'ont jamais été formalisés par une loi. À ce propos, la Belgique a récemment été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation du principe d'égalité et de non-discrimination et violation de la liberté de religion¹⁵³.

Section 2 : Cultes reconnus et critères établissant la reconnaissance des cultes

En l'état actuel du droit belge, 6 cultes sont reconnus, à savoir le culte catholique, le culte protestant, le culte israélite, le culte anglican, le culte musulman et le culte orthodoxe.

Les cultes catholiques et protestants étaient déjà reconnus avant l'indépendance de la Belgique et ont vu leur législation maintenue dans la mesure où elle était conforme à la Constitution. Les cultes israélite et anglican ont obtenu la personnalité juridique en 1870, mais bénéficiaient du financement depuis 1831 et 1835. Quant aux cultes islamique et orthodoxe, ils ont été respectivement reconnus en 1974 et 1985.

Depuis la révision constitutionnelle de l'article 181 intervenue en 1993 à la suite de revendications égalitaires revendiquées par les organisations laïques, les organisations philosophiques non confessionnelles ont la possibilité de bénéficier du financement étatique¹⁵⁴. À ce jour, seule la « laïcité organisée » jouit de ce financement, et ce, depuis sa reconnaissance intervenue à l'occasion de l'adoption de la loi du 21 juin 2002¹⁵⁵. On notera que le Bouddhisme est en passe d'être reconnu sur le fondement de l'article 181, §2 de la Constitution.

L'absence de cadre légal concernant la reconnaissance des cultes a suscité à partir des années 1990 des réactions et questions au sein du monde politique. Le Ministre de la justice, en réponse à une question parlementaire a isolé cinq critères identifiés comme suit :

« (1) regrouper un nombre relativement élevé d'adhérents », à savoir « plusieurs dizaines de milliers » ; (2) être structuré de manière à identifier un organe représentatif pouvant représenter le culte dans ses rapports avec les autorités étatiques ; (3) être établi dans le pays depuis « une assez longue période » ; (4) présenter « un certain intérêt social » ; (5) n'avoir « aucune activité contraire à l'ordre public »¹⁵⁶

¹⁵³ Cour. eur. D.H., arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique*, 5 avril 2022, §55 et 56.

¹⁵⁴ Cour. eur. D.H., arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique*, 5 avril 2022, obs. S., Wattier, p.271 à 273.

¹⁵⁵ Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *M.B.*, 22 octobre 2002.

¹⁵⁶ Voy. question n°631 D'ALFONS BORGINON du 4 juillet 1997 sur les critères de reconnaissance légale d'un culte, Bull. Q.R., Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n° 49/095, p. 12970.

On observera que ces critères sont particulièrement flous. De plus, certains s'interrogent sur la pertinence de ces critères et de leur actualité. Ne faudrait-il pas contraindre la reconnaissance des cultes à un critère de respect des droits de l'homme et des principes démocratiques ?¹⁵⁷

Sections 3 : Les compétences fédérales et régionales en matière de culte

Depuis la régionalisation du temporel des cultes intervenue en 2001, le régime des cultes ne relève plus uniquement de la compétence de la collectivité fédérale. La régionalisation ne concerne toutefois pas les organisations philosophiques non confessionnelles qui demeurent exclusivement du ressort du législateur fédéral. Ainsi, l'État fédéral est compétent à propos de la reconnaissance d'un culte, pour le paiement des traitements des salaires de ses ministres et pour l'ensemble de la législation relative à la laïcité organisée ; tandis que les Régions sont compétentes pour la reconnaissance des communautés locales et leur financement¹⁵⁸.

La notion de « reconnaissance » a été précisée par un accord de coopération en 2008. Elle comprend trois éléments que sont « l'établissement d'une législation fédérale spécifique sur les critères de reconnaissance », la « la détermination des moyens financiers nécessaires », « la détermination par l'autorité fédérale de l'organe représentatif », mais aussi « la subsidiation éventuelle du fonctionnement de cet organe »¹⁵⁹.

L'expression « temporel des cultes » vise « l'ensemble des aspects matériels liés à leurs activités, par opposition à l'aspect spirituel »¹⁶⁰.

§1^{er} La reconnaissance des communautés religieuses locales en Région flamande

La Région flamande est la première des trois Régions à avoir adopté un instrument législatif règlementant l'ensemble des aspects lui ayant été transférés. L'article 2 du décret du 7 mai 2004

¹⁵⁷ Voy. notamment S., WATTIER, «La sauvegarde des droits de l'homme et des principes démocratiques comme nouveau critère de financement public des cultes ? » *A.P.T.*, 2016, p. 139 à 148 et *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 574 et s.

¹⁵⁸ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980, art. 6, §1 VIII, 6° ; Loi sur le temporel des cultes, 4 mars 1970, *M.B.*, 9 mars 1970 ; Voy. également S. WATTIER, « La reconnaissance d'un culte », *Les grands arrêts belges en matière de religions et de philosophies (Grands arrêts)*, L-L. CHRISTIANS, S. WATTIER, & F. AMEZ (DIR.), Bruxelles, Larcier, p. 188 et s.

¹⁵⁹ Accord de coopération du 2 juillet 2008 modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, *M.B.*, 23 juillet 2008, art. 1^{er}, 1°.

¹⁶⁰ C. SÄGESSER, « Le temporel des cultes depuis sa régionalisation », *C.H. CRISP*, n° 1968, 2007, p. 5

relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus confié au Gouvernement flamand la tâche de déterminer quels seront les critères à remplir.

C'est désormais le décret du 22 octobre 2021 qui détermine les critères que devront remplir les communautés religieuses locales afin d'être reconnues par le Gouvernement flamand¹⁶¹. Ainsi, pour être reconnue, toute communauté religieuse locale située sur le territoire de la région de langue néerlandaise doit : « (1) fournir une série d'informations d'ordre administratif ; (2) rapporter certaines preuves d'ordre financier et patrimonial ; (3) prouver sa pertinence sociale ; (4) signer deux déclarations écrites relatives au respect de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme (nous soulignons) »¹⁶².

Notons que la Région flamande a également élaboré une procédure permettant au Gouvernement flamand de retirer l'agrément aux communautés religieuses qui ne respecteraient plus un ou plusieurs de ces critères¹⁶³.

§2 La reconnaissance des communautés religieuses locales en Région wallonne

La Région wallonne a adopté le 18 mai 2017 un décret relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus. Les articles 3 à 9 fixent les critères et la procédure que doivent respecter les communautés culturelles locales en vue de la reconnaissance.

En vertu de ce décret, pour être reconnus, les Ministres des cultes *déclarent sur l'honneur* : (1) respecter la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme ; (2) ne pas collaborer à des actes contraires à la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme (3) ; déployer les efforts nécessaires pour que la communauté locale dont elles sont membres ne soit pas associée à des propos ou à des actes contraires à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme¹⁶⁴.

¹⁶¹ Décret du 22 octobre 2021 réglementant la reconnaissance des communautés religieuses locales, les obligations des administrations du culte et le contrôle de ces obligations, et modifiant le décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *M.B.*, 16 novembre 2021, art. 7.

¹⁶² Arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 établissant les critères d'agrément des communautés d'églises et religieuses locales des cultes reconnus, *M.B.*, 16 décembre 2005, art. 2, §2 ; Décret flamand du 22 octobre 2021 réglementant la reconnaissance des communautés religieuses locales, les obligations des administrations du culte et le contrôle de ces obligations, et modifiant le décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *M.B.*, 16 novembre 2021, art. 7.

¹⁶³ Arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 établissant les critères d'agrément des communautés d'églises et religieuses locales des cultes reconnus, *M.B.*, 16 décembre 2005, art. 7.

¹⁶⁴ Décret wallon du 18 mai 2017 relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, *M.B.*, 16 juin 2017, art. 4, §1^{er}, 13^o, a), b) et c).

L'article 11 prévoit une procédure de retrait de la reconnaissance, mais ne renvoie pas à été exposé au paragraphe précédent.

§3. La reconnaissance des communautés religieuses locales en Région bruxelloise

Depuis le 10 décembre 2021, la Région bruxelloise a adopté une ordonnance organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues. Les articles 3 et suivants de l'ordonnance contiennent les critères et la procédure à suivre pour les communautés locales qui souhaitent obtenir leur reconnaissance.

Lorsque le Gouvernement rend une décision sur la reconnaissance d'une communauté culturelle locale, il la motive notamment en prenant compte que les personnes désignées pour faire partie du conseil d'administration de la communauté religieuse locale ont rendu une déclaration écrite par laquelle elles s'engagent à exclure du conseil d'administration tout individu qui agirait ou inciterait à agir en violation de la Constitution et des lois du peuple belge et de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à exclure toute activité ou littérature constituant une violation de ces normes¹⁶⁵.

La Région Bruxelloise prévoit, par l'article 5 du décret, la possibilité de retirer l'agrément à une communauté religieuse locale qui ne respecterait plus un ou plusieurs des critères énoncés dans l'ordonnance.

Chapitre 2 : La reconnaissance des organes représentatifs des cultes

Lorsqu'un culte est reconnu par l'article 181 de la Constitution, il doit être représenté par un organe chargé des relations avec les autorités publiques. Nous commencerons par analyser la notion d'organe représentatif pour souligner son importance (Section 1 et 2). Ensuite, nous nous concentrerons sur les difficultés pour le culte musulman d'établir un organe représentatif (Section 3).

Section 1 : La notion d'organe représentatif

Un des éléments centraux de la Constitution de 1831 en matière culturelle est le principe de l'autonomie organisationnelle. La Cour constitutionnelle consacre ce principe à tous les cultes, qu'ils soient reconnus ou non. Le principe de l'autonomie organisationnelle des cultes concerne

¹⁶⁵ Ordonnance organique du 10 décembre 2021 relative à la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales, *M.B.*, 23 décembre 2021, art. 4, §1^{er}, 9^o.

autant la nomination et la révocation des ministres des cultes que la forme d'organisation que le culte se choisit¹⁶⁶.

Concernant les cultes reconnus, ils se doivent d'être représentés par un responsable ou un groupe de responsables qui assurera les concertations et contacts avec les autorités civiles. Ceci implique, « entre autres l'existence d'un organe représentatif pouvant représenter le culte dans ses rapports avec les autorités civiles »¹⁶⁷.

Notons que la notion « d'organe représentatif » n'est pas définie par le législateur. En pratique, elle traduit des réalités très différentes, que l'on pense au catholicisme qui est un culte organisé par une structure cléricale hiérarchique ou à l'islam qui ne connaît pas de structure comparable¹⁶⁸.

Il n'existe pas non plus de critères pour reconnaître les organes représentatifs de cultes. L'accord de coopération du 24 mai 2004, tel que modifié par l'accord du 2 juillet 2008, prévoit l'élaboration d'une législation fédérale sur la reconnaissance et donne au législateur le pouvoir de déterminer l'organe représentatif. Cette législation fédérale n'a pas encore été concrétisée jusqu'à ce jour, mais la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État déduisent de la compétence de l'autorité fédérale de reconnaître les cultes, celle de reconnaître leurs organes représentatifs¹⁶⁹.

Désormais, en vertu de l'article 3, § 1er, de l'accord de coopération précité, la reconnaissance d'un organe représentatif et la reconnaissance des communautés locales ne peuvent plus être envisagées séparément. Selon cet article, la demande de reconnaissance d'une communauté locale soit introduite « par l'organe représentatif compétent à l'autorité régionale compétent »¹⁷⁰.

Afin qu'un culte soit reconnu, l'organe représentatif doit pouvoir être perçu comme légitime aux yeux de la communauté religieuse concernée, mais également à l'égard de l'État¹⁷¹.

¹⁶⁶ S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 188 et 189.

¹⁶⁷ Voy. question n° 631 D'ALFONS BORGINON du 4 juillet 1997 sur les critères de reconnaissance légale d'un culte, Q.R., Ch. repr., sess. ord. 1996- 1997, n° 49/095, p. 12970.

¹⁶⁸ S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 323

¹⁶⁹ C. Const., n° 203/2019 du 19 décembre 2019, B. 11. 2. Pour le Conseil d'Etat, voy. La section de législation du Conseil d'Etat : avis du 3 juin 2020, n°67/157/4, *Doc. Parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap, 2020-2021, n°400/1, p. 63.

¹⁷⁰ Accord de coopération du 2 juillet 2008 modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, *M.B.*, 23 juillet 2008, art. 3, § 1^{er}.

¹⁷¹ S. WATTIER, *Le financement public...*, p. 337 et s.

Chacun des 6 cultes et la laïcité organisée reconnus disposent d'un organe représentatif, ainsi que la laïcité organisée. Pour le culte catholique, ce sont les évêques¹⁷². Les protestants sont représentés par le Conseil administratif du culte protestant et évangélique. Le culte israélite est représenté par le Consistoire central israélite de Belgique¹⁷³. Les anglicans sont représentés par le Comité central du culte anglican¹⁷⁴. Au niveau du culte orthodoxe, il s'agit du Métropolite-Archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople¹⁷⁵. Le culte islamique est quant à lui actuellement représenté pour une période de deux ans par le Conseil Musulman de Belgique¹⁷⁶. Enfin, en ce qui concerne la laïcité organisée, il s'agit du Conseil central laïque¹⁷⁷.

Section 2 : L'importance de l'organe représentatif

La liberté garantie aux cultes dans leur autonomie organisationnelle ne s'oppose toutefois pas à ce que le gouvernement puisse exiger une *unicité* dans la représentation du culte afin d'assurer une bonne collaboration et des relations stables entre l'État et les cultes¹⁷⁸.

C'est un élément essentiel puisqu'en l'absence de structures de représentation stables, le soutien financier au culte peut être refusé. À cet égard, l'État peut inciter et prendre des mesures visant à la création de structures par les communautés religieuses elle-même, mais n'a pour autant d'obligation d'intervenir ou de prendre ces initiatives. Précisions que le critère d'unicité dans l'organe représentatif du culte n'impose pas qu'il y ait un point de contact central unique pour que le système de financement fonctionne. Le culte catholique comprend au moins neuf représentants, par exemple¹⁷⁹.

L'exigence de structuration des cultes est aussi importante en vue de la garantie de l'article 24 de la Constitution. Afin de mettre en œuvre cette disposition, la Communauté doit disposer d'un

¹⁷² Article 9 de la loi du 18 germinal an X.

¹⁷³ A.R. du 23 février 1871 – Eglises protestantes et israélites – Existence civile – Administration, *M.B.*, 27 février

¹⁷⁴ A.R. du 17 janvier 1875 – Eglise anglicane – Administration, *M.B.*, 24 janvier 1875.

¹⁷⁵ A.R. du 15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabriques d'église du culte orthodoxe, *M.B.*, 31 mars 1988.

¹⁷⁶ A.R. du 12 juin 2023 portant reconnaissance d'un organe représentatif provisoire du culte islamique en Belgique et abrogeant les article 2 et 3, alinéa 2, relatifs à la continuité du service public de l'arrêté royal du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.*, 15 juin 2023.

¹⁷⁷ Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *M.B.*, 22 octobre 2002, art. 1, 2 et 3.

¹⁷⁸ S. Wattier, *Le financement public...*, p. 325 et s

¹⁷⁹ A. OVERBEEKE, « Création et reconnaissance d'un organe représentatif », in *Les grands arrêts belges en matière de religions et de philosophies.* (Grands arrêts), Bruxelles, Larcier, p. 204.

point de contact pour chaque religion reconnue et chaque organisation philosophique non confessionnelle. En effet, la Communauté ne peut pas sélectionner elle-même les professeurs de religions appropriés ni déterminer le contenu des cours de religion¹⁸⁰.

La reconnaissance de l'organe représentatif est aussi importante dans la lutte contre le terrorisme et la radicalisation religieuse, par le biais notamment de la formation des « cadres musulmans »¹⁸¹, mais aussi dans le contrôle opéré par les instances religieuses « en interne ».

Section 3 : La reconnaissance d'un organe représentatif pour le culte musulman

Alors que l'islam était reconnu depuis 1974, c'est seulement en 1999 qu'une forme de représentation des musulmans est introduite dans la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes. Cette nouvelle législation coïncidait avec les élections organisées sous la direction des pouvoirs publics en vue de la constitution d'un organe représentatif unique, organisées en 1998¹⁸². Par un arrêté royal du 24 juin 1998, l'Exécutif des musulmans de Belgique qui avait été reconnu comme organe consultatif deux ans plus tôt, se vit confier la compétence de prendre « les mesures nécessaires pour l'organisation d'élections au sein des communautés islamiques de Belgique afin de proposer la reconnaissance d'un organe représentatif du culte islamique »¹⁸³. L'arrêté royal impose que le culte musulman soit représenté par un représentant unique, ce qui n'est exigé pour aucun autre culte reconnu, hormis le culte chrétien orthodoxe¹⁸⁴. Suite à ces élections, le premier Exécutif des Musulmans de Belgique a été désigné et mis en place le 1^{er} juin 1999.

Suite à des tensions internes et externes avec le gouvernement fédéral, une nouvelle loi est votée, cette fois en vue de créer une Commission chargée du renouvellement des organes du culte islamique, en 2004¹⁸⁵. Cette loi a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle.

À la suite des élections de 2004, l'Exécutif des musulmans de Belgique est élu comme l'« interlocuteur de l'État dans la gestion de dossiers relatifs à l'aspect temporel de culte »¹⁸⁶. L'EMB reçoit un rôle dans les matières relevant des fabriques d'église pour le culte

¹⁸⁰ A. OVERBEEKE, *ibidem*, p. 203 à 206.

¹⁸¹ A.R. du 18 mars 2020 relatif à l'attribution d'un subside de 192 000 euros pour le fonctionnement de l'Exécutif des Musulmans de Belgique en vue d'assurer la formation et la sensibilisation des ministre du culte islamique en Belgique, *M.B.*, 31 mars 2020.

¹⁸² A. OVERBEEKE, *op. cit.*, p. 209.

¹⁸³ A.R. du 24 juin 1998 modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 relatif à l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.*, 23 juillet 1998, art. 1^{er}.

¹⁸⁴ A. OVERBEEKE, *op. cit.*, p.217.

¹⁸⁵ Loi du 20 juillet 2004 portant la création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, *M.B.*, 30 juillet 2004.

¹⁸⁶ C. const., n° 148/2005 du 28 septembre 2005, A.2.1.2.

catholique¹⁸⁷. Par un arrêté royal de 2016, l'EMB sera considéré comme l'interlocuteur des pouvoirs publics pour tout ce qui relève du culte¹⁸⁸.

§1 : Arrêt n° 148/2005 de la Cour constitutionnelle

Parmi les trois moyens soulevés par les parties requérantes, le premier retient notre attention en ce qu'il invoque la violation du principe de la liberté des cultes¹⁸⁹.

Dans son arrêt la Cour ne conclut pas à la violation de l'article 21 de la Constitution. Elle juge tout d'abord, qu'il est raisonnable pour le législateur d'exiger des cultes reconnus qu'ils « présentent une structure minimum en vue de la désignation d'une instance susceptible de constituer l'interlocuteur des autorités publiques dans les relations privilégiées que les cultes reconnus entretiennent avec celles-ci », mais qu'il faut, « pour qu'une telle intervention du législateur soit admissible [...], qu'elle ne viole pas la liberté des cultes »¹⁹⁰.

Ensuite, la Cour reconnaît les difficultés de la représentation du culte musulman dans la mesure où il ne dispose pas d'organe représentatif et qu'il n'est donc pas à « égalité d'armes » avec les autres cultes reconnus. Pour remédier à cette situation, la Cour estime que « le législateur entendait (...) conférer une portée concrète à la reconnaissance du culte musulman et permettre à ce dernier de bénéficier, au même titre que les autres cultes reconnus, des avantages financiers liés à un tel statut »¹⁹¹. Finalement, la Cour conclut que la loi attaquée ne « s'ingère pas de manière disproportionnée dans la liberté des cultes »¹⁹².

De plus, par la création d'une Commission permettant la mise en œuvre de l'article 181 de la Constitution, le législateur se garde de « toute appréciation de la légitimité des croyances religieuses » et donc « n'intervient pas directement dans la désignation de l'instance représentative du culte reconnu, qui tiendra compte des différents courants traversant la religion musulmane »¹⁹³.

On remarque que l'intention de l'autorité publique est déterminante dans la décision de la Cour constitutionnelle. À cet égard, la loi de 2004 ne vise en rien à limiter la pratique individuelle ou collective du culte islamique ni à limiter l'autonomie organisationnelle de la communauté

¹⁸⁷ A. OVERBEEKE, *op. cit.*, p.210.

¹⁸⁸ A.R. du 15 février 2016 portant la reconnaissance des l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.*, 19 février 2016.

¹⁸⁹ C. const., n° 148/2005 du 28 septembre 2005, B.4.1.

¹⁹⁰ C. const., n° 148/2005 du 28 septembre 2005, B.5.3.

¹⁹¹ C. const., n° 148/2005 du 28 septembre 2005, B.5.4.

¹⁹² C. const., n° 148/2005 du 28 septembre 2005, B.5.10.

¹⁹³ C. const., n° 148/2005 du 28 septembre 2005, B.5.7.

religieuse, mais vise plutôt à instaurer un organe représentatif, via des élections, afin de permettre au culte musulman de bénéficier des avantages liés au statut de culte reconnu. Ainsi, l’immixtion du politique dans l’organisation du culte musulman est justifiée par la Cour par un intérêt supérieur, celui des musulmans d’être représentés afin de bénéficier des mêmes avantages attribués à tous les cultes reconnus.

Finalement, la Cour constitutionnelle interprète ici de manière souple l’article 21 de la Constitution afin de concilier les exigences de bonne gouvernance avec le principe de l’autonomie organisationnelle des cultes, protégé tant par la Constitution que la Convention.

§2 : Nouvel organe représentatif du culte musulman

Un troisième processus électoral en 2014 désigne l’Exécutif des Musulmans de Belgique (ci-après EMB) comme interlocuteur de l’État. Toutefois, des difficultés internes et un déficit de légitimité ont ralenti, voire paralysé, son action.

En 2020, le rapport de la Sûreté de l’État accuse le président de l’EMB d’espionnage au profit du Maroc. Suite à cet événement, le gouvernement tente une réforme de l’EMB et fait appel aux forces vives musulmanes afin de constituer une structure qui pourrait donner des garanties de bonne gouvernance, de transparence et de parité, en vain. Le Gouvernement fait le choix d’utiliser au maximum les seules prérogatives de l’État en matière de culte, à savoir la reconnaissance ou non d’un organe-chef de culte pour une communauté religieuse particulière, sans pour autant intervenir dans le processus aboutissant au choix de telle ou telle instance pour cette communauté. Cette approche est plus prudentielle qu’une autre option qui vise à faire table rase du passé et reconnaître un nouvel organe-chef de culte¹⁹⁴.

En septembre 2022, alors que l’EMB était en affaire courante et que son mandat n’avait pas été renouvelé, le Gouvernement prend un nouvel arrêté relatif au retrait de la reconnaissance de l’Exécutif des Musulmans de Belgique et à l’abrogation de l’arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l’Exécutif des Musulmans de Belgique¹⁹⁵. De nouvelles élections sont prévues en décembre 2022, qui n’auront jamais lieu. Plusieurs recours en suspension et en

¹⁹⁴ M. PRIVOT ET N. SEGERS, « Exécutif des musulmans de Belgique : œuvres et manœuvres. Retour sur une saga politique et communautaire », *La revue Nouvelle*, n°6, 2022, p. 6 à 10.

¹⁹⁵ A.R. du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l’Exécutif des Musulmans de Belgique et à l’abrogation de l’arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l’Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.*, 5 novembre 2022.

extrême urgence ont été formés contre cet arrêté, rejeté par le Conseil d'État soit en raison du manque de capacité pour agir soit du manque de l'urgence de la demande¹⁹⁶.

Finalement et après de multiples chances laissées à l'EMB afin de répondre aux objectifs fixés, le gouvernement concède à la seconde approche et reconnaît le « Conseil Musulman de Belgique », comme organe représentatif des musulmans. Par un arrêté du 12 juin 2023¹⁹⁷, le gouvernement met fin à la période de transition qui devait s'achever en septembre 2023 et nomme cette structure pour une durée de deux ans.

Ce dernier arrêté a été contesté devant le Conseil d'État, saisi en extrême urgence¹⁹⁸. Les deux principaux moyens invoqués sont le manque de représentation de la part du Conseil Musulman de Belgique et l'ingérence du politique dans l'organisation du culte musulman. Le Conseil d'État estime toutefois que la nomination d'une instance en vue « préparer et [...] mettre en œuvre le processus visant à la reconnaissance d'un nouvel organe représentatif définitif du culte islamique » n'empêche pas l'EMB « d'organiser des élections, qui relèvent de l'autonomie organisationnelle, en vue du renouvellement de ses membres dont le mandat était arrivé à échéance le 1er avril 2020 ». Ainsi, la décision du Conseil d'État rejoint celle de la Cour Constitutionnelle établie en 2005.

Chapitre 3 : Les « clauses de sauvegarde » des droits de l'homme comme nouveau critère de reconnaissance des cultes

Nous commencerons par évoquer les « clauses de sauvegarde » existantes en Belgique (Section 1). Nous analyserons ensuite la constitutionnalité de l'« objet » de la clause de l'arrêté flamand du 30 septembre 2005 et du décret flamand du 22 octobre 2021 (Section 2). Finalement, nous envisagerons la possibilité d'insérer une « clause de sauvegarde » des droits de l'homme dans la Constitution elle-même.

Section 1 : L'octroi conditionné des subsides aux activités politiques, culturelles et éducatives

Depuis la loi sur le Pacte culturel du 16 juillet 1973, les subventions accordées par les pouvoirs publics aux activités politiques, éducatives ou culturelles ont de plus en plus tendance à être conditionnées au respect des droits fondamentaux protégés par la Convention européenne des

¹⁹⁶ C.E., n° 235.981 du 4 octobre 2016 ; C.E., n°254.919 du 27 octobre 2022.

¹⁹⁷ A.R. du 12 juin 2023 portant reconnaissance d'un organe représentatif provisoire du culte islamique en Belgique et abrogeant les article 2 et 3, alinéa 2, relatifs à la continuité du service public de l'arrêté royal du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.*, 15 juin 2023.

¹⁹⁸ C.E., n° 257.039 du 30 juin 2023 ; C.E., n°257.007 du 30 juin 2023.

droits de l'homme. L'article 3, §1^{er} du Pacte prévoit que l'octroi des subsides culturels ne peut bénéficier aux groupements qui n'acceptent ou ne se conforment pas aux règles de la démocratie¹⁹⁹.

La loi du 4 juillet 1989 relative au financement des partis politiques est la première loi du paysage belge à connaître d'une clause de sauvegarde des droits fondamentaux. Par son article 15^{ter}²⁰⁰, il est possible de retirer les dotations d'un parti qui par son propre fait ou par celui de ses « représentants » aurait fait preuve d'hostilité envers les droits et libertés reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme. Contrairement à l'article 3, §1^{er} de la loi précitée qui a une portée générale, l'article 15^{ter} vise quant à lui spécifiquement le financement des partis politiques.

Au sein de l'enseignement, plusieurs décrets prévoient que les écoles doivent préparer les élèves à leurs futurs devoirs de citoyens c'est-à-dire qu'ils doivent être capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres²⁰¹.

Section 2 : Constitutionnalité de l' « objet » de la clause de l'arrêté flamand du 30 septembre 2005 et du décret flamand du 22 octobre 2021

§1. Selon le Conseil d'État

Depuis le 30 septembre 2005, les communautés religieuses locales désirant obtenir la reconnaissance du Gouvernement flamand doivent se conformer à une clause de sauvegarde. En vertu de cette clause, la communauté religieuse s'engage à exclure de ses membres toute personne agissant ou incitant à agir en violation de la Constitution ou de la Convention, mais aussi à ne jamais participer à des activités contraires à la Constitution et à la Convention, ainsi

¹⁹⁹ Loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques – Coordination officielle en langue allemande, *M.B.*, 15 juin 2011.

²⁰⁰ Loi du 12 février 1999 insérant un article 15^{ter} dans la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et un article 16^{bis} dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 18 mars 1999 prévoit que : « lorsqu'un parti politique par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats, ou de ses mandataires élus, montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique » et ce, « si l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'État le décide ».

²⁰¹ S. WATTIER, « La sauvegarde des droits de l'homme et des principes démocratiques comme nouveau critère de financement public des cultes ? » *Administration publique – Trimestriel*, 2016, p. 144 et 145.

qu'à exclure toute association ou institution publique établie selon le décret du 7 mai 2004²⁰², si elle agit ou incite à agir en violation de ces mêmes instruments²⁰³.

La section législation du Conseil d'État s'est prononcée sur la constitutionnalité de cette double clause prévue par le décret. Elle a estimé que les termes de ces « clauses » sont « trop vagues pour être compatibles avec les droits fondamentaux des personnes concernées, à savoir la liberté d'expression et la liberté religieuse »²⁰⁴. À cet égard, les termes de la double clause s'adressent indifféremment aux communautés locales qu'aux individus avec lesquels elles sont en contact.

Le Conseil d'État n'a toutefois pas analysé si l'obligation faite au culte d'écarter les individus agissant de manière contraire à la Constitution et à la Convention était compatible avec l'article 21 de la Constitution. La clause de sauvegarde prévue par le décret a la particularité de toucher directement à l'organisation *interne* du culte et donc est potentiellement incompatible avec le principe de l'autonomie organisationnelle des cultes.

§2. Selon la Cour constitutionnelle

Le décret du 22 octobre 2021 qui détermine désormais les critères que devront remplir les communautés religieuses locales afin d'être reconnues par le Gouvernement flamand a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle. Notons que contrairement à la « clause de sauvegarde » du décret flamand de 2005, la nouvelle rédaction de l'article 7 du décret de 2021²⁰⁵ différencie les personnes fréquentant les lieux et locaux utilisés par la communauté religieuse des personnes impliquées dans l'organisation et le fonctionnement de l'organe d'administration. En cas d'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'encontre de toute personne, groupe, communauté ou de ses membres, les premières seront bannies tandis que les secondes seront exclues. Il semble que le législateur flamand ait tenu compte de l'avis du Conseil d'État précité.

Interrogée sur la constitutionnalité de la « clause de sauvegarde » du décret de 2021, et plus particulièrement sur les injonctions d'« exclure » et de « bannir » précitées la Cour

²⁰² Décret flamand du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *M.B.*, 6 septembre 2004.

²⁰³ Arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 établissant les critères d'agrément des communautés églises et religieuses locales des cultes reconnus, *M.B.*, 16 décembre 2005, art. 2, § 2, 11° et 12°.

²⁰⁴ Advies n°38.491/3 van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 14 juni 2005 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, p. 7.

²⁰⁵ Décret flamand du 22 octobre 2021 réglementant la reconnaissance des communautés religieuses locales, les obligations des administrations du culte et le contrôle de ces obligations, et modifiant le décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *M.B.*, 16 novembre 2021, art. 7, 5°, b) et c).

constitutionnelle a estimé que l'ingérence dans la liberté de religion et de culte était justifiée au regard des objectifs poursuivis, à savoir la protection de la sécurité publique, le maintien de l'ordre public et la protection des droits et libertés d'autrui. S'agissant d'une obligation de moyen ne prenant cours qu'au sein des lieux et locaux de la communauté religieuse, la Cour a considéré que « les obligations attaquées ne vont donc pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis »²⁰⁶.

Notons que la Cour constitutionnelle avait rendu un arrêt similaire en 2019 concernant la « clause de sauvegarde » du décret du 17 mai 2018 pris par la Région wallonne. Interrogée sur la compétence du législateur décrétoal, elle avait déclaré que : « le législateur décrétoal est compétent pour imposer aux membres de l'organe de gestion du futur établissement chargé du temporel d'une communauté culturelle locale un engagement portant sur le respect des libertés et droits fondamentaux »²⁰⁷.

Nous avons déjà observé que la Cour constitutionnelle interprète de manière souple l'article 21 de la Constitution lorsqu'il est question des relations extérieures que les cultes entretiennent avec les autorités étatiques et/ou les groupements et associations. Par cet arrêt, on remarque qu'elle interprète également de manière souple l'article 21 de la Constitution lorsqu'il est nécessaire de réguler l'organisation interne des cultes, pour autant que cela soit motivé par des motifs légitimes. Selon nous, si une interprétation plus souple de l'article 21 de la Constitution est possible, cela ne devrait pas empêcher de déterminer au préalable un « noyau dur » de ce qui relève de l'autonomie des cultes.

Section 3 : Insertion d'une « clause de sauvegarde » des droits de l'homme dans la Constitution

La doctrine a envisagé plusieurs approches pour que soient contenus dans la constitution des moyens pour lutter contre les associations liberticides²⁰⁸.

En s'inspirant du contenu de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, Jan Velaers et Sébastien Van Drooghenbroeck ont proposé l'insertion d'une « clause

²⁰⁶ C. Const., n° 113/2023 du 20 juillet 2023, B.26.1.

²⁰⁷ C. Const., n° 203/2019 du 19 décembre 2019, B.25.

²⁰⁸ Par groupement liberticide est visé celui qui « montre par son propre fait ou à travers la conduite de ses membres qu'il a autorisée ou approuvée, de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants, son hostilité envers les principes de la démocratie tels qu'ils sont énoncés notamment par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », selon la définition proposée par H. DUMONT ET F. TULKENS, « Les activités liberticides et le droit public belge », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 313

transversale » portant interdiction de l'abus des droits et des libertés dans la Constitution²⁰⁹. Une autre approche défendue par Hugues Dumont et Françoise Tulkens serait d'inscrire au sein de la Constitution un « principe général de déchéance du droit au financement public »²¹⁰.

Il est également envisagé d'établir une clause de sauvegarde conditionnant l'octroi de subventions publiques au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. Cette clause « permettrait à tout pouvoir public de refuser ou de priver de financement un adressataire en raison de ce que celui-ci ne respecte pas les droits de l'homme et les principes démocratiques »²¹¹. Dans une société démocratique et libérale, cette approche est plus facile à justifier qu'une proposition qui viserait à interdire ou dissoudre un groupement. Comme l'écrit François Ost, « une telle solution aurait l'avantage de ne pas porter atteinte aux libertés franchises et de maintenir ainsi la confiance dans le libre débat, tout en donnant, sur le terrain des avantages qu'elle procure, des armes à une “démocratie apte à se défendre” »²¹².

En outre, priver de financement public permettrait de réduire les activités des associations liberticides, mais également d'éviter que l'État n'apporte son soutien à ces activités. En vertu de la théorie des obligations positives, si l'État belge acceptait de financer un culte qui s'adonne à des activités de terrorisme religieux, il se rendrait coupable d'une violation de la Constitution et de la Convention. De même, l'absence de prise de mesures nécessaires pour empêcher un tel financement est également contraire aux droits garantis constitutionnellement et conventionnellement²¹³.

Conditionner le financement public au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques peut être rapproché de l'un des cinq critères existant dans la pratique administrative dans la procédure de reconnaissance d'un culte, à savoir celui qui interdit au culte souhaitant être reconnu d'avoir des activités contraires à l'ordre public. En effet, l'ordre public ne vise-t-il pas lui aussi à « défendre les fondements qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime

²⁰⁹ *Doc. parl.*, Ch. repr., *Les clauses transversales en matière de droits et libertés*, Rapport du 20 février 2006 fait au nom du groupe de travail chargé de l'examen du titre II de la Constitution, sess. ord. 2005-2006, n° 2304/1, spéc. p. 33-52.

²¹⁰ H. DUMONT ET F. TULKENS, « Les activités liberticides et le droit public belge », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ?...*, *op. cit.*, p. 313 et 222.

²¹¹ S. WATTIER, *Le financement public*, *op. cit.*, p. 650.

²¹² F. OST, « Conclusions. Quelle liberté pour les groupements liberticides ? Six questions pour un débat », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ?...*, *op. cit.*, p. 463

²¹³ S. WATTIER, « La sauvegarde des droits de l'homme et des principes démocratiques comme nouveau critère de financement public des cultes ? », *Administration Publique – Trimestriel*, 2016, p. 141.

politique véritablement démocratique, d'une part, et d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament »²¹⁴ ?

Titre IV : Réflexions de synthèse sur la prévention du terrorisme en France et en Belgique

Chapitre 1 : Des libertés religieuses

Après avoir comparé les consécutions des libertés religieuses en droit belge, français et européen (Section 1 et 2), nous verrons les ingérences possibles au droit à la liberté religieuse et à l'autonomie organisationnelle des cultes (Section 3).

Section 1 : La liberté de culte et de religion

La notion de « liberté des cultes » est inscrite à l'article 19 de la Constitution belge et énonce : « la liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ». Par cette disposition, sont garanties les libertés liées aux croyances religieuses et leur exercice, mais aussi la liberté d'expression.

En France, la liberté religieuse est consacrée par l'article 1^{er} de la loi de 1905 qui assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes. L'article premier de la loi de 1905 est d'ailleurs la continuité de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui consacre la liberté d'opinion, y compris religieuse.

La Convention des droits de l'homme, par son article 9 protège la liberté « de pensée, de conscience et de religion ». En rattachant la liberté religieuse à la liberté de conscience, la Convention européenne des droits de l'homme intègre la protection des convictions religieuses parmi d'autres convictions qui vont au-delà des seules croyances religieuses. Ainsi toutes les convictions personnelles sont visées, qu'elles soient politiques, philosophiques, morales ou religieuses²¹⁵.

Les notions de « liberté des cultes » et de « liberté de religion » sont deux notions qui se recoupent, voire sont synonymes. Elles protègent les individus personnellement, mais aussi collectivement dans l'expression publique des convictions. S'il fallait retenir une nuance entre ces deux notions, elle résiderait dans le fait que « le culte se rapporte plutôt à tout ce qui touche

²¹⁴ Préambule de la Convention européenne des droits de l'homme.

²¹⁵ S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 163.

au temporel du culte, et dès lors à ce qui est tangible ou qui peut, à tout le moins, se rattacher à une forme de manifestation de la croyance, là où la religion a une portée plus large se rapportant à tout ce qui touche à la croyance, dans son aspect matériel et immatériel »²¹⁶.

Section 2 : Le principe de l'autonomie des cultes

En droit constitutionnel belge, l'autonomie des cultes est consacrée par l'article 21 de la Constitution. Selon Jan Velaers, il s'agit d'un « principe général selon lequel chaque religion aménage librement sa propre organisation ou d'un principe général de l'autonomie organisationnelle des religions »²¹⁷. La France reconnaît également ce principe qui découle de la séparation des Églises et de l'État.

La Cour européenne des droits de l'homme protège l'autonomie organisationnelle des cultes via les articles 9 et 11 de la Convention. Il s'ensuit que le culte est seul compétent pour déterminer de sa hiérarchie et des élections de ses membres et dirigeants. L'autonomie des cultes est tant une liberté individuelle que collective. Enfin, l'autonomie des cultes découle du devoir de neutralité et d'impartialité de l'État²¹⁸.

Section 3 : Les ingérences au droit à la liberté religieuse et à l'autonomie organisationnelle des cultes

§1. Concernant la liberté religieuse

En France, les restrictions au libre exercice des cultes sont contenues dans le titre V intitulé « Police des cultes » de la loi de 1905. Les dispositions de ce titre ont pour la plupart un caractère pénal. Au-delà des mesures de police spéciale, la loi de 1905 prévoit que le libre exercice des cultes peut-être restreint dans « l'intérêt de l'ordre public ». La soumission des institutions religieuses à l'ordre public étatique est « l'expression de la souveraineté de l'État et non pas seulement de la laïcité »²¹⁹.

La Constitution belge ne permet pas de restreindre *a priori* l'usage abusif du libre exercice des cultes. En effet, à la lecture de l'article 19 de la Constitution, « ce n'est que si l'usage devient

²¹⁶ F. AMEZ, L.L., CHRISTIANS ET S. WATTIER, S. (dir.), « La liberté individuelle de religion, de conscience et d'expression: les principes : introduction : la liberté de culte » in *Les grands arrêts belges en matière de religions et de philosophies*. (Grands arrêts), Bruxelles, Larcier, 2023 p. 28.

²¹⁷ J. VELAERS, « Les principes généraux du droit à “valeur constitutionnelle” : des incontournables de notre ordre constitutionnel », in *Les sources du droit revisitées. Normes internationales et constitutionnelles*, vol. 1, Limal, Anthémis, 2019, p. 554-555.

²¹⁸ S. WATTIER, *Le financement public ...*, *op. cit.*, p. 200 et 201.

²¹⁹ E. FOREY, *Etat et institutions religieuses. Contribution à l'étude des relations entre ordres juridiques*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2007, p. 151

abusif, et que les infractions sont commises dans le cadre de l'exercice des droits et libertés, que l'abus sera réprimé *a posteriori* »²²⁰. Toutefois, la Cour constitutionnelle, par l'emploi de la technique de l'« ensemble indissociable »²²¹ peut pallier à ce manquement grâce à l'article 9 de la Convention qui autorise certaines ingérences *a priori*. En outre, la Cour constitutionnelle s'est à plusieurs reprises inspirée du contenu des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pour préciser la portée de la liberté de religion²²². À titre d'exemple, rappelons l'arrêt de 2005 où la Cour se réfère expressément à l'arrêt *Hassan et Tchaouch contre Bulgarie* rendu par la Cour de Strasbourg le 26 octobre 2000.

L'article 9, §2 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit une clause d'ingérence. À cet égard, la liberté de religion ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Seules les manifestations des croyances peuvent faire l'objet de restrictions. Inversement, ce qui relève du *for intérieur* bénéficie d'une protection absolue et ne saurait en aucune façon être limité par l'État²²³.

§2. Concernant l'autonomie des cultes

De la même manière que pour la liberté religieuse, la Cour constitutionnelle belge lit conjointement les articles 21 de la Constitution et 9 de la CEDH afin d'enrichir sa jurisprudence des enseignements de la CEDH, mais aussi afin de lui emprunter le §2 de l'article 9 relatif à la clause d'ingérence²²⁴.

La France autorise à retreindre l'autonomie des cultes par le biais du titre V de la loi de 1905 ou pour des motifs d'ordre public²²⁵.

On remarquera que les dispositions étudiées, les Hautes Cours ont reconnu qu'il y avait bien une ingérence dans la liberté de culte et/ou une ingérence dans l'organisation des cultes, mais que ces ingérences étaient justifiées par des motifs légitimes de sécurité et de protection des

²²⁰ S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 143.

²²¹ Selon la définition donnée par la Cour constitutionnelle : « lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles concernées ». Voy. not. : C. const., n° 162/2004 du 20 octobre 2004 ; n° 16/2005 du 19 janvier 2005 ; n° 17/2010 du 25 février 2010.

²²² S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 149 et s.

²²³ S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 170.

²²⁴ S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 196 et 197.

²²⁵ E. FOREY, *op. cit.*, p. 151 à 202.

libertés d'autrui. Tant la Belgique que la France s'appliquent à en place des procédures contradictoires et de respecter le principe de proportionnalité pour trouver un juste équilibre entre prévention et répression. Cette approche témoigne d'une volonté de concilier l'efficacité dans la lutte antiterroriste avec le respect des libertés individuelles, soulignant ainsi l'équilibre délicat entre sécurité et droits fondamentaux dans les deux systèmes juridiques.

Chapitre 2 : La cadre d'exercice des libertés religieuses

Après avoir clarifié la notion de laïcité (Section 1), nous questionnerons le financement des cultes en tant que contrepartie pour exiger des cultes le respect de principes essentiels (Section 2). Enfin, nous aborderons les évolutions récentes entre les religions et l'ordre public au travers de la notion du « vivre ensemble » (Section 3).

Section 1 : La polysémie de la notion « laïcité »

Le régime des cultes en Belgique se rapproche de celui qui est toujours en vigueur, depuis la loi du 18 germinal an X, dans les départements d'Alsace-Moselle. La Belgique, alors sous domination française, a conservé cette loi en 1831 considérant qu'elle était conforme à la Constitution fraîchement votée. Les départements d'Alsace-Moselle quant à eux ne se sont jamais vus imposer la loi de 1905, puisqu'ils étaient sous domination allemande lorsque la loi de 1905 a été votée²²⁶.

Ainsi, la Belgique ne connaît pas de séparation stricte entre les religions et l'État, mais privilégie un modèle de neutralité bienveillante. Il s'agit d'un « régime souple » procédant d'un compromis entre la vision libérale et les conceptions catholiques de 1830²²⁷.

En France comme en Belgique, le sens premier donné à la neutralité de l'État est celui de la non-intervention réciproque. L'État n'exerce aucun pouvoir religieux, ne s'immisce pas dans la définition des doctrines religieuses, ni dans l'organisation des Églises ou des religions instituées et inversement, aucune religion n'est établie comme la source du droit, de la justice, des décisions de l'administration publique²²⁸.

La France et la Belgique se distinguent néanmoins par le sens donné à la notion de laïcité. La laïcité en France est comprise comme une *laïcité politique* ; elle repose sur des exigences de neutralité et d'impartialité de l'État dans ses relations avec les administrés. En Belgique par

²²⁶ S. WATTIER, « Incrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ? Quelques pistes pour une réflexion juridique », *Cahiers du Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles*, 2020, p. 80.

²²⁷ S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 194.

²²⁸ E. MONTERO, Philosophie du droit, syllabus, Université de Namur – Namur, 2020-2021, p. 29.

contre, la *laïcité est comprise comme une philosophie ou une idéologie* qui n'est pas neutre²²⁹. En tant que conception philosophique, la laïcité promet « une société laïque par essence, c'est-à-dire une société au sein de laquelle l'État abandonne tout soutien aux représentants des religions et philosophies, et dénie à celles-ci tout droit d'intervenir dans la vie publique organisée »²³⁰. Sur cette question, le Conseil d'État ne pouvait être plus clair en indiquant que : « la Constitution belge n'a pas érigé l'État belge en un État laïque. Les notions de laïcité, conception philosophique parmi d'autres, et de neutralité sont distinctes »²³¹.

La neutralité de l'État est également mise en avant, tant en France qu'en Belgique pour défendre le pluralisme au sein d'une société démocratique. Toutefois en matière de culte, pour défendre le pluralisme, l'égalité et la non-discrimination, l'État français s'abstient de reconnaître et de financer les cultes ; alors que la conception du pluralisme à la belge engage les autorités publiques à pratiquer une politique de reconnaissance des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles.

Finalement, « si l'on examine (...) le principe de laïcité tel qu'il est consacré dans le droit constitutionnel de la République française, on peut (...) identifier, d'une part, un noyau dur de significations communes à ce principe et à celui que nous honorons en Belgique sous le nom de principe de neutralité ou, mieux, de pluralisme et, d'autre part, un ensemble de règles qui ne sont pas les nôtres parce que nous adhérons à une version pluraliste positive de la neutralité et non à la version française qui est plus abstentionniste »²³².

Section 2 : Le « financement des cultes » : contrepartie au respect de principes et jugés essentiels ?

Le financement des cultes est ce qui distingue le modèle français du modèle belge. Cette différence notoire s'explique par le contexte historique. Alors qu'en France, la nouvelle République se devait de stabiliser ses institutions contestées par le pouvoir religieux catholique ; la Belgique de 1831 voulait protéger les cultes de toute immixtions étatique, en réaction à l'Ancien Régime et à la domination hollandaise²³³.

²²⁹ E. MONTERO, *ibidem*, p. 30

²³⁰ A. MORELLI ET F. DE SMET, « La laïcité » in *Guide pratique des religions et des convictions*, Publication de la Communauté française, 2004, p. 40

²³¹ C.E., arrêt n° 210.000 du 21 décembre 2010, 6.7.2

²³² H. DUMONT, « Que peut prescrire la Constitution belge à propos du caractère de l'Etat et des valeurs fondamentales de la société ? », Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, Audition du 17 mai 2016, p. 13

²³³ S. WATTIER, « Inscrire le principe... », *op. cit.*, p. 80.

La conception de la neutralité française implique nécessairement le non-financement des cultes et le non-salariat des ministres des cultes. En Belgique par contre, le financement des cultes constitue une ingérence justifiée dans la liberté de culte et assure à chacun l'accès à la pratique religieuse. Sans financement, les cultes dépendraient de la mise en place de donations privées, ce qui favoriserait les religions riches ou encouragerait la création de fonds obscurs ou sectaires²³⁴.

Bien que le culte ne soit pas financé en France, l'attribution du statut cultuel permet à l'association de bénéficier d'avantages fiscaux. En ce sens, le principe du non-financement des cultes se voit relativisé. Le nouvel article 19-1 de la loi de 1905 impose désormais aux associations voulant bénéficier du statut de se déclarer en préfecture, tous les 5 ans. Les associations peuvent se voir refuser l'octroi du statut notamment pour des motifs d'ordre public. Sont visées par le législateur les associations dont les activités porteraient atteinte à la sécurité publique. Dans les 5 ans, si l'association ne remplit plus un ou plusieurs des critères requis pour bénéficier du statut, il peut lui être retiré par le préfet²³⁵. Ce système se rapproche des « clauses de sauvegarde » qui ont affleuré en Belgique concernant la reconnaissance des communautés religieuses au niveau local. La différence réside dans le contrôle opéré. La France exerce un contrôle périodique, tous les 5 ans alors que les « clauses de sauvegarde » établies en Belgique imposent aux communautés religieuses locales de s'assurer de la conformité de leurs activités avec les droits de l'homme (par le biais notamment de l'obligation d'exclure de ses membres les personnes qui agiraient ou inciteraient à agir de façon contraire aux droits garantis constitutionnellement et conventionnellement).

Il ne manque plus que la Belgique passe le pas et établisse une « clause de sauvegarde » des droits de l'homme dans la Constitution. Cette clause permettrait d'avoir un champ d'application plus large et pourrait s'appliquer à tous les domaines où l'État accorde un financement public.

Notons encore que la France conditionne désormais l'octroi de subventions aux associations, entre autres, d'inspiration confessionnelle au respect de la charte sur les principes républicains. Ces aides ne constituent en aucun cas un droit et les collectivités territoriales sont libres de les accorder -ou non - et de les retirer. La charte apporte le mérite d'uniformiser une pratique et de

²³⁴ S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 210 et 258.

²³⁵ Loi du 9 décembre 1905 précitée, art. 19-1 inséré par la loi du 24 août 2021 précité, art. 69.

solidifier la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle seules les associations d'utilité publique peuvent recevoir des subventions²³⁶.

Finalement, il existe au sein des deux régimes, par le biais du financement et des avantages accordés aux cultes, la possibilité d'exiger une « contrepartie » et d'autoriser une « ingérence » des institutions étatiques afin de contrôler le respect de principes jugés essentiels, tels que les droits de l'homme.

Afin que cette ingérence ne soit pas disproportionnée, faut-il encore parvenir à établir un « noyau dur » de ce qui relève de l'essentiel. À cet égard, il nous semble qu'établir une « clause de sauvegarde » renvoyant au respect des droits de l'homme est une option plus pertinente que de rattacher des principes essentiels à des valeurs laïques et républicaines dont le contenu est incertain.

Encore une dernière remarque. La Convention européenne des droits de l'homme ne dit pas un mot sur le système de financement des cultes et ne privilégie pas un modèle. La Cour admet que le financement public des cultes peut constituer une ingérence dans la liberté de religion, mais « estime que pareille ingérence est admise pour autant qu'elle ne soit pas disproportionnée dans le chef du croyant »²³⁷.

L'absence de consensus parmi les pays européens sur la question leur laisse une large marge d'appréciation, comme en témoigne la jurisprudence de la Cour. On retrouve en Europe trois grands types de modèles que sont les modèles confessionnel, aconfessionnel et laïc. Ces modèles sont le fruit des histoires et traditions propres à chaque pays, ce que la Cour n'entend pas remettre en question²³⁸. Le premier, qui vise à reconnaître une Église d'État est à l'œuvre en Grèce et au Danemark. Ensuite, le modèle aconfessionnel existe dans plusieurs États, notamment en Espagne et en Allemagne. Ce second modèle envisage « de concilier le caractère aconfessionnel de l'État d'un côté (sa neutralité) et le maintien de liens étroits de coopération avec la religion qui, sociologiquement, compte le plus de fidèles dans le pays. Il sera alors reconnu à cette religion certains avantages de nature juridique ». Le modèle laïc enfin est incarné par la France et la Turquie²³⁹.

²³⁶ Loi du 24 août 2021 précitée, art. 10-1.

²³⁷ S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 187.

²³⁸ S. WATTIER, *Le financement public...*, *op. cit.*, p. 187.

²³⁹ L. BURGORGUE-LARSEN, « La laïcité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Justice et Cassation*, 2019, p. 91.

Section 3 : De la protection de l'ordre public à la défense de l'ordre social

§1. Distinction entre l'ordre public matériel et immatériel

La protection de l'ordre public est la seconde finalité de l'action administrative. C'est une notion polysémique qui vise la protection de la sécurité publique, la tranquillité publique et la salubrité publique²⁴⁰.

À cet égard, lorsque la fermeture d'un lieu de culte et/ou la dissolution d'une association est prononcée, il s'agit de protéger la sécurité publique et de maintenir l'ordre. Elles sont prises soit de manière préventive afin d'éviter qu'un trouble ne survienne soit de manière répressive et visent à mettre fin à un trouble avéré à l'ordre public.

Tant la Belgique que la France mobilisent la notion d'ordre public afin de lutter contre les associations ou cultes qui auraient des activités contraires aux droits fondamentaux. En effet, dans chacune des dispositions étudiées, la protection de l'ordre public joue un rôle central dans la lutte contre les mouvements liberticides d'inspiration confessionnelle. Qu'il s'agisse de la fermeture d'un lieu de culte, de la dissolution d'une association, de la délivrance du statut cultuel, de l'octroi de subventions publiques ou de la reconnaissance des cultes, c'est le respect de l'ordre public qui est mis en avant afin d'endiguer les mouvements répréhensibles pour les personnes et la démocratie.

En France la trilogie classiquement retenue de l'ordre public s'est développée au grès des besoins sociaux et de l'apparition de l'État-providence. Déjà en 1959, le Conseil d'État avait justifié l'interdiction d'un film contraire aux bonnes mœurs en raison de la moralité publique²⁴¹. Ensuite le Conseil d'État, suivant une jurisprudence du Conseil constitutionnel, a établi le concept de dignité humaine comme un des composants de l'ordre public²⁴². Il souligne toutefois que l'ordre public immatériel, reposant sur les notions de moralité et de dignité n'est pas aussi solidement établi que la conception classique, reposant essentiellement sur une conception matérielle de l'ordre. Une interdiction générale ne pourrait se fonder uniquement sur l'immatérialité de l'ordre public²⁴³.

²⁴⁰ B. SEILLER, *Droit administratif. 2. L'action administrative*, Paris, Flammarion, p. 77.

²⁴¹ CE Sect. 18 décembre 1959, *Société Les films Lutetia*.

²⁴² CC 94-343/344 DC 27 février 1994 ; CE Ass. 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*.

²⁴³ P. ROLLAND, « L'ordre public à l'épreuve de la liberté religieuse. Réflexions autour d'un débat », *Revue du droit des religions*, n°9, 2020, p. 48 ; CE, *Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral* : rapport adopté par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État, 2010, p. 25.

En Belgique, le concept d'ordre public est resté exclusivement matériel, selon les trois composantes traditionnellement retenues. Dans la jeune Belgique de 1830, la moralité publique était reléguée aux cultes. Ainsi, en finançant les cultes, l'Etat menait une politique qui visait à garantir l'ordre social, rétablir et renforcer la moralité publique²⁴⁴.

Dans la prochaine section suivante, nous examinerons brièvement les évolutions récentes concernant les relations entre l'ordre public et les religions. Jusqu'où l'ordre public peut-il être mobilisé pour défendre un modèle de société ? Pour y répondre, nous nous intéresserons à la notion du « vivre ensemble » et verrons s'il est souhaitable d'intégrer cette notion comme une des composantes de l'ordre public. Dans cette optique, nous nous appuierons sur la manière dont la Cour européenne des droits de l'homme a appréhendé cette notion.

§2. La notion du « vivre ensemble »

Respectivement en 2010 et 2011, la France et la Belgique ont adopté une lois en vue d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public²⁴⁵.

Afin de justifier leur position, les auteurs respectifs des deux propositions de loi utilisent le concept de « vivre ensemble ». On peut lire dans les travaux parlementaires français que dissimuler le visage « empêche toute identification et, par voie de conséquence, nuit aussi gravement et déraisonnablement à la sûreté et à l'ordre public »²⁴⁶. Pour les auteurs de la proposition de loi belge, afin de « mieux vivre ensemble », de promouvoir la rencontre entre tous et de protéger l'élaboration d'un pacte citoyen commun, il n'est pas envisageable de renoncer au principe du « Reconnaître pour connaître »²⁴⁷.

Au travers de ces lois, c'est la défense d'un modèle de société qui est visé, au-delà des considérations purement sécuritaires. La France l'exprime clairement : « La défense de l'ordre public ne se limite pas à la préservation de la tranquillité, de la salubrité ou de la sécurité. Elle permet également de prohiber des comportements qui iraient directement à l'encontre de règles essentielles au contrat social républicain, qui fonde notre société. La dissimulation systématique

²⁴⁴ P. VAN PARIJS, « Choisir l'affectation de ses impôts. Est-ce efficace ? Est-ce équitable ? », *Rev. pol.*, n° 4-5, 1999, p. 96, cité par S. WATTIER, *Le financement public...* *op. cit.*, p. 286 à 288.

²⁴⁵ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public ; Loi du 1^{er} juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, *M.B.*, 13 juillet 2011.

²⁴⁶ Proposition de loi du 28 septembre 2010 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur des affaires générales et de la fonction publique, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 0219/004, p. 9.

²⁴⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52- 2289/001, p. 6-7, et *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, p. 6-7.

du visage dans l'espace public, contraire à l'idéal de fraternité, ne satisfait pas davantage à l'exigence minimale de civilité nécessaire à la relation sociale »²⁴⁸. Ainsi, l'espace public est perçu comme un espace social où certaines règles sont imposées à ceux qui souhaitent y entrer. Ces « exigences minimales de la vie en société » conditionnent alors un « ordre public sociétal »²⁴⁹.

La loi française se distance ainsi de la conception traditionnelle de l'ordre public qui est essentiellement préventive et négative en le dotant « d'un contenu positif qui justifie l'édiction d'une interdiction générale et absolue et permet de s'affranchir de la contrainte tenant à l'existence de risques avérés de troubles à l'ordre public »²⁵⁰. Ainsi on observe en France un glissement de la protection de *l'ordre public* vers la défense de *l'ordre social*, entendu comme l'ensemble des valeurs sous-tendant le « vivre-ensemble », au premier rang desquels on retrouve l'autonomie de l'individu, la tolérance, la liberté et l'égalité²⁵¹.

Dans sa décision du 6 décembre 2012, la Cour constitutionnelle belge, sans se référer directement à la notion d'ordre public, apporte des précisions sur ce que recouvre la notion de « vivre ensemble ». Elle estime que « le législateur a entendu défendre un modèle de société (...) et faire en sorte que les citoyens partagent un patrimoine commun de valeurs fondamentales que sont le droit à la vie, le droit à la liberté de conscience, la démocratie, l'égalité de l'homme et de la femme ou encore la séparation de l'Église et de l'État »²⁵².

Et à propos de la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt rendu en Grande chambre *S.A.S contre France* du 1^{er} juillet 2014, elle a jugé que le « vivre ensemble » était un objectif légitime au regard des articles 8, §2 et 9, §2 de la Convention. Alors même que les arguments en faveur de la protection de la sécurité publique et de l'égalité entre les hommes et les femmes n'ont pas convaincu la Cour, elle admet cependant que « la clôture qu'oppose aux autres le voile cachant le visage soit perçue comme portant atteinte au droit d'autrui d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble »²⁵³. Ce faisant, le « vivre ensemble » est pour la première fois érigée en principe juridique, parmi les éléments de « la protection des droits et libertés d'autrui »²⁵⁴.

²⁴⁸ Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, n°2520, présenté par M. ALLIOT-MARIE, exposé des motifs.

²⁴⁹ F. DIEU, « Ordre public ... », *op. cit.*, p. 35

²⁵⁰ F. DIEU, « Ordre public... », *op.cit.*, p.36

²⁵¹ O. BUI-XAN (dir.), *op. cit.*, p.21.

²⁵² C. Const., n° 145/2012 du 6 décembre 2012, B.17.

²⁵³ Cour eur. D.H. (gde. ch.), *arrêt S.A.S. c. France*, 1 juillet 2014, § 122.

²⁵⁴ C. Const., n° 145/2012 du 6 décembre 2012, B.66.

En estimant que la France défendait une version française du « vivre ensemble », la Cour a légitimé le choix de soumettre la liberté religieuse à une norme sociale supérieure. Par cet arrêt, la Cour semble favorable à reconnaître l'existence d'un ordre public immatériel. Elle distingue l'« ordre public constitutionnel européen », constitué des droits fondamentaux du noyau dur de l'ordre public qui vise à promouvoir la « société démocratique »²⁵⁵.

Il nous semble toutefois que l'ordre public immatériel que trace la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas identique à celui développé par la France. S'il est possible de distinguer le contenu des droits constitutionnellement protégés, une incertitude demeure sur le contenu de la sauvegarde du « vivre ensemble ».

De plus, si le modèle européen ne s'oppose pas aux individus, mais aux Etats, il permet d'envisager autrement la composante morale de l'ordre public. Ainsi, Vincent Valentin propose d'abandonner la distinction entre « matériel/immatériel » pour privilégier l'opposition « protection/direction » qui permettrait « d'une part de distinguer ce qui dans l'immatériel est protecteur ou directeur, d'autre part d'accepter qu'il y a de l'immatériel au fondement du matériel. Surtout, cette approche permettrait une évaluation globale du dispositif d'ordre public, plutôt directeur des conduites ou protecteur des libertés, en permettant de lier garantie juridique des droits et défense des assises sociales et morales de ces droits. Et sans doute ainsi d'appréhender avec plus de profondeur le défi que pose l'émergence de l'islamisme aux démocraties libérales. En effet, au-delà des problèmes d'ordre public stricto sensu, c'est le principe de neutralité qui est déstabilisé, et plus encore (c'est) la question de la protection des sociétés ouvertes qui est posée (...)»²⁵⁶.

Un recours a aussi été formé à l'encontre de la loi belge devant la Cour européenne des droits de l'homme dans lequel elle s'est alignée sur ce qu'elle avait décidé à propos du recours précité²⁵⁷.

²⁵⁵ V. Valentin, *op. cit.*, p. 70.

²⁵⁶ V. VALENTIN, *op. cit.*, p. 70 et 71.

²⁵⁷ Cour eur. D.H., *arrêt Belcacemi et Ousser c. Belgique*, 11 juillet 2017.

Conclusion

Au cours de ce travail, nous avons pu observer que les approches françaises et belges dans la prévention du terrorisme révèlent des similitudes mais aussi des différences significatives.

Tout d'abord, nous avons remarqué que les deux pays mobilisent le droit administratif de manière préventive afin de prévenir du terrorisme, par le biais des fermetures administratives. Alors que la France connaît dans son droit interne un droit d'exception qu'elle a pu adapter à la menace terroriste, la Belgique qui ne connaît pas de droit d'exception mobilise des dispositions de droit commun pour se défendre contre la menace terroriste. Au cœur des deux pays, les objectifs sont les mêmes, c'est-à-dire la neutralisation d'une potentielle menace terroriste.

Au sein des deux pays, le financement et les avantages fiscaux accordés aux cultes permettent aux Etats de contrôler les cultes et d'exiger une « contrepartie », comme le respect des droits de l'Homme.

Notons toutefois une divergence dans le contrôle opéré par les deux Etats des cultes. Alors que la France contrôle directement les cultes par le biais du statut d'association cultuelle, la Belgique préfère confier aux ministres des cultes un rôle dans le contrôle des cultes et conditionne la reconnaissance des communautés religieuses locales au respect des droits fondamentaux, par le biais de « clauses de sauvegarde ». Le contrôle opéré par la Belgique est alors indirect. De plus, l'organisation des cultes en associations permet aussi à la France d'opter pour des mesures radicales, en ordonnant la dissolution administrative d'association. Alors que cette mesure a été pensée originellement pour combattre les milices d'extrême droite, elle s'est adaptée à un nouveau contexte terroriste.

Ensuite, nous avons constaté que la laïcité est mobilisée en France comme un outil spécifique dans la lutte antiterroriste. L'État sort de sa neutralité et défend ouvertement un modèle de société basé sur les valeurs républicaines et laïques. La Belgique, bien que partageant un même attachement aux libertés et droits fondamentaux ne reconnaît pas de composante morale dans sa conception de la neutralité.

Néanmoins, l'absence d'une composante morale au sein de l'ordre public belge peut être devancée par le développement d'un ordre public européen rattaché aux droits de la Convention européenne des droits de l'homme. Par la même, le contenu de ces droits est éclairé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, nous avons observé que lors des contrôles de constitutionnalité des différentes dispositions établies en vue de lutter contre le terrorisme, les Hautes juridictions font une interprétation plus souple des articles protégeant les libertés religieuses. Les ingérences aux libertés religieuses sont justifiées par des motifs légitimes de sécurité et de protection des libertés d'autrui.

Enfin, la lutte contre le terrorisme exige une approche équilibrée qui protège la sécurité publique tout en respectant les droits fondamentaux. Cela nécessite une surveillance judicieuse des lois et des pratiques répressives pour éviter tout abus et assurer une protection adéquate des droits individuels.

Bibliographie

I. Législations

Nationale :

A. Documents parlementaires :

Doc. parl., Ch. repr., *Les clauses transversales en matière de droits et libertés*, Rapport du 20 février 2006 fait au nom du groupe de travail chargé de l'examen du titre II de la Constitution, sess. ord. 2005-2006, n° 2304/1, spéc. p. 33-52.

B. Lois

Constitution

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980

Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973.

Loi du 3 août 2016 portant sur des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 11 août 2016.

Loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, Titre Ierter du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013.

Loi du 1^{er} juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, *M.B.*, 13 juillet 2011.

Loi du 3 août 2016 portant sur des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 11 août 2016.

Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *M.B.*, 19 décembre 2003.

Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *M.B.*, 22 octobre 2002.

Loi du 12 février 1999 insérant un article 15ter dans la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et un article 16bis dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 18 mars 1999

Loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques – Coordination officieuse en langue allemande, *M.B.*, 15 juin 2011

Accord de coopération du 2 juillet 2008 modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, *M.B.*, 23 juillet 2008, art. 1^{er}, 1^o.

Ordonnance organique du 10 décembre 2021 relative à la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales, *M.B.*, 23 décembre 2021

Décret flamand du 22 octobre 2021 réglementant la reconnaissance des communautés religieuses locales, les obligations des administrations du culte et le contrôle de ces obligations, et modifiant le décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *M.B.*, 16 novembre 2021

Décret wallon du 18 mai 2017 relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, *M.B.*, 16 juin 2017

Décret flamand du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *M.B.*, 6 septembre 2004

C. Arrêtés

A.R. du 12 juin 2023 portant reconnaissance d'un organe représentatif provisoire du culte islamique en Belgique et abrogeant les article 2 et 3, alinéa 2, relatifs à la continuité du service public de l'arrêté royal du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.*, 15 juin 2023

A.R. du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.*, 5 novembre 2022

A.R. du 18 mars 2020 relatif à l'attribution d'un subside de 192 000 euros pour le fonctionnement de l'Exécutif des Musulmans de Belgique en vue d'assurer la formation et la sensibilisation des ministre du culte islamique en Belgique, *M.B.*, 31 mars 2020

A.R. du 15 février 2016 portant la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.*, 19 février 2016

A.R. du 24 juin 1998 modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 relatif à l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M.B.*, 23 juillet 1998.

Arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 établissant les critères d'agrément des communautés d'églises et religieuses locales des cultes reconnus, *M.B.*, 16 décembre 2005.

D. Avis de la section législation du Conseil d'Etat

Advies n°38.491/3 van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 14 juni 2005 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten

Française :

A. Documents parlementaires

Proposition de loi du 28 septembre 2010 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur des affaires générales et de la fonction publique, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 0219/004, p. 9.

Étude d'impact, projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020.

B. Lois

Constitution.

Code de la sécurité intérieure.

Code de justice administrative.

Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes.

Loi du décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

C. Avis du Conseil d'Etat

CE, *avis*, 3 déc. 2020, no 401549, projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République.

CE, *avis.*, 24 oct. 1997, n°187122, *Assoc. locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom.*

Européenne et internationale :

Convention européenne des droits de l'homme

II. Jurisprudence

Nationale :

C.E., n° 257.039 du 30 juin 2023.
C.E., n°257.007 du 30 juin 2023.
C.E., n°254.919 du 27 octobre 2022.
C. Const., n° 203/2019 du 19 décembre 2019.
C.E., n° 235.981 du 4 octobre 2016.
C.E., arrêt n° 210.000 du 21 décembre 2010.
C. const., n° 148/2005 du 28 septembre 2005.
Cass., 27 novembre 1834, *Pas.*, 1834, I.

Française :

Cons. Const., 29 mars 2018, n°2017-695 QPC.
Cons. Const., 8 décembre 2017, n° 2017- 680 QPC.
Cons. const., 9 mai 1991, n° 91-290 DC.
Cons. Const., 16 juillet 1971 n° 71-44 DC.
CE, 26 janvier 2018, n°421312, *Association Rahma de Torcy Marne-la-Vallée*.
CE, 23 décembre 2016, n°406012, *Association Fraternité musulmane Sanâbil (Les Epis)*.
CE, 26 juillet 2016, n°401379, *Association des musulmans de Lagny-sur-Marne*.
CE, 30 juillet 2014, n° 370306, *Association « Envie de rêver » et autres*.
CE, 21 déc. 2007, n° 297355, *Naïm*.

Européenne :

Cour eur. D.H., arrêt *Taganrog LRO et autres c. Russie*, 7 juillet 2022.
Cour eur. D.H., arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique*, 5 avril 2022.
Cour eur. D.H., arrêt *Ayoub et autres c. France*, 8 octobre 2020.
Cour eur. D.H., arrêt *Fondation Zehra et autres c. Turquie*, 10 juillet 2018.
Cour eur. D.H., arrêt *Belcacemi et Ousser c. Belgique*, 11 juillet 2017.
Cour eur. D.H., arrêt *Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, 27 octobre 2016
Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, 15 octobre 2015.
Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *S.A.S., c. France*, 1^{er} juillet 2014.
Cour eur. D.H., arrêt *Vona c. Hongrie*, 9 juillet 2013.

Cour eur. D.H., arrêt *Herri Batasuna c. Espagne*, 30 juin 2008.

Cour eur. D.H., arrêt *Kasymakhunov et Saybatalov c. Russie*, 14 mars 2013.

Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17 février 2004.

Cour eur. D.H. (gde. ch.), arrêt *Refah Partisi et autres c. Turquie*, 13 février 2003.

Cour eur. D.H., arrêt *N.F. c. Italie*, 2 août 2001.

III. Doctrine

Nationale :

AMEZ, F., CHRISTIANS L.-L., WATTIER, S. (DIR.), BREMS, E., CLESSE, C.-H., DE COOREBYTER, V., DE JONGHE, D., DELGRANGE, X., DIJON, X., DORRSEMONT, F., EL BERHOUMI, M., EVRARD, A., HUSSON, J.-F., JUDO, F., KÉFER, F., LEROUXEL, H., MALLIEN, M., MERTENS, R., MONTERO, E., OVERBEEKE, A., RIGAUX, M.-H., SCHREIBER, J.-P., VANBELLINGEN, L., VAN DROOGHENBROECK, S., VRIELINCK, J., et WILLEMS, G., *Les grands arrêts belges en matière de religions et de philosophies*, (Grands arrêts), Bruxelles, Larcier, 2023.

DUMONT. H., MANDOUX, P., STROWEL, A., TULKENS, F. (dir), BERNARD, F, ELCHARDUS, GERARD, P., M., GILLIAUX, P., LENOBLE-PINSON, NANDRIN, J.-P., M., SCHAUS, A., STEXHE, G., SOHER, STROWEL, A., J., RIGAUX, M.-F., VAN DROOGHENBROEK, S., VAN OMMSLAGHE, P., VELEARS, J., *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

MONTERO, E., *Philosophie du droit*, syllabus, Namur, Université de Namur, 2020-2021.

MORELLI, A., ET DE SMET, F., « La laïcité », *Guide pratique des religions et des convictions*, Publication de la Communauté française, 2004.

NIHOUL, M. et VASSART, A., « Réflexions autour de l'interdiction temporaire de lieu en matière administrative : nature préventive ou pénale, contours et exécution », *C.D.P.K.*, 2016, p. 368 à 390.

PRIVOT, M. et SEGERS, N., « Exécutif des musulmans de Belgique : œuvres et manœuvres. Retour sur une saga politique et communautaire », *La revue nouvelle*, 2022, n°6, p. 6 à 10.

RENDERS D., PERCY A., ROMBAUX E., « La Belgique et l'Etat d'urgence » in *Justice et Etat de droit – Regards sur l'état d'urgence en France et à l'étranger*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, p. 127 à 165.

ROMAINVILLE, C., VERDUSSEN, M., BONBLED, N. ET WATTIER, S. (DIR.), *Entre sécurisation et retour du religieux : repenser les relations entre Etat et religions dans une Belgique paradoxale in Etat et Religions*, Anthémis, Limal, 2018.

THOMAS, C., « L'organisation fédérale de la lutte antiterroriste en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, 18 n° 2463-2464, p. 5 à 66.

SÄGESSER, C., « Le temporel des cultes depuis sa régionalisation », C.H. CRISP, n° 1968, 2007, p. 5 à 50.

VELAERS, J., *Les sources du droit revisitées. Normes internationales et constitutionnelles*, vol. 1, Limal, Anthémis, 2019.

WATTIER, S., « Le financement des cultes au XXI^e siècle : faut-il réviser l'article 181 de la constitution ? », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2011, p. 23 à 50.

WATTIER, S., « La séparation de l'Église et de l'État » : un principe constitutionnel réaffirmé par le Conseil d'État », *Journal des tribunaux*, 2011, p.777 à 778.

WATTIER, S., *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

WATTIER, S., « Quel système de financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles ? », *Annales de droit de Louvain*, 2016, p.79 à 89.

WATTIER, S., « La sauvegarde des droits de l'homme et des principes démocratiques comme nouveau critère de financement public des cultes ? », *Administration Publique, Trimestriel*, 2016, p. 139 à 148.

WATTIER, S., « Inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ? Quelques pistes pour un réflexion juridique », *Cahiers du Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles*, 2020, p. 77 à 93.

WATTIER, S., « La Cour de Strasbourg remet en cause tout le système belge de reconnaissance des cultes », *Revue trimestrielle des Droits de l'homme*, 2023, p.265 à 283.

XAVIER, F., « La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *C.D.P.K.*, 2018, p. 22 à 50.

XAVIER, F., « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression » in *L'effet radicalisation et le terrorisme*, Bruxelles, Politeia, 2019, p. 171 à 200.

XAVIER, F., « Un régime fondé sur la charia peut-il être compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme ? », *Journal européen des droits de l'homme*, 2020, n°1, p. 3 à 29.

XAVIER, F., « L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme », *Revue de droit communal*, 2021, p. 3 à 21.

XAVIER, F., « La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *C.D.P.K.*, 2018, p. 22 à 50.

Française :

ALIX, J. et CAHN, O., « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, n° 4, p. 845 à 868.

ALONSO, C., « Le référé-liberté, la police administrative et l'état d'urgence : contexte actuel », *A.J.C.T.*, 2016, p.552 à 562.

BLANCHON, C., PHILIP-GAY, M., BIOY, X., BARRE, P.-H. et CAMBY, J.-P., Dossier « Principes de la République », *A.J.D.A.*, Paris, Dalloz, 2021, n°36, p.2057 à 2128.

BUI-XUAN, O. (dir.), CONTI, B., VALENTIN, V., SLAMA, S., SAAS, C., LETOUZEY, E., DIEU, F., POULET, F., BOUHIER, V., BONNET, J., AFROUKH, M., JUROVICZ, Y., PAGNERRE, Y., HOUTCIEFF, D. et CHEVALIER, J. *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Varenne, Institut Universitaire Varenne, 2018.

BURGORGUE-LARSEN, L., « La laïcité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Justice et Cassation*, 2019, p. 91 à 116.

DELVOLVÉ, P., « Les cultes », *R.F.D.A.*, n°5, 2021, p. 856 à 874.

DELVOLVE, P., « Les mutations du principe de laïcité », *Justice et Cassation*, 2019, p. 167 à 185.

FOREY, E., *Etat et institutions religieuses. Contribution à l'étude des relations entre ordres juridiques*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2007.

GONZALEZ, G. (dir.), A., ALIX, EGEA, V., FOREY, FORNEROD, J. E., FORTIER, V., GONI, P., RISSEL, SALES, E., SLAMA, S., Dossier « La loi confortant les principes de la république », *Revue du droit des religions*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2022, n°13, p.1 à 230.

JEANNENEY, J., « La résurgence des fermetures punitives de lieux de culte », *R.F.D.A.*, 2021, p. 519 à 533.

LE MONNIER DE GOURVILLE, P., « De la répression à la prévention. Réflexion sur la politique criminelle antiterroriste », *Les cahiers de la justice*, 2017, n° 2, p.209 à 225.

LOUVARIS, A., « La laïcité française, telle qu'en elle-même sa singularité la change », *Justice et Cassation*, 2019, p.14 à 64

MASTOR, W. et SAINT-BONNET, F., « De l'inadaptation de l'état d'urgence face à la menace djihadiste », *Pouvoirs*, 2016, n° 158, p. 51 à 65.

MAYAUD, Y., *Prévention du terrorisme*, Paris, Dalloz, 2020.

MAYAUD, Y., « L'exception terroriste de la loi n° 2017-150 du 30 octobre 2017 validée par le Conseil constitutionnel », *Recueil Dalloz*, 2018, p. 876 et 877.

MOINE, A., « Prévention du terrorisme islamique et liberté religieuse », *Civitas Europa*, , 2016, n° 36, p. 179 à 195.

- MORANGE, J., « Les associations », *R.F.D.A.*, n°5, 2021, p. 824 à 838.
- PALAZZO, F., « Prévention « culturelle » du terrorisme entre liberté et sécurité », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2022, n° 2, p. 229 à 232.
- PRELOT, P.-H. (dir.), DIEU, F., CLASSEN, C., GONZALEZ, G., BAUER, N., FERRARI, D., MOUQIT, M., ROLLAND, P. et SEIZELET, E., Dossier « L'ordre public et les religions : ordre ou désordre ? », *Revue du droit des religions*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2020, n°9, p.1 à 192.
- PRELOT, P.-H., LESCHI, D., FORNEROD, A., PHILIP-GAY, M. et FERRARI, A., Dossier « Les valeurs de la République et l'islam », *Revue du droit des religions*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2018, n°6, p.1 à 98.
- PRELOT, P.-H., « Le financement public des cultes en France entre régime d'exception et droit commun », *Revue du droit des religions*, 2016, n° 1, p.55 à 67.
- PRÉTOT, X. et ZACHARIE, C., *La police administrative*, Issy-les-Moulineaux, Lextenso éditions, 2018.
- SEILLER, B., *Droit administratif. 2. L'action administrative*, Paris, Flammarion, 2001.

