

Une loi pour réguler l'islam en France

Un projet de loi en préparation vise à améliorer la transparence des associations qui gèrent les mosquées

Pousser les acteurs du culte musulman à se couler dans le régime associatif établi par la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat et durcir les contrôles qui y sont attachés : telle est l'idée directrice du projet de loi en préparation au gouvernement. Il est conçu comme l'étape législative d'une politique plus globale en faveur d'un islam de France qu'Emmanuel Macron promet depuis le début de son quinquennat et qu'il devrait détailler au début de l'année 2019. Il vise à améliorer la transparence des associations qui gèrent des mosquées, à mieux s'assurer qu'elles respectent les impératifs de l'ordre public, à renforcer et clarifier leur gouvernance et à vérifier l'innocuité d'éventuels financements étrangers.

Encore au stade de « document de travail interne à l'administration », selon une source proche du dossier, le texte fait, depuis mardi 20 novembre, l'objet de « concertations » avec les représentants des cultes par le ministre de l'intérieur, Christophe Castaner. Des « représentants des sensibilités laïques » seront aussi entendus. Avant d'être adopté en conseil des ministres puis transmis au Parlement, le projet devra encore être examiné par le Conseil d'Etat – une institution qui a beaucoup contribué à une application libérale du modèle inventé il y a cent treize ans. Il toiletterait plusieurs lois qui interviennent dans l'organisation culturelle, à commencer par la loi de 1905, qui cristallise, parfois hors de propos, bien des passions politiques autour de la laïcité, mais aussi celle de 1901 sur les associations.

Extrême souplesse

Libérale dans son esprit et dans sa lettre, la loi de 1905 a ménagé un statut particulier pour les associations qui gèrent un lieu de culte, mais elle ne l'a pas imposé. Les Eglises catholique (après un refus initial du Saint-Siège), protestantes et les communautés juives l'ont adoptée. Mais les nombreuses mosquées (on en compte aujourd'hui plus de 2500) qui se sont créées dans les dernières décennies sont, à plus de 90 %, gérées par des associations qui ne relèvent que du statut commun de 1901. Les raisons du choix fait par leurs dirigeants tiennent en partie à un manque d'information, mais aussi à l'extrême souplesse du statut et au peu de contraintes qu'il prévoit.

Les associations culturelles « loi de 1905 », elles, doivent tenir une assemblée générale annuelle qui se prononce sur la gestion financière et sont soumises au contrôle du ministère des finances publiques. Contrairement aux associations « loi de 1901 », elles doivent avoir pour seul objet l'exercice d'un culte. Il leur est

donc interdit d'exercer, par exemple, des activités culturelles, sociales, humanitaires ou éducatives. Enfin, elles ne peuvent prétendre à aucune subvention publique, la loi de 1905 ayant énoncé que « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». En contrepartie de ces contraintes, la loi leur accorde des avantages fiscaux : elles peuvent en effet recevoir des dons et legs exemptés de droits de mutation et sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Jusqu'à présent, la majorité des gestionnaires de mosquée ont donc préféré la légèreté des contraintes aux avantages fiscaux. Le projet vise à les faire changer d'avis. A les faire passer de la « boîte noire » de la loi de 1901 au système « plus cadré » de 1905, jugé plus adapté aux objectifs de transparence, d'ordre public et de meilleure gouvernance à la tête des mosquées. Pour cela, le texte devrait rapprocher les exigences imposées aux associations « loi de 1901 » qui gèrent un lieu de culte de celles relevant de la loi de 1905, pour créer un « socle d'obligations communes », selon la formule d'une source au fait du dossier. Au point que, demeurer sous le régime de 1901, pour une association culturelle, reviendrait avant tout à se priver d'avantages fiscaux.

Le dispositif est encore en chantier. Mais l'une des principales mesures consisterait à décider qu'à l'avenir toutes les associations loi de 1901 à objet culturel devraient publier leurs comptes annuels, comme leurs homologues de la loi de 1905. C'est une façon de placer sous le regard de

leur communauté des gestionnaires pas toujours rigoureux ni transparents. Ces associations pourraient aussi devoir faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes, même lorsqu'elles perçoivent moins de 153 000 euros de dons (seuil actuellement en vigueur).

Encadrement revu à la hausse

Des obligations nouvelles seraient en outre imposées aux deux types d'associations, comme celle de déclarer les dons provenant de l'étranger. L'autorité administrative pourrait s'opposer à ceux qui poseraient de graves problèmes d'ordre public. Dans un souci de transparence à l'intérieur même d'une association, les procédures de prise de décisions les plus importantes pourraient être renforcées. Enfin, l'encadrement des associations

Des appels à la haine formulés dans un lieu de culte pourraient être réprimés plus sévèrement

« loi de 1905 » serait revu à la hausse.

Aujourd'hui, celles-ci doivent se déclarer initialement à la préfecture, puis obtenir l'accord de l'administration afin de pouvoir bénéficier des exemptions fiscales. La déclaration doit être renouvelée tous les cinq ans depuis une loi de 2009, précise la même source. A l'avenir, l'association devra obtenir la reconnaissance de sa qualité culturelle par la préfecture dès le dépôt de sa déclaration initiale.

De son côté, l'autorité administrative devra vérifier qu'elle respecte bien l'ordre public.

Des volets non législatifs

Enfin, le titre 5 de la loi de 1905, consacré à la « police des cultes », pourrait être toiletté. Plusieurs pistes sont évoquées. « Quand on parle dans un lieu de culte, on le fait avec une autorité particulière, relève une source au fait du projet. Ce qu'on dit en chaire n'a pas tout à fait la même valeur que ce que l'on dit dans la rue ou sur Facebook. C'est la raison d'être initiale de ces dispositions. » Dans cet esprit, des appels à la haine formulés dans un lieu de culte pourraient être réprimés plus sévèrement. La responsabilité de l'association qui le gère pourrait être interrogée.

Si réforme il y a, les cultes voudraient d'ailleurs en profiter pour

obtenir satisfaction sur des demandes qui leur tiennent à cœur. Catholiques et protestants souhaitent que leurs associations soient autorisées à percevoir des revenus tirés de la location de biens immobiliers. Anouar Kbibech souhaiterait que la déduction fiscale des dons aux associations culturelles 1905 soit portée à 75 %.

Ce texte, s'il voit le jour, ne résumera pas toute l'action annoncée par Emmanuel Macron. Celle-ci devra comprendre des volets non législatifs, là où l'Etat ne peut avoir qu'un rôle d'accompagnement. En juin 2017, devant le Conseil français du culte musulman, il avait dit vouloir combattre le radicalisme, qu'il soit d'inspiration djihadiste ou qu'il vise au repli sur une sorte de société parallèle. Un autre objectif est la formation des imams en France. ■

CÉCILE CHAMBRAUD

« Il est hors de question qu'il y ait une loi spécifique aux musulmans »

ALERTÉS PAR UNE FUITE

sur ce projet paru dans le quotidien *L'Opinion*, le 5 novembre, les dirigeants du Conseil français du culte musulman (CFCM), organisme de représentation auprès des pouvoirs publics, n'ont guère apprécié d'être tenus à l'écart de l'élaboration de ce texte. Sur le fond, son président, Ahmet Ogras, voit dans la réforme annoncée le risque « de l'ingérence politique dans le domaine culturel ». Jeudi 22 novembre, après avoir été reçu par Christophe Castaner au ministère de l'intérieur avec d'autres dirigeants du CFCM, il s'est dit « prêt à travailler » avec le gouvernement « à condition qu'il n'y ait pas d'ingérence sur le contenu du culte ». « Nous ne sommes pas fermés à des évolutions, indique le vice-président, Anouar Kbibech. Mais nous souhaitons être traités comme

les autres cultes. Il est hors de question qu'il y ait une loi spécifique aux musulmans. »

Ces modifications, d'abord conçues pour agir sur l'organisation du culte musulman, s'appliqueront à tous les cultes. C'est pourquoi les représentants des autres confessions ne cachent pas un certain agacement. Ils redoutent d'être les « victimes collatérales » d'une politique destinée à l'islam.

« Boîte de Pandore »

Le protestantisme, qui a largement contribué à la philosophie de la loi de 1905 et continué à « l'habiter », sera attentif à ne pas se laisser entraîner sur « un terrain glissant où la séparation des Eglises et de l'Etat ne serait plus tout à fait respectée », prévient François Clavairoly, le président de la Fédération protestante de France. Les autorités catholiques

redoutent qu'une discussion sur la loi de 1905 ne revienne à « ouvrir la boîte de Pandore ». « L'exécutif mesure-t-il que le législatif a des réactions parfois épidermiques sur ces sujets ? », interroge Olivier Ribadeau-Dumas, le porte-parole de la Conférence des évêques de France.

Du côté du judaïsme, Joël Mergui, le président du Consistoire, n'est pas hostile à « une adaptation » de la législation, à condition de ne pas « désorganiser ce qui fonctionne bien » et de ne pas réactiver en retour « la radicalisation de la laïcité ». Haïm Korsia, le grand rabbin de France, va plus loin et juge « légitime que l'Etat intervienne ». Selon lui, la réforme proposée n'a « rien de révolutionnaire ». « Chacun veut que les choses changent, sauf pour lui », ironise-t-il. ■

cf. c.

A l'avenir, toutes les associations loi de 1901 à objet culturel devraient publier leurs comptes annuels comme celles de la loi de 1905

Dans les coulisses d'une réforme ultrasensible

Annoncée depuis des mois, la réorganisation de l'islam en France a été sans cesse repoussée

Ce dimanche 11 novembre, à Paris, la pluie arrose la place de l'Étoile, où une soixantaine de chefs d'État et de gouvernement s'apprêtent à commémorer l'Armistice. Installés sur l'une des tribunes officielles, les représentants des principaux cultes ont deux heures à tuer avant le début de la cérémonie. Un sujet de conversation tout trouvé le sauve de l'ennui : la révision à venir de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État.

La plupart d'entre eux sont agacés. Le lundi précédent, les grandes lignes d'un projet de réforme de ce texte fondateur de la laïcité à la française ont filtré dans le quotidien *L'Opinion*. Aucun d'eux ne savait ce qui se tramait au sommet de l'État. À la lecture du journal, ils ont appris que l'exécutif s'était attelé à la réécriture de certains articles de la loi de 1905, conçue à une époque où la religion musulmane – aujourd'hui la deuxième en France – était encore marginale dans l'Hexagone.

Transparence du financement

À l'Élysée comme à Matignon on affirme qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi en bonne et due forme mais d'un simple document de travail. « Cette loi a 113 ans aujourd'hui et peut évoluer. Je rappelle qu'elle a d'ailleurs été modifiée dix-sept fois », a déclaré Christophe Castaner dans un entretien au *Point*, le 15 novembre. « L'objectif, c'est que les Français de confession musulmane puissent vivre paisiblement leur foi », poursuit le nouveau ministre de l'Intérieur, également responsable des relations avec les cultes.

Cela fait des mois que l'Élysée annonce une réforme de l'islam de France, mais celle-ci n'a cessé d'être reportée. En campagne, Emmanuel Macron avait affirmé que l'État ne pouvait se satisfaire de la

« Je sais qu'il y a des gens qui auraient voulu que j'aie beaucoup plus vite sur ce sujet »

EMMANUEL MACRON

situation actuelle du culte musulman, citant parmi les chantiers à mener la formation et le statut des imams, la transparence des financements, la démocratisation de l'organisme de représentation, ou encore la lutte contre la radicalisation. À peine élu, le président avait rappelé sa volonté d'agir. Le 21 juin 2017, il avait pressé les dirigeants du Conseil français du culte musulman (CFCM) à s'engager, eux aussi, dans ces « combats ». Lors de ses vœux, il avait appelé à l'« indispensable structuration » de l'islam en France.

Annoncé pour le premier semestre 2018, repoussé au second, le dévoilement du projet est maintenant prévu pour le premier trimestre 2019. « J'annoncerai en début d'année prochaine, après un très long travail », des « choix importants sur l'organisation des religions dans notre pays », a confirmé M. Macron, mardi 20 novembre, devant la communauté française de Belgique. « Je sais qu'il y a des gens qui auraient voulu que j'aie beaucoup plus vite sur ce sujet. Il est périlleux et donc j'ai d'abord voulu beaucoup écouter, entendre. »

Écouter et entendre... Les représentants des religions ont pourtant été tenus à l'écart de la réflexion sur cette loi à l'aura républicaine quasi « sacrée ». Ils ne sont d'ailleurs pas retournés à l'Élysée depuis la cérémonie des vœux, le 4 janvier. Pourtant c'est bien au Palais que la réforme a été pensée.

Sous l'égide du secrétaire général de l'Élysée, Alexis Kohler, les réunions de travail se sont enchaînées en toute discrétion au printemps, sans les représentants des cultes. Spécialiste du sujet, l'ancien conseiller de Jean-Pierre Raffarin Hakim El Karoui, essayiste et consultant, est notamment venu y plaider la cause du dispositif qu'il préconise : une réforme par la rationalisation et la maîtrise des flux financiers. À l'inverse, d'autres prônent une réorganisation par le terrain et mettent l'accent sur les départements et l'échelon local.

Complexité

Durant cette longue maturation, Emmanuel Macron a pu mesurer la complexité du dossier et son aspect politiquement inflammable. D'autant qu'au départ, la consigne avait été de ne s'interdire aucune piste de réflexion, y compris les plus explosives, comme l'instauration d'une sorte de « concordat » entre l'État et un organisme national de représentation des musulmans, ou encore la suspension de la loi de 1905 pour permettre à l'État de prendre temporairement en main la réorganisation souhaitée.

Si l'Élysée apparaît ainsi en première ligne, c'est aussi parce que Gérard Collomb, pendant ses quinze mois passés place Beauvau, n'a pas montré beaucoup d'empressement à se saisir du dossier. Fin septembre, il n'a même pas évoqué le sujet lorsqu'il a reçu les membres du CFCM, juste avant sa démission. Engagé à Lyon dans un dialogue avec les autorités religieuses locales, le ministre de l'Intérieur se méfie des projets de réforme par le haut. Il préfère se concentrer sur la loi asile-immigration, qui ne fait pas consensus au sein de sa majorité.

Fin juin, Gérard Collomb annonce, à la surprise générale, que

les préfets réuniront, début septembre, les acteurs musulmans locaux pour faire remonter des propositions. Dans l'urgence, les préfets rappellent les interlocuteurs qu'ils avaient réunis à plusieurs reprises après les attentats de 2015, quand Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, avait imaginé une instance de dialogue avec un panel d'autorités musulmanes de terrain.

« Il y a eu une prise de conscience qu'il fallait un temps de consultation, aussi réchauffé soit-il et à un moment qui n'était pas idéal », analyse un député de la majorité, investi dans ces questions. « L'idée, c'était d'impulser des logiques territoriales, dont pourrait émaner une structure nationale à côté ou au sein du CFCM actuel », résume le député LRM du Val-d'Oise Aurélien Taché, également au fait de ces thématiques. « Mais après ces consultations, les préfets n'ont eu aucune consigne. On n'a pas pu aller au bout », poursuit-il.

À l'Assemblée nationale, le terrain n'est pas préparé pour s'emparer d'un sujet aussi sensible, alors que les questions sociétales font partie des angles morts au groupe LRM. Comme sur la loi asile-immigration, les députés de la majorité sont divisés. En avril, le député LRM de Gironde Florent Boudié, décide de constituer un groupe de travail. « À l'époque, on attendait des annonces pour le début de l'été 2018. Ma démarche s'inscrivait dans cette urgence », explique-t-il aujourd'hui.

Politiquement, le dossier est miné : toucher à la loi de 1905, c'est prendre le risque de raviver les querelles autour de la laïcité, toujours prêtes à s'enflammer. Le gouvernement a pu le mesurer en juin, quand il prévoit, dans le projet de loi Essoc sur la simplification de l'administration, de retirer les associations culturelles de la liste des lobbies, et ce faisant de les soustraire à l'obligation de s'enregistrer auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cette disposition avait provoqué des remous et n'avait été adoptée que par trois voix de majorité. « Le sujet n'est pas purgé », résume Aurélien Taché.

L'affaire Benalla, en juillet, puis les démissions de Nicolas Hulot et de Gérard Collomb à la rentrée, convainquent l'exécutif de prendre son temps. Inutile d'ouvrir de nouveaux foyers de contestations. D'autant que la loi asile-im-

Les différents représentants des religions ont été tenus à l'écart de la réflexion sur cette loi à l'aura républicaine quasi « sacrée »

migration, qui a chahuté le groupe parlementaire, est promulguée le 10 septembre. Et que le projet de loi bioéthique, qui doit notamment ouvrir la PMA aux femmes célibataires ou vivant en couple avec une autre femme, est un chiffon rouge pour les catholiques. Autant de fronts délicats à quelques mois des élections européennes de mai 2019.

« Ambitions moins fortes »

Dans l'entourage d'Emmanuel Macron, certains incitent le président à la plus grande prudence sur le sujet inflammable des relations entre les Églises et l'État. « Je suis très partagé, je ne suis pas sûr qu'il faille ouvrir un front législatif sur ce sujet », juge ainsi l'un de ses proches. « C'est un sujet extrêmement délicat, qu'il faut manier avec beaucoup de prudence », a déclaré, le 18 novembre sur France 3, la ministre de la cohésion des territoires, Jacqueline Gourault.

Mais le chef de l'État ne veut plus temporiser. Avec le report du projet de loi sur la bioéthique, l'ordre du jour parlementaire est allégé. Place Beauvau, le nouveau ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner s'est mis au travail. Il a reçu les représentants du judaïsme, mardi 20 novembre, et ceux du CFCM jeudi 22 novembre. Mardi 27 novembre, il rencontrera les protestants. Il a également prévu de voir « les représentants de la libre-pensée et des sensibilités laïques », a-t-il précisé au *Point*.

Telle qu'elle est imaginée pour l'instant, la réforme de la loi de 1905 ne modifie pas les équilibres du texte et ne révolutionnera sans doute pas l'organisation du culte musulman, comme le souhaitait initialement Emmanuel Macron. « Les ambitions sont moins fortes qu'autrefois », reconnaît un connaisseur du dossier. ■

VIRGINIE MALINGRE ET CÉCILE CHAMBRAUD

LE CONTEXTE

LOI 1905

La loi du 9 décembre 1905 a mis fin au régime de concordat qui réglait les relations entre l'État et l'Église catholique depuis 1801, régime élargi aux protestants luthériens et réformés en 1802 et au judaïsme en 1808. Elle définit les modalités du divorce entre les Églises et l'État et établit la philosophie de leurs relations jusqu'à aujourd'hui. Pour la première fois en France, la loi de 1905 pose le principe d'une liberté complète en matière religieuse. Son article 1 dispose : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées (...) dans l'intérêt de l'ordre public ». Aux termes de la loi, « la République ne reconnaît, ne subventionne aucun culte ». Elle crée un statut pour les associations chargées désormais de gérer les lieux de culte. Depuis son entrée en vigueur, elle a été modifiée une cinquantaine de fois.

La laïcité, une question qui divise au sein de la majorité

Un groupe de travail a été créé à l'Assemblée afin d'alimenter le projet de loi du gouvernement sur le financement du culte musulman

Ils ont décidé de se saisir d'un sujet longtemps ignoré au sein de la majorité. Plusieurs députés La République en marche (LRM) ont créé un groupe de travail sur l'islam à l'Assemblée nationale, afin d'alimenter le projet de loi du gouvernement visant à mieux organiser et encadrer le financement du culte musulman en France.

Ce groupe informel s'est réuni pour la première fois en avril, à l'initiative de l'élu de Gironde Florent Boudié, avec l'objectif d'identifier des pistes de réforme, pouvant amener à une rénovation de la loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État. « Comme ce sujet sera sur la table du quinquennat, nous avons décidé de travailler dessus en amont pour suggérer des pistes de réflexion au gouvernement », explique cet ancien député socialiste, qui a déjà été responsable du texte asile et immigration au sein du groupe La République en marche.

Le groupe, qui comptait sept membres à ses débuts, rassemble désormais près de 25 élus macronistes. Parmi eux figurent notamment le député du Val-d'Oise Aurélien Taché, très engagé sur les sujets liés à la laïcité, sa collègue de Paris Elise Fagjeles, qui a été porteuse du texte asile et immigration, l'ex-juppéiste Marie Guévenoux, l'élu des Bouches-du-Rhône Said Ahameda, ou encore celui de Moselle Ludovic Mendès.

Identifier les difficultés

Depuis sept mois, ses membres ont procédé à une trentaine d'auditions de responsables religieux ou de spécialistes, de diverses sensibilités, tels que le président de l'Observatoire de la laïcité, Jean-Louis Bianco, l'imam d'Ivry-sur-Seine, Mohamed Bajrafil, qui prône un islam modéré, ou encore Amine El-Khatmi, l'un des fondateurs du Printemps républicain, une association visant à défendre une laïcité « ferme sur les principes ».

Les parlementaires ont également effectué des déplacements pour rencontrer des acteurs du culte musulman, à Marseille début septembre, à Lyon le 9 novembre et à Metz dix jours plus tard. Avec l'objectif d'identifier les difficultés qui se posent à la pratique de la deuxième religion de France dans chaque région. « Nous avons souhaité prendre le temps d'écouter des responsables du culte musulman dans plusieurs endroits pour déterminer s'il est nécessaire d'adapter la loi de 1905 en fonction des problématiques de chaque territoire », souligne Ludovic Mendès, élu d'un département sous régime concordataire.

« C'est un travail d'objectivation, d'expertise », résume M. Taché. Pour l'instant, deux sujets-clés émergent : la question du financement des lieux de culte ; la formation et le statut des imams. Leurs observations sont destinées à être réunies dans un rapport informel rendu à Matignon

ainsi qu'au ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner.

La constitution de ce groupe permet de spécialiser dès à présent des députés sur ce sujet, pour qu'ils soient en mesure de défendre le texte lors de son examen à l'Assemblée, début 2019. Mais pas seulement. Elle permet surtout de combler un vide au sein de la majorité. Pendant la première année du quinquennat, les questions portant sur la

laïcité – et plus spécifiquement de la place à accorder à l'islam dans la société – sont apparues comme un angle mort, voire un sujet tabou, dans le groupe LRM.

Désaccord profond

Depuis le début de la législature, ces thématiques n'ont fait l'objet d'aucun débat lors de la réunion hebdomadaire des 308 députés La République en marche à l'Assemblée nationale. Et le thème de la laïcité n'a été abordé que lors d'une seule réunion du bureau exécutif du parti présidentiel, en mai 2018, au moment de la polémique sur le voile porté par la responsable parisienne de l'UNEF. Prudence oblige.

« C'est un sujet éminemment sensible, qui n'a jamais donné lieu à un vrai débat, car on craint tous que cela fasse apparaître les divisions internes », analyse un poids lourd de la majorité. Deux lignes principales cohabitent chez les élus macronistes : les partisans d'une laïcité ouverte et « inclu-

Pendant la première année du quinquennat, les questions sur la laïcité sont apparues comme un angle mort, voire un sujet tabou