



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

A - 2021 - 4

SECOND AVIS SUR LE PROJET DE LOI CONFORTANT LES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE

25 MARS 2021



***Le second avis sur le projet de loi confortant le respect des Principes de la République a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 25 mars 2021.
(Vote : 45 voix pour, 0 voix contre et 2 absentions)***

RÉSUMÉ

Dans son second avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, la CNCDH réaffirme que malgré les modifications apportées par l'Assemblée nationale, ce texte doit être faire l'objet de nombreuses révisions. Les dispositions du projet de loi posent problème en particulier à deux titres : elles ont vocation à être appliquées largement alors qu'elles visent des situations très spécifiques et certaines d'entre elles portent atteinte aux droits et libertés fondamentales.

Cet avis se structure autour d'une étude article par article du projet de loi en ciblant les articles les plus critiques. Formulant trente-cinq recommandations, la CNCDH demande notamment l'abandon du contrat d'engagement républicain prévu pour les associations et s'oppose à la mise en place d'un dispositif de double déclaration pour les associations et les unions culturelles. La CNCDH souhaite aussi que l'obligation de neutralité ne puisse être étendue qu'aux personnes en relation directe avec les usagers du service public. Elle formule également des recommandations portant sur les articles relatifs à la haine en ligne, à l'enseignement, aux sports et aux conditions de mise en œuvre de l'exercice du culte.

1. Le 28 janvier 2021, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a rendu public un premier avis sur le projet de loi confortant les principes de la République, tel qu'adopté par le Conseil des ministres du 9 décembre 2020 et immédiatement déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale¹.

2. Cet avis analysait les conséquences du projet de loi au regard des libertés fondamentales que sont la liberté d'association, la liberté d'expression, la liberté de l'enseignement et la liberté de culte. Il formulait 9 recommandations en vue du débat parlementaire. En outre, la Commission annonçait qu'elle publierait un second avis en fonction de l'évolution du projet.

3. Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen du projet de loi. À l'Assemblée nationale, le débat en séance publique a été conduit en temps programmé². De ce fait, l'examen de plusieurs articles a été écourté, malgré l'importance des modifications apportées dans les domaines sensibles que sont le service public, la liberté d'association et le régime des cultes.

4. Le texte amendé par les députés, dit « petite loi », a été adopté en première lecture le 16 février 2021.

5. À ce stade, la Commission exprime un nouvel avis, qui complète le premier et tient compte des modifications apportées par l'Assemblée nationale. Le plan de ce second avis respecte la division en chapitres du projet de loi. Ne sont évoqués que les articles marquants au regard des préoccupations de la Commission.

I - DISPOSITIONS RELATIVES AU SERVICE PUBLIC

I.1. Article 1er

6. Deux principes, l'un et l'autre de valeur constitutionnelle, fondent l'obligation de neutralité religieuse dans les services publics : le principe de laïcité de l'État d'une part, le principe de neutralité des services publics, corolaire du principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics, d'autre part. L'obligation de neutralité a pour objet de protéger les libertés des usagers. Selon des jurisprudences bien établies du Conseil d'État et de la Cour de cassation, elle s'impose à tous les services publics,

1. CNCDH, *Avis sur le projet de loi confortant les principes de la République* du 28 janvier 2021. JORF n°0039 du 14 février 2021, Texte n° 51.

2. Ce dispositif, propre à l'Assemblée nationale, permet de fixer à l'avance la durée d'examen d'un texte. Il est prévu par les articles 49 et 55 du Règlement de l'Assemblée, pris sur la base de la loi organique du 15 avril 2009.

qu'ils soient assurés par des organismes de droit public ou de droit privé, et quel que soit leur caractère, administratif ou industriel et commercial³.

7. La neutralité du service public est « *conçue avant tout pour les usagers ; c'est au nom du respect de leurs convictions que l'État est neutre afin de permettre leur pleine expression ; c'est cette fonction sociale qui justifie que l'individu que continue d'être l'agent public, s'efface derrière le dépositaire d'une parcelle de l'autorité publique, derrière le fonctionnaire investi d'une mission de service public* ». C'est la raison pour laquelle, alors que les usagers ne sauraient être tenus à une obligation de neutralité qui viendrait restreindre leur liberté d'expression, pèse en revanche sur tous les agents du service public une obligation de « *stricte neutralité* »⁵ sans distinction selon qu'ils sont agents publics ou salariés de droit privé. La charte de la laïcité, qui synthétise la jurisprudence en la matière, relève ainsi que si « *l'agent du service public a un devoir de stricte neutralité* », « *les usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses* »⁶.

8. Cette distinction est essentielle car, comme l'explique le Conseil d'État dans son étude du 19 décembre 2013 menée à la demande du Défenseur des droits à propos de l'affaire Baby-Loup, « *les agents personnifient un service qui doit être neutre, les usagers ne personnifient qu'eux-mêmes* ». Entre ces deux catégories relève-t-il, ni la loi ni la jurisprudence ne permettent d'identifier une troisième « *catégorie intermédiaire* », « *pertinente et homogène* », constituée des « *collaborateurs* » ou « *participants* » au service public, soumise « *en tant que telle* » à l'exigence de neutralité religieuse. Ainsi, les parents qui accompagnent les sorties d'école, n'ayant pas le statut d'agents publics, sont des usagers du service public déliés comme tels de toute obligation de neutralité.⁸

9. L'article 1er du projet de loi étend pourtant à des tiers le principe de neutralité du service public. Cette extension en dénature le sens et soulève la question de sa conformité au droit de l'Union européenne.

10. En réponse à la demande formulée par le Conseil d'État dans son avis du 7 décembre 2020 sur le projet de loi initial, le gouvernement a déterminé aux alinéas 1 à 6 de l'article 1er, la liste des tiers soumis à l'obligation de neutralité. S'il s'agit dans tous

3. CE, avis contentieux du 3 mai 2000, Delle Marteaux, n° 217017 ; Cass. soc. 19 mars 2013, CPAM de Seine-St-Denis, n°12-11.690 P, Bull. V° partie, n°76.)

4. Conclusions. R Schwartz sur l'avis précité du Conseil d'État du 3 mai 2000, Delle Marteaux, RFDA 2001, p.146

5. CE, Avis Delle Marteaux précité Cette analyse est partagée par la Cour de cassation (Cass. soc. 19 mars 2013, CPAM de Seine-St-Denis, n°12-11.690 P).

6. Circulaire du Premier ministre n°5209/ SG du 13 avril 2007.

7. notion de « collaborateur occasionnel du service public » n'a d'autre portée juridique que de permettre l'application d'un régime favorable de responsabilité publique pour les victimes d'un dommage à l'occasion de cette collaboration (responsabilité sans faute à prouver).

8. CE, Étude du 19 décembre 2013 sur l'application des principes de neutralité et de laïcité.

les cas de tiers ayant un lien avec un service public⁹, le lien exigé est insuffisant car le principe de neutralité n'a de sens que pour ceux qui, par la mission qui leur est confiée, personnifient l'État. Ceci implique *a minima* une participation « directe » au service public. Sont notamment à écarter les tiers cocontractants participant à la mission de service public par des contrats conclus seulement « *pour les besoins du service public* ». En outre, il doit s'agir de personnes qui sont en relation directe avec les usagers du service, puisque c'est à leur égard que le principe de neutralité trouve son sens.

11. Par ailleurs, la conformité du dispositif au regard du droit européen n'est pas assurée. La directive 2000/78/CE du Conseil de l'Union européenne du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, notamment, prohibe toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. La Cour de justice de l'Union européenne admet qu'un employeur souhaite afficher une neutralité politique ou religieuse dans les relations entre son entreprise et ses clients, à condition que les mesures prises restent proportionnées. Ainsi, par exemple dans une affaire qui concernait une salariée portant le voile islamique en contradiction avec le règlement intérieur de l'entreprise, elle a estimé que « *le souhait d'un employeur d'afficher une image de neutralité à l'égard des clients revêt, en principe, un caractère légitime, notamment lorsque seuls sont impliqués par l'employeur dans la poursuite de cet objectif les travailleurs qui sont supposés entrer en contact avec les clients de l'employeur.* »¹⁰. La Cour ajoute que les moyens de réaliser cet objectif doivent rester « *appropriés et nécessaires* », ce qui rendrait illégitime le licenciement d'une salariée refusant d'ôter son voile alors qu'un autre poste sans contact avec le client pouvait lui être proposé.

12. Ces principes ont été posés par la Cour de justice de l'Union européenne. Ils ont bien entendu été repris par la Cour de cassation¹¹. Ils s'imposent au législateur français.

13. Enfin, aux termes de l'alinéa 3, qui a été ajouté à l'article 1er en première lecture, « *Les services de transport à la personne librement organisés ou non conventionnés ainsi que les bailleurs sociaux, qu'ils soient privés ou publics, en tant qu'ils participent à une mission de service public au 1^{er} janvier 2021, sont soumis à ces obligations.* » Par son imprécision, ce texte risque de donner lieu à des interprétations trop extensives. S'il est entendu strictement, comme ce serait préférable, il n'ajoute rien à l'alinéa 1^{er}.

9. Il s'agit des organismes publics ou privés qui se voient confier « *l'exécution d'un service public* » et les titulaires d'un contrat de commande publique « *participant à l'exécution du service public* » ainsi que leurs salariés et les personnes participant également à l'exécution de ce service public « *sur lesquels ils exercent une autorité hiérarchique ou un pouvoir direct* » (al. 1 et 5), de même que ceux à qui ils confient pour partie « *l'exécution de ce service* » (al. 2 et 6), enfin les services de transport à la personne et les bailleurs sociaux qui « *participent à une mission de service public* » (al. 3).

10. CJUE, GC, 14 mars 2017 Samira Achbita [et alii] contre G4S Secure Solutions NV C-157/15 et a contrario le même jour, Mme Bougnaoui, c/Micropole SA, C188/15

11. Soc. 22 nov. 2017, Mme B., n°13-19-855

I.B. Article 1er bis A

14. L'article 1^{er} bis A, ajouté lors du débat à l'Assemblée nationale, prévoit que les policiers, gendarmes et agents de l'administration pénitentiaire doivent prêter serment en déclarant « *adhérer loyalement et servir avec dignité la République, ses valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et sa Constitution.* » Exiger « l'adhésion », qui relève du jugement éthique, atteint la liberté d'opinion. À supposer qu'un serment soit souhaitable, « *servir loyalement la République et respecter sa Constitution* » serait une formule plus appropriée.

I.C. Article 3

15. Le fichier judiciaire national des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT), créé par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, enregistre les identités, les adresses et les déplacements à l'étranger des personnes condamnées pour actes de terrorisme¹² afin de prévenir la récurrence de telles infractions¹³. L'article 3 du projet de loi étend le champ du fichier en y intégrant les délits de provocation ou d'apologie d'actes de terrorisme, ainsi que ceux de reproduction et de transmission de données faisant l'apologie de tels actes¹⁴, ce qui permet aux administrations d'obtenir des renseignements qui ne figurent pas au bulletin n°2 du casier judiciaire¹⁵.

16. L'alinéa 7 de l'article 3 remplace en outre le dispositif actuel, qui repose sur une décision expresse du juge, par un système d'inscription de plein droit, sauf décision spécialement motivée. Cette modification s'applique même aux condamnations non définitives. La CNCDH exprime son désaccord avec ce dessaisissement de l'autorité judiciaire. A tout le moins, selon l'avis de CNIL¹⁶, il conviendra de veiller à ce que les données relatives aux personnes ayant bénéficié de suites favorables soient mises à jour, et à ce que les condamnations non définitives soient indiquées comme telles aux destinataires du FIJAIT.

17. Selon l'article 706-25-4 du code de procédure pénale dans sa rédaction actuelle, une personne mise en examen est inscrite au fichier « *lorsque le juge d'instruction a ordonné l'inscription* ». L'alinéa 4 de l'article 3 supprime cette condition, ce qui rend

12. Articles 706-25-4 à 706-25-14 du code de procédure pénale.

13. Cf. CNCDH, *Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme* du 17 mars 2016 JORF n°0129 du 4 juin 2016 texte n°69.

14. Comme elle l'observait, dans son *Avis du 18 mai 2017 sur la prévention de la radicalisation*, « *la CNCDH a déjà eu l'occasion de critiquer à de nombreuses reprises les dangers inhérents aux fichiers* » ; de surcroît « *Les personnes fichées ne font pas toutes l'objet d'un signalement en raison d'agissements menaçant, directement ou indirectement, la sûreté de l'État mais simplement en raison d'une conduite ou d'un comportement exprimant une conviction politique ou religieuse* ».

15. Toutefois les mesures de sûreté prévues à l'article 706-25-7 ne s'appliqueront pas aux auteurs de ces délits (article 3 alinéa 13 du projet de loi).

16. Délibération de la CNIL du 24 novembre 2020.

l'inscription automatique dès la mise en examen. Une telle modification méconnaît la présomption d'innocence et entraîne de lourdes conséquences pour les personnes concernées.

I.D. Article 4

18. L'article 4 crée un nouveau délit qui sanctionne les menaces, violences ou intimidations exercées à l'encontre des agents chargés du service public dans le but de se soustraire aux règles régissant le fonctionnement du service. Fonder cette incrimination sur les règles de fonctionnement propres à chaque service public suppose que les usagers soient préalablement informés de leur contenu. On est dès lors amené à s'interroger sur la constitutionnalité et sur la pertinence de cette nouvelle incrimination.

19. L'alinéa 6 impose le dépôt de plainte au représentant de l'administration lorsqu'il a connaissance d'intimidations ou de violences à l'encontre d'un fonctionnaire, sous réserve d'obtenir l'accord de celui-ci. Mais les faits peuvent être plus ou moins graves et le dépôt de plainte n'est pas toujours opportun. Sur ce point, il est préférable de laisser une marge d'appréciation au responsable du service, sans préjudice de l'obligation de transmission au procureur de la République qui peut lui incomber au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

20. À l'alinéa 8, l'introduction d'une peine accessoire réservée aux étrangers, qui peut aller jusqu'à l'interdiction définitive du territoire français, est manifestement disproportionnée et constituerait une forme de double peine¹⁷.

II - DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSOCIATIONS

II.A. Article 6

21. L'article 6 oblige les associations qui demandent une subvention à signer un « *contrat d'engagement républicain* ». La Commission a recommandé l'abandon de cette disposition, qui instaure unilatéralement une obligation nouvelle et rompt avec le climat de confiance nécessaire au développement du partenariat prévu par la charte des engagements réciproques signée en 2014 avec le Mouvement associatif.

17. L'expression double peine renvoie au fait de rajouter à une peine principale une peine complémentaire spécifiquement liée à la qualité de résident étranger en France.

22. En outre, s'agissant du contenu du « *contrat d'engagement républicain* », la Commission observe que, dans l'avis qu'il a donné sur le projet gouvernemental, le Conseil d'État a préconisé de retirer la référence aux « *valeurs de la République* », celles-ci ayant « *un contenu et une portée qui paraissent trop incertains pour qu'il soit exigé des associations qu'elles les respectent* ». L'expression a effectivement disparu, mais le texte adopté par l'Assemblée nationale mentionne cette fois les « *exigences minimales de la vie en société* », qui encourent le même reproche. Une telle disposition devrait être annulée par le Conseil constitutionnel, car celui-ci censure pour « *incompétence négative* » les articles de loi trop imprécis, quand le législateur reste en-deçà de sa compétence.

23. De surcroît, on relèvera que l'article 6 fixe les principes à inscrire dans le « *contrat d'engagement républicain* » mais renvoie au pouvoir réglementaire la définition précise du contenu du contrat. S'agissant d'une disposition qui impose une obligation aux collectivités territoriales et qui affecte l'exercice d'une liberté publique, le grief d'incompétence négative pourrait être invoqué pour l'ensemble du dispositif et pas seulement pour la référence aux « *exigences minimales de la vie en société* ». Quoi qu'il en soit, ces remarques renforcent la recommandation d'abandon du « *contrat d'engagement républicain* ».

II.B. Article 8

24. La liberté d'association est un principe fondamental reconnu par les lois de la République¹⁸. Les restrictions qui lui sont apportées doivent être d'autant plus solidement justifiées que les dispositions de l'article 212-1 du code de la sécurité intérieure conduisent à faire échapper la sanction des abus de la liberté associative aux tribunaux de l'ordre judiciaire et donnent aux pouvoirs publics, sous le contrôle du juge administratif, un pouvoir de dissolution avant toute décision de justice dont ils ne disposent pas devant ces tribunaux.

25. L'alinéa 1er de l'article 212-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que les associations qui « *provoquent à des manifestations armées dans la rue* » peuvent être dissoutes. Il a été ajouté à cette disposition « *ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens* ». Si l'on comprend le souhait du législateur de prendre en compte les « *agissements violents contre les personnes* » retenir, sans autres limitations, les agissements contre les biens étend considérablement les pouvoirs de dissolution reconnus aux pouvoirs publics.

26. Peuvent notamment être dissoutes par décret en conseil des ministres les associations qui « *provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence*

18. Décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971.

envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, ... »¹⁹. L'alinéa 8 de l'article 8 insère, après le mot « *provoque* », l'expression « *ou contribuent par leurs agissements* ». La « *contribution* » est une notion beaucoup plus extensive que la provocation ; l'analyse des facteurs qui ont contribué à une discrimination ou à la violence peut en effet être étendue de façon quasi illimitée. Compte tenu de la gravité de la sanction, un tel élargissement ne peut être retenu.

27. Pour fonder la dissolution administrative d'une association, l'article 8 permet, en son alinéa 13, d'imputer à l'association les agissements de ses membres dès lors que les dirigeants « *bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.* » Dans son premier avis, la Commission a recommandé de rejeter cet alinéa qui facilite l'imputation à l'association des actes répréhensibles dans des conditions qui s'apparentent à un renversement de la charge de la preuve.

28. Lors du débat à l'Assemblée nationale a été introduit un nouvel alinéa 2°d) qui interdit aux dirigeants d'une association ou d'un groupement dissous, de fonder, diriger ou administrer une association ou un groupement durant les trois ans qui suivent la dissolution. En application de l'alinéa 13 précité, un dirigeant d'une association dissoute pourrait être privé du droit de s'associer en raison de son abstention, sans avoir commis d'actes directement répréhensibles. L'interdiction serait alors injustifiée.

29. Enfin, les pouvoirs publics se voient reconnus le pouvoir de suspendre, en cas d'urgence, tout ou partie de l'activité d'une association pour une durée de trois mois renouvelable une fois, la violation de cette suspension étant pénalement sanctionnée. Cette disposition paraît injustifiée dès lors que les pouvoirs publics disposent déjà et à juste titre de moyens légaux rapides et étendus pour empêcher ou mettre un terme à des agissements violents.

II.C. Article 12 bis

30. Selon l'article 12 bis, les associations qui reçoivent plus de 153 000 € de dons et qui bénéficient de ressources d'origine étrangère doivent, sous peine d'amende, tenir leurs comptes « conformément à un règlement de l'Autorité des normes comptables qui prévoit notamment la tenue d'un état séparé de ces avantages et ressources ». Cette disposition ne devrait s'appliquer qu'à partir d'un montant minimal de ressources d'origine étrangère ; or un tel seuil n'est mentionné que pour l'obligation de certification.

31. Par ailleurs, l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdit les restrictions aux mouvements de capitaux et aux paiements entre les États membres ainsi qu'entre les États membres et les pays tiers. La procédure

19. Article L. 212-1 - 5° du code de la sécurité intérieure.

d'infraction prévue par les articles 258 à 260 du traité s'applique lorsque les États membres limitent la libre circulation des capitaux de manière injustifiée²⁰. Des exceptions sont admises pour des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique. En raison de sa généralité, il est douteux que le dispositif mis en place par l'article 12 bis soit conforme au droit européen.

II.D. Article 12 ter

32. L'article 12 ter étend aux fonds de dotation les obligations comptables imposées aux associations par l'article 12bis. Il appelle donc les mêmes remarques que l'article 12 bis.

33. En outre, l'article 12 ter ajoute une procédure d'opposition au bénéfice des ressources d'origine étrangère qui n'est pas prévue pour les associations. Une telle différence de traitement n'est pas justifiée.

III - DISPOSITIONS RELATIVES AU RESPECT DES DROITS DES PERSONNES ET À L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

III.A Articles 14 et 14 bis

34. Les étrangers vivant en France en état de polygamie ne peuvent obtenir ni la carte de résident ni certaines cartes de séjour temporaire. Le projet de loi introduit dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) une réserve générale de polygamie pour la délivrance de tous les titres de séjour sans distinction de nature ou de catégorie. La situation du ou des conjoints fait l'objet d'un examen individuel. Selon l'article 14 bis du projet de loi, le renouvellement du titre de séjour sera accordé si cette personne « a été victime de polygamie et que la communauté de vie a été rompue ».

35. La CNCDH a émis le 9 mars 2006 un avis sur la situation de la polygamie dans notre pays. Il y est demandé de faciliter l'exercice de leurs droits par les épouses. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale va dans le sens de ces recommandations.

20. CJCE, arrêt n° C-54/99, Association Eglise de scientologie de Paris et Conseil d'État, association Eglise de scientologie, 8 décembre 2000.

CJUE, arrêt n° C-78/18 Commission/Hongrie, 18 juin 2020.

36. L'accompagnement des familles dans le processus de décohabitation appelle en effet une attention particulière. La loi du 24 août 1993 a interdit la polygamie pour tout ressortissant étranger résidant en France. Les familles polygames doivent régulariser leur situation par la décohabitation des épouses autres que la première. La réussite d'un changement de situation aussi radical repose sur la capacité des femmes à vivre de façon autonome. Dans bien des cas, lorsque la femme quitte son mari, la situation administrative n'est pas stabilisée et ne lui donne pas la possibilité de travailler. Elle doit obtenir un titre de séjour qui lui permette d'exercer une activité professionnelle ou d'accéder à une formation professionnelle. À cet égard, l'insertion du nouvel article 14 bis retenue par l'Assemblée nationale est opportune.

37. Modifiant l'article L. 313-12 du CESEDA, cet article ne s'applique qu'aux victimes de polygamie mariées avec un ressortissant français. Il serait souhaitable d'introduire une modification analogue à l'article L431-2 du CESEDA qui concerne les personnes mariées avec un ressortissant étranger rejoint via le regroupement familial.

III.B. Article 15

38. Le droit français reconnaît certains effets à un mariage polygamique célébré à l'étranger²¹. Les épouses d'un assuré social polygame ont ainsi le droit de se partager la pension de réversion.

39. L'article 15 du projet de loi vise à limiter le bénéfice de la pension de réversion à un unique conjoint survivant, ainsi qu'aux conjoints divorcés si l'assuré décédé n'était pas marié avec d'autres conjoints pendant la période du mariage. Pour justifier cette proposition, l'étude d'impact invoque la nécessité de mettre un terme à des situations encourageant la polygamie.

40. Si le combat contre la polygamie est légitime, il est douteux que la disposition envisagée, de portée limitée, ait des effets sensibles. En revanche, la perception même partielle de la pension de réversion offre un secours aux femmes victimes de mariage polygame. Dans un souci d'humanité et d'équité, l'article 15 devrait être supprimé.

III.C. Article 16 à 16 ter

41. L'article 16 du projet de loi vise à interdire aux professionnels de santé d'établir des certificats de virginité et à sanctionner ceux qui y contreviendraient. La commission spéciale a étendu le dispositif aux personnes n'appartenant pas au corps médical. Il est ainsi prévu qu'une personne se rendrait coupable de viol ou d'agression sexuelle si elle réalisait un examen dans l'objectif d'établir un certificat de virginité,

21. Arrêts dits "Chemouni", Cass. civ. 1ère, 28 janvier 1958 et Cass. civ. 1ère, 19 février 1963, n° 60-11.930.

avec les sanctions pénales correspondantes. De plus, toute personne informée qui ne dénoncerait pas la réalisation d'un tel acte commettrait également un délit.

42. Il est légitime, comme le fait le nouvel article 16 ter, de sanctionner les personnes qui font pression sur une jeune femme afin qu'elle demande un certificat de virginité. En revanche, l'interdiction de délivrance du certificat qui pèse sur les professionnels de santé pourrait être contre-productive quand la demanderesse risque des violences. Il semble inopportun de légiférer sur ce point.

III.D. Article 17

43. L'article 17 du projet vise à lutter contre les mariages forcés. Il prévoit qu'en cas de doute sur le consentement au mariage, l'officier d'état civil s'entretient séparément avec chacun des futurs époux. S'il conserve un doute à l'issue des entretiens, il saisit le procureur de la République aux fins d'opposition à mariage.²²

44. On observera qu'aucune infraction pénale n'est prévue par la loi du seul fait du mariage forcé. L'unique sanction, de nature civile, à laquelle s'expose l'époux qui est à l'origine du mariage forcé est la nullité du mariage.

45. À cet égard, la *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, dite « Convention d'Istanbul »²³ prévoit que « les Parties doivent prendre des mesures législatives nécessaires pour ériger en infraction pénale le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, de forcer un adulte ou un enfant à contracter un mariage »²⁴.

46. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit l'attribution d'un titre de séjour temporaire²⁵ renouvelable lorsque la victime a porté plainte ; elle obtient une carte de résident en cas de condamnation définitive. Toutefois, la plainte suppose des faits de violences commises à l'encontre de la personne contrainte au mariage. La preuve des violences subies dans le cadre d'un mariage polygame peut être très difficile à rapporter. En outre, la contrainte peut résulter de pressions ou de menaces. L'incrimination du mariage forcé en tant que tel permettrait d'améliorer le dispositif de protection des victimes.²⁶

22. Articles 146 et 180 du code civil.

23. Cette convention est entrée en vigueur en France le 1er novembre 2014.

24. Article 37.

25. Article L316-3 du CESEDA.

26. Dans un *Avis du 22 mai 2014 sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, la CNCDDH a formulé des recommandations quant aux conditions de délivrance des titres de séjour qui pourraient être transposées aux victimes de violences conjugales. JORF n°0136 du 14 juin 2014 texte n° 70.

IV - DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES DISCOURS DE HAINE ET LES CONTENUS ILLICITES EN LIGNE

47. La CNCDH souscrit pleinement à la nécessité de lutter contre la haine en ligne, ce qu'elle a relevé dans de multiples travaux passés²⁷. Pour autant, elle exprime des réserves sur les dispositions du projet de loi visant à « lutter contre la haine en ligne et les contenus illicites ».

48. En premier lieu, la question de la lutte contre la haine en ligne est abordée dans un texte qui évoque un grand nombre de sujets différents. Cette approche éclatée nuit à la réflexion globale - pourtant requise par la transversalité des problématiques - tant sur la régulation des contenus que s'agissant de celui de la haine en ligne. Cela est d'autant plus regrettable que le débat est précisément mené au niveau européen dans l'objectif d'aborder les défis du numérique de manière transverse et de créer une régulation impliquant l'ensemble des acteurs concernés, avec la publication le 15 décembre 2020 de la proposition de règlement relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques)²⁸ et que des travaux sont actuellement menés sur le sujet de la haine en ligne au sein de l'Observatoire de la haine en ligne, sous l'égide du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

49. En second lieu, la Commission relève la formulation parfois hâtive et obscure de certaines dispositions du projet de loi et le risque d'atteinte disproportionnée aux droits et libertés fondamentaux et au principe de légalité des délits et des peines que cette complexité pourrait entraîner.

IV.A. Article 18

50. L'article 18 du projet de loi crée un nouveau délit de mise en danger de la vie d'autrui par la diffusion ou la transmission d'informations sur internet, avec une circonstance aggravante si la victime est dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, et une autre si la victime est mineure. Il s'agit d'une nouvelle infraction formelle, ne nécessitant donc pas de résultat : la valeur fondamentale ici concernée - vie, intégrité, etc. - est protégée avant même d'être effectivement atteinte. Cette incrimination, à la définition peu lisible, est peu respectueuse du principe de la légalité criminelle, du fait tant de son élément matériel que de son élément moral.

²⁷ Cf. notamment l'*Avis relatif à la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur Internet* du 9 juillet 2019. JORF n°0161 du 13 juillet 2019 texte n°107.

²⁸ COM(2020) 825 final.

51. Concernant l'élément matériel de l'infraction, la Commission s'interroge particulièrement sur l'appréciation par les juridictions du caractère autrefois « *immédiat* »²⁹, désormais « *direct* » mais, partant, plus lointain dans le temps, du risque auquel est exposée la victime pour que soit constitué ce nouveau délit. Le spectre des atteintes visées est également très large. Toutes les atteintes « à la personne ou aux biens » – et non, s'agissant des premières dans la version précédente du texte, « à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique » de la victime – sont désormais couvertes par la nouvelle incrimination.

52. Non seulement, la notion d'atteinte à la personne telle que largement déclinée par le code pénal³⁰ (elle occupe le long titre II du Livre Deuxième relatif aux « crimes et délits contre les personnes ») mériterait d'être clairement circonscrite, mais encore, l'omission de la précision que ces différentes atteintes, y compris aux biens, doivent être « *volontaires* » (comme le sont par exemple celles énumérées à l'article 24 alinéa 1 de la loi de 1881 réprimant la provocation directe à commettre certaines atteintes aux personnes ou aux biens), ce qui accroît considérablement la portée de la nouvelle incrimination en même temps que cela affecte son intelligibilité.

53. Concernant l'élément moral, la Commission exprime d'importantes réserves s'agissant de la définition du caractère volontaire de l'infraction. S'il repose, en effet, sur l'exposition à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens³¹, la précision nouvelle que l'auteur « *ne pouvait ignorer* » ladite exposition à ce risque d'atteinte signe l'exigence d'un dol spécial dont la démonstration judiciaire sera complexe.

54. Enfin, on notera la relative sévérité de la répression de l'infraction. Les peines prévues par le nouvel article 223-1-1 sont de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende (ou de cinq ans et 75.000 euros en cas de circonstances aggravantes liées à la minorité de la victime ou à sa qualité de personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou encore titulaire d'un mandat électif public -mais aucun lien n'est exigé entre les faits et l'exercice des fonctions ou de la mission-) alors que le délit de mise en danger de la vie d'autrui prévu à l'article 223-1 prévoit une peine d'un an d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende. Au passage, le projet de loi³² prévoit d'aggraver également les peines prévues aux articles 24, 24 bis et 33 de la loi de 1881 lorsque les faits, respectivement de provocation à la haine ou à la violence raciale, religieuse, sexuelle, etc., de négationnisme ou encore d'injure raciale, religieuse etc., ont pour auteur une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice de ses fonctions ou de sa mission. D'un an d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende les peines passent à trois ans et 75.000 euros.

29. Article 18 du projet de loi adopté par le Conseil des ministres.

30. Code pénal, Livre II, Titre II relatif aux « crimes et délits contre la personne ».

31. Dol général de mise en danger.

32. Article 18 bis nouveau.

55. En raison de la définition de ses composantes et des risques que présenterait une interprétation large, l'infraction prévue par le projet de loi est contraire tant au principe de la légalité des délits et des peines qu'au respect de la liberté d'expression et du droit à l'information et devrait par conséquent être supprimée.

IV.B. Article 19

56. Il est nécessaire de lutter contre les sites miroirs reprenant des contenus jugés illégaux par l'autorité judiciaire, gardienne des libertés fondamentales, afin de prévenir plus efficacement la réapparition de ces contenus. La Commission salue particulièrement le rétablissement de la place du juge dans le dispositif prévu à cet effet, à la suite du vote du texte par l'Assemblée nationale.

57. Une question se pose cependant quant au champ des contenus visés. Le projet de loi mentionne le contenu « *identique ou équivalent à tout ou partie du contenu du service visé par ladite décision* » judiciaire. Le caractère « *équivalent* »³³ du contenu soulève une difficulté qui pourrait conduire à des atteintes disproportionnées à la liberté d'expression. Afin de respecter l'exigence de prévisibilité de la loi pénale, il conviendrait que les critères à retenir pour apprécier le caractère « *équivalent* » soient explicités par la loi et qu'il soit renvoyé à la compétence de l'autorité judiciaire pour en préciser le contenu.

IV.C. Article 19 bis (nouveau)

58. La CNCDH souligne l'importance d'une approche transversale et menée au niveau de l'Union européenne de la régulation des services numériques permettant de préserver les droits et libertés fondamentaux des utilisateurs de ces services. Elle se félicite de voir la France occuper sa place dans le débat européen mais regrette que la question du respect des droits fondamentaux en matière numérique, qui appelle un grand débat démocratique³⁴, ne soit abordée qu'en urgence et de manière marginale dans une loi dont ce n'est pas l'objet.

59. À cet égard, l'article 19 bis reprend certaines obligations discutées au niveau européen dans le cadre de la proposition de législation sur les services numériques visant à mettre de nouvelles obligations à la charge des plateformes en ligne en matière de fourniture d'informations, d'établissement d'un point de contact, de transparence en matière de modération des contenus, de rédaction de rapports d'activité, etc. Si la CNCDH souscrit à l'objectif poursuivi par le législateur, elle s'interroge néanmoins sur l'opportunité de proposer dès maintenant des mesures qui ne sont qu'une reprise d'un projet de texte qui n'a pas encore été discuté au Parlement européen, au risque

33. CJUE 3 octobre 2019 (C-18/18), *Eva Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland Limited*.

34. CNCDH, *Avis sur le suivi numérique des personnes* du 28 avril 2020, JORF n°0108 du 3 mai 2020, texte n° 50.

de devoir légiférer à nouveau sur le même sujet dès que le texte européen sera adopté. Plus généralement, elle regrette qu'en l'état actuel de ces textes, les mécanismes concourant à la propagation des contenus haineux³⁵, ainsi que les instruments qui viseraient à les réguler, ne soient pas suffisamment pris en compte, alors qu'ils jouent un rôle déterminant pour une lutte efficace contre la haine en ligne.

IV.D. Article 19 ter

60. Il est assurément nécessaire de former les élèves dans le cadre scolaire à l'utilisation responsable des outils numériques et aux risques associés à leur usage. La CNCDH recommande d'approfondir ces dispositifs afin de leur donner une pleine effectivité, d'inclure le sujet dans la formation initiale et continue des enseignants ainsi que tout professionnel intervenant auprès de mineurs et de réfléchir à l'organisation d'une campagne de sensibilisation des adultes.

IV.E. Article 19 quater

61. Dans le souci de protéger les mineurs face aux dangers rencontrés sur Internet, l'article 19 quater instaure une obligation d'information sur les risques auxquels ils sont exposés. La Commission souligne l'importance de mener une réflexion d'ampleur en ce domaine et formulera des propositions dans un avis à venir.

IV.F. Article 20

62. S'agissant du recours aux procédures pénales accélérées prévu à l'article 20, une conciliation est à rechercher entre l'objectif de lutte contre la haine en ligne et le respect de la liberté d'expression, conformément au régime libéral consacré en France de longue date en matière de presse et de publication. À cet égard, il y aurait danger à vouloir soumettre à la procédure pénale de droit commun les abus de la liberté d'expression dont le régime, volontairement protecteur, bénéficie des garanties offertes par la loi du 29 juillet 1881, la libre expression des pensées et des opinions étant le ferment de la démocratie. En outre, réserver la protection de la loi de 1881 aux seuls journalistes, qualité qui ne se limite pas à l'attribution de la carte de presse, revient à propos de la même matière, la liberté d'expression, à rompre l'égalité des citoyens devant la loi.

63. Plus généralement, la Commission émet des réserves sur l'application concrète des nouvelles dispositions prévue par le projet de loi au regard du manque de moyens de la justice, particulièrement flagrant en ce domaine. Pour rendre effectifs les dispositifs existants, ces moyens sont à porter au niveau des besoins, tant au stade du

35. Algorithmes, modèles d'affaires, profitabilité, ...

recueil – particulièrement pour la plateforme PHAROS – qu’aux stades de l’enquête puis du jugement.

64. Compte tenu de l’importance de la question³⁶, amplifiée par les nouveaux usages numériques, la Commission a réuni un groupe de travail afin de rédiger un avis consacré à la haine en ligne ainsi qu’aux impacts de l’Intelligence artificielle sur les libertés et droits fondamentaux.

V - DISPOSITIONS RELATIVES À L’ÉDUCATION ET AUX SPORTS

V.A. Article 21

65. La liberté d’enseignement, qualifiée de principe fondamental par le Conseil constitutionnel, est affirmée par de nombreux textes de portée internationale ou européenne, qui consacrent tous le droit des parents à l’éducation des enfants.

66. L’article 21 du projet de loi propose de passer d’un régime déclaratif pour les parents faisant le choix de l’instruction en famille à un régime d’autorisation préalable, ce qui constituerait une restriction importante de la liberté d’enseignement. Dans son avis du 28 janvier 2021, la Commission a recommandé d’en rester à la situation actuelle, tout en procédant aux contrôles prévus par les textes en vigueur. Elle insiste sur la nécessité de doter l’Éducation nationale des moyens nécessaires pour un accroissement de ces contrôles.

67. L’Assemblée nationale a ajouté un alinéa 14, qui dispose que les parents s’engagent à assurer l’instruction de leurs enfants « *majoritairement en langue française* ». Une telle disposition est justifiée pour les étrangers installés durablement en France. En revanche une dérogation serait à prévoir pour les familles étrangères qui n’y font qu’un séjour temporaire.

V.B. Article 23

68. Selon l’article 23 du projet de loi, le directeur d’un établissement hors contrat serait passible d’un an de prison de de 15.000 € d’amende si, à la suite d’une mise en demeure, il ne remédiait pas « *aux manquements relevés* ». Les obligations

36. CNCDH, *Avis sur le suivi numérique des personnes* du 28 avril 2020, JORF n°0108 du 3 mai 2020, texte n° 50.

instaurées par le code de l'éducation sont de nature et d'importance inégale³⁷. Les sanctions ne devraient être prévues qu'en cas de manquements graves.

V.C. Article 25

69. L'article 25 remplace le régime de tutelle des fédérations sportives reconnues par l'État par un régime de contrôle. Celles-ci devront souscrire le contrat d'engagement républicain. Le manque de respect de ces dispositions entraînera le retrait de l'agrément.

70. Les associations et fédérations sportives sont constituées conformément aux dispositions de la loi du 1er juillet 1901. L'article 25, qui étend aux fédérations sportives agréées le dispositif instauré par l'article 6 pour les associations subventionnées, appelle des remarques analogues à celles qui ont été exprimées ci-dessus aux paragraphes 21 et suivants.

71. Le sport porte des valeurs humanistes et citoyennes. La CNCDH a publié un avis sur le racisme et les discriminations dans le sport³⁸, qui formule des recommandations afin de rendre les fédérations sportives plus transparentes et plus inclusives. Les mesures qui sont préconisées dans cet avis ont toute leur place dans une politique d'inclusion sociale.

VI - DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONDITIONS D'EXERCICE DU CULTE

VI.A. Article 27

72. La liberté du culte est une liberté fondamentale. La loi du 9 décembre 1905, qui fonde le régime des cultes, n'est plus contestée depuis des décennies. Parce qu'il en modifie de multiples dispositions, le projet de loi prend le risque de rouvrir un débat qu'on croyait clos.

73. Certes, les circonstances actuelles appellent des précautions particulières. Mais elles ne nécessitent pas la modification du cadre défini par la loi de 1905 ; de nouveaux contrôles peuvent être introduits en respectant celui-ci. La Commission renouvelle les objections formulées dans son premier avis à l'encontre

37. Par exemple, l'article L. 441-3 du code de l'éducation prévoit l'information de l'État en cas de modification des horaires dans l'enseignement technique.

38. CNCDH, *Avis sur le racisme et les discriminations dans le sport* du 20 novembre 2018, JORTF n°0273 du 25 novembre 2018 texte n°68.

du dispositif de double déclaration prévu par l'article 27 du projet de loi.

74. Lors du débat parlementaire, des appels ont été lancés pour limiter par la voie réglementaire le champ d'application de cette innovation, qui n'a pas reçu bon accueil de la part des représentants des cultes. S'il était envisagé de donner suite à ces demandes, il conviendrait d'en prévoir la possibilité dans la loi elle-même, car le décret en Conseil d'État prévu à l'alinéa 8 ne saurait déroger à celle-ci.

VI.B. Article 28

75. L'article 28 traite du financement des associations cultuelles. Il énumère les ressources autorisées; mais la liste est incomplète. Manquent notamment les emprunts. Cette omission ne signifie pas exclusion, puisque l'article L2252-4 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité de garantir les emprunts contractés par les associations cultuelles pour la construction d'édifices à caractère religieux. Une mention explicite serait toutefois préférable.

VI.C. Article 29

76. L'article 29 étend aux unions les obligations imposées aux associations cultuelles. Aux termes de l'article 7 du décret du 16 août 1901, les unions « *déclarent le titre, l'objet et le siège des associations qui les composent. Elles font connaître dans les trois mois les nouvelles associations adhérentes.* »

En raison du dispositif déclaratif prévu par l'article 27, les associations adhérentes pourront se trouver dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

- avoir déposé la première déclaration mais pas encore la seconde (prévue par l'article 27),
- avoir déposé la seconde déclaration, mais n'avoir pas reçu l'accord du préfet,
- avoir reçu l'accord du préfet.

Compte tenu de ces différentes situations, l'identification des associations cultuelles susceptibles d'adhérer aux unions risque parfois d'être délicate. C'est un exemple supplémentaire des inconvénients du système de double déclaration prévu par l'article 27 du projet de loi.

VI.D. Article 30

77. L'article 30 assujettit les associations de la loi de 1901 ayant en tout ou partie un objet cultuel aux principales obligations imposées aux associations cultuelles de la loi de 1905. Il leur impose en outre des obligations spécifiques, notamment dans le domaine comptable. L'objectif poursuivi est « *d'inciter les acteurs du culte à s'organiser sous le régime des associations cultuelles et à séparer ainsi leurs activités cultuelles*

des autres»³⁹.

78. D'après les alinéas 13 et 14 de l'article 30, le préfet, constatant qu'une association « *accomplit des actes en relation avec l'exercice public d'un culte* » alors que cela n'est pas inscrit dans son objet, adresse une mise en demeure pour mise en conformité, sous astreinte d'un montant maximal de 100 euros par jour de retard. Le Conseil d'État a défini l'exercice d'un culte comme « la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques »⁴⁰.

79. On observera que des associations de la loi de 1901, par exemple les OGEC (organismes de gestion de l'enseignement catholique) ou les mouvements de scouts, organisent occasionnellement des « *actes en relation avec l'exercice public d'un culte* ». De ce fait, elles pourraient entrer dans le champ d'application de l'article 30, et se voir imposer les obligations correspondantes. Faute d'une rédaction plus précise, les alinéas 13 et 14 de l'article 30 emportent des conséquences sans rapport avec l'objectif recherché.

VI.E. Article 31

80. L'article 31 étend aux associations à objet culturel d'Alsace-Moselle la plupart des obligations applicables aux associations culturelles de la loi de 1905. Comme le souhaitent les parlementaires originaires de ces départements, le législateur n'a pas procédé par extension de champ d'application géographique de la loi de 1905 ; il a reproduit les principaux articles de cette loi dans le code civil local. Les remarques énoncées plus haut au sujet de ces articles s'appliquent donc également à l'article 31.

VII - DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT ET À LA POLICE DES CULTES

VII.A. Articles 35 et 36

81. L'article 35 impose la déclaration des ressources d'origine étrangère à partir d'un seuil de 10.000 €. Le préfet peut faire opposition lorsque « *les agissements de*

39. P. 325 de l'étude d'impact.

40. CE, Association locale pour le culte des témoins de Jehovah de Riom, 24 octobre 1997.

l'association bénéficiaire ou de l'un de ses dirigeants ou administrateurs établissent l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société ». Le même article définit les sanctions applicables, dont la restitution des sommes perçues. L'article 36 instaure une procédure d'opposition à l'acceptation des libéralités provenant de l'étranger.

82. Les dispositions de cet article, propres aux associations culturelles, ont pour la plupart été étendues aux associations qui reçoivent des dons pour un montant supérieur à 153.000 € ainsi qu'aux fonds de dotation par les articles 12 bis et 12 ter du projet de loi. Leur conformité au droit européen appelle les réserves déjà exprimées à l'occasion de l'examen de ces articles.

VII.B. Article 36 ter

83. L'article 36 ter interdit de régler en espèces à une association culturelle un don dont le montant dépasse 150 €. Une telle disposition, qui crée pour une catégorie particulière d'associations une obligation sans lien avec leur objet, a un caractère discriminatoire. En l'absence de justification appropriée, il convient d'aligner sur le droit commun associatif les obligations imposées aux associations culturelles ou à objet culturel⁴¹.

VII.B. Article 40

84. L'article 40 interdit l'organisation de votes pour des élections politiques « *dans un local servant habituellement à l'exercice du culte ou utilisé par une association culturelle* ».

85. Le dernier membre de phrase, qui fait référence à l'utilisation par une association culturelle, combiné avec l'article 30 du projet de loi, qui étend les obligations des associations culturelles aux associations qui accomplissent « *des actes en relation avec l'exercice d'un culte* », pourrait soulever des difficultés inattendues. Par exemple, si une association se trouvait requalifiée en association relevant de la loi de 1907 (modifiée par l'article 30 du projet de loi) dans les conditions évoquées, plus haut, il ne serait plus possible d'organiser des élections politiques dans les locaux qu'elle aurait utilisés, même si ceux-ci appartenaient à une collectivité publique. Pour éviter des problèmes de cette nature, il serait prudent de supprimer de l'alinéa 3 le membre de phrase « *ou utilisé par une association culturelle* ».

41.

*

* *

86. Au terme de cette analyse, la Commission récapitule les recommandations que lui a suggérées l'analyse des articles du projet de loi. Conformément à sa mission, définie par l'article premier de la loi du 5 mars 2007, la CNCDH « assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'Homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire ».

87. La loi ne produit pas uniquement ses effets dans l'ordre juridique. Elle façonne les représentations collectives. A cet égard, l'exposé des motifs du projet de loi évoque un séparatisme qui procèderait à un « *travail de sape qui concerne de multiples sphères : les quartiers, les services publics et notamment l'école, le tissu associatif, les structures d'exercice du culte. Il s'invite dans le débat public en détournant le sens des mots, des choses, des valeurs et de la mesure.* » S'il en était ainsi, restaurer ce sens des mots, des choses, des valeurs et de la mesure devrait être un objectif d'intérêt général.

88. Mais quelles représentations le projet de loi promeut-il en prévoyant que les associations devront signer un contrat d'engagement républicain, que les familles auront à demander une autorisation pour éduquer leurs enfants en leur sein, que la transparence des associations culturelles est à renforcer ... ? À quelle image de la République les mesures envisagées renvoient-elles ?

89. Pour la CNCDH, le projet de loi en l'état ne répond pas à l'ambition que porte son titre : « conforter le respect des principes de la République ».

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandations reprises du premier avis

La CNCDH renouvelle les recommandations qu'elle a formulées dans son [avis du 28 janvier 2021](#).

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

Recommandation n°2 : La Commission recommande de ne pas retenir l'article L. 212-1-1 nouveau du code de la sécurité intérieure tel qu'il figure dans le projet de loi.

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

Recommandation n°4 : La Commission recommande d'en rester au régime déclaratif s'agissant du choix fait par les parents de l'instruction en famille.

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

Recommandation n°6 : La Commission recommande l'abandon de l'obligation de déclaration quinquennale imposée aux associations culturelles pour bénéficier des avantages propres à ce cadre législatif.

Recommandation n°7 : La Commission recommande de définir plus précisément les délits entraînant l'interdiction de diriger ou d'administrer une association culturelle.

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

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

Nouvelles recommandations

La commission formule en outre les recommandations suivantes.

Titre premier – chapitre premier - Dispositions relatives au service public

Recommandation n° 10 (cf. § 10) :

Article 1^{er}

A la deuxième phrase des alinéas 1er et 6, ajouter « directement » après « participent ».

Recommandation n° 11 (cf. § 10) :

Article 1^{er}

Après l'alinéa 7, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé ;

« *Seules sont tenues à l'obligation de neutralité les personnes en relation directe avec les usagers du service.* »

Recommandation n° 12 (cf. § 13) :

Article 1^{er}

Supprimer l'alinéa 3.

Recommandation n° 13 (cf. § 14) :

Article 1^{er} bis A

Modifier la formule du serment (par exemple : engagement à « servir loyalement la République et à respecter la Constitution »).

Recommandation n° 14 (cf. § 17) :

Article 3

Supprimer l'alinéa 4.

Recommandation n° 15 (cf. § 19) :

Article 4

A l'alinéa 6, remplacer « dépose plainte » par « peut déposer plainte ».

Titre premier – chapitre 2 - Dispositions relatives aux associations

Recommandation n° 16 (cf. § 22) :

Article 6

A l'alinéa 2, supprimer le membre de phrase : « les exigences minimales de la vie en société ». ⁴²

42. Cette recommandation sera sans objet si la recommandation n°1 est retenue.

Recommandation n° 18 (cf. § 26) :

Article 8

Supprimer l'alinéa 8

Recommandation n° 17 (cf. § 28) :

Article 8

Ajouter à la fin du 2^od : « sauf si la dissolution a été prononcée en application de l'article L. 212-1-1 ».⁴³

Recommandation n° 19 (cf. § 30) :

Article 12 bis

Au deuxième alinéa, après « d'avantages ou de ressources » ajouter « d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret ».

Recommandation n° 20 (cf. § 33) :

Article 12 ter

Supprimer le III

Titre premier – chapitre 3 - Dispositions relatives au respect des droits des personnes et à l'égalité entre les femmes et les hommes

Recommandation n° 21 (cf. § 37) :

Article 14 bis

Après les mots « du deuxième alinéa de l'article L.313-12 » ajouter « et de la première phrase du troisième alinéa de l'article L.431-2 ».

Recommandation n° 22 (cf. § 40) :

Article 15

Supprimer l'article 15.

Recommandation n° 23 (cf. § 42) :

Article 16

Supprimer les alinéas 1 à 5.

Recommandation n° 24 (cf. § 46) :

Article 17

Ajouter un alinéa 8 érigeant en délit le fait de contraindre une personne à contracter mariage par des violences ou des menaces.

43. Cette recommandation sera sans objet si la recommandation n°2 est retenue.

Titre premier – chapitre 4 - Dispositions relatives à la lutte contre les discours de haine et les contenus illicites en ligne

Recommandation n° 25 (cf. § 55) :

Article 18

Supprimer l'article 18.

Recommandation n° 26 (cf. § 57) :

Article 19

A l'alinéa 5, énoncer les critères du contenu « équivalent ».

Recommandation n° 27 (cf. § 59) :

Article 19 bis

Disjoindre l'article 19 bis en vue d'une reprise dans un texte global sur la régulation des services numériques.

Titre premier – chapitre 5 - Dispositions relatives à l'éducation et aux sports

Recommandation n° 28 (cf. § 67) :

Article 21

A l'alinéa 3, après « majoritairement en langue française » ajouter « pour les nationaux et les étrangers effectuant en France un séjour durable ».

Recommandation n° 29 (cf. § 68) :

Article 23

A l'alinéa 2, ajouter « graves » après « manquements ».

Recommandation n° 30 (cf. § 70) :

Article 25

Abandon des références au « contrat d'engagement républicain »

Titre deux – chapitre 1 - Dispositions relatives aux conditions d'exercice du culte

Recommandation n° 31 (cf. § 75) :

Article 28

A la fin de l'alinéa 3, ajouter la phrase : « Elles peuvent contracter des emprunts pour financer leurs investissements ».

Recommandation n° 32 (cf. § 79) :

Article 30

supprimer les alinéas 13 et 14.

Recommandation n° 33 (cf. § 80) :

Article 31

Transposer en droit civil local les recommandations 31 et 32.

Titre deux – chapitre 2 - Dispositions relatives au financement et à la police des cultes

Recommandation n° 34 (cf. § 83) :

Article 36 ter

Supprimer l'article 36 ter.

Recommandation n° 35 (cf. § 85) :

Article 40

A l'alinéa 5, supprimer le membre de phrase « ou utilisé par une association culturelle ».



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'Homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.**

L'action de la CNCDDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'Homme.

L'indépendance de la CNCDDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi,

seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur les droits des personnes handicapées depuis décembre 2020. La CNCDDH est en outre la Commission française de mise en oeuvre du droit international humanitaire » au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNCDDH



@cncdh.france