

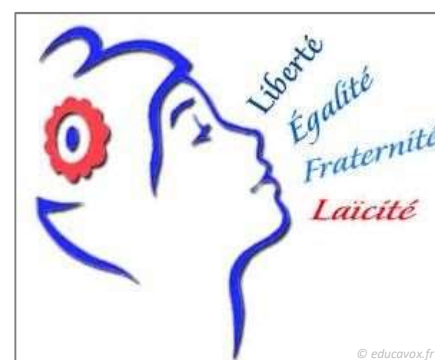
La laïcité dans le contrat d'engagement républicain

Dr Camille DOLMAIRE

Docteure en droit public

OMIJ, UR 14 476 - Université de Limoges

Entre autres outils censés participer de la lutte contre les « séparatismes » dans le mouvement associatif, la loi du 24 août 2021¹ a créé le contrat d'engagement républicain, communément appelé CER désormais. Le contenu de ce contrat fit l'objet de discussions nombreuses, tant au Parlement que par les différentes institutions ayant émis un avis sur les projets de loi, et par les commentateurs. À l'article 12 de la loi, s'est ajouté un décret d'application comportant en annexe le document², puis, plus récemment, un guide pratique³ censé faciliter la mise en œuvre concrète du CER. C'est dire combien cet objet suscite l'embarras des acteurs supposés l'appliquer.



Parmi toutes les questions concrètes qui surgissent, celle des contours exacts des obligations contenues dans le contrat se pose toujours. C'est plus particulièrement le cas de celle relative au sens des obligations découlant du principe de laïcité insérées dans le CER. Notons que le Conseil d'État préconisait d'amputer ce dernier « *du principe de laïcité qui ne s'impose qu'aux agents publics* »⁴. Le maintien de la laïcité dans le CER confirme l'ambiguïté de ce document, à la fois vecteur de principes juridiques clairs qu'il se contente de réitérer et d'éléments plus flous. A l'occasion de son audition dans le cadre des travaux parlementaires, Henri Pena-Ruiz indiquait très justement : « *nous parlons de principes, qui sont également des valeurs* »⁵. Entre les deux, une distinction majeure existe : si les valeurs inspirent le droit, elles n'ont pas de portée juridique directe, ne prescrivent pas des comportements, contrairement aux principes. Les principes découlent des valeurs qui les inspirent, mais on ne peut exiger le respect de ces dernières sans transiter par les premiers. Le Conseil d'État avait préconisé dans son avis

¹ Loi du 24 août 2021, n° 2021-1109, confortant le respect des principes de la République.

² Décret du 31 décembre 2021, n° 2021-1947, pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État.

³ Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, *Le contrat d'engagement républicain, guide pratique*, février 2023, consultable à l'adresse suivante : <https://www.associations.gouv.fr/le-contrat-d-engagement-republicain-le-guide-pratique.html>

⁴ CE, 7 décembre 2020, n° 401549, avis sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, p. 12.

⁵ F. BOUDIÉ, 25 janvier 2021, n° 3797, rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, confortant le respect des principes de la République.

le retrait du terme « valeurs » de la loi, ayant « *un contenu et une portée qui paraissent trop incertains pour qu'il soit exigé des associations qu'elles les respectent* »⁶.

Le maintien de la laïcité dans le socle des obligations prévues dans le contrat d'engagement est étonnant : le Conseil d'État ayant souligné que le principe n'implique des restrictions qu'à l'égard des agents du service public, le fait d'en faire découler des obligations dans le CER interroge : doit-on y voir une modification des contours de la laïcité française ? La réponse paraît ambiguë. Le guide pratique était l'occasion pour le gouvernement de véritablement préciser ce qu'il entendait par le respect de la laïcité dans le CER mais nombre d'incertitudes persistent. Ainsi, si la laïcité que l'on retrouve dans le CER ne correspond pas exactement aux contours qui sont les siens dans la loi (I), la forme normative particulière du contrat d'engagement ne permet pas d'en déduire un véritablement bouleversement (II).

I - Le fond : une laïcité différente inscrite dans le contrat d'engagement Républicain

La loi du 24 août 2021 dispose que le contrat d'engagement implique « *de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République* »⁷. Cet aspect est décliné en différents éléments dans le décret d'application qui comporte en annexe le CER⁸. Tout d'abord, le premier engagement contient deux alinéas qui se rapportent assez directement à la laïcité :

« L'association ou la fondation bénéficiaire s'engage à ne pas se prévaloir de convictions politiques, philosophiques ou religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant ses relations avec les collectivités publiques.

Elle s'engage notamment à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ».

Plus indirectement, le deuxième engagement, destiné à la liberté de conscience, implique que l'association s'engage :

« à respecter et protéger la liberté de conscience de ses membres et des tiers, notamment des bénéficiaires de ses services, et s'abstient de tout acte de prosélytisme abusif exercé notamment sous la contrainte, la menace ou la pression ».

Le premier alinéa évoqué ne fait que reprendre la règle qui découle du caractère laïque de la République selon la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004⁹. Le guide publié par le gouvernement donne deux exemples de ce qui pourrait constituer un manquement à cette obligation : l'utilisation d'une autre langue que le français, par exemple une langue régionale, pour s'adresser à l'administration et le refus de répondre à un courrier de l'administration adressé par un agent au motif que c'est une femme. Concernant le premier

⁶ CE, 7 décembre 2020, n° 401549, avis sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, p. 12.

⁷ Loi du 24 août 2021, n° 2021-1109, confortant le respect des principes de la République, art. 12.

⁸ Décret du 31 décembre 2021, n° 2021-1947, pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État.

⁹ Cons. const., 19 novembre 2004, n° 2004-505 DC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

exemple, celui-ci constitue le rappel d'une règle légale codifiée à l'article L. 111-1 du CRPA. Le second ne doit pas être confondu avec l'interdiction des discriminations, inscrite dans l'engagement n° 4 du contrat, et punie à l'article 225-2 du Code pénal. Ce dernier vise en effet des comportements spécifiques, dans les prévisions desquelles le refus de répondre à un courrier, tout comme celui de serrer la main d'une femme, ne peuvent pas réellement entrer. Il s'agit là d'une obligation propre au CER, se rattachant plutôt à une règle de savoir-vivre qu'à la réitération d'une obligation légale.

De manière un peu étonnante, l'engagement suivant, à savoir le fait de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République, est illustré par le fait pour une association de « *se prévaloir de sa dimension religieuse pour solliciter une entorse au principe constitutionnel de laïcité qui s'impose à l'administration* ». Cet exemple rend difficile la distinction avec l'engagement précédent. Le fait de requérir des adaptations du service public relève davantage d'une demande tendant à s'affranchir des règles communes que d'une remise en question du caractère laïque de la République. Ce dernier pourrait quant à lui instinctivement plutôt évoquer l'idée que l'association par ses activités cherche à rétablir un financement public des cultes, un enseignement religieux à l'école, ou incite à méconnaître les obligations s'imposant aux agents en termes de neutralité religieuse ou aux usagers de l'enseignement public primaire et secondaire, en somme, une remise en question de la séparation des églises et de l'État et des principes qui en découlent. Cela reviendrait toutefois à sanctionner des groupements en raison de leur adhésion à des idées qui ne sont par elles-mêmes aucunement répréhensibles, et constituerait une atteinte significative à la liberté d'expression, dont la liberté associative est l'un des prolongements.

Les explications fournies pour l'engagement suivant rappellent que le principe de laïcité ne s'applique pas aux associations dépourvues de mission de service public. C'est plutôt en réalité le devoir de neutralité qui devrait être visé ici. Le guide indique que les associations doivent s'abstenir de tout prosélytisme abusif. La notion de prosélytisme abusif est issue de la jurisprudence européenne et le guide prend soin de l'évoquer en citant la décision « Kokkinakis c. Grèce » mais également en se référant à un rapport -qu'il ne source d'ailleurs pas. Citant la Cour, le guide définit le prosélytisme abusif comme des activités offrant des avantages sociaux ou matériels en vue d'obtenir le rattachement à une église, l'exercice de pression abusive sur des personnes en situation de détresse ou de besoin, le recours à la violence ou au lavage de cerveau.

Deux infractions peuvent se rattacher à la notion de prosélytisme dans le droit français. D'une part, l'article 31 de la loi du 9 décembre 1905 punit « *d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ceux qui, soit par menaces contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, ont agi en vue de le déterminer à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte* ». D'autre part, l'abus de l'état d'ignorance ou de faiblesse d'une personne, notamment préalablement placée dans un état de sujétion psychologique, est puni par l'article 223-15-2 du Code pénal, modifié et enrichi dans le cadre de la lutte contre les dérives sectaires¹⁰. Ce deuxième élément se retrouve également dans l'engagement n°6. Ces infractions constituent donc les deux formes de prosélytisme prohibées par le droit français. En dehors de cela, le principe de neutralité s'oppose à toute forme de prosélytisme religieux mais il ne

¹⁰ Loi du 12 juin 2001, n° 2001-504, *tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales*.

concerne que les agents et salariés des services publics dans le cadre de leur fonction, enfin, l'article L. 1321-2-1 du Code du travail permet de restreindre l'extériorisation des convictions religieuses des salariés privés selon certaines conditions. En dehors de ces hypothèses, la loi n'interdit pas les actes de prosélytisme et l'on peine à identifier ce que serait un acte de prosélytisme, abusif qui plus est, qui n'en relèverait pas. Les trois exemples fournis ensuite par le guide confirment que cet embarras a probablement dû être partagé par ses rédacteurs :

« - une association sportive qui contraindrait ses adhérents à prier dans les vestiaires avant ou après la séance de sport ;

- une association (de soutien scolaire) qui obligerait ses membres à porter des signes religieux ostentatoires ;

- une association qui entretiendrait des relations avec des penseurs ou prédicateurs affiliés à l'islam radical. »

Les deux premiers exemples comportent l'idée de contrainte à exercer une pratique religieuse ou adopter une tenue exprimant l'appartenance religieuse. Ils paraissent *a priori* susceptibles de tomber sous le coup de l'interdiction formulée dans la loi de 1905, du moins tels qu'ils sont formulés. Ils sont en réalité inspirés de faits d'actualité. Le premier évoque l'enquête menée par un journaliste infiltré dans une association sportive parisienne de ju-jitsu surveillée par les services de renseignement pour des soupçons de pratiques communautaristes¹¹, le second évoque la fermeture des locaux d'une association d'enseignement islamique, proposant notamment des cours et du soutien scolaire, pour non-respect des règles en matière de prévention des incendies, qui avait été l'occasion de mettre en avant les pratiques communautaristes qui y auraient pris place¹². Encore faut-il souligner que dans ces deux faits d'actualité, les comportements communautaristes ciblés n'étaient pas répréhensibles. Le troisième exemple proposé paraît quant à lui hors-sujet. Le prosélytisme est un acte visant à convaincre quelqu'un d'adhérer à une confession religieuse. Abusif, il est supposé nuire à la liberté de conscience d'autrui et partant, est sanctionné aux divers titres exposés précédemment. Si les relations entretenues par une association pourraient, dans l'absolu, influencer d'une quelconque manière ses adhérents, il paraît, en toute hypothèse, un peu poussif de qualifier cela de prosélytisme, *a fortiori* abusif.

Il résulte de ce bref panorama des obligations du CER liées au principe de laïcité qu'elles sont pour partie seulement la réitération d'obligations légales. Pour le reste elles sont floues et pourraient donc s'appliquer à d'autres hypothèses dont il est toujours difficile actuellement d'envisager les contours. Les applications manquent en fait : une seule affaire a porté sur l'appréciation de la méconnaissance de l'une de ces obligations¹³. Il était question de la présence d'une femme voilée sur une affiche exposée à l'occasion d'un stand tenu par l'association du planning familial lors de la journée du droit des femmes. L'association bénéficiait pour cela d'une autorisation d'occupation du domaine public. Le maire de la commune a souhaité retirer cette dernière pour méconnaissance des obligations du CER. Le Conseil d'État considère que l'affiche en question ne méconnaît ni le caractère laïque de la République ni le principe d'égalité. Il précise que la présentation du visuel n'est pas de nature

¹¹ Q. FOUQUEREAU, *Leparisien.fr*, 28 septembre 2020.

¹² « Seine-Saint-Denis : un établissement d'enseignement islamique en passe d'être fermé », *Lefigaro.fr*, 17 février 2022.

¹³ CE, ord., 10 mars 2022, n° 462140.

à constituer un acte de prosélytisme ni à promouvoir ou manifester l'adhésion de l'association à ce symbole religieux. Ce contentieux n'est pas de nature à satisfaire à lui seul la curiosité que l'on peut éprouver quant à la portée pratique du CER concernant la laïcité. A défaut de réponses évidentes sur le fond, une hypothèse peut être risquée sur la forme : il n'est pas tant question de sanctionner que d'inciter. Le flou de certaines des obligations serait alors révélateur de leur caractère mou. On retrouve là une figure désormais bien connue et fréquemment employée dans le cadre de la laïcité française.

II - La forme : la normativité particulière du contrat d'engagement Républicain

David Hiez rappelle la particularité de ce contrat qui n'entend créer aucune obligation par lui-même et se contente de rappeler des obligations légales¹⁴. Il souligne que ce faisant l'utilité d'un tel document a été largement questionnée, tant par certains parlementaires que par le Conseil d'État lui-même. Les précisions apportées par le guide pratique indiquent pourtant que le CER n'a pas uniquement vocation à réitérer des obligations légales, mais bel et bien d'encourager à adopter des comportements qui ne sont pas prescrits par la loi. En ce sens, le procédé est non seulement connu du droit, mais fréquemment utilisé dans le cadre de la régulation du fait religieux en France. Chartes de la laïcité dans les services publics¹⁵, guides à destination des agents publics¹⁶, *vademecum* de la laïcité à l'école¹⁷ : l'administration multiplie les supports censés faciliter la gestion du religieux. Cela n'a rien d'étonnant : le Conseil d'État, dans son étude annuelle de 2007 consacrée à la citoyenneté encourageait ce mode d'action publique afin d'« *organiser une pédagogie volontariste de la laïcité destinée à rétablir, dans toute la mesure du possible, la sérénité de l'application de ce volet sensible de la citoyenneté française* »¹⁸. Pour le domaine plus spécifique des associations, il convient de souligner qu'avant que le législateur décide de mettre en place un CER au niveau national, des collectivités avaient déjà opté pour des documents similaires et soumettaient le subventionnement des associations à l'engagement d'en respecter le contenu¹⁹. C'est donc une figure classique du paysage juridique français que l'on retrouve dans le CER. Reste peut-être à questionner les raisons de l'utilisation de ces supports normatifs.

Rappelons que l'objectif de la loi est de lutter contre le séparatisme²⁰, autre nom donné au communautarisme. La difficulté réside dans le fait que si une partie des comportements qui sont

¹⁴ D. HIEZ, « Le contrat d'engagement républicain : l'approfondissement d'une figure connue », *RTD Com.*, 2022, p. 103.

¹⁵ Charte de la laïcité dans les services publics : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/01/nouvelle_charte_de_la_laicite_dans_les_sp.pdf

Charte de la laïcité à l'école : Circulaire du ministre de l'Éducation nationale du 6 septembre 2013, n° 2013-144, NOR : MENE1322761C, publiée au BO du 12 septembre 2013, n° 33.

Charte de la laïcité de la branche famille avec ses partenaires : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/03/charte_cnaf.pdf

¹⁶ Voir par exemple le guide pratique de la mairie de Paris : <https://cdn.paris.fr/paris/2021/10/15/6efa0ad296b0b18c7e0c1a8b9e51d21e.pdf>

¹⁷ <https://eduscol.education.fr/1618/la-laicite-l-ecole>

¹⁸ CE, étude annuelle, *La citoyenneté – Être (un) citoyen aujourd'hui*, Les rapports du Conseil d'État, 2018, p. 97.

¹⁹ Voir par exemple la Charte de la laïcité des Hauts-de-France qui prévoit que la méconnaissance de son contenu permet la cessation et le remboursement des subventions publiques : <https://aides.hautsdefrance.fr/guides/CharteRegionaleLaiciteValeursRepublicaines.pdf>

²⁰ Défini par le Président E. MACRON comme « *un projet conscient, théorisé, politico-religieux, qui se concrétise par des écarts répétés avec les valeurs de la République, qui se traduit souvent par la constitution d'une contre-société et dont les manifestations sont la déscolarisation des enfants, le développement de pratiques sportives, culturelles communautarisées qui sont le prétexte pour l'enseignement de principes qui ne sont pas conformes aux lois de la République. C'est l'endoctrinement et par celui-ci, la négation de nos principes, l'égalité entre les femmes*

pointés comme relevant de la « dérive communautaire » est appréhendée par le droit, la majeure partie ne l'est pas : rien n'interdit en France les individus de se regrouper selon des intérêts communs et notamment selon la conception de la vie bonne qu'ils partagent. Rien ne l'interdit, et même le droit français protège les libertés qui permettent ce communautarisme : liberté de culte, liberté de réunion, liberté de conscience, liberté d'expression et, pour ce qui nous concerne plus directement ici, liberté d'association. On ne peut mettre un frein à ce que l'on considère comme des pratiques communautaires sans entamer ces libertés qui bénéficient à tous.

Ces supports sont l'occasion d'infléchir les contours de la laïcité et de l'encadrement des cultes sans modifier le droit écrit. Chacun d'eux contient à la fois la réitération d'obligations légales et la formulation de préconisations en marge du cadre normatif connu. L'injonction à ne pas faire preuve de prosélytisme du CER se retrouve ainsi également dans la charte de la laïcité dans les services publics, ou la charte de la laïcité à l'école, de même que celle de ne pas avoir de comportement sexiste. Ainsi que l'a très bien souligné Lauren Bakir « *tous les textes de droit souple relatifs aux rapports entre l'État et les religions ne se limitent pas à éclairer le contenu et les effets du principe de laïcité. De nombreux textes de droit souple publiés ces dernières années dépassent ce cadre juridique en invoquant une laïcité axiologique, c'est-à-dire une laïcité rattachée à la catégorie des « valeurs »* »²¹.

Le phénomène n'est pas anodin. Ainsi que l'a souligné David Koussens à propos de la Charte de la laïcité dans les services publics, « *quelle sera alors la réaction d'une musulmane portant le voile quand elle découvrira cette charte en allant chercher son courrier à la poste ? La situation qui émerge donc avec l'adoption de ce texte est très critiquable car il tend à envoyer des signaux contradictoires aux citoyens, des signaux que seule une connaissance minimale de l'ordonnancement juridique français peut permettre d'interpréter* »²². Nichées entre les obligations légales, les obligations floues du CER ne doivent pas être considérées comme étant dépourvues d'effet. Tel est certainement l'objectif principal du CER : inciter le mouvement associatif à modifier son comportement, notamment en matière religieuse. Il s'insère plus globalement dans la catégorie du droit souple²³. Cette dernière offre un compromis : sans limiter textuellement l'exercice des droits et libertés, le droit souple incite les individus à adapter leurs comportements.

Rien n'indique que les aspects de la laïcité qui ne correspondent pas à ses contours légaux seront de nature à permettre le constat d'un manquement au respect des obligations du CER et dans quelle mesure les associations devront, littéralement, en faire les frais. Les observateurs ne peuvent pour l'instant que spéculer sur la question et exprimer, selon leur tempérament, inquiétude ou confiance. Mais là n'est peut-être pas le cœur de la question : le CER, éclairé par le guide pratique, encourage à adopter des comportements au-delà des exigences légales et, ce faisant, il exerce déjà un effet.

et les hommes, la dignité humaine. Le problème, c'est cette idéologie, qui affirme que ses lois propres sont supérieures à celles de la République » : discours aux Mureaux, 2 octobre 2020.

²¹ L. BAKIR, « Réflexions autour de la laïcité axiologique », *Revue du droit des religions*, 2019, p. 137.

²² D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit et Religion », 2015, p. 37.

²³ En 2013 dans son rapport consacré à cet aspect le Conseil d'État évoquait déjà la Charte de la laïcité dans les services publics comme relevant du droit souple : CE, étude annuelle, *Le droit souple*, EDCE, 2013, p. 70.