

**Associations culturelles régies par la loi du 9 décembre 1905**  
**Fiche 4 : Police des cultes et sanctions**

Le dépôt par le gouvernement d'un projet de loi doit être accompagné d'une étude d'impact (qui indique les préoccupations et les conséquences du texte proposé par le ministère en charge de la loi, en ce qui concerne la L2021 le ministère de l'intérieur) et de l'avis (consultatif) du Conseil d'Etat, deux documents cités au cours de la présente fiche.

Nous commençons par présenter le texte dorénavant en vigueur comparé au texte initial (avec mention, en cas de modification de celui-ci, de la version précédemment en vigueur) avant de proposer certaines observations.

### 1-Texte de loi

Article	Texte initial loi 9 décembre 1905	Texte modifié par la loi 2021-1109
23	Seront punis d'une amende de 16 francs à 200 francs <sup>1</sup> et, en cas de récidive, d'une amende double, les directeurs ou administrateurs d'une association ou d'une union qui auront contrevenu aux articles 18, 19,20,21 et 22 <sup>2</sup> . (...)	Seront punis d'une amende prévue par le 5° de l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de la 5ème classe, et, en cas de récidive, d'une amende double, les directeurs ou administrateurs d'une association ou d'une union qui auront contrevenu aux articles 18,19,19-1,20 et 22 de la présente loi.
	Les tribunaux pourront, en outre, dans tous les cas prévus au paragraphe 1 du présent article, prononcer la dissolution de l'association ou de l'union.	Est puni de 9 000 euros d'amende le fait, pour le dirigeant ou l'administrateur d'une association, de ne pas respecter les obligations prévues aux cinq premiers alinéas de l'article 21

<sup>1</sup> Montants plusieurs fois modifiés depuis 1972 et remplacés avant la loi de 2021 par « prévue pour les contraventions de la 5° classe »

<sup>2</sup> L'article 22 réglementait alors strictement la constitution de fonds de réserve

29	<p>Les contraventions aux articles précédents seront punies des peines de simple police.</p> <p>Sont passibles de ces peines, dans les cas des articles 25,26 et 27, ceux qui ont organisé la réunion ou manifestation, ceux qui y ont participé en qualité de ministres du culte et, dans le cas des articles 25 et 26, ceux qui ont fourni le local.</p>	<p>Les infractions aux articles 25 à 28<sup>3</sup> sont punies de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe.</p> <p>Sont passibles de cette peine, dans le cas des articles 25 et 27, ceux qui ont organisé la réunion ou manifestation, ceux qui y ont participé en qualité de ministres du culte et, dans le cas de l'article 25, ceux qui ont fourni le local.</p>
31	<p>Sont punis d'une amende de 16 francs à 200 francs et d'un emprisonnement de de six jours à deux mois, ou de l'une de ces deux peines seulement,<sup>4</sup> ceux qui, soit par voies de fait, violences ou 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, l'auront déterminé 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.</p>	<p>Sont punis 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.</p> <p>Les peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque l'auteur des faits agit par voie de fait ou violence.</p>
32	<p>Seront punis des mêmes peines ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices.</p>	Texte inchangé
33	<p>Les dispositions des deux articles précédents ne</p>	Texte inchangé

<sup>3</sup> L'article 25 affirme le caractère public des réunions pour la célébration d'un culte sous la responsabilité d'une association cultuelle.

L'article 26 (supprimé) est maintenant repris au début de la première phrase de l'article 35-1.

L'article 27 régleme les manifestations extérieures d'un culte et les sonneries de cloches.

L'article 28 régleme, pour l'avenir, les signes et emblèmes religieux dans les lieux publics.

<sup>4</sup> Même évolution que pour l'article 23 (note 1), avec suppression des peines d'emprisonnement

	s'appliquent qu'aux troubles, outrages ou voies de fait, dont la nature ou les circonstances ne donneront pas lieu à de plus fortes peines d'après les dispositions du Code pénal.	
34	<p>Tout ministre d'un culte qui, dans les lieux où s'exerce ce culte, aura publiquement par des discours prononcés, des lectures faites, des écrits distribués ou des affiches apposées, outragé ou diffamé un citoyen chargé d'un service public, sera puni d'une amende de cinq cent à trois mille francs et d'un emprisonnement d'un mois à un an<sup>5</sup>, ou de l'une de ces deux peines seulement.</p> <p>La vérité du fait diffamatoire, mais seulement s'il est relatif aux fonctions, pourra être établi devant le tribunal correctionnel dans les formes prévues par l'article 52 de la loi du 29 juillet 1881. Les prescriptions édictées par l'article 65 de la même loi s'appliquent aux délits du présent article et de l'article qui suit.</p>	<p>Tout ministre d'un culte qui, dans les lieux où s'exerce ce culte, aura publiquement par des discours prononcés, des lectures faites, des écrits distribués ou des affiches apposées, outragé ou diffamé un citoyen chargé d'un service public, sera puni d'une amende de 3 750 euros. et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement.</p> <p>Alinéa inchangé.</p>
35	Si un discours prononcé ou un écrit affiché ou distribué publiquement dans les lieux où s'exerce le culte contient une provocation directe à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique ou s'il tend à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre du culte qui s'en rend coupable sera puni d'un	Si un discours prononcé ou un écrit affiché ou distribué publiquement dans les lieux où s'exerce le culte contient une provocation directe à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique ou s'il tend à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre du culte qui s'en rend coupable est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, sans préjudice des peines de la complicité dans le cas où la provocation est suivie d'une sédition, révolte ou guerre civile.

<sup>5</sup> Sanctions portées à 25 000 francs et un an par l'ordonnance 2000-916 du 19 septembre 2000

	emprisonnement de trois mois à deux ans, sans préjudice des peines de la complicité dans le cas où la provocation aurait été suivie d'une sédition, révolte ou guerre civile.	
35-1		<p>Il est interdit de tenir des réunions politiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte ou dans leurs dépendances qui en constituent un accessoire indissociable. Il est également interdit d'y afficher, d'y distribuer ou d'y diffuser de la propagande électorale, que ce soit celle d'un candidat ou d'un élu.</p> <p>Il est également interdit d'organiser des opérations de vote pour des élections politiques françaises ou étrangères dans un local servant habituellement à l'exercice du culte ou utilisé par une association cultuelle.</p> <p>Les délits prévus au présent article sont punis d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.</p>
36	Dans le cas de condamnation par les tribunaux de police ou de police correctionnelle en application des articles 25 et 26, 34 et 35, l'association constituée pour l'exercice du culte dans l'immeuble où l'infraction a été commise sera civilement responsable.	Dans le cas de condamnation en application des articles 25, 34, 35 et 35-1 l'association constituée pour l'exercice du culte dans l'immeuble où l'infraction a été commise sera civilement responsable, sauf si l'infraction a été commise par une personne non membre de l'association ou n'agissant pas à l'invitation de celle-ci et dans des conditions dont l'association ne pouvait avoir connaissance.
36-1		La peine prévue au 12° de l'article 131-6 du code pénal <sup>6</sup> est prononcée à la place de ou en même temps que la peine d'amende ou la peine d'emprisonnement prévue pour les délits définis au présent titre. Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.
36-2		Une personne condamnée pour l'une des infractions prévues aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal <sup>7</sup> ne peut diriger ou administrer une association cultuelle pendant une durée de dix ans à compter de la date à

<sup>6</sup> Lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut prononcer, à la place de l'emprisonnement, l'interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de paraître dans certains lieux ou catégories de lieux déterminés par la juridiction et dans lesquels l'infraction a été commise. L'interdiction de « paraître » implique celle de se rendre et de fréquenter le dit lieu.

<sup>7</sup> Actes de terrorisme

		<p>laquelle la condamnation est devenue définitive. Toutefois, pour les infractions mentionnées aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1<sup>8</sup> du même code, cette durée est réduite à cinq ans.</p>
36-3		<p>I.-Le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture temporaire des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes ou tendent à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence.</p> <p>Cette fermeture, dont la durée doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée et qui ne peut excéder deux mois, est prononcée par arrêté motivé et est précédée d'une procédure contradictoire dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier du code des relations entre le public et l'administration.</p> <p>II.-Peuvent également faire l'objet d'une mesure de fermeture, selon les modalités prévues au second alinéa du I, des locaux dépendant du lieu de culte dont la fermeture est prononcée sur le fondement du même I et dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient utilisés pour faire échec à l'exécution de cette mesure. La fermeture de ces locaux prend fin à l'expiration de la mesure de fermeture du lieu de culte.</p> <p>III.-L'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution, qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office. Toutefois, si une personne y ayant un intérêt a saisi le tribunal administratif, dans ce délai, d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la mesure ne peut être exécutée d'office avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou de l'absence de tenue d'une audience publique en application du deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du même code ou, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande.</p> <p>IV.-La violation d'une mesure de fermeture d'un lieu de culte ou d'un lieu en dépendant prise en</p>

<sup>8</sup> Apologie publique d'actes de terrorisme

		application du présent article est punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.
--	--	---

Les mesures en matière de « police des cultes » ne demandent pas de texte d'application et sont entrées en vigueur le lendemain de la publication de la loi du Journal officiel<sup>9</sup>.

La comparaison entre le texte initial (avec quelques mises à jour mentionnées en notes) et le texte dorénavant en vigueur depuis la promulgation de la loi du 24 août 2021 facilite la comparaison et met particulièrement en évidence les modifications apportées, qui entraînent constamment l'aggravations des peines.

## 2-Commentaires

### Art.23.Non application d'une obligation légale propre aux associations cultuelles

L'étude d'impact justifie le montant des amendes prévues par la référence aux sanctions encourues par les dirigeants d'une société anonyme ou ceux des associations ayant reçu des subventions publiques ... mais les premiers sont rémunérés pour leurs fonctions et les associations cultuelles reçoivent rarement des fonds publics (cf. fiche 1 § 2B1). Par ailleurs la suppression du dernier alinéa est justifiée par l'addition du nouvel article 36-3.

**Art. 29** La référence en 1905 aux peines « de police » pouvaient entraîner, de nos jours, des peines prévues par les contraventions de troisième classe, seuil qui n'a jamais été dépassé par les juridictions. Pour autant, la loi porte ces sanctions jusqu'au niveau de la cinquième classe (soit 1500 €), ce qui permet en outre de prononcer alternativement à la peine d'amende des peines privatives ou restrictives de droits (code pénal, article 131-14).

### Art.31. Obligation ou entrave à l'exercice d'un culte

La rédaction reprend celle de l'article 431-1 du code pénal qui punit des mêmes sanctions les entraves à l'exercice de la liberté d'expression, du travail, d'association ou de réunion. La nature délictuelle de l'infraction pourra aussi permettre le prononcé de peines alternatives telles qu'un stage de citoyenneté (article 131-5-1 du code pénal) ou de peines d'interdiction de paraître en certains lieux (article 131-6, 12° à 14°).

### Art. 35. Responsabilité spécifique des ministres du culte

L'étude d'impact indiquait (pp. 365-366) que « *le ministre du culte peut être considéré comme l'intermédiaire entre la transcendance et les fidèles* », que « *les fidèles qui fréquentent les lieux de culte constituent un public [doté d'une] sensibilité particulière* » et qu'en conséquence « *un ministre du culte... exerce une influence sur son auditoire qui ne peut être comparée à aucune autre* ». En conséquence l'article 35 modifié aggrave les peines prévues et par la loi du 9 décembre 1905 et par celle du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

L'avis du Conseil d'Etat (§ 95) relevait que « *d'autres responsables peuvent, dans d'autres domaines, exercer une influence importante sur les personnes destinataires de leurs messages* ». En outre, « *le Conseil d'Etat n'estime pas souhaitable de multiplier les*

<sup>9</sup> Le ministère de la justice (direction des affaires criminelles et des grâces) a publié le 22 octobre 2021 une circulaire (n° CRIM 2021 12/H3, n° NOR JUSD213513 C) présentant ces nouvelles dispositions. Le point III traite de « L'encadrement accru de l'exercice du culte » : le renforcement du contrôle du financement des cultes, puis celui des atteintes au principe de séparation des Eglises et de l'Etat.

*particularités de la règle pénale en prévoyant, pour des infractions identiques, des sanctions différentes selon la situation de l'auteur de l'infraction* ». Il proposait donc d'abroger l'article 35 de la loi du 9 décembre 1905.

Il est d'autant plus regrettable que l'avis du Conseil d'Etat n'ait pas été retenu que l'on peut s'interroger sur la cohérence entre un régime de séparation et une telle disposition législative. La compréhension du ministre du culte que retient l'étude d'impact est propre à certains cultes, et ne saurait être appliquée à tous. En outre, seul le « ministre du culte » peut être puni... alors qu'il n'est pas le seul à pouvoir intervenir, et même prêcher, dans un lieu de culte.

### **Art. 35-1. Neutralité politique d'un lieu de culte et ses dépendances**

L'article reprend la disposition précédemment mentionnée à l'article 26 et l'étend aux dépendances de lieux de culte. L'infraction reçoit un caractère délictuel.

L'étude d'impact fait expressément mention de l'habitude d'Etats étrangers d'organiser des votes de leurs ressortissants dans de tels lieux, mais le débat parlementaire a montré également qu'une telle utilisation des locaux affectés au culte pouvait être aussi constatée dans certaines régions (Alsace-Moselle).

### **Art. 36. Responsabilité d'une association**

- a) *Responsabilité pénale.* L'article 16 de L 2021 ajoute un article L.212-1 au code de sécurité intérieure permettant la dissolution d'associations par décret en conseil des ministres.

*« Sont imputables à une association (...) les agissements mentionnés au même article L. 212-1 commis par un ou plusieurs de leurs membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs 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. »*

Cette possibilité, qui accroît la responsabilité d'une association du fait des agissements de ses membres en l'absence de décision d'un de ses organes, ne représente-t-elle pas une entorse au principe de responsabilité personnelle tel que rappelé par l'article L.21-2 du Code pénal : *« Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants » ?*

Les personnes condamnées pour participation à la reconstitution d'une association dissoute peuvent être condamnées en outre à l'interdiction de diriger ou administrer une association pendant une durée de trois ans (art. 431-18 du code pénal, nouveau § 1bis).

- b) *Responsabilité civile.* La responsabilité de l'association pouvait être engagée du seul fait que les infractions mentionnées avaient été commises dans des locaux dont elle était responsable. La nouvelle rédaction de l'article 36 de la L1905 adapte le dispositif au principe de personnalisation des peines et permet à l'association d'être exonérée de sa responsabilité.

### **Art. 36-3. Fermeture administrative d'un lieu de culte**

La possibilité pour l'autorité administrative de prononcer la fermeture d'un lieu de culte aux fins de prévenir des actes de terrorisme était déjà inscrite à l'article 8 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et à l'article L.227-1 du Code de sécurité intérieure (loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017).

Le nouvel article crée une mesure de fermeture administrative de droit commun, en étendant la référence aux agissements de nature à troubler gravement l'ordre public, pour une durée limitée à deux mois, avec une procédure contradictoire et une possibilité de saisir le juge des référés.