

Prévention du terrorisme islamique et liberté religieuse

André MOINE

Maître de conférences en droit public

Université de Lorraine

IRENEE – EA 7303

Les auteurs de l'attentat visant l'hebdomadaire *Charlie Hebdo* ont proféré : « On a vengé le prophète ! ». À la suite des attentats survenus à Paris et dans le département de la Seine-Saint-Denis dans la nuit du 13 au 14 novembre 2015, Le Groupe État islamique déclare : « Un groupe [...] s'est avancé vers ses ennemis cherchant la mort dans les sentiers d'Allah, secourant sa religion, son Prophète et ses alliés ». Les auteurs des actes terroristes ou leurs commanditaires justifient ainsi leurs agressions par les atteintes que la France porterait à la religion musulmane. De leur côté, les autorités françaises, prenant acte du lien possible entre une interprétation radicale du Coran et le djihadisme armé, adoptent, dans le cadre de l'état d'urgence, des mesures qui pour lutter contre ce dernier portent médiatement atteinte à la liberté religieuse¹.

Les mesures adoptées dans le but de prévenir les attentats terroristes sont des mesures d'ordre public que l'État peut prendre en vertu de son pouvoir ordinaire de police administrative² auxquelles s'ajoutent celles que l'état d'urgence autorise³. Les unes et les autres, en tentant d'éviter le désordre public, portent atteinte à certaines libertés fondamentales. Du fait de leurs caractères préventif et attentatoire aux libertés, elles sont donc toujours sujettes à caution. De plus, elles ne peuvent faire l'objet que d'un contrôle *a posteriori*, la mesure ayant déjà produit ses effets⁴. Elles doivent donc être particulièrement justifiées

1 NB : Ces mesures d'ordre public seront envisagées sous l'angle de leur légalité et non de leur opportunité.

2 Pouvoir de police administrative que le législateur peut étendre ou réduire. Plusieurs lois récentes l'étendent dans le but de lutter contre le terrorisme : la loi du 13 novembre 2014 relative à la lutte contre le terrorisme, la loi sur le renseignement du 24 juillet 2015 et le projet de loi du 3 février 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, et réformant la procédure pénale. Le respect des libertés fondamentales en est généralement et gravement affecté.

3 L'état d'urgence a été décrété par le Président de la République le 14 novembre 2015. Le 20 novembre 2015, le Parlement a adopté la loi prolongeant l'état d'urgence pour trois mois et modifiant certaines dispositions de la loi du 3 avril 1955. Le 16 février 2016 le Parlement a adopté une nouvelle prolongation de l'état d'urgence jusqu'au 26 mai 2016.

4 Les procédures de référé atténuent, pour certaines de ces décisions, le caractère tardif de ce contrôle.

et proportionnées. La motivation et la légalité de ces mesures témoignent d'un équilibre établi entre les nécessités de l'ordre public, en l'occurrence la protection contre la menace terroriste islamiste, et le respect des libertés fondamentales – dont la liberté religieuse – dans le cadre d'un état de droit, fut-il aménagé par l'état d'urgence. Cet équilibre est initialement déterminé par les autorités politiques, accepté ou non par les personnes dont les libertés sont atteintes et finalement évalué par les juges éventuellement saisis, en l'occurrence les juges administratif et constitutionnel⁵.

Certaines convictions religieuses peuvent conduire, du fait d'une dérive ou d'une interprétation particulière, à entreprendre des actions violentes. Celles-ci visent *a priori* la sanction de comportements mécréants ou déviants et à terme la conversion de tous sinon à cette croyance radicale du moins à son respect. Outre la répression des comportements pénalement répréhensibles⁶, l'État, en charge du maintien de l'ordre public, adopte des mesures tentant de prévenir ces actes terrorisants. Elles visent donc les personnes dites radicalisées puisqu'elles sont susceptibles de ce fait d'entreprendre ces actions violentes. Ce phénomène concerne aujourd'hui en France essentiellement des musulmans dits intégristes ou salafistes⁷. Les mesures de police administrative adoptées à partir du 13 novembre 2015, dans le but de prévenir d'autres attentats terroristes, sont ainsi souvent fondées sur les convictions religieuses des auteurs potentiels d'attentats même si celles-ci ne représentent pas en elles-mêmes nécessairement une menace à l'ordre public. Des assignations à résidence⁸, des perquisitions et des interdictions de sortie du territoire visent des individus qualifiés de « radicalisés ». Parallèlement, des « salafistes » étrangers, notamment des imams, sont expulsés ou interdits d'entrée sur le territoire⁹. Des interdictions d'accès à des établissements « sensibles » sont décidées à l'encontre de personnes ayant des relations avec des islamistes impliqués dans des filières terroristes¹⁰.

5 Décisions étatiques qui pourront éventuellement faire l'objet d'un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme ou le Comité des droits de l'homme (cf. *infra*).

6 Sont notamment engagées des poursuites pénales pour provocation à la haine ou pour apologie du terrorisme. Depuis, la loi de 2014, les auteurs de ce dernier délit encourent jusqu'à sept ans d'emprisonnement et cent mille euros d'amende.

7 Sans entrer ici dans l'analyse de ces dénominations.

8 Les assignations à résidence peuvent en vertu de la loi sur l'état d'urgence adoptée en novembre 2015 être décidées à l'encontre d'un individu pour lequel on a des « raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics » ; la formulation facilite les assignations par rapport à la loi antérieure de 1955 puisque ne sont pas visés des « comportements qui portent atteinte à l'ordre public » mais des comportements qui le menacent et surtout parce qu'il suffit de le « penser » même si c'est pour de sérieuses raisons.

9 Avant 2015, la pratique avait déjà été utilisée. Ainsi, le 29 mars 2012, les autorités françaises ont interdit l'entrée sur le territoire de quatre personnes qui devaient intervenir du 6 au 9 avril au Bourget à la « 29^e rencontre annuelle de l'islam de France » de l'Union des organisations musulmanes de France (UOIF). Le gouvernement avait considéré que « les positions et les propos tenus par ces personnes qui appellent à la haine et à la violence port[ai]ent gravement atteinte aux principes de la République et, dans le contexte actuel, repré[sent]ent un fort risque de troubles à l'ordre public ».

10 Selon les articles L. 1332-1 et L. 1332-2-1 du code de la défense : « L'accès à tout ou partie des établissements, installations et ouvrages [dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une

Des mosquées sont fermées ou des associations à objet cultuel sont dissoutes parce qu'elles sont liées à la mouvance islamiste. Des réunions peuvent être interdites si elles constituent une menace à l'ordre public y compris s'il s'agit de « réunions religieuses » c'est-à-dire de cérémonies ou de prières collectives. Le gel des avoirs des personnes ou entités ayant des liens avec des entreprises terroristes peut par ailleurs être décidé par arrêté ministériel. La déchéance de nationalité pour les personnes possédant une autre nationalité et français depuis moins de quinze ans est une autre mesure retenue dans cette lutte contre le « terrorisme islamique »¹¹. Le refus de naturalisation peut aussi être décidé à l'encontre de personnes dont l'assimilation n'est pas acquise du fait de leur pratique religieuse¹². L'éventail de ces mesures administratives est donc large. Certaines mesures servent d'ailleurs de support à d'autres : une personne pourrait être assignée à résidence notamment parce que la mosquée qu'elle fréquente a été fermée, cette fermeture s'expliquant notamment par le fait que son imam a été expulsé, celui-ci ayant été expulsé parce que l'association à objet cultuel à laquelle il contribuait a été dissoute¹³... Les mesures se justifiant ainsi les unes par les autres, leur contestation en est compliquée.

Or, l'ensemble de ces mesures porte atteinte à des libertés fondamentales : liberté d'aller et venir, liberté d'association, liberté de réunion [...] et liberté religieuse. La liberté religieuse est largement consacrée, malgré des formulations variées, en droit français notamment dans la Constitution de 1958, article premier et Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (article 10), dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 9) et dans le Pacte sur les droits civils et politiques (article 18). L'examen de la pratique et de la jurisprudence

façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation] est autorisé par l'opérateur qui peut demander l'avis de l'autorité administrative compétente selon l'article du code de la défense ». Le refus peut être contesté. Dans un arrêt rendu le 24 mars 2015 (n° 14NC01754), la Cour Administrative d'Appel de Nancy demande, dans ce cadre, au Ministre de l'écologie un complément d'information sur « [...] les éléments factuels permettant d'établir, d'une part, la réalité et la nature de l'implication, alléguée par la note susmentionnée, de M. A...B..., relation de M. C..., « dans le dossier des filières irakiennes dites du XIX^e » et, d'autre part, si, comme le suggère la note susmentionnée, M. C... avait, indépendamment de ses liens avec M. A...B..., des « relations au sein de la frange jihadiste » du salafisme ainsi que des « relations continues avec des individus ayant évolué dans la mouvance terroriste ».

11 Selon le Ministère de l'intérieur, il y aurait eu, depuis 1973, vingt-six déchéances de nationalité dont treize à la suite d'une condamnation pour terrorisme en application des articles 25 et 25-1 du code civil.

12 Outre certaines décisions récentes (cf. *infra*), v. notamment l'arrêt du Conseil d'État du 27 juin 2008 (n° 286798) : « F. M... possède une bonne maîtrise de la langue française, elle a cependant adopté une pratique radicale de sa religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française, et notamment avec le principe d'égalité des sexes ; qu'ainsi, elle ne remplit pas la condition d'assimilation posée par l'article 21-4 précité du Code civil ».

13 Ainsi à titre d'exemple, les éléments retenus pour justifier un refus de naturalisation : « M. D...a été en contact avec des sympathisants du mouvement En Nahda en France, avant d'officialiser sa démission du mouvement, et qu'il a été président et fondateur en 2000 de l'association Génération Musulmane Clamartoise, gestionnaire d'un lieu de culte fermé administrativement en 2004 en raison de la teneur des prêches de l'imam qui y officiait [...] », CAA de NANTES, 25 septembre 2015, n° 15NT00349.

correspondante renseigne sur le degré d'atteinte socialement accepté à la liberté religieuse et donc plus généralement sur le rapport que l'État choisit ou devrait choisir d'entretenir avec les religions. Les mesures adoptées dans le cadre de l'état d'urgence sont en effet, au-delà de ce régime dérogatoire, significatives d'un rapport de l'État au fait religieux ; celui-ci étant, en partie et réciproquement, motivé par la considération qu'ont les communautés religieuses pour la laïcité. Ainsi, l'urgence et la gravité de la situation conduisent à l'adoption de mesures qui directement ou indirectement affectent ou redéfinissent un édifice laïque toujours instable. L'état d'urgence est provisoire par nature¹⁴, la mise en cause spontanée de la neutralité religieuse de l'État ne le sera pas nécessairement.

Sans viser la liberté religieuse dans son principe, certaines mesures adoptées dans le cadre de l'état d'urgence, et plus généralement dans la lutte contre le terrorisme islamiste, portent atteinte à la possibilité de certains musulmans de pratiquer librement leur culte (I) ou, prenant en compte leur conviction religieuse pour justifier des mesures restrictives, affectent leur liberté de croyance (II).

I. Liberté du culte et lutte contre le terrorisme islamiste

Un certain nombre de mesures administratives adoptées dans le cadre de l'état d'urgence, que leur base soit dans la loi du 20 novembre 2015¹⁵ ou non, portent atteinte de fait à la liberté du culte de certains musulmans. La motivation de ces mesures repose sur le maintien de l'ordre public et non sur la volonté de limiter généralement l'exercice d'un culte, toutefois, en fermant des mosquées, en dissolvant des associations à objet cultuel (A) ou encore en assignant à résidence ou expulsant des imams (B), les autorités publiques entravent la liberté religieuse des « fidèles » concernés. La justification de ces mesures affectant la liberté du culte repose sur des éléments divers au centre desquels figure le « fondamentalisme religieux » des personnes visées.

A. Les mesures d'ordre public restreignant l'accès au culte

Du fait des mesures adoptées pour lutter contre le terrorisme islamiste, certains musulmans pratiquants sont privés du droit d'accéder à leur lieu de culte.

En effet, certaines mosquées ont été fermées¹⁶ à la suite des attentats du

14 L'état d'urgence est un état d'exception qui ne doit donc être maintenu qu'autant qu'il est nécessaire notamment du fait de l'atteinte aux libertés fondamentales qu'il entraîne.

15 Loi n°2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

16 Le nombre de mosquées ainsi fermées est difficile à obtenir. Trois fermetures de mosquées situées à Lagny-sur-Marne, Arbresle et Gennevilliers ont été largement médiatisées début décembre 2015.

13 novembre 2015¹⁷. À cet égard, le Conseil constitutionnel considère que les dispositions de l'article 8 de loi sur l'état d'urgence¹⁸ « en ce qu'elles restreignent la liberté de se réunir, [...] portent atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions ». Toutefois, après avoir notamment retenu qu'elles étaient encadrées par l'exigence d'un péril imminent (état d'urgence), que leur nécessaires adaptation, nécessité et proportionnalité étaient contrôlées par le juge administratif et que leur durée était limitée, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions de cet article opéraient « une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le droit d'expression collective des idées et des opinions et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public »¹⁹. La fermeture d'une mosquée est donc constitutionnelle si elle respecte ces conditions et particulièrement si l'atteinte à la liberté du culte est proportionnelle à la menace à l'ordre public. Il appartient dès lors à l'autorité administrative et au juge qui la contrôle d'y veiller.

Ainsi, le préfet de Seine-et-Marne s'est fondé sur ce que « dans le contexte de l'état d'urgence créé par les attentats, la salle de prière dite "Mosquée de Lagny-sur-Marne" représentait, par son fonctionnement et sa fréquentation, une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics »²⁰. Le Conseil d'État saisi rappelle que « la liberté du culte a le caractère d'une liberté fondamentale [et ...] qu'elle a également pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte ». Il en conclut « qu'un arrêté prescrivant la fermeture d'un lieu de culte, telle qu'une salle de prière, est susceptible de porter atteinte à cette liberté fondamentale »²¹. Cependant, cette salle de prière musulmane a été fermée notamment du fait qu'y ont été menées « des activités de prêche et d'enseignement en faveur d'un islamisme radical, prônant le rejet des valeurs de la République et de l'Occident, l'hostilité aux chrétiens et aux chiites et faisant l'apologie du djihad armé ainsi que de la mort en martyr » et qu'elle a également servi « de lieu d'endoctrinement et de recrutement de combattants volontaires, dont plusieurs ont rejoint les rangs de Daech et ont combattu en Irak et en Syrie, où certains sont décédés »²². Dès lors, estime le juge des référés du Conseil d'État dans son ordonnance, la fermeture de la mosquée ne porte pas « une atteinte manifestement illégale et grave à une liberté fondamentale ». Cependant, si l'atteinte n'est pas manifestement illégale et grave, elle reste une atteinte et

17 Cette mesure n'est pas sans précédent. Les maires de Clamart et de Châtenay-Malabry avaient décidé, en avril 2004, la fermeture de deux salles de prière musulmanes à la suite de la diffusion d'un reportage sur l'intégrisme musulman dans l'émission « Envoyé spécial » de France 2.

18 Article 8 de la loi du 3 avril 1955 « Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2. Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre ».

19 Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme* [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence].

20 CE, Ord., 25 février 2016, n° 397153.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

l'ensemble des musulmans fréquentant cette mosquée est affecté par cette fermeture²³, y compris ceux, sans doute en grande majorité, qui n'ont aucune ambition djihadiste voire aucune perméabilité à ces discours. Mais il n'est pas possible de prononcer la fermeture sélective d'un lieu de culte.

Du fait des mesures adoptées pour lutter contre le terrorisme islamiste, certaines associations à objet culturel ont été dissoutes.

Le Ministre de l'intérieur a utilisé à leur endroit l'expression d'associations « pseudo-culturelles ». Certes, ce ne sont pas des associations culturelles, dont le statut spécifique n'est généralement pas utilisé par les associations musulmanes, mais ce sont des associations « loi de 1901 » dont l'objet est culturel. Le terme « pseudo » est utilisé par le Ministre pour signifier que leur démarche n'est pas religieuse ou que leur culte est « discutable ». Il est toutefois probable que ces associations avaient aussi une activité culturelle et que celle-ci est donc atteinte par la dissolution. Mais cette décision n'est pas modulable, il n'existe pas de dissolution partielle. L'État procède régulièrement sinon fréquemment à des dissolutions d'associations menaçant l'ordre public, telle la dissolution de certains clubs de supporters²⁴ ou de certains groupes d'« extrême droite »²⁵. Ces décrets sont pris sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure qui permet notamment de dissoudre les associations ou groupements de fait présentant le caractère de milices privées ou provoquant à la haine ethnique ou raciale²⁶. La loi de 2015 relative à l'état d'urgence élargit – sans guère d'utilité pratique – les motifs de dissolution : peuvent être dissous « les associations ou groupements de fait [...] qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent ». Comme peuvent être invoqués, pour justifier des décisions de dissolution, y compris d'associations à objet culturel, la provocation « à la discrimination,

23 Le faible nombre de salles de prière musulmanes au regard du nombre de pratiquants affecte déjà la liberté de ce culte.

24 À titre d'illustration, en avril 2010, le Premier ministre avait signé plusieurs décrets dissolvant sept groupes de supporters des clubs de football en application de la Loi sur la prévention des violences lors des manifestations sportives. Cette pratique complétant les décisions d'interdictions individuelles de stade.

25 En 2013, le gouvernement a ainsi décidé la dissolution de plusieurs associations ou groupes « politiques ». Dans un arrêt de juillet 2014, le Conseil d'État a jugé légales les dispositions du décret du 12 juillet 2013 portant dissolution des deux groupements de fait « Jeunesses nationalistes révolutionnaires » et « Troisième voie » mais il a annulé la dissolution de l'association « Envie de rêver » [CE, 30 juillet 2014, *Association « Envie de rêver » et autres*, n° 370306 et 372180].

26 À noter que, par ailleurs, certains mouvements religieux qualifiés de sectaires encourent la dissolution en cas d'infractions pénales de leurs dirigeants ou de l'association elle-même. V. la loi du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Article 1^{er} : « Peut être prononcée, selon les modalités prévues par le présent article, la dissolution de toute personne morale, quelle qu'en soit la forme juridique ou l'objet, qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent à ces activités, lorsque ont été prononcées, contre la personne morale elle-même ou ses dirigeants de droit ou de fait, des condamnations pénales définitives pour l'une ou l'autre des infractions mentionnées dans la suite de l'article telle les atteintes à la vie ou à l'intégrité physique ou l'exercice illégal de la médecine ».

à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée » ou la propagation « des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence »²⁷ ou encore le fait de se livrer « sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger »²⁸. Ce sont d'ailleurs ces motifs qui ont été retenus pour dissoudre par décret pris en Conseil des ministres, les associations « Retour aux sources », « Retour aux sources musulmanes » et l'« Association des musulmans de Lagny-sur-Marne » le 14 janvier 2016. Ces associations ont vu aussi leurs avoirs gelés par arrêté ministériel en vertu de l'article L. 562-1 et suivants du Code monétaire et financier²⁹. Les personnes qui bénéficiaient des activités culturelles menées par ces associations sont donc lésées dans l'exercice de leur culte quelle que soit la légitimité³⁰ de ces dissolutions.

B. Les mesures affectant la situation des ministres du culte

Du fait des mesures adoptées pour lutter contre le terrorisme islamiste, certains musulmans sont privés de leur guide de prière, c'est-à-dire d'un imam.

La liberté du culte est en effet également affectée par les assignations à résidence d'imams³¹ et surtout par leur expulsion. Les expulsions d'imams se comptent

27 Article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, 6.

28 Article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, 7.

29 En vertu de ces L. 562-1 et suivants du code monétaire et financier, par arrêté conjoint, les ministres chargés de l'économie et de l'intérieur peuvent décider de geler les avoirs d'une personne qui commet ou tente de commettre des actes de terrorisme, y participe ou les facilite ainsi que de ceux qui les financent. De telles mesures de gel ont été prises à l'encontre de certaines personnes physiques (v. le site de la direction générale du Trésor) et des associations « retour aux sources », « le retour aux sources musulmanes » et « des musulmans de Lagny-sur-Marne » et (arrêtés du 4/12/2015). V. à cet égard le Règlement UE 2015/2425 du Conseil du 21 décembre 2015 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) no 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies telle la Résolution 2253 du 17 décembre 2015 qui enjoint aux États membres de « Bloquer sans retard les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes, groupes, entreprises et entités en question [l'*EILL* (connu également sous le nom de *Daech*), *Al-Qaida* et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés], y compris les fonds provenant de biens leur appartenant ou contrôlés, directement ou indirectement, par eux ou par des personnes agissant pour leur compte ou sur leurs instructions, et veiller à ce que ni ces fonds, ni d'autres fonds, actifs ou ressources économiques ne soient mis à la disposition, directement ou indirectement, de ces personnes, groupes, entreprises et entités par leurs ressortissants ou par des personnes établies sur leur territoire ».

30 La légalité de fond de ces dissolutions n'a pas encore été discutée devant le juge administratif. La dissolution de l'Association des musulmans de Lagny-sur-Marne a été suspendue par le Conseil d'État du fait de l'irrégularité de la procédure affectant sa légalité : « [...] les observations de l'association n'ont [...], ainsi que le reconnaît le ministre de l'intérieur, pas été prises en compte avant que ne soit édicté le décret du 14 janvier 2016 prononçant sa dissolution ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le décret litigieux a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à sa légalité », CE, Ord., 30 mars 2016, *Association des musulmans de Lagny-sur-Marne*, n° 397890.

31 Le Conseil constitutionnel considère que les dispositions relatives à l'assignation à résidence

par dizaines³² et ont débuté avant les attentats de 2015. Les expulsions ne dépendent pas en effet de la mise en œuvre d'un état d'urgence même si elles ont pu se multiplier depuis les attentats de novembre 2015 et la mise en place de cet état d'exception. Ce sont des mesures décidées par le Préfet ou le Ministre de l'intérieur (en cas d'« urgence absolue ») à l'encontre d'un individu étranger présentant une menace pour l'ordre public. Elles sont susceptibles de recours en annulation devant le juge administratif.

Comme pour la fermeture des mosquées ou la dissolution d'associations religieuses, outre d'éventuels liens avec des djihadistes, le contenu des propos qui sont tenus par ces imams est la motivation principale de leur expulsion. Leur discours, tout en correspondant *a priori* à leurs convictions religieuses, peuvent s'avérer contraires à l'ordre public. Sont invoqués par les autorités à l'appui de ces expulsions, les discours de haine, les appels à la violence et plus largement le fait de prôner un islam radical. Ainsi pour justifier l'expulsion, le 23 novembre 2015, de Mohamed Hammami, responsable religieux de la mosquée Omar à Paris, le ministère de l'Intérieur affirme que « lors de ses prêches, l'imam a tenu des propos ouvertement hostiles aux valeurs de la République. Il a valorisé le jihad, proféré des propos antisémites et justifié le recours à la violence et aux châtiments corporels contre les femmes ». Certains de ces propos constituent des infractions et donc l'autorité publique peut tenter de les prévenir. La situation laisse en effet supposer la possible réitération de l'infraction commise lors des prêches et peut justifier la mesure préventive adoptée par l'autorité en charge du maintien de l'ordre. Comme l'a souligné le Conseil d'État : « il appartient [...] à l'autorité administrative de prendre les mesures de nature à éviter que des infractions pénales soient commises »³³. Le caractère constitutif d'une menace à l'ordre public d'autres propos attribués à cet imam est plus contestable ne serait-ce que par l'imprécision des termes utilisés. Des « propos hostiles aux valeurs de la République » doivent-ils être considérés comme des menaces ou relèvent-ils de la marge offerte par le principe de la liberté d'expression qu'elle soit religieuse ou non ? Pour la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression vaut en effet aussi pour les idées « qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique" »³⁴. Toutefois, la Cour considère parallèlement que la « tolérance et le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste » et qu'il en résulte qu'en principe « on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner, voire de

figurant dans loi sur l'état d'urgence ne méconnaissent ni l'article 66 de la Constitution, ni ne portent une atteinte disproportionnée la liberté d'aller et venir. Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.* [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence].

32 Selon le Ministère de l'intérieur, il y aurait eu soixante-cinq expulsions d'imams depuis 2012.

33 CE, Ord., 9 janvier 2014, *Ministre de l'intérieur c/Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala*, n° 374508.

34 CEDH, 7 décembre 1976, *Affaire Handyside c/Royaume-Uni*, § 49.

prévenir, toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance »³⁵. Elle a enfin considéré que « le simple fait de défendre la charia, sans en appeler à la violence pour l'établir, ne pouvait passer pour un discours de haine »³⁶.

En l'absence apparente de contestation juridictionnelle des expulsions récentes, l'appréciation de la menace à l'ordre public au regard des libertés atteintes n'a pas été menée par le juge administratif. Quoiqu'il en soit, cependant, l'imam ayant notamment pour fonction de présider les prières quotidiennes, de prêcher les vendredis et jours de fêtes et d'organiser l'éducation religieuse, son absence affecte donc l'exercice du culte et la liberté de ce culte des personnes concernées. Le gouvernement compte d'ailleurs sur les guides de prière musulmans « non salafistes » pour lutter contre la radicalisation des personnes quitte à intervenir dans le « spirituel ».

II. La liberté de croyance et la lutte contre le terrorisme islamiste

L'ambition gouvernementale est notamment de lutter contre les causes du djihadisme en agissant de façon préventive contre les convictions qui le soutiennent ou y incitent. Aux mesures d'urgence, s'ajoutent ainsi, toujours dans un but de prévention, des mesures visant une « déradicalisation » des personnes concernées (A), ce qui conduit l'État à relativiser sa neutralité religieuse (B).

A. L'adoption de mesures luttant contre un certain endoctrinement religieux

La lutte contre la radicalisation comporte une ambiguïté quant à son objet même au vu des discours et des mesures s'y rapportant. La radicalisation concerne tantôt la croyance radicale, c'est-à-dire l'intégrisme islamique ou le salafisme, tantôt la volonté d'utilisation d'une violence inspirée par des mobiles religieux. Si cette seconde acception ne pose aucun problème de raisonnement, le rejet – et donc la répression et la prévention – de la violence, fut-elle fondée sur une croyance, étant largement établie dans les sociétés, en revanche, la lutte contre une croyance peut être débattue même si elle peut exceptionnellement conduire à la violence et au terrorisme. Les divers organismes intervenant dans des entreprises de déradicalisation individuelles sont à cet égard partagés. Certains ne souhaitent pas intégrer dans leur démarche des réflexions religieuses, d'autres considèrent qu'un débat religieux est nécessaire³⁷. Soit les mobiles

35 CEDH, 6 juillet 2006, *Affaire Erbakan c. Turquie*, § 56.

36 CEDH, 4 décembre 2003, *Gündüz c. Turquie*, § 51.

37 « [...] les avis sont partagés pour savoir si l'on doit débattre des questions religieuses. L'AFVT

d'action des djihadistes étant théologiques, il faut leur proposer un contre discours théologique, soit la dimension religieuse devrait rester hors du champ d'une intervention extérieure.

À la suite des attentats de l'année 2015, le gouvernement a engagé une action délicate et aux moyens divers de « déradicalisation ». Il souhaite, par exemple, renforcer la présence d'aumôniers musulmans dans les prisons afin de lutter contre la « radicalisation » des personnes détenues³⁸, supposant sans doute que leur discours religieux sera « modéré ». Modération de la pratique religieuse qui pourrait par ailleurs résulter d'une formation comme l'envisagent (proposition n° 19) les conclusions d'une Mission auprès du Ministre de l'intérieur relatives à « la déradicalisation, outil de lutte contre le terrorisme », rendues en juin 2015, par le député Sébastien Pietrasanta³⁹. Celui-ci propose trente-sept mesures visant cet objectif. Il suggère également de mobiliser des interlocuteurs du culte musulman pour élaborer un contre-discours avec des arguments théologiques (proposition n° 31) ou encore de créer une fondation pour soutenir la recherche sur l'islam et l'élaboration d'un contre-discours, indépendant des pouvoirs publics (proposition n° 35). Cette dernière affirmation relative à l'indépendance vis-à-vis du « temporel », est essentielle dans un État laïque. Elle apparaît cependant factice, l'État s'étant déjà, au vu de ces propositions, investi dans la recherche, certes par personnes interposées, d'un contre-discours théologique ; ce qui l'éloigne de la neutralité religieuse. À titre d'illustration de cet engagement public, l'État et les collectivités locales ont financé la création du Centre d'action et de prévention contre la radicalisation des individus (CAPRI). La mission de cette association est notamment « de prévenir la radicalisation par la déconstruction des argumentaires radicaux et des théories du complot, et par la compréhension du fait religieux »⁴⁰. L'action de cette structure repose sur une approche psychologique et sociale à laquelle s'ajoute une « intervention sur le fait religieux avec des experts en théologies afin de réexpliquer le sens de certaines notions coraniques, comme le Jihad, qui est l'effort du croyant pour s'améliorer ». Si le principe de laïcité a pour conséquence la séparation de l'État et des organisations religieuses, *a fortiori*, le contenu même de la croyance ne devrait pas faire l'objet d'une intervention étatique.

refuse d'aborder le religieux dans ses actions. En effet, la religion n'étant pour beaucoup de jeunes qu'un prétexte, il n'est pas indispensable de l'évoquer et elle serait plutôt une source de crispation qu'une aide véritable. À l'inverse, certains experts, notamment des psychiatres, affirment que le discours religieux est indispensable, si l'on veut avoir une chance de toucher les jeunes. Il faut commencer avec le champ religieux. L'association Entr'Autre, par exemple, fait intervenir l'imam Bekri, président du Rassemblement des marocains de France pour dialoguer avec les jeunes » in S. PIETRASANTA, « La déradicalisation, outil de lutte contre le terrorisme », Conclusions d'une Mission auprès du Ministre de l'intérieur, juin 2015.

38 Outre le recrutement d'aumôniers musulmans, le gouvernement prévoit notamment, dans le cadre de sa lutte contre la radicalisation en prison, dont le rôle est établi en la matière, de regrouper les détenus prosélytes dans des quartiers spécifiques, d'isoler les détenus radicalisés et violents, de développer le Bureau du renseignement pénitentiaire.

39 S. PIETRASANTA, « La déradicalisation, outil de lutte contre le terrorisme », Conclusions d'une Mission auprès du Ministre de l'intérieur, juin 2015.

40 V. le site de ce Centre d'action et de prévention contre la radicalisation des individus : (<http://radicalisation.fr/>).

De plus et dans le même sens, la Proposition n° 34 du rapport précité⁴¹ est la suivante : « former des représentants du culte musulman, respectueux des valeurs de la République, à même d'élaborer un contre-discours avec des arguments théologiques »⁴² alors que, selon la trente-septième suggestion, il faudrait « soutenir la formation intellectuelle (théologique, juridique, linguistique...) des cadres religieux musulmans officiant en France dans le respect du cadre juridique existant ». La formation reçue serait ainsi supposée écarter l'imam du salafisme ou de la radicalité religieuse et donc éviter qu'il ne participe à un endoctrinement de ce type. Elle lui permettrait également de pouvoir construire un contre-discours audible par les personnes radicalisées. En ce sens, le Ministre de l'intérieur, tout en précisant que l'État ne pouvait porter le projet, a soutenu la mise en place d'une habilitation des imams. Il s'agira(it) de vérifier les connaissances théologiques et l'adhésion aux valeurs républicaines du « candidat ». Le Conseil français du culte musulman (CFCM) donnerait et pourrait retirer cette habilitation qui ne serait toutefois pas obligatoire. Anticipant ce projet, les imams venant d'Algérie doivent désormais avoir suivi une formation⁴³. Par ailleurs, la France et le Maroc ont signé une Déclaration conjointe le 19 septembre 2015 prévoyant que des imams français recevraient une formation théologique de deux ans à Rabat⁴⁴. Le Ministre des affaires étrangères français commentant ainsi ce partenariat : « c'est quelque chose de souple qui, dans le respect de la laïcité, va nous aider à développer une pratique de la religion musulmane qui soit modérée, très éloignée de tout ce qui est extrémisme et terrorisme »⁴⁵. Dans le respect de la laïcité (*sic*), l'État opte ainsi pour une pratique religieuse modérée guidée par des ministres du culte ayant bénéficié d'une formation agréée. Ce qui remet en cause la séparation des églises et de l'État en vertu de laquelle « l'État ne reconnaît, ne subventionne, ni ne salarie, aucun culte et, par suite, ne se mêle pas du fonctionnement des Eglises. Il n'intervient ni dans leur organisation, ni dans leur fonctionnement, ni dans leur financement »⁴⁶.

En se détournant de ce principe, l'État effectue un arbitrage, hasardeux et contre sa nature laïque, entre un islam modéré et un islam radical. Si l'État décide ainsi indirectement que l'interprétation téléologique ou évolutive d'un texte religieux doit être préférée à la littérale, il s'engage en effet sur un chemin qui, bien que pavé de bonne intentions, risque fort de le « délaïciser » alors que selon l'article premier de la Constitution de 1958, « la France est une

41 S. PIETRASANTA, « La déradicalisation, outil de lutte contre le terrorisme », *op. cit.*

42 La proposition est « innovante »... Les auteurs de la loi de 1905 seraient surpris que l'État se mêle même indirectement de la formation des ministres d'un culte.

43 Actuellement, onze universités françaises délivrent des diplômes universitaires après une formation centrée sur la laïcité.

44 Elle sera complétée par une formation civique, reprenant les principes de la République, dispensée en France.

45 Cité sur le site internet du journal, *La Dépêche*, le 19 septembre 2015.

46 Extrait de « La laïcité aujourd'hui », Note d'orientation de l'Observatoire de la laïcité (<http://www.gouvernement.fr/observatoire-de-la-laicite> consulté le 19 mars 2016).

République [...] laïque » et que la nécessaire cohabitation des diverses convictions métaphysiques s'y oppose.

B. Les limites d'ordre public à la liberté de croyance

Le gouvernement affirme lutter contre l'islam radical. « Oui, nous avons un ennemi, et il faut le nommer c'est l'islamisme radical. Et un des éléments de l'islamisme radical, c'est le salafisme », a déclaré le Premier ministre lors d'une séance de questions à l'Assemblée nationale⁴⁷. Mais, dans ces propos, Manuel Valls établit un lien⁴⁸ entre une approche – dite authentique par ses adeptes – de l'islam et la violence à laquelle aboutit très exceptionnellement cette radicalité⁴⁹. Au vu des convictions religieuses affirmées et avérées des auteurs des actes terroristes, l'État adopte ainsi des mesures préventives⁵⁰ visant toutes les personnes ayant ces convictions, en l'occurrence salafistes⁵¹. En adoptant ces mesures contraignantes et restrictives (perquisitions, assignations, dissolutions, fermetures, expulsions...) qui s'appuient sur la croyance des personnes, l'État porte atteinte, outre à la notoriété des personnes concernées si elles sont « innocentes »⁵², à leur liberté de croyance.

Ainsi, pour justifier certaines mesures, des éléments relatifs aux convictions religieuses sont produits par l'administration. Comme le retient, par exemple, le Conseil d'État dans une ordonnance du 6 janvier 2016 :

« [...] il résulte de l'instruction et notamment des trois notes blanches que M. A...B... fréquente de façon très régulière deux lieux de prière au Cannel et à Cannes ; que la salle de prière du Cannel est de tendance salafiste ; [...] que la mosquée de Cannes

47 Réponse du Premier ministre lors d'une séance de questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale le 18 novembre 2015.

48 Même si le lien avec le terrorisme est affirmé par le Premier ministre dans un second temps : « tous les salafistes ne vont pas vers le terrorisme, mais dans l'islamisme radical il y a une idéologie qui vise à se séparer progressivement de la société et qui peut mener au terrorisme ».

49 Selon A. SFEIR (Journaliste, politologue, directeur des Cahiers de l'Orient), le salafisme n'est « ni un mouvement religieux à revendication politique, ni une organisation à proprement parler, plutôt une tendance de « régénération » de la foi et de réislamisation de la société. Un salafiste peut être considéré comme un musulman « ultra-orthodoxe ». Le salafisme prône : le retour à l'islam des origines par l'imitation de la vie du Prophète, de ses compagnons et des deux générations suivantes ; le respect aveugle de la sunna (tradition islamique, comprenant le Coran, les hadiths et la sira). [...] Aujourd'hui, le salafisme se décline en trois courants principaux : Le salafisme « cheikhite » ou quiettiste, [qui] s'appuie sur une prédication non violente et non directement politique. La foi « revivifiée » doit naturellement transformer la société et, par-delà, le monde entier. [...] Ce courant minoritaire accepte de se lancer dans la politique quand ils estiment que l'identité islamique est remise en cause en Occident. Le salafisme « jihadiste » suit, lui, une ligne révolutionnaire : il constitue la base intellectuelle du terrorisme et des opérations suicide, encourageant des actions violentes contre les Occidentaux ». (<http://antoinesfeir.net/decryptages/salafisme/> consulté le 19 mars 2016).

50 La prévention reposant nécessairement sur une suspicion même si elle doit être fondée.

51 Les terroristes identifiés à ce jour ne sont généralement pas des personnes qui ont longuement étudié et adhéré avec ferveur aux propositions salafistes et à la pratique religieuse correspondante. Ils ont souvent, avant leur « radicalisation » voire leur conversion, un passé de délinquant associé à des passages en prison et/ou en Syrie.

52 La mesure préventive reposant sur le doute peut-être légale même si la personne n'est pas liée au terrorisme.

La Bocca [...] accueille depuis 2015 un imam provenant d'une mosquée radicale de Tourcoing »⁵³.

Toutefois dans les motivations, issues notamment des « notes blanches » des services de renseignement, le salafisme ou la tendance radicale sont généralement conjuguées avec certaines formes de délinquance ou avec une éventuelle participation à des activités terroristes ou un possible déplacement vers l'étranger pour y mener de telles actions⁵⁴. Reste qu'un des éléments, souvent le plus tangible, pour justifier les mesures adoptées dans le cadre de l'état d'urgence à l'encontre d'une personne physique, est celui de son appartenance à une mouvance radicale⁵⁵. De même, la fermeture des mosquées ou la dissolution des associations reposent en partie sur le contenu radical des prêches ou sur une fréquentation par des salafistes. Ainsi, par exemple, la mosquée d'Arbresle (Rhône) a été fermée le 26 novembre 2015, en application de l'article 8 de la loi relative à l'état d'urgence, parce que, selon la préfecture, elle était fréquentée par de nombreux salafistes dont « certains en relation avec des individus pouvant se trouver en Syrie »⁵⁶. En effet, les relations avec des salafistes, djihadistes ou non, sont utilisées comme élément à charge pour justifier des mesures restrictives⁵⁷. Même en l'absence d'appel au djihad ou d'actes répréhensibles corollaires, l'affirmation de cette croyance apparaît ainsi comme un élément constitutif d'une menace à l'ordre public. Ce faisant, l'État porte directement atteinte à la liberté de croyance.

53 CE, Ord., 6 janvier 2016, n° 395620.

54 Le Ministre de l'intérieur revient parfois sur la mesure faute d'éléments complémentaires. Ainsi abroge-t-il « l'arrêté du 15 décembre 2015 assignant M. B...A...à résidence en relevant, d'une part, que celui-ci avait apporté de nouveaux éléments « de nature à infirmer les motifs de l'assignation à résidence dont il fait l'objet » et, d'autre part, que l'administration se trouvait dans l'impossibilité de produire des éléments complémentaires », CE, Ord., 12 février 2016, n° 396741.

55 Quand la justification n'est pas encore plus floue : le Ministre de l'intérieur a ainsi mis en évidence les assignations à résidence d'« individus qui font l'objet d'une attention particulière de nos services » et les perquisitions chez des « individus suspects à différents titres ». B. CAZENEUVE, déclaration à la presse du 16 novembre 2015. Au-delà des déclarations, selon le récapitulatif fourni par le Conseil d'État le 25 février 2016 sur les mesures prises au titre de l'état d'urgence, « sur les 106 mesures qu'ils ont examinées, les juges des référés ont donné acte de vingt abrogations faites par le ministre de l'intérieur avant que le juge ne statue ». 19% des mesures contestées manquaient ainsi de fondement selon le ministère lui-même.

56 Cité in « Près de Lyon, interrogations après la fermeture de la mosquée de L'Arbresle », J. PASCUAL et R. SCHITTLY, site internet du journal *Le Monde*, le 12 décembre 2015.

57 Les relations entretenues peuvent en effet justifier des mesures restrictives : « [...] M. A...B... reconnaît que trois membres cannois de la cellule terroriste dite de Cannes Torcy, qui a été démantelée, ont fréquenté son «snack» entre 2012 et 2013 et se borne à soutenir qu'il ne s'agissait que de clients ; que, l'un d'eux, soupçonné d'avoir préparé un attentat, est incarcéré depuis 2013, l'autre a été mis en examen et le troisième a échappé à des opérations de police pour partir combattre en Syrie ; que M. A...B...connaît également deux autres membres de cette cellule ; que, par ailleurs, il ressort de l'instruction et de la troisième note blanche que son mariage religieux a été célébré chez sa belle-famille avec, comme témoin du mariage, M. D...C..., islamiste radical qui fait l'objet d'une fiche « S », qui a séjourné et combattu au Yémen ; que M. A...B...a déclaré ignorer ces activités mais a reconnu le connaître depuis l'âge de treize ans et lui avoir demandé d'être son témoin en raison de ses connaissances religieuses [...] », CE, Ord., 6 janvier 2016, n° 395620.

Dans les décisions rendues jusqu'ici, le juge administratif n'a pas identifié, dans cette atteinte à la liberté de conscience, d'illégalité manifeste. La personne – physique ou morale – concernée pourrait saisir la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, la France a décidé, à la suite des attentats du 13 novembre 2015, d'invoquer l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui lui permet d'adopter des mesures dérogeant aux obligations prévues par cette Convention ; or la liberté de croyance ne fait pas partie des droits « indérogeables » selon cette disposition⁵⁸. Le Pacte sur les droits civils et politiques, ratifié par la France, stipule en revanche que la disposition selon laquelle « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion » (article 18), ne peut faire l'objet d'aucune dérogation y compris « dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation » (article 4). Ce qui pourrait permettre des recours devant le Comité des droits de l'homme⁵⁹ sous réserve toutefois de leur efficacité relative.

Quoi qu'il en soit de ces éventuels recours, les individus concernés font donc l'objet de sanctions administratives du fait de leurs convictions religieuses par un État qui en principe respecte toutes les croyances conformément à l'article premier de sa Constitution. Les autorités publiques posent donc une limite au respect des convictions religieuses⁶⁰ lorsque celles-ci deviennent une menace pour l'ordre public. Ce qui conduit les autorités publiques à déterminer notamment à quel moment un discours religieux peut être qualifié de discours de haine⁶¹. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré qu'un discours qualifiant « les institutions contemporaines et laïques d'«impies» », et critiquant violemment « les notions telles que la laïcité et la démocratie et milité ouvertement pour la charia » n'était pas un discours de haine, ni un appel à la violence alors que l'État turc l'avait condamné « pour avoir ouvertement incité le public à la haine »⁶². La contradiction entre certains préceptes religieux contenus dans la charia et les « valeurs républicaines » provoquent, notamment après les attentats de 2015, des réactions administratives écartant de fait cette jurisprudence de la

58 Alors que l'article 27 § 2 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme n'autorise pas, en cas de suspension des garanties due notamment à un danger public, de dérogation à la liberté de conscience et de religion (article 12) qui fait partie des onze droits intangibles.

59 Malgré la réserve émise par la France à l'endroit de cet article 4 qui ne porte que sur l'interprétation de ce qui justifie l'état d'exception.

60 Dans le même sens, les autorités françaises s'appuient sur une conviction religieuse pour refuser la naturalisation : « Considérant que, pour rejeter la demande de naturalisation présentée par M. A..., ressortissant marocain, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a estimé que, compte tenu de l'implication du postulant en faveur d'un Islam fondamentaliste, il ne paraît pas opportun de lui accorder la faveur de la naturalisation » ; ce que le Conseil d'État valide « alors même que M. A... réside en France de manière habituelle depuis de nombreuses années et qu'il se prévaut des conditions d'une bonne intégration dans la société française », Cour Administrative d'Appel de Nantes, 29 novembre 2013, n° 13NT00580.

61 Expression couramment utilisée tant par les autorités politiques que par le droit.

62 CEDH, 4 décembre 2003, *Gündüz c. Turquie*.

Cour européenne. Les terroristes étant aussi des salafistes, la lutte collective déplace le point d'équilibre entre les exigences de l'ordre public et le respect d'une croyance au détriment de celle-ci et « inquiète » les individus pour leurs « opinions même religieuses »⁶³. Toutefois, l'État, au vu des mesures adoptées et de leurs justifications (cf. *supra*), va au-delà de la sanction des individus que leurs opinions rendent dangereux⁶⁴ en luttant parfois directement contre le salafisme c'est-à-dire contre un mouvement ou une croyance religieuse⁶⁵ en l'occurrence essentiellement non violente (quiétiste). Amalgame qui, selon Yves Gaudemet, ne peut que « nourrir le communautarisme le plus dangereux pour la cohésion nationale, celui fondé sur l'appartenance religieuse »⁶⁶. En participant, par exemple, à la proposition d'une théologie alternative pour les personnes radicalisées et les imams, l'État arbitre entre les « bonnes » et les « mauvaises » croyances et abandonne sa neutralité religieuse, c'est-à-dire sa laïcité ; sauf à ce que celle-ci soit moins absolue que prétendue.

Certes ces mesures sont adoptées dans une période exceptionnelle mais ce comportement de temps de crise est peut-être le révélateur du caractère relatif ou limité de la neutralité de l'État à l'égard des convictions religieuses. L'État ne peut pas atteindre la conscience de l'individu, celle-ci est, sauf endoctrinement, fondamentalement libre, mais il ne « respecte toutes les croyances »⁶⁷ que si « leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi »⁶⁸. Certaines règles juridiques contredisent certains principes religieux mais elles s'imposent à tous, croyants froissés ou révoltés compris⁶⁹. L'État Laïc ne tolère les convictions religieuses qu'autant qu'elles ne contredisent pas sa volonté : « nul ne peut invoquer ses convictions pour se soustraire au droit »⁷⁰. Or la distorsion entre les principes religieux et les règles étatiques est fréquente ; elle augmente lorsque se creuse le fossé entre les aspirations des sociétés « modernes », traduites dans le droit positif, et celles des tenants d'un retour aux

63 « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi », Article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

64 Les facteurs de passage à l'acte sont bien plus complexes que la seule adhésion à des principes religieux.

65 Le même travers apparaît dans notre code pénal lorsqu'il permet à des associations religieuses de saisir un tribunal au nom d'une communauté de croyants pour injure. Au-delà du risque de fractionnement de la société par communautarisation, cela conduit, au nom du respect des croyances, à empêcher le débat et la mise en cause des religions, de leur fondement et de leurs idées alors que la laïcité suppose la pluralité et la libre discussion.

66 Y. GAUDEMET, « La laïcité, forme française de la liberté religieuse », *Revue du droit public*, 1 mars 2015, n° 2, p. 336.

67 Article 1^{er} de la Constitution de 1958.

68 Article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

69 Si une religion rejette l'homosexualité, ses adeptes peuvent la refuser (ou la nier) pour eux-mêmes mais ne peuvent l'interdire et, selon le droit en vigueur, ils ne peuvent même pas dire ce rejet, l'expression de cette conviction étant susceptible d'être pénalement sanctionnée.

70 Extrait de « La laïcité aujourd'hui », *Note d'orientation de l'Observatoire de la laïcité* (<http://www.gouvernement.fr/observatoire-de-la-laicite>).

textes religieux anciens. Or, dans les sociétés démocratiques et séculières⁷¹, ces contradictions sont juridiquement résolues au bénéfice des choix laïques. Ainsi, selon l'Observatoire de la laïcité,

« le modèle de la République laïque implique la reconnaissance des différences mais sur des principes et des valeurs partagés, de telle sorte que les appartenances particulières et les individualismes ne puissent jamais l'emporter sur la possibilité et l'harmonie du *bien vivre ensemble* ».

Plus fondamentalement, l'État n'est pas religieusement neutre car il admet, par sa laïcité même, la variété des croyances et l'incroyance⁷² et partant leur relativité et leur critique⁷³. Le croyant ne peut *a priori* le supporter sans lui-même accepter l'idée d'une relativité⁷⁴. Si celle-ci est objectivement constatable du fait de la pluralité des métaphysiques, le principe même de la foi dans les religions prosélytes s'y oppose. La tension demeure entre la liberté religieuse et les exigences de l'ordre public et social, exacerbées par le risque terroriste islamique.

Résumé

Sans viser la liberté religieuse dans son principe, certaines mesures adoptées dans le cadre de l'état d'urgence, et plus généralement dans la lutte contre le terrorisme islamiste, portent atteinte à la possibilité de certains musulmans de pratiquer librement leur culte ou, prenant en compte leur conviction religieuse pour justifier des mesures restrictives, affectent leur liberté de croyance. La motivation de ces mesures repose sur le maintien de l'ordre public et non sur la volonté de limiter généralement l'exercice d'un culte. Toutefois, en fermant des mosquées, en dissolvant des associations à objet cultuel ou encore en expulsant des imams, les autorités publiques entravent la liberté religieuse des « fidèles » concernés. À ces

71 V. à ce sujet, les équilibres choisis dans un autre pays *in* A. MOINE, « Les références à l'islam et à ses principes dans la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », *Civitas Europa*, n° 32, juin 2014, pp. 225-254.

72 Un sondage, en 2010, estimait que 70% des Français étaient sans religion dont 40% d'athées. (Eurobaromètre commandé par la Commission européenne, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/General/index>).

73 La Cour européenne des droits de l'homme « a notamment rappelé que ceux qui choisissent d'exercer la liberté de manifester leur religion, appartiennent à une majorité ou à une minorité religieuse, ne peuvent raisonnablement s'attendre à le faire à l'abri de toute critique. Ils doivent tolérer et accepter le rejet par autrui de leurs croyances religieuses et même la propagation par autrui de doctrines hostiles à leur foi » [CEDH, 13 septembre 2005, *Affaire i.A. c. Turquie* (n° 42571/98)]. NB : la Cour a toutefois considéré en l'espèce que la mesure litigieuse avait visé à fournir une protection contre des attaques offensantes concernant des questions considérées comme sacrées par les musulmans et répondait dès lors à un besoin social impérieux.

74 Dans sa Résolution 1805, « Blasphème, insultes à caractère religieux et incitation à la haine contre des personnes au motif de leur religion », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 29 juin 2007 (27^e séance) considère en ce sens que « [...] dans une société démocratique les groupes religieux doivent, tout comme les autres groupes, tolérer les critiques dans les déclarations publiques et les débats relatifs à leurs activités, à leurs enseignements et à leurs croyances [...] ».

mesures d'urgence, s'ajoutent, toujours dans un but de prévention, des mesures visant une « déradicalisation » des personnes identifiées comme susceptibles de verser dans le djihad armé ; ce qui conduit l'État à relativiser sa neutralité religieuse en soutenant des actions qui rejettent de fait certains mouvements religieux islamiques.

Abstract

Without aiming at the freedom of religion in its principle, certain measures adopted within the framework of the state of emergency, and more generally in the fight against Islamist terrorism, strike a blow at the possibility of certain Muslims to practise freely their worship or, taking into account their religious belief to justify restrictive measures, affect their freedom of faith. The motivation of these measures bases on the maintenance of law and order and not on the will to limit generally the exercise of a worship. However, by closing mosques, by dissolving associations with religious object or still by expelling imams, the public authorities hinder the freedom of religion of the concerned “believers”. In these urgent measures, are added, always in a purpose of prevention, measures aiming at a “déradicalisation” of the identified people as susceptible to overturn into the armed jihad; what leads the State to put in perspective its religious neutrality by supporting actions which reject de facto certain Islamic religious movements.