

N° 293

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 février 2020

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*visant à garantir la prééminence des lois de la République,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe BAS, Bruno RETAILLEAU, Hervé MARSEILLE, Pascal ALLIZARD, Serge BABARY, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, Annick BILLON, MM. Jean BIZET, Jean-Baptiste BLANC, Jean-Marie BOCKEL, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Gilbert BOUCHET, Yves BOULOUX, Max BRISSON, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. Olivier CADIC, François CALVET, Christian CAMBON, Mme Agnès CANAYER, MM. Michel CANEVET, Jean-Noël CARDOUX, Alain CAZABONNE, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Mmes Marie-Christine CHAUVIN, Marta de CIDRAC, MM. Olivier CIGOLOTTI, Édouard COURTIAL, Pierre CUYPERS, Philippe DALLIER, René DANESI, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Vincent DELAHAYE, Robert del PICCHIA, Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, M. Yves DÉTRAIGNE, Mme Catherine DI FOLCO, M. Alain DUFAUT, Mme Catherine DUMAS, M. Laurent DUPLOMB, Mme Nicole DURANTON, M. Jean-Paul ÉMORINE, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, Françoise FÉRAT, MM. Michel FORISSIER, Bernard FOURNIER, Mme Catherine FOURNIER, MM. Christophe-André FRASSA, Pierre FROGIER, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Françoise GATEL, M. Jacques GENEST, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Bruno GILLES, Jordi GINESTA, Mme Nathalie GOULET, MM. Jean-Pierre GRAND, Daniel GREMILLET, Mme Pascale GRUNY, M. Charles GUENÉ, Mme Jocelyne GUIDEZ, MM. Loïc HERVÉ, Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Benoît HURÉ, Mme Corinne IMBERT, M. Jean-Marie JANSSENS, Mmes Sophie JOISSAINS, Muriel JOURDA, MM. Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Claude KERN, Marc LAMÉNIÉ, Mmes Élisabeth LAMURE, Florence LASSARADE, MM. Michel LAUGIER, Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Jean-Pierre LELEUX, Henri LEROY, Mme Brigitte LHERBIER, MM. Jean-François LONGEOT, Gérard LONGUET, Pierre LOUAULT, Jean-Claude LUCHE, Mme Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Pascal MARTIN, Hervé MAUREY, Pierre MÉDEVIELLE, Mmes Marie MERCIER, Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MILON, Jean-Marie MIZZON, Jean-Pierre MOGA, Albéric de MONTGOLFIER, Mmes Patricia MORHET-RICHAUD, Catherine MORIN-DESAILLY, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOULLER, Louis-Jean de NICOLAÏ, Mme Sylviane NOËL, MM. Claude NOUGEIN, Olivier PACCAUD, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAT, Philippe PEMEZEC, Cédric PERRIN, Mme Évelyne PERROT, MM. Stéphane PIEDNOIR, Jackie PIERRE, Rémy POINTEREAU, Ladislav PONIATOWSKI, Mmes Catherine PROCACCIA, Sonia de LA PROVÔTÉ, Frédérique PUISSAT, M. Michel RAISON, Mme Françoise RAMOND, MM. Jean-François RAPIN, Damien REGNARD, André REICHARDT, Hugues SAURY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Alain SCHMITZ, Vincent SEGOUIN, Bruno SIDO, Mme Esther SITTLER, M. Jean SOL, Mmes Lana TETUANUI, Claudine THOMAS, Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART, Jean-Pierre VIAL et Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution affirme que « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée* ».

Dans la même logique, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789 dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Notre droit constitutionnel ne connaît ainsi « *que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion* »<sup>1</sup>.

L'unicité du peuple constitue ainsi un principe cardinal, qui inspire l'ensemble de notre pacte républicain. Elle implique que nulle section du Peuple ne puisse s'arroger l'exercice d'une partie de la souveraineté nationale et que la forme républicaine du régime ne puisse faire l'objet d'une révision constitutionnelle. Elle est prolongée par l'égalité devant la loi, qui interdit de traiter différemment les Français en fonction de leur religion ou de leur origine.

Néanmoins, la société tend aujourd'hui à se fragmenter en une juxtaposition de communautés désunies. Les aspirations communautaires se font entendre de façon croissante, remettant en cause notre pacte républicain.

Ainsi, des catégories de personnes demandent à se voir reconnaître, notamment en raison de leurs croyances religieuses, des droits particuliers qui peuvent apparaître comme autant de dérogations au principe d'égalité devant la norme commune, dans le service public, à l'école ou dans le cadre professionnel.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, décision n° 91-290 DC.

La République ne peut pas rester sans réaction face à ces revendications qui prétendent faire prévaloir sur les lois de la République des normes découlant de convictions religieuses ou des règles reposant sur des appartenances ethniques.

Face à ce défi, **l'article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi constitutionnelle tend à compléter l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution pour affirmer le principe selon lequel « *nul individu ou nul groupe ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour s'exonérer du respect de la règle commune* ». L'expression de « *règle commune* » couvrirait la loi et les règlements mais aussi les règlements intérieurs des entreprises et des services publics.

Outre la consécration explicite de la jurisprudence constitutionnelle<sup>2</sup>, protectrice d'une conception exigeante de l'égalité républicaine, l'ajout d'un tel principe permettra d'offrir une réponse claire aux revendications particulières de traitement différencié, pour des motifs par exemple religieux, dans un cadre public ou professionnel. Cette disposition donnera aux autorités publiques comme aux employeurs une base indiscutable pour refuser de telles pratiques.

Ainsi, il découlera nécessairement de cette proposition de loi constitutionnelle l'impossibilité de faire reconnaître des motifs tenant aux origines ou aux croyances pour :

- se soustraire à un contrôle administratif (police...) ou au respect de règles de sécurité (code de la route, accès à un avion...);

- demander à bénéficier d'un traitement particulier dans l'accès ou l'accomplissement du service public, par exemple à l'école ou en prison (mixité des cours de sport, menus, contenu des enseignements...);

- refuser l'autorité d'une femme – ou bien d'un homme –, en particulier dans un cadre professionnel, administratif, juridictionnel ou scolaire (officiers dans l'armée, policiers, magistrats, enseignants, examinateurs, contrôleurs, médecins...);

- ou encore, obtenir des adaptations particulières en matière d'application du droit du travail (règles d'hygiène et de sécurité, aménagement des horaires et des jours de travail, professions en contact avec l'alimentation, dérogations au règlement intérieur de l'entreprise...).

---

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, décision n° 2004-505 DC.

De même, cette proposition de loi vise à empêcher qu'un employeur privé ou un service public soit contraint d'adapter ses prestations ou ses règles pour tenir compte des prescriptions religieuses auxquelles certains salariés ou usagers se disent attachés, par exemple en ce qui concerne les horaires aménagés ou les menus adaptés.

**L'article 2** de la proposition de loi constitutionnelle précise que les partis et groupements politiques doivent respecter non seulement les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie, mais également la laïcité.

Au nom de la liberté d'expression que proclame la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), et parce que l'article 4 de la Constitution dispose que les partis et groupements politiques « *se forment et exercent leur activité librement* », la République autorise toutes les opinions à s'exprimer dans le cadre des campagnes électorales. Elle tolère même l'expression des opinions dont l'objet est de remettre en cause le régime républicain ou de faire reconnaître l'indépendance d'une partie du territoire national. Ainsi, des candidats royalistes peuvent se présenter à toutes les élections, y compris à l'élection présidentielle, et des candidats séparatistes peuvent se présenter à des élections locales puis, une fois élus, diriger une collectivité territoriale. En revanche, un président de la République encourrait la destitution s'il engageait une révision de la Constitution pour rétablir la monarchie, et le conseil élu d'une collectivité territoriale qui proclamerait la souveraineté du territoire qu'il est chargé d'administrer devrait être dissous par décret en conseil des ministres, ses membres encourraient de lourdes sanctions pénales et ses actes seraient inmanquablement annulés par la juridiction administrative.

Ainsi, la République respecte la liberté d'expression mais sait aussi se protéger et se défendre quand elle est confrontée à des forces qui lui sont contraires.

Pour renforcer encore la protection des valeurs républicaines, l'article 2 ferait désormais obstacle à ce qu'une formation politique remette en cause le principe constitutionnel de séparation des Églises et de l'État.

Sur le plan opérationnel, cette disposition permettra notamment :

- d'éviter que l'argent public ne serve à financer, directement ou indirectement, des partis communautaristes ainsi que les candidats qu'ils présentent aux élections ;

- d'ouvrir explicitement la possibilité de dissoudre de tels partis, dans le prolongement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure qui permet de dissoudre, par décret en conseil des ministres, des associations ou groupements de fait qui provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence.

**Proposition de loi constitutionnelle  
visant à garantir la prééminence des lois de la République**

**Article 1<sup>er</sup>**

- ① Après le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Nul individu ou nul groupe ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour s'exonérer du respect de la règle commune. »

**Article 2**

- ① L'article 4 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin de la dernière phrase du premier alinéa, les mots : « et de la démocratie » sont remplacés par les mots : « , de la démocratie et de la laïcité » ;
- ③ 2° Au deuxième alinéa, le mot : « second » est remplacé par le mot : « dernier ».