

N° 45

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la **prééminence des lois de la République**,*

Par M. Christophe-André FRASSA,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 293 (2019-2020) et 46 (2020-2021)



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>L'ESSENTIEL.....</b>  | <b>5</b>     |
| <b>I. LE COMMUNAUTARISME, UNE REMISE EN CAUSE DU PACTE RÉPUBLICAIN.....</b>  | <b>5</b>     |
| <b>A. UN PACTE FONDÉ SUR L'INDIVISIBILITÉ DE LA RÉPUBLIQUE, LA SOUVERAINETÉ NATIONALE ET L'UNITÉ DU PEUPLE .....</b> | <b>5</b>     |
| 1. <i>Des principes à valeur constitutionnelle.....</i>  | <i>5</i>     |
| 2. <i>La laïcité, l'une des garanties du vivre ensemble.....</i>   | <i>6</i>     |
| a) Un facteur d'apaisement et d'émancipation .....   | 6            |
| b) Des exigences graduées.....   | 7            |
| <b>B. LE COMMUNAUTARISME, UN DÉFI POUR LA RÉPUBLIQUE.....</b>  | <b>9</b>     |
| 1. <i>Une ligne de fracture au sein de la société.....</i>   | <i>9</i>     |
| 2. <i>Les coups de boutoir du communautarisme : des difficultés concrètes et protéiformes.....</i>                   | <i>12</i>    |
| a) Dans les services publics .....   | 12           |
| b) Dans les entreprises.....   | 14           |
| c) Dans le sport .....   | 15           |
| <b>II. RENFORCER NOS EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES POUR DONNER UN COUP D'ARRÊT AU COMMUNAUTARISME.....</b>            | <b>16</b>    |
| <b>A. RÉAFFIRMER LA PRÉÉMINENCE DES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE.....</b>   | <b>16</b>    |
| 1. <i>Agir plus clairement contre le communautarisme.....</i>  | <i>16</i>    |
| a) Porter un engagement clair et déterminé pour réaffirmer l'indivisibilité de la République .....                   | 16           |
| b) Conforter la jurisprudence du Conseil constitutionnel.....  | 18           |
| c) Clarifier le droit applicable pour les acteurs de terrain .....   | 19           |
| 2. <i>Préserver la conception française de la laïcité .....</i>  | <i>21</i>    |
| a) Les subventions publiques pour des motifs d'intérêt général.....  | 21           |
| b) Les régimes de l'Alsace - Moselle et de la Guyane.....  | 21           |
| c) Le respect des engagements internationaux de la France .....  | 21           |
| <b>B. AGIR CONTRE LES PARTIS COMMUNAUTARISTES.....</b>   | <b>23</b>    |
| a) La liberté des partis et des groupements politiques.....  | 23           |
| b) Le nécessaire respect du principe de laïcité.....   | 23           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>   | <b>25</b>    |
| <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>  | <b>35</b>    |
| <b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>  | <b>37</b>    |



## L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 14 octobre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a adopté, sur le rapport de **Christophe-André Frassa** (Les Républicains - Français de l'étranger), **la proposition de loi constitutionnelle n° 293 (2019-2020) visant à garantir la prééminence des lois de la République**, déposée par **Philippe Bas** (Les Républicains - Manche), **Bruno Retailleau** (Les Républicains - Vendée), **Hervé Marseille** (Union centriste - Hauts-de-Seine) et plusieurs de leurs collègues.

Face à la montée du communautarisme, ce texte consacre le principe selon lequel « *nul individu ou nul groupe ne se peut prévaloir de son origine ou de sa religion pour s'exonérer de la règle commune* ». Il impose aux partis et groupements politiques de respecter le principe de laïcité, au même titre que les principes de souveraineté nationale et de démocratie.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a adopté la proposition de loi constitutionnelle afin de donner un coup d'arrêt aux revendications communautaristes et de donner aux acteurs de terrain (maires, chefs d'entreprise, médecins, etc.) les moyens juridiques de s'y opposer.

### I. LE COMMUNAUTARISME, UNE REMISE EN CAUSE DU PACTE RÉPUBLICAIN

#### A. UN PACTE FONDÉ SUR L'INDIVISIBILITÉ DE LA RÉPUBLIQUE, LA SOUVERAINETÉ NATIONALE ET L'UNITÉ DU PEUPLE

##### 1. Des principes à valeur constitutionnelle

Le pacte républicain est fondé sur **trois principes constitutionnels : l'indivisibilité, la souveraineté nationale et l'unité du peuple.**

Comme l'affirme l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, 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* ».

Consacrée par l'article 3, la **souveraineté nationale** « *appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune*

*section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* ». Fortement ancré dans la République, ce principe figure également dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789, qui dispose que « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ».

**L'unicité du peuple** constitue le prolongement de ces deux premiers principes. Comme le rappelle le Conseil constitutionnel, la République « *ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* »<sup>1</sup>. Seul le statut civil des Kanaks fait exception, en application du titre XIII de la Constitution et des accords de Nouméa du 5 mai 1998<sup>2</sup>.

Tous les citoyens sont ainsi **égaux devant la loi** de la République. D'après l'article 6 de la DDHC, « *la loi est l'expression de la volonté générale [...] Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Les députés et les sénateurs représentent, en conséquence, « *la Nation tout entière et non la population de [leur] circonscription d'élection* »<sup>3</sup>.

## **2. La laïcité, l'une des garanties du vivre ensemble**

### *a) Un facteur d'apaisement et d'émancipation*

D'abord un combat au début du XX<sup>ème</sup> siècle, la laïcité est devenue un facteur d'apaisement et d'émancipation au sein de la République. Elle figure aujourd'hui « *au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit* »<sup>4</sup>.

Fondée sur la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, **la conception française de la laïcité protège la liberté de conscience et le libre exercice des cultes** (article 1<sup>er</sup>) **mais également la neutralité de l'État**, qui ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte (article 2).

Sans nier les croyances de chacun, la laïcité constitue une « *pièce angulaire du pacte républicain* », indispensable pour « *construire un destin commun* ». L'État laïque « *s'assure qu'aucun groupe, aucune communauté ne peut imposer à quiconque une appartenance ou une identité confessionnelle, en particulier en raison de ses origines. Il protège chacune et chacun contre toute*

---

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

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 14 novembre 2013, Loi organique portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, décision n° 2013-678 DC.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, décision n° 99-410 DC.

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité, décision n° 2012-297 QPC. Pour le Conseil d'État, la laïcité constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République (arrêt SNES du 6 avril 2001, n° 219379).

pression, physique ou morale, exercée sous couvert de telle ou telle prescription spirituelle ou religieuse »<sup>1</sup>.

Comme l'a rappelé la sénatrice Jacqueline Eustache-Brinio dans son rapport sur la radicalisation islamiste, « la France considère que la citoyenneté prime sur toute appartenance, notamment religieuse. [...] **La République est par nature émancipatrice**. Elle entend à permettre à chacun de choisir son destin et de prouver ses talents »<sup>2</sup>.

#### b) Des exigences graduées

Le principe de laïcité comporte des exigences graduées en fonction des situations rencontrées.

**Les agents publics sont astreints à un devoir de neutralité**, désormais consacré par le statut général de la fonction publique<sup>3</sup>. Cette exigence s'étend également aux salariés des entreprises ayant la charge d'un service public<sup>4</sup>.

#### L'application du principe de laïcité aux agents publics

Le Conseil d'État veille au respect de la **liberté de conscience** des agents, « qui interdit toute discrimination dans l'accès aux fonctions comme dans le déroulement de la carrière qui serait fondée sur leur religion ».

Le principe de laïcité fait toutefois **obstacle à ce que les agents « disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses »**, notamment « en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion »<sup>5</sup>.

Sauf décision contraire du supérieur hiérarchique, les nécessités du service public empêchent qu'un agent « soit autorisé à se rendre à la mosquée chaque vendredi de 14 heures à 15 heures, alors que le règlement horaire applicable [...] prescrit, en ce qui concerne ce jour de la semaine, une présence obligatoire [...] de 14 heures à 16 heures 30 »<sup>6</sup>.

Enfin, **les actions de prosélytisme sont proscrites**. À titre d'exemple, l'animateur d'un centre de loisirs commet une faute disciplinaire en distribuant des prospectus en faveur des témoins de Jéhovah<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, dite commission « Stasi », rapport remis au Président de la République le 11 décembre 2003.

<sup>2</sup> « Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble », rapport n° 595 (2019-2020) fait au nom de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre.

<sup>3</sup> Article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite « loi Le Pors ».

<sup>4</sup> Conseil d'État, 31 janvier 1964, Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon, décision n° 59115 et Cour de Cassation, 19 mars 2013, CPAM de Seine-Saint-Denis, décision n° 537.

<sup>5</sup> Conseil d'État, 3 mai 2000, Mlle Marteaux, avis contentieux n° 217017.

<sup>6</sup> Conseil d'État, 16 février 2004, Office public municipal d'HLM de Saint-Dizier, décision n° 264314.

<sup>7</sup> Conseil de prud'hommes de Toulouse, 9 juin 1997.

La logique est inversée pour **les usagers du service public**. En application de la charte de la laïcité du 13 avril 2007, ils peuvent **exprimer leurs convictions religieuses** « dans la limite du respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de santé et d'hygiène ». Ces limitations justifient par exemple l'obligation d'ôter son couvre-chef sur les photographies d'identité, même si cela constitue une atteinte aux rites de la religion sikhe<sup>1</sup>.

Le législateur a toutefois prévu des règles plus restrictives dans certains domaines, notamment pour interdire les **signes religieux ostensibles** à l'école ou la **dissimulation du visage** dans l'espace public<sup>2</sup>.

**L'application du principe de laïcité aux usagers du service public :  
l'exemple de la charte de la personne hospitalisée**

Établie par une circulaire du ministre de la santé en date du 2 mars 2006, la charte rappelle que « l'établissement de santé doit respecter les croyances et convictions des personnes accueillies », en leur permettant notamment de se recueillir ou d'échanger avec un ministre du culte.

Néanmoins, l'expression des convictions religieuses « ne doit porter atteinte ni au fonctionnement du service, ni à la qualité des soins, ni aux règles d'hygiène, ni à la tranquillité des autres personnes hospitalisées et de leurs proches. Tout prosélytisme est interdit, qu'il soit le fait d'une personne hospitalisée, d'un visiteur, d'un membre du personnel ou d'un bénévole ».

**La liberté religieuse constitue aussi la règle dans les entreprises**. S'inspirant de la jurisprudence, la loi « El Khomri » du 8 août 2016<sup>3</sup> rappelle toutefois que le règlement intérieur « peut contenir des dispositions inscrivant le principe de neutralité et restreignant la manifestation des convictions des salariés ».

Ces restrictions doivent respecter deux critères cumulatifs : être proportionnées au but recherché, d'une part, et justifiées par l'exercice d'autres libertés et droits fondamentaux ou par les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise, d'autre part.

<sup>1</sup> Conseil d'État, 15 décembre 2006, Association United sikh, décision n° 289946.

<sup>2</sup> Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics et loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

<sup>3</sup> Loi n° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Cette disposition est aujourd'hui codifiée à l'article L. 1321-2-1 du code du travail.

### L'application du principe de laïcité dans les entreprises

Pour la Cour de cassation, l'employeur est « tenu de respecter les convictions religieuses de son salarié ». Elle admet toutefois le **licenciement d'un boucher qui refuse de traiter la viande de porc**, les stipulations de son contrat de travail primant sur l'invocation des prescriptions religieuses<sup>1</sup>. De même, les croyances ne peuvent pas être invoquées pour se soustraire aux visites médicales<sup>2</sup>.

La Cour de cassation reconnaît qu'un employeur peut **imposer des normes vestimentaires, à condition qu'elles ne concernent que les salariés en contact avec la clientèle** et qu'elles couvrent tous les signes religieux, politiques et philosophiques. Lorsque le salarié refuse de se conformer aux règles établies, il doit être affecté dans un autre poste, « tout en tenant compte des contraintes inhérentes à l'entreprise, et sans que celle-ci ait à subir une charge supplémentaire ». **Le licenciement ne constitue qu'une solution de dernier recours**<sup>3</sup>.

Dotées d'une « orientation idéologique marquée » et « connue de tous », **les entreprises de tendance ou de conviction** peuvent, à titre dérogatoire, « imposer certaines obligations particulières aux salariés soumis par ailleurs aux règles du droit du travail : Églises, écoles religieuses, syndicats, partis politiques »<sup>4</sup>. Un sacristain qui refuse de travailler le dimanche peut donc être licencié<sup>5</sup>.

## B. LE COMMUNAUTARISME, UN DÉFI POUR LA RÉPUBLIQUE

### 1. Une ligne de fracture au sein de la société

**La société tend aujourd'hui à se fragmenter face à la montée du communautarisme.** Comme l'indique l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle, « des catégories de personnes demandent à se voir reconnaître, notamment en raison de leurs croyances religieuses, des droits particuliers » dans tous les secteurs de la vie sociale.

Les constats de la commission « Stasi » (2003) restent plus que jamais d'actualité : « **des groupes organisés testent la résistance de la République** » en excitant des exigences particularistes et en faisant « primer l'allégeance à un groupe particulier sur l'appartenance à la République »<sup>6</sup>. Plus récemment, le Conseil d'État s'est inquiété « de la contestation de la légitimité même de la loi républicaine par de nouveaux fondamentalismes religieux convaincus du primat des préceptes religieux sur le droit institutionnel »<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Cour de cassation, 24 mars 1998, affaire n° 95-44.738.

<sup>2</sup> Cour de cassation, 29 mai 1986, affaire n° 83-45.409.

<sup>3</sup> Cour de cassation, 22 novembre 2017, affaire n° 13-19.855.

<sup>4</sup> Philippe Waquet, Laurence Pécaut-Rivolier et Yves Struillou, Pouvoirs du chef d'entreprise et libertés du salarié, 2014.

<sup>5</sup> Conseil de prud'hommes de Rennes, 8 juillet 1993.

<sup>6</sup> Rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, op.cit.

<sup>7</sup> Conseil d'État, « La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui », étude annuelle de 2018.

**Cet enjeu dépasse la problématique de la laïcité** : la question n'est plus d'organiser les relations entre les Églises et l'État mais, plus largement, de **préserver l'unité nationale dans une société laïcisée**.

Le politologue Jérôme Fourquet décrit ainsi la France comme un « *archipel d'îles s'ignorant les unes les autres* », bien loin de l'idéal républicain<sup>1</sup>. Pour Robert Badinter, « *le communautarisme, c'est la mort de la République. [...] Si nous devons avoir des communautés qui négocient leur adhésion ou leur participation, ce serait fini. Ce serait un autre type de République, je ne le souhaite pas* »<sup>2</sup>.

**Le Sénat alerte les pouvoirs publics depuis de nombreuses années**. En janvier 2016, le sénateur François Pillet écrivait ainsi : « *les aspirations communautaristes se font entendre de façon croissante [...]. Des catégories de personnes se voient reconnaître un traitement particulier ou des exonérations qui peuvent apparaître comme autant de dérogations au principe d'égalité devant la norme commune* »<sup>3</sup>.

Les travaux de la récente commission d'enquête du Sénat sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre (2020)<sup>4</sup> confirment cette inquiétude, qui semble désormais partagée par le Gouvernement.

Devant le Sénat, Christophe Castaner, alors ministre de l'intérieur, a ainsi déclaré : « *le communautarisme n'est pas négociable avec la République [...]. Nous devons être fermes, très fermes face à ceux qui veulent s'affranchir de nos lois et de nos valeurs, face à ceux qui placent les principes religieux au-dessus des lois de la République [...]. Ils veulent briser les libertés et endoctriner les esprits. Nous ne pouvons pas le tolérer et nous devons les combattre de toutes nos forces* »<sup>5</sup>.

Dans son discours de Mulhouse du 18 février 2020, **le Président de la République a privilégié la notion de séparatisme**, définie comme une « *volonté de quitter la République, de ne plus en respecter les règles, d'un mouvement de repli qui, en raison de croyances et d'appartenance, vise à sortir du champ républicain* ». À l'inverse, « *nous pouvons avoir [...] des communautés* », à condition qu'elles ne vaillent pas « *soustraction à la République* ».

Cette évolution du vocabulaire peut s'analyser comme une précaution oratoire. Comme l'indique Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, « *au début on parlait de communautarisme, et beaucoup trouvaient ce mot blessant pour une partie de la population, et trouvaient*

---

<sup>1</sup> « L'archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée », mars 2019.

<sup>2</sup> Entretien avec le journaliste Darius Rochebin, diffusé sur LCI le 7 septembre 2020.

<sup>3</sup> Rapport n° 342 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi constitutionnelle visant à inscrire les principes fondamentaux de la loi du 9 décembre 1905 à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

<sup>4</sup> « Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble », op.cit.

<sup>5</sup> Compte rendu intégral de la séance du 8 janvier 2020.

que se retrouver entre personnes de même origine n'était pas hostile à la République »<sup>1</sup>.

**La notion de séparatisme paraît toutefois trop étroite pour rendre compte de la réalité du communautarisme**, qui correspond le plus souvent à des comportements de la vie quotidienne, dénués de toute idéologie séparatiste (voir *infra*). Le communautarisme n'est pas assimilable aux séparatismes régionaux, que la République a dû combattre en Corse ou dans le Pays Basque : il ne remet pas en cause le territoire de la Nation mais sa capacité à produire du « vivre ensemble ».

Sur le terrain, des groupes comme les Frères musulmans pratiquent des **stratégies d'entrisme** au sein de la République. Ils ne cherchent pas à « *vivre en marge, mais bien de pénétrer tous les champs de la vie sociale et politique, d'autant que la confrérie s'inscrit dans une logique de long terme* »<sup>2</sup>.

Au-delà des débats sémantiques, **les discours du Président de la République s'enchaînent depuis quelques années** : discours aux Bernardins (9 avril 2018), discours de Mulhouse (18 février 2020), discours du Panthéon (4 septembre 2020) et, dernièrement, discours des Mureaux (2 octobre 2020).

À ce stade, **les actions du Gouvernement restent trop timides** face à l'ampleur du phénomène communautariste.

#### **Lutte contre le communautarisme : les actions mises en œuvre par le Gouvernement**

En février 2018, le Gouvernement a identifié **quinze quartiers particulièrement exposés** au risque de communautarisme et devant faire l'objet d'une surveillance renforcée. En deux ans, il a procédé à la fermeture administrative de 152 débits de boissons, 15 lieux de culte, 12 établissements culturels et quatre écoles. 34 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ont également été prononcées et 652 contrôles anti-fraude ont été menés.

La **circulaire du 27 novembre 2019**<sup>3</sup> prévoit la mise en place, dans chaque préfecture, d'une **cellule départementale de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR)**. Cette dernière est chargée d'identifier « *le réseau social, culturel, économique et associatif contribuant au repli communautaire* » mais également de coordonner l'action des administrations.

Les préfets sont également appelés à suivre les phénomènes de déscolarisation et, de manière plus abstraite, à « *porter un discours républicain fondé sur la liberté, l'égalité et la fraternité, ainsi que la laïcité* ».

Dans son discours des Mureaux, le Président de la République a annoncé **le dépôt d'un projet de loi visant à « renforcer la laïcité [et] à consolider les principes républicains** », qui devrait être examiné par le Conseil des ministres le 9 décembre prochain.

<sup>1</sup> Entretien accordé au journal 20 minutes, publié le 30 juillet 2020.

<sup>2</sup> « Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble », op.cit.

<sup>3</sup> Circulaire visant à lutter contre l'islamisme et contre les différentes atteintes au principe républicain.

## 2. Les coups de boutoir du communautarisme : des difficultés concrètes et protéiformes

**Le communautarisme défie la République dans tous les secteurs de la vie quotidienne**, en particulier dans les services publics, les entreprises et le monde sportif.

D'après une étude réalisée par l'IFOP auprès des personnes de confession musulmane, **27 % des sondés sont d'accord avec l'idée que « la loi islamique, la charia, devrait s'imposer par rapport aux lois de la République »**. Très préoccupant, ce chiffre varie toutefois entre les Français de naissance (18 %), les Français par acquisition (26 %) et les étrangers (41 %)¹.

Les revendications communautaristes sont particulièrement difficiles à gérer sur le terrain, notamment dans la vie municipale. Pour Arnaud Lacheret², *« loin d'être des communautaristes, loin de se compromettre, [les maires] héritent de situations inextricables, doivent faire face à des pressions, des comportements si exceptionnels [qu'ils] doivent faire preuve d'un pragmatisme et d'un courage hors normes tout en gardant la tête froide »*³.

**Les croyants comptent parmi les premières victimes du communautarisme**. La sénatrice Jacqueline Eustache-Brinio rappelle ainsi que *« la majorité des musulmans est [...] attachée au modèle républicain. Aspirant à l'anonymat, elle est aujourd'hui prisonnière d'une minorité qui revendique une pratique rigoriste, radicalisée et visible »*⁴.

**Les femmes paient également un lourd tribut aux comportements communautaristes**, par exemple lorsqu'ils remettent en cause l'accès aux soins ou encore la mixité des activités de loisirs. Dans certains quartiers, la philosophe Razika Adnani constate que *« la présence des femmes sans motif valable est vue comme une exhibition qui mérite la réprimande sauf quand un homme les accompagne »*. De même, Nadia Remadna, présidente de la Brigade des mères, n'aurait jamais pensé *« devoir se battre ici, dans ce pays, pour boire de l'alcool ou fumer une cigarette »*⁵.

### a) Dans les services publics

Le communautarisme est particulièrement difficile à gérer à **l'hôpital**, y compris lorsque la vie des patients est en jeu.

---

¹ « Étude auprès de la population musulmane en France, 30 ans après l'affaire des foulards de Creil », réalisée en septembre 2019 pour Le Point et la Fondation Jean Jaurès. L'échantillon comprenait 1 012 personnes, représentatives de la population de religion ou d'origine musulmane âgée de 15 ans et plus.

² Ancien chef de cabinet du maire de Rillieux-la-Pape, Arnaud Lacheret est l'auteur de l'ouvrage « Les territoires gagnés de la République ? », paru en 2019.

³ Cité par le rapport « Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble », op.cit.

⁴ « Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble », op.cit.

⁵ Citées par le rapport « Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble », op.cit.

**Extraits de l'ouvrage *Inch'allah, l'islamisation à visage découvert*,  
rédigé sous la direction des journalistes Gérard Davet et Fabrice Lhomme**

L'ouvrage retrace l'expérience des acteurs de terrain de la Seine-Saint-Denis.

Il s'intéresse notamment aux grossesses difficiles et aux interruptions volontaires de grossesse, sous le regard de Ghada Hatem, gynécologue de 59 ans : « comment composer avec le conjoint, rétif à tout argument médical, rationnel ? "Car c'est toujours le mari qui refuse dans des cas comme ça", révèle-t-elle. Genre : "**Ma femme peut crever mais au moins je suis en paix avec Dieu**". Bien sûr, on demande au mari d'aller voir son propre imam, on lui explique que la vie de sa femme est en jeu. Et on espère que l'imam autorisera sa femme à avorter ».

« **Le refus de se dévêtir est une demande de plus en plus récurrente de la part de certaines patientes** ». Le docteur Dauphin, gynécologue, se souvient d'une patiente qui « refusait d'enlever son voile qui lui cachait le cou. Je l'ai auscultée mais son voile cachait une énorme thyroïde. Si ça avait été un cancer de la thyroïde, je serai passé à côté ».

Arnaud Sévène, sexologue, semble s'être fait une raison : « **une femme en hijab noir ne voulait pas me consulter car j'étais un homme. Il faut prendre en compte les convictions religieuses de ses patientes tout en essayant de les ouvrir sur autre chose. Si on est dans la confrontation, c'est que l'on n'a pas assez dialogué en amont** ».

**L'école** constitue également un lieu de tension face aux revendications communautaristes, comme les **travaux du Sénat** l'ont déjà démontré.

**Rapport Faire revenir la République à l'école (2015)<sup>1</sup>**

« Plusieurs directrices d'école, enseignantes et conseillères principales d'éducation ont rapporté des **refus d'adresser la parole, de regarder ou de serrer la main à une femme** de la part de parents d'élèves, voire d'élèves eux-mêmes ».

« Une directrice d'école évoquait un véritable repli identitaire, qui s'accompagne de la conviction – exprimée par de nombreux élèves de cycle 3 [...] – que **les commandements religieux priment sur la loi de la République** ».

« **L'absentéisme sélectif** est [...] une réalité dans de nombreux établissements, notamment le samedi pour les élèves juifs et à l'occasion du ramadan pour les élèves de confession musulmane. L'absentéisme vise également certains enseignements en particulier, notamment les cours d'éducation physique et sportive (EPS). Parmi ces derniers, les **cours de natation** sont prioritairement concernés [...]. Dans un collège de l'académie de Besançon, plus de la moitié des jeunes filles se prétendent allergiques au chlore, certificat médical à l'appui ».

**Rapport « Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble » (2020)**

« On dénombre, sur l'année scolaire 2018-2019, **783 signalements pour atteinte à la laïcité et 349 signalements d'actes racistes ou antisémites**. De janvier 2018 jusqu'à juin 2020, 1 708 signalements ont été faits ».

<sup>1</sup> Rapport n° 590 (2014-2015) de Jacques Gersperrin, fait au nom de de la commission d'enquête du Sénat sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession.

« Les faits perturbants la vie de l'école ou de l'établissement, constituent 40 % des faits recensés. Il s'agit de revendications infondées – demandes d'aménagements concernant l'alimentation (menu différencié dans les cantines), les pratiques sportives (cours séparés pour les filles et les garçons, refus du port de la tenue...), demandes de remboursement des parents pour non fréquentation de la cantine liée à la pratique d'un culte, des fêtes de l'école ; manifestations de refus de l'égalité femmes-hommes ou de la mixité ; ou encore provocations verbales contestant le principe de laïcité. »

« Comme l'a indiqué un recteur auditionné par la commission d'enquête : "Dans certaines disciplines, nous observons des renoncements de la part de nos enseignants. **Je sais qu'il est difficile d'enseigner Voltaire dans certaines classes.** Certains professeurs y renoncent donc. Pour certains professeurs femmes de SVT il peut être difficile d'aborder l'éducation à la sexualité, qui est pourtant obligatoire, et elles renoncent parfois". »

Sur le terrain, des difficultés sont observées dans les **transports publics**. Selon les députés Éric Diard et Éric Poulliat, « le phénomène de communautarisme constaté au sein de certains dépôts de la RATP doit faire l'objet de la plus grande attention [...] Ont pu être évoqués les exemples d'agents priant sur leur lieu de travail ou refusant de serrer la main d'une femme ou l'apparition d'un **syndicat communautariste** dans les élections professionnelles de certains dépôts »<sup>1</sup>. Il faut également faire face « **au refus que des sandwiches au jambon soient proposés dans les distributeurs automatiques, sous prétexte qu'ils contamineraient les autres produits** »<sup>2</sup>.

#### b) Dans les entreprises

Le communautarisme représente un défi pour le monde de l'entreprise, en particulier lorsqu'il remet en cause la cohésion du collectif de travail.

D'après l'enquête « *L'entreprise, le travail et la religion* », **65 % des salariés observent des faits religieux sur leur lieu de travail**<sup>3</sup>. Les demandes d'absence pour motif religieux constituent la première manifestation d'appartenance confessionnelle (21 % des cas), devant le port d'un signe ostensible (19,5 %). S'ils restent minoritaires, les comportements sexistes sont particulièrement préoccupants, notamment lorsqu'un salarié refuse de travailler avec une femme (4 %).

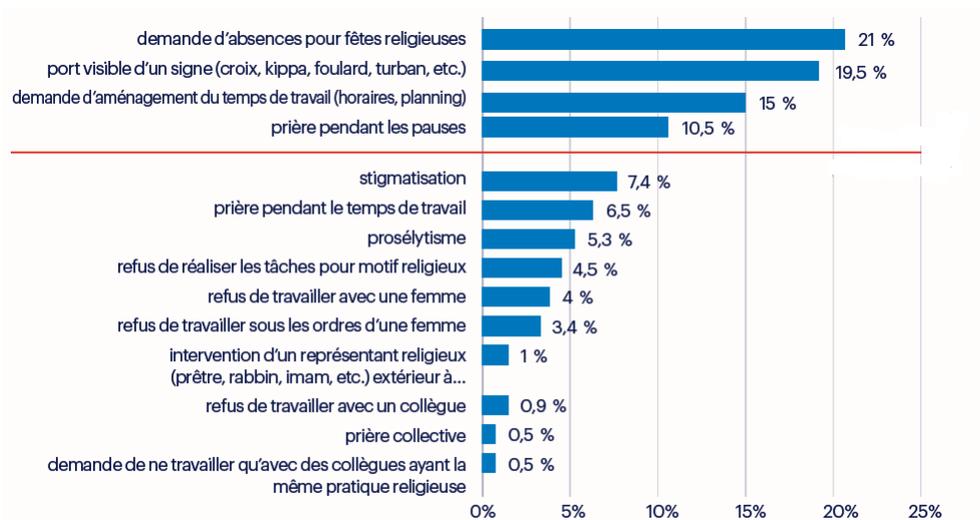
---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 2082 du 27 juin 2019, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale en conclusion de la mission d'information sur les services publics face à la radicalisation.

<sup>2</sup> Échange de vues du 20 janvier 2020 devant la commission d'enquête du Sénat sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre.

<sup>3</sup> Enquête réalisée en 2018 à partir de 1 453 questionnaires complétés par un échantillon représentatif de salariés.

## Typologie des manifestations du fait religieux en entreprise



Source : Enquête « L'entreprise, le travail et la religion »

90,5 % des situations ne génèrent « *ni conflit ni blocage dans l'entreprise* ». **La part des cas conflictuels a toutefois augmenté, passant de 7,5 % en 2017 à 9,5 % en 2018.**

**55 % des managers disent ne pas disposer des ressources nécessaires pour gérer ces situations conflictuelles.** 29 % considèrent que le fait religieux rend leur rôle hiérarchique plus délicat.

Enfin, seuls 32 % des entreprises ont complété leur règlement intérieur afin d'y introduire des règles applicables en matière de laïcité.

### c) Dans le sport

**Le monde du sport est également confronté au communautarisme, qui se manifeste de différentes manières.** Pour les députés Éric Diard et Éric Pouillat, cela peut aller « *de la prière collective dans les vestiaires, voire pendant les compétitions, à la nourriture exclusivement halal et à l'obligation du port du caleçon dans la douche. Certains individus refusent de s'incliner devant leur adversaire au motif qu'on ne s'incline que devant Allah [...]. Certains clubs ne sont pas ouverts aux femmes ou bien celles-ci ne peuvent s'y entraîner en même temps que les hommes* »<sup>1</sup>.

Ces constats sont corroborés par les travaux du sociologue Médéric Chapitoux, auteur de l'ouvrage *Le sport, une faille dans la sécurité de l'État*.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 2082 du 27 juin 2019, op.cit.

**Extraits de l'audition au Sénat de Médéric Chapitoux<sup>1</sup>**

« Dans le sud de la France, un club de football qui porte le nom de Maccabi, de confession israélite [...], a **demandé auprès du district de ne plus jouer entre le vendredi soir et le samedi soir**. Dans la foulée, les jeunes des clubs de ce département rural, plutôt catholique, ont demandé à ne pas jouer le dimanche matin. Et les musulmans, eux, ont décidé qu'ils ne joueraient pas le vendredi après-midi, au moment de la grande prière. Bilan : on arrête de faire du sport ».

« Dans le sud du pays, deux clubs de fitness et de danse, dont le public était presque exclusivement féminin, partageaient une infrastructure sportive avec un club de boxe ; **les professeurs de boxe ont mis la pression sur les femmes au motif qu'elles étaient insuffisamment habillées**. Le maire a fini par décider de transférer les deux clubs "féminins" vers une autre infrastructure. Le lendemain matin, les membres du club de boxe avaient privatisé la salle communale en y changeant les serrures. On me demande ce qu'il faut faire ; mais je ne suis pas serrurier... »

## **II. RENFORCER NOS EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES POUR DONNER UN COUP D'ARRÊT AU COMMUNAUTARISME**

Suivant son rapporteur, la commission des lois a adopté la proposition de loi constitutionnelle afin de réaffirmer la prééminence des lois de la République et de mieux lutter contre les partis communautaristes.

### **A. RÉAFFIRMER LA PRÉÉMINENCE DES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE**

#### **1. Agir plus clairement contre le communautarisme**

a) *Porter un engagement clair et déterminé pour réaffirmer l'indivisibilité de la République*

**Plus que jamais, un engagement clair et déterminé est nécessaire pour lutter contre le communautarisme.** Pour les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle, « 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 »<sup>2</sup>.

**L'article 1<sup>er</sup> dispose ainsi que « 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 ».**

<sup>1</sup> Audition du 27 janvier 2020 devant la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre.

<sup>2</sup> Source : exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle.

Ce texte constitue **un acte politique majeur pour donner un coup d'arrêt au communautarisme** : réaffirmant la prééminence des lois de la République, il rappelle que la liberté de conscience n'autorise personne à exiger un traitement à part, que ce soit à l'école, dans les hôpitaux, dans les transports publics, au bureau, dans les centres sportifs, etc.

Il modifie l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, ce qui « *n'a rien d'anodin* » comme le rappelle le professeur Anne Levade : cet article « *a une place particulière en même temps qu'éminente dans le texte de la Constitution : il fait suite au Préambule et précède le titre I<sup>er</sup>. Cette position est justifiée par le fait qu'il énonce les caractères de la République* »<sup>1</sup>.

**L'objectif de la proposition de loi constitutionnelle semble d'ailleurs faire consensus.** Comme l'a affirmé le Président de la République dans son discours à Mulhouse (18 février 2020), « *dans la République, on ne doit jamais accepter que les lois de la religion puissent être supérieures aux lois de la République. C'est aussi simple que ça* ».

Le Président de la République l'a d'ailleurs confirmé à deux reprises depuis.

Au Panthéon, il a affirmé le 4 septembre 2020 que « *l'égalité devant la loi implique que les lois de la République sont toujours supérieures aux règles particulières. C'est pourquoi il n'y aura jamais de place en France pour ceux qui, souvent au nom de Dieu, parfois avec l'aide de puissances étrangères, entendent imposer la loi d'un groupe* »<sup>2</sup>.

Aux Mureaux, le Président de la République a déclaré le 2 octobre dernier : « *je l'ai souvent dit, je ne demande à aucun de nos citoyens de croire ou de ne pas croire, de croire un peu ou modérément, ça n'est pas l'affaire de la République, mais je demande à tout citoyen, quelle que soit sa religion ou pas, de respecter absolument toutes les lois de la République* ».

Chems-Eddine Hafiz, recteur de la Grande mosquée de Paris, a pris une position analogue, écrivant que « *le repli sur soi, communément appelé "communautarisme" ne sert ni les musulmans ni la République, qui ne reconnaît, à juste titre, que la communauté nationale. Celle-ci doit être en toute circonstance unie dans sa diversité [...]. Pour que l'harmonie puisse être garantie entre citoyens d'un même pays, une règle essentielle doit être suivie : la loi de ce pays doit être nécessairement le cadre commun* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Contribution écrite transmise au rapporteur.

<sup>2</sup> Dans le même esprit, Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, a déclaré vouloir lutter contre « les gens qui ont un problème hostile et qui considèrent que leurs lois sont au-dessus de la République » (entretien accordé au journal 20 minutes, publié le 30 juillet 2020).

<sup>3</sup> Prévenir la radicalisation. Vingt recommandations pour traiter les menaces qui pèsent sur la société française et sur l'islam, février 2020.

**La proposition de loi constitutionnelle devra, bien entendu, s'accompagner de politiques publiques ambitieuses pour combattre le terreau du communautarisme.**

Comme l'affirme l'Observatoire de la laïcité, « pour lutter contre les replis communautaires qui se manifestent dans différents territoires [...], il ne suffit pas de convoquer le principe de laïcité et de dénoncer les discriminations, la ghettoïsation et l'absence de mixité sociale et scolaire, il faut combattre celles-ci par des politiques publiques vigoureuses et faire respecter l'État de droit, partout sur le territoire »<sup>1</sup>.

b) Conforter la jurisprudence du Conseil constitutionnel

**L'article 1<sup>er</sup> clarifie et conforte des garanties qui ne sont actuellement posées que par la jurisprudence constitutionnelle.**

#### **Les garanties apportées par la jurisprudence constitutionnelle**

- Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (considérants 5 et 6)

« Considérant [...], qu'ainsi que le proclame l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution : "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" ; que le principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle ;

« Considérant que ces principes fondamentaux s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ».

- Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe (considérant 18)

« Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution aux termes desquelles "la France est une République laïque" [...] interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers ».

Entendu lors des auditions du rapporteur, **Jean-Philippe Derosier**, professeur agrégé de droit public, a contesté la pertinence de cette proposition de loi, rappelant que le bloc de constitutionnalité garantissait déjà le principe d'égalité. Il a également souligné que des revendications, même radicales, pouvaient s'inscrire dans le débat public, à condition de ne pas remettre en cause l'ordre public.

La proposition de loi constitue toutefois **le prolongement de la jurisprudence constitutionnelle** : elle couvre les relations entre les collectivités publiques et les particuliers mais également les interactions collectives au sein du secteur privé.

<sup>1</sup> Observatoire de la laïcité, rapport annuel 2018-2019.

La notion de « *règle commune* » intègre, en effet, les lois et règlements de la République mais aussi les règlements intérieurs des services publics, des entreprises et des associations. Elle exclut toutefois les relations entre les particuliers qui n'ont « *pas à être laïques, au risque de mettre en cause la liberté de conscience* »<sup>1</sup>.

Pour le professeur Dominique Chagnollaud, la proposition de loi constitutionnelle met en lumière « *la carence normative de la France face au communautarisme sociétal* » : des règles communes sont aujourd'hui battues en brèche « *par des libertés individuelles à valeur constitutionnelle revendiquées par les aspirations communautaires* » (port du burkini, demandes pour adapter les menus de restauration collective, etc.). Face à cette situation, le texte propose « *une règle de conciliation constitutionnelle* » : « *devant une situation concrète mettant en jeu des droits ou des libertés subjectifs, invoqués au nom d'une croyance ou d'une origine, le juge pourra mettre en balance la préservation de ce droit ou de cette liberté, les motifs qui justifient leur invocation, et la nature de la règle commune dont il est demandé l'éviction* »<sup>2</sup>.

c) Clarifier le droit applicable pour les acteurs de terrain

**Ce texte s'adresse aux acteurs de terrain, qui sont directement confrontés aux comportements communautaristes. Il leur donne une base juridique explicite pour opposer la règle commune face aux revendications particularistes.** D'après le professeur Anne Levade, il s'analyse ainsi « *comme une explicitation plus qu'une innovation* »<sup>3</sup>.

Comme l'a souligné le président Philippe Bas dès 2015, l'objectif n'est pas d'empêcher « *les employeurs de prévoir des assouplissements de cette règle au sein de leur établissement, mais [d'interdire] de considérer les revendications communautaristes comme des droits qui s'imposent à l'employeur ou à la collectivité* »<sup>4</sup>.

Pour Jean-Éric Schoettl, conseiller d'État honoraire, la proposition de loi constitutionnelle permet d'énoncer « *plus fermement et plus explicitement que jusqu'ici, au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, les principes sur lesquels peuvent se fonder le maire, le chef d'entreprise, le principal de collège, le médecin d'hôpital pour s'opposer aux revendications communautaristes qui menacent notre société d'éclatement. Oui, en ce domaine, la République a besoin de repères simples à formuler et à respecter. Non, les règles actuelles ne suffisent pas, tant est grande la confusion des esprits, au sein de la sphère étatique elle-même* »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Contribution écrite du professeur Anne Levade, transmise au rapporteur.

<sup>2</sup> Contribution écrite du professeur Dominique Chagnollaud, transmise au rapporteur.

<sup>3</sup> Contribution écrite transmise au rapporteur.

<sup>4</sup> Compte rendu de la commission des lois du Sénat du 3 février 2015.

<sup>5</sup> Contribution écrite transmise au rapporteur, en préparation de l'audition du 18 mars 2020.

À titre d'exemple, il a fallu plus de cinq ans pour régler **l'affaire de la crèche associative *Baby loup***. Face à la pression, la crèche a même dû suspendre son activité au début de l'année 2014, avant de déménager dans une commune voisine.

#### **L'affaire *Baby loup***

De retour de congé parental, une employée de la crèche porte un voile islamique, alors que le règlement intérieur de l'association impose le respect du principe de laïcité. **Refusant de le retirer, elle est licenciée pour faute grave en décembre 2008.**

L'employée se porte alors devant l'ancienne Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), qui considère ce licenciement comme abusif en mars 2010. Dans le même temps, le Parlement examine une proposition de loi de la sénatrice Françoise Laborde pour sécuriser la décision de la crèche<sup>1</sup>.

**La justice est également saisie : elle rendra cinq décisions, dont un arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation.** Le 25 juin 2014, la Cour a confirmé le licenciement de l'employée, considérant que « *la restriction à la liberté de manifester sa religion édictée par le règlement intérieur ne présentait pas un caractère général, mais était suffisamment précise, justifiée par la nature des tâches accomplies par les salariés de l'association et proportionnée au but recherché* ».

**En pratique, le ministre de l'intérieur constate que les procédures de licenciement engagées pour prosélytisme religieux « sont le plus souvent cassées, parce que cela n'est pas considéré comme élément suffisant pour caractériser un licenciement »<sup>2</sup>.**

Un salarié qui refuse de communiquer avec une personne du sexe opposé peut être licencié pour trouble objectif : bien qu'il ne constitue pas une faute au sens du code du travail, ce comportement peut remettre en cause le bon fonctionnement de l'entreprise. Le ministère du travail rappelle toutefois qu'il s'agit d'un licenciement « *très particulier* » et donc difficile à prononcer : « *non fautif, il doit reposer sur des éléments concrets et objectifs qui permettent d'établir de façon non équivoque que la relation de travail ne peut pas être maintenue* »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 56 (2011-2012) visant à étendre l'obligation de neutralité aux structures privées en charge de la petite enfance et à assurer le respect du principe de laïcité. Adopté par le Sénat et l'Assemblée nationale en première lecture mais dans des termes différents, ce texte n'a pas été examiné en deuxième lecture.

<sup>2</sup> Compte rendu intégral de la séance du Sénat, 8 janvier 2020.

<sup>3</sup> Ministère du travail, Guide pratique du fait religieux dans les entreprises privées, janvier 2017.

## 2. Préserver la conception française de la laïcité

### a) *Les subventions publiques pour des motifs d'intérêt général*

**La proposition de loi constitutionnelle n'a pas pour objet de remettre en cause la liberté de conscience** – qui constitue un droit à valeur constitutionnelle<sup>1</sup> – **ni de stigmatiser une ou plusieurs religions.**

**Elle ne vise pas non plus à modifier la conception française de la laïcité ainsi que les souplesses offertes par la jurisprudence.**

À titre d'exemple, le Conseil d'État considère que le principe de laïcité, qui « *implique neutralité de l'État et des collectivités territoriales de la République et traitement égal des différents cultes, n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi, de certaines subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes* »<sup>2</sup>.

Cette jurisprudence autorise, par exemple, la ville de Lyon à subventionner la construction d'un ascenseur dans la Basilique de Fourvière ou la communauté urbaine du Mans à participer aux travaux d'aménagement d'un abattoir pour ovins<sup>3</sup>. Les collectivités territoriales peuvent également conclure des **baux emphytéotiques administratifs** (BEA) avec des associations culturelles ou garantir leurs emprunts bancaires<sup>4</sup>.

### b) *Les régimes de l'Alsace - Moselle et de la Guyane*

De même, **la proposition de loi constitutionnelle ne remet pas en cause le droit applicable en Alsace-Moselle** (loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes) **et en Guyane** (l'ordonnance royale de Charles X du 27 août 1828).

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, le Constituant n'a jamais souhaité supprimer ces régimes antérieurs à la loi du 9 décembre 1905<sup>5</sup>, qui font consensus dans les territoires concernés.

### c) *Le respect des engagements internationaux de la France*

La proposition de loi respecte les engagements internationaux de la France et notamment l'article 9 de la **convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**, qui garantit la liberté de pensée, de conscience et de religion.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 13 octobre 2013, M. Franck M. et autres, décision n° 2013-353 QPC.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 16 mars 2005, Ministre de l'outre-mer, décision n° 265560.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 19 juillet 2011, Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, décision n° 308817 et Communauté urbaine du Mans – Le Mans Métropole, décision n° 309161.

<sup>4</sup> Articles L. 1311-2, L. 2252-4 et L. 3231-5 du code général des collectivités territoriales.

<sup>5</sup> Conseil constitutionnel, 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité, décision n° 2012-297 QPC et Conseil constitutionnel, 2 juin 2017, Collectivité territoriale de la Guyane, décision n° 2017-633 QPC.

### **La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)**

D'une part, la CEDH reconnaît la **marge d'appréciation des États** « lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'État et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique »<sup>1</sup>.

Se prononçant sur le port d'une croix catholique par une infirmière, la Cour admet que « **les responsables hospitaliers sont mieux placés pour prendre des décisions concernant la sécurité dans leur établissement que le juge ou, qui plus est, un tribunal international devant lequel personne n'a directement témoigné** »<sup>2</sup>.

D'autre part, la CEDH « **ne protège pas n'importe quel acte inspiré ou motivé par une religion ou une conviction** »<sup>3</sup>. Elle accepte des limitations à la liberté de manifester ses convictions religieuses, dès lors qu'elles respectent trois critères cumulatifs : être prévues par la loi, poursuivre un but légitime et être proportionnées au but poursuivi.

À titre d'exemple, **les croyances religieuses ne justifient pas que des écolières soient exemptées de cours de natation** : « l'intérêt des enfants à bénéficier d'une scolarisation complète permettant une intégration sociale réussie selon les mœurs et coutumes locales prime sur le souhait des parents de voir leurs filles exemptées des cours de natation mixtes »<sup>4</sup>.

Sur le plan politique, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a refusé en janvier 2020 de consacrer une obligation « d'aménagement raisonnable » sur le lieu de travail<sup>5</sup>, allant ainsi dans le sens de la proposition de loi constitutionnelle.

**La Cour de justice de l'Union européenne admet également des limitations à la manifestation des convictions religieuses**, qu'elle interprète sous l'angle de l'égalité de traitement entre les salariés.

### **La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**

Le droit communautaire interdit toute « **discrimination indirecte** », qui « se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une religion ou de convictions, d'un handicap, d'un âge ou d'une orientation sexuelle donnés, par rapport à d'autres personnes »<sup>6</sup>. Cette disposition constitue **le socle de la jurisprudence de la CJUE en matière de laïcité**.

**La Cour accepte qu'une entreprise interdise le port d'un signe religieux** si cette décision s'applique à toutes les croyances, qu'elle apparaît proportionnée au regard de l'objectif recherché et qu'elle est justifiée par « un objectif légitime, tel que la poursuite par l'employeur, dans ses relations avec ses clients, d'une politique de neutralité politique, philosophique ainsi que religieuse »<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> CEDH, 10 novembre 2005, Leyla Şahin c. Turquie, requête n° 44774/98.

<sup>2</sup> CEDH, 15 janvier 2013, Eweida et autres c. Royaume-Uni, requêtes nos 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10.

<sup>3</sup> CEDH, 23 juin 1997, Kalaç c. Turquie, requête n° 20704/92.

<sup>4</sup> CEDH, 10 janvier 2017, Osmanoglu et Kocabas contre Suisse, requête n° 29086/12.

<sup>5</sup> Examen de la résolution n° 2318 (2020), La protection de la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail.

<sup>6</sup> Article 2 de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

<sup>7</sup> CJUE, 14 mars 2017, Achbita, requête C-157/15.

## B. AGIR CONTRE LES PARTIS COMMUNAUTARISTES

### a) La liberté des partis et des groupements politiques

L'article 4 de la Constitution garantit **la liberté des partis et groupements politiques** : « ils se forment et exercent leur activité librement », la loi assurant leur « participation équitable à la vie démocratique de la Nation ».

Il ne prévoit qu'**une seule limitation** : les partis et groupements politiques « doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ».

#### La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel rattache trois principes à l'article 4 de la Constitution :

- **le libre exercice** de l'activité des partis et groupements politiques ;
- **l'égalité** entre ces différentes structures ;
- **le pluralisme** des courants d'idées et d'opinions.

Les aides financières versées par l'État doivent donc obéir à des critères objectifs, sans « établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'État, ni compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions »<sup>1</sup>.

**Ces principes doivent être conciliés avec les autres garanties offertes par la Constitution.** À titre d'exemple, les aides financières peuvent être modulées pour inciter les partis et groupements politiques à présenter des candidats des deux sexes<sup>2</sup>.

Comme tout citoyen, les membres d'un parti ou d'un groupement politique s'exposent à des sanctions pénales en cas de provocation « à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'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 »<sup>3</sup>.

En revanche, il n'existe **pas d'équivalent à l'article 21 de la loi fondamentale allemande**, qui permet de déclarer inconstitutionnels « les partis qui, d'après leurs buts ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ou à le renverser, ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale ».

### b) Le nécessaire respect du principe de laïcité

**L'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle impose aux partis et groupements politiques de respecter le principe de laïcité, au même titre que les principes de souveraineté nationale et de démocratie.**

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 11 janvier 1990, Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, décision n° 89-271 DC.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, décision n° 2010-618 DC.

<sup>3</sup> Article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

D'après l'exposé des motifs, il s'agit de faire « *obstacle à ce qu'une formation politique remette en cause le principe constitutionnel de séparation des Églises et de l'État* ».

L'objectif est ainsi de **lutter contre les partis et groupements communautaristes**, qui prônent l'application de règles différentes en fonction de l'origine ou de la religion des citoyens. À l'inverse, cette disposition ne concerne pas les partis issus d'une tradition religieuse mais respectant l'unicité du peuple français, comme les partis issus de la démocratie chrétienne (Mouvement républicain populaire, Union pour la démocratie française, etc.).

Le débat concernant **l'émergence de listes communautaires lors des récentes élections municipales** démontre toute l'actualité de cette question. Comme l'a écrit le président Bruno Retailleau, « *attendre que de tels candidats [communautaristes] soient élus en comptant sur l'exercice du contrôle de légalité ou du contrôle de constitutionnalité, comme le proposent certains, relève de l'angélisme et traduit une méconnaissance évidente du fonctionnement des pouvoirs publics tant nationaux que locaux* »<sup>1</sup>.

Sur le plan opérationnel, la proposition de loi conférerait une base constitutionnelle pour **interdire le financement public des partis communautaristes**, ce qui nécessiterait également de modifier la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Elle ouvrirait explicitement la possibilité de **dissoudre ces partis**, dans le prolongement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure<sup>2</sup>. Une telle mesure est déjà admise par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Comme l'indique le professeur Anne Levade, « *les partis et groupements politiques ne pourraient, dans le cadre de leurs programmes et campagnes, prôner l'adoption de réformes visant à accorder à des individus ou des groupes le droit de s'exonérer du respect de la règle commune – donc des lois de la République – à raison de leur origine ou de leur religion* »<sup>3</sup>.

\*

**La commission a adopté la proposition de loi constitutionnelle sans modification.**

**Ce texte sera examiné en séance publique le 19 octobre 2020.**

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi n° 108 (2019-2020) tendant à assurer le respect des valeurs de la République face aux menaces communautaristes.

<sup>2</sup> Cet article permettant, notamment, 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.

<sup>3</sup> Contribution écrite transmise au rapporteur.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 14 OCTOBRE 2020

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons désormais le rapport de notre collègue Christophe-André Frassa sur la proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République, déposée par Philippe Bas, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues. Ce texte est inscrit à l'ordre du jour de la séance du lundi 19 octobre 2020.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Nos collègues Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille ont déposé en février dernier une proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République. Son examen, qui était initialement prévu en mars, a été repoussé du fait du confinement. Je salue d'ailleurs notre ancienne collègue Catherine Troendlé, à qui je succède en tant que rapporteur.

La société tend aujourd'hui à se fragmenter face à la montée du communautarisme. Pour reprendre les mots de Robert Badinter, le « communautarisme, c'est la mort de la République. Si nous devons avoir des communautés qui négocient leur adhésion ou leur participation, ce serait fini. Ce serait un autre type de République. » Dans le même esprit, le politologue Jérôme Fourquet décrit la France comme un « archipel d'îles » s'ignorant entre elles. Cette fragmentation remet en cause notre pacte social, fondé sur l'indivisibilité de la République, la souveraineté nationale et l'unité du peuple.

Sur le terrain, les coups de boutoir du communautarisme se font de plus en plus pressants, comme l'a démontré notre récente commission d'enquête sur la radicalisation islamiste. Je tiens d'ailleurs à saluer le travail fourni, sous la présidence de Nathalie Delattre, par son rapporteur, notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio, dont chacun connaît l'engagement sur ce dossier.

Le communautarisme défie la République dans tous les secteurs de la vie quotidienne, en particulier dans les services publics, les entreprises et le monde sportif. Ce phénomène, longtemps nié par certains, est abondamment documenté.

Dans leur ouvrage intitulé *Inch'allah, l'islamisation à visage découvert*, les journalistes Gérard Davet et Fabrice Lhomme décrivent par exemple les refus de soins, le mari d'une patiente s'exclamant : « ma femme peut crever, mais au moins je suis en paix avec Dieu. »

Le vivre-ensemble est également remis en cause à l'école : dans le rapport de la commission d'enquête sénatoriale, un recteur admet « qu'il est difficile d'enseigner Voltaire dans certaines classes ». « L'absentéisme sélectif » est aussi une réalité, par exemple pour éviter les cours de natation ou de SVT.

S'agissant des entreprises, 65 % des salariés observent des faits religieux sur leur lieu de travail et 55 % des managers déclarent ne pas disposer des ressources nécessaires pour gérer d'éventuelles situations conflictuelles.

La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi El Khomri », a constitué une première étape. Elle clarifie le fait que le règlement intérieur de l'entreprise peut contenir des dispositions restreignant la manifestation des convictions des salariés. Elle reste toutefois peu mise en œuvre : seuls 32 % des entreprises ont complété leur règlement en ce sens.

Dernier exemple, le monde du sport. Le sociologue Médéric Chapitoux mentionne plusieurs situations concrètes, comme un club de football portant le nom de Maccabi et refusant de jouer le vendredi et le samedi soir ou des professeurs de clubs de boxe refusant la participation de boxeuses, car elles ne seraient pas suffisamment habillées.

Le communautarisme dépasse donc la problématique de la laïcité : la question n'est plus d'organiser les relations entre les Églises et l'État mais, plus largement, de préserver l'unité nationale dans une société laïque.

Les croyants en sont les premières victimes. Comme l'a écrit notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio, « la majorité des musulmans est attachée au modèle républicain. Aspirant à l'anonymat, elle est aujourd'hui prisonnière d'une minorité qui revendique une pratique rigoriste, radicalisée et visible ».

Les femmes paient également un lourd tribut au communautarisme. Nadia Remadna, présidente de la Brigade des mères, a par exemple avoué qu'elle n'aurait jamais pensé « devoir se battre ici, dans ce pays, pour boire de l'alcool ou fumer une cigarette ».

Face à ces difficultés, le Président de la République enchaîne les discours : discours aux Bernardins, à Mulhouse, au Panthéon, aux Mureaux, *etc.* Les actes tardent toutefois à venir, malgré l'annonce d'un projet de loi pour la fin de l'année. L'action des cellules départementales de lutte contre l'islamisme mériterait également d'être évaluée plus en profondeur.

Nous pourrions débattre de la notion de « séparatisme », qui peut paraître trop étroite pour rendre compte de la réalité du communautarisme. Sur le terrain, des groupes comme les Frères musulmans ne cherchent pas à

vivre en marge de la société mais, au contraire, à y répandre leur mode de vie dans une logique d'entrisme.

Le texte que nous examinons aujourd'hui poursuit un objectif très clair : réaffirmer la prééminence des lois de la République.

Il vise à inscrire, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, 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 ». Il s'agit d'un acte politique pour donner un coup d'arrêt au communautarisme. J'observe d'ailleurs que cet objectif semble faire consensus.

Dans son discours de Mulhouse prononcé le 18 février dernier, le Président de la République a affirmé qu'on « ne doit jamais accepter que les lois de la religion puissent être supérieures aux lois de la République ». Le recteur de la Grande mosquée de Paris a également déclaré que « la loi de ce pays doit être nécessairement le cadre commun ».

Juridiquement, la proposition de loi constitutionnelle conforte des garanties qui relèvent aujourd'hui de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et notamment de ses décisions de 1999 et de 2004. Il s'agit de graver dans le marbre cette jurisprudence, mais également de l'étendre.

Le texte couvre les relations entre les collectivités publiques et les particuliers, ce qui correspond à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais également les interactions collectives dans le secteur privé. La notion de « règle commune » intègre, en effet, les lois et règlements de la République, mais aussi les règlements intérieurs des services publics, des entreprises et des associations.

Ce texte s'adresse ainsi aux acteurs de terrain, pour leur donner les moyens juridiques de réagir face aux revendications communautaristes. Je pense notamment aux maires, aux chefs d'entreprise, aux enseignants, aux médecins...

Pour le professeur Dominique Chagnollaud, le texte comporte « une règle de conciliation constitutionnelle », permettant de répondre aux coups de boutoir du communautarisme par des règles claires. Jean-Éric Schoettl, conseiller d'État honoraire, partage cette analyse. Il affirme que « la République a besoin de repères simples à formuler et à respecter. Non, les règles actuelles ne suffisent pas, tant est grande la confusion des esprits. »

L'affaire de la crèche associative Baby Loup illustre ces difficultés : il a fallu plus de cinq ans pour déterminer le droit applicable, la crèche ayant dû, dans l'intervalle, suspendre ses activités puis déménager dans une commune voisine. Il en est de même pour les procédures de licenciement engagées pour prosélytisme religieux, qui sont très difficiles à mener.

La proposition de loi constitutionnelle ne remet pas en cause la conception française de la laïcité. Elle n'affecte pas, notamment, la possibilité, pour les collectivités publiques, de financer la rénovation de lieux

de culte dans une logique patrimoniale. De même, les régimes de l'Alsace-Moselle et de la Guyane ne seraient pas remis en cause. Je tiens à rassurer nos collègues issus de ces territoires.

Je rappelle enfin que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) accepte des limitations portées à la liberté religieuse, dès lors qu'elles respectent trois critères cumulatifs : être prévues par la loi, poursuivre un but légitime et être proportionnées au but poursuivi. Dans une jurisprudence de 2017, la CEDH précise par exemple que les croyances religieuses ne justifient pas que des écolières soient exemptées de cours de natation.

J'en viens maintenant au second article de la proposition de loi constitutionnelle. Il impose aux partis et groupements politiques de respecter le principe de laïcité, au même titre que les principes de souveraineté nationale et de démocratie. Il apporte ainsi une nuance à l'article 4 de la Constitution, qui dispose que les partis « se forment et exercent leur activité librement ».

L'objectif est ainsi de lutter contre les partis communautaristes, qui prônent l'application de règles différentes en fonction de l'origine ou de la religion des citoyens. À l'inverse, cette disposition ne concerne pas les partis se revendiquant d'une tradition religieuse, mais respectant l'unité du peuple français, comme les partis issus de la démocratie chrétienne.

Sur le plan opérationnel, le texte donnerait une base constitutionnelle pour interdire le financement des partis communautaristes, voire pour envisager leur dissolution. Là encore, la jurisprudence de la CEDH ne s'oppose pas à de telles mesures.

En conclusion, je vous propose d'adopter sans modification la proposition de loi constitutionnelle de Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille. Elle permet de réaffirmer la prééminence des lois de la République dans un contexte où les coups de boutoir du communautarisme remettent en cause notre vivre ensemble.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Cette proposition de loi constitutionnelle avait déjà été inscrite à notre ordre du jour avant les élections municipales de mars 2020, avant d'être reportée à cause de la crise sanitaire. On l'examine aujourd'hui alors que le Gouvernement a annoncé un projet de loi sur le séparatisme. On a quelque peu l'impression qu'il s'agit d'un outil que le groupe Les Républicains utilise à des fins politiques. Je salue les efforts de notre rapporteur pour le défendre, mais sa tentative a été laborieuse : il a même dû citer Robert Badinter, sans convaincre...

Ce texte est inutile et dangereux. Inutile, car il laisse à penser que la loi, qui doit déjà s'appliquer à tous, pourrait être conditionnelle. Paradoxalement, cette démarche en vient à affaiblir la valeur de la loi. Dangereux, car il met en cause la liberté des partis politiques.

La laïcité, qui doit être animée par un esprit de progrès et de conviction, est malmenée par une définition qui la réduit à une dimension simplement normative. La laïcité à la turque a engendré M. Erdogan... Au contraire, la laïcité doit être synonyme d'émancipation. Notre tradition politique n'aurait jamais pu prospérer en France si notre laïcité n'avait pas été fondée sur la liberté.

Ce n'est pas par la loi que nous pourrions combattre les idéologies dangereuses, mais par nos convictions. Ne nous fions pas à des textes qui ne sont que des protections de papier !

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Merci à notre rapporteur pour son analyse et la clarté de ses propos. Son analyse est juste. Ce texte est effectivement un geste politique, mais les Français ont besoin d'entendre des propos courageux. Nous sommes à un tournant et nous ne pouvons pas être dans le déni à cet égard. J'invite Jean-Yves Leconte à venir dans les banlieues, son analyse évoluerait peut-être...

Le communautarisme s'installe et nous empêche de vivre selon les règles de la République. Nous devons protéger les femmes et les enfants. Aujourd'hui des enfants sont élevés en dehors des règles de la République. Quels adultes deviendront-ils ? Il ne faut pas oublier non plus qu'une partie de la population musulmane est justement venue en France pour profiter de son caractère inclusif.

En tout état de cause, il ne faut pas nier la réalité. Il est trop facile de prétendre que les dérives n'existent pas au motif qu'on ne les vit pas au quotidien !

**M. Philippe Bas.** – Merci à notre rapporteur qui a su expliquer les intentions des auteurs de cette proposition de loi constitutionnelle. Merci aussi à Jacqueline Eustache-Brinio – qui s'est beaucoup investie dans la lutte contre la radicalisation – pour son soutien.

Les islamistes recourent à une casuistique pour faire culpabiliser les autorités publiques : ils demandent des dérogations à la règle commune au nom de la liberté religieuse qui est garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ils s'en servent pour mettre en avant leur conception de la religion, qui n'est pas celle de tous les musulmans. Il appartient alors au juge, dans sa jurisprudence, de trouver les moyens de concilier les principes d'égalité devant la loi et celui de liberté religieuse. La règle, aussi claire qu'elle puisse paraître de premier abord, ne l'est pas en réalité. Il faut donc la proclamer !

En 1789, lorsque les citoyens ont proclamé la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, celle-ci n'avait pas de valeur juridique, mais sa force était telle qu'elle est devenue fondatrice. Nous avons besoin d'une nouvelle proclamation. Elle permettrait de donner un cadre aux milliers de décisions qui doivent être prises chaque jour sur ces sujets. Cette proposition de loi constitutionnelle n'est donc pas inutile, ni dangereuse, mais salvatrice.

Qui peut aussi s'opposer à ce que l'on ajoute dans la Constitution que les partis doivent respecter la laïcité ? L'enjeu est d'éviter que des partis communautaristes ne se forment.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

La loi est donc prééminente en vertu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de la Constitution et de son préambule. Les textes sont clairs. Il n'est pas utile de réaffirmer que la loi est prééminente : elle l'est déjà ! Il suffit de l'appliquer !

J'ai l'impression que ce texte participe d'une opération politique, voire politicienne, d'autant plus qu'on l'examine au cours d'une semaine de contrôle. Le président Patrick Kanner a demandé que le Conseil d'État soit saisi en application de l'article 39 de la Constitution. Pourquoi ne l'a-t-il pas été ?

De plus, voter un texte pour affirmer que la loi est prééminente n'est-ce pas sous-entendre qu'elle ne l'est pas ? Nous risquons finalement d'affaiblir la loi...

**Mme Esther Benbassa.** – Chaque historien des religions sait qu'une personne qui a la foi peut considérer que la loi de Dieu est supérieure à la loi des hommes, sans pour autant s'exonérer du respect de la loi commune. C'est le « b.a.-ba » de la religion ! On peut être croyant et respecter les lois de la République.

On évoque le séparatisme religieux, mais les citoyens des minorités religieuses demandent avant tout une application égale de la loi et dénoncent des distorsions dans son application en raison de leur appartenance. Il est vrai que certains, comme les islamistes, veulent s'exonérer de la règle commune, mais on ne fait pas une loi pour une minorité !

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Si, cela est nécessaire !

**Mme Esther Benbassa.** – Ce texte vise, sans la nommer, la communauté musulmane en France, qui va se sentir encore plus stigmatisée. C'est dommage, car nous avons besoin de davantage de cohésion sociale. De plus, les musulmans ne doivent pas être réduits à une croyance : en France, les musulmans sont de plus en détachés à l'égard de la religion.

Nous nous opposons aussi à la modification constitutionnelle proposée à l'article 2, qui vise l'islam politique. La loi du 9 décembre 1905

prévoit déjà la distinction entre l'Église et l'État. La France est un État de droit, non de foi. La loi religieuse ne saurait prendre le pas sur la loi des hommes. Le parti Égalité et justice (PEJ), considéré comme l'émanation française de l'AKP, le parti de M. Erdogan, n'a récolté que 10 000 voix dans 68 circonscriptions lors des dernières élections législatives. On est donc loin de la vague islamiste que certains décrivent ! Allez-vous proposer, par cohérence, la suppression du parti chrétien-démocrate ?

**M. François Bonhomme.** – Cela n'a rien à voir.

**Mme Esther Benbassa.** – Ce parti s'affiche clairement comme chrétien.

**Mme Nathalie Goulet.** – J'ai cosigné cette proposition de loi constitutionnelle, car il me semble important de garantir la prééminence des lois de la République, même si cela peut sembler une évidence. L'égalité devant la loi est un principe constitutionnel.

J'espère que nous pourrons aussi travailler sur le droit des associations et leur financement selon qu'elles ont un lien direct ou indirect avec un lieu de culte. Beaucoup d'associations « jonglent » entre les statuts prévus par les lois de 1901 et 1905. Cela constitue une tricherie manifeste ! Pourtant, chaque fois que l'on a proposé d'aligner les statuts et les contrôles, pour viser les associations loi 1901 qui ont un lien avec un lieu de culte, cette proposition a été repoussée : dans le cadre de la loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017, le Conseil constitutionnel y a vu un cavalier législatif. On n'a jamais réussi à faire passer cette disposition qui est pourtant de bon sens.

Réaffirmer la prééminence des lois de la République n'est donc pas inutile. Je rappelle que les premiers à avoir réclamé des horaires séparés à la piscine sont les femmes de la communauté juive de Strasbourg. Nous devons toutefois être vigilants dans notre manière de traiter ce texte qui précède celui du Gouvernement sur les séparatismes, même si le terme a disparu. Donc, oui sur le principe, mais attention aux modalités.

**M. Alain Richard.** – Nous nous opposons à cette proposition de loi constitutionnelle : ce n'est pas en ajoutant des dispositions déclaratoires dans la Constitution que l'on résoudra les éventuelles imperfections qui existent dans notre législation.

**M. Éric Kerrouche.** – Madame Eustache-Brinio, il faut éviter de concevoir la société à l'aune de son expérience personnelle : on risque de prendre son expérience personnelle pour une expérience universelle, ce qui ne correspond pas à la réalité.

Attention aussi au glissement progressif de « communautaire » à « communautarisme ». C'est un peu comme si on affirmait que tous les conservateurs participent à La Manif Pour Tous ! Évitions les raccourcis trop rapides.

Aux dernières élections législatives, l'Union des démocrates musulmans français (UDMF), parti traditionnellement présenté comme communautaire, a recueilli 10 % des voix dans 50 bureaux de vote et 15 % dans 20 bureaux de vote, pour une moyenne de 0,13 % des voix exprimées au niveau national. Bref, du point de vue politique, ce parti est un microphénomène.

De même, il ne faut pas penser que la religion est le ressort du vote musulman. Le potentiel électoral de l'UDMF est de 4 à 5 %, non 0,13 %. Les études montrent que le vote musulman, à la différence du vote des catholiques pratiquants, n'obéit pas à une logique confessionnelle. C'est factuel. Le risque de confusion est donc évident et ce texte à portée symbolique risque d'accroître les fractures.

Certains comportements sont séparatistes. Il faut les combattre, mais pas par la stigmatisation, laquelle ne répond en rien aux phénomènes que nous observons.

**M. François Bonhomme.** – Je suis favorable à cette proposition de loi constitutionnelle car elle répond à un phénomène qui perdure depuis des décennies. Notre collègue Jean-Yves Leconte en appelle, contre ce texte, à Robert Badinter, j'en appellerai pour ma part à... Élisabeth Badinter : au nom des valeurs universalistes, la philosophe disait en 2015 ne pas croire à la différence heureuse. Elle reprochait à « la gauche communautariste » d'avoir accepté le concept d'islamophobie et ruiné de ce fait celui de laïcité. Élisabeth Badinter ajoutait que l'exaspération était devenue telle que « l'observation religieuse des règles laïques » allait devenir un impératif pour vivre en paix. Je regrette qu'Élisabeth Badinter n'inspire pas davantage la gauche universaliste...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pas sûr qu'elle adopterait cette proposition de loi constitutionnelle...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Jean-Yves Leconte juge ce texte est inutile et dangereux. Pour ma part, je le trouve nécessaire : la situation actuelle est-elle à ce point sans difficulté qu'une condamnation constitutionnelle du communautarisme serait inutile ? Cette mention dans la Constitution présente, certes, un aspect déclaratif, comme nous le dit Alain Richard, mais elle ne serait pas la seule dans ce registre et il est important que notre Constitution condamne explicitement le communautarisme. Cette mention serait-elle dangereuse ? Je ne vois pas pourquoi...

Esther Benbassa prend l'exemple du Parti chrétien-démocrate, mais ce parti ne fait pas de ses racines chrétiennes un programme, un manifeste politique ; il les indique seulement comme un point d'origine.

**Mme Esther Benbassa.** – En êtes-vous bien sûr ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Ce parti n'interdit pas l'adhésion aux non-chrétiens. On peut également penser à la démocratie

chrétienne en Italie, qui ne réserve pas l'adhésion aux catholiques pratiquants...

**M. Jean-Yves Leconte.** - Le christianisme est pourtant une source d'inspiration de ces partis...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - Oui, mais ils ne visent pas à instaurer un État chrétien. Ce n'est pas la même chose...

Esther Benbassa dit encore que le fait de placer la loi de Dieu au-dessus de la loi de l'État n'est pas propre à l'islam. Je souhaiterais toutefois lui rappeler un passage du Talmud, que le Grand-rabbin de France a cité au cours de son audition : pour les Juifs, « la loi de l'État a force de loi ».

Enfin, je m'inscris en faux contre le postulat regardant ce texte et mon rapport comme une charge contre les musulmans : prenez le temps de les lire, vous constaterez que les exemples mentionnés concernent toutes les religions et que nous ne stigmatisons en rien les musulmans...

Jean-Pierre Sueur nous reproche de ne pas avoir saisi le Conseil d'État, mais on le fait rarement - voire jamais - sur une proposition de loi dont l'inscription est demandée par un groupe politique.

**M. Jean-Pierre Sueur.** - Il y a pourtant eu une demande écrite dans ce sens pour cette proposition de loi constitutionnelle...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - Elle a été adressée au président du Sénat, en application de l'article 39 de la Constitution. Je vous réponds à la place qui est la mienne.

Éric Kerrouche estime que cette proposition de loi constitutionnelle est un texte de fracture, mais je ne vois pas en quoi. Au contraire, je pense qu'il est utile d'ancrer dans la Constitution ce principe d'opposition au communautarisme.

C'est peut-être clair pour l'État, mais la Constitution sert de référence bien au-delà de l'État : il y a les collectivités territoriales, les entreprises, les associations, *etc.* Mon rapport mentionne des problèmes très concrets d'application des règles communes dans la société. Il a fallu attendre cinq ans pour que le droit applicable soit clarifié dans l'affaire *Baby Loup*, est-ce normal ? Un tiers seulement des entreprises appliquent la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi El Khomri » : elle n'a certes que quatre ans, mais les difficultés d'application témoignent d'un problème sérieux et justifient une inscription dans la Constitution.

Je remercie tous ceux qui soutiennent cette proposition de loi constitutionnelle. Je partage l'idée que la laïcité n'a nul besoin d'un adjectif, et que lui adjoindre un adjectif, c'est toujours l'amoindrir. De même suis-je convaincu, comme le président Philippe Bas, que la laïcité est une exigence fondamentale.

Sur le financement des associations, nous ne réglons certes pas toutes les difficultés avec ce texte, mais nous faisons un premier pas, d'autres suivront.

Enfin, l'Union des démocrates musulmans français, que vous prenez comme référence pour mesurer l'impact de l'islam politique, est loin de suffire à circonscrire le phénomène et nous visons bien plus large avec cette proposition de loi constitutionnelle.

**Mme Esther Benbassa.** – Je me réjouis que vous me répondiez en citant le Talmud et cette phrase araméenne qui dit que « La loi de ton royaume sera ta loi ». Cette formule est récitée à la fin du Shabbat, après avoir imploré Dieu pendant toute la fête... Elle démontre – c'est là que vous apportez de l'eau à mon moulin – qu'on peut penser que la loi de Dieu est supérieure, tout en se prévalant de la loi commune... Cela tient à ce que les Juifs sont un peuple de diaspora depuis longtemps, alors que les musulmans le sont depuis peu, l'islam ayant longtemps été une religion de conquête...

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements **COM-1**, **COM-2** et **COM-3** de Jean-Louis Masson. Ils poursuivent des objectifs extérieurs au texte que nous examinons.

*Les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 ne sont pas adoptés.*

*La commission adopte la proposition de loi constitutionnelle sans modification.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

| Auteur  | N° | Objet   | Sort de l'amendement |
|---|----|---|----------------------|
| <b>Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup></b> |    |   |                      |
| M. MASSON   | 1  | Primauté de la langue française sur le territoire national  | <b>Rejeté</b>        |
| M. MASSON   | 2  | Remise en cause, par un texte ultérieur, des résultats d'un référendum  | <b>Rejeté</b>        |
| M. MASSON   | 3  | Possibilité, pour tout parlementaire, de saisir le Conseil constitutionnel d'une loi adoptée par le Parlement | <b>Rejeté</b>        |

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Personnes entendues :

Ministère de la justice, direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

**M. Thomas Campeaux**, directeur

Conférence des évêques de France

**Cardinal Jean-Pierre Ricard**, archevêque émérite de Bordeaux

Conseil français du culte musulman (CFCM)

**M. Mohammed Moussaoui**, président

Le Grand Rabinat de France

**M. Haïm Korsia**, Grand rabbin

Personnalités qualifiées

**M. Jean-Philippe Derosier**, professeur agrégé de droit public à l'université de Lille

**M. Jean-Éric Schoettl**, conseiller d'État honoraire, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel

### Contributions écrites :

**M. Dominique Chagnollaud**, professeur des universités

**M. Olivier Dutheillet de Lamothe**, avocat, ancien membre du Conseil constitutionnel

**Mme Anne Levade**, professeur de droit public à l'école de droit de la Sorbonne

**Fédération protestante de France**

**Fédération française de l'ordre maçonnique mixte international du Droit humain**

**Grande Loge féminine de France**

**Grande Loge mixte de France**

**Grande Loge mixte universelle**

**Grande Loge traditionnelle et symbolique Opéra**



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-293.html>