

N° 535
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 avril 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à interdire le port de signes religieux par les élus locaux
dans le cadre de leurs mandats,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Bruno RETAILLEAU, Roger KAROUTCHI, François-Noël BUFFET, Arnaud BAZIN, Francis SZPNER, Alain CADEC, Jean-Jacques PANUNZI, Mmes Brigitte MICOULEAU, Valérie BOYER, Kristina PLUCHET, Françoise DUMONT, Chantal DESEYNE, Pascale GRUNY, Else JOSEPH, Anne VENTALON, MM. Daniel LAURENT, Christian KLINGER, Mmes Sylviane NOËL, Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. Christophe-André FRASSA, Pascal ALLIZARD, Christian BRUYEN, Mme Pauline MARTIN, MM. Hugues SAURY, Olivier PACCAUD, Jean Pierre VOGEL, Stéphane LE RUDULIER, Henri LEROY, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, M. Jean-Baptiste BLANC, Mme Laurence MULLER-BRONN, MM. Marc SÉNÉ, Jean SOL, Mme Frédérique PUISSAT, M. Stéphane PIEDNOIR, Mmes Lauriane JOSENDE, Florence LASSARADE, Marie-Jeanne BELLAMY, Marta de CIDRAC, Anne CHAIN-LARCHÉ, M. Hervé REYNAUD, Mmes Nadine BELLUROT, Sabine DREXLER, Martine BERTHET, Marie-Carole CIUNTU, M. Rémy POINTEREAU, Mmes Anne-Marie NÉDÉLEC, Corinne IMBERT, M. Jean-François RAPIN, Mme Béatrice GOSSELIN, MM. François BONHOMME, Ronan LE GLEUT, Olivier RIETMANN, Damien MICHALLET, Étienne BLANC, Bruno SIDO, Gilbert FAVREAU, Jacques GROSPERRIN, Mme Micheline JACQUES, M. David MARGUERITTE, Mmes Sylvie VALENTE LE HIR, Vivette LOPEZ, MM. Alain JOYANDET, Georges NATUREL, Mmes Catherine DI FOLCO et Marie-Claire CARRÈRE-GÉE,

Sénatrices et 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,

Les élus, serviteurs de la République, représentent l'intégralité des électeurs et n'ont pas vocation à n'en représenter qu'une partie en portant des signes ostentatoires qui les assignent à une religion.

Dans cet esprit, la présente proposition de loi vise à **préciser la portée du principe de laïcité et l'obligation de neutralité des élus locaux** en inscrivant dans le code général des collectivités territoriales, dans un nouvel article L. 1111-13-1, qu'ils ne peuvent porter de signes religieux ostensibles dans le cadre de leurs mandats et de toutes les fonctions et missions de représentation qui leur sont confiées en tant qu'élus.

Cette initiative fait suite à l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l' élu local, dont Jacqueline Eustache-Brinio était corapporteur, qui impose aux élus de respecter le principe de laïcité, ce qui a **déjà entraîné un infléchissement de la jurisprudence**.

Avant 2025, la jurisprudence considérait que l'exigence de neutralité religieuse ne s'appliquait pas aux élus locaux dans le cadre de leurs fonctions d'élus. La chambre criminelle de la Cour de cassation avait pu ainsi décider qu'un maire qui privait de droit à la parole un conseiller municipal au motif que celui-ci portait un signe religieux (grande croix) se rendait coupable de discrimination. En 2024, le tribunal administratif de Grenoble avait de même affirmé le droit pour les conseillers municipaux de manifester leurs convictions religieuses en séance, considérant qu'il ne résultait d'aucune disposition législative que le principe de neutralité religieuse s'appliquait aux élus locaux.

Dans la récente décision rendue le 18 mars 2026 par le tribunal administratif de Dijon suite à l'affaire de Chalon-sur-Saône, le juge des référés a en revanche estimé, dans son point 8, que « *la liberté de conscience d'un membre élu d'un conseil municipal doit être conciliée avec le principe de laïcité qu'il est tenu de respecter, en application des dispositions des articles L. 1111-12 et L. 1111-13 du CGCT. La disposition en litige, incluse dans le nouvel article 7 de l'arrêté du règlement intérieur du conseil*

municipal de Chalon-sur-Saône, qui prohibe le port de tout signe religieux ostensible lors d'une séance du conseil municipal qui constitue une autorité administrative de la République française à laquelle s'applique le principe de neutralité de la puissance publique, ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de conscience de l'élu durant les séances de l'assemblée délibérante, qui revêtent un caractère public. »

De même, dans son point 9, le juge a indiqué que *« la disposition en litige, incluse dans ce même article 7 (...) qui envisage, en cas de non-respect de cette règle de prohibition du port de tout signe religieux ostensible lors d'une séance du conseil municipal, l'usage par le maire des pouvoirs de police qu'il tient des dispositions prévues à l'article 2121-16 du CGCT, (...) ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale au libre exercice des mandats par les élus locaux. »*

Ce qui est fondamental dans cette décision de justice, c'est que le juge reconnaît pour la première fois que le conseil municipal *« constitue une autorité administrative de la République française à laquelle s'applique le principe de neutralité de la puissance publique »*.

Lors de la première réunion du conseil municipal qui a fait suite aux élections municipales de 2026, tous les maires de France ont donné lecture de la nouvelle charte de l'élu local modifiée par la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 qui prévoit désormais que, *« dans l'exercice de son mandat, l'élu local s'engage à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité ainsi que les lois et les symboles de la République »*.

Si certaines mairies ont prévu cette obligation dans leurs règlements intérieurs, comme celle de Chalon-sur-Saône, il semble indispensable aux auteurs de la présente proposition de loi **d'imposer cette neutralité sur l'ensemble du territoire afin d'éviter toute incertitude juridique et de garantir le respect de la laïcité par tous et partout.**

Suite aux dernières élections municipales, plusieurs exemples d'élues qui se sont présentées voilées lors de l'installation des conseils municipaux, ne font que confirmer l'urgence de légiférer dans ce domaine qui, c'est certain, ne fera que prendre de l'ampleur dans les années à venir, et de lutter contre l'entrisme et le séparatisme religieux.

Cette initiative s'inscrit pleinement dans le cadre de nos grands principes constitutionnels. Le commentaire de la décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 du Conseil Constitutionnel relative au Traité établissant une Constitution pour l'Europe souligne que, *« En vertu de l'article 1^{er} de la Constitution, la France est une République laïque.*

Cette disposition interdit à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles légales régissant les relations mutuelles entre personnes de droit public et particuliers.

(...)

L'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été constamment appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme en harmonie avec la tradition constitutionnelle de chaque État membre. Elle a ainsi pris acte de la valeur du principe de laïcité inscrit dans plusieurs traditions constitutionnelles nationales et reconnu aux États une large marge d'appréciation pour définir les mesures les plus appropriées, compte tenu de leurs traditions nationales, pour concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité. Cette jurisprudence a été confirmée avec éclat en juin 2004 (CEDH, 29 juin 2004, Leyla Sahin c/ Turquie). Se prononçant sur l'interdiction faite aux étudiantes turques d'avoir la tête couverte, la Cour de Strasbourg juge qu'une telle prohibition n'est pas contraire à l'article 9 de la Convention. »

Les auteurs de cette proposition de loi sont donc totalement fondés à imposer la neutralité des élus dans le cadre de leur mandat. Si l'objectif de cette proposition de loi est de poser dans la loi le principe d'une interdiction, il a semblé utile, afin de renforcer son respect, de l'assortir d'une sanction qui pourrait être appliquée en cas de manquement.

Un élève qui ne respecte pas l'obligation qui lui est faite en matière de signes religieux s'expose à des sanctions disciplinaires, dans le cadre prévu par l'Éducation nationale. De même, un fonctionnaire qui ne respecte pas son obligation de neutralité s'expose à des sanctions disciplinaires, telles que prévues par le code général de la fonction publique.

De la même façon, lorsqu'il siège dans son assemblée délibérante, l' élu qui ne respecterait pas l'interdiction de port de signes religieux pourrait être sanctionné par le maire ou par le président de la collectivité, en charge d'assurer la police des débats : il pourrait faire l'objet d'un rappel à l'ordre, être privé de son temps de parole, voire, dans les cas les plus extrêmes, être expulsé de l'auditoire.

Le dispositif s'appliquant à l'ensemble des activités de l' élu, et non seulement aux moments où il siège dans l'assemblée délibérante, il est prévu, en complément, que l' élu puisse par ailleurs faire l'objet d'une **réduction de son indemnité**.

La proposition de loi prévoit enfin la possibilité pour le préfet de saisir le tribunal judiciaire afin de déclarer l' élu **démissionnaire**. Cette faculté serait subordonnée à des manquements répétés et à une mise en demeure infructueuse, de manière à ce que la priorité soit laissée au dialogue avec l' élu. La faculté de déclarer un élu démissionnaire est aujourd' hui prévue à l' article L. 2121-5 du CGCT dans le cas où l' élu refuse de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois.

L' article unique de cette proposition de loi a pour objectif de graver dans le marbre cette neutralité des élus par l' interdiction du port de signes religieux ostensibles, dans le respect de la laïcité et de l' unité nationale.

Tel est l' objet de cette proposition de loi.

Proposition de loi visant à interdire le port de signes religieux par les élus locaux dans le cadre de leurs mandats

Article unique

- ① Après l'article L. 1111-13 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1111-13-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1111-13-1.* – Est prohibé le port de tout signe religieux ostensible par l'élu local dans l'exercice de son mandat, de ses fonctions ou de ses activités de représentation.
- ③ « Le maire ou le président de la collectivité territoriale veille, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de police, au respect de cette interdiction lorsque l'élu local siège au sein de l'assemblée délibérante.
- ④ « Il veille également au respect de cette interdiction par l'élu local dans le cadre de l'exercice de l'ensemble de ses fonctions et activités de représentation. En cas de manquement, le montant de l'indemnité de fonction allouée à l'élu local peut en outre être réduit dans les conditions définies par le règlement intérieur de la collectivité territoriale.
- ⑤ « En cas de manquements répétés, le représentant de l'État dans le département peut, après une mise en demeure restée infructueuse, saisir le tribunal administratif afin qu'il déclare l'élu local démissionnaire. »