

N° 391
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} mars 2021

**PROPOSITION DE LOI
CONSTITUTIONNELLE**

*visant à inscrire « Solidarités » dans la devise de la République dans la
Constitution du 4 octobre 1958,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Pierre DECOOL,
Sénateur

*(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,

I- Chacun le ressent, de manière de plus en plus intense : la crise liée à la Covid-19 altère nos vies aussi bien sous l'angle sanitaire, que social, économique ou culturel. Parfois, même, ce sont nos libertés qui sont, de façon plus ou moins fondée, mises en cause.

Cette crise met également en évidence les défaillances des pouvoirs publics ou des collectivités décentralisées, quelle que soit la structure des États.

Qui aurait pu imaginer de tels bouleversements, voici seulement un an ?

Face à cette situation, que nous espérons aujourd'hui maîtrisée, à terme envisageable, grâce aux vaccins, seule nous console l'extraordinaire solidarité qui s'est créée entre les différentes catégories de notre population. Ainsi, des réseaux de solidarités entre particuliers se sont-ils mis en place spontanément, par immeuble, par rue, par quartier, par ville, par région et par État.

Qu'il s'agisse d'aide en matière de matériels sanitaires, d'aide aux personnes vulnérables, aux familles mal logées, aux étudiants isolés, aux professions durement touchées, mais aussi d'aide psychologique, et même affective, apportée aux personnels soignants ou concourant aux systèmes d'acheminement des matières de première nécessité, les initiatives se sont démultipliées.

Cet épisode a ainsi rassemblé des milliers de petites initiatives du secteur privé comme du secteur public, produisant un élan de solidarité inédit. Qu'il s'agisse de la fabrication de masques, d'aide alimentaire, ou de production de gel hydro alcoolique, nous avons assisté à une explosion de trésors d'imagination, de créativité, pour apporter des réponses concrètes à des formes de paralysie ou de pénurie.

Les médias et les réseaux sociaux ont largement contribué à établir des communications entre des millions de personnes créant des appels à une entraide exceptionnelle.

Il est impossible de mesurer l'intensité de ces réseaux de solidarité qui se sont créés, mais chacun a ressenti cet élan.

C'est pourquoi l'objectif de cette proposition de loi constitutionnelle est d'ajouter le concept de « Solidarités » à la devise française.

II- Affirmée à l'article 2, alinéa 4, de la Constitution du 4 octobre 1958, la devise s'énonce en ces termes : « *Liberté, Egalité, Fraternité* ».

Cette proposition de loi constitutionnelle n'a certes pas pour objectif de réformer notre devise nationale, née sous la Révolution de 1789, ni de remettre en question notre héritage historique, politique, religieux, philosophique et constitutionnel, mais elle vise à la préciser.

Notre devise a connu des aléas au cours des régimes constitutionnels traversés par la France. Lors de l'avènement de la République, le 22 septembre 1792, les révolutionnaires proclament la devise : « *Unité, indivisibilité de la République, Liberté, Égalité, Fraternité ou la mort* » (cette devise n'a d'ailleurs pas de statut officiel). Les Parisiens sont invités à inscrire la devise sur les façades de l'Hôtel de Ville et des édifices publics mais la formule « *ou la mort* » sera retirée en raison de sa connivence avec la Terreur.

Après quelques aléas, la devise est définitivement réinstaurée après 1879 par la Troisième République et inscrite aux frontons des édifices publics à l'occasion de la célébration du 14 juillet 1880. Elle figure dans les constitutions de 1946 et 1958 et fait aujourd'hui partie intégrante de notre patrimoine national.

Officiellement associés à la République depuis 1848, les trois termes lui sont indissolublement liés. Notre devise est la devise de la République française depuis plus d'un siècle et demi. Devise courte, elle traduit un mot d'ordre, une règle de conduite ou un idéal. Elle constitue en quelque sorte le programme de la République même si elle n'est pas universelle.

Sa valeur émotionnelle est aussi forte que celle du drapeau tricolore et de l'hymne national : « *Quant à la devise, ses deux premiers termes figurent explicitement dans les règles et principes de valeur constitutionnelle, tandis que le troisième, apparu en 1848, a plus de*

difficulté à se frayer une place. Mais gravée au fronton de tous les monuments publics, cette devise s'en est trouvée pétrifiée ». ¹

III - Afin de mieux comprendre l'enjeu de la révision souhaitée, rappelons le sens des trois concepts : liberté, égalité, fraternité.

La Liberté et l'égalité sont les deux termes les plus consensuels même si l'égalité a été contestée.

La liberté est affirmée par l'article 1 de la Déclaration des Droits de l'homme : « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ». Elle est conçue comme un concept philosophique disposant d'une traduction juridique.

La définition de la « *liberté consiste à pouvoir faire ce qui nuit pas à autrui* » selon l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. La liberté de l'un s'arrête là où commence celle de l'autre. C'est donc le rôle de la loi et de la jurisprudence de définir le contenu et les modalités d'exercice des libertés fondamentales. Il s'agit des libertés d'expression, de circulation, d'opinion, d'association... Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

La liberté implique nécessairement que les hommes soient égaux. Car le « *faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* », implique nécessairement l'ajout du principe d'égalité.

L'égalité est inscrite à l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « *La loi 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 fraternité est le concept le plus difficile à cerner de cette trilogie, car il fait appel à la communauté et moins à l'individu et relève de l'obligation morale plus que du contrat.

La fraternité a évolué avec le temps. À l'origine, elle était le lien entre frère et sœur (du latin *fraternitas*) ou en entre sœurs (sororité). Puis elle est devenue un lien de camaraderie, de personnes issues de familles

¹ Guy Carcassonne, *La Constitution*, Editions du Seuil, 2011, p. 48.

différentes, pour aboutir à ce lien de solidarité et d'amitié entre des êtres humains, entre les membres d'une société.

La fraternité se définit : comme une « *union intime, solidarité entre les hommes, entre les membres d'une société* »² ou comme « *un sentiment de solidarité et d'amitié* »³.

La fraternité est plus large et plus sensible car elle se distingue de la **solidarité** par sa dimension affective et fait appel à la relation humaine liée au sentiment d'appartenance à la même espèce, l'humanité, ce qui lui donne **un caractère plus universel**.

IV-La fraternité et la solidarité sont-elles indissociables ?

Le sujet présente, bien entendu, une dimension à la fois religieuse, philosophique, sociologique, social et politico-juridique. D'où sa complexité, même si l'on s'accorde généralement pour affirmer que la solidarité est inscrite dans la fraternité. Ces deux notions sont intimement liées et se côtoient dans une « union ancienne »⁴ de la Révolution française à nos jours.

Simplement, doit-on noter que ce couple a évolué en fonction des contextes politique et historique privilégiant tantôt l'un, tantôt l'autre, l'un tombant en disgrâce pour mieux rejaillir et inversement. Mais aucun des deux n'a jamais été renié !

V- En 1789-1793, c'est la fraternité qui s'impose, et qui légitime une politique de solidarité. Par exemple, c'est « *au nom de la fraternité et en vertu de celle-ci que se développe une politique d'éducation nationale et, surtout que s'affirme une politique d'assistance et de solidarité en faveur des plus démunis* » rappellent Denis Alland et Stéphane Rials⁵ en prenant, comme exemple, la proclamation du droit à l'assistance dans les textes constitutionnels (1793), au profit de certaines catégories de population tels que les enfants trouvés ou les orphelins, les personnes malades, etc.

² Larousse Universel, 2 vol, 1948.

³ Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales.

⁴ BORGETTO Michel, « Fraternité et Solidarité : un couple indissociable ? » in Solidarité (s) : Perspectives juridiques, Actes du colloque Presses Universitaires de Toulouse, in Fraternité et Solidarité. Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, LGDJ-Lextenson Editions 2009 p. 11-33.

⁵ ALLAND Denis et RIALS Stéphane, *Dictionnaire de la Culture juridique*, PUF, 2014, p.753.

La fraternité sera laissée dans l'ombre avec Robespierre, le Consulat, l'Empire et les deux chartes constitutionnelles de 1814 et de 1830, respectueuses des acquis révolutionnaires mais peu enclines à la reconnaissance des droits sociaux. Elle retrouve, en revanche, toute sa place sous la Seconde République. Elle est le « *fondement direct d'une politique active de solidarité entre tous les membres de la société* »⁶

Juridiquement, le terme de « fraternité » apparaît, pour la première fois, dans les textes, en novembre 1848 à l'article IV du préambule de cette Constitution : « *Elle (la République française) a pour principe : la liberté, l'égalité et la fraternité.* ». Ce même Préambule ajoute : « *La République doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler* ». C'est le fondement du droit social inspiré par la renaissance du républicanisme et le développement des doctrines socialistes.

La fraternité sera ensuite occultée sous le Second Empire ; lui est préféré le concept de solidarité, de la III^e République à la Libération. La III^e République, en 1875, se fonde sur la solidarité pour conduire à la fraternité.

VI- La solidarité est issue du latin "*solidus*", entier, consistant, lien unissant entre eux les débiteurs d'une somme. Elle exprime le sentiment de responsabilité et de dépendance réciproque au sein d'un groupe de personnes qui sont moralement obligées les unes par rapport aux autres.

La solidarité apparaît alors plus conforme aux idées du temps et davantage traduisible sur le plan juridique. Si la « *fraternité reste toujours une « valeur-phare » devant guider l'action du gouvernement* », *c'est sur le fondement de la solidarité, que le législateur prend appui pour fonder quantité de dispositions adoptées en matière économique et surtout sociale* »⁷. L'idée de fraternité n'est plus appréhendée comme un principe susceptible de créer une règle de droit. L'essor des nouvelles idées socialistes, l'ambiance anticléricale (la fraternité est rejetée pour sa dimension chrétienne ou religieuse), la reconnaissance des classes sociales, la répression des émeutes (1848, 1871) contribuent à cet état d'esprit.

⁶ CONSIDERANT V, *Principes du socialisme. Manifeste de la Démocratie au 19 siècle*, 1847, p. 63 in BORGETTO Michel, *op.cit.*

⁷ ALLAND Denis et RIALS Stéphane, *Dictionnaire de la Culture juridique*, PUF, 2014, p.753

Léon Bourgeois crée le solidarisme, théorie selon laquelle « *l'assistance constitue pour la collectivité tout entière non pas une simple obligation morale mais bien plutôt une stricte obligation juridique* »⁸ impliquant l'instauration de services publics répondant aux conséquences de la maladie, de la vieillesse...

Cependant, les années 1930 et lors de la Libération, la doctrine solidariste s'éteint au profit de la fraternité. Les IV^{ème} République et V^{ème} République redonnent ses lettres de noblesse à la fraternité.

Ainsi, le Préambule de la constitution de 1946 dispose : « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ». Il en est de même du Préambule de 1958 qui reprend le Préambule de 1946.

La solidarité est encore une fois inscrite dans la fraternité ; ces deux concepts, ainsi, sont tout autant indissociables que complémentaires. Solidarité et Fraternité « *sont intimement liées comme une sorte de jeux de miroirs, la fraternité étant à l'origine de la solidarité, la fraternité comme aboutissement de la solidarité, la solidarité comme composante de la fraternité, la fraternité comme complément de la solidarité* »⁹.

La devise est réaffirmée dans la Constitution de 1958 par le Général De Gaulle qui l'évoque en ces termes, en 1941 : « *Quant aux bases de l'édifice futur des institutions françaises, nous prétendons pouvoir les définir par conjonction des trois devises qui sont celles des Français Libres. Nous disons : « Honneur et Patrie, » entendant par là que la nation ne pourra revivre que dans l'air de la victoire et subsister que dans le culte de sa propre grandeur. Nous disons : « Liberté, Égalité, Fraternité, » parce que notre volonté est de demeurer fidèles aux principes démocratiques et nous disons « L E F », parce que notre volonté est de demeurer aux principes démocratiques qui sont l'enjeu de cette guerre pour la vie ou la mort* »¹⁰.

Enfin, la fraternité trouvera son apogée avec sa décision du 6 juillet 2018. A l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil Constitutionnel a reconnu, pour la première fois, la valeur constitutionnelle de la fraternité à l'occasion d'un délit de solidarité. Il se

⁸ RENOUVIER C, *Manuel républicain de l'homme et du citoyen 1848*, Garnier, 1981, p. 130 in BORGETTO Michel, *op.cit.*

⁹ BORGETTO Michel, *op.cit.*

¹⁰ *Discours à Londres de De Gaulle du 15 décembre 1941* in BORGETTO Michel, *op.cit.*

trouve que cette décision estime que le « délit de solidarité » ou « délit d'hospitalité » n'est pas pénalement condamnable dans un certain nombre de circonstances¹¹.

Ceci doit-il nous dissuader à intégrer le terme de solidarité dans notre devise ?

VII - Pourquoi associer « Solidarités », dès lors, au pluriel, à notre devise, chargée de l'histoire de la République française ?

Nous avons démontré à quel point fraternité et solidarité sont liées, et s'articulent entre eux. Pourquoi dès lors ajouter le terme de Solidarités à notre devise ?

Tout simplement parce que là où le concept de fraternité représente un idéal républicain, le concept de « Solidarités », plus usité, plus parlant pour nos concitoyens, réussit à matérialiser ce même concept, et la multiplicité de formes qu'il englobe.

Notre devise, historique, nous renvoie à la grandeur de la Révolution française, à l'idéal républicain et à sa dignité, aux valeurs presque sublimes qui font naître un système politique nouveau dont elle se veut la garante.

Si notre devise est aujourd'hui connue de tous, présente sur tous les frontons, dans toutes les mairies, ornant tous les documents officiels, l'idéal républicain qu'elle représente, au sens de « l'Idée platonicienne », brille par sa transcendance. Elle renvoie à l'histoire, dont elle est imprégnée, connue de tous les Français, apprise à l'école, mais à une histoire qui peut nous sembler lointaine, à un idéal qui, s'il est toujours actuel, peut sembler flou.

En ces temps de pandémie, diverses formes de solidarités abondent, à toutes les échelles, de manière très concrète, comme nous l'avons rappelé : production de masques, repas pour les étudiants... Le terme de « Solidarités », au pluriel, réussit à capter ces formes multiples ; il renvoie à ces « petits gestes », ces gestes humbles, qui lient et forgent notre Nation quotidiennement. La pandémie de Covid-19 a mis ces derniers en lumière sur divers plans ; pour ne citer que quelques exemples, la solidarité s'est faite sur le plan économique avec le soutien à nos commerçants, le soutien aux étudiants précaires avec la mobilisation des restaurateurs, mais aussi sur le plan de la santé avec des visites bénévoles dans les maisons de santé.

¹¹ Cf.91-291 DC du 6 mai 1991 et Cons. const. 6 juillet 2018, M. Cédric H et autre, n° 2018-717/718 QPC

Ce type d'actions, qui coûtent peu mais apportent beaucoup, sont les liants de notre société. Ils nous rappellent que nous ne sommes rien sans les autres.

La formule parviendrait ainsi à capter ces actions, à matérialiser les idéaux de notre devise. Inscrire ce terme dans notre devise aujourd'hui, dans le monde contemporain, permettrait de rendre cet idéal plus accessible, car plus concret. Il se ferait transcription de toutes les actions solidaires des Français, soudées dans le creuset des difficultés qu'ils traversent aujourd'hui. Il leur rendrait hommage. Notre société est et sera marquée par la pandémie de Covid-19 durablement ; c'est une étape historique pour la planète et notre pays. L'inscrire dans notre devise, c'est garder en mémoire que notre Nation a souffert, mais aussi qu'elle regorge de ressources. C'est marquer la résilience dont les Français ont fait et font preuve au cœur des symboles qui portent la République.

Plus encore, l'ajout du terme de « Solidarités » à notre devise se ferait réappropriation de nos idéaux par nos citoyens. Le terme de « Fraternité » fut ajouté à la devise plus tardivement, le 14 juillet 1790, un an après la Révolution française, lors de la Fête de la Fédération qui célébrait le premier anniversaire de la prise de la Bastille. Ce jour fut celui de l'union nationale, atmosphère ressentie alors par tous les citoyens. Inscrire le terme de « Fraternité » à la devise permettait alors de matérialiser cette atmosphère et d'en faire la substance de la nouvelle République française. Aujourd'hui, il ne tient qu'à nous de suivre ce chemin historiquement tracé en inscrivant notre devise à l'ordre du jour, en la rendant la plus palpable et actuelle que jamais. L'union française passe également par une appropriation de notre histoire, au fil des événements qui lient la Nation.

Le terme de « Solidarités » parle à tous, il reflète les actions individuelles qui fondent le collectif, et se ferait véritable incarnation de notre devise. Le choix du pluriel permet de prolonger le concept de Solidarité, concept républicain marquant l'action politique des pouvoirs publics, par l'explosion des initiatives privées, symbolisée par « Solidarités ». Un tel choix confère une légitimité supplémentaire aux acceptions personnelles du terme, et facilite l'identification de tous nos concitoyens à notre devise nationale. Sans la renier, réapproprions nous notre devise historique, qui, si elle brille par son actualité, doit briller par son accessibilité.

Le terme de « Fraternité » symbolise le lien qui unit les Français par la volonté du « vivre-ensemble ». Mais le terme de « Solidarités » parvient à cristalliser les diverses formes que peut prendre l'entraide entre les Français, les diverses formes que peuvent prendre ces « vivre-ensemble ».

L'inscription des « Solidarités » dans la devise française nous permet de marquer le présent, mais également d'appréhender le futur ; la période « post-Covid » verra naître, nous n'en doutons pas, de nombreuses formes de solidarités. Le retour de la socialisation, la fin d'autrui perçu comme potentiel vecteur de contamination, la détresse de certains citoyens touchés plus durement que d'autres par la crise économique qui se dessine... Autant de facteurs qui vont amener le monde associatif à se renouveler et à se faire creuset des solidarités de chacun. La crise de la Covid-19 perdurera bien après la fin de l'épidémie : encourageons nos citoyens dans leur dévouement. Si la fraternité rend compte des liens qui nous réunissent, la solidarité rend compte, elle, de cette assistance mutuelle, qui fait système.

C'est donc pour ces raisons qu'au terme de Solidarité, nous proposons le terme de « Solidarités ».

Il convient d'ajouter la révision à l'article 73-2, alinéa 1 selon lequel « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, égalité et de fraternité* ». Cet alinéa dispose d'une véritable portée juridique retenue par le Conseil Constitutionnel.

L'objectif est de rendre hommage à la multiplication des initiatives individuelles avec ou sans le secours de la puissance publique ; il se trouve par ailleurs que le choix de l'actuel Président de la République a été de réintroduire un « Ministère des Solidarités et de la Santé ».

Si cela n'a aucune incidence juridique, il n'en demeure pas moins qu'avec l'arrivée de la crise sanitaire du coronavirus 2019, la volonté d'ajouter le concept de « Solidarités » témoigne de cette mobilisation et nous encourage à prendre une telle initiative de réactualisation de notre devise.

La réforme se veut avant tout symbolique !

Proposition de loi constitutionnelle visant à inscrire « Solidarités » dans la devise de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958

Article unique

- ① La Constitution est ainsi modifiée :
- ② 1° À l'avant-dernier alinéa de l'article 2, après le mot : « Fraternité », il est inséré le mot : « , Solidarités » ;
- ③ 2° À la fin du premier alinéa de l'article 72-3, les mots : « et de fraternité » sont remplacés par les mots : « , de fraternité et de solidarités ».