



...la proposition de loi constitutionnelle

VISANT À GARANTIR LA PRÉÉMINENCE DES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE

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 peut se 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.

1. LE COMMUNAUTARISME, UNE REMISE EN CAUSE DU PACTE RÉPUBLICAIN

A. 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'a indiqué la commission « Stasi » dès 2003, « **des groupes organisés testent la résistance de la République** » en excipant des exigences particularistes et en faisant « *primer l'allégeance à un groupe particulier sur l'appartenance à la République* »¹.

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 républicain².

« Le communautarisme, c'est la mort de la République »³
(Robert Badinter)

¹ Rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, 11 décembre 2003.

² « *L'archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée* », mars 2019.

³ Entretien avec le journaliste Darius Rochebin, diffusé sur LCI le 7 septembre 2020.

Les travaux de la récente **commission d'enquête du Sénat sur la radicalisation islamiste (2020)**¹ confirment cette inquiétude, qui semble enfin partagée par l'exécutif.

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* ».

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. 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* »².

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 toutefois 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**³ 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.

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.

B. 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 %)⁴.

¹ « *Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble* », rapport d'information n° 595 (2019-2020) fait par Jacqueline Eustache-Brinio au nom de la commission d'enquête présidée par Nathalie Delattre.

² « *Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble* », op.cit.

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

⁴ « *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.

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* »¹.

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. 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* »².

1. Dans les services publics

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

**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* ».

L'école constitue également un lieu de tension face aux revendications communautaristes. « L'absentéisme sélectif » constitue une réalité, par exemple pour éviter les cours de natation ou de SVT.

« Je sais qu'il est difficile d'enseigner Voltaire dans certaines classes. Certains professeurs y renoncent donc »
(un recteur interrogé par la commission d'enquête sénatoriale sur la radicalisation islamiste)

2. Dans les entreprises

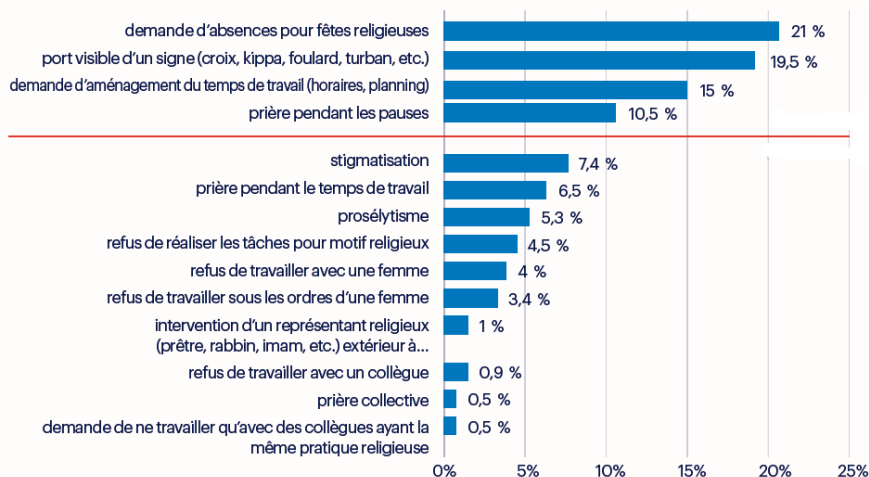
D'après l'enquête « *L'entreprise, le travail et la religion* », **65 % des salariés observent des faits religieux sur leur lieu de travail**³. Les demandes d'absence pour motif religieux constituent la première manifestation d'appartenance confessionnelle (21 % des cas), devant le port d'un signe ostensible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

¹ « *Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble* », op.cit.

² « *Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble* », op.cit.

³ 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 »

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.

3. Dans le sport

Le monde du sport est également confronté au communautarisme, qui se manifeste de différentes manières : refus de jouer le vendredi soir, remarques sur les équipements portés par les femmes, demandes alimentaires, etc.

Dans les pratiques sportives, « certains individus refusent de s'incliner devant leur adversaire au motif qu'on ne s'incline que devant Allah » (Éric Diard et Éric Pouillat, députés)¹

2. RENFORCER NOS EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES POUR DONNER UN COUP D'ARRÊT AU COMMUNAUTARISME

A. RÉAFFIRMER LA PRÉÉMINENCE DES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE

1. Agir plus clairement contre le communautarisme

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* »².

L'article 1^{er} 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 ».

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.

¹ 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.

² Source : exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle.

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* ».

« La loi de ce pays doit être nécessairement le cadre commun »
(Chems Eddine Hafiz, recteur de la Grande mosquée de Paris)¹

L'article 1^{er} clarifie et conforte des garanties qui ne sont actuellement posées que par la jurisprudence constitutionnelle. Cette dernière interdit « *à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers* »².

La proposition de loi constitutionnelle vise d'ailleurs à **étendre le champ de cette jurisprudence** : elle couvre les relations entre les collectivités publiques et les particuliers mais également les interactions collectives au sein du 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. 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* »³.

Pour le professeur Dominique Chagnollaud, 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* »⁴.

La proposition de loi constitutionnelle s'adresse directement aux acteurs de terrain, qui sont directement confrontés aux comportements communautaristes. Elle leur donne une base juridique explicite pour opposer la règle commune face aux revendications particularistes.

Comme l'indique Jean-Éric Schoettl, conseiller d'État honoraire, « *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* »⁵.

2. Préserver la conception française de la laïcité

Ce texte n'a pas vocation à modifier la conception française de la laïcité ainsi que les souplesses offertes, les collectivités territoriales pouvant par exemple conclure des baux emphytéotiques administratifs (BEA) avec des associations culturelles ou garantir leurs emprunts bancaires⁶.

Il ne remet pas non plus en cause le droit applicable en Alsace-Moselle (loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes) **et en Guyane** (ordonnance royale de Charles X du 27 août 1828), qui fait consensus dans les territoires concernés.

¹ « *Prévenir la radicalisation. Vingt recommandations pour traiter les menaces qui pèsent sur la société française et sur l'islam* », février 2020.

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

³ Contribution écrite du professeur Anne Levade, transmise au rapporteur.

⁴ Contribution écrite du professeur Dominique Chagnollaud, transmise au rapporteur.

⁵ Contribution écrite de Jean-Éric Schoettl, transmise au rapporteur.

⁶ Articles L. 1311-2, L. 2252-4 et L. 3231-5 du code général des collectivités territoriales.

B. AGIR CONTRE LES PARTIS COMMUNAUTARISTES

1. 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* ».

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* ».

2. 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.

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 française, comme les partis issus de la démocratie chrétienne.

Sur le plan opérationnel, la proposition de loi conférerait une base constitutionnelle pour **interdire le financement public des partis communautaristes**. Elle ouvrirait explicitement la possibilité de **dissoudre ces partis**, une telle mesure étant déjà admise par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)¹.

**La commission a adopté la proposition de loi constitutionnelle sans modification.
Ce texte sera examiné en séance publique le 19 octobre 2020.**



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Christophe-André
Frassa**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Français de
l'étranger

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-
legislatif/ppl19-293.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl19-293.html)

¹ Cour européenne des droits de l'homme, 3 février 2003, *Refah Partisi c/ Turquie*.