

Analyse de la Vigie de la laïcité à propos de la loi « confortant le respect des principes de la République »

23 juillet 2021

Résumé

Notre analyse commence par **le rappel des différents amendements sénatoriaux, qui portaient atteinte au principe de laïcité, fort heureusement rejetés par l'Assemblée nationale**. Cependant, le texte finalement voté par les députés confirme la perspective initiale d'une approche **presque exclusivement coercitive et suscite diverses inquiétudes** :

- Relativement imprécis, son article premier ne prévient pas des dérives éventuelles étendant l'obligation de neutralité à des structures privées exerçant une mission d'intérêt général, ce qui serait contraire à la laïcité.
- L'article 2 risque également d'induire certaines dérives qui restreindraient les libertés
- Comme l'a remarqué le Conseil d'Etat, la manière dont l'article 4 entend mieux protéger les agents chargés d'un service public (but, en soi, légitime) peut donner lieu à des abus.
- Le « contrat d'engagement républicain » que les associations subventionnées devront signer, selon l'article 6, outre qu'il n'a rien d'un « contrat », ouvre la voie à une dangereuse « police de la pensée ».
- L'article 27 sur les associations culturelles va à l'encontre du principe de séparation en modifiant de façon substantielle la loi de 1905, séparant les Églises et l'État et introduit une immixtion administrative qui avait été refusée à cette époque.

Le projet de loi « confortant le respect des principes de la République » a donc été discuté en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale entre le 28 juin et le 1^{er} juillet. Réunie le mercredi 7 juillet, la commission des lois du Sénat n'a pas adopté ce texte. Il en a été de même du Sénat réuni en séance publique le mardi 20 juillet, après engagement de la procédure accélérée. En conséquence, c'est le texte de l'Assemblée nationale qui a été adopté, cette fois-ci en lecture définitive, lors de sa séance publique du 22 juillet 2021.

Le Sénat avait ajouté plusieurs amendements, heureusement rejetés en nouvelle lecture. Ceux-ci, risquaient de mettre en péril de l'équilibre obtenu par la loi du 9 décembre 1905 en matière de laïcité.

- L'un des amendements adoptés par le Sénat - visant à compléter la loi du 11 octobre 2010 **interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public -voulait interdire à l'ensemble des mineurs « le port de signes ou tenues religieux [ostensibles] » ainsi que « le port de tout habit ou vêtement signifiant l'infériorisation de la femme sur**

l'homme ». Outre l'imprécision et la subjectivité de cette dernière formulation, ce dispositif aurait permis l'instauration possible d'une « police du vêtement » inédite dans une démocratie libérale. Par ailleurs, cette extension de la loi de 2010, fondée sur le respect des exigences minimales en société et des règles de sécurité (comme la nécessaire identification d'une personne) aurait eu pour conséquence que tout port de signes visibles par un jeune de moins de 18 ans dans la rue (y compris ceux ne dissimulant par le visage comme le voile, la kippa, la kesa ou le turban, etc.) aurait immédiatement été qualifié « d'atteinte à l'ordre public ». Or, l'État, parce qu'il est laïque, doit garantir absolument la liberté de conviction des individus. Incompétent du point de vue théologique, il n'a pas de plus à interpréter la signification d'un signe porté dans l'espace commun, dès lors que ce signe n'est pas imposé à la personne et qu'il ne provoque aucun trouble.

- **Un autre amendement sénatorial confirmait encore la méconnaissance du principe de laïcité. Son intention était d'interdire le port du burkini dans toute « piscine ou baignade artificielle publique à usage collectif »** en raison du nécessaire « respect des principes de neutralité des services publics et de laïcité ». Or, rappelons-le, si le principe de laïcité impose un devoir de neutralité à tous ceux qui exercent une mission de service public et oblige à la neutralité les locaux et bâtiments publics comme le sont les piscines municipales, il garantit en retour aux citoyens simples usagers l'entière liberté d'y exprimer leur conviction. Ainsi, la gestion du port du burkini ne peut pas relever du principe de laïcité mais, et seulement lorsque cela apparaît nécessaire, des règles objectives d'hygiène et de sécurité des lieux publics.

Ceci étant précisé, il nous faut revenir au texte qui a finalement été adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale. Celui-ci appelle de notre part plusieurs remarques :

- Tout d'abord, **se confirme une approche presque exclusivement coercitive**. Il écarte en effet tout recours à un dispositif préventif, en dépit des inquiétudes légitimes exprimées à ce propos par la Défenseure des Droits, Claire Hédon, à l'occasion de son audition devant la commission spéciale de l'Assemblée nationale. Elle avait notamment souligné que près d'un tiers des dispositions du projet de loi initial (et finalement du texte adopté) prenaient un caractère de type répressif. Certains des dispositifs de nature préventive, notamment ceux portant sur la nécessaire mixité sociale, bien qu'annoncés ont été à chaque fois écartés et reportés. Et de fait, aucun projet de loi les reprenant n'est actuellement proposé...
- L'article 1^{er} A, a finalement été supprimé. **Il est heureux que le gouvernement ait réaffirmé sa volonté de ne pas modifier les deux premiers articles de la loi concernant la séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905, en réitérant son engagement public « de ne pas toucher aux grands principes de la loi du 9 décembre 1905 ».**

- Pourtant, plusieurs motifs d'inquiétude persistent depuis l'adoption définitive du texte, que nous souhaitons lister ci-dessous.

1) L'article 1^{er} vise à **étendre le devoir de neutralité incombant aux structures publiques à toutes les structures privées qui exercent une mission de service public ou d'intérêt général**. Il faut souligner ici que les structures en charge d'une mission d'intérêt général **ne sont pas pour autant automatiquement associées à l'exercice d'une mission de service public**. L'extension de l'obligation de neutralité aux structures privées exerçant une mission d'intérêt général constituerait donc une entorse de taille au régime français de laïcité. De très nombreuses associations confessionnelles, partiellement subventionnées, exercent en effet des missions d'intérêt général. C'est le cas de nombreuses associations catholiques; et il faut également songer aux associations aconfessionnelles souhaitant rester libres quant à la définition de leur organisation interne, telles que les loges maçonniques. La rédaction définitive du texte de loi, en dépit des nombreuses alertes émanant du tissu associatif, de juristes reconnus, comme de la Vigie de la laïcité, reste, à ce sujet, imprécise. Il s'agira dès lors d'être vigilant quant à l'interprétation qui en sera faite, puisqu'elle ne doit pas être entendue comme permettant l'application du principe de neutralité à des personnels d'une structure privée lorsqu'ils exercent une simple mission d'intérêt général. La Vigie de la laïcité regrette ainsi que les dispositions de l'article 1^{er} nourrissent une tendance forte et récente (et peu débattue techniquement) visant à une soumission automatique des salariés de droit privé à des obligations de neutralité religieuse du seul fait que l'association qui les emploie exerce parfois des missions supposées de service public - y compris dans le cadre de contrats de sous-traitance.

2) A l'article 2, la création d'une procédure de déferé accéléré pour juger les actes des collectivités locales qui porteraient une atteinte grave aux principes de laïcité et de neutralité des services publics a été confirmée. Ce déferé existe pourtant déjà, et s'exerce en particulier lorsque de tels actes « sont de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ». Qui plus est, les contours et l'application des principes de laïcité et de neutralité des services publics sont déjà bien établis, notamment en matière de neutralité des personnels et des bâtiments. **Sauf à ce que ce déferé sous-tende, comme le laissent entendre les débats parlementaires relatifs à cet article, l'extension sans limites juridiques claires de ces principes...**

3) L'article 2 sexies, **donne au préfet la possibilité de formuler un avis sur certains projets relatifs aux constructions et installations destinées à l'exercice d'un culte.**

Cette reprise en main pourrait dangereusement **restreindre l'autonomie et la libre administration des collectivités locales.**

- 4) L'article 4 prévoit de punir « tout acte d'intimidation à l'égard de toute personne participant à l'exécution d'une mission de service public afin d'obtenir (...) une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement dudit service ». Le principe général de cet article, mieux protéger les agents chargés du service public face à ceux qui veulent se soustraire aux règles régissant le fonctionnement d'un service public, paraît évidemment judicieux et même hautement souhaitable. **Cependant, le terme d'« intimidation » renvoie, comme l'ont déjà souligné le Conseil d'État et l'Observatoire de la laïcité, à des incriminations qui ne sont « pas toujours claires » ni « bien articulées ».** Ce terme pourrait ainsi être apprécié différemment selon les cas, **avec le risque de potentiels abus.** Il pourrait par exemple servir à refuser toute demande pourtant parfaitement conforme au cadre laïque (comme par exemple, offrir du choix au sein d'un service de restauration scolaire, proposer des dates d'examens universitaires en dehors des principales fêtes religieuses comme le fait actuellement le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche). Là encore, la Vigie de la laïcité recommande la plus grande prudence quant à l'application de cet article.
- 5) L'article 6, **généralise la signature d'un « contrat d'engagement républicain par les associations subventionnées ».** Comme le Conseil d'État et l'Observatoire de la laïcité, la Vigie de la laïcité **ne peut pas se satisfaire de l'utilisation du terme de « contrat », car, d'un point de vue juridique, cela n'en est pas un.** On aurait pu se servir de la « Charte des engagements réciproques » déjà signée par l'État, les collectivités locales et le mouvement associatif (14 février 2014). La loi reprend, à raison, le terme de « principes » (et non de « valeurs ») ce qui peut permettre d'éviter certains contentieux. La Vigie de la laïcité considère comme très positif ce choix qui n'a pas été modifié en lecture définitive. Il reste que les précisions apportées à la définition desdits « principe » interrogent. Comment faudra-t-il, par exemple, analyser le respect de « l'égalité » par des associations à caractère confessionnel pouvant être subventionnées pour des missions d'intérêt général, si leur organisation interne ne permet pas aux femmes d'accéder à certaines responsabilités en toute égalité ? Plus problématique encore, **comment interpréter le respect exigé par la loi « des symboles de la République »** tels que rappelés par l'article 2 de la Constitution (à savoir, la langue française, le drapeau tricolore, l'hymne national, la devise de la République et son principe démocratique) ? Quid, en effet, d'un festival associatif dans lequel un artiste mettrait à mal, dans le cadre de son œuvre, l'un de ces symboles ? Les explications du rapporteur en séance publique, M. Éric Poulliat, n'ont pas permis de répondre à ces interrogations. Il en est de même de l'exigence d'abstention de « toute atteinte à l'ordre public » : rédigée ainsi, une telle

disposition est de nature à fragiliser l'action de nombre d'associations qui du fait de leur engagement confessionnel ou convictionnel, font le choix de porter aide et assistance à des populations en situation irrégulière - comme des migrants. En dépit de ce qu'a pu répondre le Garde de Sceaux, M. Éric Dupond-Moretti, on peut remarquer que ne sont pas visés par le texte de loi les seuls « troubles graves à l'ordre public ». **Cet article, avec sa rédaction si imprécise, ouvre dangereusement la voie à une « police de la pensée » en contradiction directe non seulement avec la liberté associative, mais aussi la liberté d'exprimer des convictions différentes dans la seule limite du respect de l'ordre public et de la liberté d'autrui. Cet article est, pour la Vigie de la laïcité, l'un des plus contestables et inquiétants du texte.**

- 6) L'article 27 qui impose aux associations cultuelles de faire reconnaître, tous les 5 ans, leur qualité « cultuelle » par le préfet, afin de continuer de bénéficier des avantages propres à cette catégorie d'associations, suscite deux nouvelles inquiétudes. L'une, plus générale, concerne **le nécessaire respect du principe de séparation. Il ne faut effectivement pas permettre à un futur gouvernement de procéder à une instrumentalisation politique des religions, comme cela se fait dans des systèmes « laïques » non séparatistes, comme en Turquie par exemple.** Il s'agirait là d'une altération fondamentale de l'économie générale du régime des cultes tel qu'il existe en France depuis la loi de 1905. La rédaction définitive de ce texte de loi peut ainsi susciter une vraie inquiétude quant à **une immixtion excessive de l'autorité administrative dans l'organisation cultuelle** - et donc, à terme, une remise en cause du régime français de laïcité. L'autre inquiétude renvoie à **la nécessaire attractivité à préserver du statut d'association cultuelle prévu par la loi de 1905**, afin que l'ensemble des associations qui gèrent un culte puissent s'inscrire dans ce statut. **C'était d'ailleurs, on s'en rappelle, l'un des principaux objets de ce texte.** Or, la rédaction de l'article 27 revient sur les obligations de déclaration ordinaires, en vigueur jusqu'alors. **La double condition désormais imposée (reconnaissance de la qualité cultuelle, renouvellement tous les 5 ans) apparaît comme excessivement contraignante.** En dépit d'une rédaction améliorée de cet article (à la suite de la note émise par l'Observatoire de la laïcité et de l'avis du Conseil d'État qui constatait la mise en place d'un « régime d'autorisation »), on peut tout de même craindre que **cette procédure constitue un important obstacle à l'obtention du statut d'association cultuelle.** Et cela pourrait décourager bon nombre d'associations loi 1901 (qu'elles soient musulmanes, bouddhistes, protestantes évangéliques ou autres) à adopter le statut prévu par la loi de 1905. Si le Sénat, qui avait introduit une « procédure classique », avait sous-estimé la possible rupture d'égalité entre les associations selon le choix opéré par le préfet, il reste que la suppression pure et simple de cette modification par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, en préférant maintenir une procédure particulièrement exigeante, est particulièrement

regrettable et **autorise une ré-interprétation dans un sens autoritaire du principe de séparation** tel que défini par la loi du 9 décembre 1905.

- 7) D'autres articles interrogent encore quant à leur conformité avec certaines libertés, **dont le respect est pourtant imposé aux associations par un « contrat » qui ressemble surtout à une injonction étatique.** Comme ces articles ne concernant pas directement la laïcité, nous n'y reviendrons pas ici.

Pour conclure, la Vigie de la laïcité **regrette que les parlementaires n'aient pas jugé nécessaire de préciser ces différents points qui ont suscité et suscitent encore l'inquiétude de nombreuses et nombreux juristes, autorités (telle que la Défenseure des droits) et associations, lors de la discussion du projet de loi.** Il ne s'agit cependant pas d'une opposition de principe, mais vise à éviter de briser l'équilibre laïque posé par la loi du 9 décembre 1905 et à s'assurer du respect plein et entier par l'État lui-même d'un cadre laïque éprouvé. **Maintenant que cette loi a été votée, la Vigie de la laïcité déplore le choix du gouvernement de laisser la porte ainsi ouverte à une politique de contrainte, marquée par une suspicion généralisée vis-à-vis des convictions religieuses, portées tant par les associations que par les citoyens.**

DOSSIER SPÉCIAL SUR LA LOI (consultable sur la page d'accueil de notre site <https://www.vigie-laicite.fr>)

Article « Le projet de loi confortant les principes républicains : vers une guerre culturelle à la française ? » de Stéphanie Hennette Vauchez

Dans une analyse qui s'intéresse tant à la philosophie générale du projet de loi qu'à son texte et son esprit, Stéphanie Hennette Vauchez en souligne trois aspects plus particulièrement problématiques. Le premier a à voir avec le fait que le texte postule la nécessité et la légitimité d'une exigence d'*adhésion* (et non, seulement, de respect) des citoyens aux valeurs républicaines. Le second tient à la prolifération de dispositions du texte dont l'objet est de cibler et mettre en cause nombre d'expressions visibles des croyances religieuses -et singulièrement, musulmanes. Le troisième est lié à nombre de dispositions du texte qui font craindre un recul des libertés pour tous.

Article « Le tournant sécuritaire de la laïcité française » de Philippe Portier

Cet article de Philippe Portier inscrit la discussion du projet de loi sur le « séparatisme » dans le cadre de l'histoire récente de la laïcité française. Il montre que celle-ci, depuis les années 1990, a connu une inflexion sécuritaire dont il rend compte des conditions d'émergence et des modalités d'actualisation.

Article « Les interactions de la laïcité avec les différentes modalités du « croire musulman » français » de Dounia Bouzar

Dounia Bouzar attire notre attention sur le fait que le cadre laïque français a déjà produit un « nouveau croire musulman » et qu'il ne faudrait pas que les mesures mises en place par la nouvelle loi provoquent une telle suspicion envers tout musulman investi socialement ou politiquement, qu'elles produisent un

empêchement systématique de toute expérimentation sociale et citoyenne par laquelle les musulmans doivent passer pour construire une nouvelle façon d'être musulman adaptée à notre contexte de pluralisme laïque.

Article « Le projet de la loi Émile Combes : Séparation Églises et État », de Jean Baubérot
Longtemps, la loi de 1905, séparant les Églises et l'État, a été qualifiée de "loi Combes". En fait le projet de loi qu'à rédigé Émile Combes (président du Conseil de juin 1902 à janvier 1905) n'a rien à voir avec la loi adoptée. En revanche, certaines de ses mesures, instaurant une surveillance administrative sur les associations culturelles, pour pouvoir "républicaniser" le catholicisme, préfigurent plusieurs articles du texte de la loi contre le séparatisme".