

## Projet de loi confortant le respect des principes de la République : moins de liberté ? Où est la fraternité ?

Anne-Violaine Hardel, auteur d'un livre publié en 2018 sous le titre *Signes religieux et ordre public (Cerf)*, membre du MCC, partage avec les lecteurs de la newsletter quelques points d'analyse du projet de loi adopté le 12 avril en première lecture par le Sénat dans une version différente de celle précédemment adoptée par l'Assemblée nationale, le texte n'étant donc pas définitif à ce stade. Elle invite à ne pas se méprendre sur l'envergure de la réforme qui induit un changement de paradigme.

Le projet de loi confortant le respect des principes de la République, initialement désigné comme étant la loi visant à lutter contre les séparatismes, devenu entre-temps au Sénat « le projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme » mérite de nous y attarder quelque peu tant il **touche à la vie en société** par des aspects très variés. Il **traite aussi de grandes libertés publiques** telles que proclamées à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. L'intervention de ce texte dans un **contexte de restrictions de ces dernières en raison de la situation d'état d'urgence sanitaire** dans lequel se trouve actuellement notre pays, est notable.

Le Conseil d'Etat<sup>1</sup> dans son avis du 4 décembre 2020 relève « *Les mesures du projet concernent pratiquement tous les droits et libertés publiques constitutionnellement et conventionnellement garantis, et les plus éminents d'entre eux : liberté d'association, liberté de conscience et de culte, liberté de réunion, d'expression, d'opinion, de communication, liberté de la presse, libre administration des collectivités territoriales, liberté de l'enseignement, liberté du mariage, liberté d'entreprendre, liberté contractuelle* ». Pouvons-nous pour autant parler d'un « **texte de libertés** » ? Le Conseil d'Etat relève à propos des mesures prévues dans ce projet de loi que « *nombre d'entre elles, souvent importantes, qui tendent à soumettre à un contrôle accru de la puissance publique certaines activités et certains acteurs, vont s'appliquer à tous, alors que les risques qu'elles ont pour objet de prévenir ne concernent que les agissements d'une faible minorité* ».

**Ce projet de loi voudrait ainsi remédier à ceux des maux de notre société actuelle en partie désignés sous « le séparatisme islamiste »<sup>2</sup>**. Ainsi, les chrétiens ne sauraient rester indifférents à l'ensemble de ces thématiques tant elles concernent notre vie en commun.

Ce projet de loi se situe à bien des égards sur **une ligne de crête**. Les dispositifs prévus, en tout cas, certains, sont souvent **à la limite de la non-constitutionnalité** au point qu'à l'Assemblée nationale, à plusieurs reprises, est venue l'idée qu'il faudrait modifier notre Constitution. ...

Je **m'attarderai ici uniquement ici sur deux thèmes** sans doute moins abordés ici ou là, mais non sans importance. Je ne pourrai aborder ici le thème de la liberté d'enseignement pourtant crucial et qui interroge sur la place faite aux familles et aux parents dans notre société.

### 1. Garantir les principes de la République et les exigences minimales de vie en société

**En premier lieu, le projet de loi voudrait s'attacher à débarrasser la vie en commun de forces centrifuges islamistes qui profitent de la perméabilité de certains lieux, structures ou d'une forme de clientélisme dans les collectivités publiques.** Il en résulte deux dispositifs.

---

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi de manière à aider le gouvernement dans la rédaction des textes pour leur bon insertion dans l'ordre juridique. Le Conseil d'Etat est à la fois le conseil du gouvernement et en même temps la juridiction suprême dans l'ordre administratif.

<sup>2</sup> Discours du Président de la République aux Mureaux le 2 octobre 2020

**Le premier vise à étendre le principe de laïcité** dont découle la neutralité religieuse de ses opérateurs, caractéristique jusque-là réservé aux agents publics. A juste titre, y a été ajouté par amendement à l'Assemblée nationale, le principe de neutralité politique. Car il s'agit de lutter avant tout contre la dimension politique de ce qui est qualifié de « séparatisme islamiste ». Ainsi, cette traditionnelle obligation de neutralité est étendue par la loi de nouveaux pans entiers de structures organisationnelles, notamment à des salariés œuvrant dans un organisme privé lorsque celui-ci exécute une mission de service public ou intervient dans le cadre de l'exécution d'un contrat de commande publique. Au-delà de ce qu'a consacré la jurisprudence. Mais, ce principe de neutralité ne risque-t-il pas au passage d'envahir toute notre vie sociale et d'emporter toute possibilité d'expression religieuse ? Si l'Etat est laïc, la société de ne l'est pas. A d'ailleurs été voté au Sénat un amendement visant à imposer le principe de neutralité aux accompagnants des sorties scolaires alors que tel n'était pas l'objectif du projet de loi. Une frontière n'a-t-elle pas été franchie ? au surplus bien loin de considérations pratiques : il est probable que dans certains établissements scolaires, il sera plus difficile de trouver des accompagnants, le dispositif incitant en réalité au repli sur soi, au-delà même de la seule interrogation relative à la place de l'expression religieuse dans l'espace public. **La question est donc tout autant religieuse que sociale, l'espace public étant à l'image de ceux qui le constituent, devenu un « archipel français » selon Jérôme Fourquet.**

**Le deuxième dispositif conditionne l'octroi d'une subvention publique au profit d'une association,** au respect d'un contrat d'engagement républicain. Là aussi, nous nous situons sur une ligne de crête.

Est-ce vraiment un contrat dès lors que le contenu en sera déterminé de manière unilatérale par les pouvoirs publics (cf. ici par un décret en Conseil d'Etat) ? En réalité, il ne s'agit nullement d'un contenu qui serait négocié entre deux parties.

Qu'en est-il du contenu ? **S'agit-il de respecter les valeurs ou les principes de la République ?** Si au départ, le texte imposait le respect des valeurs de la République, le Conseil d'Etat, dans sa sagesse, lui a substitué « les principes de la République »<sup>3</sup>. Certes, la République repose sur des valeurs, celles manifestées dans notre devise républicaine, mais dans quelle mesure ? L'Etat doit-il en être la source ? Au risque de devenir le seul pourvoyeur de celles-ci ... Alors que se déploient depuis quelques années la notion de « valeurs du service public ». La notion de laïcité connaîtrait-elle la même évolution et deviendrait-elle aussi une valeur ? Nombre d'amendements déposés à l'occasion de ce projet de loi afin de l'introduire comme élément du contrat d'engagement républicain pourrait le laisser penser. Jean Rivéro, professeur de droit public, énonçait 70 ans plus tôt : « *Le seuil du droit franchi, les disputes s'apaisent ; pour le juriste, la définition de la laïcité ne soulève pas de difficulté majeure ; des conceptions fort différentes ont pu être développées par des hommes politiques dans le feu des réunions publiques ; mais une seule a trouvé place dans les documents officiels.... ont toujours entendu la laïcité en un seul et même sens, celui de la neutralité religieuse de l'Etat.* »<sup>4</sup> Force est de constater que le seuil du droit

---

<sup>3</sup> Avis du Conseil d'Etat du 2 décembre 2020 : « L'expression « valeurs de la République » – mentionnée dans plusieurs textes de loi, à propos de l'accès à la citoyenneté, de la connaissance de la France par l'étranger souhaitant s'y installer durablement, ou de la mission générale de l'école, et d'un emploi bien adapté dans ces contextes – n'en a pas moins un contenu et une portée qui paraissent trop incertains pour qu'il soit exigé des associations qu'elles les respectent. Aussi, le Conseil d'Etat suggère-t-il de supprimer sa mention dans le projet, celle des « principes » étant suffisante pour répondre aux objectifs poursuivis. »

<sup>4</sup> Jean Rivéro, « La notion juridique de laïcité, chronique » in *Recueil Dalloz*, 1949, p. 137.

a été ici franchi mais dans le sens inverse, la laïcité étant de retour dans l'arène politique<sup>5</sup>, animant les passions françaises.

Le Conseil d'Etat dans son avis du 4 décembre 2020, relève que la laïcité « qui ne s'impose qu'aux agents publics » n'a pas lieu d'être retenu dans le cadre de l'engagement républicain. ». En définitive, à ce stade de l'évolution du texte, il s'agira pour les associations de respecter *les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.* ». Certes, en soi, ce sont de principes louables, mais quel contenu juridique ? Si les principes d'égalité et de liberté sont connus de notre droit, il en va différemment du **principe de dignité**. Jean Baubérot, lors de son audition à l'assemblée nationale observe : « *s'agissant du respect du principe de la dignité de la personne humaine, le contrat livre les associations à l'arbitraire administratif. En effet, on peut estimer avec le Conseil d'Etat que ce principe peut faire l'objet d'interprétations « antagonistes » ou du moins divergentes* »<sup>6</sup>. Il poursuit : « *Prenons le cas de l'euthanasie : pour certains, la dignité humaine exige qu'on l'interdise ; d'autres au contraire, revendiquent le droit à mourir 'dans la dignité'* »<sup>7</sup>. Quant au **principe de fraternité**, il est remarquable et heureux qu'il ait été reconnu récemment comme principe constitutionnel<sup>8</sup>. Mais on se demande s'il peut s'accommoder d'un contenu légal ? S'impose-t-il par la loi ? Michel Borgetto observe que cette consécration rompt « *avec une opinion ancienne, et encore assez largement répandue aujourd'hui, selon laquelle, contrairement à la liberté et à l'égalité, la fraternité ne serait pas de droit strict et relèverait essentiellement du sentiment et de la morale* »<sup>9</sup>. **Le même auteur précise** que ce principe « *implique aussi, par hypothèse, l'exercice de la tolérance, la bienveillance pour autrui, l'aide et la sollicitude à l'égard de l'étranger (celui-ci fût-il en situation irrégulière...), le respect de l'autre...* Tandis que la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 évoque davantage « l'esprit de fraternité ». Ainsi, selon l'article 1<sup>er</sup> « *tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.... Et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.* »

## 2. Garantir le libre exercice des cultes

**Deuxième thème : le projet de loi entend réformer la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905**, loi centenaire qui, certes, a fait l'objet de quelques modifications mais le plus souvent à la marge, pour des raisons techniques. C'est à dire en réalité assez peu au regard de sa longévité. Remarquable longévité au regard du rythme accéléré des modifications législatives actuelles. Et là, l'objectif du législateur est bien de **faire entrer les musulmans dans un cadre légal, et plus précisément celui de la loi du 9 décembre 1905** alors que celle-ci a été élaborée sans prise en compte de cette réalité de l'islam peu présente à l'époque au sein de la société française. La tâche n'est pas simple. Faut-il rappeler que l'Eglise catholique avait refusé de constituer les associations cultuelles telles que prévues par la loi du 9 décembre 1905, ce qui donna lieu à un correctif sous la forme de la loi toujours en vigueur du 2 janvier 1907 sur l'exercice public du culte. Celui-ci pouvant être assumé non pas seulement dans le cadre des associations cultuelles mises en place par la loi du 9 décembre 1905 mais également dans le cadre d'une association loi 1901 ou sur initiatives individuelles dans le cadre de la loi sur la liberté de réunion de 1881. C'est dans ce dernier cadre que le culte catholique s'exerce toujours aujourd'hui, un accord entre le gouvernement français et le Saint Siège en 1923/1924 ayant par ailleurs permis la création des associations

<sup>5</sup> Sur ce sujet voir aussi Hardel Anne-Violaine, « [Signes religieux et ordre public](#) », éditions du Cerf, 2018, 243 pages

<sup>6</sup> Rapport de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, p.94

<sup>7</sup> Rapport de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, p.102

<sup>8</sup> DC n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018

<sup>9</sup> Michel Borgetto « Le principe de Fraternité : comment traduire la décision du Conseil Constitutionnel ? » consulté le 10 avril 2021 sur <https://blog.leclubdesjuristes.com/principe-de-fraternite-comment-traduire-la-decision-du-conseil-constitutionnel/>

diocésaines ayant pour objet de subvenir aux frais et à l'entretien du culte catholique. Avec cette spécificité, les associations diocésaines n'en n'ont pas moins rejoint la famille des associations culturelles de la loi de 1905. Les musulmans ont plutôt fait le choix de recourir à des associations loi 1901. Le but du projet de loi consiste à les amener plus massivement à choisir l'association culturelle de la loi du 9 décembre 1905 en mettant en exergue les avantages fiscaux qui y sont attachés, mais **en renforçant significativement les contrôles notamment en dotant le préfet de pouvoirs administratifs renforcés** : contrôle de la qualité culturelle tous les 5 ans, fermeture des lieux de culte, injonction de mise en conformité des statuts, réquisition pour la production de divers documents, en particulier les comptes annuels etc...

**Ces dispositions concerneront bien sûr tous les cultes. Est-ce vraiment conforme à l'esprit de la loi de 1905 ? Loi de libertés qui s'inscrit dans le prolongement des grandes lois libérales du XXème siècle.** Aristide Briand, cheville ouvrière de la loi de 1905, s'exprimait en ces termes à son sujet : « *Toutes les fois que l'intérêt de l'ordre public ne pourra être légitimement invoqué, dans le silence des textes ou le doute sur leur exacte application, c'est la solution libérale qui sera la plus conforme* »<sup>10</sup>. Il ne faut donc pas se méprendre sur l'envergure de la réforme. D'ailleurs, le Conseil d'Etat dans son avis du 4 décembre 2020 l'affirme de cette manière que le « *projet de loi modifie de façon substantielle, en leur imposant des obligations nouvelles, le régime des associations culturelles. Il modernise les dispositions de cette même loi relatives à la police des cultes, crée une mesure de fermeture temporaire des lieux de culte, et aggrave les sanctions applicables. Il étend enfin aux associations à objet mixte, dans le cadre de la loi du 2 janvier 1907, l'essentiel des obligations anciennes et nouvelles incombant aux associations culturelles, sans leur en conférer les avantages. Le Conseil d'Etat observe que le projet de loi alourdit les contraintes pesant sur les associations culturelles et modifie l'équilibre opéré en 1905 par le législateur entre le principe de la liberté de constitution de ces associations et leur nécessaire encadrement du fait qu'elles bénéficient d'avantages publics.* ». **Les croyants, quelle que soit leur confession, vont-ils pouvoir vraiment librement s'organiser ?** Tout dépendra aussi de la manière d'appliquer la loi mais son potentiel de contrôle est élevé.

### 3. En conclusion

**Ce projet de loi est empreint de suspicion à l'égard des corps intermédiaires que sont la famille, les associations et les confessions religieuses...** Donc méfiance toujours à l'œuvre dans notre inconscient collectif depuis la Révolution française... Mais où est la fraternité à vivre au jour le jour si indispensable à la cohésion sociale au-delà des principes énoncés dans ce projet de loi ?

Nous pouvons aussi nous étonner qu'un projet de loi si important pour la vie en société fasse l'objet d'une **adoption en procédure accélérée avec un seul passage devant l'Assemblée nationale, et un seul passage devant le Sénat, et un temps de parole programmé.** Limitant ainsi le temps du débat public, pourtant si important sur ces problématiques. Au moment de la publication de cet article, le texte n'est pas encore connu dans sa forme définitive, puisque les débats vont se poursuivre devant la commission mixte paritaire, faute d'accord sur un même texte entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Et à l'occasion de la conclusion de vote, un sénateur a déclaré : « *Il y a cinq ans, j'étais maire d'une commune de 5 000 habitants de Haute-Savoie. Nous avons fait fermer, grâce à l'intervention de Bernard Cazeneuve, une école coranique et une mosquée. J'ai été menacé de mort et placé sous protection pendant un an. J'ai ainsi éprouvé et ressenti les conséquences du séparatisme et des dérives sectaires. Aussi, monsieur le ministre, ai-je considéré votre texte d'un très bon œil.* » puis il conclut : « *En commission des lois, les rapporteurs ont cherché à **conserver un équilibre qui protège la liberté de culte, mais, déjà, je sentais poindre un risque de dérive.** Pendant ces quinze jours de séances sont apparues des horreurs juridiques issues de dérives médiatique ... En conscience, je ne voterai pas ce texte* » tandis qu'un autre

---

<sup>10</sup> [Aristide Briand, Rapport devant la Chambre des députés, 4 mars 1905, doc. n° 2302, p. 185 ; préface introductive, p. IX.](#)

déclare à propos de ce texte « *Il a fait l'objet d'une législation par surenchère, qui a conduit à l'adoption de mesures clairement inconstitutionnelles* »<sup>11</sup>.

Anne-Violaine Hardel

[En savoir plus](#)

---

<sup>11</sup> Consulté le 17 avril 2021 sur [http://www.senat.fr/cra/s20210412/s20210412\\_1.html#par\\_812](http://www.senat.fr/cra/s20210412/s20210412_1.html#par_812)