

## Projet de loi confortant les principes républicains *Document de travail – Propositions du Cercle Orion*

Le Cercle Orion défend les valeurs républicaines et le principe de laïcité en France. Par ce document, nous entendons proposer des pistes de réflexion et d'amendements au projet de loi confortant les principes républicains. Notre ambition est précisément de « nommer les choses » pour reprendre Camus, de nourrir et d'amender le projet de loi en « [explicitant] davantage l'inspiration politique du texte », faisant suite aux recommandations du Conseil d'État.

En ce sens, nous proposons de donner une définition de la laïcité dans la Constitution, afin de garantir la capacité d'action de la loi et de l'État face aux menaces qui pèsent sur l'application de ce principe en France. Nous déclinons alors nos propositions pour le projet de loi en cinq axes :

- Mise en place d'une définition constitutionnelle de la laïcité
- Association des élus locaux à la lutte contre l'islamisme radical
- Garantie de la neutralité du service public par la formation et le contrôle
- Renforcement de l'imperméabilité des espaces carcéraux aux menaces de radicalisation islamique
- Lutte contre le port du voile dans les services publics, représentants de l'État et de la laïcité

### **Proposition 1 : Pour une constitutionnalisation de la laïcité**

#### **Constats :**

- Pour Montesquieu, « on ne peut légiférer que d'une main tremblante » : c'est encore davantage le cas lorsque l'on vise une réforme constitutionnelle. Le projet de loi nous donne l'occasion de modifier la Constitution, afin d'assurer le respect le plus absolu de la laïcité.
- L'intérêt est d'abord de s'accorder sur une définition de la laïcité, consacrée par le texte suprême. Aujourd'hui, les définitions de la laïcité varient, occultant de son sens cette idée pourtant essentielle. Nous voulons mettre fin à « l'adjectivisation du débat sur la laïcité » : la laïcité est une notion absolue et intangible qui se passe de tout qualificatif, et se suffit à elle-même. On ne peut pas tolérer de laïcité douce, ni accepter de dénoncer les dérives d'une laïcité radicalisée. La laïcité en France se distingue par la combinaison de deux piliers : la défense de la liberté religieuse et la protection des croyants et non-croyants par l'État, et la neutralité de l'espace public, sous la forme d'une discrétion religieuse, bien que le second ne soit pas nommé *de facto* dans notre corpus juridique.
- Nous devons considérer la laïcité comme la première des libertés et des protections que l'État garantit à chacun de ses citoyens. La liberté de conscience, mais aussi de protection de ceux qui ne croient pas, et l'égalité de chacun devant la République. Attachés à une République émancipatrice, à la primauté sur quelque communauté du citoyen abstrait, « la laïcité est la pierre angulaire du pacte républicain ».
- Cela permet en outre de montrer qu'il existe une volonté politique suffisante permettant de modifier la Constitution, tant l'impérialité de l'enjeu nous commande.

#### **Propositions :**

- Cette réforme revêt un intérêt juridique. Bien que l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution explicite : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.* », la symbolique d'une telle disposition n'est en rien confortée par une définition susceptible de contrôle juridictionnel. Certaines dispositions visent à préserver la laïcité. Par exemple, l'article 1 de la loi du 11 octobre 2010 dispose que « Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage. ». Le statut des fonctionnaires de 1983 précise en son article 25 que « Le fonctionnaire

exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité ». Ce sont encore d'autres textes qui consacrent la laïcité, sans présenter de caractère contraignant. Mais la consécration juridique de ce principe en sortirait renforcée.

- La constitutionnalisation du titre Ier de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État paraît une réforme ambitieuse, propre à répondre aux objectifs fixés.
- Nous proposons donc d'ajouter la définition suivante de la laïcité à la Constitution :

*"La laïcité est un principe fondamental qui sépare strictement l'État des cultes dans le respect du pluralisme. La laïcité défend autant la liberté de croire ou de ne pas croire, que la neutralité de l'expression de cette liberté dans l'espace public."*

## **Proposition 2 : Associer les élus locaux à la lutte contre l'islamisme radical**

### **Constats :**

- Les collectivités territoriales, à toutes les échelles, doivent être au cœur de la lutte contre le totalitarisme islamiste et doivent figurer en première ligne avec les services déconcentrés de l'État, et en particulier les préfets. À ce titre, nous considérons qu'il appartient au législateur de renforcer le rôle des collectivités locales : il s'agit de conférer un certain nombre de prérogatives aux élus locaux, sur qui pèseront en conséquence des responsabilités importantes. En ce sens, la lutte contre ce mal leur doit être chevillée au corps.
- Deux dispositions du texte en l'état actuel laissent penser aux représentants des collectivités (l'AMF en premier lieu), et au Conseil national d'évaluation des normes que l'ambition de l'exécutif est de défier les collectivités, et de « stigmatiser les administrations publiques locales » ; il s'agit d'abord de l'article 2, et de l'article X qui « ouvre la possibilité pour les préfets en cas de non-exécution d'une décision de justice visant à mettre fin à une atteinte à la neutralité des services publics de procéder d'office à son exécution en lieu et place de l'autorité locale compétente ».
- Nous pensons que le déséquilibre manifeste prôné par le texte entre les compétences et le contrôle qui pèse sur les élus dénature le lien construit entre l'État, ses services, et les collectivités depuis les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983. Plutôt que de « jeter le discrédit sur les élus de la République (Johanna Rolland, maire de Nantes, présidente de France urbaine), nous souhaitons créditer les élus locaux de la confiance de l'État dans la lutte menée conjointement contre les séparatismes.
- Nous soutenons d'abord la portée de l'article 2 qui « vise à renforcer l'efficacité du contrôle juridictionnel des actes des collectivités territoriales qui porteraient gravement atteinte au principe de neutralité du service public », en permettant au préfet de déférer de tels actes au tribunal administratif, conformément au contrôle à l'œuvre actuellement en matière de liberté publique individuelle. Cette disposition nous semble efficace, proportionnée, et cohérente au sens que le législateur a souhaité conférer à la décentralisation. Nous avons pris bonne note de l'avis rendu par le Conseil d'État et rejetant le projet initial, semblant rétablir un contrôle a priori des actes des collectivités par le préfet.
- Une telle disposition nous semble toutefois lacunaire, en ce qu'elle occulte le rôle que les maires peuvent jouer autant que les moyens à leur conférer pour mener cette lutte.

### **Propositions :**

- Plusieurs pistes nous paraissent envisageables à ce titre :
  - Le préfet est aujourd'hui compétent pour attribuer un permis de construire pour la construction d'un lieu de culte. Il apparaît étonnant que le maire soit privé de cette prérogative. Une réforme du Code de l'urbanisme pourrait conférer au maire le même régime dans l'attribution d'un permis de construire concernant les lieux de culte, avec éventuellement, un avis du préfet.
  - Aussi, seuls le préfet et le Procureur de la République disposent aujourd'hui d'un accès aux bases d'information relatives à la présence de personnes radicalisées sur le territoire. Le maire en est complètement occulté, comme s'il devenait une autorité reléguée. Or, les maires ne peuvent accomplir leur rôle au côté des services de l'État sans avoir accès à de telles informations. Il faut ainsi garantir aux maires l'accès à de telles bases.

- Nous proposons de revoir les conditions d'attribution de la mise à disposition d'une association culturelle d'un local communal. Aujourd'hui, l'article L.2144-3 du CGCT distingue entre les locaux appartenant au domaine public communal, et ceux appartenant au domaine privé de la commune.
- Il paraît en outre judicieux de codifier la portée de l'arrêt Commune de Valbonne rendu par le Conseil d'État le 7 mars 2019 précisant qu'une commune ne peut décider qu'un local communal sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte et constituera ainsi un édifice culturel.
- Aussi, l'article L.2144-3 du CGCT prévoit : « Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public » ; il est nécessaire de modifier cet article de telle sorte que le maire soit lié par des critères précis, susceptibles de contrôle juridictionnel, que présenterait le législateur, ou que le législateur renverrait au pouvoir réglementaire afin qu'il en fixe les conditions.
- Enfin, nous pensons qu'il peut être envisagé de sanctionner ou punir les élus locaux qui compromettraient leur mission au profit de causes et d'individus prônant le totalitarisme islamiste. La République ne saurait tolérer de telles trahisons et destructions de son intérieur. Ce phénomène est présent et gangrène notre combat en affaiblissant la République. Outre la mobilisation intensive requise de la part des préfets, il doit être possible de déterminer des sanctions pénales délictuelles à l'encontre de ces élus. Responsable depuis la loi du 4 janvier 1993, le maire doit pouvoir être puni par les juridictions pénales de telles dérives. Ainsi, le maire peut d'ores et déjà être engagé lors de l'exercice de ses pouvoirs de police, ou à cause de manquements à la probité. Dans le cadre cette obligation de probité qu'il incombe au magistrat communal, une révision du Code pénal permettrait de viser directement les dérives séparatistes et clientélistes, et d'engager leur responsabilité pénale. Outre des sanctions pénales, telle une peine d'emprisonnement, et une amende, le législateur pourrait envisager leur inéligibilité.

### **Proposition 3 : Garantir la neutralité du service public : former et contrôler les agents publics**

#### **Constats :**

- L'article 25 du statut des fonctionnaires de 1983 dispose : « Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. ».
- D'après le sondage conduit par Ipsos du 26 novembre au 3 décembre 2020 auprès de 1001 agents de la fonction publique, et ayant pour objectif de servir de base à la feuille de route alors préparée par Amélie de Montchalin et Marlène Schiappa nous notons notamment que :
  - 31% des agents ont été confrontés à une atteinte à la neutralité du service public
  - 39% ne se sentent pas protégés par leur hiérarchie
  - 50% des atteintes provoquées par des usagers ; 19% provoquées par des agents
- Alors que la neutralité du service public est un PGD reconnu par le Conseil d'État, il semble bafoué dans le fonctionnement quotidien des services publics : les agents se plaignent qu'il n'est pas respecté par les usagers, alors que, plus inquiétant, certains déplorent que les agents eux-mêmes y renoncent.
- Le livre "Inch'allah : l'islamisation à visage découvert", des journalistes Davet et Lhomme, pointent les entorses régulières au principe de neutralité dans les services publics. Les agents soucieux de la neutralité du service public se retrouvent démunis par le manque de soutien hiérarchique et par le manque de clarté de la règle (cf. affaire Baby-Loup).

#### **Propositions :**

- Nous proposons en ce sens de former les agents publics (notamment les fonctionnaires et les contractuels en CDI) au respect de la neutralité du service public. Cette proposition se décline en quatre sous-points :
  - La création d'un "Module laïcité" à valider obligatoirement dans les écoles de toutes les fonctions publiques (État comme collectivités), et sous forme de stage obligatoire pour les contractuels de longue durée. Ce module aurait pour objectif de faire connaître les règles de la laïcité dans le service public et de donner des exemples concrets d'application.

- L'effort de formation doit se concentrer, au départ, sur les postes hiérarchiques clés, c'est-à-dire les managers de terrain (chefs de service, supérieurs hiérarchiques des entreprises publiques etc.).
- Il est essentiel de conférer à ces supérieurs hiérarchiques le pouvoir de donner des sanctions disciplinaires rapides et dissuasives aux contrevenants, pouvant aller jusqu'au renvoi. C'est en leur donnant les outils qu'ils pourront imposer leur autorité dans ce domaine.
- L'effort de formation doit être mis également sur les services publics où il est de notoriété publique que le principe de neutralité publique n'est pas respecté (ex : RATP).
- Nous suggérons de plus de créer des "Inspecteurs de la laïcité" : agents préfectoraux, ils sont les garants de la bonne application de la laïcité dans l'ensemble des services publics centraux ou décentralisés, avec un double objectif :
  - Contrôler la bonne application des lois de laïcité et de neutralité du service public central ou des collectivités par des contrôles impromptus. En cas de manquement, la justice administrative pourra être saisie.
  - Pouvoir être sollicité par n'importe quel agent du service public pour solliciter un contrôle ou un conseil.
  - Nous proposons d'ailleurs de rendre la création d'un inspecteur de la laïcité obligatoire pour les entreprises publiques de taille importante.

#### **Proposition 4 : Renforcer l'imperméabilité des prisons aux menaces de radicalisation islamique**

##### **Constats :**

- Les lieux de privation de liberté sont vus par certains auteurs comme une école de formation et de sensibilisation au terrorisme.
- Comme le montrent rapports et témoignages, l'endoctrinement ou la pression coercitive exercés par des détenus islamistes radicaux leur permet de toucher d'autres détenus plus fragiles psychologiquement. Le projet de loi n'évoque pas les conditions de détention.
- Pour lutter contre cela, des Quartiers de Prise en charge de la Radicalisation (QPR) ont été créés en 2015.
- La contrôleuse des prisons, dans un rapport du 10 juin 2020, pointe le manque de formation des surveillants pénitentiaires à ce sujet.
- Les conditions de détention doivent évoluer afin que l'on puisse mieux surveiller le parcours de détenus.

##### **Propositions :**

- Nous proposons d'adapter les QPR à toutes les prisons de France : un individu soupçonné de radicalisation et exerçant une influence sur ses codétenus doit voir s'appliquer à lui des mesures d'isolement et des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à l'aggravation de sa peine et la suppression de toute remises de peine.
- Nous notons l'impératif de formation des surveillants pénitentiaires : la plupart des surveillants ont été formés avant la propagation de l'islamisme radical. Il est nécessaire de former spécifiquement à cet enjeu les nouveaux agents aussi bien que les agents déjà en poste. Chaque surveillant de prison devra avoir, au cours de sa formation, fait un stage en PQR.
- Nous soutenons qu'il faut conserver une définition englobante de la radicalisation : une définition trop précise serait trop clivante ou trop peu étendue, ce qui viendrait nuire au débat public par des polémiques inutiles. Il est nécessaire de faire confiance aux personnels au contact de ces publics pour détecter les formes de radicalisation.

#### **Proposition 5 : Interdire le port du voile dans l'espace du service public**

##### **Constats :**

- Le sujet du port du voile est au cœur des fractures de la société française relatives à la question de l'islam et de la laïcité dans l'espace public depuis plusieurs décennies. On le retrouve au cœur de plusieurs affaires et polémiques depuis les années 1980, notamment l'affaire du voile à Creil en 1989, la loi relative au port du voile à l'école en 2004, et plus récemment l'affaire de la mère voilée impliquant Julien Odoul, conseiller régional RN en Bourgogne-Franche-Comté, en 2019.

- Le maintien de la cohésion nationale ne doit pas prendre le pas sur la nécessité de trancher sur la question du port du voile dans l'espace et dans la fonction publique. Ce sujet est en outre au cœur de notre proposition 3 relative au maintien de la neutralité du service public.

### **Propositions :**

- Nous considérons que la lutte contre le port du voile dans l'espace du service public est essentielle et doit être entreprise dans des conditions répondant au principe de proportionnalité. Nous proposons à cet effet d'opérer une distinction dans la proposition de loi entre d'un côté entreprises du secteur privé, et d'un autre l'espace public.
- Afin de permettre aux entreprises du secteur privé de maintenir, si elles le souhaitent, une politique interne se prévalant des principes de laïcité, les entreprises doivent être aujourd'hui en mesure d'interdire le port du voile en leur sein, et de l'inscrire dans ses règles, pourvu que cela respecte une exigence de proportionnalité. Cette proposition fait notamment écho à une actualité riche qui va dans ce sens :
  - L'affaire de la crèche Baby Loup en 2013 avait notamment mis à jour l'appréhension du public et des entreprises à l'égard de ce sujet, et le manque législatif.
  - Faisant suite aux nombreuses jurisprudences à ce sujet, la Cour de Cassation, réunie en assemblée plénière a d'ailleurs reconnu aux dirigeants d'entreprises le droit de pouvoir interdire dans son entreprise le port du voile, dans la limite de la proportionnalité.
- Dans l'espace public, le maintien de la neutralité du service public que nous avons définie en proposition 3 est une valeur essentielle que nous souhaitons préserver et renforcer. A cet effet, nous proposons d'intégrer à la loi une définition de l'espace du service public comme l'ensemble des espaces et lieux publics, incluant les mairies, enceintes sportives et culturelles, et tout lieu d'exercice public où s'exerce une fonction du service public. Cette définition doit en outre s'appliquer à l'ensemble des individus œuvrant pour le service public ou intervenant dans l'espace de ce dernier. Ces individus, qu'ils soient fonctionnaires, bénévoles ou employés contractuels doivent respecter cette neutralité du service public.
- En ce sens, nous proposons que soit inclus dans le principe de neutralité du service public l'interdiction de port de signes religieux visibles, incluant à ce titre le port du voile. Comme pour les fonctionnaires, cette interdiction s'étendrait ainsi à tous les collaborateurs du service public, les bénévoles, les représentants d'associations œuvrant dans le cadre du service public et les accompagnateurs qui agissent notamment dans le cadre de l'éducation nationale et plus particulièrement lors des sorties scolaires. En ce sens, l'espace du service public ne souffrirait d'aucune exception quant au principe de neutralité qui devra s'appliquer inconditionnellement à tous les représentants du service public au titre de leur fonction professionnelle ou bénévole dans un objectif de concorde nationale et de cohérence d'ensemble.

### **Nous contacter :**

#### ***Alexandre Mancino***

Président et Fondateur

[alexandre.mancino@sciencespo.fr](mailto:alexandre.mancino@sciencespo.fr)

#### ***Léo Gastaldi***

Conseiller spécial en charge des questions stratégiques & Directeur du Comité Identité

[leo.gastaldi@essec.edu](mailto:leo.gastaldi@essec.edu)