

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi
4 mars 2015
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 49

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

- Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à étendre l'obligation de neutralité à certaines personnes ou structures privées accueillant des mineurs et à assurer le respect du principe de laïcité (n° 61) (M. Alain Tourret, rapporteur)..... 2
- Examen de la proposition de loi de M. Jacques Krabal et plusieurs de ses collègues visant à assouplir le mécanisme dit du « droit d'option départemental » (n° 2520) (M. Jacques Krabal, rapporteur) 16
- Examen de la proposition de loi de M. Joël Giraud et plusieurs de ses collègues relative aux connaissances linguistiques des candidats francophones à la naturalisation (n° 2521) (M. Jacques Krabal, rapporteur)..... 22
- Informations relatives à la Commission..... 30

**Présidence
de M. Dominique
Raimbourg,
Vice-président**



La séance est ouverte à 9 heures 30.

Présidence de M. Dominique Raimbourg, vice-président.

La Commission procède à l'examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à étendre l'obligation de neutralité à certaines personnes ou structures privées accueillant des mineurs et à assurer le respect du principe de laïcité (n° 61) (M. Alain Tourret, rapporteur).

M. Alain Tourret, rapporteur. Monsieur le président, mes chers collègues, la présente proposition de loi a été déposée au Sénat le 25 octobre 2011 par Mme Françoise Laborde et les membres du groupe RDSE. Elle a été adoptée en première lecture par le Sénat le 17 janvier 2012 après avoir été profondément remaniée par la commission des Lois, à l'initiative de son rapporteur, M. Alain Richard.

Elle s'inscrit dans le contexte de la complexe affaire de la crèche « Baby Loup » dont je crois utile de rappeler ici, à grands traits, le déroulement.

En 2008, une salariée de cette crèche associative située dans le département des Yvelines est licenciée pour faute grave, en raison de son refus d'ôter son voile islamique sur son lieu de travail. La salariée conteste son licenciement.

Le 13 décembre 2010, le conseil de prud'hommes déboute la salariée. Il juge que la crèche assurait « une activité de service public », compte tenu notamment de son financement très largement public – à hauteur de 80 % environ.

Le 27 octobre 2011, la cour d'appel de Versailles confirme le jugement prud'homal. L'arrêt vise l'article L. 1121-1 du code du travail selon lequel « nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché ». La cour d'appel relève qu'en l'espèce les restrictions à la liberté d'expression confessionnelle sont prévues dans les statuts et que les enfants accueillis « n'ont pas à être confrontés à des manifestations ostentatoires d'appartenance religieuse ».

Le 19 mars 2013, la chambre sociale de la Cour de cassation, analysant le licenciement comme une sanction discriminatoire, casse l'arrêt de la cour d'appel de Versailles. Elle souligne que l'association ne gérait pas un service public et considère que la clause de laïcité et de neutralité prévue par les statuts était trop générale et trop floue pour tenir en échec l'exercice de la liberté religieuse. En revanche, le même jour, dans un arrêt *CPAM*, elle juge que le principe de neutralité est applicable à l'ensemble des agents des services publics, y compris lorsque ces derniers sont assurés par des organismes de droit privé.

L'affaire de la crèche « Baby Loup » est, quant à elle, renvoyée devant la cour d'appel de Paris. Le 27 novembre 2013, celle-ci, résistant à la Cour de cassation, confirme à son tour le jugement prud'homal, en se fondant notamment – dans un considérant de principe – sur la notion d'« entreprise de conviction », qu'elle utilise pour qualifier la crèche concernée.

Enfin, le 25 juin 2014, l'assemblée plénière de la Cour de cassation rejette le pourvoi formé contre l'arrêt de la cour d'appel de Paris. Elle ne retient pas la qualification

d'« entreprise de conviction », mais se fonde sur les dispositions du règlement intérieur de la crèche, restreignant la liberté de manifester sa religion, en raison de la nature des tâches accomplies par les salariés.

Il aura donc fallu attendre au total quatre années de procédure judiciaire et un arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation pour mettre fin à l'affaire « Baby Loup » – à tout le moins pour ce qui relève des voies de recours internes, puisque la salariée a annoncé son intention de saisir la Cour européenne des droits de l'homme.

Les multiples rebondissements qu'a connus cette procédure judiciaire montrent que l'état du droit, s'agissant de l'application de la neutralité dans les structures d'accueil de la petite enfance à statut privé, est particulièrement incertain. Il convient de relever que l'arrêt de l'assemblée plénière du 25 juin 2014 ne saurait s'analyser comme un arrêt de principe : il s'agit bien plutôt d'un arrêt d'espèce, qui se fonde sur les obligations particulières posées par le règlement intérieur de la crèche. Pour toutes ces raisons, il apparaît nécessaire d'apporter de la sécurité juridique à cette matière. Telle est l'ambition de la présente proposition de loi, qui vise à étendre l'obligation de neutralité religieuse au personnel d'un certain nombre de structures d'accueil de mineurs à statut privé – tout en préservant, comme vous le verrez, la spécificité des structures dites « à caractère propre », c'est-à-dire à caractère religieux. Il s'agit de soumettre ces structures, dès lors qu'elles bénéficient d'un financement public, à une obligation de neutralité, et donc de les mettre à l'abri des risques de dérives ou de pressions de type communautariste.

Il convient de noter que ce texte a été adopté par le Sénat alors que la Cour de cassation n'avait encore rendu ni son premier arrêt dans l'affaire « Baby Loup », ni son arrêt *CPAM*. Même si le travail effectué par la commission des Lois du Sénat a été, grâce à l'intelligence du sénateur Alain Richard, de grande qualité, je crois que nous avons aujourd'hui le recul suffisant pour apporter un certain nombre d'améliorations au texte qui nous vient de la Haute Assemblée.

Le groupe RRDP vous propose donc aujourd'hui de reprendre ce texte, qui comporte trois articles.

L'article 1^{er} a pour objet d'étendre le principe de neutralité, sous certaines conditions, aux établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, c'est-à-dire aux crèches et aux haltes garderies. De façon nouvelle, ce dispositif distingue trois situations possibles : les établissements et services accueillant des enfants de moins de six ans qui bénéficient d'une aide financière publique sont soumis à une obligation de neutralité en matière religieuse ; les établissements et services qui ne bénéficient pas d'une aide financière publique ne sont pas soumis à cette obligation mais peuvent, s'ils le souhaitent, apporter dans le règlement intérieur des restrictions à la liberté d'expression religieuse de leurs salariés qui sont au contact d'enfants ; les établissements et services qui se prévalent d'un caractère propre ne sont, par définition, pas soumis à une obligation de neutralité. Toutefois, lorsqu'ils bénéficient d'une aide financière publique, ces derniers doivent accueillir tous les enfants, sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances de leurs représentants légaux ; leurs activités doivent assurer le respect de la liberté de conscience des enfants, ce qui paraît vraiment crucial pour des enfants de moins de six ans.

S'agissant de cet article 1^{er}, je vous proposerai un certain nombre d'amendements, après en avoir discuté avec le Gouvernement ainsi qu'avec notre collègue Philippe Doucet. Ils viseront notamment à préciser la notion d'« aide financière publique » et à exclure du champ

de la loi, par cohérence avec la proposition de suppression de l'article 3, les crèches dites « familiales » dont le fonctionnement s'apparente beaucoup plus au dispositif des assistants maternels.

Après l'article 1^{er}, je vous proposerai plusieurs amendements de coordination dans différents codes.

L'article 2 vise à étendre l'obligation de neutralité aux établissements et services accueillant des mineurs hors du domicile parental et protégés dans le cadre du chapitre VII du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles. Le texte vise ici au premier chef les centres de vacances et de loisirs. Le but poursuivi est, comme à l'article 1^{er}, de garantir la sécurité juridique de ces établissements au regard du principe de neutralité. Il insère, au sein du code de la santé publique, un nouvel article L. 227-1-1. Transposant la solution retenue à l'article 1^{er}, il distingue trois situations possibles : les établissements et services sont soumis à une obligation de neutralité en matière religieuse dès lors qu'ils bénéficient d'une aide financière publique ; les établissements et services ne bénéficiant pas d'une aide financière publique peuvent apporter certaines restrictions à la liberté d'expression religieuse de leurs salariés au contact des mineurs, sur le fondement de l'article L. 1121-1 du code du travail, ces restrictions devant figurer dans le règlement intérieur ou, à défaut, dans une note de service ; les établissements et services se prévalant d'un caractère propre porté à la connaissance du public intéressé, c'est-à-dire ceux qui mettent en avant un caractère religieux, ne sont pas soumis à une obligation de neutralité mais, lorsqu'ils bénéficient d'une aide financière publique, ils sont tenus d'accueillir tous les mineurs, sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances et leurs activités doivent par ailleurs garantir le respect de la liberté de conscience des mineurs.

S'agissant de cet article 2, je vous proposerai, après une consultation fructueuse avec les collaborateurs du ministre de l'Intérieur, de faire figurer ces dispositions non pas dans un article L. 227-1-1, mais dans un article L. 227-4-1 du code de la santé publique. Cela permettra de viser clairement les centres de vacances et de loisirs, ce qui était bien l'intention du Sénat, sans englober d'autres secteurs, comme le secteur médico-social.

L'article 3 a pour objet d'étendre l'obligation de neutralité aux assistants maternels, dans le cadre de l'activité d'accueil d'enfants à leur domicile. Il crée, au sein du code de l'action sociale et des familles, un nouvel article L. 423-22-1 aux termes duquel l'assistant maternel est soumis à une obligation de neutralité en matière religieuse dans le cours de son activité d'accueil d'enfants, sauf si une stipulation contraire le prévoit dans le contrat qui le lie au particulier employeur.

J'émettrai un avis favorable à l'amendement de suppression de cet article déposé par notre collègue Philippe Doucet. Il me semble en effet que poser une interdiction de principe de toute expression de convictions religieuses au domicile de la personne, sauf stipulation expresse contraire dans le contrat, pourrait se révéler contraire à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon le premier, « nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». Quant au second, il dispose que « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique [...] la liberté de manifester sa religion ou sa conviction ». Il ne me paraît donc pas nécessaire de maintenir cet article 3 car une censure de la part soit du Conseil constitutionnel, soit de la Cour européenne des droits de l'homme serait hautement probable.

Au demeurant, en l'état du droit, un contrôle des conditions d'accueil – qui doivent garantir la sécurité, la santé et l'épanouissement des enfants accueillis – et une vérification des aptitudes éducatives de la personne sont déjà prévus au moment de la délivrance de l'agrément à l'assistant maternel par le président du conseil général.

J'ajouterai que, lorsque je l'ai auditionné, le rapporteur général de l'Observatoire de la laïcité s'est montré particulièrement réticent envers cet article, pour les raisons que je viens d'évoquer.

Compte tenu de ces différents éléments, et moyennant l'adoption d'un certain nombre d'amendements, je vous inviterai à adopter la présente proposition de loi, qui sera source de sécurité juridique et de protection pour les structures d'accueil de mineurs à statut privé bénéficiant de financements publics.

M. Philippe Doucet. La loi de 1905 est l'une des pépites de notre système institutionnel. Mais il n'existait pas beaucoup de crèches en 1905 ; et si cette loi demeure indépassable, il faut aussi en tirer les conséquences pour notre époque. Je regrette que ce soit un arrêt de la Cour de cassation qui ait dit le droit dans l'affaire « Baby Loup », plutôt que le législateur.

Cette proposition de loi donne un cadre juridique à l'ensemble des acteurs des crèches privées. Mais il faut souligner que même les crèches privées sont souvent financées pour plus de la moitié par de l'argent public. Il n'y a guère d'investisseurs qui choisissent de bâtir une crèche si la moitié au moins des places ne sont pas réservées par la collectivité locale – cela vaut même pour les crèches d'entreprise. Ces places sont d'ailleurs souvent attribuées par la commission municipale. Quant aux normes d'encadrement, elles s'appliquent de la même façon dans toutes les crèches, et les parents en sont tout à fait conscients. Les crèches privées exercent donc une sorte de service public délégué ; construire de telles structures d'accueil est un moyen permettant d'augmenter rapidement le nombre de places en crèche, dans un pays qui en manque encore cruellement.

Cette proposition de loi est donc bienvenue, puisqu'elle établit un équilibre permettant d'appliquer les principes de la grande loi de 1905 – j'invite d'ailleurs chacun à relire le rapport d'Aristide Briand sur cette loi. C'est l'un de nos grands rapports parlementaires.

L'article 3 me paraît aller au-delà de ce qui est souhaitable. Souvent, dans un quartier, il n'y a qu'une seule crèche ; en revanche, il y a presque toujours plusieurs assistantes maternelles. De plus, celles-ci exercent leur métier chez elles. On n'est plus dans le cadre d'un service public. J'ai donc déposé un amendement de suppression de cet article, qui m'a semblé attentatoire aux libertés, et qui présente un fort risque d'inconstitutionnalité.

Les crèches familiales, qui relèvent pour l'essentiel de la garde à domicile, avec une réunion des enfants une à deux matinées par semaine, me paraissent également devoir être exclues du dispositif.

Le groupe SRC soutiendra cette proposition de loi, sous réserve de la suppression de son article 3. Si nous avons agi plus tôt pour étendre cette obligation de neutralité, nous aurions évité beaucoup de polémiques. La laïcité est un principe qui nous permet de vivre ensemble, tranquillement, en respectant les convictions de chacun. La France d'aujourd'hui a besoin de cette sérénité.

M. Sergio Coronado. Monsieur le rapporteur, vous avez eu raison de rappeler le travail de fond mené par Alain Richard, rapporteur de cette proposition de loi au Sénat. Il a rationalisé ces dispositions, tout en respectant l'esprit du texte déposé par Mme Laborde.

Je commencerai par souligner un point oublié par notre rapporteur dans son rappel sans doute trop rapide de l'affaire « Baby Loup » : Mme Fatima Afif, la salariée licenciée, portait déjà le foulard islamique lors de son embauche en 1992. Le règlement intérieur qui a été à l'origine du feuilleton judiciaire n'a été adopté que bien plus tard, alors qu'elle se trouvait en congé de maternité. Il faut de surcroît souligner que cette affaire a été largement alimentée par les responsables politiques.

Je me méfie toujours des lois nées d'une seule affaire, quelque emblématique et quelque médiatique qu'elle soit. Celle-ci est restée très circonscrite.

Sur ces sujets, le législateur a procédé par petites touches, plutôt dans le respect de l'esprit libéral de la loi de 1905 et de ses défenseurs, parmi lesquels figuraient notamment Jean Jaurès et Aristide Briand. Mais nous avons peu à peu durci notre dispositif, d'abord avec la loi relative aux signes religieux à l'école, puis avec l'interdiction du voile intégral dans l'espace public. Ces deux lois peuvent apparaître légitimes. En revanche, la présente proposition de loi va plus loin puisqu'elle tend à s'imposer à des domiciles privés. Si l'on pousse jusqu'au bout le raisonnement de notre rapporteur, il vaudrait mieux à l'avenir créer des structures d'accueil de la petite enfance à caractère religieux pour échapper à la dureté de cette loi.

Je ne suis pas convaincu de l'intérêt de légiférer aujourd'hui sur ces questions. Sans que ce soit, sans doute, la volonté des auteurs de la proposition de loi, elle risque de stigmatiser davantage encore des populations qui le sont déjà souvent, dans l'espace public, mais aussi dans les médias et même parfois par des responsables politiques.

Le rapporteur de la proposition de loi au Sénat l'a précisé de façon extrêmement nette : les critères de service public ont été resserrés par la jurisprudence de manière assez claire – financement public, agrément... On peut avoir l'impression qu'on n'est pas loin, ici, du service public. Mais il est bien question d'activités d'intérêt social qui ne revêtent pas de caractère de service public : appliquer les critères du service public à des structures privées, même si elles accueillent des enfants de moins de six ans, ne me paraît pas opportun.

Monsieur le rapporteur, pourquoi n'avez-vous pas traité la question de l'aide sociale à l'enfance, où l'on peut rencontrer des situations similaires ?

Le groupe écologiste ne considère donc ni comme opportun, ni comme légitime de restreindre, à partir d'une seule affaire très médiatique, la liberté religieuse. Nous ne voterons donc pas ce texte, même si nous nous félicitons que semble se dessiner la suppression de l'article 3.

Mme Françoise Guégot. Ce texte comporte sans doute quelques faiblesses constitutionnelles, mais le pire serait de ne rien faire. Il est indispensable aujourd'hui de réaffirmer l'application du principe de laïcité, tout particulièrement lorsque cela concerne l'accueil de jeunes enfants. En marge de l'école maternelle, les communes mettent en place des structures d'accueil, dans lesquelles doit être interdit le port de signes religieux par des adultes qui participent à l'accompagnement éducatif de ces enfants. Je défends donc toutes les mesures allant en ce sens, car les Français ne comprendraient pas que nous ne fassions pas

bouger les lignes en la matière, et les objectifs poursuivis par cette proposition de loi me paraissent tout à fait légitimes.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Si cette proposition de loi s'inscrit dans un arsenal législatif indispensable, je regrette que nous n'ayons pas opté pour un projet de loi qui aborde de manière plus globale la problématique de l'accompagnement des enfants, des adolescents ou des jeunes adultes, jusqu'à l'université, en nous inspirant, par exemple, des recommandations de l'Observatoire de la laïcité, auquel j'appartiens.

Cette initiative vient compléter nos textes sur le port des signes religieux, du voile et de la burqa. Nous la saluons car il est essentiel de clairement définir le rôle des accompagnants éducatifs. Cela ne doit pas nous dispenser néanmoins, d'ici la fin de la législature, d'avoir le courage de légiférer globalement sur cette question.

M. Éric Ciotti. J'apporte à mon tour mon soutien à cette proposition de loi, qui rejoint d'ailleurs une proposition de loi que j'avais déposée en 2013, à la suite de l'affaire de la crèche « Baby Loup » à Chanteloup-les-Vignes, où une employée refusait d'ôter son voile. L'angle d'approche de cette proposition de loi soutenue par l'UMP était un peu différent, puisqu'il s'agissait d'autoriser l'inscription dans le règlement intérieur d'une entreprise de dispositions de nature à limiter le port de signes religieux. Le champ était donc plus large que celui de la seule petite enfance, mais nous nous inscrivons dans le même esprit et poursuivions des objectifs identiques à ceux défendus aujourd'hui par le rapporteur.

Je regrette que la majorité socialiste se soit à l'époque vigoureusement opposée à ce texte, qui tentait d'endiguer la montée des communautarismes, que l'on voit s'exprimer aujourd'hui avec une force redoublée. Je rappelle que la crèche « Baby Loup » a été contrainte, à la suite de pressions subies par Mme Baleato, de quitter Chanteloup-les-Vignes pour s'installer à Conflans-Sainte-Honorine, ce qui prouve la nécessité d'ériger des garde-fous face à la montée de ces communautarismes.

M. Patrick Mennucci. En dépit de la position de mon groupe, je suis opposé à cette proposition de loi.

M. Gilbert Collard. J'ai également déposé en 2013 une proposition de loi allant dans ce sens.

M. Pierre Lequiller. En tant que député des Yvelines, je peux témoigner du drame qu'a constitué l'affaire « Baby Loup » à Chanteloup-les-Vignes. Cette proposition de loi clarifie donc les choses de façon opportune pour mettre un terme à toute forme de sectarisme, et je voterai pour. Je regrette néanmoins que ces mesures n'aient pas fait l'objet d'un projet de loi embrassant la totalité des problèmes liés à la laïcité.

M. le rapporteur. Ce texte n'est pas un texte de circonstance. Il s'inscrit dans une stratégie des petits pas, en étendant l'obligation de neutralité aux personnes et aux structures qui bénéficient d'aides financières publiques.

Ne rien faire reviendrait à favoriser la montée des communautarismes : en tant que représentant d'un parti laïque, le parti radical, je ne puis l'admettre.

Le principe de laïcité, tel que nous le défendons, est un principe respectueux des convictions de chacun mais qui s'inscrit néanmoins dans une République garante de la

neutralité de l'espace public. Je ne veux heurter personne mais je veux rappeler les principes auxquels je tiens, qui sont ceux de la loi de 1905.

Nous aurions certes pu élaborer une grande loi sur la laïcité, et j'espère qu'elle verra le jour avant la fin du quinquennat, mais cela aurait nécessité beaucoup de travail. Par ailleurs, persuadés comme Edgar Faure que nous pouvons tous nous retrouver autour des grands principes de la laïcité dans le cadre de la vie publique, nous avons préféré limiter le champ d'application de ce texte, afin de lui donner toutes les chances d'être adopté à une large majorité et pour éviter que nous nous entredéchirions. Cette recherche du consensus traduit la volonté de faire progresser nos idées, en faisant front face au communautarisme.

C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas traité de l'aide sociale à l'enfance, préférant nous en tenir au cadre délimité par le Sénat lui-même – et je rends ici hommage à la qualité du travail accompli par le rapporteur Alain Richard. Quant à la question des assistants maternels, nous avons opté pour la sagesse devant une difficulté qui n'avait pas échappé à Alain Richard, lequel a fait le choix de renvoyer au contrat les dispositions concernant l'obligation de neutralité, en inscrivant à l'article 3 qu'« à défaut de stipulation contraire inscrite dans le contrat qui le lie au particulier employeur, l'assistant maternel est soumis à une obligation de neutralité en matière religieuse dans le cours de son activité d'accueil d'enfants ».

Nous avons songé dans un premier temps à adopter le texte conforme afin de ne pas retarder son entrée en vigueur, quitte à faire annuler ensuite l'article 3 par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité, mais la procédure était complexe, et nous avons préféré une solution moins risquée.

Les enfants de moins de six ans ont le droit d'être protégés contre toute tentative communautariste, ils ont le droit à bénéficier du principe de neutralité que garantit la République. Nous souhaitons donc que soient adoptés les deux premiers articles de ce texte : ils seront deux nouvelles pierres apportées à l'édifice de la laïcité.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} (art. L. 2324-1 du code de la santé publique) : *Obligation de neutralité des crèches et des haltes garderies*

La Commission est saisie d'un amendement de suppression CL2 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Ayant déposé des amendements de suppression sur les trois articles de cette proposition de loi, je les défendrai ici de manière globale.

La multiplication des propositions de loi – celle de Mme Laborde au Sénat, celles de M. Ciotti, puis de M. Collard à l'Assemblée nationale – témoigne bien du consensus qui va permettre l'adoption de ce texte. Je ne me rallie pas à cette unanimité et ce, pour des raisons que partage peut-être le Gouvernement, dont les sénateurs radicaux ont déploré l'absence au banc lors des débats, signe qu'il n'est sans doute guère convaincu de l'opportunité de légiférer.

En effet, ce texte ne lève pas toutes les ambiguïtés en matière de laïcité : ni les organisations scoutistes, ni les crèches religieuses, ni l'aide sociale à l'enfance – laquelle assure pourtant, dans certains endroits, 90 % de l'accueil de la petite enfance –, qui bénéficient

pourtant de financements publics ne sont concernés par votre texte : il est donc faux de prétendre qu'il garantit l'application du principe de neutralité dans toutes les structures percevant de l'argent public.

Par ailleurs, les dispositions de la présente proposition de loi ont pour objet d'étendre le principe de neutralité aux établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans lorsqu'ils bénéficient d'une aide financière publique. Or, selon l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Il ne me semble pas que les dispositions de votre proposition de loi s'inscrivent dans ce cadre. Les motifs qu'elle invoque ne sont à mes yeux ni pertinents ni suffisants. En effet, même si le but est de faire respecter les principes laïques et démocratiques de la République et d'empêcher des actes de provocation, de prosélytisme et de propagande, les personnes visées sont de simples citoyens : ils ne sont aucunement des représentants de l'État ; ils ne peuvent donc être soumis, en raison d'un statut officiel, à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses, *a fortiori* lorsqu'ils exercent à leur domicile. Il ne s'agit donc pas de la réglementation du port de symboles religieux dans des établissements publics, dans lesquels le respect de la neutralité à l'égard de croyances peut primer sur le libre exercice du droit de manifester sa religion.

Par ailleurs, l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales stipule que « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Ce faisant, il interdit de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables, ce qu'autorise au contraire votre texte. Une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

J'aimerais pour conclure demander à Marie-Jo Zimmermann quel courage il y a à légiférer dans le même sens depuis vingt ans, en s'en prenant toujours aux mêmes populations et aux mêmes pratiques religieuses. Je ne confonds pas pour ma part laïcité et laïcisme. C'est la raison pour laquelle je propose la suppression des trois articles de cette proposition de loi.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je ne pourrai pour ma part voter ni l'article 1^{er} ni son amendement de suppression.

L'amendement de suppression illustre les profondes contradictions auxquelles nous conduit le droit issu de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et de la Charte européenne des droits fondamentaux : nous sommes parvenus à un tel degré dans l'affirmation de la liberté individuelle qu'il ne nous est plus possible d'intégrer dans ce droit

l'exigence collective, pourtant si forte, que constitue le principe de laïcité. Or, de même que la citoyenneté dépasse les droits de l'homme, la laïcité dépasse le droit sacré à l'expression individuelle. Cet amendement est donc tout à fait inopportun, dans la mesure où il procède d'une pensée objectivement dangereuse.

M. Sergio Coronado. Européiste et libertaire, tant que vous y êtes !

Mme Marie-Françoise Bechtel. Si vous le souhaitez, mais je me garderai ici de toute idéologie. Je veux me borner à mettre en lumière la contradiction profonde qui affecte notre tradition juridique en matière de défense des droits fondamentaux et des grandes libertés publiques, au premier rang desquelles celles inscrites dans la grande loi de 1905, véritable charte de paix publique.

Si je ne peux donc voter cet amendement, je n'approuve pour autant ni la rédaction ni le fond de l'article 1^{er}. Je suis partagée sur le fond et pas complètement à l'aise, je l'avoue, avec ce qu'il faudrait faire. La loi aujourd'hui garantit suffisamment l'application du principe de laïcité dans nos institutions et dans nos services publics. Quant à l'espace public, la loi dite « anti-burqa » y a également apporté quelques garanties. Restent les interstices, ces structures à la marge du service public qui bénéficient, pour certaines, d'aides publiques. La meilleure solution ne serait-elle pas en la matière d'élargir la notion de service public et de spécifier que tout établissement accueillant la petite enfance entre dans le périmètre du service public ? Vous avez fait, monsieur le rapporteur, un autre choix, dont je crains qu'il ne garantisse ni la clarté de votre loi ni l'égalité de traitement, qui est pourtant un principe constitutionnel auquel elle ne saurait déroger. En voulant distinguer entre les situations, vous aboutissez, dans cet article 1^{er}, à certaines contradictions, que risque de censurer le Conseil constitutionnel.

M. Édouard Philippe. Je ne voterai pas l'amendement de suppression de l'article 1^{er}, mais je voudrais attirer votre attention sur le fait que, tel qu'il est rédigé, cet article pose néanmoins certains problèmes de principe mais également d'application. En effet, le champ d'application de cette loi peut se révéler aussi large qu'il y a d'établissements et de services susceptibles d'accueillir des enfants de moins de six ans. Nous sommes certes dans le code de la santé publique, mais un service de garderie au sein d'un centre commercial est-il concerné par ces mesures ? Et les associations proposant une aide aux devoirs ? Les maires subventionnent de nombreuses associations qui participent, d'une manière ou d'une autre, à l'accompagnement éducatif des enfants. Il s'agit de structures privées, confessionnelles ou non, dont il peut arriver que des membres affirment des convictions religieuses. Sont-elles visées par cette proposition de loi ? Sans être insensible aux objectifs poursuivis par l'article 1^{er}, je voudrais donc vous mettre en garde contre d'éventuels effets pervers.

M. Patrick Mennucci. Je voterai pour ma part l'amendement de M. Coronado. Ayant eu une grand-mère italienne qui, jusqu'à sa mort, a porté un fichu sur la tête, ce qui n'a jamais posé de problème à quiconque, j'ai le sentiment qu'en interdisant le port du voile aux employées des structures accueillant la petite enfance, nous nous exposons ensuite à des problèmes avec les utilisateurs du service public. Faudra-t-il interdire l'accès à l'hôpital aux femmes voilées ?

L'accumulation de mesures que nous mettons en place ne règle rien. Si l'on interdit aux employées des crèches de porter un foulard, ces crèches s'organiseront à domicile : Marseille sait à quoi s'en tenir en matière de crèches clandestines censées pallier le manque de places dans les structures d'accueil publiques.

Il me semble que cette proposition de loi est un texte d'opportunité, qui ne résout en rien la question de la laïcité. Je voterai donc contre.

M. le rapporteur. La laïcité n'a rien à voir avec le laïcisme ; en revanche, elle a affaire au communautarisme, et les communautaristes, je les laisse entre eux !

Je suis donc défavorable à cet amendement de suppression. Il est contraire à la finalité même de la proposition de loi, qui a été rédigée avec beaucoup de soin et de précaution afin d'éviter une censure du Conseil constitutionnel. L'exposé de M. Coronado ignore le fait que l'article 1^{er} retient un critère, celui du financement public, qui représente une garantie : dès lors que la condition de financement public est satisfaite, je ne vois pas en quoi il serait illégitime d'exiger le respect d'une obligation de neutralité en matière religieuse, sachant que les personnes morales de droit privé se prévalant d'un caractère religieux sont par ailleurs soumises à un régime distinct.

Renoncer à légiférer en la matière, ce serait, me semble-t-il, ouvrir la porte à toutes les dérives de type communautariste. Ce serait abandonner les obligations qui nous incombent, abandonner la loi de 1905, abandonner le principe de neutralité, l'un de ceux qui fondent la République, et, en tout état de cause, ouvrir la porte au communautarisme. On l'a bien vu dans l'affaire « Baby Loup » – qui, répétons-le, s'est terminée par un arrêt d'espèce, sans aucun principe, alors même qu'il s'agit d'un arrêt d'assemblée plénière ; voilà précisément pourquoi nous devons légiférer.

L'affichage d'un signe religieux par une confession encourage les autres confessions à se comporter de même, ce qui favorise le cloisonnement entre communautés, au détriment de l'unité républicaine sur laquelle je fonde pour ma part ma conception de la République. En outre, on s'expose ainsi au risque, fréquemment vérifié, d'instrumentalisation du port de ces signes et des vêtements religieux.

Enfin, la proposition de loi ne s'oppose pas au principe d'égalité puisque, précisément, elle n'opère aucune discrimination entre confessions.

Cela ne signifie pas que la rédaction de l'article 1^{er} ne soit pas susceptible d'améliorations : j'ai déposé des amendements à cette fin.

M. Patrick Mennucci. Le rapporteur pourrait-il nous dire précisément quelles sont, dans son esprit, les structures d'accueil de la petite enfance qui ne reçoivent pas de fonds publics ? Je ne vois que les crèches clandestines, et peut-être celles qui dépendent par exemple de l'évêché, encore que je n'en sois pas certain. Bref, de quoi parle-t-on ?

M. Philippe Doucet. La sérénité dans laquelle nous avons débuté cette discussion est en train de céder le pas au registre passionnel, comme le montre l'ambiance sonore sur laquelle le président a appelé notre attention. Je reconnais bien là le talent de mon ami Patrick Mennucci.

Reprenons sereinement et tranquillement. Il convient d'écarter le problème des crèches clandestines, car les difficultés de gestion propres à telle ou telle collectivité ne doivent pas entrer en ligne de compte lorsque nous définissons le cadre de la loi : elles appellent une forme de régulation qui n'est pas du même ordre que les questions de laïcité. Quant à l'hôpital, on ne s'est jusqu'à présent jamais préoccupé de la tenue vestimentaire des

personnes qui se présentent aux urgences, qu'elles portent un foulard ou des tongs ! Cette question-là aussi doit donc être évacuée.

Si l'on en revient au fond, ce n'est pas de laïcisme qu'il s'agit ici, monsieur Coronado, mais bien de laïcité. J'aime beaucoup l'expression que notre collègue Bechtel a employée pour qualifier la loi de 1905 : une « charte de paix publique ». Je le répète, le rapport Briand fait partie de nos grands rapports parlementaires. Je note au passage que Sergio Coronado approuve Jean Jaurès : on s'en souviendra ! Quoi qu'il en soit, qui pourrait croire que les débats passionnels qui nous opposent aujourd'hui sont conformes à l'esprit de cette charte ? Nous n'avons pas entrepris d'appliquer la loi de 1905 au monde d'aujourd'hui : voilà ce qui nous a conduits à ces trois ans de débat médiatique pendant lesquels nous nous sommes étripés sur l'affaire « Baby Loup », et dont je doute que la paix publique ait beaucoup profité. De plus, c'est la Cour de cassation qui a sifflé la fin de la récréation, alors que nous, législateur, avons tout intérêt à faire sereinement la loi au lieu de lui laisser cette tâche.

Les débats que suscitent ces questions traversent en permanence la société française : dès qu'un responsable public dit un mot de telle ou telle mesure concernant la laïcité, ou concernant les musulmans puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, la température monte de vingt degrés ! On peut le regretter, mais c'est ainsi.

Il me semble donc que le Parlement se grandirait en tirant toutes les conséquences de cette grande loi de paix publique, de manière à l'appliquer à la vie d'aujourd'hui. En 1905, il n'y avait pas de crèches, ni publiques, ni privées.

Mme Colette Capdevielle. Il n'y avait pas de musulmans !

M. Philippe Doucet. Si : faut-il rappeler qu'il existait des départements français d'Algérie ? (*Exclamations.*)

M. Patrick Mennucci. La loi de 1905 ne leur était pas appliquée !

M. Dominique Raimbourg, président. Mes chers collègues, seul M. Doucet a la parole !

M. Philippe Doucet. Là n'est pas le sujet. Voici quelle est la position du groupe SRC – et du Gouvernement, si M. Coronado veut l'entendre... Nous sommes favorables aux articles 1 et 2, sous réserve de l'adoption des amendements du rapporteur, et nous proposons la suppression de l'article 3, qui entre dans le domaine privé des assistants maternels et des crèches familiales. Tel est le cadre qui nous épargnera une nouvelle affaire « Baby Loup » et nous permettra, sans verser dans le laïcisme mais en étendant petit à petit à chaque segment de la société et à chaque question nouvelle tout le bénéfice de cette pépète qu'est la loi de 1905, de vivre ensemble le plus sereinement possible.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL5 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a pour objet de préciser la nature de la contribution publique visée : il s'agira de subventions et de concours publics, à l'exclusion par exemple de crédits d'impôt. Cela permet de maintenir clairement le lien entre les subventions publiques destinées à l'accueil des enfants de moins de six ans et l'obligation de neutralité,

conformément à l'esprit de la présente proposition de loi, et en accord avec le ministre de l'Intérieur.

M. Édouard Philippe. L'amendement précise un peu la formulation du premier alinéa, mais ne me semble pas répondre entièrement à la question posée par M. Mennucci : que recouvre l'expression de financement public ? Inclut-elle par exemple, dans l'esprit du rapporteur, les subventions versées par la caisse d'allocations familiales ? Je me permets de poser la question, car on a coutume de me répondre avec la même assurance tantôt par l'affirmative, tantôt par la négative. Or ce n'est pas sans conséquence sur le champ d'application de la loi.

M. Sergio Coronado. Je me pose à peu près les mêmes questions. Le rapporteur établit-il un distinguo entre le financement des collectivités et celui de la caisse d'allocations familiales ou considère-t-il que tout cela relève indistinctement du financement public ?

Pourrait-il également préciser ce qui sort du champ d'application du texte, comme cela a été fait très clairement au Sénat ? Ainsi, ne sont concernées ni l'aide sociale à l'enfance, ni les crèches d'associations religieuses qui perçoivent des financements des collectivités publiques – mairies, conseils généraux –, comme à Paris où d'importants débats ont eu lieu, surtout au sein de la majorité depuis 2001, sur le financement de crèches Loubavitch.

D'autre part, dans les haltes garderies ou chez les nourrices, le contrôle de neutralité s'appliquera-t-il aux images pieuses, au port d'un insigne religieux, par exemple d'une croix, voire d'un fichu ?

J'aimerais que le rapporteur se montre très précis et très concret dans ses réponses, afin d'éclairer la commission.

M. Gilbert Collard. Sauf erreur de ma part, nous n'avons pas de jurisprudence permettant de définir ce qu'est une aide financière publique, à la seule exception d'un arrêt qui doit dater d'une dizaine d'années. Il conviendrait de préciser cette définition.

Dans le texte, le sens de la notion de financement public reste juridiquement très large. Personnellement, cela ne me dérange pas. Mais il ne me paraîtrait pas inutile de préciser la définition jurisprudentielle de ce concept qui implique le versement de fonds d'État à une association ou à un organisme.

M. le rapporteur. Je ne serai ni très précis ni très concret, car cela supposerait que vous puissiez m'interroger sur chaque aide financière prise séparément, alors que c'est évidemment à la jurisprudence de se prononcer. Vous pouvez toujours essayer de ridiculiser le texte en demandant qu'on lui ajoute deux cents lignes pour le rendre plus précis, mais on sait bien que c'est impossible !

Monsieur Collard, c'est, je le répète, en accord avec les services du ministère de l'Intérieur que nous avons remplacé la notion d'« aide financière publique » par l'expression, plus précise, « de financements publics destinés à soutenir leur activité d'accueil » ; il appartiendra à la jurisprudence d'en tirer toutes les conséquences.

M. Gilbert Collard. Je comprends très bien votre argument. Mais cessons d'abandonner à la jurisprudence nos prérogatives de législateur ! La justice ne fait plus de la jurisprudence, elle fait le droit : c'est inacceptable ! Les tribunaux doivent s'en tenir à leur mission. La Cour de cassation fait la loi, qui plus est en imposant une rétroactivité ; en

d'autres termes, le Parlement abdique ses pouvoirs. Nous devons défendre notre mission de création de la loi – voilà qui me paraît parfaitement radical, monsieur le rapporteur !

M. Dominique Raimbourg, président. Deux remarques. D'abord, oui, les tribunaux font le droit, dans les interstices que laisse – nécessairement – la loi ; c'est aussi vieux que le droit lui-même ! Plus exactement, c'est ce que l'on appelle la construction prétorienne : en précisant la loi, les tribunaux contribuent à l'élaboration du droit positif.

Ensuite, peut-être conviendrait-il, monsieur le rapporteur, de préciser dans le texte que sont visés les fonds publics ou parapublics, de manière à couvrir ceux qui ne sont pas nécessairement définis comme publics parce que ce ne sont pas des fonds d'État et qu'ils sont gérés par les partenaires sociaux.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL6 et CL7 du rapporteur.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL8 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le présent amendement a pour objet d'exclure les crèches dites familiales du champ de l'article 1^{er}. Certes, ce sont juridiquement des crèches, mais très spécifiques puisque les enfants sont accueillis au domicile des assistants maternels. Il est donc plus opportun d'aborder pour ces structures la question de la neutralité en faisant référence aux assistants maternels plutôt qu'aux crèches classiques.

M. Guy Geoffroy. Cet amendement, dont je comprends fort bien l'esprit, risque néanmoins de se heurter à l'évolution de la prise en charge de la petite enfance par les assistants maternels. En effet, il existe de plus en plus de maisons d'assistants maternels, qui regroupent, hors de leur domicile, des assistants maternels accueillant, dans les mêmes conditions que chez eux, chacun un nombre donné d'enfants. Cette formule présente d'ailleurs de très grands avantages, tant pour les assistants maternels que pour les parents et leurs enfants. On reste juridiquement dans le cadre applicable aux assistants maternels, mais on sort physiquement du contexte dans lequel ils exercent encore très majoritairement.

M. Michel Zumkeller. De même, les caisses d'allocations familiales commencent à développer les espaces multi-accueil. Il y en a un dans ma commune, qui réunit crèche collective et crèche familiale : deux jours par semaine, les assistantes maternelles amènent les enfants qu'elles gardent dans les locaux, qui accueillent par ailleurs la crèche collective. Comment pourrait-on faire une différence pour ces deux seuls jours ? Je comprends moi aussi la logique de l'amendement, mais il est concrètement inapplicable.

M. le rapporteur. Je n'ai pas d'autre solution à proposer dès lors que je m'apprête à soutenir la suppression de l'article 3.

M. Philippe Gosselin. La formule des maisons d'assistantes maternelles est en effet en train de prospérer, fût-ce de façon variable selon les départements. Peut-être pourrait-on résoudre la difficulté en sous-amendant l'amendement pour ajouter à la fin de l'alinéa la mention des groupements – privés – d'assistants maternels.

M. le rapporteur. Je vous invite à faire part dans la suite de la procédure de vos éventuelles observations, que j'examinerai.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Après l'article 1^{er}

La Commission est saisie de l'amendement de coordination CL9 du rapporteur.

Mme Marie-Françoise Bechtel. D'une manière générale, il y a dans ce texte une extension de la notion de caractère propre qui m'étonne de la part de tenants de la laïcité. Rappelons que cette notion a été péniblement constitutionnalisée par le Conseil constitutionnel après un débat tendu.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements de coordination CL12, CL10 et CL11, tous du rapporteur.*

Article 2 (art. L. 227-1-1 du code de l'action sociale et des familles) : *Obligation de neutralité des centres de vacances et de loisirs*

*La Commission **rejette** l'amendement de suppression CL3 de M. Sergio Coronado.*

Puis elle examine l'amendement CL13 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le présent amendement a pour objet d'insérer le nouvel article créé, non pas après l'article L. 227-1 du code de l'action sociale et des familles, mais après l'article 227-4 du même code, aux termes duquel la protection des mineurs qui bénéficient hors du domicile parental d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif est confiée au représentant de l'État dans le département. Ce choix évite de faire entrer dans le périmètre de la loi l'ensemble du secteur médico-social, que le Sénat n'avait pas entendu viser mais qu'il y avait inclus de fait par les dispositions qu'il avait adoptées. Cela permet de restreindre le champ d'application du texte afin de se prémunir contre tout risque d'inconstitutionnalité.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de coordination CL14 du rapporteur.*

Elle en vient ensuite à l'amendement CL15 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à tenir davantage compte de la diversité d'activités et de publics accueillis que recouvrent les « modes d'accueil collectif à caractère éducatif ». Cette diversité justifie une modulation des conditions d'application du principe de neutralité. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de renvoyer à un décret en Conseil d'État la détermination des conditions d'application de cet article.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de coordination CL16 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 2 **modifié**.*

Article 3 (nouveau) (art. L. 423-22-1 du code de l'action sociale et des familles) :
Obligation de neutralité des assistants maternels

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** les amendements de suppression CLI de M. Philippe Doucet et CLA de M. Sergio Coronado.*

*En conséquence, l'article 3 est **supprimé**.*

*La Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

Puis la Commission procède à l'examen de la proposition de loi de M. Jacques Krabal et plusieurs de ses collègues visant à assouplir le mécanisme dit du « droit d'option départemental » (n° 2520) (M. Jacques Krabal, rapporteur).

M. Jacques Krabal, rapporteur. Monsieur le président, mes chers collègues, cette proposition de loi vise à assouplir le mécanisme dit du « droit d'option départemental » modifié par l'article 3 de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, qui permet à un département de quitter sa région d'origine pour rejoindre une autre région contiguë.

La présente proposition de loi n'a pas pour objet de remettre en cause le consensus adopté par la majorité gouvernementale il y a deux mois à peine sur cette question. Elle ambitionne simplement d'en améliorer l'efficacité en simplifiant la condition de majorité requise, à savoir les trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les trois assemblées délibérantes concernées, au bénéfice d'une majorité simple.

En effet, nous avons modifié la procédure de changement de région d'un département, introduite à l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales par l'article 28 de la loi du 16 décembre 2010, car cette procédure n'avait jamais été mise en œuvre en raison de sa complexité.

Pour mémoire, je vous rappelle que, pour permettre à un département de rejoindre une autre région contiguë, le droit en vigueur impose trois conditions : l'inscription à l'ordre du jour du projet de rapprochement dans chacune des trois assemblées concernées, à la demande d'au moins 10 % de leurs membres ; une délibération concordante des trois assemblées ; l'organisation d'un référendum dans le département et les deux régions concernées, aboutissant à un accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des inscrits.

Cette procédure a été profondément modifiée à la suite de longs débats parlementaires à l'Assemblée nationale comme au Sénat, pour aboutir finalement à l'abandon de toute condition référendaire et à la subordination de la décision d'un département de changer de région à l'accord des trois assemblées, par délibérations concordantes, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La majorité gouvernementale a notamment tenu à maintenir le consentement de la région de départ. Enfin, le Parlement a voté la limitation dans le temps de cette nouvelle procédure qui ne pourra être mise en œuvre

qu'entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} mars 2019. En attendant le 1^{er} janvier 2016, la procédure en vigueur demeure.

Notre proposition de loi ne remet pas en cause cette nouvelle procédure. Ainsi, bien que je sois attaché à la démocratie participative et à l'initiative citoyenne, elle ne réintroduit pas la condition référendaire. Elle maintient également la nécessité d'obtenir l'accord de chacune des trois assemblées concernées ; en effet, il ne paraît pas raisonnable de se passer de l'accord de la région de départ, la première à subir les conséquences de la modification des limites régionales résultant du droit d'option. Enfin, elle ne remet pas en cause le délai de trois ans prévu par loi du 16 janvier 2015 car il faut bien fixer, une fois pour toutes, les limites territoriales des futures régions françaises et éviter de les modifier au gré des changements politiques locaux.

En revanche, pour améliorer l'efficacité de la procédure conformément à de nombreux souhaits émis sur tous les bancs, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, notre proposition de loi simplifie la condition de majorité requise, passant d'une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés à la majorité simple. Cette modification montrerait la capacité du Gouvernement et du Parlement de faire confiance aux élus locaux pour assumer des choix importants.

J'observe d'ailleurs que le Gouvernement s'est exprimé à plusieurs reprises sur ce sujet lors des débats parlementaires sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions ; au stade de la deuxième lecture, il a émis un avis de « sagesse » à l'Assemblée nationale comme au Sénat, avant de se rallier, en nouvelle lecture, à l'équilibre global élaboré par le rapporteur. Toutefois, dans la mesure où notre proposition de loi ne remet pas cet équilibre en cause, j'espère que la position du Gouvernement et de la majorité pourra évoluer. Je vous proposerai d'ailleurs un amendement qui tend à responsabiliser davantage les élus départementaux et régionaux en précisant que ce droit d'option ne pourra être exercé qu'une seule fois.

Il s'agirait donc d'une évolution des limites régionales sans possibilité de retour en arrière, décidée à la majorité simple, dans chacune des trois assemblées délibérantes. Ce droit d'option unique pourrait en revanche être exercé sans limitation de durée, c'est-à-dire au-delà du 1^{er} mars 2019 si les collectivités concernées n'y ont jamais eu recours. Cette proposition amènerait ainsi les élus à bien peser les avantages et les inconvénients d'une telle réforme territoriale avant de pouvoir la mettre en œuvre plus facilement que ne le prévoit la loi du 16 janvier 2015.

Comme l'écrivait Jean de La Fontaine dans la fable *Le Renard et le bouc* : « En toute chose il faut considérer la fin ». La finalité de cette proposition de loi est de prendre en compte l'avis de nos concitoyens et d'améliorer le fonctionnement de la démocratie.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Lors de l'examen de la loi du 16 janvier 2015, nous avons passé des nuits entières à débattre dans l'hémicycle des conditions de rattachement d'un département à une autre région. Cette proposition de loi – qui reprend la partie la plus modérée des amendements permettant de les assouplir – semble relever du bon sens. Cependant, monsieur le rapporteur, chacun sait qu'elle répond à des enjeux locaux. Vous avez beaucoup bataillé pour le rattachement de l'Aisne à la région de Champagne-Ardenne plutôt qu'à celle de Nord-Picardie ; loin d'instaurer la paix, votre proposition pourrait au contraire déclencher des guerres. En effet, les trois départements qui composent la région de Picardie n'ont pas de véritable solidarité géographique. Il ne serait pas logique de pousser au rattachement de l'Aisne entière à la Champagne-Ardenne car si le sud du département – que

vous représentez – possède certainement de bonnes connexions avec cette région, ma circonscription, située au nord de la vôtre, est partagée sur la question. Dans ce cas, appliquer votre proposition de loi aurait des effets délétères et ne contribuerait pas à ramener la paix dans ce territoire écartelé dont le rattachement régional reste discutable. Par conséquent, je ne pourrai pas soutenir ce texte, pas plus que je n’ai pu soutenir en séance les amendements d’assouplissement du droit d’option.

M. Paul Molac. J’ai été l’un des commentateurs des amendements sur les conditions de rattachement d’un département à une autre région, et j’en ai moi-même déposé. Les débats ont été passionnés et les votes serrés, certains faisant l’objet d’un scrutin public. Je salue donc la décision du groupe RRDP de revenir sur cette disposition.

La proposition de loi toucherait, au plus, une dizaine de départements en France, parmi lesquels l’Aisne, le Gard, la Lozère ou encore la Loire-Atlantique. Il faut souligner la modération du texte qui propose simplement de passer d’une majorité qualifiée à une majorité simple. Je soutiendrai cette proposition avec enthousiasme.

M. Philippe Gosselin. Nous reproduisons à l’identique les débats auxquels nous avons assisté il y a à peine quelques semaines. En effet, ce texte propose de modifier la loi du 16 janvier 2015, dont l’encre est à peine sèche ! De plus, alors qu’une loi doit être générale et impersonnelle, ce texte de circonstance vise certains départements en particulier. Notons que la loi du 16 janvier 2015 n’empêche pas les départements de changer de rattachement ; le droit d’option – parfaitement légitime – y est pleinement reconnu. Mais revenir sur les conditions de majorité conduirait à une situation paradoxale où les départements qui souhaiteraient changer de région seraient soumis à des règles de majorité moins contraignantes que les communes qui voudraient changer d’intercommunalité. Pourtant, le changement de région constitue un acte important qui peut modifier considérablement les équilibres territoriaux. Le rapporteur remarque que son amendement qui limite à une seule fois la possibilité d’exercer le droit d’option permet aux élus de bien réfléchir avant d’y procéder ; mais la règle des trois cinquièmes qui existe aujourd’hui autorise la même pondération. Il me semble donc préférable de s’y tenir, tout en reconnaissant l’importance du droit d’option.

M. Carlos Da Silva. Il faut saluer la constance du rapporteur qui avait défendu dans l’hémicycle la même position en faveur de l’assouplissement du droit d’option. En tant que rapporteur de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, je rappelle que ce texte a introduit plusieurs modifications en ce sens. En effet, alors que seul un référendum pouvait auparavant permettre l’application de ce droit, il en a confié la responsabilité aux élus départementaux. Certes, les débats ont été vifs, certains souhaitant que la nouvelle délimitation des régions concerne également les départements ; tel ne fut pas le choix du Gouvernement et le groupe majoritaire s’est rallié à sa position, essentiellement pour des raisons pratiques. Les régions existent en tant que collectivités depuis une trentaine d’années ; les politiques publiques ont permis d’unifier ces territoires et d’y développer des infrastructures utiles, leur conférant une identité. De plus, étant donné la longueur et l’âpreté des débats dans l’hémicycle – signe de l’intérêt et de la passion suscités par la question –, descendre au niveau départemental aurait empêché la loi d’aboutir. Enfin, le texte final – qui supprime le principe du référendum, mais propose la règle de la majorité des trois cinquièmes – représente un équilibre qui a permis de faire adopter cette loi avec une majorité très composite. Revenir sur une seule partie de la loi affecterait cet équilibre et serait malvenu eu égard à la qualité et à l’intensité de nos débats. Enfin, j’ai souligné à l’époque que plutôt que d’organiser un référendum, les candidats aux élections départementales, puis régionales qui

allaient suivre le vote et la promulgation de cette loi pouvaient proposer aux électeurs de rattacher leur département à une autre région ou de faire fusionner deux régions. Or je n'ai pas vu les candidats en Loire-Atlantique mettre en avant ce type de proposition. Je souhaite donc que notre Commission rejette cette proposition de loi, tout en respectant le travail et la constance du rapporteur qui continuera sans nul doute de défendre sa position légitime.

M. Jean-Luc Warsmann. Je fais miens les principaux arguments des trois précédents orateurs. Ainsi, cette proposition de loi répond à l'évidence à des motivations de nature locale. Cher collègue, au-delà de la campagne de marketing que vous avez développée dans votre circonscription pour que votre département change de rattachement, il faut revenir au niveau national ! La règle actuelle représente un point d'équilibre : certaines collectivités peuvent convoiter un territoire voisin riche et rechigner à s'occuper de départements moins tentants, mais comme l'a noté le rapporteur de la loi du 16 janvier 2015, la garantie de l'équilibre revient au législateur. Ensuite, comme l'a souligné Philippe Gosselin, il serait choquant qu'il soit plus simple à un département de changer de région qu'à une commune de quitter une intercommunalité. Par ailleurs, au nom du sérieux du travail juridique, il est inopportun de revenir sur une loi qui vient d'être promulguée, même si ce principe est souvent enfreint sous cette législature. Enfin, n'oublions pas l'argument économique. Les débats parlementaires des dernières années sont souvent en décalage par rapport aux réalités des territoires : alors que le marché du bâtiment et des travaux publics s'effondre, l'incertitude en matière de compétences des élus produit des effets dramatiques. Aujourd'hui où la loi entre enfin en vigueur, ajouter une nouvelle incertitude sur les limites des collectivités conduirait à une apocalypse complète. Les entreprises du bâtiment font toutes état des mêmes problèmes : le manque d'intérimaires, le fait que les départs en retraite ne sont plus compensés par de nouveaux recrutements, la mise des ouvriers au chômage intempéries et la menace des plans sociaux. Après une baisse de 30 % l'année dernière et à nouveau cette année, et une diminution des appels d'offres pour l'an prochain, le secteur a besoin de stabilité. Nos concitoyens attendent du Parlement qu'il contribue à la reprise économique.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique.

Article unique : *Assouplissement du mécanisme du « droit d'option départemental »*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL6 du rapporteur et CL1 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. Rien n'est plus éloigné de mon état d'esprit que la volonté de réengager une guerre, et à aucun moment – excepté en citant Jean de La Fontaine – je n'ai fait référence au département de l'Aisne ! Les représentants de tous les bancs ont pointé du doigt les insuffisances de la loi du 16 janvier 2015 en matière de droit d'option ; dès lors, que l'encre soit sèche ou non, il ne faut pas hésiter à l'améliorer ! Comment peut-on affirmer que cette proposition de loi amènera une augmentation des plans sociaux ? Elle ne remet pas en cause l'équilibre qu'a évoqué le rapporteur de la loi du 16 janvier 2015, mais en propose un autre. Elle ne créera pas plus d'incertitudes que le texte déjà voté, mais permettra de mieux prendre en compte les aspirations locales. Cette disposition ne concernera même pas une dizaine de départements, parmi lesquels – il est vrai – celui de l'Aisne. Le législateur doit certes garder la nouvelle carte des régions, mais sans négliger les améliorations possibles à l'intérieur de ce cadre global. Ce n'est pas une injure à faire aux élus locaux que leur demander leur avis ; un autre amendement propose même de favoriser la consultation citoyenne puisque le Sénat a supprimé le recours au référendum. Même si la nouvelle carte

représente déjà un pas en avant, il reste nécessaire d'améliorer le fonctionnement démocratique de notre pays.

Quant à l'amendement CL6, son 1^o est purement rédactionnel : il confirme l'objectif de la proposition de loi visant à supprimer la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés au bénéfice d'une majorité simple. Le 2^o est pour sa part le corollaire de la simplification de la règle de la majorité proposée au 1^o puisqu'il tend à ne permettre le rattachement d'un département à une autre région qu'une seule fois – un élément de stabilité par rapport au texte voté – afin de responsabiliser les élus régionaux et départementaux sur ce choix fondamental tout en assurant la stabilité des limites territoriales qui en résulteront. Enfin, le 3^o de cet amendement réécrit le IV de l'article 3 de la loi du 16 janvier 2015 pour supprimer la disposition selon laquelle le droit d'option départemental ne pourra être exercé qu'avant le 1^{er} mars 2019. En effet, il est important de laisser à chaque collectivité concernée la possibilité de se prononcer une fois sur cette option, même si cela n'est envisagé qu'après cette date. La réécriture proposée ne modifie pas, en revanche, la disposition selon laquelle la fusion de régions prévue par l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales, ne puisse être exercée qu'entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} mars 2019.

M. Paul Molac. La comparaison entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les régions me paraît injustifiée dans la mesure où dans le cas des EPCI, les communes ont généralement choisi de se mettre ensemble.

M. Philippe Gosselin. Les préfets et les commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) ont joué un rôle très important dans certains groupements !

M. Paul Molac. Une seule commune est dans ce cas dans le pays de Ploërmel. En revanche, les régions ont été découpées sur un bout de table, dans un ministère. Elles n'ont pas tout de suite acquis le statut de collectivités locales de plein droit, les découpages n'étant au départ qu'administratifs, et il a fallu attendre la loi Defferre de 1982 – la dernière fois où le Parlement s'est prononcé sur les frontières régionales – pour que la situation change.

Quant aux difficultés économiques, le problème est réel, mais la commission des Lois s'occupe également d'autres sujets !

M. Jean-Luc Warsmann. Quelle déconnexion !

M. Paul Molac. L'amendement CL1 prévoit qu'une région ne peut pas s'opposer au départ d'un département et n'est consultée que pour avis.

M. le rapporteur. Défavorable. Cet amendement part d'une volonté de faire avancer le droit d'option, mais j'imagine mal qu'on se passe du vote de la région quittée – la plus directement touchée par les conséquences d'une telle décision – alors qu'on le demande à la région d'accueil et au département qui souhaite changer de rattachement. Cela me paraît contraire aux principes démocratiques.

La Commission rejette les amendements.

Elle est saisie de l'amendement CL2 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. Défavorable. Si je partage l'idée selon laquelle la limite du 1^{er} mars 2019 devrait être supprimée, ce n'est pas pour permettre d'exercer le droit d'option

départemental à chaque alternance politique. La proposition que j'ai soumise précédemment visait à assurer à chaque département la possibilité de l'exercer une fois seulement, avant ou après le 1^{er} mars 2019.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article unique.

Après l'article unique

La Commission aborde l'amendement CL3 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à assouplir les conditions dans lesquelles un département peut décider de rejoindre une autre région limitrophe que la sienne. Il complète le dispositif en prévoyant que la demande de rattachement d'un département à une région limitrophe peut être formulée par l'une ou l'autre de ces collectivités et ensuite soumise à une consultation dans le département et la région d'accueil concernés. Dénuée de son pouvoir de blocage, la région d'appartenance perdrait donc toute latitude de s'opposer au processus.

M. le rapporteur. Favorable. À partir du moment où les électeurs du département se sont prononcés en faveur du rattachement à une autre région que la leur, il n'est plus nécessaire de prévoir la possibilité pour la région de départ de s'y opposer. La région d'accueil garde la possibilité de refuser expressément le rattachement, mais son avis sera probablement favorable ; c'est pourquoi la disposition selon laquelle son accord est réputé acquis à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la consultation des électeurs me paraît équilibrée.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL4 de M. Paul Molac.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Cet amendement me semble contradictoire avec l'article 72-1 de la Constitution qui dispose : « La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs ». Le référendum d'initiative populaire visé par l'amendement ne relève pas de la même nature ; le texte proposé est donc probablement inconstitutionnel.

Je voudrais également rappeler à tous que l'heure n'est plus à lancer de graves sujets de dissension, mais à s'assurer, au-delà du développement économique global, qu'au sein des grandes régions plus ou moins arbitrairement découpées, l'ensemble des territoires qui les composent soient traités avec égalité. C'est ce combat qu'il faut mener au lieu de revenir à nouveau sur la question des rattachements.

M. le rapporteur. Avis favorable. Il s'agit d'un amendement de bon sens, car il promeut la démocratie à un moment où celle-ci est mise à mal et encourage l'initiative citoyenne dans un domaine qui concerne la vie quotidienne de nos concitoyens. Il s'agit en effet de permettre l'organisation d'un référendum sur la modification des limites régionales à l'initiative de 5 % des électeurs d'un département. Si, à l'issue de ce référendum, les électeurs se sont prononcés en faveur du rattachement de leur département à une autre région, il ne me paraît pas anormal de supprimer la possibilité pour la région de départ de se prononcer sur ce rattachement ; seule la région d'accueil devra alors se prononcer.

La Commission rejette l'amendement.

M. Dominique Raimbourg, président. L'ensemble des articles et des amendements ayant été rejetés, il n'y a pas lieu, pour la Commission, de se prononcer sur la proposition de loi qui est aussi rejetée.

*

* *

La Commission examine ensuite la proposition de loi de M. Joël Giraud et plusieurs de ses collègues relative aux connaissances linguistiques des candidats francophones à la naturalisation (n° 2521) (M. Jacques Krabal, rapporteur).

M. Jacques Krabal, rapporteur. La troisième proposition de loi du groupe RRDP vise à supprimer une formalité inutile imposée aux étrangers francophones désirant acquérir la nationalité française.

Le code civil dispose que nul ne peut acquérir la nationalité française par la voie de la naturalisation, de la réintégration ou à raison du mariage s'il ne justifie notamment d'une « connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française ». La maîtrise de notre langue est en effet une preuve d'assimilation à la société française. L'objet de la proposition de loi n'est en aucune manière, j'y insiste, d'exonérer les étrangers francophones de cette obligation ; il s'agit simplement de les dispenser d'avoir à passer un test linguistique spécifique, destiné à des étrangers non francophones.

Je rappelle que le contrôle de la connaissance de la langue française a été réformé par la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et par un décret du 16 octobre 2011. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2012, les candidats à la nationalité française doivent justifier de leur maîtrise de la langue française par un diplôme ou une attestation spécifique délivrée par des organismes de formation disposant du label « Français langue d'intégration » ou agréés par le ministère de l'Intérieur. Le niveau exigé correspond au niveau dit « B1 » du cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire le niveau d'un utilisateur indépendant ; seul le niveau oral de maîtrise de la langue est pris en compte.

Ce dispositif a déjà été légèrement assoupli par un décret en date du 30 août 2013 pour les personnes titulaires d'un diplôme délivré dans un pays francophone à l'issue d'études suivies en français. Un tel assouplissement reste toutefois insuffisant, puisqu'il ne concerne pas les ressortissants d'un pays francophone dont le français est la langue maternelle mais qui ne peuvent produire un tel diplôme soit parce que leur niveau d'études n'a pas été sanctionné par un diplôme, soit parce qu'ils ont étudié dans un pays non francophone, soit parce qu'ils ne sont pas en mesure de produire le diplôme obtenu, en raison des circonstances de leur départ et de leur impossibilité de se rendre dans leur pays d'origine – je pense notamment aux réfugiés.

Obliger ces étrangers ayant une excellente connaissance de la langue française à passer un test linguistique, dont le coût avoisine une centaine d'euros lorsqu'il est passé dans un établissement commercial, n'a guère de sens. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi vise à assouplir le contrôle des connaissances linguistiques des candidats francophones à la nationalité française.

À la suite d'échanges fructueux avec le ministère de l'Intérieur, j'ai déposé deux amendements tendant à réécrire le texte afin d'en améliorer la rédaction, amendements que je me propose de vous présenter dès à présent.

En premier lieu, la proposition de loi telle qu'elle est rédigée pourrait être interprétée, en droit, comme ayant pour effet de soustraire les étrangers concernés à l'obligation d'avoir une connaissance suffisante de la langue française, alors que tel n'est pas l'objectif poursuivi. La nouvelle rédaction que je vous propose lève cette ambiguïté.

En deuxième lieu, la dérogation proposée pour les étrangers francophones demandant à acquérir la nationalité française par voie de naturalisation ou de réintégration doit être étendue aux étrangers souhaitant acquérir la nationalité française à raison du mariage, par déclaration ; tel est l'objet de l'amendement CL4. Les conjoints étrangers de Français sont en effet également soumis à l'obligation de démontrer leur connaissance de la langue française, en application de l'article 21-2 du code civil. Or, rien ne justifierait qu'ils bénéficient d'un traitement moins favorable que les autres candidats à la naturalisation.

En troisième lieu, la dérogation prévue doit également s'appliquer aux étrangers non-ressortissants d'un pays francophone mais titulaires d'un diplôme délivré par l'un de ces pays à l'issue d'études suivies en français. Or, la rédaction initiale de la proposition de loi prévoit une dérogation dont le champ d'application, identique à celui de l'article 21-20 du code civil, est limité aux étrangers ressortissants d'un pays dont la langue officielle ou l'une des langues officielles est le français. La mesure proposée serait ainsi en retrait par rapport au droit actuel, qui prévoit déjà une dérogation au profit des personnes titulaires d'un diplôme délivré dans un pays francophone à l'issue d'études suivies en français, sans condition de nationalité. La rédaction retenue par les amendements CL4 et CL5 remédie à cette difficulté.

Enfin, il convient d'étendre la dérogation proposée aux pays francophones et non aux seuls États dont le français est la langue officielle ou l'une des langues officielles, lorsque l'étranger peut produire un diplôme.

Ainsi modifiée, la proposition de loi supprimera une rigueur aussi excessive qu'inutile et apportera une simplification bienvenue, qui devrait, je l'espère, faire l'objet d'un large consensus.

M. Philippe Gosselin. J'ai en effet le sentiment que cette proposition de loi a quelques chances d'être adoptée. L'obligation de maîtriser suffisamment la langue française à laquelle sont soumis, depuis le 1^{er} janvier 2012, les candidats à la naturalisation est un principe accepté par tous, qu'il nous faut conserver – on pourrait, certes, discuter du niveau requis, qui est relativement faible et n'inclut pas la maîtrise de l'écrit, mais tel n'est pas l'objet de la présente proposition de loi. Toutefois, si je me félicite qu'outre la connaissance de l'histoire de France et la signature d'une charte des droits et devoirs du citoyen français, la connaissance de la langue française soit une condition de l'acquisition de la nationalité, je déplore que cette disposition ait donné lieu à des excès et à des difficultés qui heurtent le bon sens. Ainsi, des amis belges, wallons, installés dans la Manche, ont dû passer cet examen alors qu'ils maîtrisent parfaitement le français, qui est leur langue maternelle. Cette proposition de loi, améliorée par les amendements du rapporteur, est fidèle à l'esprit du code civil. Elle me paraît donc bienvenue, et je me réjouis de cette simplification administrative et de la disparition de cette procédure vexatoire pour ceux dont le français est la langue maternelle.

M. Paul Molac. Cette proposition de loi me paraît également consensuelle. Quant à moi, je connais une Québécoise qui, lorsqu'elle a demandé à être naturalisée, a dû passer cet examen bien que le français soit sa langue maternelle ; elle l'a vécu comme une humiliation. Il convient donc d'assouplir cette procédure. C'est pourquoi nous voterons la proposition de loi.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Cette proposition de loi traduit la volonté de simplifier et d'humaniser l'accès à la nationalité pour les personnes francophones.

Simplifier, car il s'agit de supprimer une formalité inutile. Depuis 2012, une série de mesures ont été prises pour adapter le contrôle de la connaissance de la langue au candidat à la naturalisation. Un décret du 30 août 2013 dispense ainsi les personnes diplômées dans un pays francophone à l'issue d'études suivies en français de devoir produire un diplôme ou une attestation de sa connaissance de la langue française. Il convient aujourd'hui de franchir une étape supplémentaire en étendant cette dispense à celles et ceux qui, bien que francophones au sens de l'article 21-20 du code civil, ne peuvent fournir de diplômes. Au demeurant, leur connaissance de la langue française sera vérifiée lors d'un entretien en préfecture.

J'ajoute que les intéressés devront remplir les mêmes conditions que les personnes francophones dispensées de stage, c'est-à-dire le temps de présence en France, à savoir appartenir à l'entité culturelle et linguistique française, être ressortissantes de territoires ou d'États dont le français est la langue ou l'une des langues officielles, avoir le français pour langue maternelle ou avoir été scolarisées cinq ans dans un établissement enseignant en langue française. Le cadre est donc extrêmement strict et gage de sécurité.

Humaniser, car chacun sait qu'un parcours de naturalisation réussie est gage d'une intégration elle-même réussie. Il importe donc d'éviter toute procédure vexatoire.

Parce qu'elle conjugue simplification et efficacité, sécurité et humanité, le groupe SRC votera cette proposition de loi après l'adoption des amendements du rapporteur.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je veux à mon tour souligner la pertinence de cette proposition de loi, qui s'inscrit dans une série d'assouplissements apportés à la loi de 2011 par le ministère de l'Intérieur. Celle-ci pâtissait en effet de très graves malfaçons ; elle se voulait essentiellement punitive et avait pour objet de restreindre l'accès à la nationalité française. Quant au décret de 2011, il a suscité des interrogations quant à la manière dont on pouvait appliquer raisonnablement cette loi, tant il créait de difficultés, dont celle qui est résolue par la proposition de loi. Je rappelle en effet qu'il a fallu non seulement instituer des diplômes parfois payants, mais aussi produire des batteries de tests comportant des questions saugrenues. Comment peut-on demander à une personne d'origine tamoule si l'Arc de triomphe est l'œuvre de Jules César ou de Napoléon ? La naturalisation est un sujet sérieux. L'assouplissement qui nous est proposé intervient sur un point marginal, mais il est bénéfique. Je salue donc ce travail qui vient à point nommé pour parfaire l'œuvre engagée depuis deux ans par le ministère de l'Intérieur.

M. Guillaume Larrivé. Je ne voterai pas cette proposition de loi, qui porte sur un point mineur, pour ne pas dire marginal, quoiqu'intéressant. Je suis convaincu que nous devons, un jour, revoir de fond en comble le droit de la nationalité. J'ai déposé, du reste, il y a quelques mois, devant notre Commission une proposition de loi relative aux conditions d'accès à la nationalité dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le droit du sol. Il nous

faudra mener sur ce sujet une véritable réflexion, en s'inspirant en partie des travaux déjà anciens de la commission présidée par Marceau Long.

M. Sergio Coronado. Les procédures d'acquisition de la nationalité révèlent la manière dont un pays se conçoit et conçoit la construction de la communauté nationale. Cette proposition de loi se contente de corriger et d'assouplir les dispositions du décret de 2011, mais elle rompt, dans le prolongement des mesures prises en 2013, avec la logique qui visait à restreindre l'accès à la nationalité française. Faut-il rappeler qu'un ancien ministre de l'Intérieur s'était fixé pour objectif la diminution du nombre des naturalisations ? En outre, dans son rapport sur l'accès à la nationalité française d'octobre 2012, M. Mennucci avait constaté les effets pervers de la loi de 2011 et les pratiques abusives de certaines préfectures. Je me réjouis donc que le Gouvernement et le législateur aient décidé de rompre avec cette période un peu sombre.

Environ trois millions de Français vivent à l'étranger qui, tout en ayant parfois un rapport difficile à la langue française, continuent de faire vivre notre culture contre vents et marées. Aussi convient-il d'adopter une approche pragmatique de ces questions.

Par ailleurs, je me félicite que la dérogation soit étendue par voie d'amendement aux conjoints de Français, qui doivent suivre un incompréhensible parcours du combattant. À ce propos, je rappelle que l'enfant d'un couple binational a une seule langue maternelle, qui n'est pas forcément le français, et une langue d'usage. L'expression « langue maternelle » me paraît donc inappropriée.

En conclusion, le groupe écologiste votera cette proposition de loi. Pour ma part, j'ai déposé un amendement qui a trait à un autre problème, celui du refus de naturalisation, dont les motifs restent parfois obscurs pour l'intéressé, dans la mesure où la préfecture ne justifie pas toujours sa décision. Or, on sait qu'elle fait de certains critères des conditions *sine qua non* de l'acquisition de la nationalité française, alors que ces critères doivent être évalués dans leur ensemble.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de loi.

Article unique (art. 21-24 du code civil) : *Dispense d'avoir à justifier de sa connaissance du français pour les étrangers mentionnés à l'article 21-20 du code civil*

La Commission adopte l'amendement CL4 du rapporteur.

L'article unique est ainsi rédigé.

Après l'article unique

La Commission examine l'amendement CL3 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. En cas de décision de rejet de la naturalisation par les services préfectoraux pour connaissance insuffisante de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, l'intéressé ne peut former un recours hiérarchique, puis contentieux, d'une manière satisfaisante et régulière, car il n'a pas accès au procès-verbal de l'entretien individuel aux exigences duquel il n'aurait pas satisfait. Cet amendement prévoit donc qu'en cas de rejet de sa demande par les services préfectoraux – dont certaines pratiques ont été mises en lumière par le rapport de Patrick Mennucci –, la personne concernée puisse avoir accès à ce procès-verbal afin d'être en mesure de faire valoir ses droits.

M. Jacques Krabal, rapporteur. Cet amendement est satisfait par le droit en vigueur. En effet, les articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 font déjà obligation à l'administration de communiquer les documents faisant partie du dossier de naturalisation à l'intéressé. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est ainsi régulièrement saisie de telles demandes, auxquelles elle accorde une suite favorable. En outre, j'appelle l'attention de M. Coronado sur le fait que, paradoxalement, l'adoption de cet amendement pourrait avoir pour effet de restreindre le droit d'accès existant : il limiterait ce droit au seul procès-verbal de l'entretien alors qu'il s'étend actuellement à l'ensemble des pièces du dossier de naturalisation, telles que le rapport d'enquête. Je l'invite donc à retirer son amendement.

M. Sergio Coronado. Je ne retirerai pas cet amendement. Je m'étonne de vos propos, monsieur le rapporteur. Il est inexact de dire que la préfecture communique le procès-verbal de l'entretien et les motifs de son rejet de la demande de naturalisation. Je vous invite à relire le rapport de M. Mennucci, qui a constaté l'existence de pratiques qui ne sont pas conformes à l'esprit de la loi. Vos remarques sur l'amendement sont peut-être justifiées, mais en ce qui concerne la pratique, vous avez tout à fait tort.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je souhaiterais dissiper un malentendu, car je n'ai pas entendu le rapporteur affirmer que les préfectures communiquaient largement le procès-verbal des entretiens individuels. Il a indiqué qu'en cas de blocage, précisément, la CADA obligeait l'administration à communiquer ces documents. Il appartient donc à l'intéressé de saisir cette commission le cas échéant. Par ailleurs, je veux souligner qu'en cas de recours contentieux, le juge administratif examine avec la plus grande attention l'ensemble des pièces du dossier d'assimilation, et pas seulement l'entretien individuel. Je crois pouvoir dire, par expérience, que toutes les garanties sont apportées à la personne qui conteste le refus de naturalisation.

M. Sergio Coronado. J'avais bien compris le propos du rapporteur. Je souhaite que les services préfectoraux précisent systématiquement les motifs pour lesquels ils rejettent une demande de naturalisation, car la démarche à laquelle vous faites référence est beaucoup plus longue et complexe. Or, je le rappelle, les publics concernés sont parfois démunis. Je pense notamment, même si la procédure les concernant a été simplifiée par décret en 2013, aux étrangers âgés qui ne maîtrisent pas la langue française mais qui ont passé une grande partie de leur vie en France. Par ailleurs, cet amendement est en cohérence avec la volonté du Gouvernement et du législateur de clarifier, d'assouplir et de simplifier les procédures d'accès à la nationalité.

M. Guillaume Larrivé. Je tiens à rappeler que la naturalisation n'est pas un droit mais une prérogative de la République qui a la faculté d'accorder la nationalité. Elle le fait en vertu de motifs qui lui appartiennent et qui peuvent être communiqués à la personne qui a fait l'objet d'un refus, dans le cadre de la loi en vigueur, comme l'ont excellemment et précisément rappelé le rapporteur et Marie-Françoise Bechtel. Donc je ne voterai pas cet amendement.

Mme Colette Capdevielle. Cet amendement est intéressant en ce qu'il permet de simplifier les procédures. Mme Bechtel rappelait à l'instant qu'on peut saisir la CADA ; certes, mais cela implique des démarches que la présente proposition de loi est précisément destinée à simplifier. Si, en effet, la naturalisation n'est pas un droit, celui de pouvoir prendre connaissance du procès-verbal de son entretien individuel me paraît être fondamental. Je ne pense pas que cela gêne beaucoup l'administration de fournir un tel procès-verbal sur simple

demande de l'intéressé, ce qui permettra du reste à celui-ci de réorienter sa demande – notamment s'il est démuné – au milieu du dédale administratif français. Nous avons en effet le don de compliquer l'établissement de ce type de dossier. Dieu sait combien, dans ma vie professionnelle, j'ai rempli de ces demandes de naturalisation, constatant qu'une personne seule ne pouvait y parvenir sans assistance. Aussi, toutes les dispositions de nature à favoriser l'information du demandeur et de nature à simplifier les démarches doivent être retenues par le législateur.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Le débat est simple : la question n'est pas de savoir si la naturalisation est un droit ou non ; nous nous attaquons ici à des blocages administratifs et il appartient à l'autorité supérieure, le ministre de l'Intérieur en l'occurrence, d'indiquer à ses préfets de la manière la plus ferme, par le biais d'une circulaire, qu'ils doivent accéder à toute demande de communication du procès-verbal de l'entretien individuel, conformément à la loi de 1978 et par conséquent au code civil. Que je sache, les préfets sont des êtres, par définition, disciplinés et ils donneront les instructions nécessaires à leurs services.

Il n'est pas de bonne politique d'introduire dans le présent texte une disposition qu'une loi plus générale prévoit déjà. Il revient au ministre que son administration se conforme à la loi. Voilà pourquoi je ne voterai pas cet amendement : il est redondant. En revanche, je souhaite qu'une demande formelle soit faite au ministre de l'Intérieur pour qu'il prenne une circulaire.

M. Patrick Mennucci. M. Coronado a cité à plusieurs reprises mon rapport de 2012 et je corrobore ses propos. L'amendement qu'il propose est intéressant parce qu'il s'agit d'un amendement de bienveillance : il entend lutter contre l'accumulation des difficultés trop souvent rencontrées par ceux qui demandent leur naturalisation. Je vais le voter car il ne pose aucun problème par rapport au droit en vigueur.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Si, il pose un problème de légistique !

Mme Marie-Anne Chapdelaine. La notification d'une décision de refus devrait être accompagnée du procès-verbal en question. La personne concernée saurait ainsi pourquoi on lui a refusé la nationalité. Cette communication des pièces peut avoir une vertu pédagogique : l'intéressé pourrait ainsi savoir qu'elle n'a pas assez de ressources. En l'état, je ne voterai pas l'amendement de M. Coronado car le procès-verbal devrait être communiqué non sur demande mais systématiquement en cas de refus – ce qui s'entend dans un État de droit.

M. Hugues Fourage. En effet, cette communication doit revêtir un caractère d'automatisme et, s'il subsiste des problèmes légistiques, il nous revient de les régler. Reste que, dans un État de droit, il me paraît fondamental que l'intéressé soit systématiquement informé de la motivation de la décision de refus. Enfin, je ne partage pas du tout les propos de notre collègue Larrivé.

M. Dominique Raimbourg, président. Trois positions différentes viennent d'être exprimées. Celle du rapporteur selon qui l'amendement est déjà satisfait ; il est rejoint en cela par Mme Bechtel. Une deuxième position revient à considérer que les naturalisations sont gérées de façon très arbitraire et qu'on ne perdrait donc rien à adopter l'amendement. Enfin, les troisièmes souhaitent que le procès-verbal de l'entretien individuel soit communiqué en même temps qu'une notification de refus.

Puis-je vous faire la proposition transactionnelle suivante : l'intéressé, en cas de refus, doit avoir accès à son dossier et notamment au procès-verbal de son entretien individuel ?

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Mais c'est déjà le cas !

M. Dominique Raimbourg, président. Il semble au contraire qu'il y ait de nombreuses difficultés.

M. Guillaume Larrivé. Je reviens sur un point touchant à la sécurité publique et qui devrait inciter la majorité à se montrer quelque peu prudente d'ici à l'examen du texte en séance publique car il s'agit de trouver, en lien avec le ministère de l'Intérieur, une rédaction plus opportune : toutes les pièces n'ont pas vocation à être communiquées.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Mais si !

M. Guillaume Larrivé. C'est le cas, par exemple, d'une note de la direction générale de la sécurité intérieure.

M. Alain Tourret. M. Larrivé a raison, il faut avant tout consulter le ministre de l'Intérieur.

M. Sergio Coronado. Sauf à surprendre, je considère que l'intervention de Guillaume Larrivé n'est pas infondée sur ce point. En revanche, l'idée que la personne dont la demande a été rejetée puisse se servir des motivations de l'administration pour tenter un recours me semble un droit fondamental. Je maintiens donc mon amendement.

Je prendrai contact avec le cabinet du ministre de l'Intérieur pour que nous aboutissions à une rédaction susceptible de faire consensus : j'ai en effet noté une exigence commune pour que la décision préfectorale puisse être notifiée.

M. Philippe Gosselin. Votre proposition de conciliation est intéressante, monsieur le président, mais autant le texte, dans sa rédaction initiale, va dans le bon sens en visant à simplifier les démarches administratives pour les personnes dont le français est la langue maternelle, autant l'adoption de l'amendement de M. Coronado modifierait de façon beaucoup plus substantielle le droit de la naturalisation.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Mais non !

M. Philippe Gosselin. Le débat que vous avez entre vous et celui que nous avons entre nous démontre bien qu'il y a une difficulté. Aussi, n'écrivons pas la loi sur un coin de table : d'ici à l'examen en séance publique, il est tout à fait possible de se rapprocher du ministère de l'Intérieur et ce serait de grande sagesse et de bonne méthode.

M. Alain Tourret. La sagesse vient de s'exprimer : on s'en tient au texte initial, on consulte le ministère de l'Intérieur pour apporter d'éventuelles améliorations au dispositif, étant entendu qu'une circulaire adressée aux préfets est susceptible de donner satisfaction.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Autant j'approuve la conclusion mais pas tous les motifs. Il faut en effet se rapprocher du ministre de l'Intérieur pour exiger de lui qu'il envoie une circulaire impérieuse à des préfets qui, je le répète, sont des êtres disciplinés, leur enjoignant de communiquer le procès-verbal de l'entretien individuel. Quant à la motivation

de la décision, c'est un autre sujet – c'est précisément parce qu'elle est motivée que la décision est contestée. Enfin, je m'inscris en faux contre ce qu'a dit M. Larrivé : le juge peut exiger communication de toutes les pièces du dossier – je l'ai pratiqué moi-même.

M. Guillaume Larrivé. Le juge oui, mais pas l'administré.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je trouve très étrange que M. Gosselin ait l'air de croire qu'on simplifie les démarches en privant les gens de leurs droits – si j'ai bien compris.

M. Philippe Gosselin. Ma chère collègue, ne faites pas d'interprétation *a contrario* ! Vous cherchez la polémique là où il n'y en avait pas. Vous êtes la seule à avoir entendu ainsi mes propos.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Soit, je vous prie dès lors de m'excuser et prends acte que vous ne mettez pas en cause un droit qui existe déjà. Nous sommes donc d'accord et j'approuve la dernière conclusion donnée.

M. Dominique Raimbourg, président. Maintenez-vous votre amendement, monsieur Coronado ?

M. Sergio Coronado. Je le maintiens et, comme je vous l'ai annoncé, je prendrai langue avec le cabinet du ministre de l'Intérieur pour trouver une rédaction qui fasse consensus d'ici à l'examen du texte en séance.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement CL5 du rapporteur.

La commission adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

*

* *

La séance est levée à 12 heures 15.



Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– *M. Jacques Krabal*, rapporteur sur la proposition de loi de M. Jacques Krabal et plusieurs de ses collègues visant à assouplir le mécanisme dit du « droit d’option départemental » (n° 2520) ;

– *M. Jacques Krabal*, rapporteur sur la proposition de loi de M. Joël Giraud et plusieurs de ses collègues relatives aux connaissances linguistiques des candidats francophones à la naturalisation (n° 2521) ;

– *M. Patrick Mennucci*, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l’ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon (n° 2557) ;

– *M. Anne-Yvonne Le Dain*, rapporteur sur la proposition de loi organique de M. Jean-Paul Chanteguet et Mme Geneviève Gaillard et plusieurs de leurs collègues relative à la nomination du président du conseil d’administration de l’Agence française pour la biodiversité (n° 2055 rectifié) ;

– *M. Dominique Potier*, rapporteur sur la proposition de loi de MM. Bruno Leroux, Dominique Potier et plusieurs de leurs collègues relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre (n° 2578).

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Ibrahim Aboubacar, Mme Nathalie Appéré, M. Christian Assaf, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Luc Belot, M. Gilles Bourdouleix, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, M. Sergio Coronado, M. Carlos Da Silva, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. René Dosière, M. Philippe Doucet, M. Olivier Dussopt, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Jacques Krabal, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Pierre Lequiller, Mme Sandrine Mazetier, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Jacques Pélissard, M. Edouard Philippe, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Pascal Popelin, M. Dominique Potier, M. Dominique Raimbourg, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jacques Valax, M. Patrice Verchère, M. François-Xavier Villain, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Paola Zanetti, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

Excusés. - Mme Huguette Bello, M. Dominique Bussereau, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Marleix, M. Bernard Roman, Mme Maina Sage, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant

Assistait également à la réunion. - M. Régis Juanico