Proposition de loi constitutionnelle (n° 2000) portant création d'un Défenseur de la laïcité et définition de ce principe

Document faisant état de l'avancement des travaux
de M. Jérôme Guedj, rapporteur

Mercredi 3 décembre 2025

INTRODUCTION

« Ce n'est pas par un coup de colère que nous voulons briser un régime suranné […] nous voudrions que la séparation des Églises et de l'État n'apparût pas comme la victoire d'un groupe sur d'autres groupes, mais comme l'œuvre commune et l'honneur commun de tous les républicains ».
Jean Jaurès, 1er juin 1904

« Notre loi est une loi de liberté, qui fait honneur à une assemblée républicaine »
Aristide Briand, séance du 3 juillet 1905

Depuis 120 ans, la loi du 9 décembre 1905 constitue le fondement juridique le plus connu de l'application du principe de laïcité. Elle marque l'aboutissement d'un lent mouvement de sécularisation de la société, indissociable de la naissance de la IIIe République. Cette loi est d'abord une loi de liberté, comme le rappelle son premier article, qui prévoit que la République « *reconnaît la liberté de conscience* » et qu'elle *« garantit le libre exercice des cultes, sous les seules restrictions édictées (…) dans l'intérêt de l'ordre public* ». Son article 2 organise ensuite un régime de stricte neutralité de l'État vis-à-vis des Églises, en disposant que la République *« ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte »*.

Le principe de laïcité s'est décliné dans des domaines variés, au premier rang desquels figure l'école, et dispose d'une reconnaissance constitutionnelle forte, s'appuyant sur les dispositions prévues aussi bien au sein du Préambule de la Constitution de 1946, qui appartient au bloc de constitutionnalité, que de l'article 1er de la Constitution, qui en fait une des caractéristiques fondamentales de la République française.

En dépit de cette consécration, force est de constater que la laïcité demeure un principe encore mal compris. Sa complexité en est une première cause : simple d'apparence, la laïcité revêt une richesse conceptuelle qui permet, au-delà de sa dimension juridique, diverses interprétations. Une deuxième raison explique toutefois cette situation : l'absence d'une véritable politique publique en la matière. La création, en 2021, d'un Comité interministériel de la laïcité (CIL) après la suppression de l'Observatoire de la laïcité est, en effet, loin d'avoir produit les effets escomptés. Cette instance, qui a pourtant présidé au lancement des 17

mesures du plan « Laïcité » du Gouvernement, ne s'est toutefois plus réunie ces dernières années, contrairement à ce que prévoit pourtant son décret.

S'il serait injuste de considérer que « rien n'a été fait » depuis lors au regard des efforts de formation mis en œuvre, force est néanmoins de constater que les engagements pris en la matière n'ont pas été tenus.

Certes, les ministères se sont dotés, d'une façon inégale, d'outils permettant de traiter les situations rencontrées. On retrouve ainsi de nombreux guides et vade-mecum de la laïcité au sein des différentes fonctions publiques (1), avec un effort particulier accordé à cette question au sein de l'éducation nationale, qui dispose d'un Conseil des sages dédié. Un réseau de près de 16 000 « référents-laïcité » s'est progressivement constitué et des chartes de la laïcité ont été affichées au sein des services publics.

Les préfets défèrent aussi parfois certains actes des collectivités territoriales lorsqu'ils estiment que ceux-ci contreviennent à ce principe. Le Défenseur des droits, enfin, traite indirectement de cette question, à partir des réclamations qu'il peut recevoir en matière de discriminations. Il n'existe pas toutefois d'instance d'unification et de promotion de la laïcité à la hauteur de ces enjeux. Cet état de conduit parfois à des interprétations erronées ou dévoyées de la laïcité, et nourrir en conséquence la perception d'un principe source d'interdiction plutôt que de liberté.

La présente proposition de loi constitutionnelle entend remédier à cette situation. Elle constitue, à quelques jours de la célébration du 120e anniversaire de la loi du 9 décembre 1905, une invitation à structurer une véritable politique publique de la laïcité.

Face aux incertitudes et aux contestations qui peuvent se faire jour, elle propose de clarifier au sein de la Constitution le contenu du principe de laïcité, dans une optique pédagogique pour les citoyens. Elle reprend à cet effet la définition qu'en a donné le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une décision rendue en 2013 sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Ce faisant, elle n'entend pas modifier les équilibres juridiques en vigueur, mais simplement réaffirmer l'importance de ce principe, en en précisant la définition.

La présente proposition de loi constitutionnelle revêt également une dimension pratique, avec la création d'un Défenseur de la laïcité. Ce dernier, sur le modèle du Défenseur des droits, pourrait être saisi par toute personne s'estimant lésé en la matière, afin de faire valoir ses droits.

---

(1) On peut citer, par exemple, le guide de la laïcité à l'université, le guide ministériel à l'intention des acteurs du sport, le « guide républicain » de l'Éducation nationale, le guide de la laïcité dans le service public du ministère de la Justice ou encore le guide de la laïcité en entreprise diffusé par le ministère du travail. Des guides identiques ont également été publiés par la caisse nationale d'allocations familiales et l'APHP par exemple.

Cette proposition de loi constitutionnelle vise, en définitive, à ouvrir le débat sur la question de la défense de la laïcité. Elle constitue une puissante invitation à la structuration d'une véritable politique publique de la laïcité, qui pourrait reposer sur les piliers suivants :

– un Défenseur de la laïcité, qui veillerait à la bonne application de ce principe ;

– un organe interministériel bénéficiant d'un portage politique fort, qui serait en charge de piloter l'action du Gouvernement dans ce domaine ;

– une véritable politique pénale de la laïcité mobilisant les dispositions prévues en droit à cet effet ;

– un suivi attentif du Parlement sur ces questions, pour contrôler l'action du Gouvernement et adapter les dispositifs existants. Ce rôle pourrait être dévolu à un organe parlementaire dédié rassemblant les deux chambres sur le modèle de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Cette proposition de loi constitutionnelle permet, enfin, de rappeler le nécessaire et juste équilibre entre la protection des droits et libertés fondamentales d'une part, qu'il s'agisse de la liberté de conscience et de la liberté religieuse, et le nécessaire respect des « *exigences minimales de la vie en société* » et des fondamentaux du modèle républicain.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article unique
(nouveaux titre XI *ter*, nouvel article 71-2 de la Constitution)

Définition du principe de laïcité et création d'un Défenseur de la laïcité

➢ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique de la proposition de loi constitutionnelle crée un nouvel article 71-2 au sein de la Constitution afin de consacrer dans la norme suprême la création d'un Défenseur de la laïcité. Il constitutionnalise, ce faisant, la définition du principe de laïcité telle qu'issue de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

➢ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a actualisé certaines dispositions de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA LAÏCITÉ, UN PRINCIPE HISTORIQUE CONSACRÉ PAR LA CONSTITUTION

1. Un principe qui est le fruit de la sécularisation progressive de la société

Fruit d'un mouvement de sécularisation progressive des sociétés occidentales, la laïcité est un principe polysémique qui désigne d'abord la séparation des églises et de l'État. Ce terme s'est formé au XIXe siècle, à partir de l'adjectif « *laïque* », qui désigne, selon le dictionnaire Littré, ce « *qui n'est ni ecclésiastique, ni religieux* ».

Ce principe de séparation de la société civile et de la religion permet de protéger la liberté religieuse et la liberté de conscience des citoyens (article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen – DDHC – de 1789). Il est profondément lié, par nature, au principe d'égalité entre les citoyens, défini à l'article 1er de la DDHC.

La DDHC adoptée en 1789 après la Révolution Française constitue un jalon essentiel, en affirmant l'égalité de tous les citoyens devant la loi et en dissociant la religion et le pouvoir politique. C'est toutefois plus d'un siècle plus tard que cette

séparation deviendra définitive, mettant fin à une période de cohabitation entre l'État et les religions sous le régime du Concordat de 1801.

Le Concordat du 15 juillet 1801

Un concordat est un traité conclu entre le Vatican et un État afin de déterminer le statut de la religion catholique au sein de cet Etat.

Le concordat du 15 juillet 1801 signé entre Napoléon Bonaparte et le pape Pie VII détermine les relations entre l'Église catholique et l'État français après la Révolution française. Ce traité reconnaît le catholicisme comme « *la religion de la majorité des Français* », sans en faire toutefois une religion d'État. Il garantit également la liberté de culte mais accorde à l'Etat une capacité de contrôle importante dans ce domaine. Les évêques sont ainsi nommés par le Premier Consul avant d'être investis par le pape. Le personnel religieux est salarié par l'État dans le cadre de l'exercice du service public du culte et doit prêter serment « de garder obéissance et fidélité au Gouvernement ».

Ce traité apaise enfin les tensions entre la papauté et la France puisque l'Église renonce à réclamer les biens qui ont été confisqués pendant la Révolution.

Lors de sa promulgation le 18 avril 1802, Napoléon y adjoint des articles organiques qui renforcent encore le contrôle de l'État sur l'Église.

2. Une laïcité nouvelle intimement liée à l'histoire de la IIIe République

La proclamation de la IIIe République en 1870, entraîne, après une décennie de tensions entre monarchistes et républicains, un mouvement progressif de laïcisation de la société.

La séparation des Églises et de l'État en 1905 a ainsi été préparée par l'adoption de plusieurs décrets et lois de laïcisation visant à réduire l'emprise du religieux au sein des institutions publiques :

– deux décrets anti-congréganistes en date du 29 mars 1880 proclament la dissolution des Jésuites en France et leur imposent de quitter les établissements d'enseignement. Les congrégations enseignantes non reconnues par l'État ont l'obligation de demander une autorisation à l'État sous peine de dissolution ;

– plusieurs lois de laïcisation de l'école sont adoptées afin de « républicaniser l'école publique ». La loi du 16 juin 1881 rend l'école primaire publique entièrement gratuite. La loi du 28 mars 1882 prévoit l'instruction obligatoire des enfants de 6 à 13 ans et garantit la laïcité de l'enseignement en remplacer l'enseignement religieux par une instruction morale et civile laïque. La loi du 30 octobre 1886 (votée à l'initiative de René Goblet) impose que le personnel enseignant soit laïc et non plus religieux.

Au-delà de l'école, diverses lois sont intervenues afin de réduire la place du religieux au sein de la société civile, qu'il s'agisse de *la loi du 27 juillet 1884* (dite loi Naquet) qui rétablit le droit de divorcer pour les couples mariés, de *la loi du 15*

novembre 1887 sur la liberté des funérailles, qui permet à toute personne majeure de choisir son mode d'inhumation.

Deux dernières lois méritent d'être relevées, d'autant qu'elles ont précédé la loi du 9 décembre 1905 :

– *la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*, qui proclame le principe de la liberté d'association et met fin au régime restrictif et d'interdiction préventive prévu notamment par la loi dite « Le Chapelier » de 1791 ;

– *la loi du 7 juillet 1904 relative à la suppression de l'enseignement congréganiste*, qui interdit l'enseignement en France aux congréganistes et organise la liquidation de leurs biens.

3. La loi du 9 décembre 1905 : « *la fin de l'infaillibilité d'Église ou d'État* » (Jean Jaurès)

La loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État constitue l'aboutissement de cette dynamique historique. Elle s'inscrit dans un contexte d'affermissement du régime républicain et de fortes tensions avec la papauté. La montée de l'ultramontanisme et la publication de l'encyclique *Quanta cura* et du *Syllabus* (1864), qui contestent les acquis de la Révolution française et du Concordat cristallisent en effet les tensions.

Cette loi fixe, en ses deux premiers articles, les principes fondamentaux de la laïcité, à savoir :

– l'affirmation que la République « *assure la liberté de conscience* » et qu'elle garantit « *le libre exercice des cultes* » sous les seules restrictions mises en œuvre « *dans l'intérêt de l'ordre public* » (article 1er), dans une perspective profondément libérale ;

– le fait que la République « *ne reconnaît, ne subventionne ni ne salarie aucun culte* » (article 2), ce qui implique, en conséquence, la suppression « *des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes* ».

Elle modifie en profondeur les relations entre l'État et les Églises :

– des associations cultuelles sont créées pour suppléer la suppression des établissements publics qui assuraient précédemment la charge des édifices religieux. Les biens de l'Église leur sont attribués en conséquence (article 4). Les édifices servant à l'exercice des cultes et qui demeurent propriété de l'État, des départements et des communes (article 12) sont pour leur part laissés gratuitement aux associations cultuelles précitées ;

– un régime juridique propre est défini au profit de ces associations, dont l'objet particulier rend difficile l'application des règles classiques prévues par la loi

du 1er juillet 1901. Pour être considérée comme cultuelle, toute association doit avoir pour objet exclusif l'exercice d'un culte (article 19). Il est rappelé que ces associations peuvent se financer grâce aux cotisations, quêtes et collecte pour l'exercice du culte, mais ne peuvent bénéficier des subventions de l'État, des départements et des communes ;

– le droit applicable à la police des cultes est réformé, afin de prévoir une ferme distinction entre manifestations religieuses et politiques, et d'interdire notamment le fait d'élever ou d'apposer tout signe ou emblème religieux sur les monuments publics.

– un régime de sanctions est défini en cas de violation des différentes obligations prévues par la loi.

La loi du 9 décembre 1905 abroge enfin l'ensemble des dispositions relatives à l'organisation publique des cultes antérieurement reconnus par l'État, qui résultaient notamment de la loi du 18 germinal an X (à savoir le Concordat et articles organiques).

4. Un principe pleinement consacré au sein de la Constitution et par la jurisprudence.

a. La Constitution

La laïcité est un principe consacré comme l'une des caractéristiques de la République par l'article 1er de la Constitution du 27 octobre 1946, qui proclame que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ». Ce principe a été repris et complété au sein de l'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 afin de préciser que la République « *assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* » et qu'elle « *respecte toutes les croyances* ».

Il est également présent au sein du préambule de la Constitution de 1946, qui fait partie, avec la DDHC de 1789 et la Charte de l'environnement, du bloc de constitutionnalité. L'alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946 affirme en effet que *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ».

b. La jurisprudence du Conseil constitutionnel

La jurisprudence du Conseil constitutionnel consacre pleinement ce « *principe organisationnel de la République* ». Il l'a d'ailleurs rendu invocable dans le cadre d'une QPC, en considérant, que la laïcité « *figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit* » (décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013). Il en a même précisé les contours, le texte constitutionnel étant, finalement, peu disert à ce sujet, en listant, sans viser à l'exhaustivité, les éléments fondamentaux qui le constituent (*infra*).

Considérant n° 5 de la décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013.

« 5. Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi » ; qu'aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1er de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances » ; que le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il en résulte la neutralité de l'État ; qu'il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte ; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; qu'il implique que celle-ci ne salarie aucun culte ; »

Comme le relève la doctrine, « *l'un des apports majeurs de cette décision est donc de définir, pour la première fois, le contenu de la laïcité, le juge s'inspirant en réalité largement pour cela de la loi de 1905, même s'il ne cite pas expressément ce texte et n'en reprend pas non plus l'intégralité, préservant ainsi sa liberté de définition, et ce, d'autant plus qu'il se réserve la possibilité d'en compléter à l'avenir le contenu en ayant délibérément recours à l'adverbe « notamment ». Selon lui, la laïcité se traduit par la neutralité de l'État, autrement dit par le fait que l'État doit s'abstenir d'intervenir afin que soit préservée la liberté religieuse du citoyen. Plusieurs conséquences en découlent : la République doit assurer le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et elle ne doit reconnaître, ni salarier aucun culte* » (1).

Cette définition des éléments constitutifs du principe de laïcité n'inclut pas, toutefois, le non-subventionnement des cultes (2), dans la droite ligne de la jurisprudence du Conseil d'État sur cette question. Ce dernier considère en effet que « *le principe constitutionnel de laïcité (...) n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi, de certaines subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes » (*CE 16 mars 2005, n° 265560, Min. de l'outre-mer c/ Gouvernement de la Polynésie française).

Le Conseil constitutionnel a eu par ailleurs l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur le champ et la portée de l'application du principe de laïcité :

– il a jugé que la nature gratuite et laïque de l'organisation de l'enseignement public, telle que prévu au sein du Préambule de la Constitution de 1946 ne saurait exclure l'existence de l'enseignement privé (décision n° 77-87DC du 23 novembre 1977). Il a conféré à cette occasion une valeur constitutionnelle au

---

(1) Nathalie Jacquinot et Alexandre Mangiavillano, « Droit constitutionnel, janvier 2013 – décembre 2013 », Recueil Dalloz, n° 26, 2014, p. 1516.

(2) Ce principe souffre en effet de différentes dérogations liées soit à la nécessité pour l'État de garantir le libre exercice du culte (aumôniers en prison etc.) et au sein des territoires où la loi du 9 décembre 1905 ne s'applique pas.

principe de liberté de l'enseignement dans cette même décision (en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République) ;

– il a jugé que « *les dispositions de l'article 1er de la Constitution aux termes desquelles « la France est une République laïque » (...) interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers* » (décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe) ;

– il a jugé que les dispositions particulières applicables dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et Moselle n'étaient pas contraires à la Constitution, en les qualifiant, dans un premier temps, de principe fondamental reconnu par les lois de la République (décision n° 2011-157 QPC) avant de confirmer sa position en s'appuyant sur les travaux préparatoires des Constitutions de 1946 et de 1958, ce dernier fondement ayant pour avantage d'être naturellement transposable à d'autres territoires (décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013) ;

– il a jugé, qu'en application de l'article 1er de la Constitution et de l'article 10 de la DDHC, que le principe de laïcité impose notamment que la République garantisse le libre exercice des cultes (2017-695 QPC du 29 mars 2018). Il a d'ailleurs réaffirmé plus directement ce principe dans une décision n° 2022-1004 QPC du 22 juillet 2022 en jugeant, qu'il résulte des mêmes articles que « *la République ne reconnaît aucun culte et qu'elle garantir le libre exercice des cultes* ».

c. La jurisprudence du Conseil d'État

Le Conseil d'État a également reconnu la valeur constitutionnelle du principe de laïcité. Il l'a d'abord qualifié, de façon concordante avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de « *principe fondamental reconnu par les lois de la République* » (CE, 6 avril 2001, Syndicat national des enseignants du second degré, n° 219379) avant d'en faire un « principe constitutionnel » (CE, 26 mars 2005, ministre de l'outremer c/ gouvernement de la Polynésie française, n° 265560).

La jurisprudence administrative a, par ailleurs, fortement contribué à la définition des contours pratiques de l'application du principe de laïcité, en précisant l'étendue de l'interdiction de principe du financement public des cultes ou de la neutralité des agents publics, et en articulant sa mise en œuvre avec d'autres principes juridiques de valeur similaire, tels que le principe de protection de l'intérêt général et de l'ordre public.

Les particularismes de la laïcité

Certains territoires bénéficient de règles dérogatoires à celles prévues au sein de la loi du 9 décembre 1905 pour des raisons historiques.

L'Alsace et la Moselle sont en effet encore régis par le Concordat de 1801 (loi du 18 germinal an X). Ces territoires n'appartenaient plus à la France au moment de l'adoption de la loi du 9 décembre 1905. Lors de leur réintégration, après la Première guerre mondiale, la loi du 1er juin 1924 a confirmé l'application des dispositions antérieures au nom du principe du « maintien des droits acquis ». Cette spécificité se traduit par le financement public des quatre cultes reconnus (catholique, luthérien, réformé, israélite) ainsi que le maintien d'un enseignement religieux obligatoire dans les écoles publiques.

La Guyane est toujours régie, pour sa part, principlement par les dispositions de l'ordonnance royale du 27 août 1828, qui consacre le culte catholique comme culte d'État. Le diocèse de Cayenne est financé par l'Etat. Il s'agit d'un héritage historique qui n'a pas été remis en cause.

Des régimes juridiques spécifiques existent également à Mayotte, Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle Calédonie et à Saint Pierre et Miquelon, où les cultes sont reconnus et organisés de façon dérogatoire par rapport aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905. Ces régimes juridiques spécifiques reposent sur les « décrets Mandel » de 1939, y compris pour Mayotte, depuis sa départementalisation, où ce régime coexiste toutefois avec le maintien partiel du droit local cadial.

B. DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES

Si la loi du 9 décembre 1905 constitue le socle de l'application du principe de laïcité, plusieurs lois sont intervenues récemment afin d'en assurer l'application ou d'en adapter les modalités dans des domaines spécifiques.

1. La loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics

La loi du 15 mars 2004 a créé au sein du code de l'éducation, un nouvel article L. 141-5-1 qui dispose que dans « *les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit.* ».

Cet article insiste toutefois sur la nécessité d'une logique de dialogue préalable à toute procédure disciplinaire, en instaurant une telle obligation pour les établissements scolaires.

Cette modification législative est intervenue à la suite du rapport publié en décembre 2003 de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité, présidée par Bernard Stasi, qui avait recommandé une telle mesure.

L'application de ces dispositions a été précisée par une circulaire de mai 2004 ([1]) , qui distingue les signes religieux ostensibles des signes discrets, dans une logique d'équilibre.

2. La loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public

La loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public a fixé en son article premier le principe selon lequel « *nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage* ». Les contrevenants à cette obligation s'exposent à une contravention de deuxième classe de 150 euros maximum, qui peut être assortie de l'obligation d'effectuer un stage de citoyenneté ([2]) .

Dans une approche pédagogique, l'entrée en vigueur de ces dispositions était assortie d'une période de six mois à compter de la date de promulgation de cette loi.

Un nouveau délit a en outre été créé au sein du code pénal, à l'article 225-4-10 dans les termes suivants : « *Le fait pour toute personne d'imposer à une ou plusieurs autres personnes de dissimuler leur visage par menace, violence, contrainte, abus d'autorité ou abus de pouvoir, en raison de leur sexe, est puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende* ». Une aggravation des peines est par ailleurs prévue lorsque l'instigation à dissimuler son visage vise une personne mineure (deux ans d'emprisonnement et 60 000 euros d'amende).

Dans sa décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions qui lui avaient été déférées ne portaient pas une atteinte excessive à la liberté religieuse, en s'appuyant à cette fin sur le motif d'intérêt général que revêt la sécurité publique et le nécessaire respect « *des exigences minimales de la vie en société* ».

3. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

La *loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* a modifié le statut général de la fonction publique, tel que prévu par *la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*, afin de prévoir explicitement que le fonctionnaire « *exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité* ». Il lui est donc interdit de manifester ses opinions religieuses dans le cadre de ses fonctions.

---

(1) Circulaire du 18 mai 2004 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

(2) Ce stage de citoyenneté peut d'ailleurs se substituer à l'amende précitée.

Le principe d'égalité de traitement des usagers s'impose également aux fonctionnaires, en application de la jurisprudence constitutionnelle et administrative classique sur ce sujet. Cette même loi prévoit enfin que chaque agent peut saisir un référent déontologue sur ses obligations, afin d'en mesurer la portée et l'application concrète si cela est nécessaire.

4. La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

La *loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels* a introduit, au sein du code du travail, la possibilité pour les entreprises d'inscrire au sein de leur règlement intérieur l'obligation pour les salariés de respecter un principe de neutralité, notamment religieuse (article L. 1321-2-1 du code du travail).

Conformément à la jurisprudence européenne, ces restrictions doivent néanmoins être justifiées, soit par la protection de l'exercice d'autres libertés fondamentales, soit par la nécessité du bon fonctionnement de l'entreprise. Elles doivent également être proportionnées au but recherché.

Cette obligation prend la forme d'un principe de neutralité et n'est pas, de fait, directement liée à l'application du principe de laïcité, qui ne concerne, en l'état du droit, que les personnes publiques ainsi que les personnes privées en charge d'un service public.

Cette loi a permis de sécuriser juridiquement la question du fait religieux en entreprise (après la décision « Baby Loup » de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation du 25 juin 2014).

5. La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a renforcé le cadre juridique relatif à l'application de la laïcité afin d'apporter, notamment, une réponse au repli communautaire et au développement de l'islamisme radical.

Son spectre est beaucoup plus large que celle de la loi du 9 décembre 1905, comme le relève Mme Mathilde Philip, professeure de droit public, puisqu'elle s'applique « *dans des domaines aussi divers que les services publics, les marchés publics, les collectivités territoriales, les fédérations sportives ou encore les libertés de l'enseignement, du mariage, d'entreprendre et contractuelle* ».

Les principales mesures mises en œuvre au sein de cette loi sont les suivantes :

– la diffusion d'une culture de la laïcité, avec la mise en place au sein des administrations d'un référent laïcité et la création d'une journée de la laïcité célébrée chaque 9 décembre ;

– l'extension du principe de neutralité au sein du service public, en prévoyant cette obligation pour les salariés des structures privées en charge d'une mission de service public, à condition que cela soit prévu de façon contractuel ;

– la création d'un « délit de séparatisme », afin de mieux protéger les agents publics et les élus contre les menaces ou violences pour obtenir une exemption ou une application différenciée des règles du service public. Un dispositif de signalement de ces difficultés est également mis en place en ce sens ;

– la création d'un délit d'entrave à la fonction d'enseignant, créé à la suite de l'assassinat de Samuel Paty, puni d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende ;

– la création d'une procédure de « déféré-laïcité » permettant au préfet, dans le cadre du contrôle de légalité des actes administratifs des collectivités territoriales de saisir le juge administratif pour obtenir la suspension de tout acte administratif contraire au principe de laïcité (le juge devant se prononcer sous 48h) ;

– la création d'un contrat d'engagement républicain qui doit signer toute association souhaitant recevoir des subventions publiques. L'autorité compétente se voit également dotée de la possibilité de retirer les subventions accordées en cas de violation des dispositions de ce contrat ;

– le renforcement du contrôle financier des associations cultuelles, en modifiant les dispositions des lois du 9 décembre 1905 (séparation des Églises et de l'État) et du 2 janvier 1907 (exercice public des cultes). La transparence des flux financiers concernant les associations cultuelles est renforcée, de même que leurs obligations déclaratives et comptables. Un renforcement similaire est appliqué pour les associations mixtes, qui relèvent aussi de la loi de 1901.

– le durcissement du régime de la police des cultes, tel que prévu au sein de la loi du 9 décembre 1905 (renforcement des peines applicables en cas de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence commise par un ministre des cultes, interdiction de l'organisation d'opérations de vote pour les élections politiques françaises, possibilité pour le juge d'interdire à une personne coupable d'un délit lié à la police des cultes de paraître au sein de ces lieux, compétence du préfet pour fermer provisoirement les lieux de cultes en cas d'agissements provoquant à la haine ou à la violence).

D'autres mesures figurent également au sein de cette loi, en particulier dans le domaine de la famille et de l'éducation. Cette loi a notamment rendu obligatoire la scolarisation de tous les enfants dans un établissement scolaire, modifié le

régime juridique applicable à l'enseignement à la maison, et renforcer les exigences pesant sur les écoles privées hors contrat (obligations nouvelles et facilitation de leur fermeture administrative dans certaines conditions).

C. UNE ABSENCE DE VÉRITABLE POLITIQUE PUBLIQUE DE LA LAÏCITÉ

1. Une absence de pilotage et de portage d'une véritable politique publique de la laïcité.

a. Un comité interministériel de la laïcité inactif ces dernières années

Le comité interministériel de la laïcité, créé en 2021 en remplacement de l'Observatoire de la laïcité, devait permettre de « *donner une dimension plus opérationnelle à l'action publique en matière de laïcité* ».

Son décret de création le place sous l'autorité du Premier ministre et lui confie les missions suivantes :

– coordonner et assurer le suivi de la mise en œuvre de l'action du Gouvernement en matière de promotion et de respect du principe de laïcité au sein des administrations publiques et personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public ;

– participer à la diffusion auprès de ces acteurs des règles relatives au principe de laïcité ;

– concourir à la définition des exigences de formation auxquelles doit satisfaire tout agent public en la matière ;

– déterminer le cadre de l'action des référents laïcité des administrations de l'État ;

– veiller à la bonne information des usagers du service public, sur les droits et devoirs découlant de l'application de ce principe.

L'article 3 de ce même décret prévoit, en outre, une obligation de réunion de cette instance au moins une fois par an.

Lors de ses auditions, votre Rapporteur n'a pu que constater la mise en sommeil depuis plusieurs années de cette instance. Le CIL ne s'est réuni que deux fois en 2021 sous la présidence du Premier ministre. Il ne s'est plus réuni depuis, alors que son décret de création fixe un principe de réunion annuelle. Le Gouvernement s'était pourtant engagé à le réunir en 2024, en réponse à une question au Gouvernement de votre rapporteur [(1)].

---

(1) Séance de questions au Gouvernement du 6 mai 2024.

b. Un plan d'action en faveur de la laïcité dont il n'existe pas de réel bilan

Un plan de promotion du principe de laïcité, rassemblant 17 mesures a été présenté par le Gouvernement le 15 juillet 2021, dans le cadre de la discussion parlementaire du projet de loi confortant le respect des principes de la République.

Ce plan était organisé autour des cinq axes suivants :

– garantir le respect du principe de laïcité dans tous les services publics ;

– former tous les agents publics à la laïcité ;

– diffuser une culture de la laïcité dans tous les services publics ;

– promouvoir notre modèle de laïcité avec la société civile ;

– coordonner le travail interministériel sur la laïcité.

Parmi les mesures prévues, figuraient notamment l'objectif de former 100% des agents publics sous quatre ans, en ciblant les publics les plus concernés, la création d'un réseau de référents laïcité, l'actualisation de la charte de la laïcité dans les services publics, ainsi qu'un ensemble de mesures visant la société civile (associations, entreprises). Un site internet dédié devait également permettre de « produire et diffuser les connaissances sur le principe de laïcité (laicite.gouv.fr).

Votre rapporteur relève que les résultats de ce plan n'ont pas fait l'objet d'une réelle évaluation. Un seul document, publié le 9 décembre 2022 à l'occasion de la journée nationale de la laïcité, fournit quelques éléments utiles, mais datées.

Les auditions menées font apparaître que l'objectif de formation des agents publics est très loin d'être atteint, avec environ 1,1 million de fonctionnaires formés (sur un effectif complet supérieur à 5 millions), soit un taux d'environ 30%. La structuration d'un réseau de référents laïcité semble être en revanche une réalité, puisque l'on dénombre au total quelques 16 000 référents au sein des administrations publiques. Le site internet dédié semble fonctionnel et actualisé.

Au-delà de ces quelques éléments, un consensus se dégage autour de la nécessité impérative d'évaluer ces actions et d'engager un véritable pilotage de cette politique publique, qui fait incontestablement défaut actuellement. Parmi les pistes d'explication possibles, au-delà de l'absence d'incarnation, figure évidemment le contexte d'instabilité ministériel récent, peu propice à une action de long cours.

Dans le prolongement de ses auditions, votre Rapporteur a obtenu communication de la part du ministère de l'Intérieur d'éléments de bilan vis-à-vis du plan laïcité du Gouvernement, qui sont insérés en annexe du présent rapport.

2. Des incertitudes qui persistent quant à la juste application du principe de laïcité.

a. Un principe riche de sens aux définitions multiples

La nécessité d'une véritable politique publique de la laïcité se fait d'autant plus sentir qu'il peut exister une pluralité de définitions et de perception de ce que recouvre la notion de la laïcité, au-delà de sa seule dimension juridique.

Ce point a été rappelé par lors des auditions. Le principe de laïcité revêt à la fois une dimension philosophique, en tant que « *construction intellectuelle tendant à empêcher l'emprise d'une confession sur la société* », une dimension politique, en opposant les partisans d'une « sorte d'athéisme collectif » à ceux d'une laïcité plus « ouverte », et, enfin une dimension sociologique renvoyant au processus de sécularisation de la société [(1)].

Cette pluralité se manifeste par une diversité de définitions que le droit ne saurait épuiser. La définition juridique de la laïcité, retenue et développée par le Conseil d'État dans son étude annuelle consacrée à cette question en 2004, rassemble en définitive trois éléments : la neutralité de l'État, le respect de la liberté religieuse et le respect du pluralisme.

Si différentes définitions existent, l'essentiel est de constater que la principale tension porte sur la distinction entre la dimension individuelle et collective de ce principe : la laïcité garantit la liberté de conscience, de pensée et de conviction des individus, qu'ils disposent ou non d'une religion, mais elle constitue, en même temps, une exigence et une condition de liberté collective.

Si la culture juridique française est portée sur ce dernier point, la dynamique du droit européen, construit autour de la protection des droits fondamentaux, procède davantage de la première approche, sans toutefois pouvoir être réduite à la seule question des discriminations.

---

(1) Ces éléments ont notamment été abordés par Mme Philip lors de la table-ronde rassemblant diverses personnalités qualifiées qui s'est réunie le vendredi 28 novembre dernier.

Droit européen et laïcité : une « large marge d'appréciation des États »

Le principe de laïcité ne trouve pas fondamentalement de traduction au sein des traités européens. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit expressément en son article 17 que l'Union « *respecte et ne préjuge pas du statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres*. » Le traité sur l'Union européenne dispose, de même, que l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, (article 4 TUE).

Il est en revanche appréhendé en droit européen à l'aune des droits fondamentaux que constituent les libertés de pensée, de consccience et de religion, reconnues à l'article 9 de la CEDH et à l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'Homme laisse toutefois une large marge d'appréciation aux Etats en la matière, tout en vérifiant que les dispositifs qui pourraient se revendiquer de ce principe ne violent pas les droits fondamentaux qu'elle protège. Cette position s'explique par la grande diversité des régimes juridiques applicables à cette question au sein de l'Union européenne.

La Cour de Strasbourg a ainsi jugé que la loi du 9 décembre 1905 ne méconnaissait pas les dispositions de la convention européenne des droits de l'Homme. Elle a également confirmé la conventionnalité des lois du 15 mars 2004 interdisant le port de signes religieux à l'école et du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

b. Une application qui suscite parfois des incertitudes.

La laïcité est un principe dont l'application peut causer des difficultés d'ordre pratique chez les citoyens, les agents publics et les élus, en raison précisément de sa nature polymorphe.

Lors de ses auditions, votre rapporteur a pris connaissance de cette réalité, qui justifie pleinement sa volonté de plaider en faveur d'une politique unifiée et cohérente de la laïcité. En effet, à l'heure actuelle, l'application de la laïcité procède d'une logique de silo en fonction des outils dont disposent les agents publics.

Les acteurs publics les plus concernés, par exemple le ministère de l'Éducation nationale, se sont organisés en conséquence. Le ministère a en effet créé en 2018 un Conseil des sages de la laïcité, qui est resté actif depuis lors. Ce dernier produit de la doctrine et peut se saisir de situations présentant des difficultés concrètes afin de proposer des solutions conformes à l'état du droit.

Tel est le cas, par exemple, d'une lycéenne se présentant en candidate libre pour l'examen du baccalauréat, et portant un voile. Dans ces circonstances, en effet, faute d'inscription au sein de l'établissement concerné, le principe de laïcité ne saurait s'appliquer à elle, quand bien même elle serait mineure et présente dans l'enceinte d'un établissement scolaire. Un autre exemple a été mentionné lors des

auditions, à savoir la présence au sein du conseil d'administration d'établissements scolaires de parents d'élèves portant des signes religieux manifestes. Selon un raisonnement similaire, ces derniers sont considérés comme des usagers du service public de l'éducation et donc ne sont pas soumis aux exigences prévues par la loi de 2004.

Votre rapporteur a observé, en revanche, que d'autres acteurs publics, plus éloignés de la question, avaient une approche très prudente de l'application de ce principe. Tel est le cas, par exemple, du ministère des Sports, de la Jeunesse et de la Vie associative. Ce dernier laisse en effet une forte marge d'appréciation aux fédérations sportives afin de prendre les mesures réglementaires nécessaires, dans la droite ligne de la jurisprudence récente du Conseil d'État sur cette question.

Laïcité et sport : la décision du Conseil d'État n° 458088 du 29 juin 2023

Le Conseil d'État a été saisi par deux associations souhaitant que le port du hijab soit autorisé par la Fédération française de football, ainsi que par la ligue des Droits de l'Homme qui contestait l'interdiction du port pendant les matchs de « *tout signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale* ».

Dans une décision du 29 juin 2023, le Conseil d'État a jugé que pour garantir le bon déroulement des matchs de football et éviter tout affrontement ou confrontation, la Fédération française de football pouvait édicter l'interdiction contestée, cette dernière étant par ailleurs adaptée et proportionnée au but recherché. Il a également rappelé à cette occasion que l'obligation de neutralité qui s'applique aux agents publics est applicable à toutes les personnes sélectionnées en équipes de France lors des manifestations et compétitions auxquelles elles participent.

En tout état de cause, il n'existe aucune coordination, ni pilotage, ni doctrine publique sur l'application du principe de laïcité, la définition de ses contours étant définie, *in fine*, par la jurisprudence administrative lors des contentieux.

Il convient d'ailleurs d'observer que les outils juridiques de la régulation de la laïcité ne sont pas toujours connus. Tel est le cas, par exemple, de l'article 31 de la loi du 9 décembre 1905, dans sa rédaction issue de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, qui offre des leviers de poursuite peu utilisés, en définitive, par les parquets.

Article 31 de la loi du 9 décembre 1905 – dans sa version issue de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

« Sont punis d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ceux qui, soit par menaces contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, ont agi en vue de le déterminer à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte. Les peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque l'auteur des faits agit par voie de fait ou violence. »

3. Des atteintes au principe de laïcité qui font l'objet d'un suivi perfectible

Les données communiquées à votre rapporteur par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur indiquent que le nombre d'atteintes au principe de laïcité demeure assez faible.

Tous périmètres ministériels confondus, on comptabilise en effet 11 638 signalements pour la période 2022/2024.

Ces signalements sont le plus souvent résolus par le dialogue et le rappel du cadre juridique. Ils n'aboutissent donc que rarement à l'engagement d'une procédure donnant lieu à des sanctions disciplinaires.

Les données de la DGAFP relatives aux années 2021, 2022 et 2023, indiquent ainsi que, pour un total annuel qui peut varier de 3 300 à 3 900 sanctions disciplinaires prononcées dans la fonction publique de l'État, les atteintes à la laïcité ont donné lieu au prononcé de 9 sanctions en 2021, 4 en 2022 et 3 en 2023.

Parmi les sanctions prononcées, six concernent des comportements prosélytes ou promouvant des convictions religieuses, six sont relatives à des propos ou comportements excessifs ou discriminatoires en lien avec une religion parfois vis-à-vis des usagers, une concerne le port d'un signe ou d'un vêtement religieux et trois concernent enfin des faits autres en lien avec les principes de neutralité et de laïcité.

Dans ses éléments, le ministère de l'Intérieur reconnaît qu'un « *travail doit être réalisé pour fiabiliser et préciser les données relatives aux signalements laïcité dans les trois versants de la fonction publique (modalités de comptabilisation et de recueil des données, distinction des saisines pour demande d'information/rappel du cadre des saisines pour atteintes éventuelles…) et pour disposer d'un baromètre de la laïcité plus détaillé des collectivités locales* » (1).

(1) Réponses écrites de la DLPAJ à votre rapporteur, lundi 1er décembre.

Les atteintes à la laïcité au sein de l'Education nationale

Au sein du ministère de l'Education nationale, on dénombre 30 équipes académiques valeurs de la République (EAVR), composées de 600 agents, qui sont chargées de répondre aux signalements d'atteinte à la laïcité sur l'ensemble du territoire.

Pour l'année scolaire 2022-2023, 4 710 signalements d'atteinte à la laïcité ont été recensés. 2 845 demandes ont été formulées auprès des équipes académiques « Valeurs de la République » (EAVR).

Pour l'année scolaire 2023-2024, 6 589 signalements ont été remontés au ministère (avec 50% des signalements ont lieu dans 8 académies). 50% de ces signalements ont eu lieu dans les collèges publics, 35% dans les lycées publics et 15% dans le premier degré

S'agissant des auteurs, 86% sont des élèves, 7% des parents d'élèves, 4% des personnels et 3% sont des auteurs tiers

Enfin, concernant les motifs, 43% des signalements concernaient le port de signes ou tenues, 10% des contestations d'enseignement, 10% des suspicions de prosélytisme et 8% des refus d'activité.

Source : Ministère de l'Intérieur.

4. Une laïcité très présente dans le débat public et parlementaire.

La laïcité est une thématique fréquemment abordée, notamment au Parlement. De nombreuses initiatives ont été engagées récemment sur cette question. Tel est le cas, par exemple de *la proposition de loi visant à assurer le respect du principe de laïcité dans le sport n° 376* déposée récemment par le sénateur M. Michel Savin.

Dans sa rédaction actuelle, ce texte prévoit un principe d'interdiction du port de tout signe ou tenue « *manifestant ostensiblement une appartenance politique ou religieuse* » lors des compétitions départementales, régionales et nationales organisées par les fédérations sportives délégataires, leurs organes déconcentrés, les ligues professionnelles et leurs associations affiliées qui concerne les acteurs de ces compétitions. Y figure également un article visant à interdire, au sein des piscines, l'adoption de dispositions visant à satisfaire des demandes religieuses en matière de tenue de bain, dans la ligne de la jurisprudence récente du Conseil d'État intervenue sur ce sujet.

On peut citer, en outre, la proposition de loi envisagée par M. Laurent Wauquiez visant à interdire le port du voile aux personnes mineures au sein de l'espace public.

Ces propositions tiennent davantage de l'extension du champ d'application du principe de neutralité du service public, que du principe de laïcité en tant que tel, qui renvoie comme on l'a vu d'abord à la neutralité de l'État et au respect du pluralisme religieux.

Votre rapporteur est toutefois plus favorable à d'autres propositions de loi portant sur la laïcité. Il pense ici, en particulier, à la proposition de loi n° 384 déposée en octobre dernier, qui prévoit également la création d'un office parlementaire de la laïcité. Il soutient également la démarche de la proposition de loi sénatoriale n° 72 de M. Franck Montaugé, qui souhaite inscrire une charte de la laïcité dans la Constitution.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE INSCRIPTION DANS LA CONSTITUTION DE LA DÉFINITION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ

L'article unique définit de façon précise et limitative les éléments constitutifs du principe de laïcité.

Il reprend à cet effet le contenu de la décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013 « Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité ».

Le Conseil constitutionnel avait été saisi, en effet, le 19 décembre 2012 par le Conseil d'État, dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes, qui porte spécifiquement sur la question du traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ainsi qu' en Moselle.

Dans son considérant n°5, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé le contenu de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et de l'article 1er de la Constitution, et souligné que le principe de laïcité « *figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit* », en a rappelé de façon non limitative certains éléments constitutifs, à savoir :

– « *la neutralité de l'État* » ;

– le fait que la République ne reconnaît aucun culte ;

– « *le respect de toutes les croyances* » ;

– « *l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion* » ;

– « *le libre exercice des cultes* » que la République doit garantir.

Le premier alinéa du nouvel article 71-2 de la Constitution créé par l'article unique de la présente proposition de loi constitutionnelle reprend ces éléments, en ajoutant des précisions ponctuelles issues des articles 1er et 2 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État.

Il est à noter que cette définition ne reprend pas les dispositions de l'article 1er de la loi du 9 décembre 1905 précitée quant à l'absence de subventionnement par l'État des cultes, la jurisprudence du Conseil constitutionnel étant, sur ce point, identique à celle du Conseil d'État et ne faisant pas du non-subventionnement un élément inhérent au principe de laïcité.

B. LA CRÉATION D'UN DÉFENSEUR DE LA LAÏCITÉ, SUR LE MODÈLE DU DÉFENSEUR DES DROITS

L'article unique de la proposition de loi constitutionnelle crée, dans un nouveau titre XI *ter* de la Constitution comprenant un article 71-2, un « Défenseur de la laïcité » sur le modèle du Défenseur des droits prévu au titre XI *bis*.

Cette autorité administrative indépendante (AAI), de rang constitutionnel, aurait pour principale mission de veiller au respect du principe de laïcité.

Ce nouvel article 71-2 prévoit également :

– sa nomination par le Président de la République, pour un mandat de six ans non renouvelable, dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution ;

– son pouvoir d'autosaisine, en sus de la capacité pour toute personne s'estimant lésée au regard du principe de laïcité de le saisir dans les conditions déterminées par la loi organique ;

– l'obligation pour ce dernier de « *rendre compte de son activité au Président de la République et au Parlement* ».

Ce nouvel article prévoit enfin qu'une loi organique « *définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur de la laïcité, et notamment « les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions* ».

C. REMARQUES ISSUES DES AUDITIONS

Dans une logique de transparence, votre Rapporteur souhaite faire état des principaux éléments d'analyse ressortis des différentes auditions qu'il a menées dans le cadre de ses travaux.

Il observe, d'abord, que la grande majorité des acteurs auditionnés est favorable à la formalisation d'une véritable politique publique de la laïcité. Tous ont en effet déploré le manque de structuration et de portage d'une telle politique, ainsi que son suivi erratique.

De ce point de vue, votre rapporteur considère que plusieurs pistes de solution se dégagent. Le Parlement pourrait, par exemple, se doter d'un Office

parlementaire de la laïcité, qui pourrait revêtir une forme similaire à celle de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPCEST). De son côté, l'exécutif pourrait nommer avec profit une autorité politique forte en charge de coordonner l'ensemble de cette politique (délégué interministériel ou haut-commissaire, par exemple).

Sur le contenu de la proposition, plusieurs éléments importants sont ressortis des échanges conduits :

– si la clarification de la définition du principe de laïcité est un objectif partagé par tous, la forme retenue au sein de l'article unique a suscité de légitimes interrogations. D'aucuns ont considéré que cette définition serait neutre en termes d'impact juridique, d'autres ont estimé que cette dernière pourrait avoir de réels effets et modifier en profondeur l'état du droit.

– une autre solution a en revanche fait consensus afin de maintenir l'objectif pertinent de clarification, pour tous, du contenu du principe de laïcité, avec l'insertion, au sein du préambule de la Constitution, d'une « charte de la laïcité ». Cette charte principielle, qui doit rester suffisamment générale, pourrait reprendre les principes cardinaux de la laïcité, à savoir les plus consensuels, tout en intégrant une exigence d'action des pouvoirs publics dans ce domaine. Cette solution présenterait en outre la vertu de respecter ce que doit être le contenu du texte constitutionnel.;

– en ce qui concerne l'application du principe de laïcité, il apparaît que la création d'une nouvelle AAI a suscité des réserves, en raison du risque de doublon avec l'actuel Défenseur des droits, de la nécessité d'éviter d'intégrer des autorités administratives indépendantes au sein de la Constitution, et de la crainte qu'une telle AAI peine à se saisir pleinement de la dimension collective de la laïcité. Votre rapporteur est ouvert au compromis sur cette question, qu'il s'agisse, en définitive, de doter l'actuel Défenseur des droits d'une telle compétence, ou de mettre en place un autre organe qui puisse porter une telle politique et intervenir dans le débat public le cas échéant.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

ANNEXE

Secrétariat du Comité interministériel de la laïcité (CIL) :
Mise en œuvre des 17 décisions pour la laïcité

décisions	Objet	Points d'étape
1	**Renforcer l'application du principe de laïcité par tous les organismes chargés d'une mission de service public**	✓ **<u>Organismes chargés d'une mission de service public :</u> le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté** industrielle et numérique a mis en ligne une fiche technique détaillant les nouvelles obligations des titulaires de la commande publique en matière de respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. ✓ Une illustration au Ministère de la justice (MJ) **: la clarification de la nature juridique des missions du secteur association habilité (SAH)**
2	**Nommer des référents laïcité et faire vivre le réseau des référents laïcité**	**Le décret du 23 décembre 2021 est venu préciser les attributions et la portée de la mission de référent laïcité créée par l'article 3 de la loi du 24 août 2021** ***Déploiement des réseaux de référents laïcité :*** ✓ **16 000 référents désignés pour les versants État et hospitalière de la fonction publique** ✓ **Quelques exemples :** - **<u>Ministère de l'éducation nationale</u>** : **14 000 référents** laïcité désignés parmi les directeurs d'établissements et leurs adjoints. - **<u>Ministère de l'intérieur</u> : 264 référents** laïcité désignés depuis 2021, dont 1 dans chaque préfecture. - **<u>Ministère de la justice</u> : 137 référents désignés.** Le référent laïcité ministériel est le collège de déontologie. Les établissements publics et les services à compétence nationale ont été invités à désigner un référent laïcité dans leur structure. Ainsi, l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) a désigné le 13 décembre 2023 un référent déontologue, éthique, lanceur d'alerte et laïcité. - **<u>Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire :</u>** 1 **référente** laïcité et **35** correspondants désignés**.** - **<u>Collectivités locales :</u> des référents laïcité désignés dans les centres de gestion.** ***Formation et animation des réseaux de référents laïcité :*** ✓ **un kit de formation réalisé par le bureau de la laïcité** mis à disposition de l'ensemble des ministères ✓ **30 diplômes universitaires (DU) « laïcité, religion et citoyenneté »** agréés par le MI et le MESR, pour une formation approfondie à la laïcité et au fait religieux. ✓ **Quatre réunions des référents laïcité ministériels organisées sous la présidence MI/MFPSTAP, en mars 2022, décembre 2022, décembre 2023 et mars 2025.**

3	**Renforcer le contrôle de la bonne mise en œuvre du principe de laïcité**	✓ **Instruction du Gouvernement du 31 décembre 2021** relative au contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics. **Mise en œuvre du « déféré-laïcité » :** la procédure du déféré-laïcité a été mise en œuvre pour la première fois avec succès par une décision de référé du Conseil d'Etat n° 464648 du 21 juin 2022 au sujet du **règlement intérieur des piscine**s de Grenoble autorisant le burkini. Par ailleurs, le tribunal administratif de Montreuil (Tribunal administratif de Montreuil, 6 décembre 2024, n°2417169) a rendu une ordonnance suspendant la décision du maire de la commune de Montfermeil d'apposer une banderole comportant la reproduction d'un drapeau palestinien ainsi que la mention « Seigneur ! pardonnez-nous » sur le fronton de l'hôtel de ville.
4	**Actualiser la charte de la laïcité dans les services publics**	✓ **Charte de la laïcité dans les services publics** : actualisée et diffusée à l'occasion du CIL du 9 décembre 2021 ✓ **Chartes spécifiques** - le Ministère de la justice a diffusé une **Charte de la laïcité dans le service public pénitentiaire** en novembre 2021 - le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a diffusé une **Charte de la laïcité dans les établissements de l'enseignement supérieur** en septembre 2023 et un « **guide la laïcité à l'université »** en décembre 2023 - Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a actualisé le Vademecum **« La laïcité à l'Ecole** » en 2023 qui complétait déjà la « **Charte de la laïcité à l'école** ».
5		***L'obligation de formation des agents publics est désormais statutaire et codifiée à l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique (CGFP).*** ✓ **Ecoles de service public** : module de formation obligatoire pour tous les entrants dans la fonction publique ✓ **Programme de formation interministérielle :** - **un module de formation à distance**, « Les fondamentaux de la laïcité », accessible à tous les agents publics ; - **une formation « Valeurs de la République et laïcité »** portée par l'ANCT et déployée notamment dans la fonction publique territoriale - **une formation spécifique en présentiel** sous forme d'atelier « analyse et pratique » pour les publics dits prioritaires identifiés par les ministères, ex. : agents au contact du public, encadrants, agents en poste en service RH - **une formation pour les référents laïcité** : kit de formation réalisé par le bureau de la laïcité mis à disposition de l'ensemble des ministères - **30 diplômes universitaires (DU) « laïcité, religion et citoyenneté »** agréés par le MI et le MESR, pour une formation approfondie à la laïcité et au fait religieux.

		Etat du déploiement de la formation : ✓ **Tous les entrants dans la fonction publique formés dans les écoles de service public** ✓ **<u>Plus de 1 100 000 agents publics formés dans la fonction publique d'Etat et hospitalière depuis 2021. Ex. : au MENJ 70% des agents formés, au MI plus de 55% ;</u>** ✓ **Des efforts à poursuivre dans la fonction publique hospitalière** ✓ **Un état des lieux à conduire dans la fonction publique territoriale** ✓ **Des bonnes pratiques :** - **la formation des référents laïcité du MI, à la fois théorique et pratique avec le recours au théâtre-forum, qui permet d'ancrer les apports théoriques dans la gestion de la laïcité et du fait religieux en situation de pratique professionnelle ;** - **des sessions de formation collectives avec le RL** - **des challenges laïcité entre plusieurs services pour former le plus d'agents possible dans un délai déterminé**
6	**Former spécifiquement les publics les plus concernés**	✓ **Partenariats conclus** entre l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), la direction des sports et la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN) **pour la mise à disposition des ressources pédagogiques du plan Valeurs de la République et Laïcité (VRL)** ✓ **Un réseau de référents Valeurs de la République et laïcité dont 20 postes d'inspecteurs de la Jeunesse et des Sports** installés pour travailler en particulier sur les questions de laïcité ✓ **Un guide ministériel à l'attention des acteurs du sport** finalisé ✓ **Kit VRL actualisé portée par l'ANCT** ✓ En cours : Kit de sensibilisation à destination des élus en cours de rédaction.

7	**Déployer de nouveaux outils adaptés aux besoins de chaque agent public**	✓ **<u>Guide de la laïcité à l'attention des agents publics</u>** et **<u>dépliant « *Comprendre la laïcité – Agents publics* » diffusés le 9 décembre 2023</u>** **<u>Autres exemples de guides :</u>** ➢ **Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse : diffusion du coffret « Guide républicain » auprès des équipes pédagogiques + publication d'un ouvrage « Ecole et laïcité » par le réseau CANOPE.** ➢ **Ministère de la justice :** un guide de la laïcité dans le service public pénitentiaire a été publié et diffusé en novembre 2021. Un guide de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a été élaboré en septembre 2023 à destination de ses professionnels « Quelle réponse éducative sur la place de la religion dans le suivi de la protection judiciaire de la jeunesse ? ». Un guide de la laïcité au ministère de la justice (à destination des agents) est en cours de rédaction. ➢ **Le ministère des Armées est en cours de production d'une série de 5 podcasts sur la laïcité à destination des agents. Cette série sera publiée autour du 9 décembre prochain marquant les 120 ans de la loi. Le ministère propose une diffusion plus large.**
8	**Accompagner les acteurs du sport et de la jeunesse (à mettre en lien avec la décision n°6)**	✓ **Un réseau de référents Valeurs de la République et laïcité dont 20 postes d'inspecteurs de la Jeunesse et des Sports** installés pour travailler en particulier sur les questions de laïcité. ✓ **Le ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative a diffusé en février 2025 (2ème édition), le guide « Laïcité et fait religieux dans le champ du sport – Mieux vivre ensemble ».**
9	**Coordonner la bonne application du principe de laïcité dans les territoires**	✓ **Instruction du Gouvernement du 27 décembre 2022 relative au déploiement du réseau des référents laïcité dans l'administration territoriale de l'État** et l'évolution du réseau des correspondants laïcité : - réaffirme le rôle central des préfets dans la mise en œuvre de la loi du 24 août 2021 - instaure désormais deux réseaux en préfecture : les correspondants cultes et laïcité, interlocuteurs des élus, des chefs de service de l'Etat et des cultes présents dans les départements sur l'ensemble des questions liées au principe de laïcité ; les référents laïcité, au soutien des agents publics et chargés de promouvoir la laïcité

10	**Agir avec les associations d'élus**	✓ **Présentation de loi CRPR** dans le cadre d'une réunion avec l'ensemble des associations nationales d'élus à l'automne 2021 et **présence des préfets** lors les assemblées générales des associations de maires ✓ Les centres de gestion disposent d'un référent laïcité, généralement mutualisé avec la mission de référent déontologue. Un état des lieux précis doit être conduit dans les collectivités locales, en particulier au regard de l'obligation de formation des agents publics ✓ A compter de 2024 : **le bureau de la laïcité au Salon des maires** pour échanger avec les élus
11	**Veiller au respect des valeurs de la République par les associations**	✓ **Contrat d'engagement républicain** introduit par la loi du 24 août 2021, subordonnant l'attribution de subventions des associations à la souscription au CER, engageant les associations sur 7 thématiques, **dont le respect du principe de laïcité** ✓ **Diffusion par le MENJ et la DJEPVA du Guide « *Laïcité et expression de convictions de nature politique, philosophique et religieuse en accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif* » auprès des acteurs associatifs** ✓ **Diffusion du Guide *« Faire vivre la laïcité dans les structures d'animation de la vie sociale – Repères concernant l'expression des convictions philosophiques, politiques et religieuses »*** par la **Caisse nationale d'allocations familiales en janvier 2024**
12	**Accompagner les entreprises dans la gestion du fait religieux**	✓ **Le guide du fait religieux en entreprise a été actualisé** et diffusé par le Ministère du travail en janvier 2023 ✓ **Un accompagnement des entreprises à renforcer** puisque la question de la gestion du fait religieux s'installe depuis quelques années dans le paysage des entreprises françaises.

13	**Produire et diffuser les connaissances sur le principe de laïcité**	**Pédagogie de la laïcité auprès du grand public** ✓ Diffusion du **fascicule « Comprendre la laïcité » en décembre 2022** ✓ Réalisation **de capsules vidéo** à destination du grand public en collaboration avec l'INA, à diffuser ✓ **Une année 2025 consacrée à la célébration des 120 ans de la loi du 9 décembre 1905, réalisation de spots de promotion des 120 ans à diffuser largement.**
		Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse (MENJ) ✓ Rénovation du site Les valeurs de la République du réseau CANOPE ✓ Evolution de la plateforme Canopé/Valeurs de la République
14	**Célébrer au plan national la Journée nationale de la laïcité**	**Journée nationale de la laïcité le 9 décembre** ✓ Consacrée par l'article 3 de la loi CRPR, désormais **socle de nombreuses initiatives et évènements depuis 2021,** pour en faire un temps de promotion et d'échanges autour de la laïcité Exemples : conférences, débats, tables rondes, expositions, projections…
15	**Promouvoir la laïcité**	**Prix de la laïcité de la République française** ✓ **Une enveloppe de 50 000 €** consacrée au soutien et à la valorisation des projets ou des actions en faveur de la promotion de la laïcité. Cette enveloppe sera exceptionnellement dotée de 100 000 euros pour l'année des 120 ans. ✓ **Depuis 2021, 37 lauréats récompensés** à travers trois éditions et un accent particulier mis sur **l'engagement de la jeunesse** ✓ **Un succès croissant : + 86 % de candidatures** entre 2021 et 2024

16	**Mobiliser le réseau diplomatique et consulaire pour une diplomatie d'influence en faveur du modèle français de laïcité**	**Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE)** ✓ **Mobilisation du réseau diplomatique et d'influence en défense du modèle républicain et du principe de laïcité** ✓ **Adoption d'un plan stratégique** le 1er mars 2021 visant notamment à développer le dialogue avec l'ensemble des publics, l'enseignement de la langue arabe, faire rayonner l'islamologie française, accroître notre influence médiatique et développer nos relations avec les jeunesses du Monde Arabe ✓ **De nombreuses mesures d'information chaque année sur l'obligation de formations des agents aux fondamentaux de la laïcité.** ✓ **Relance et valorisation du parcours de formation « la laïcité dans les Etablissements français à l'étranger »** ✓ **Un appel à projet adressé aux établissements à l'occasion des 120 ans de la loi de 1905**
17	**S'assurer de l'efficacité de l'action interministérielle sur le terrain**	**Des modalités de pilotage et de gouvernance désormais au service d'une politique publique de la laïcité** **Création d'un bureau de la laïcité au sein de la DLPAJ du MI :** ✓ **Animation interministérielle** de la politique publique de laïcité dans les administrations ✓ **Expertise juridique** sur l'application du principe de laïcité ✓ **Promotion et pédagogie** de la laïcité auprès du grand public Quelques exemples concrets portés par le bureau de la laïcité : - **la conception de la formation** en e-learning « Les fondamentaux de la laïcité » avec la DGAFP ; - la conception et la diffusion d'un **kit de formation des référents laïcité ;** - la réalisation du **guide de la laïcité** dans la fonction publique avec la DGAFP.