

N° 384
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 février 2025

PROPOSITION DE LOI

portant création d'un Office parlementaire de la laïcité,

PRÉSENTÉE

Par M. Franck MONTAUGÉ,

Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 proclame : « 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. ».

Principe fondamental de notre République, la laïcité résulte, selon l'un de ses premiers théoriciens, Ferdinand Buisson, du « lent travail des siècles » ; elle est le fruit d'un long processus historique qui a caractérisé, avec autant de particularités que de pays, le monde occidental à partir du XVIII^e siècle.

En France, la loi du 9 décembre 1905, loi d'équilibre, est venue consacrer ce principe qui permet de garantir un vivre-ensemble pacifié dans une société marquée, aujourd'hui plus qu'hier d'ailleurs, par la diversité des croyances, des opinions politiques et des convictions philosophiques.

Cependant, ce concept qui paraissait aller de soi il y a encore quelques décennies est confronté désormais au même défi qui menace notre cohésion nationale : la montée des revendications communautaristes, des intégrismes religieux et des tensions identitaires.

Considérée par certains comme un postulat dépassé et vide de sens, contestée par d'autres dans ses principes et jugée inefficace, la laïcité est même parfois détournée à des fins stigmatisantes ou d'exclusion.

Pourtant, loin d'être une notion obsolète, vestige exotique tiré d'un manuel scolaire de la III^e République, le modèle laïque demeure une réponse pertinente aux enjeux qui se posent actuellement à nos sociétés.

Le principe de la laïcité républicaine est d'abord et avant tout, comme le rappelle Catherine Kintzler, professeur de philosophie, « une façon de concevoir et d'organiser la coexistence des libertés, plus particulièrement les libertés d'opinion, de conscience, de croyance¹ ».

¹ Catherine Kintzler, Qu'est-ce que la laïcité ? Paris, J. Vrin, coll. « Chemins philosophiques », 2007.

Mais aucun principe ne peut être bien défendu s'il est mal compris. Et à cet égard, le premier problème de la laïcité, celui qui est probablement à la source de nombreux malentendus, est la méconnaissance de ses fondements juridiques et philosophiques.

Qu'est-ce que la laïcité ?

Avant d'en comprendre l'esprit, il convient de revenir au texte de la loi. Les deux premiers articles de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État sont à cet égard aussi limpides que laconiques.

Ainsi, dans son article 1^{er}, il est proclamé que « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes (...) ».

La laïcité n'est donc pas un principe qui interdit, mais un principe qui autorise dans les limites du respect de l'ordre public.

Dans son article 2, la loi indique que « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ».

Autre règle intangible de la laïcité : l'État ne peut se mêler du fonctionnement des Églises et des cultes. Il ne doit intervenir ni dans leur organisation ni dans leur financement.

Il est à noter toutefois que la loi du 9 décembre 1905 ne s'applique pas dans les territoires de l'Alsace et de la Moselle, qui demeurent sous le régime du Concordat. Le Conseil constitutionnel a jugé que cette situation n'était pas contraire à la Constitution. Cette loi ne s'applique pas non plus dans certaines collectivités d'outre-mer.

La séparation des Églises et de l'État entraîne par ailleurs l'obligation de neutralité de l'État, et par extension, des collectivités territoriales et des services publics.

La République laïque se doit d'être parfaitement impartiale en matière religieuse pour garantir l'égalité de tous, quelles que soient leurs convictions ou croyances.

Cette neutralité s'applique aux agents du service public et non à ses usagers, à l'exception des élèves des écoles, collèges et lycées publics, usagers du service public de l'éducation, pour lesquels la loi du 15 mars 2004 encadre « le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse ». L'obligation de neutralité ne s'applique pas aux organismes privés.

Principe de liberté, la laïcité ne se réduit pas toutefois à la seule approche juridique. Elle a une vocation émancipatrice.

La laïcité n'est pas une opinion parmi d'autres mais la liberté d'en avoir une. La laïcité n'est pas l'ennemie des religions mais le principe qui les autorise toutes, sous réserve du respect de la liberté de conscience. La laïcité n'est pas une entrave à la liberté d'expression ou à la pratique religieuse mais elle permet au contraire à toutes les convictions de coexister en bonne intelligence.

Elle assure le droit de croire, de ne pas croire, de ne plus croire, de changer de religion, de pratiquer sa religion en privé comme en public sans troubler l'ordre public établi par la loi.

La laïcité est un principe aussi bien démocratique que républicain : elle prend tout autant en compte la pluralité des aspirations individuelles que l'unité nécessaire du corps social autour des valeurs de la République.

Ce rappel et ces principes étant posés, il n'en demeure pas moins que la laïcité fait régulièrement l'objet d'atteintes, de controverses voire de remises en cause. Les juridictions françaises et en particulier le Conseil d'État ont, à de nombreuses reprises, dû statuer sur l'application du principe de laïcité et de neutralité en milieu scolaire ou dans le périmètre des services publics.

Cette augmentation des recours devant la justice administrative et les tensions croissantes autour de la question de la laïcité ont amené l'exécutif et le Parlement à réinterroger régulièrement cette notion dans le cadre de commissions d'enquête, de rapports parlementaires et de missions d'étude confiées à des experts.

L'État a également éprouvé la nécessité de créer des instances chargées de l'assister dans son action visant au respect du principe de laïcité dans la sphère publique, les administrations et les services publics. Ainsi, il a institué la HALDE (Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) en 2004, puis renouvelé le HCI (Haut Conseil à l'intégration) en 2006. En 2007, l'Observatoire de la laïcité est créé pour être installé officiellement en 2013. Cette instance a été supprimée en 2021 et remplacée par un comité interministériel qui n'a plus la même dimension ni la même autonomie que l'Observatoire de la laïcité.

Par leurs travaux sur ce principe majeur, ces instances consultatives ont démontré l'intérêt et l'utilité d'une production d'études, d'analyses et d'avis permettant d'éclairer en toute indépendance les pouvoirs publics sur les enjeux liés à la laïcité.

Aussi, afin de poursuivre le travail engagé dans le cadre d'une réflexion sereine, approfondie et transpartisane, cette proposition de loi vise à créer un Office parlementaire de la laïcité chargé d'assurer une veille sur tous les sujets concernant la laïcité, de produire des avis et propositions afin que ses principes soient reconnus et respectés par l'ensemble de nos concitoyens et de promouvoir ses valeurs inscrites dans notre devise républicaine.

Cet Office sera composé de 18 députés et 18 sénateurs.

Proposition de loi portant création d'un Office parlementaire de la laïcité

Article unique

- ① L'article 6 *quinquies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi rétabli :
- ② « Art. 6 *quinquies*. – I. – La délégation parlementaire dénommée Office parlementaire de la laïcité a pour mission d'informer le Parlement sur le respect du principe de laïcité dans la société française.
- ③ « Pour exercer sa mission, et en sus de ses moyens propres, il lui est adjoint un conseil scientifique dont la composition est définie par le règlement intérieur de la délégation.
- ④ « II. – La délégation est composée de dix-huit députés et dix-huit sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.
- ⑤ « Après chacun de ses renouvellements, la délégation élit son président et son premier vice-président qui ne peuvent appartenir à la même assemblée.
- ⑥ « III. – La délégation peut se saisir de tout sujet d'étude de sa propre initiative. Elle peut aussi être saisie par :
- ⑦ « 1° Le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ;
- ⑧ « 2° Une commission spéciale ou permanente.
- ⑨ « IV. – La délégation établit son règlement intérieur ; celui-ci est soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées.
- ⑩ « V. – Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées à l'article 7. »