

AVIS DE LA DEFENSEURE DES DROITS SUR LE PROJET DE LOI CONFORTANT LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA REPUBLIQUE

[> Lien vers le rapport](#)

La Défenseure des droits a rendu son avis le 12 janvier 2021 sur le projet de loi confortant les principes de la République.

La Défenseure des droits **interroge « le caractère nécessaire et proportionné » des mesures proposées par le P JL**, qui modifient quatre grands principes relatifs à l'exercice des libertés : la liberté de la presse, la séparation des Eglises et de l'Etat, l'exercice public des cultes, et l'instruction obligatoire.

Dans son avis, la Défenseure des droits pointe deux inquiétudes générales sur le texte :

- Le **caractère majoritairement répressif des dispositions** avec « *plus d'un tiers des articles [qui] visent à renforcer les dispositifs de contrôle et près d'un quart [qui] définissent des peines d'emprisonnement* ». Dans le même temps, elle regrette l'absence de mesures visant à lutter contre les discriminations.
- Le ciblage de « **catégorie très spécifique de la population** », avec l'exposé des motifs mentionnant « *un entrisme communautariste [...] pour l'essentiel d'inspiration islamiste* », tandis que le reste du texte s'emploie à viser des catégories beaucoup plus larges (personnels des services publics, associations subventionnées, établissements d'enseignement privés, associations culturelles, etc.).

De manière générale, elle regrette une **tendance générale de l'action publique à « se replier dans la facilité apparente de la restriction des libertés » et « au renforcement global du contrôle de l'ordre social »**. Ce texte pourrait **affaiblir davantage les libertés « plutôt que de les conforter et de les promouvoir »**, alors qu'elles sont « *au cœur des principes républicains* ».

1. Sur la liberté d'association

- Statut des associations

La Défenseure des droits considère que la signature de « *contrats d'engagement républicains* » prévus à l'article 6 du P JL reviendrait à imposer aux associations les « *principes de la puissance publique* », allant à l'encontre de la nature même de ce type d'organisation. Si les associations sont tenues de respecter les principes républicains, « *elles n'ont pas vocation, en tant que telles, à refléter les options d'un gouvernement, les priorités de l'État ou les préférences politiques d'une majorité municipale* ».

La Défenseure des droits recommande de **préciser dans la loi elle-même « les engagements dont le respect est attendu pour bénéficiaire de subventions publiques », plutôt que dans un contrat.**

- Motifs de dissolution des associations

La Défenseure des droits juge excessif le dispositif de l'article 8 du PJJ, sur la possibilité d'« attribuer la responsabilité d'agissements commis par un de ses membres agissant en cette qualité, si elle en avait connaissance et s'est abstenue de les faire cesser ». Selon elle, les dirigeants des associations seront en difficulté pour identifier ces agissements, et identifier les personnes malveillantes qui intègreraient l'association afin de lui nuire.

Elle **recommande donc de sanctionner uniquement les « agissements imputables à l'association elle-même ou ses dirigeants au nom de l'association », et non pas ceux de ses membres.**

2. Sur la protection des agents chargés de services publics

- Création d'un nouveau délit

La Défenseure des droits, tout comme l'a exposé le Conseil d'Etat dans son avis, **demande une réflexion supplémentaire « pour donner plus de lisibilité et de cohérence aux incriminations relatives aux menaces, intimidations ou violences »** énoncé par l'article 4 du PJJ, qui prévoit la création d'un nouveau délit.

Selon elle, ce nouveau dispositif vient se surajouter au droit déjà existant et très dense en la matière.

- Peine complémentaire d'interdiction du territoire français aux étrangers

La Défenseure des droits **s'interroge sur l'introduction d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire français aux étrangers qui commettraient le nouveau délit** défini par l'article 4 de ce PJJ (ci-dessus). Elle s'est interrogée sur la rédaction initiale du texte (sur lequel elle a été saisie) qui « *faisait référence aux croyances ou convictions de l'auteur de l'infraction* », et en conséquence a critiqué une nouvelle fois « *l'instauration d'un dispositif pénal ciblé sur une catégorie de la population* », risquant des dérives discriminatoires.

Le texte présenté au Conseil des ministres a en ce point été rectifié, prenant en considération cette remarque, également émise par le Conseil d'Etat.

3. Sur la dignité de la personne humaine

- Extension de la « réserve de polygamie »

La Défenseure des droits **alerte sur les risques de non-délivrance ou de retrait de titre de séjour aux étrangers en situation de polygamie** figurant à l'article 14 du PJJ.

L'article prévoit également le refus de délivrer une carte de résident « *aux conjoints d'un ressortissant étranger qui vit en France en état de polygamie* ».

Pour elle, une telle situation pourrait « *entraîner des conséquences très larges au regard du respect de la vie privée et familiale* », et « *affecter les femmes elles-mêmes alors que l'intention initiale semblait être de mieux protéger les droits des femmes* ».

- Certificats de virginité

La Défenseure des droits **s'oppose à la pénalisation prévue à l'article 16 du PJJ à l'encontre des médecins ayant recours à cette pratique**. En effet, selon elle il existe déjà des sanctions disciplinaires pouvant être prises dans ce cadre. La pénalisation pourrait « *stigmatiser des médecins, infirmières ou sages-femmes soucieux de protéger des patientes aux prises d'une pression extérieure forte et les priverait de la possibilité d'engager une discussion d'information et d'éducation* ».

Elle **préconise de privilégier un travail de prévention et de pédagogie** par le biais des cours d'éducation sexuelle.

4. Sur le délit de mise en danger d'autrui

La Défenseure des droits **recommande de supprimer ou préciser les atteintes à « l'intégrité psychique »** mentionnée à l'article 18 du PJJ, définissant le nouveau délit de mise en danger d'autrui en ligne. Elle juge cette notion floue et risquant de « *créer une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression* ».

5. Sur l'instruction en famille

La Défenseure des droits **émet des réserves sur les mesures de l'article 21 du PJJ**.

- Elle rappelle que l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer sur « *des seuls impératifs sécuritaires* ».
- Elle juge que l'étude d'impact réalisée n'apporte pas suffisamment d'informations sur « *les profils des enfants et des familles concernées actuellement par l'instruction à domicile et sur le risque de prosélytisme au sein de l'instruction dans la famille* ».
- Elle se questionne sur « *la compatibilité des dispositions introduites par le texte avec la liberté d'enseigner des parents* »,
- Elle pointe le manque de précisions sur les critères utilisés par les services académiques qui leur permettront d'évaluer la capacité des parents à « *assurer l'instruction en famille* ».

La Défenseure des droits **rappelle que « la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance vise déjà à clarifier et resserrer l'encadrement des contrôles pédagogiques de l'instruction dans la famille »**, et qu'il conviendrait de faire d'abord le bilan de l'efficacité des mesures déjà prises.

6. Sur le libre exercice des cultes

- La déclaration du statut d'association

Le texte prévoit l'instauration d'une seconde déclaration pour les associations culturelles afin de bénéficier « *des avantages propres à leur catégorie* », et le droit du préfet à s'opposer à cette dernière si les conditions prévues à l'article 18 et 19 ne sont pas remplies.

La Défenseure des droits **s'interroge sur la nouvelle catégorie d'associations de la loi 1905 qui en découlerait**, celles « *ne bénéficiant pas des avantages propres aux associations culturelles* », et ajoute que « *les contours [des avantages] paraissent flous en l'état actuel du texte* ».

- Des exigences comptables particulières applicables aux associations à objet culturel

La Défenseure des droits **souligne la « singularité inexplicable juridiquement »** des « *exigences comptables particulières pour les associations à objet culturel* » prévues dans le PJJ.

- Cultes en outre-mer

La Défenseure des droits **recommande « une étude d'impact approfondie pour tenir compte des particularités des dispositifs juridiques applicables »**, qui est, selon elle, « *indispensable avant toute réforme* ». Les dispositions relatives à l'outre-mer sont au titre IV du PJJ.

- Fermeture administrative temporaire des lieux de culte

La Défenseure des droits **rappelle que ce dispositif existe déjà « depuis la loi SILT de 2017 et il est inscrit au livre II du code de la sécurité intérieure »**. Elle juge que « *l'introduction de ces nouvelles dispositions dans la loi du 9 décembre 1905 plutôt que dans le code de la sécurité intérieure interroge et mériterait d'être justifiée* ». Enfin, elle aimerait des précisions sur l'articulation prévue entre les deux textes, et en particulier concernant les « *propos ou activités provoquant à la violence ou à la haine* ».