
PUBLIC POLICY MASTER THESIS

Avril 2023

**Le code de la laïcité : heurs et malheurs
d'une codification**

Paul Guinard
Mémoire dirigé par Philippe Portier

Master Politiques Publiques
Spécialité Administration Publique

Résumé

Au croisement d'un intérêt renouvelé pour la laïcité et d'un contexte propice à la codification, l'élaboration d'un code de la laïcité est proposée une première fois en 2003, dans le cadre du débat sur les signes religieux dans les écoles publiques. La proposition disparaît puis reparaît par la suite entre 2003 et 2021 au gré des débats internes à l'Union pour un mouvement populaire (UMP) et aux Républicains (LR). Codification à droit constant dans l'esprit des acteurs publics, la codification de la laïcité se présente dans les faits comme une codification à droit changeant dans la mesure où elle s'accompagne systématiquement d'un projet de réforme de la laïcité. L'échec de la codification de la laïcité s'explique par la volonté du législateur de faire prévaloir la loi nouvelle sur la codification des règles anciennes, de créer le droit plutôt que de le consolider. Le code, instrument de rationalisation du droit, semble peu adapté face à une laïcité en constante évolution et qui perd peu à peu de sa substance juridique.

Mots clés

Laïcité – codification – accessibilité du droit – charte administrative

I.	<u>Table des matières</u>	
II.	Quels sont les principaux apports de cette recherche ?	4
III.	Introduction	5
IV.	Etat des savoirs et méthode	7
V.	La proposition d'un code de la laïcité, émergeant à la faveur d'un débat renouvelé sur la laïcité et d'une relance de la codification, exprime le besoin de rationalisation d'un droit en mutation	10
	A. Le code de la laïcité est au croisement d'un débat renouvelé sur la laïcité et d'un contexte propice à la codification	10
	1. Le thème de la laïcité accomplit un retour dans le débat politique au tournant des années 2000	10
	2. La codification, méthode d'organisation du droit, est présente à l'esprit des acteurs politiques des années 2000	11
	3. La codification de la laïcité souffre de nombreuses mésinterprétations	12
	B. Le code de la laïcité constitue une proposition politique récurrente mais dont la mise en œuvre fait systématiquement défaut	14
	1. En 2004, la proposition Baroin ne survit pas au vote de la loi sur l'interdiction des signes religieux à l'école	14
	2. En 2011, le code de la laïcité offre une porte de sortie au débat sur la laïcité de l'UMP	16
	3. Le code de la laïcité entre 2016 et 2020 : un argument électoral subsidiaire	17
	C. La codification, en tant qu'instrument de rationalisation du droit, offre une solution à la désorganisation du corpus juridique relatif à la laïcité	19
	1. La codification remplit des objectifs d'accessibilité, de simplification et de modernisation du droit	19
	2. La codification offre une solution à la désorganisation du corpus juridique relatif à la laïcité	22
VI.	L'hypothèse d'une codification de la laïcité, après s'être heurtée aux différentes limites propres à l'élaboration des codes en général, ne survit pas à la contradiction entre droit changeant et droit constant	27
	A. Une approche concrète de la codification : les formes prises par les différents « codes de la laïcité »	27
	1. « Le code de la laïcité » de la Ligue de l'enseignement	27
	2. Le recueil Guéant « Laïcité et liberté religieuse : recueil de textes et de jurisprudence »	29
	B. Les limites rencontrées par la codification sont aussi celles rencontrées par un potentiel code de la laïcité	30
	1. La codification est une démarche laborieuse	30
	2. Le corpus juridique de la laïcité est difficilement codifiable	31
	3. La codification fait l'objet de nombreuses critiques auxquelles n'échapperait pas un code de la laïcité	38
	C. Entre codification à droit constant et codification à droit changeant, la frontière est floue	43
	1. La codification à droit constant existe-t-elle ?	43
	2. La laïcité est un concept trop politique pour que le législateur procède simplement à une codification à droit constant	45
	3. Les propositions de codification de la laïcité sont de fait toujours apparues comme des codifications cornéliennes	46
	4. La question du code de la laïcité illustre le dilemme du législateur entre consolider le droit ou le modifier	48

VII. Le code, instrument de consolidation de droit, semble peu adapté face à une laïcité en constante évolution et qui perd peu à peu de sa substance juridique	51
A. La laïcité principe de liberté évolue vers une laïcité principe d'interdiction, ce qui plaiderait éventuellement pour l'élaboration d'un code	51
1. Les pouvoirs publics font face à une présence accrue de l'Islam en France nécessitant une adaptation du principe de laïcité.....	51
2. Depuis les années 2000, le corpus juridique de la laïcité se complète dans le sens d'une multiplication des règles, ce qui plaiderait éventuellement pour la rédaction d'un code.....	52
B. La codification semble ne plus correspondre à ce que les pouvoirs publics attendent du principe de laïcité	54
1. Les pouvoirs publics cherchent moins à consolider les principes existants qu'à créer des règles nouvelles	54
2. Les chartes administratives renforcent l'accessibilité du droit et présentent une synthèse des interdits, offrant une solution de substitution au code de la laïcité	55
3. Le code de la laïcité perd de son intérêt à mesure que la laïcité perd de sa substance juridique.....	57
VIII. Recommandations	59
IX. Bibliographie.....	60

II. Quels sont les principaux apports de cette recherche ?

L'idée d'une codification de la laïcité connaît un certain succès dans les rangs de la droite française, puisque proposée pour la première fois en 2003 par le rapport Baroin¹, elle subsiste jusqu'à la présidentielle de 2022 au sein du projet pour la France² des Républicains (LR). Pourtant, encore aucun travail de recherche ne s'est penché sur les raisons ayant mené les acteurs politiques des années 2000 et 2010 à proposer une codification des textes relatifs à la laïcité.

La doctrine juridique ne s'est pas davantage intéressée à la question. Alors que les articles de revues spécialisées se comptent en nombre s'agissant de la codification en général ou de codification spécifique, à l'exemple des relations non contentieuses entre le public et l'administration, les spécialistes du droit sont restés silencieux sur la codification des textes relatifs à la laïcité. Ce mémoire tente de donner un aperçu du chemin que prendrait une codification de la laïcité selon les méthodes fixées par la Commission supérieure de codification.

Enfin, peu de travaux ont abordé le sujet de la structuration du droit de la laïcité. Or, la présentation des textes, leur organisation, ont été perçues par de nombreux responsables politiques comme les conditions déterminantes d'une bonne mise en œuvre du principe de laïcité. La présente recherche se concentre essentiellement sur la forme de la laïcité ; comment celle-ci a pu orienter les débats sur le fond, reflétant la grande réticence des pouvoirs publics à créer le droit. Comment ensuite, la question de la forme de la laïcité s'est vue débordée par le dynamisme même de la matière qu'elle entendait régir, signant l'échec du code de laïcité.

Ce mémoire enfin, en étudiant les heurs et malheurs de la codification de la laïcité, donne une énième illustration du dilemme présent à l'esprit du législateur : consolider les lois anciennes ou créer des lois nouvelles.

¹ François Baroin. Pour une nouvelle laïcité. Paris, mai 2003. Rapport au Premier ministre. Club Initiative et Dialogue.

² « Notre projet pour la France », les Républicains, 25 octobre 2021 <https://republicains.fr/wp-content/uploads/2021/10/2021-10-25-IR-notre-projet-pour-la-france.pdf>.

III. Introduction

Le « code de la laïcité » est évoqué pour la première fois en 2003 dans un rapport du député François Baroin au Premier ministre³. Le Gouvernement Raffarin s'interroge alors sur l'opportunité d'une loi interdisant le voile à l'école. La loi sera votée le 15 mars 2004, sans qu'aucun code n'ait été élaboré.

Le projet d'une codification des textes relatifs à la laïcité ne disparaît pas pour autant. Assez curieusement, il ressurgit à échéances régulières dans les débats internes à l'Union pour un mouvement populaire (UMP), puis aux Républicains (LR). Le code de la laïcité figure au programme des candidats à la primaire de la droite de 2016. En 2021, il intègre le « projet pour la France »⁴ des Républicains pour la présidentielle de 2022. Son destin ne varie pas. Vaguement discuté, il ne tarde pas à retourner dans la boîte à idées de la droite française.

Un constat peut être fait cependant. La proposition d'une codification de la laïcité fait systématiquement suite à une « affaire » (affaire des foulards de Creil, affaire Baby Loup, affaire Samuel Paty) et coexiste avec un projet plus sensible politiquement de réforme de la laïcité. Il faut attendre quelques semaines avant que les pouvoirs publics actent leur volonté de promulguer une nouvelle loi et renoncent ce faisant à la codification des textes.

- Définitions

Pour définir la laïcité, l'on se réfère à la définition donnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision QPC du 21 février 2013. La laïcité est un principe constitutionnel, il en résulte « la neutralité de l'État ; [...] que la République ne reconnaisse 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 ; [le principe de laïcité] implique que celle-ci ne favorise aucun culte »⁵.

Les codes sont des recueils de lois et règlements regroupant « la totalité ou une partie importante d'un droit, revêtu [...] de la force obligatoire de la loi et possédant les attributs susceptibles d'en permettre une meilleure connaissance »⁶. La codification consiste en l'art de faire les codes.

³ François Baroin. Pour une nouvelle laïcité. Paris, mai 2003. Rapport au Premier ministre. Club Initiative et Dialogue.

⁴ « Notre projet pour la France », les Républicains, 25 octobre 2021 <https://republicains.fr/wp-content/uploads/2021/10/2021-10-25-LR-notre-projet-pour-la-france.pdf>.

⁵ Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle].

⁶ Jacques Vanderlinden. (2005). Qu'est-ce qu'un code ? Les Cahiers de droit, 46(1-2), 29–51.

Le guide de légistique du secrétariat général du Gouvernement donne plusieurs objectifs à la codification : « rassembler des normes dispersées [...] qu'elle coordonne pour les rendre cohérentes et accessibles à travers un plan logique ; clarifier le droit et l'actualiser en abrogeant les textes obsolètes [...]; mettre en évidence les lacunes du système juridique et préparer les réformes nécessaires ». ⁷

- Problématique et annonce de plan

En 1999, le Gouvernement, afin d'achever son programme de codification⁸, décide de recourir aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Dans sa décision du 16 décembre 1999⁹ *codification par ordonnances* le Conseil constitutionnel dégage un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Pour les défenseurs d'un code de la laïcité, cet objectif semble correspondre à l'état du corpus juridique relatif à la laïcité, selon eux particulièrement complexe et désordonné. Les différentes atteintes subies par le principe de laïcité seraient la conséquence directe de la désorganisation des textes, les rendant inaccessibles au public. En 2003, le code de la laïcité vise essentiellement une rationalisation du droit existant.

Ici, l'on doit faire une distinction importante entre deux sortes de codification. Il existe une codification à droit constant, par laquelle « les textes sont reproduits dans leur rédaction en vigueur au moment de la codification sans mêler à cet effort une réforme du fond du droit »¹⁰ ; elle n'affecte pas « l'ossature des législations en cause »¹¹. Il s'agit d'une codification « racinienne » pour reprendre une typologie de Guy Braibant¹². La seconde sorte de codification, la codification « cornélienne »¹³ est une codification à droit changeant. Elle modifie le droit en même temps qu'elle le réorganise,

La codification cornélienne, celle du code civil de 1804, n'est plus le mode de codification en vigueur aujourd'hui. La codification s'opère à droit constant, selon une méthode fixée par la

⁷ *Guide de légistique – Légifrance* <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/guide-de-legistique>.

⁸ Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

⁹ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

¹⁰ Elisabeth Catta, « Les techniques de codification : de la cire au silicium... n° 9 1997, 20 septembre », *Les techniques de codification : de la cire au silicium... / par Elisabeth Catta. n° 9 1997, 20 septembre*, Actualité juridique. Droit administratif, 1997.

¹¹ Jean-Éric Schoettl, Simplification du droit et Constitution, AJDA 2003, p. 1393.

¹² Guy Braibant, « Utilité et difficultés de la codification », *Droits*, n° 24, 1996, p. 63.

¹³ *Ibid.*

Commission supérieure de codification¹⁴. Elle s'adapte aux ambitions d'un Etat modeste¹⁵, dont la tâche principale consiste à simplifier le droit plutôt que de le créer.

Dans l'esprit des responsables politiques, entre 2003 et 2021, la codification de la laïcité s'apparente bien à une codification à droit constant. Tout en étant la règle adoptée par le Gouvernement, elle reflète une certaine conception du rôle du Parlement dans les années 1990 et 2000, en butte à un phénomène d'inflation législative.

Cependant, il apparaît que les propositions de codification des textes relatifs à la laïcité se sont toujours révélées être des codifications cornéliennes. Que par suite, les projets de code ont disparu, tandis que les réformes, elles, ont vu le jour. Ainsi de la loi du 15 mars 2004 sur les signes religieux dans les écoles publiques ou de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

Ce mémoire tente de comprendre les raisons qui ont mené à l'échec du code de la laïcité. Quelles sont les difficultés qui s'opposent à la mise en œuvre d'une codification à droit constant de la laïcité ? Pourquoi, alors même que le corpus juridique relatif à la laïcité se complète de lois nouvelles, appelant à une compilation des règles, l'élaboration d'un code de la laïcité devient de moins en moins probable ?

La proposition d'un code de la laïcité, émergeant à la faveur d'un débat renouvelé sur la laïcité et d'une relance de la codification, exprime le besoin de rationalisation d'un droit en mutation (V). L'hypothèse d'une codification de la laïcité, après s'être heurtée aux différentes limites propres à l'élaboration des codes, ne survit pas à la contradiction entre droit changeant et droit constant (VI). Le code, instrument de consolidation de droit, semble peu adapté face à une laïcité en constante évolution et qui perd peu à peu de sa substance juridique (VII).

IV. Etat des savoirs et méthode

Les sources se distinguent nettement entre réflexions juridiques autour de la codification et essais sur la laïcité, ses évolutions juridiques et historiques. Sur la codification, je m'appuie principalement sur des articles de doctrine (AJDA, RFDA). Sur la laïcité, je cible des articles et ouvrages retraçant l'évolution du principe ces vingt dernières années.

Il n'existe pas d'article universitaire traitant de la codification des textes relatifs à la laïcité. Entre ces deux parties du sujet, on peut tout de même trouver quelques points de jonction. Ils sont de deux sortes :

- Les codes et recueils « privés » des textes relatifs à la laïcité, qui me permettent d'avoir un aperçu de la forme que prendrait un code ayant force de loi. Ces codes ne donnent

¹⁴ Décret n°89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification.

¹⁵ Michel Crozier, *Etat modeste, Etat moderne: Stratégies pour un autre changement* (Fayard, 2014).

qu'un aperçu de ce que serait un code de la laïcité dans la mesure où ils n'ont pas fait l'objet d'une sanction législative ou réglementaire. Il s'agit du « code de la laïcité »¹⁶ de 2012 rédigé par le président de la Ligue de l'enseignement Jean-Michel Ducomte et du recueil « Laïcité et liberté religieuse » de 2011 élaboré par le ministère de l'Intérieur¹⁷

- Les interventions des responsables publics entre 2003 et 2021. En consultant, grâce à *Europresse* les articles de presse où se juxtaposent les mots « code » et « laïcité », je peux analyser l'évolution des débats autour du code de la laïcité.

Dans un premier temps, à partir des codes « privés » sur la laïcité, de la méthode fixée par la circulaire du 30 mai 1996¹⁸ relative à la méthodologie de la codification et des articles de doctrine, j'ai tenté d'imaginer le champ et le périmètre que couvrirait un code juridique de la laïcité approuvé par le Parlement.

Dépassant la distinction codification cornélienne-racinienne qui ne peut expliquer à elle seule l'échec du code de la laïcité, j'ai dans un second temps essayé de dégager les orientations actuelles données par les pouvoirs publics au principe de la laïcité. Analysant les modifications législatives récentes, il m'a semblé pouvoir relever des incompatibilités entre le principe même de codification et le tournant que connaît actuellement le principe de la laïcité.

En dernier lieu, afin d'expliquer le succès des chartes relativement au code, j'ai fait la liste des différentes chartes adoptées par les administrations depuis les années 2000. J'ai ensuite procédé à une comparaison entre les règles figurant dans ces chartes et les règles figurant dans les codes privés – ainsi que dans mon hypothèse de code de la laïcité. La démarche m'a permis de comprendre les attentes des pouvoirs publics vis-à-vis de la laïcité, et partant, de dresser des recommandations.

Ce mémoire est composé à partir de l'étude des revues de droit et de la lecture des interventions des responsables publics. Il ne peut répondre à la question : est-ce que serait mieux appliqué le principe de laïcité s'il existait un code de la laïcité ? laquelle supposerait une enquête de terrain interrogeant le rapport des personnes à la laïcité et à ses règles.

¹⁶ Jean-Michel Ducomte, Code de la laïcité, 2012. <https://sites.ensfea.fr/escales/wp-content/uploads/sites/7/2009/03/Code-la%C3%AFcit%C3%A9.pdf>

¹⁷ Claude Guéant. Laïcité et liberté religieuse : recueil de textes et de jurisprudence. Textes à jour octobre 2011. Paris : Les éd. des Journaux officiels. 2011

¹⁸ Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

V. La proposition d'un code de la laïcité, émergeant à la faveur d'un débat renouvelé sur la laïcité et d'une relance de la codification, exprime le besoin de rationalisation d'un droit en mutation

A. Le code de la laïcité est au croisement d'un débat renouvelé sur la laïcité et d'un contexte propice à la codification

1. Le thème de la laïcité accomplit un retour dans le débat politique au tournant des années 2000

Les débats autour de la place de « l'héritage religieux » dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁹, la qualification du front national au second tour des élections présidentielles de 2002 et de façon plus lointaine, la guerre en Irak²⁰ contribuent à remettre la question de la laïcité au centre des débats.

En toile de fond des événements qui émaillent le début des années 2000, la problématique du port de signes religieux au sein des établissements scolaires occupe les esprits depuis « l'affaire des foulards » de Creil en 1989. L'avis consultatif du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989²¹, apporte une solution « déconcentrée »²² aux litiges, laissant une importante marge d'appréciation aux chefs d'établissements. L'avis ne vide toutefois pas le fond du problème, si bien que les situations de conflit perdurent²³.

La laïcité est abordée dans un discours du président Jacques Chirac le 14 octobre 2002²⁴, plaçant la thématique au cœur du quinquennat. Depuis son entrée en fonction au poste de ministre de l'Intérieur en mai 2002, Nicolas Sarkozy s'attache à mettre sur pied ce qui deviendra le Conseil français du culte musulman (CFCM). Lors d'une allocution au Bourget devant l'Union des organisations islamiques de France (UOIF) le 19 avril 2003, le ministre rappelle que la loi

¹⁹ Pierre de Charentenay. « La Charte européenne et la laïcité », *Études*, vol. 395, no. 9, 2001, pp. 153-164.

²⁰ Françoise Lorcerie, *La politisation du voile : l'affaire en France, en Europe et dans le monde arabe*, L'Harmattan, 2005, p.13-16

²¹ Avis n° 346.893 du Conseil d'Etat - 27/11/1989 - Port du foulard islamique

²² Le Conseil d'Etat, *gardien du temple : bref retour sur 25 ans de laïcité* – Alexandre Lallet – Edouard Geffray – AJDA 2014. 104

²³ Olivier Bertrand, « Un foulard déclenche une grève dans un lycée de Lyon », *Libération*, sect. Société.

²⁴ Déclaration de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur la réforme constitutionnelle pour le renforcement de la démocratie et des libertés locales, la réforme de l'Etat, le renforcement de l'égalité des chances à l'école, la politique de la ville, l'intégration sociale des immigrés et la lutte contre l'immigration clandestine, notamment avec la réforme du droit d'asile, Troyes le 14 octobre 2002.

française « impose que sur une carte nationale d'identité, la photographie du titulaire soit tête nue »²⁵. Nicolas Sarkozy est hué par l'assistance. La question du voile ressurgit.

En mars 2003, le premier ministre Jean-Pierre Raffarin déclare vouloir « inventer une nouvelle laïcité pour le XXI^e siècle et « renforcer le contenu » de la loi de 1905 »²⁶. Il demande au député de l'Aube et porte-parole de l'UMP, François Baroin, un rapport contenant des propositions en matière de laïcité²⁷.

Dans ce rapport est évoqué pour la première fois un « code de la laïcité ».

2. La codification, méthode d'organisation du droit, est présente à l'esprit des acteurs politiques des années 2000

Depuis le XVI^e siècle, le code surnage dans l'inconscient juridique français²⁸. Les grands réformateurs ont leurs codes : Richelieu, Colbert, Napoléon. Il est le droit des nouvelles ères. A ce titre, le code civil jouit d'une aura quasi mystique²⁹. Napoléon aurait déclaré à Sainte-Hélène « ma vraie gloire, ce n'est pas d'avoir gagné quarante batailles : Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires. Ce que rien n'effacera, ce qui vivra éternellement, c'est mon Code civil ».

Il s'ensuit que la codification est fréquemment présentée comme un art propre au culte de la raison nationale, une sorte de « jardin à la française » appliqué au droit.

La réactivation³⁰ de la Commission supérieure de la codification (CSC) par décret le 12 septembre 1989³¹ relance le mouvement de codification. Avant 1989, la codification dite « administrative » se bornait à présenter un droit structuré sans validation législative. Sanctionnés par décrets, les codes coexistaient avec des lois non abrogées.

Le moment 1989 n'est pas anodin. Il voit l'émergence d'une nouvelle conception de l'Etat, issue du *new public management*. La codification apparaît comme le moyen d'action d'un Etat

²⁵ Karine G. Barzegar. Le foulard: le casse-tête musulman de la République française. La Presse Canadienne International, mercredi 30 avril 2003

²⁶ Anne Fulda, Cécilia Gabizon "Laïcité : le gouvernement cherche sa voie", Le Figaro, no. 18261 jeudi 24 avril 2003 793 mots, p. 7

²⁷ « Baroin préposé au centenaire de la loi de 1905 » Le Figaro, no. 18251 samedi 12 avril 2003 50 mots, p. 34

²⁸ Marc Suel, Essai sur la codification à droit constant : précédents-débuts-réalisation, Direction des journaux officiels, 1995, introduction.

²⁹ Philippe Malaurie. « Les enjeux de la codification », AJDA 1997 p.642

³⁰ Yves Robineau, « A propos des limites d'une codification à droit constant », AJDA. 1997, p. 655.

³¹ Décret n°89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification.

modeste³², « gestionnaire du droit existant »³³, en lutte contre l'inflation normative³⁴. L'Etat *facilitateur* simplifie et organise le droit plutôt qu'il ne le crée. Signe de la dynamique codificatrice de la fin des années 1990, le nombre de lois votées est divisé par deux entre 1995 et 1996³⁵.

La méthode de codification instituée par la CSC mobilise pleinement le Parlement. Il vote la partie législative des codes et permet ainsi, avec leur partie réglementaire, d'en faire des objets juridiques autonomes. Afin d'accélérer la codification des textes, le Gouvernement décide en 1999 de recourir aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution.

Au début des années 2000, la codification est donc un concept juridique présent dans l'esprit des responsables politiques. La circulaire Juppé du 30 mai 1996 précise que le programme de codification « n'est pas limitatif, les ministres pouvant être amenés à proposer de nouveaux projets de codes »³⁶. Par les mots de la circulaire, la codification entre dans le champ de la proposition politique.

La codification, projet totalisant, puisqu'elle vise à réunir l'ensemble des textes régissant un domaine, s'introduit elle-même, par homothétie, dans une programmation politique totalisante : l'ensemble du droit doit être codifié. En 2004, Jacques Chirac fixe l'objectif d'une codification de toutes les grandes matières du droit à horizon 2010³⁷.

Dès lors, en procédant par élimination, l'on parvient à dégager les matières juridiques non encore codifiées susceptibles de faire l'objet d'une proposition politique. La laïcité est l'une d'entre elles.

Le projet d'une codification de la laïcité se situe à la croisée d'une dynamique codificatrice et d'un retour du débat sur la laïcité dans les années 2000. A ces éléments conjoncturels s'ajoute sans doute une explication d'ordre culturel : codification et laïcité étant deux notions ancrées dans le paysage intellectuel français, leur rencontre revêt une sorte d'évidence.

3. La codification de la laïcité souffre de nombreuses mésinterprétations

³² Michel Crozier, *Etat modeste, Etat moderne: Stratégies pour un autre changement* (Fayard, 2014).

³³ Elisabeth Catta, « Les techniques de codification : de la cire au silicium... n° 9 1997, 20 septembre », *Les techniques de codification : de la cire au silicium... / par Elisabeth Catta. n° 9 1997, 20 septembre*, Actualité juridique. Droit administratif, 1997

³⁴ Rachel Vanneuville, « Les enjeux politico-juridiques des discours sur l'inflation normative », *Parlement[s], Revue d'histoire politique* 11, n° 1 (2009): 80-91,

³⁵ Sénat, rapport annuel de contrôle de l'application des lois 2006, 30 novembre 2006

³⁶ Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

³⁷ J.-L. Silicani, « La codification : instrument de réforme de l'État en France », *AJDA*, 1997, p. 640-641

La codification a une définition juridique. Elle fait l'objet d'une méthode énoncée par la CSC. Appréhendée par les acteurs politiques, ses contours évoluent, deviennent souvent inexacts.

Une grande hétérogénéité sépare les définitions – parfois toutes personnelles – données au code de laïcité par les différents responsables politiques. La codification évoquée par Jacques Chirac diffère de la codification défendue par François Baroin dans son rapport, celle d'Alain Juppé de celle de Jean-François Copé etc.

Les interprétations varient d'un acteur à un autre mais aussi dans l'esprit des acteurs, au cours du temps et selon leur appréciation des circonstances politiques. Selon que le Gouvernement incline vers une loi sur l'interdiction du port des signes religieux à l'école, la codification de la laïcité s'apparente pour Jean-Pierre Raffarin à une réforme globale de la laïcité ; qu'il s'abstienne de toute modification juridique, elle prend la forme d'un manuel pédagogique³⁸.

Sans que l'on puisse faire la part entre ce qui relève du manque de connaissances juridiques et ce qui relève de la facilité de langage, le code de la laïcité recouvre en 2003 une pluralité de sens, au moins aussi nombreux que les élus, journalistes, universitaires qui abordent le sujet. Il semble à ce titre que la codification de la laïcité proposée par François Baroin, conforme à la définition de la CSC, n'est comprise par personne de la même manière.

En mars 2003, Jean-Pierre Raffarin évoque un « code laïque »³⁹ qui ne décrit pas un code juridique en tant que tel, mais un certain état de société, « garant de la liberté et de l'équilibre républicain »⁴⁰.

En décembre 2003, Dalil Boubakeur, président du CFCM se dit favorable à un code de la laïcité pour former les jeunes⁴¹.

En mars 2011, le ministre de l'Intérieur Claude Guéant prépare un « code de la laïcité ». Le Pacte républicain de l'UMP confesse en avril 2011 que « si le document peut, par commodité, être qualifié de code, il consisterait en réalité en une compilation de solutions existantes »⁴².

³⁸ Sophie Huet, « Jean-Pierre Raffarin veut un débat sur le voile islamique », *Le Figaro* 18266, n° 18266 (30 avril 2003): 8.

³⁹ Jérôme Cordelier et Catherine Pégard, « « N'ayons pas peur des religions ! » », *Le Point* 1592, n° 1592 (21 mars 2003): 98.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Propos recueillis par Ph.B, « Musulmans et juifs sur la même longueur d'onde », *Le Parisien*, 9 décembre 2003, 10.

⁴² UMP. « Pacte républicain : laïcité pour mieux vivre ensemble ». Avril 2011. <https://www.lefigaro.fr/assets/pdf/laicite-0504-ump.pdf>

En campagne pour la primaire de la droite en 2016, Alain Juppé propose la rédaction d'un code de la laïcité, devant ensuite servir de base à un accord avec le CFCM⁴³. Il s'éloigne ce faisant de la définition du code juridique, lequel s'impose aux citoyens sans qu'il soit besoin de formuler un accord avec eux.

Même annoncé par Jacques Chirac, lors du discours de réception du rapport de la commission Stasi le 17 décembre 2003⁴⁴, le code de la laïcité n'échappe pas à la pluralité des interprétations. Évoquant un code de la laïcité « remis à tous les fonctionnaires et agents publics le jour de leur entrée en fonction », le Président de la République n'imagine-t-il pas plutôt une charte plutôt qu'un véritable code juridique ?

B. Le code de la laïcité constitue une proposition politique récurrente mais dont la mise en œuvre fait systématiquement défaut

1. En 2004, la proposition Baroin ne survit pas au vote de la loi sur l'interdiction des signes religieux à l'école

En mars 2003, électrisée par l'intervention de Nicolas Sarkozy au Bourget, la majorité UMP à l'Assemblée nationale planche sur une proposition de loi restreignant le port des signes religieux⁴⁵.

François Baroin, au nom du club *Initiative et Dialogue* de l'UMP, remet son rapport au Premier ministre en mai 2003⁴⁶. Le rapport plaide, en plus d'une loi interdisant le port de signes religieux à l'école, pour une réforme globale de la laïcité en France. Parmi les mesures proposées, figure la codification à droit constant des textes relatifs à la laïcité. Elle est justifiée comme suit :

« Le droit de la laïcité est composé de nombreux textes législatifs et réglementaires complétés par une abondante jurisprudence. Ces différentes sources de droit pourraient être utilement rassemblées dans un code de la laïcité. Redonner du sens au principe de laïcité au moment où celle-ci apparaît moins lisible, c'est d'abord faire vivre le droit en vigueur... »

⁴³ Le Parisien. « « L'identité heureuse est un très bel objectif » », leparisien.fr, 13 octobre 2016, <https://www.leparisien.fr/politique/l-identite-heureuse-est-un-tres-bel-objectif-13-10-2016-6199782.php>.

⁴⁴ Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le respect du principe de laïcité dans la République, Paris le 17 décembre 2003, 17 décembre 2003.

⁴⁵ Cécilia Gabizon et Anne Fulda, « Laïcité : le gouvernement cherche sa voie », *Le Figaro* 18261, n° 18261 (24 avril 2003): 7.

⁴⁶ François Baroin. Pour une nouvelle laïcité. Paris, mai 2003. Rapport au Premier ministre. Club Initiative et Dialogue.

Sont ensuite évoqués les héritages des grandes lois de la III^{ème} république, le droit alsacien-mosellan, l'utilité d'un tel code pour « les élus locaux, les ministres des différents cultes et l'ensemble des croyants »⁴⁷.

Les conditions d'élaboration du rapport Baroin n'ont pas été rendues publiques, de sorte qu'il est impossible de savoir si l'idée d'un code de la laïcité est le fruit d'une audition spécifique, de l'avis d'un spécialiste, d'un ouvrage particulier etc. Du reste, la proposition d'une codification de la laïcité ne semble pas avoir été formulée avant avril 2003.

Les partisans de la codification, peu nombreux – l'intérêt qu'elle suscite étant sans commune mesure avec l'éventualité d'une loi d'interdiction du voile à l'école – se séparent en deux camps. Les uns considèrent la codification de la laïcité comme un moyen d'action parlementaire moins risqué politiquement que l'adoption d'une loi ; les autres, parmi lesquels François Baroin, voient la codification comme une entreprise plus large de modification du paysage de la laïcité en France. François Baroin ne déclare-t-il pas que les pouvoirs publics seront tôt ou tard confrontés « à un plus vaste débat englobant également les problèmes d'équité ou d'égalité des sexes. A l'école mais pas seulement. »⁴⁸ ?

L'opportunité d'une nouvelle loi sur la laïcité, et subsidiairement, de l'adoption d'un code de la laïcité, est discutée au sein du Gouvernement. Par mesure de précaution, Jacques Chirac met en place une commission sur le modèle de la commission Marceau Long de 1987 « être français aujourd'hui et demain »⁴⁹ sur la réforme du code de la nationalité. Bien que la question du code de la laïcité ne figure pas dans la lettre de mission⁵⁰ du Président de la République, le Gouvernement espère que la commission Stasi, de même que la commission Long en son temps⁵¹, contribue à pacifier un débat inflammable.

La commission Stasi remet son rapport au président de la république le 11 décembre 2003⁵². Elle se prononce pour une loi interdisant les signes religieux à l'école. En revanche, la commission oppose un avis défavorable à une codification à droit constant de la laïcité. Les textes concernés seraient « trop peu nombreux pour donner lieu à codification ». L'avis est en cela conforme à la circulaire du 30 mai 1996 qui prohibe les « mini-codes [...] trop minces pour demeurer autonomes »⁵³.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Cécilia Gabizon et Anne Fulda, « Laïcité : le gouvernement cherche sa voie », *Le Figaro* 18261, n° 18261 (24 avril 2003): 7.

⁴⁹ « Rééditer la commission Marceau Long », *Le Monde.fr*, 2 juillet 2003,

⁵⁰ Lettre de mission du Président de la République à M. Bernard STASI, président de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République

⁵¹ Sylvaine Pasquier, « Marceau Long: parions sur l'intégration », *L'Express*, 6 mai 1993.

⁵² Bernard Stasi. Rapport de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République remis au Président de la République le 11 décembre 2003. Paris: la Documentation française, 2004.

⁵³ Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

En dépit des réserves exprimées par la commission Stasi, Jacques Chirac annonce lors de la réception du rapport à l'Élysée le 17 décembre 2003⁵⁴, l'élaboration d'un « code de la laïcité », remis à tous les fonctionnaires et agents publics le jour de leur entrée en fonction. Cependant, une fois votée le 15 mars 2004 la loi interdisant tout port de signe religieux ostensible à l'école⁵⁵, le projet d'une codification de laïcité disparaît de l'agenda politique. A l'exemple d'autres projets annoncés le 17 décembre 2003, comme la création d'un observatoire de la laïcité, il faut attendre le début des années 2010 pour que soit ressuscitée l'idée d'une codification.

2. En 2011, le code de la laïcité offre une porte de sortie au débat sur la laïcité de l'UMP

En mars 2011, dans un contexte de forte progression du Front national aux élections cantonales, Nicolas Sarkozy décide de confier au secrétaire général de l'UMP Jean-François Copé un débat sur l'Islam et le multiculturalisme⁵⁶.

L'initiative suscite l'inquiétude de l'opposition et d'une partie de la majorité. François Fillon⁵⁷, Alain Juppé et Gérard Larcher refusent de participer à un débat qui s'annonce « fumeux »⁵⁸, censé aborder à la fois la question des prières de rue, de la construction des lieux de culte et des prêches intégristes⁵⁹.

François Baroin, nommé pour l'occasion « secrétaire national au pacte républicain », est appelé au secours de Jean-François Copé. Le débat, devenu une convention sur la laïcité, doit déboucher sur une « plateforme de propositions »⁶⁰ en vue de la présidentielle de 2012. Finalement organisée le 5 avril, la convention aboutit à un « Pacte républicain »⁶¹, réunissant vingt-six recommandations pour le futur candidat de l'UMP. L'élaboration d'un code laïcité figure au premier rang d'entre elles.

⁵⁴ Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le respect du principe de laïcité dans la République, Paris le 17 décembre 2003. », elysee.fr, 17 décembre 2003,

⁵⁵ 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

⁵⁶ Solène de Royer et Anne Rovan, « L'exécutif reprend la main sur la laïcité », LEFIGARO, 17 mars 2011.

⁵⁷ Pierre Jaxel-Truer, « Face aux militants UMP, le discours de la méthode de M. Copé sur la laïcité », *Le Monde*, 7 mars 2011.

⁵⁸ Corinne Laurent, « L'UMP se déchire sur l'opportunité du colloque du 5 avril », *La Croix* 38933, 30 mars 2011.

⁵⁹ Stéphanie Le Bars, « Le débat sur la laïcité, ou quand la majorité perd sa boussole », *Le Monde.fr*, 29 mars 2011

⁶⁰ « Le tandem Copé-Baroin défend la légitimité du débat sur la laïcité », *AFP Doc*, 4 mars 2011.

⁶¹ UMP. « Pacte républicain : laïcité pour mieux vivre ensemble ». Avril 2011. <https://www.lefigaro.fr/assets/pdf/laicite-0504-ump.pdf>

En l'occurrence, le projet d'une codification de la laïcité semble avoir fait office de solution de repli face à un débat mal engagé et faiblement soutenu par l'exécutif. Il permet à Jean-François Copé de « sortir par le haut » de l'épisode et à François Baroin de redéployer un argumentaire qu'il maîtrise.

Si la convention UMP sur la laïcité se conclut sans avoir créé de réelle dynamique, elle inspire en revanche le ministre de l'Intérieur Claude Guéant⁶². Celui-ci reprend la proposition Baroin d'une codification à droit constant de la laïcité, sous la forme d'un recueil « qui rassemblera l'ensemble des lois, décrets, circulaires et jurisprudences qui existent déjà sans toutefois être bien connus »⁶³. Le ministre justifie l'utilité d'une codification par les difficultés rencontrées dans les hôpitaux du fait de certaines revendications religieuses.

Le « code de la laïcité » annoncé par le ministre de l'Intérieur donne finalement lieu à la publication d'un recueil⁶⁴ en novembre 2011, soit une simple compilation des textes existants, sans validation décrétole ni législative.

3. Le code de la laïcité entre 2016 et 2020 : un argument électoral subsidiaire

Jean-François Copé entre en campagne pour la primaire de la droite de novembre 2016. Il reprend à son compte la proposition de François Baroin qui lui avait permis de s'extraire du fastidieux débat de 2011.

On peut s'interroger sur l'intérêt pour un candidat de proposer une codification de la laïcité.

Il s'agit tout d'abord d'une proposition à faible risque politique. Dans le cadre d'une campagne électorale, elle a l'avantage d'être extrêmement modulable et permet à l'homme politique en question de s'adapter aux circonstances. Le cas échéant, la codification donne une impression de force, puisque le droit est réaffirmé ; à l'inverse une impression de souplesse et de retenue, puisqu'il ne s'agit que d'adapter le droit existant. La proposition de codification permet par ailleurs de dégager de nouvelles propositions en laissant croire que le cœur de la matière ne sera pas changé et inversement de ne faire aucune proposition tout en promettant de changer le cœur de la matière.

⁶² Solène de Royer et Anne Rovin, « L'exécutif reprend la main sur la laïcité », *LEFIGARO*, 17 mars 2011.

⁶³ Cécilia Gabizon, « Claude Guéant prépare un Code de la laïcité », *LEFIGARO*, 24 mars 2011, sect. Société.

⁶⁴ Claude Guéant. *Laïcité et liberté religieuse : recueil de textes et de jurisprudence. Textes à jour octobre 2011*. Paris : Les éd. des Journaux officiels. 2011

Le code de la laïcité poursuit son chemin dans l'histoire récente de l'UMP et des Républicains. Alain Jupé, qui l'assortit d'un « délit d'entrave à la laïcité dans les services publics »⁶⁵, en fait un argument de son programme pour les présidentielles de 2017.

Le code de la laïcité reparaît furtivement en 2020, dans le contexte du projet de loi contre les séparatismes. Jean-François Copé émet l'idée d'un « code législatif pour la laïcité et les cultes »⁶⁶. La proposition est reprise lors de la Convention nationale des républicains sur l'autorité de l'Etat et la cohésion nationale en novembre 2020, laquelle souhaite « confier à une nouvelle commission Stasi la rédaction d'un code de la laïcité »⁶⁷. Dernière occurrence en date, le code de la laïcité est évoqué dans le « projet pour la France »⁶⁸ des Républicains pour la présidentielle de 2022.

*

*

*

Ces différents éléments nous donnent un aperçu du chemin historique et politique parcouru par le code de la laïcité. Ils n'en révèlent cependant pas la justification profonde : l'opportunité juridique et politique d'une codification des textes.

Il est difficile d'estimer le degré de pénétration de l'argument de droit dans l'esprit des acteurs politiques. On peut en revanche sans se tromper, affirmer que celui-ci était tout au plus secondaire. Le code de la laïcité est un moyen pour les parlementaires et l'exécutif d'adapter leurs propositions en fonction des circonstances politiques. Tantôt le code de la laïcité recouvre une réforme d'ampleur de la laïcité, d'inspiration concordataire, tantôt il se limite à une codification à droit constant, entre prudence et immobilisme.

La réflexion proprement juridique sur la codification de la laïcité est donc quasi-inexistante. Elle est esquissée dans le rapport Baroin, esquivée lors des débats de 2011, abandonnée par la

⁶⁵ Alain Auffray, « Identité Juppé colle à Sarkozy, sauf sur l'islam. », *Libération*, 23 juillet 2016, sect. Société.

⁶⁶ Marion Mourgue, « Séparatisme : pour la droite, le diagnostic d'Emmanuel Macron est « incomplet » », *Le Figaro* 23487, n° 23487 (20 février 2020): 6.

⁶⁷ Les Républicains. Convention « Autorité de l'Etat et cohésion nationale » », 17 novembre 2020.

<https://republicains.fr/actualites/2020/11/17/convention-autorite-de-letat-et-cohesion-nationale/>

⁶⁸ Les Républicains. « Notre projet pour la France », 25 octobre 2021

<https://republicains.fr/wp-content/uploads/2021/10/2021-10-25-IR-notre-projet-pour-la-france.pdf>

suite. Du côté des juristes, le thème de la codification de laïcité n'est pas plus porteur. La codification a mobilisé la doctrine, la laïcité plus encore, mais les deux ne sont pas croisées.

Il est donc nécessaire de faire ce travail par nous-même. Il s'agit premièrement de comprendre l'utilité de la codification *per se* et de là, les avantages qu'elle représenterait pour le corpus des textes relatifs à la laïcité.

*

* *

C. La codification, en tant qu'instrument de rationalisation du droit, offre une solution à la désorganisation du corpus juridique relatif à la laïcité

1. La codification remplit des objectifs d'accessibilité, de simplification et de modernisation du droit

a) La codification renforce l'accessibilité du droit

Il est généralement admis que la norme se complexifie, se fait plus abondante, ce qui la rend moins accessible au public. Dans son rapport public de 1991⁶⁹, le Conseil d'Etat rappelle que « si l'on n'y prend pas garde, il y aura demain deux catégories de citoyens : ceux qui auront les moyens de s'offrir les services des experts pour détourner ces subtilités à leur profit, et les autres, éternels égarés du labyrinthe juridique, laissés-pour-compte de l'Etat de droit ».

La complexité juridique rend nécessaire une rationalisation des textes, « besoin ardent (...) du droit français » selon Jacques Chirac⁷⁰. En l'occurrence, la codification, en permettant de substituer à un droit éparpillé, un ensemble harmonieux, respectueux de l'ordre logique et de l'unité de style, se prête à l'exercice.

La codification contribue à l'accessibilité de deux manières⁷¹ : d'une part, en offrant un accès exhaustif à l'ensemble des textes régissant une matière. D'autre part, en œuvrant à la cohérence

⁶⁹ Conseil d'Etat, *Rapport public 1991 / Conseil d'Etat*, Etudes & documents (La Documentation française, 1992),

⁷⁰ Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le code civil, la modernisation du droit civil, notamment le droit des obligations, l'effort de codification et de simplification des droits français et communautaires et le rayonnement du droit français à l'étranger, Paris le 11 mars 2004.

⁷¹ Sophie Lamouroux, « La codification ou la démocratisation du droit », *Revue française de droit constitutionnel* 48, n° 4 (2001): 801-24.

et à la simplification du droit, à travers par exemple, la rectification des tournures et expressions désuètes. De même, la numérotation des livres, titres, chapitres, définie en amont, permet au lecteur de se repérer plus facilement.

Le choix du plan est à cet égard essentiel. L'on dit codification, mais l'on pourrait tout aussi bien dire « planification » du droit. Le plan organise les textes, les agences selon la logique qui se dégage de la matière. Il leur donne une orientation. La circulaire du 30 mai 1996 indique que « le plan d'un code traduit une architecture juridique et une volonté de mise en valeur des grandes distinctions qui vont orienter le droit du domaine en cause »⁷². Un objectif de simplicité a été recherché dans l'élaboration du code de la commande publique (CCP), reflétant la distinction cardinale entre concession et marché public, ou bien encore dans la rédaction du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), lequel ne fait pas la séparation traditionnelle entre parties législative et réglementaire⁷³.

La codification répond de la sorte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité du droit. Ainsi que l'énonce le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 décembre 1999 « l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables »⁷⁴. De cette manière, la codification contribue selon Sophie Lamouroux, à la « consolidation formelle de l'Etat de droit »⁷⁵.

b) La codification permet un « nettoyage du droit »

La codification doit permettre de purger le droit positif de ses éléments devenus inutiles ou illégaux.

L'élaboration d'un code fournit le prétexte d'un réexamen de la législation au regard de la hiérarchie des normes⁷⁶. Michel Verpeaux donne l'exemple des lois réservant des professions aux seuls français, incompatibles avec la Constitution et les traités européens, qu'il a donc été nécessaire de supprimer⁷⁷.

Les actes de droit souple peuvent également faire l'objet d'une rationalisation *via* le processus de codification. Les circulaires qui contiendraient des dispositions impératives, susceptibles d'influer de manière significative sur le comportement des personnes auxquelles elles

⁷² Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

⁷³ Bertrand Dacosta et Sophie Roussel, L'écriture du Code, AJDA 2019 p.380.

⁷⁴ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

⁷⁵ Sophie Lamouroux, « La codification ou la démocratisation du droit », *Revue française de droit constitutionnel* 48, n° 4 (2001): 801-24.

⁷⁶ Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

⁷⁷ Michel Verpeaux, « La codification devant le Conseil constitutionnel », AJDA 2004, p. 1849.

s'adressent⁷⁸, sont susceptibles de faire l'objet d'un rehaussement juridique et d'être codifiées sous la forme de règlements⁷⁹.

La codification contribue par ailleurs à réduire le nombre de circulaires, notamment celles qui donneraient une interprétation erronée de certaines normes et le cas échéant à compléter des dispositions restées silencieuses sur des aspects essentiels.

Droit qualifié de « souterrain » par l'étude annuelle du Conseil d'Etat de 2013⁸⁰, la codification ramène le droit souple à la surface, œuvrant à la fois au nettoyage du corpus juridique et à son accessibilité. A cet égard, François Baroin précise en novembre 2003 que la codification de la laïcité s'accompagne de « la mise en forme de toutes les circulaires, notes ministérielles et directives concernant la sphère publique »⁸¹.

c) La codification améliore durablement l'organisation et la qualité du droit

Le nettoyage du droit, son ordonnancement sous la forme d'un code, améliorent la qualité du droit. Une fois le code achevé, la doctrine considère généralement que celui-ci constitue un facteur d'organisation du droit en gestation. Le code deviendrait un objet autonome, une étagère sur laquelle viendrait se ranger spontanément les nouveaux textes, ce qui en préviendrait la dispersion. Selon les mots d'Elisabeth Catta, la loi s'apparenterait dès lors à « un microsystème destiné à s'intégrer dans un code »⁸².

Surtout, le code donne accès à une présentation exhaustive du droit existant dans une matière, évitant au législateur qui le consulte les lois inutiles. Les défenseurs de la codification espèrent ainsi que « face à la tentation moutonnaire de légiférer [...] l'existence de codes clairs et actualisés [...] incitera le gouvernement, dans la préparation de ses projets, et le Parlement, dans ses votes, à davantage de circonspection ».⁸³

⁷⁸ Conseil d'Etat, 12 juin 2020, GISTI, n° 418142

⁷⁹ Jean-Michel Ducomte, Codifier la laïcité, Hommes & Libertés, juin 2012, N° 158, 52-54

⁸⁰ Conseil d'Etat, Etude annuelle « Le droit souple », 1 octobre 2013, p.55

⁸¹ Anne Fulda, Cécilia Gabizon. "Laïcité : le gouvernement cherche sa voie", Le Figaro, no. 18261 jeudi 24 avril 2003 793 mots, p. 7

⁸² Elisabeth Catta, « Les techniques de codification : de la cire au silicium... n° 9 1997, 20 septembre », *Les techniques de codification : de la cire au silicium... / par Elisabeth Catta. n° 9 1997, 20 septembre*, Actualité juridique. Droit administratif, 1997.

⁸³ Pierre Albertini « La codification et le Parlement », AJDA, 1997, p. 662.

d) La codification est synonyme de modernisation du droit

Premièrement, toute modification du droit suppose une connaissance des textes passés. La codification incite l'administration et le législateur à retravailler une matière juridique parfois tombée dans l'oubli⁸⁴, d'en réactiver le cas échéant les dispositions utiles.

Puis, une fois réunies les règles jusque-là dispersées, la codification « en souligne [...] les faiblesses ou les incohérences »⁸⁵ favorisant la réforme ultérieure. Le procédé est clairement défini par le guide de légistique du secrétariat général du gouvernement : la codification « met en évidence les lacunes du système juridiques et prépare les réformes nécessaires »⁸⁶.

Par ses caractéristiques propres, la codification devient, dans les années 1990, un outil de la réforme de l'administration. Elle en reprend en effet les principaux objectifs définis par Jean-Ludovic Silicani, commissaire à la réforme de l'Etat du gouvernement Juppé entre 1995 et 1998, à savoir un Etat plus efficace, plus proche des citoyens et plus simple⁸⁷.

Enfin, la réussite du processus de codification témoigne du bon fonctionnement de l'Etat⁸⁸. Sous l'Ancien régime, la codification traduisait la réaffirmation du pouvoir central sur les juridictions locales. Aujourd'hui, l'accessibilité du droit rend compte de l'efficacité de l'Etat, de son aptitude à simplifier la vie des individus en les désencombrant des lourdeurs administratives.

2. La codification offre une solution à la désorganisation du corpus juridique relatif à la laïcité

a) Les textes relatifs à la laïcité sont éparés

Dans sa décision n° 2001-454 DC, loi relative à la Corse⁸⁹, le Conseil constitutionnel juge que le législateur est libre de codifier des dispositions dans un code plutôt qu'un autre, relativisant de ce fait la nécessité de lutter contre l'éparpillement des textes relatifs à la laïcité.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Bruno Oppetit, « Chapitre 1. La notion générale de codification », in *Essai sur la codification, Droit, éthique, société* (Paris cedex 14: Presses Universitaires de France, 1998), p.20

⁸⁶ *Guide de légistique - Légifrance*, consulté le 3 avril 2023, <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/guide-de-legistique>.

⁸⁷ J.-L. Silicani, « La codification : instrument de réforme de l'État en France », AJDA, 1997, p. 640-641

⁸⁸ Elisabeth Catta, « Les techniques de codification : de la cire au silicium... n° 9 1997, 20 septembre », *Les techniques de codification : de la cire au silicium... / par Elisabeth Catta. n° 9 1997, 20 septembre*, Actualité juridique. Droit administratif, 1997,

⁸⁹ Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 Loi relative à la Corse

Il en résulte que les textes relatifs à la laïcité sont éclatés dans des codes divers, ce qui empêche une appréciation de la laïcité dans sa globalité⁹⁰.

Le constat dressé par Jean-Michel Ducomte d'un « éparpillement chronologique des textes »⁹¹ – l'historien Emile Poulat évoque même de « fatras »⁹² – est partagé par le rapport Machelon sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics de 2006 : « la matière se caractérise par une accumulation d'éléments épars, souvent contradictoires faute de mise à jour systématique »⁹³.

b) Le droit de la laïcité est d'une particulière complexité

La commission Machelon souligne la complexité du droit des cultes en France. Celui-ci constituerait « l'un des domaines du droit où l'objectif de valeur constitutionnelle d'accès et d'intelligibilité de la règle de droit est le plus gravement bafoué »⁹⁴.

La complexité du droit des cultes est en outre accrue par les caractéristiques même de la laïcité, laquelle obéit à « des coutumes plus ou moins fluctuantes »⁹⁵. Des règles s'ajoutent aux précédentes sans que celles-ci soient abrogées pour autant. Il est ainsi fréquemment proposé aux projets de codification, mais aussi à toute nouvelle loi touchant au régime de séparation, de purger la loi de 1905 de ses articles obsolètes⁹⁶.

c) Les textes relatifs à la laïcité sont de plus en plus nombreux depuis les années 2000

Si la raison donnée par la Commission Stasi à son rejet d'une codification est compréhensible en 2003, à savoir que les textes relatifs à la laïcité sont trop peu nombreux pour être codifiés, en 2023, un autre constat doit être fait. Les textes touchant aux questions religieuses et à la laïcité se sont accumulés.

⁹⁰ Sonia Zouag-Djedid – La « Bible » de la laïcité : le voile enfin levé... –JA 2011, n°450, p.29

⁹¹ Jean-Michel Ducomte, Codifier la laïcité, Hommes & Libertés, juin 2012, N° 158, 52-54

⁹² Loup Besmond de Senneville, « ENTRETIEN Émile Poulat, historien Le code de la laïcité représente un gros travail mais il est insatisfaisant » », *La Croix* 39113, n° 39113 (2 novembre 2011),

⁹³ Jean-Pierre Machelon, « Les relations des cultes avec les pouvoirs publics », 20 septembre 2006.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Raphaël Piastra. De la loi de 1905. Recueil Dalloz, 2005, 28, pp.1876

⁹⁶ Loup Besmond de Senneville, « ENTRETIEN Émile Poulat, historien Le code de la laïcité représente un gros travail mais il est insatisfaisant » », *La Croix* 39113, n° 39113, 2 novembre 2011.

La loi de 2004 interdisant le port de signes religieux ostensibles à l'école⁹⁷ ; la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public⁹⁸ ; la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi « El Khomri » du 8 août 2016⁹⁹ ; la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République¹⁰⁰ ainsi que l'ensemble des décrets d'application afférents.

Du côté de la jurisprudence, le juge ne reste pas non plus inactif. De nombreuses décisions modifient la portée du principe laïcité, à l'exemple des trois arrêts du Conseil d'Etat du 19 juillet 2011, à travers lesquels la haute juridiction assouplit « son interprétation de l'interdiction faite aux personnes publiques [...] de financer les cultes »¹⁰¹.

L'ensemble de la jurisprudence n'est pas destiné à être codifié. Elle fournit toutefois un éclairage sur l'interprétation des textes, ce qui amène le législateur à y apporter des modifications quand celle-ci ne conviendrait pas à l'orientation qu'il souhaite donner au principe de laïcité.

Les dispositions sont donc suffisamment nombreuses pour justifier l'élaboration d'un code. Quant à savoir si elles présentent un degré de dispersion et de confusion tel qu'une codification serait inévitable, l'accumulation des dispositions rend à tout le moins nécessaire une clarification de la portée actuelle de la loi de 1905. Un code de la laïcité permettrait à cet égard d'en vérifier le caractère structurant ou au contraire l'altération.

d) Les textes relatifs à la laïcité sont mal connus et par conséquent mal appliqués

Les acteurs publics portant un projet de codification en soulignent généralement le caractère pédagogique.

De là, la confusion fréquente entre charte et code juridique. Dans un lointain écho aux travaux de la commission Stasi, le rapport sur la charte de la laïcité dans les services publics¹⁰² remis en mars 2007 par la présidente du Haut Conseil à l'intégration (HCI) est considéré par le journal

⁹⁷ 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

⁹⁸ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public

⁹⁹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

¹⁰⁰ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

¹⁰¹ Mylène Le Roux. La laïcité « à la française » interdit aux collectivités de financer des cérémonies religieuses. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2013, 26, pp.1529

¹⁰² Haut Conseil à l'intégration. Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis : rapport au Premier ministre, remis le 29 janvier 2007. Paris: La Documentation française, 2007.

la Croix¹⁰³ comme la concrétisation du code de la laïcité annoncé le 17 décembre 2003 par Jacques Chirac.

La charte a ceci de commun avec le code qu'en fournissant un accès plus direct aux règles en vigueur, elle poursuit l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité du droit. L'aspect pédagogique de la charte ressort cependant davantage que l'aspect pédagogique du code. La charte est plus facilement affichable, ses formulations sont adaptées aux destinataires, elle peut être mémorisée etc.

C'est une des raisons pour lesquelles les projets de codification aboutissent finalement à la rédaction de chartes administratives. Sans que l'on puisse établir de lien avéré entre l'abandon des codes à la rédaction des chartes, il faut convenir que les codes ont toujours été abandonnés et les chartes toujours rédigées. La charte de 2007 en donne l'exemple, mais aussi la charte des aumôneries dans les établissements de santé de 2011¹⁰⁴, contemporaine du recueil Guéant, ou encore la nouvelle version de la charte de la laïcité dans les services publics de 2022¹⁰⁵.

La code accomplit néanmoins une rationalisation en profondeur du droit, ce dont est incapable la charte. Pour les acteurs politiques de 2003, 2011, 2016, la méconnaissance du principe de laïcité n'est pas perçue comme un défaut de publicisation des textes, mais comme la résultante de la désorganisation structurelle du corpus juridique.

Si les projets de charte et les projets de code ont pu coexister, la codification faire sien l'objectif pédagogique, l'ambition du code est plus vaste et espère que de la rigueur de l'édifice juridique, découle la clarté des règles.

En effet, sans l'intervention d'un pouvoir codificateur, le désordre du corpus juridique produit à la fois prolifération normative et désobéissance aux lois¹⁰⁶. Pour Jean-Michel Ducomte, l'ignorance des grands principes explique la prolifération des textes¹⁰⁷, lesquelles sont souvent responsables de « véritables contresens »¹⁰⁸ portant atteinte à la mise en œuvre de la loi de 1905.

La désorganisation du corpus juridique n'est pas sans effets dans la vie des administrés. Selon Emile Poulat, les particuliers se retrouvent « devant des textes dont personne [...] ne maîtrise

¹⁰³ Solène de Royer, « Un Observatoire de la laïcité sera installé dans les prochains jours », *La Croix*, 22 mars 2007, sect. France.

¹⁰⁴ Circulaire n°DGOS/RH4/2011/356 du 5 septembre 2011 relative à la charte des aumôneries dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

¹⁰⁵ « Charte de la laïcité dans les services publics »

<https://www.gouvernement.fr/la-nouvelle-charte-de-la-laicite-dans-les-services-publics>.

¹⁰⁶ Jean Carbonnier, *Droit et passion du droit*, Flammarion, 1996, p. 111.

¹⁰⁷ Jean-Michel Ducomte. « Codifier la laïcité », *Hommes & Libertés*, juin 2012, N° 158, 52-54.

¹⁰⁸ *Ibid.*

la base »¹⁰⁹. En 2005, la Fédération protestante de France (FPF) fait état lors d'une conférence de presse¹¹⁰ de ses inquiétudes quant aux menaces pesant sur la liberté de culte. L'inculture juridique autour du principe de laïcité conduit les associations confessionnelles à subir de nombreux désagréments. Le président de la FPF, Jean-Arnold de Clermont, dénonce notamment la fermeture unilatérale des comptes en banque des associations musulmanes et pointe les difficultés des lieux de culte à trouver un assureur. Plus encore, l'absence de codification serait source d'agissements illégaux. La commission Machelon¹¹¹, à propos de l'application du droit des cultes dans sa dimension fiscale, rapporte « qu'en s'abstenant de consolider et de mettre à jour les dispositions applicables aux cultes, l'Etat contribue à rendre moins lisible la frontière entre montages légaux et illégaux ».

Le projet de codification Baroin veut remédier à l'embarras des directeurs d'établissement scolaires face au port du voile, pris entre la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation¹¹², l'avis consultatif du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989, la circulaire Jospin du 12 décembre 1989¹¹³, la circulaire Bayrou du 20 septembre 1994¹¹⁴. La codification Guéant vise de même à clarifier le droit applicable, alors que « certains directeurs d'hôpitaux ne savent pas s'ils doivent céder aux demandes religieuses ou s'ils peuvent dire non en toute légitimité »¹¹⁵. Le personnel médical est confronté à une multitude d'actes de droit souple : la circulaire du 2 février 2005, relative à la laïcité dans les établissements de santé¹¹⁶ ; la circulaire 20 décembre 2006 sur l'aumônerie hospitalière¹¹⁷ ainsi que la charte du patient hospitalisé annexée à la circulaire du 6 mai 1995 relative aux droits des patients hospitalisés¹¹⁸. Comment, face à une telle accumulation de textes, connaître le droit applicable ?

L'abondance des textes, leur superposition conduirait à la méconnaissance du principe de laïcité et par voie de conséquence, à son inapplication par les acteurs publics et privés. L'unification

¹⁰⁹ Loup Besmond de Senneville, « ENTRETIEN Émile Poulat, historien Le code de la laïcité représente un gros travail mais il est insatisfaisant » », *La Croix* 39113, n° 39113, 2 novembre 2011.

¹¹⁰ Laurence Chabert. Les protestants dénoncent des menaces sur la liberté de culte en France. AFP Infos Françaises Général, jeudi 10 février 2005.

¹¹¹ Jean-Pierre Machelon, « Les relations des cultes avec les pouvoirs publics », 20 septembre 2006.

¹¹² Loi d'orientation sur l'éducation (n°89-486 du 10 juillet 1989).

¹¹³ Circulaire du 12 décembre 1989 du ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports

¹¹⁴ « Dans une circulaire adressée aux chefs d'établissement à propos du port du foulard islamique François Bayrou souhaite l'interdiction des " signes ostentatoires " à l'école publique », *Le Monde.fr*, 21 septembre 1994,

¹¹⁵ Cécilia Gabizon, « Claude Guéant prépare un Code de la laïcité », *LEFIGARO*, 24 mars 2011, sect. Société

¹¹⁶ Circulaire N°DHOS/G/2005/57 du 2 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements de santé

¹¹⁷ Circulaire DHOS/P1 n° 2006-538 du 20 décembre 2006 relative aux aumôniers des établissements

¹¹⁸ Circulaire DGS/DH n° 95-22 du 6 mai 1995 relative aux droits des patients hospitalisés et comportant une charte du patient hospitalisé

des textes et la modernisation de leur présentation au sein d'un code¹¹⁹ semblent donc nécessaires.

VI. L'hypothèse d'une codification de la laïcité, après s'être heurtée aux différentes limites propres à l'élaboration des codes en général, ne survit pas à la contradiction entre droit changeant et droit constant

A. Une approche concrète de la codification : les formes prises par les différents « codes de la laïcité »

1. « Le code de la laïcité » de la Ligue de l'enseignement

Les acteurs publics ne sont pas les seuls à avoir entrepris ou tenté d'entreprendre une codification des textes relatifs à la laïcité. Les particuliers s'y sont essayés aussi. La codification qui s'approche le plus d'une codification au sens de la CSC est celle accomplie par Jean-Michel Ducomte¹²⁰, président de la Ligue de l'enseignement de 2003 à 2017, dans son « code de la laïcité » publié en ligne en 2012.

Les motifs de sa rédaction sont ceux décrits plus haut : l'éparpillement des textes, l'inaccessibilité du droit, sa complexité.

Il diffère d'un code juridique dans la mesure où Jean-Michel Ducomte n'est pas habilité par la Constitution à légiférer, ni ne détient de pouvoir réglementaire. Le code Ducomte ne fait donc pas autorité. Cependant, il contribue à remplir l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité du droit, à deux égards.

Premièrement, le code Ducomte produit une organisation du droit puisqu'il obéit à un plan. Selon son auteur il pose un regard neuf sur les domaines de la sphère sociale soumis aux évolutions sociologiques les plus notables¹²¹. Le plan choisi par Jean-Michel Ducomte rejoint la conception de la laïcité du professeur Michel Miaille : la laïcité doit être abordée à travers l'étude des particularités propres à chacun des champs de la vie en société¹²². C'est pourquoi le code Ducomte compile des dispositions relatives à l'ordre public, des dispositions du code de la santé sur la contraception des mineures, des dispositions relatives aux conditions d'abattage des animaux... autant de thématiques qui ne concernent pas *stricto sensu* le principe de laïcité.

Le code Ducomte expose dans un premier temps les principes constitutionnels, figurant dans la constitution de 1958, le préambule de la constitution de 1946 et dans la Déclaration des droits

¹¹⁹ Jean-Michel Ducomte, Codifier la laïcité, Hommes & Libertés, juin 2012, N° 158

¹²⁰ Jean-Michel Ducomte, Code de la laïcité, 2012.

<https://sites.ensfea.fr/escales/wp-content/uploads/sites/7/2009/03/Code-la%C3%AFcit%C3%A9.pdf>

¹²¹ Jean-Michel Ducomte, Codifier la laïcité, Hommes & Libertés, juin 2012, N° 158, 52-54.

¹²² Michel Miaille. La laïcité : Solutions d'hier, problèmes d'aujourd'hui. Dalloz, Paris, 2020.

de l'Homme et du citoyen de 1789. Il est en cela conforme aux prescriptions de la circulaire du 30 mai 1996 : « Les auteurs d'un code s'efforceront de regrouper en tête du code des principes qui gouvernent la législation du domaine »¹²³. Sont aussi consignés les principes de neutralité tels qu'issus des conventions européennes et internationales.

Le code du compte comprend dix chapitres :

- Chapitre I : les principes (constitutionnels, européens)
- Chapitre II : l'exercice des cultes (les lieux de culte, les associations cultuelles, la police des cultes etc.)
- Chapitre III : laïcité et enseignement
- Chapitre IV : laïcité et statut personnel (l'état civil, le mariage, les funérailles etc.)
- Chapitre V : le respect des prescriptions et des rites (abattages, fêtes religieuses etc.)
- Chapitre VI : laïcité et santé publique
- Chapitre VII : laïcité et services publics
- Chapitre VIII : laïcité et entreprise
- Chapitre IX : laïcité, liberté d'expression et communication
- Chapitre X : les sectes

Deuxièmement, le code Ducomte contribue à l'accessibilité du droit par une approche pédagogique de la présentation des différentes règles qui le composent. Les principaux textes sont éclairés de commentaires en caractères italiques rédigés par l'auteur, lesquels se fondent sur l'historique des textes, la jurisprudence et les conditions de leur élaboration. Les explications qui entourent les textes du code Ducomte, contrairement à ce que l'on pourrait croire, ne sont pas si étrangères aux codes juridiques actuels. Elles correspondent aux articles « grille de lecture » introduisant les grandes divisions du code de la commande publique¹²⁴, facilitant l'accès aux textes pour le public non spécialisé.

En revanche, plusieurs éléments distinguent le code Ducomte d'un code ayant force de loi. Outre la qualité du codificateur, qui rend nulle la portée juridique de la codification étudiée, les textes ne sont pas réellement « codifiés ». Ils ne sont que sommairement classés (chapitres ; titres ; sous-titres), ne sont pas numérotés selon une logique propre, les dispositions étant enserrées dans leur code/loi/règlement d'origine ; les dispositions sont retranscrites telles quelles, sans les reformulations permettant d'assurer l'uniformité stylistique de l'ouvrage.

Pour toutes ces raisons, le code Ducomte s'apparente à un recueil et non à un code au sens de la CSC. Le plan est davantage celui d'une compilation que d'une codification. Il ne fixe pas « les grandes distinctions qui vont orienter le droit du domaine en cause »¹²⁵ comme le prescrit la circulaire du 30 mai 1996, se contentant d'une approche strictement thématique des questions religieuses, ce qui conduit à une classification contestable. Les chapitres « laïcité et

¹²³ Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

¹²⁴ Bertrand Dacosta et Sophie Roussel, L'écriture du Code, AJDA 2019 p.380.

¹²⁵ Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

enseignement », « laïcité et santé publique » doivent-ils être distingués du chapitre « laïcité et services publics » ?

Enfin, le code Ducomte procède à une compilation de textes qui n'intègrent pas les codes juridiques au sens de la CSC. Les textes européens et internationaux ne sont pas codifiables, suivant le principe selon lequel la personne compétente pour codifier la norme correspond à la personne compétente pour l'édicter. Ni les actes des collectivités territoriales, ni le droit de l'Union européenne ne peuvent donc faire l'objet d'une codification par le Parlement¹²⁶.

Le code Ducomte comporte aussi les circulaires, qui pour être distinguées des autres textes, sont surlignées en gris. Les circulaires, ne modifiant normalement pas l'ordonnancement juridique, étant des actes internes à l'administration destinés à interpréter les lois et règlements, ne sont pas de nature à faire l'objet d'une codification. Elle se situent en bas de la hiérarchie des normes et n'ont donc ni la même force juridique ni la même durée de vie que les lois et règlements. Elles peuvent cependant être annexées au code sans modification de leur statut juridique à des fins explicatives.

2. Le recueil Guéant « Laïcité et liberté religieuse : recueil de textes et de jurisprudence »

Le recueil Guéant¹²⁷ paraît le 21 octobre 2011 sous le titre « Laïcité et liberté religieuse : recueil de textes et de jurisprudence ».

Il ne procède pas d'une codification telle que décrite par la CSC, ni même d'une codification par décret, mais d'une simple compilation des textes existants, règles, lois et circulaires.

Longtemps présenté comme un « code » dans sa phase préparatoire, il s'agit dans les faits d'un recueil. La confusion a pu être maintenue dans la mesure où le code a été annoncé par un membre du Gouvernement, dont le premier ministre est compétent, en vertu de l'article 21 de la Constitution, pour édicter et par suite codifier des actes réglementaires. Une codification des dispositions réglementaires aurait donc été possible, quoique d'intérêt limité.

Le code Guéant reprend cependant l'objectif principal d'une codification à savoir « réunir le droit existant et le structurer de manière cohérente »¹²⁸. Il est organisé en quatre grands thèmes :

- **Titre Ier – Principes de la laïcité et liberté de conscience**

Chapitre Ier – Fondements des principes de laïcité et de liberté religieuse

Chapitre II – Principe de non-discrimination

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Guéant, Claude. *Laïcité et liberté religieuse : recueil de textes et de jurisprudence*. Textes à jour octobre 2011. Paris : Les éd. des Journaux officiels. 2011.

¹²⁸ Sonia Zouag-Djedid. La « Bible » de la laïcité : le voile enfin levé... — JA 2011, n°450, p.29

- **Titre II – Laïcité dans les services publics**

Chapitre Ier – Neutralité des services publics

Chapitre II – Aumôneries

- **Titre III – Organisation des cultes**

Chapitre Ier – Dispositions de droit commun

Chapitre II – Dispositions spécifiques aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle

Chapitre III – dispositions spécifiques aux départements et collectivités d’Outre-mer

- **Titre IV – Exercice de la liberté religieuse**

Chapitre Ier – prévention des troubles à l’ordre public

Chapitre II – réglementation de certaines pratiques religieuses

Le recueil « laïcité et liberté religieuse », sans version en libre-accès sur internet, est vendu au prix de 19 euros¹²⁹. Le recueil Guéant n’a donc pas la vocation publique d’un code juridique et l’objectif d’accessibilité de la loi est ignoré.

B. Les limites rencontrées par la codification sont aussi celles rencontrées par un potentiel code de la laïcité

1. La codification est une démarche laborieuse

Comme le rappelle Philippe Malaurie, la codification est avant tout le fruit « d’une volonté politique »¹³⁰. Elle suppose donc la mobilisation à la fois de l’administration et du Parlement.

La codification implique la recension exhaustive des textes relevant d’une même matière juridique, exercice long et difficile¹³¹. L’informatisation, loin d’être anecdotique, contribue grandement à l’accélération de la codification au tournant des années 2000. Dans les années 1990, le codificateur se demande : « comment trouver ce que je ne connais pas a priori ? »¹³².

La codification, pour être menée à son terme, oblige à la formation d’équipes permanentes au sein des administrations concernées, capables d’un travail à moyen long terme de compilation et de réécriture des textes¹³³.

¹²⁹ Mustapha Mekki, « DALLOZ Etudiant - Actualité: Le Code de laïcité nouveau est arrivé ! », 7 novembre 2011.

¹³⁰ Philippe Malaurie. « Les enjeux de la codification », AJDA 1997 p.642

¹³¹ Sophie Lamouroux, « La codification ou la démocratisation du droit », *Revue française de droit constitutionnel* 48, n° 4 (2001): 801-24.

¹³² Elisabeth Catta, « Les techniques de codification : de la cire au silicium... n° 9 1997, 20 septembre », *Les techniques de codification : de la cire au silicium... / par Elisabeth Catta. n° 9 1997, 20 septembre*, Actualité juridique. Droit administratif, 1997,

¹³³ Michel Verpeaux, « La codification devant le Conseil constitutionnel », AJDA 2004, p. 1849.

A ce titre, la mise en place d'équipes compétentes et stables est nécessaire à la réussite d'une codification. Les embûches sur le parcours administratif du code de l'environnement en 1997 portent atteinte à la qualité générale du texte, qualifié de « détritrus juridique »¹³⁴ à l'Assemblée nationale.

La principale difficulté de la procédure réside dans la capacité du Gouvernement à entraîner à sa suite le Parlement dans un exercice sans réelle portée politique¹³⁵. Comme le souligne le professeur Fabrice Melleray « autant il est facile de s'enflammer sur un projet de réforme de grande ampleur, autant il est parfois moins évident de se passionner pour le charme discret du toilettage rédactionnel de tel ou tel texte »¹³⁶.

Certaines codifications se sont révélées d'une particulière difficulté. Les premières évocations d'un code réunissant les dispositions applicables aux relations non contentieuses entre les citoyens et l'administration remontent aux années 70¹³⁷. Le CRPA ne sera promulgué qu'en 2015. L'élaboration de certains codes, à l'exemple du code de la commande publique, succession de « tentatives infructueuses », s'apparente à une véritable « malédiction »¹³⁸.

2. Le corpus juridique de la laïcité est difficilement codifiable

a) La définition du champ et du périmètre du code

Rédiger un code de la laïcité impliquerait de définir en amont son champ et son périmètre. La méthode est définie par la circulaire du 30 mai 1996. Le champ se compose des lois et des décrets, à l'exclusion des dispositions du droit de l'Union européenne d'effet direct, des actes des autorités administratives indépendantes et des actes des collectivités territoriales. Pour être codifiées, jurisprudences et circulaires revêtent nécessairement une forme législative ou réglementaire.

La définition du périmètre doit pouvoir dégager un bloc de législation autonome. Le périmètre ne peut donc être ni trop restreint, ni trop étendu. En ce qui concerne la laïcité, il est apparu au cours des années 2000 qu'un code de la laïcité ne pourrait se contenter d'une simple codification de la loi de 1905, mais devrait prendre en considération les modifications successives du principe de laïcité.

¹³⁴ Caroline Monnot, « La majorité étrille le code de l'environnement de Mme Lepage », *Le Monde.fr*, 23 février 1997.

¹³⁵ Guy Braibant et Yves Robineau. «La Codification Française.» *La Revue Administrative* 47, no. 278 (1994): 172–78.

¹³⁶ Fabrice Melleray « Codification, loi et règlement », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°19 (Dossier : loi et règlement – janvier 2006

¹³⁷ Rémy Schwartz, *Le code de l'administration*, AJDA 2004, p. 1860

¹³⁸ Bertrand Dacosta et Sophie Roussel, « L'écriture du code », AJDA, 2019, p.379.

Le code Guéant, intitulé recueil de la « laïcité et de la liberté religieuse », comprend les lois de 2004 et 2010. La construction de son plan, ainsi que son titre, rendent compte de la transformation du principe de laïcité dans le sens d'une plus grande restriction des libertés religieuses.

En cela, il est conforme aux prescriptions de la circulaire de 1996, qui invitent le codificateur à faire ressortir « les grandes distinctions qui vont orienter le droit du domaine en cause »¹³⁹. Il intègre un chapitre « enseignement scolaire » au titre II « laïcité dans les services publics », ce qui reflète l'extension progressive du principe de neutralité aux usagers des services publics. Le dernier titre du recueil, le titre IV « exercice de la liberté religieuse » comporte un chapitre entier consacré à la prévention des troubles à l'ordre public. La classification ainsi opérée est conforme à l'orientation donnée par le législateur au principe de laïcité depuis des années 2000 ; à savoir un principe devenu une quasi-composante de l'ordre public, dont la préservation autorise les restrictions apportées aux libertés religieuses.

Le code Ducomte comporte quant à lui l'ensemble des dispositions juridiques touchant au fait religieux. L'ampleur du périmètre, qui va bien au-delà de la loi de 1905, rend difficile la mise en perspective des grandes distinctions et explique l'absence d'orientation donnée par Jean-Michel Ducomte à son code de la laïcité.

Le périmètre ainsi défini, vient la question de la loi de 1905, principal point d'achoppement de la codification de la laïcité.

b) Le problème présenté par la codification de la loi de 1905

La circulaire du 30 mai 1996 recommande de maintenir l'unité des grandes lois : « chaque fois que cela est possible, il vaut mieux privilégier un périmètre, un plan et une présentation qui maintiennent l'unité des grandes lois fondatrices d'un domaine du droit que les lecteurs utilisent de longue date sous cette forme »¹⁴⁰.

Une codification au sens de la CSC supposerait donc que soit préservée l'unité de la loi de 1905. Dès lors, le codificateur est inévitablement confronté à la difficulté de conserver la structure de la loi au sein d'un code possédant sa logique propre¹⁴¹.

Le recueil Guéant ne se plie que partiellement à la prescription de la circulaire de 1996. Dans le chapitre 1^{er} du Titre Ier, seuls les articles 1^{er}, 2 et 4 de la loi du 9 décembre 1905 sont reproduits. Elle apparaît ensuite par tronçon en fonction des thématiques abordées (édifices du

¹³⁹ Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Elisabeth Catta, « Les techniques de codification : de la cire au silicium... n° 9 1997, 20 septembre », *Les techniques de codification : de la cire au silicium... / par Elisabeth Catta. n° 9 1997, 20 septembre*, Actualité juridique. Droit administratif, 1997.

culte ; les aumôneries ; les associations cultuelles ; les sonneries de cloche ; les congrégations religieuses).

Le code Ducomte la reproduit d'abord *in extenso* au début de l'ouvrage, avant de procéder à sa découpe à l'exemple du recueil Guéant.

Dans ces deux codes, la loi de 1905 est préservée dans la mesure où sa numérotation originelle n'est pas modifiée. Cela ne diffère cependant pas du sort réservé aux autres dispositions, reproduites elles aussi selon la numérotation du code ou de la loi auxquels elles appartiennent. Des dispositions « d'inégale dignité »¹⁴² seraient donc pareillement codifiées, sans plus d'égard pour les grandes lois. Si l'objectif de cohérence du code admet cette démarche, l'attachement symbolique du public à la loi 1905 se trouve maltraité¹⁴³.

Que la loi de 1905 soit reproduite *in extenso* ou fractionnée entre les différents chapitres, dans les deux cas, l'objectif constitutionnel d'accessibilité de la loi n'est que partiellement rempli. D'un côté, la dissolution de la loi de 1905 au sein d'une classification uniforme facilite la lecture et la compréhension générale du code, de l'autre cette même dissolution constitue la perte d'un point de repère important pour le public.

Pour Emile Poulat, il n'est pas nécessaire de prendre tant de précautions avec un texte modifié plus de cinquante fois¹⁴⁴ et que la loi de 2021 confortant le respect des principes de la république révisé encore de manière substantielle, spécifiquement dans sa partie relative au régime de l'exercice public du culte et de la police du culte¹⁴⁵.

L'argument est « fallacieux » pour Jean-Éric Schoettl. Les modifications intervenues se réduisent à des « ajustements et actualisations techniques [...] n'affectant ni l'économie générale [de la loi de 1905] ni ses règles de fond »¹⁴⁶.

Comme le rappelle Jean-Éric Schoettl¹⁴⁷, la loi de 1905 jouit d'une dignité particulière, ce qui complique grandement la tâche du codificateur. Le rapport Warsmann de 2009 « simplifions nos lois pour guérir un mal français »¹⁴⁸ propose de contourner le problème *via* la technique de

¹⁴² Yves Robineau, « A propos des limites d'une codification à droit constant », AJDA, 1997, p. 655.

¹⁴³ Pierre Albertini « La codification et le Parlement », A.J.D.A., 1997, p. 662.

¹⁴⁴ Loup Besmond de Senneville, « ENTRETIEN Émile Poulat, historien Le code de la laïcité représente un gros travail mais il est insatisfaisant » », *La Croix* 39113, n° 39113 (2 novembre 2011).

¹⁴⁵ Conseil d'Etat, « Avis sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République », 9 décembre 2020.

¹⁴⁶ Jean-Eric Schoettl, « «Islam : ne touchons pas à la loi de 1905 !» », *LEFIGARO*, 14 décembre 2018, sect. Vox Société.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Jean-Luc Warsmann, « Simplifions nos lois pour guérir un mal français », 30 janvier 2009.

« la micro-codification ». Adaptée aux lois fortement identifiées par le public, comme la loi de 1905, celles-ci peuvent constituer des « loi-codes »¹⁴⁹ regroupant l'ensemble des dispositions intéressant la matière, sur le modèle de la loi DCRA de 2000 pour les relations entre le public et l'administration¹⁵⁰.

L'on peut en effet se demander pourquoi codifier une loi qui est elle-même un code ? Selon certains auteurs¹⁵¹, elle contiendrait tout ce qu'il faut savoir sur laïcité. Ce serait toutefois oublier l'apport des lois les plus récentes, les diverses restrictions pesant sur les libertés religieuses ainsi que les aménagements de la loi de 1905, en ce qui concerne par exemple l'aide à l'enseignement privé¹⁵² ou le statut particulier de certaines collectivités de la République.

c) Le problème posé par la codification de la jurisprudence

La codification des décisions jurisprudentielles est pour René Chapus, la « grande affaire des années qui viennent »¹⁵³. Elle doit permettre au législateur et à l'administration de figer une jurisprudence à « arabesques »¹⁵⁴ afin de garantir la sécurité juridique des administrés. Le CRPA, pour ce motif, codifie l'obligation pour l'administration d'édicter des mesures transitoires en vertu de la jurisprudence KPMG¹⁵⁵.

La jurisprudence relative à la laïcité a aussi ses va-et-vient. A propos des mères voilées accompagnant les sorties scolaires, le tribunal administratif de Montreuil confirme le 22 novembre 2011¹⁵⁶ l'interdiction faite aux accompagnantes de porter le voile. L'étude du Conseil d'Etat de décembre 2013¹⁵⁷ prend une position contraire, laquelle « sème le trouble plutôt qu'elle n'éclaire »¹⁵⁸. A leur tour, les tribunaux de Nice¹⁵⁹ et d'Amiens¹⁶⁰ en 2015 refusent d'appliquer le principe de neutralité aux accompagnantes.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

¹⁵¹ Christine Delphy, « Il existe déjà un code de la laïcité - Les mots sont importants (lmsi.net) », 10 avril 2011, <https://lmsi.net/Il-existe-deja-un-code-de-la>.

¹⁵² Gustave Peiser, « Ecole publique, Ecole privée et Laïcité en France », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n° 19, 1 janvier 1995.

¹⁵³ René Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15e éd., 2001, n° 163

¹⁵⁴ Georges Vedel, « Jurisprudence et doctrine : deux discours », *Deuxième centenaire du Conseil d'Etat*, La revue Administrative, 2001, volume 1, p. 7.

¹⁵⁵ Conseil d'Etat, Assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres.

¹⁵⁶ TA Montreuil, 22 nov. 2011, n° 1012015.

¹⁵⁷ Conseil d'Etat, « Application du principe de neutralité religieuse dans les services publics - Etude du Conseil d'Etat », 20 septembre 2013

¹⁵⁸ Olivia Bui-Xuan. Les ambiguïtés de l'étude du Conseil d'Etat relative à la neutralité religieuse dans les services publics. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2014, 05, pp.249

¹⁵⁹ TA Nice, 9 juin 2015, n° 1305386

¹⁶⁰ TA Amiens, 15 décembre 2015, N°1401806.

La codification des normes jurisprudentielles fait toutefois l'objet d'une critique sévère de la part de Fabrice Melleray, le législateur venant « aujourd'hui bien davantage perturber, parasiter les constitutions jurisprudentielles classiques qu'en affermir la structure ou leur substituer une nouvelle construction »¹⁶¹.

Quel statut de la jurisprudence dans le droit de laïcité ? Celui-ci a nettement évolué depuis le vote de la loi de 1905. Quand les lois étaient encore peu nombreuses, l'équilibre entre libre exercice du culte et maintien de l'ordre public était principalement assuré par le juge¹⁶². La jurisprudence occupait alors une place centrale dans l'édification du corpus juridique de la laïcité. Depuis les années 2000 et la multiplication des lois, l'intervention du juge administratif est plus restreinte. De fortement jurisprudentiel, le droit de la laïcité est devenu l'œuvre d'un législateur de plus en plus saisi d'enjeux relatifs au fait religieux.

En 2023, un code de la laïcité se poserait donc moins la question d'une codification de la jurisprudence qu'en 2003, lorsque la loi de 1905 est encore le référentiel unique du droit de laïcité. François Baroin, dans le rapport « Pour une nouvelle laïcité » évoque « l'abondante jurisprudence »¹⁶³ qu'il considère comme entrant dans le champ de la codification.

En dehors des considérations relatives aux avantages et aux inconvénients d'une codification des normes jurisprudentielles, il faut d'abord noter que le législateur entretient des relations ambiguës avec la jurisprudence en matière de laïcité. Le législateur se place en effet rarement dans les pas du juge. Si codification il devait y avoir, il est donc probable que celle-ci ne retranscrive pas les normes jurisprudentielles, voire cherche à en annuler les effets.

La loi du 15 mars 2004 revient sur la jurisprudence du Conseil d'Etat de l'arrêt Kherouaa du 2 novembre 1992¹⁶⁴. Les avis du Conseil qui constituent « bien souvent un préalable qui sera [...] consolidé par la jurisprudence contentieuse »¹⁶⁵, ne sont généralement pas suivis par le législateur. Ainsi de l'avis du 27 novembre 1989 mais aussi de l'étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral présentée au premier ministre en 2010¹⁶⁶, laquelle déconseille au gouvernement le vote d'une loi d'interdiction générale.

¹⁶¹ Fabrice Melleray. « Codification, loi et règlement », Cahiers du Conseil constitutionnel n°19 (Dossier : loi et règlement – janvier 2006

¹⁶² Jean-Michel Ducomte, « Chapitre 17. Entre respect des libertés publiques et garantie de l'ordre public : l'évolution de la normativité en matière de laïcité », in *Laïcité, laïcités : Reconfigurations et nouveaux défis (Afrique, Amériques, Europe, Japon, Pays arabes)*, éd. par Jean Baubérot, Micheline Milot, et Philippe Portier, 54 (Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2017), 319-43.

¹⁶³ François Baroin. Pour une nouvelle laïcité. Paris, mai 2003. Rapport au Premier ministre. Club Initiative et Dialogue.

¹⁶⁴ Conseil d'Etat, 4 / 1 SSR, du 2 novembre 1992, 130394, publié au recueil Lebon.

¹⁶⁵ Sophie Théron. La substitution de la loi à la jurisprudence administrative : la jurisprudence codifiée ou remise en cause par la loi. *Revue française de droit administratif*, 2004, 02, pp.230.

¹⁶⁶ Conseil d'Etat. « Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral », 30 mars 2010.

Selon Jean-Michel Ducomte, « le souci du juge de donner à l'exercice de la liberté l'extension qu'elle mérite [devenant] suspect [...] la loi devient instance d'appel de la jurisprudence »¹⁶⁷.

Cependant, comme le rappelle Olivia Bui-Xuan, il n'y a pas de conflictualité dans la relation du juge et du législateur. « L'attitude du législateur, en s'inspirant d'une jurisprudence pour intervenir, aboutit à une sorte d'expérimentation du préalable (...) en fonction des résultats, le législateur consacre ou infirme la position du juge (...) il intervient pour la « figer » ou la remettre en cause »¹⁶⁸.

L'office du juge s'accomplit bien souvent dans le silence de la loi. Suite à l'affaire du foulard de Creil, la jurisprudence du Conseil d'Etat est volontiers qualifiée de libérale, peu en phase avec les situations rencontrées sur le terrain par les directeurs d'établissement scolaire. C'est oublier le caractère lui aussi libéral des deux lois existantes que le juge est alors tenu d'appliquer, la loi du 9 décembre 1905 et la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation. Pendant quinze ans, le silence du législateur constitue une manière de mettre en œuvre une « expérimentation du préalable »¹⁶⁹. L'élaboration d'un code juridique ou la « codification » au sein d'une loi, d'une disposition prenant le contre-pied d'une jurisprudence, loin d'être le camouflet du législateur au juge, se place dans une logique d'interaction et de dialogue.

Il n'y a d'ailleurs pas d'hostilité sur la question de la laïcité entre les pouvoirs publics et le juge. La commission Machelon recommande une codification des décisions de justice dans la mesure où la plupart des textes sur la laïcité doivent désormais être lus « à la lumière de leur éclairage jurisprudentiel »¹⁷⁰. Le Pacte républicain de l'UMP de 2011 souhaite quant à lui « consacrer la valeur normative des solutions en l'état jurisprudentielles »¹⁷¹.

Les lois ont en outre fréquemment « codifié » certaines jurisprudences ou avis du Conseil d'Etat. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations, qui dispose que « le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité », se place dans le prolongement de l'avis contentieux Mlle Marteaux du 3 mai 2000¹⁷².

¹⁶⁷ Jean-Michel Ducomte, « Chapitre 17. Entre respect des libertés publiques et garantie de l'ordre public : l'évolution de la normativité en matière de laïcité », in *Laïcité, laïcités : Reconfigurations et nouveaux défis (Afrique, Amériques, Europe, Japon, Pays arabes)*, éd. par Jean Baubérot, Micheline Milot, et Philippe Portier, 54 (Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2017), 319-43.

¹⁶⁸ Olivia Bui-Xuan. Les ambiguïtés de l'étude du Conseil d'Etat relative à la neutralité religieuse dans les services publics. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2014, 05, pp.249

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Jean-Pierre Machelon, « Les relations des cultes avec les pouvoirs publics », 20 septembre 2006,

¹⁷¹ UMP. « Pacte républicain : laïcité pour mieux vivre ensemble », avril 2011.

<https://www.lefigaro.fr/assets/pdf/laicite-0504-ump.pdf>

¹⁷² Conseil d'Etat, Avis 4 / 6 SSR, du 3 mai 2000, 217017, publié au recueil Lebon

De même, le principe de neutralité des organismes privés participant à l'exercice du service public, consacré par la loi du 24 août 2021, est dégagé par le Conseil d'Etat¹⁷³ en 1964 au sujet des caisses d'allocations familiales ainsi que par la Cour de cassation dans la décision du 25 juin 2014¹⁷⁴ clôturant l'affaire Baby Loup.

d) La question des circulaires

Le corpus juridique de la laïcité fait une part importante au « droit souple », notamment aux circulaires.

Dans le cadre de la mise en œuvre du principe de laïcité, des circulaires sont prises afin de répondre à des situations spécifiques¹⁷⁵ avec des effets notables sur les administrés¹⁷⁶ : la circulaire Chatel du 27 mars 2012¹⁷⁷ prohibe le port de signes religieux pour les parents accompagnant les sorties scolaires.

Les circulaires penchent parfois dans le sens d'une plus grande souplesse. La circulaire Alliot-Marie de février 2008 invite les maires à développer les carrés confessionnels¹⁷⁸.

Le pacte républicain de l'UMP de 2011 recommande la codification des circulaires en raison de « leur caractère normateur ». La jurisprudence Duvignères¹⁷⁹ autorise en effet depuis 2002 le recours pour excès de pouvoir à l'encontre des circulaires impératives à caractère général. Le contentieux des circulaires rejoint donc le contentieux des actes réglementaires. Il s'ensuit que certaines circulaires peuvent être codifiées sous la forme règlements – ou de lois.

Le doyen Louis Favoreu, en 2003, plaide pour une loi sur les signes religieux à l'école. A propos des circulaires Jospin de 1989 et Bayrou de 1994, il rappelle que ces actes « se situent au bas de la hiérarchie des normes [et] ne peuvent avoir pour objet que de rappeler aux autorités [...] ce qu'est le droit applicable »¹⁸⁰. Il semble en effet étrange que les libertés religieuses soient réglées par des actes de droit souple. Le raisonnement de Louis Favoreu est transposable à l'hypothèse d'une codification de la laïcité.

¹⁷³ Conseil d'Etat, sect., 31 janv. 1964, CAF de l'arrondissement de Lyon

¹⁷⁴ Cour de cassation, Assemblée plénière, 25 juin 2014, 13-28.369, Publié au bulletin

¹⁷⁵ Jean-Michel Ducomte, Codifier la laïcité, Hommes & Libertés, juin 2012, N° 158, 52-54

¹⁷⁶ Conseil d'État, Section, 12 juin 2020, GISTI.

¹⁷⁷ Circulaire n° 2012-056 du 27-3-2012 - Orientations et instructions pour la préparation de la rentrée 2012

¹⁷⁸ Louis Dall'aglio, « Image à la une. La laïcité dans l'espace public, de la théorie à la pratique : les carrés confessionnels dans les cimetières municipaux », Document, Géoconfluences (École normale supérieure de Lyon, décembre 2022), ISSN : 2492-7775, <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/image-a-la-une/laicite-cimetieres-municipaux>.

¹⁷⁹ Conseil d'État, Section, 18 décembre 2002, Mme Duvignères

¹⁸⁰ Louis Favoreu, « Une loi ! Le respect de la Constitution l'exige, par Louis Favoreu », *Le Monde.fr*, 5 décembre 2003.

Aussi pourrait-on prévoir deux situations différentes, à partir, pour simplifier, de la dichotomie entre dispositions interprétatives et dispositions réglementaires des circulaires, dégagée par le Conseil d'Etat dans sa décision Notre-Dame du Kreisker de 1954¹⁸¹.

Pour les circulaires interprétatives, il pourrait être prévu qu'elles encadrent les dispositions de nature réglementaire et législative du code de laïcité, à la manière du recueil Guéant, ou qu'elles soient classées en annexe du code. Elles aideraient de la sorte l'interprétation des dispositions normatives.

Pour les circulaires réglementaires, leur codification rend nécessaire leur transposition sous forme de dispositions législatives ou réglementaires, afin qu'elles puissent s'intégrer harmonieusement à l'organisation du code.

3. La codification fait l'objet de nombreuses critiques auxquelles n'échapperait pas un code de laïcité

a) La codification fige le droit

Il est traditionnellement reproché au droit écrit sa rigidité par rapport à une jurisprudence plus souple, plus adaptable aux situations nouvelles¹⁸². L'opposition est reproduite entre codification, source de sclérose, et la non-codification, source de progrès¹⁸³.

La code de laïcité supposerait la codification de textes à forte dimension symbolique. Philippe Malaurie recommande sur ce point de ne pas « sacrifier de code quelconque »¹⁸⁴. Le risque étant qu'un code de laïcité dissuade le législateur, saisi « d'une crainte révérencieuse devant un droit intemporel »¹⁸⁵, d'y porter la main.

La laïcité est un concept nécessairement dynamique, qui doit s'adapter à des mutations sociologiques permanentes. La rigidité d'un code semble peu compatible avec ce qu'il est attendu de ce principe.

Cependant, cette critique doit être relativisée. En premier lieu, une matière juridique peut toujours faire l'objet d'une décodification, caractérisée par l'adoption de lois en-dehors du code concerné. La décodification a notamment concerné le code du commerce avant qu'une recodification ne soit entreprise en 2000¹⁸⁶. En second lieu, il est sans doute plus à craindre la

¹⁸¹ Conseil d'Etat, Assemblée, du 29 janvier 1954, 07134, publié au recueil Lebon

¹⁸² Céline Wiener, « Vers une codification de la procédure administrative », *Revue internationale de droit comparé* 28, n° 4 (1976) : 888-90.

¹⁸³ Pascale Gonod. Codification de la procédure administrative. L'Actualité juridique. Droit administratif, 2014, 07, pp.395.

¹⁸⁴ Philippe Malaurie. « Les enjeux de la codification », AJDA 1997 p.642

¹⁸⁵ Elisabeth Catta, « Les techniques de codification : de la cire au silicium... n° 9 1997, 20 septembre », *Les techniques de codification : de la cire au silicium... / par Elisabeth Catta. n° 9 1997, 20 septembre*, Actualité juridique. Droit administratif, 1997,

¹⁸⁶ Jean-Philippe Tricoit, « Fiche 35. La codification », in *Fiches de Culture juridique*, Fiches (Ellipses, 2019), 227-32.

mort par l'oubli de règles perdues dans le « fatras » juridique évoqué par Emile Poulat, qu'une mort par « pétrification »¹⁸⁷, toute théorique, dans la mesure où la codification accroît l'opérationnalité du droit. Enfin, sauf preuve du contraire, le législateur n'a jamais reproché à la codification des normes de lui avoir lié les mains dans la suite de ses travaux.

b) La codification est autoritaire

La critique d'une codification autoritaire découle directement de la distinction de Friedrich Hayek¹⁸⁸ entre *Common law* et droit continental. La *Common law* serait naturellement porteuse d'un idéal de liberté tandis que le droit codifié serait d'essence autoritaire¹⁸⁹. Le pouvoir normatif du juge le porterait à systématiquement se prononcer en faveur d'une plus grande liberté, tandis que les normes codifiées, par leur incapacité à s'adapter, produiraient des jugements iniques.

Sans doute la critique s'intéressant à l'aspect autoritaire de la conception même des codes est-elle plus pertinente. Par ce prisme, la codification s'apparente à un acte centralisateur et bureaucratique. Voulant simplifier le droit, elle le capture au profit d'une élite lettrée¹⁹⁰.

Toutefois, il ne serait pas bon pour l'accessibilité du droit que la codification soit opérée par des non-experts ou encore par plusieurs autorités à la fois. Il faudrait faire une croix sur l'ambition d'exhaustivité de la codification.

De plus, comme le souligne Michel Verpeaux, les méthodes de la codification ont fortement évolué depuis le début de XIXème siècle. Le premier consul a été remplacé par une instance collégiale, la CSC, et les parlementaires sont pleinement intégrés à la construction des codes¹⁹¹.

c) La codification perd l'histoire des textes

La suppression des tournures anciennes, des formulations propres à situer la loi dans son contexte nuirait à la compréhension du droit et à sa juste application. La codification serait une « mise en boîte »¹⁹² artificielle.

¹⁸⁷ Philippe Malaurie. « Les enjeux de la codification », AJDA 1997 p.642

¹⁸⁸ Friedrich August Hayek. Droit, législation et liberté : une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique : Le mirage de la justice sociale. Paris : Presses universitaires de France. 1981.

¹⁸⁹ Jean-Philippe Tricoit, « Fiche 35. La codification », in *Fiches de Culture juridique*, Fiches (Ellipses, 2019), 227-32.

¹⁹⁰ Philippe Malaurie. « Les enjeux de la codification », AJDA, 1997, p.642

¹⁹¹ Michel Verpeaux, « La codification devant le Conseil constitutionnel », AJDA 2004, p. 1849.

¹⁹² Pierre Albertini « La codification et le Parlement », AJDA, 1997, p. 662.

La loi de 1905, pour être correctement comprise, aurait donc besoin des éléments permettant de restituer le contexte de son adoption, ce qui dissuaderait le législateur d'accomplir une codification.

La critique rejoint les difficultés décrites *supra* d'une codification de la loi de 1905. Il est cependant assez peu probable que les autorités d'application de la loi ne sachent faire la différence entre les dispositions appartenant à une époque révolue et les dispositions utiles aux temps présents.

La critique ne doit pas être repoussée pour autant. Les codes procèdent d'un ensemble de textes extrêmement divers. La bonne compréhension de ces derniers, gagne à ce que soient conservés les indices de leur élaboration.

Des tables de concordance, permettant d'observer les anciennes références des articles d'un code, pourraient être annexées au code de laïcité.

d) L'inflation des codes après l'inflation des lois.

La présentation de la codification comme solution à l'inflation normative serait biaisée dans la mesure où les codes, eux aussi, connaissent un phénomène d'inflation¹⁹³. Ils sont aujourd'hui au nombre de soixante-quatorze. La codification serait donc parfaitement vaine, puisqu'elle reviendrait à remplacer un millier de lois par une centaine de codes¹⁹⁴.

Il n'est pas question ici de nier la prolifération normative : elle découle d'une complexification croissante de la société. Toutefois, un effort de désinflation normative qui serait parvenu à réunir un millier de lois dans une centaine de code, aurait déjà accompli un travail tout à fait honorable d'organisation du droit.

e) La codification ne peut être une œuvre parfaite

L'ambition totalisante de la codification doit être modérée, dans la mesure où, comme l'indique Portalis dans son Discours préliminaire sur le projet de code civil¹⁹⁵, il est impossible de « tout régler et de tout prévoir [...]. Un code quelque complet qu'il puisse paraître n'est pas plutôt achevé que mille questions inattendues viennent s'offrir au magistrat ».

¹⁹³ Jean-Philippe Tricoit, « Fiche 35. La codification », in *Fiches de Culture juridique*, Fiches (Ellipses, 2019), 227-32.

¹⁹⁴ Philippe Malaurie. « Les enjeux de la codification », AJDA 1997 p.642

¹⁹⁵ François Chénéde, « Discours préliminaire sur le projet de Code civil de Portalis », in *Les grands discours de la culture juridique*, grands discours (Daloz, 2017).

Le code de laïcité ne peut être une œuvre parfaite. Il est lui-même composé de lois et règlements imparfaits, bâtis sur des équilibres, politiques, économiques, sociaux amenés à se recomposer. « Comment s'opposer au cours des événements ou à la pente insensible des mœurs ? »¹⁹⁶.

En outre, la codification ne peut porter d'elle-même à une amélioration du droit. Comme le souligne l'ancien député et professeur de droit Pierre Albertini, « les codes sont le reflet du droit en vigueur [...]. La codification à droit constant ne peut garantir que la loi soit claire et simple »¹⁹⁷.

*

* *

La codification est une pratique laborieuse, qui suppose une véritable volonté politique et une administration capable de mener un travail de recension et de réorganisation des règles de droit sur période longue. Le peu de gain politique que le Parlement est susceptible d'en tirer – le législateur n'est-il pas censé faire les lois plutôt que de les compiler ? – condamne certains codes à ne jamais voir le jour, sinon avec un retard de plusieurs décennies.

La codification repose peut-être aussi sur une illusion : celle que le droit une fois mieux organisé serait aussitôt mieux appliqué ; qu'ordonnées et mises en perspective les règles seraient mieux connues du public. La codification à droit constant est avant tout une modification de forme. Dans leur nature même, les lois et règlements ne changent pas. Ils demeurent avec leurs imperfections.

La prétention de la codification à constituer une œuvre parfaite est contrebalancée par les nombreuses limites inhérentes à ce mode d'organisation du droit. Le code de laïcité y ajoute les obstacles propres à sa matière.

Surtout, le code de laïcité est au cœur de dichotomie qui oppose codification à droit constant et codification à droit changeant.

Si cette opposition cardinale n'a que peu été abordée plus haut, c'est que les acteurs politiques ne l'ont pas formulée explicitement. Rien n'indique qu'ils en aient eu connaissance. Rien n'indique non plus qu'ils n'en aient pas eu l'intuition. En tout état de cause, la codification à droit constant est, entre les années 1990 et 2000, la codification de droit commun. Le principe est énoncé avec la création de la CSC de 1989, confirmé par la circulaire du 30 mai 1996.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ Pierre Albertini « La codification et le Parlement », AJDA, 1997, p. 662.

Les propositions d'une codification de la laïcité émises par les acteurs publics se placent donc dans le cadre de « l'Etat modeste », Etat gestionnaire plutôt qu'Etat créateur de droit. Une codification à droit changeant, si elle comprend certains des avantages propres à la codification en général – organisation du droit, exhaustivité, simplification – n'en demeure pas moins une façon d'édicter des normes. L'on perd donc les bénéfices liés à la « désinflation normative ».

La codification cornélienne témoigne en outre d'une certaine contradiction : peut-on à la fois attendre d'un code qu'il rationalise les règles et qu'en même temps, il en crée de nouvelles ? La promulgation de nouvelles lois n'est-elle pas de nature à complexifier le droit existant ? La contradiction disparaît si l'on admet que la codification à droit changeant remplit une double mission, toutes deux au service d'une amélioration du droit : consolider le droit existant, le parfaire. Le norme nouvelle décuple ses forces une fois intégrée à la nouvelle architecture. Elle se place dans la logique, dans la cohérence du code ainsi édifié, qu'elle parachève en quelque sorte.

La codification cornélienne n'est pas pour autant napoléonienne. Elle ne prétend pas à une création prométhéenne du droit. Le droit changeant n'est parfois que mineur. Certains juristes estiment que la codification à droit constant n'est qu'une fiction¹⁹⁸, que toute codification, par sa part de reformulation, de réagencement des règles, constitue dans les faits une création de droit. Cela est vrai dans la mesure où l'on ne considère que la forme du droit, mais plus discutable en ce qui concerne le fond. Une fois la règle codifiée, sa portée a-t-elle changé ? Il suffit de répondre par la négative pour s'entendre sur l'existence des codifications raciniennes.

Il n'en demeure pas moins que la codification à droit changeant peut aisément avancer sous les masques de la codification à droit constant. Il suffit que les reformulations soient plus profondes, que le plan soit plus affirmé dans l'orientation qu'il donne à la matière juridique, pour que le droit en soit changé.

Il s'agit de la principale raison de l'échec de la codification de la laïcité : alors que la codification imposée est une codification à droit constant, les codifications proposées ont été cornéliennes dans les faits, sans jamais l'avouer toutefois. Au moment de prendre leur décision, Gouvernement et Parlement ont plus simplement préféré changé le droit, plutôt que de le changer en le codifiant.

*

*

*

¹⁹⁸Carolina Cerda-Guzman, « La codification à droit constant, un oxymore ? », in *Qu'en est-il de la simplification du droit ?*, éd. par Jacqueline Pousson-Petit et Frédérique Rueda, Travaux de l'IFR (Toulouse: Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2018), 67-79.

C. Entre codification à droit constant et codification à droit changeant, la frontière est floue

1. La codification à droit constant existe-t-elle ?

La codification à droit constant ne serait qu'une fiction. La codification se ferait systématiquement à droit changeant, à commencer par le titre du code.

Le titre du code oriente de manière décisive l'orientation de la matière codifiée. Les propositions de codification de la laïcité se sont chacune accompagnées de titres différents.

« Le code de la laïcité » rédigé par Jean-Michel Ducomte a un champ restreint par rapport à ce qu'il se propose de couvrir, à savoir tous les champs de la vie sociale où des impératifs religieux interfèrent avec la préservation d'autres droits et libertés. Il ne se limite donc pas aux simples règles de séparation de l'Eglise et de l'Etat.

« Le recueil Laïcité et liberté religieuse » de Claude Guéant est déjà plus sincère quant à son périmètre. En revanche l'expression « liberté religieuse » peut faire débat ; dans un Etat laïque, la première liberté est la liberté de conscience, celle de croire ou de ne pas croire, et non la liberté religieuse.

« Le code de l'administration des cultes » proposé par la commission Machelon porte aussi à confusion, dans la mesure où il suppose un contrôle des cultes par l'Etat; or en vertu de la loi de 1905, les cultes s'administrent librement.

« Le code de l'exercice public du culte », second titre proposé par la commission Machelon est tout aussi limité. L'Etat intervient pour restreindre ou interdire certaines pratiques religieuses, pourtant de l'ordre du privé. Il n'est certes pas question de prévenir une atteinte au principe de laïcité, sinon de contraindre une pratique religieuse contraire à la loi.

Comme l'énonce le juriste du XVII^{ème} siècle Jean Domat, de même qu'en architecture, le choix du plan révèle les conceptions de l'architecte, en droit, le choix du plan révèle le projet politique. Le plan d'un code cherche à répondre à un problème donné à un moment donné. Il traduit l'orientation que le législateur souhaite impulser à la matière.

Le choix du plan du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) de 2011, reflète le déplacement du « centre de gravité de la théorie domaniale [...] d'une logique de protection (centrée sur l'affectation publique) vers une démarche de valorisation (fondée sur le droit de propriété) »¹⁹⁹. Le domaine public se mue de la sorte en une masse économique, qu'il convient à l'Etat de gérer de la meilleure façon possible. Le plan du CG3P correspond en ce

¹⁹⁹ Philippe Yolka, « Naissance d'un code : la réforme du droit des propriétés publiques », JCP A. 2006, act. 452.

sens aux mutations de l'Etat gestionnaire, qui puise son inspiration dans le fonctionnement des entreprises.

Un code de la laïcité conçu en 1970 n'aurait donc pas le même plan qu'un code de laïcité conçu en 2023.

Dans la théorie de la codification à droit constant, la conception du plan du code constitue « le dernier espace de création et d'imagination »²⁰⁰. Pourtant, est-il bien juste d'arrêter cet espace de création et d'imagination à un rôle purement accessoire ? Quand le législateur détient le pouvoir, par le plan du code, de déterminer l'orientation générale d'une matière, c'est tout le droit qu'il peut changer en codifiant. La portée de la loi de 1905 n'est pas la même selon qu'elle occupe une place marginale dans le code ou qu'elle en occupe l'*incipit*.

Comme le souligne Elisabeth Catta, « le plan relève des lignes de force, des épaisseurs et des niveaux (...) Le plan d'un code suppose donc des choix, et par conséquent des sélections et des rejets »²⁰¹.

Le raisonnement jusqu'ici développé a sans doute sa part d'exagération. Le plan influence l'interprétation des normes, mais non leur essence même. Toutefois, l'influence existe bel et bien, invitant à relativiser la notion de codification à droit constant.

Le principe de la codification à droit constant est en outre assoupli par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juin 2003²⁰², contribuant à brouiller les distinctions. Les parlementaires auteurs de la saisine reprochent à la loi de déroger au principe de la codification à droit constant, la loi habilitant le gouvernement à « modifier, compléter et codifier diverses législations »²⁰³. Le Conseil constitutionnel estime en l'occurrence que la procédure de codification à droit constant peut connaître des assouplissements, le Gouvernement ne pouvant apporter en contrepartie des modifications de fond aux normes codifiées.

L'ambiguïté existante entre droit constant et droit et droit changeant est encore soulignée par la pratique de la codification de la jurisprudence, notamment mise en œuvre à l'occasion de la codification des procédures administratives non contentieuses. Celle-ci est sans doute abusivement placée sous la bannière du droit constant. Ce qui revient selon Yves Robineau à

²⁰⁰ Elisabeth Catta, « Les techniques de codification : de la cire au silicium... n° 9 1997, 20 septembre », *Les techniques de codification : de la cire au silicium... / par Elisabeth Catta. n° 9 1997, 20 septembre*, Actualité juridique. Droit administratif, 1997

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

²⁰³ Michel Verpeaux, « La codification devant le Conseil constitutionnel », *AJDA* 2004, p. 1849.

« consacrer une création du juge tout en dessaisissant ce dernier du pouvoir de la façonner ultérieurement »²⁰⁴, se place inévitablement sous le prisme d'une création normative²⁰⁵.

Il s'ensuit que la distinction entre codification à droit constant et codification à droit changeant est certainement trop artificielle pour traduire la réalité de la codification. La codification à droit constant est toujours marginalement cornélienne ; de même que la codification à droit changeant est essentiellement racinienne.

2. La laïcité est un concept trop politique pour que le législateur procède simplement à une codification à droit constant

L'intervention du Parlement en matière de codification demeure « formelle »²⁰⁶, celui-ci se contentant d'approuver un texte préparé par l'administration. La codification par ordonnance éloigne encore davantage le législateur de la construction des codes, puisqu'en vertu de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité par ordonnance à procéder à l'adoption de la partie législative des codes²⁰⁷. Le recours aux ordonnances témoignerait, selon Sophie Lamouroux, du peu de cas que fait le législateur de la codification²⁰⁸.

La procédure parlementaire serait pour certains peu appropriée à la codification. Charles Benoist, parlementaire et juriste sous la III^{ème} république, estime à ce titre « qu'une telle œuvre [...] n'est guère du ressort, ni [...] de la compétence du Parlement, agité par trop de passions, absorbé par trop de soucis, et nous ne dirons pas qu'il ait de quoi mieux employer son temps ; toutefois, il y a de quoi l'occuper autrement »²⁰⁹.

Cependant, bien que l'on puisse penser que la codification est dépourvue de tout enjeu politique, le législateur reste libre d'amender et de débattre des projets de code. La codification est susceptible de faire l'objet de dissensions politiques. Ce fut le cas du code du commerce, rejeté en 1994. En outre, rien n'empêche le législateur, au moment de la procédure d'adoption de la partie législative des codes, de proposer une loi²¹⁰.

²⁰⁴ Yves Robineau, « A propos des limites d'une codification à droit constant », AJDA, 1997, p. 655.

²⁰⁵ Michel Verpeaux, « La codification devant le Conseil constitutionnel », AJDA 2004, p. 1849.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

²⁰⁸ Sophie Lamouroux, « La codification ou la démocratisation du droit », *Revue française de droit constitutionnel* 48, n° 4 (2001): 801-24.

²⁰⁹ Charles Benoist cité dans Catherine de Salins, Bruno Chavanat, et Jérôme Michel, « Le code général de la fonction publique, enfin! », *AJDA L'Actualité Juridique Droit Administratif*, n° n°5 (14 février 2022): 287-93.

²¹⁰ Pierre Albertini « La codification et le Parlement », AJDA, 1997, p. 662.

A cet égard, il est fort peu probable que l'élaboration de la partie législative d'un code de la laïcité soit réalisée à droit constant.

En effet, la laïcité, davantage que d'autres domaines du droit, est un sujet à fort enjeu politique. Les débats nationaux liés aux « affaires » (affaire du foulard de Creil ; affaire Baby Loup ; affaire Samuel Paty), saisis par le législateur, ont chacun conduit à une modification du périmètre de la laïcité. Depuis les années 2000, les lois touchant aux libertés religieuses se sont multipliées. En toute hypothèse, l'adoption de la partie législative d'un code de la laïcité devrait inévitablement s'accompagner d'une proposition de loi nouvelle, quand le Gouvernement n'aura pas soumis lui-même son projet de loi.

On peut donc supposer que la codification à droit constant, demeurant une procédure « formelle » pour la plupart des matières juridiques, basculerait dans la codification cornélienne en abordant les textes relatifs à la laïcité.

3. Les propositions de codification de la laïcité sont de fait toujours apparues comme des codifications cornéliennes

Dans les faits, les propositions de codification de la laïcité ont toujours été des projets de codification cornélienne. Il existe donc une contradiction, entre le principe d'une codification à droit constant, promu par la CSC, et l'idée d'une codification de la laïcité telle qu'elle est présentée en 2003, 2011, 2016 et 2021, c'est-à-dire systématiquement accompagnée d'un projet de réforme du droit.

En 2003, le projet de code Baroin ne se distingue pas véritablement d'une campagne en faveur d'une interdiction du voile à l'école. Il est même présenté comme un « moyen de préparer l'opinion »²¹¹ avant l'élaboration d'une loi.

En 2010, le projet de code de la laïcité soumis par le HCI au premier ministre s'accompagne de l'extension du principe de neutralité aux collaborateurs occasionnels du service public ainsi que de l'interdiction des signes religieux en entreprise²¹².

Le Pacte républicain de l'UMP de 2011²¹³ appelle à rédiger un code « dans le sens strict du terme ». Si celui-ci doit classiquement « reprendre l'ensemble des normes (...) en vigueur sous une forme codifiée », il doit aussi « fixer de nouvelles règles, législatives ou règlementaires, permettant d'apporter des solutions à des questions qui n'ont pas encore été résolues par voie contentieuse ».

²¹¹ Clarisse Fabre et Nicolas Weill, « Le gouvernement penche pour une loi prohibant le foulard à l'école », *Le Monde*.fr, 17 juin 2003,

²¹² Stéphanie Le Bars, « A la veille du débat sur l'islam et la laïcité, tout ce que l'UMP aurait dû lire sur le sujet », *Le Monde*, 5 avril 2011.

²¹³ UMP. « Pacte républicain : laïcité pour mieux vivre ensemble ». Avril 2011. <https://www.lefigaro.fr/assets/pdf/laicite-0504-ump.pdf>

En 2011, le projet de code Guéant, destiné à clarifier les règles et pratiques en rassemblant lois, décrets, circulaires et jurisprudences existantes, entend imposer la neutralité aux usagers du service public et interdire les demandes médicales à connotation religieuse dans les hôpitaux²¹⁴.

En 2016, le « code de la laïcité et des cultes » de Jean-François Copé prévoit une extension de la neutralité des usagers à tous les lieux du service public, une réforme de la certification des imams, une interdiction des prêches en arabe et des prières de rue²¹⁵. Il créerait en outre un « délit d'islamisme » à l'attention des imams radicaux²¹⁶.

Le code de la laïcité proposé par Alain Juppé ajoute au droit existant un « délit d'entrave » à la laïcité dans les services publics²¹⁷.

Enfin, en 2020, le projet de code de la laïcité porté par les Républicains²¹⁸, s'accompagne d'une liste d'interdictions nouvelles : interdiction du voile pour les accompagnants scolaires ; interdiction du voile à l'université ; interdiction des listes électorales communautaristes ; renforcement des amendes pour port du voile intégral ; interdiction que celles-ci soient payées par un tiers etc.

Pourquoi cette contradiction ? Comment expliquer que les pouvoirs publics, qui ont toujours défendu des codifications à droit constant en 2003, 2011 ou 2016, les aient paradoxalement accommodées de diverses idées de réforme ?

Tout d'abord, en émettant l'idée d'une codification à droit constant, il ne s'agit pas tant pour acteurs publics de respecter la contrainte instaurée par le décret de 1989 et la circulaire du 30 mai 1996 – qu'un changement d'orientation du Gouvernement suffit à déjouer – que de la conscience de la sensibilité politique de la laïcité.

Une proposition de codification directement cornélienne signifierait la volonté d'une réforme globale de la laïcité, que le législateur n'a sans doute pas le désir de porter. Les acteurs publics se revêtent alors des habits de l'Etat gestionnaire d'autant plus facilement qu'ils sont prescrits

²¹⁴ Alain Auffray et Catherine Coroller, « Laïcité : Guéant s'emballe et l'UMP déballe ses projets », *Libération*, sect. Médias, consulté le 6 avril 2023.

²¹⁵ Marianne, « Jean-François Copé présente son “code de la laïcité et des cultes” », 17 mai 2016, sect. Politique.

²¹⁶ Garat, Jean-Baptiste, Waintraub, Judith, 2016. « Laïcité : les projets des candidats à la primaire de droite ». *Le Figaro.fr* dimanche 22 mai 2016.

²¹⁷ Alain Auffray, « Identité Juppé colle à Sarkozy, sauf sur l'islam. », *Libération*, sect. Société, consulté le 3 avril 2023.

²¹⁸ Convention Les Républicains « Autorité de l'Etat et cohésion nationale », 17 novembre 2020, <https://republicains.fr/actualites/2020/11/17/convention-autorite-de-letat-et-cohesion-nationale/>.

par la circulaire de 1996 et qu'ils correspondent à son souhait d'une réforme « à la marge » de la laïcité.

Les projets de réformes surajoutés aux diverses propositions de code, en contradiction avec le principe de codification à droit constant, marquent un balancement des responsables politiques, entre volonté de légiférer et volonté de consolider le droit existant.

Dès lors, le projet de codification racinienne peut coexister avec la proposition de réforme. Il suffit que les acteurs publics penchent davantage pour la préservation du droit existant pour défendre une codification à droit constant de la laïcité ; qu'ils penchent du côté de la promulgation d'une loi nouvelle, alors la codification passe au second plan. La contradiction survit tant qu'aucune décision n'a été prise. Le moment venu, l'une ou l'autre doit disparaître.

4. La question du code de la laïcité illustre le dilemme du législateur entre consolider le droit ou le modifier

Le code de la laïcité est la traduction du dilemme présent à l'esprit du législateur face à toute situation nouvelle : légiférer ou ne pas légiférer.

La codification de la laïcité consiste pour le législateur à ne pas voter de dispositions nouvelles tout en agissant en faveur de la rationalisation du droit. Il espère de la sorte que la codification suffise à régler les problèmes qui lui sont soumis.

C'est la position que choisit le législateur au début des années 2000. La laïcité n'en est pas tout à fait au tournant substantialiste qui la modifiera par la suite. La loi de 1905 se place encore dans une « logique d'affranchissement »²¹⁹. Ses deux premiers articles, succincts, imposent aux autorités de police, sous le contrôle du juge administratif, de conserver un équilibre entre liberté religieuse et maintien de l'ordre public. La concision de la loi est alors perçue comme une condition de l'exercice des libertés publiques. Comme le rappelle Sophie Théron, « le législateur préfère parfois s'abstenir de prendre des mesures et en laisser le soin au juge par crainte de susciter de trop vives réactions »²²⁰.

En 2003, lors des débats sur le port du voile à l'école, Jacques Chirac, soucieux de ne pas ouvrir « une boîte de Pandore »²²¹, s'engage à ce que ne soit pas modifiée la loi du 9 décembre 1905.

²¹⁹ Jean-Michel Ducomte, « Chapitre 17. Entre respect des libertés publiques et garantie de l'ordre public : l'évolution de la normativité en matière de laïcité », in *Laïcité, laïcités : Reconfigurations et nouveaux défis (Afrique, Amériques, Europe, Japon, Pays arabes)*, éd. par Jean Baubérot, Micheline Milot, et Philippe Portier, 54 (Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2017), 319-43.

²²⁰ Sophie Théron. La substitution de la loi à la jurisprudence administrative : la jurisprudence codifiée ou remise en cause par la loi. *Revue française de droit administratif*, 2004, 02, pp.230

²²¹ Béatrice Gurrey, « M. Chirac crée la « commission Stasi » pour redéfinir la laïcité », *Le Monde*, 2 juillet 2003.

François Baroin²²² et Alain Juppé²²³ assurent de leur côté que le code de la laïcité ne portera pas atteinte au régime de séparation de l’Eglise et de l’Etat, assurances réitérées lors du débat d’avril 2011 sur la laïcité au sein de l’UMP²²⁴.

La lettre des églises de France à Jacques Chirac le 9 décembre 2003, du même avis que les représentants musulmans et juifs sur ce point²²⁵ plaide pour « l’établissement d’un code de la laïcité qui rassemblerait et ferait connaître toutes les réglementations actuellement en cours », ajoutant que « ce n’est pas en légiférant qu’on résoudra les difficultés »²²⁶.

Le raisonnement est partagé au sommet de l’Etat. Pour Jean-Pierre Raffarin, la laïcité « devrait être suffisamment forte pour ne pas avoir besoin de la loi pour s’imposer »²²⁷.

La grande hésitation du Gouvernement à interdire le voile à l’école permet d’expliquer la longévité, sur deux décennies, du code de la laïcité.

Le déroulé des événements, avec des variables, s’agence comme suit : une situation litigieuse, « une affaire », perçue comme une atteinte à la laïcité est soumise aux pouvoirs publics. La question se pose alors de savoir si celle-ci procède d’une méconnaissance du droit, d’une mauvaise mise en œuvre des règles, ou d’un vide juridique.

Dans la première hypothèse, une codification à droit constant semble convenir. La proposition émerge dans un contexte propice à l’élaboration de codes. Sans doute aussi, la préoccupation des acteurs quant à la désorganisation des textes est-elle réelle. Le projet de code a pour lui l’avantage de respecter la lettre de la loi de 1905 ; de montrer que le Gouvernement ne reste pas inactif face à la situation. Mais ce dont il témoigne surtout, c’est de la grande réticence des pouvoirs publics à proposer une loi nouvelle.

Car l’on a bien conscience que le litige ne porte pas tant atteinte au principe laïcité qu’à une certaine idée de la cohésion nationale²²⁸. Il s’agit d’étendre le devoir de neutralité à d’autres

²²² « Voile islamique: “le législateur doit prendre ses responsabilités” (UMP) », *AFP Infos Françaises*, 28 avril 2003,

²²³ « Sarkozy et Juppé pour une loi contre “port ostentatoire” de signes religieux », *AFP Infos Françaises*, 28 novembre 2003,

²²⁴ Albert Zennou, « Copé : « En finir avec l’hystérie » autour du débat sur la laïcité », *Le Figaro* 20733, n° 20733 (31 mars 2011): 3.

²²⁵ Propos recueillis par Ph.B, « Musulmans et juifs sur la même longueur d’onde », *Le Parisien*, 9 décembre 2003, 10.

²²⁶ « Appel commun des Eglises chrétiennes contre une loi sur la laïcité », *Le Monde.fr*, 9 décembre 2003.

²²⁷ Raphaëlle Bacqué, « Le débat sur le port du foulard islamique à l’école divise la droite », *Le Monde*, 10 mai 2003.

²²⁸ Stéphanie Hennette Vauchez, « Les nouvelles frontières de la laïcité : la conquête de l’Ouest ? », *Revue du droit des religions*, n° 4 (31 octobre 2017): 19-32,

sphères que l'Etat, donc de se placer, d'une certaine manière, en contradiction avec l'esprit de la loi de 1905.

La seconde hypothèse tend alors à l'emporter sur la première. Le vide juridique est de plus en plus visible aux acteurs publics. Il apparaît qu'une réorganisation du droit existant ne permettra pas de le combler. Le code de la laïcité demeure dans la mesure où il constitue une solution de repli, qui ne rend pas trop inconfortable les attermolements des pouvoirs publics. Mais à mesure que le projet de loi se concrétise, la proposition de codification à droit constant devient subsidiaire. Elle ne survit pas à la contradiction exposée *supra*. Le projet de codification est donc abandonné, puisque ce qui devait survivre, depuis le début, était la réforme de la laïcité et non la consolidation de ses principes.

La trame ci-dessus exposée correspond aux débats de 2003-2004 sur le port du voile à l'école. Elle n'est pas exactement semblable en 2011, 2016 et 2020, bien que l'on puisse déceler certains de ses fils directeurs.

Le vote de la loi du 11 octobre 2010 n'est précédé d'aucune discussion sur le code de la laïcité. Cependant, la loi n'épuise pas les débats. En avril 2011, la convention UMP sur la laïcité donne lieu à un ensemble de propositions, parmi lesquelles le code de la laïcité occupe le premier rang. Certaines de ces propositions seront adoptées par la suite, comme la possibilité pour les entreprises de proscrire le port de signes religieux en 2016. Le code de la laïcité offre une porte de sortie à un débat mal engagé, l'UMP en tirant de surcroît l'image d'un parti raisonnable, attaché à la loi de 1905. Mais comme en 2003-2004, et pour les mêmes raisons, le code de la laïcité n'est pas concrétisé.

La campagne pour la primaire de la droite en 2016, la préparation du programme de la présidentielle de 2022, font le même usage du code de la laïcité. Quoique proposition subsidiaire, il est alors une référence bien ancrée au sein de la droite.

Selon un schéma qui se répète, certaines des idées de la primaire de la droite seront mises en œuvre, à l'exemple du délit d'entrave²²⁹ proposé conjointement avec un code de la laïcité par Alain Juppé en 2016, proche du délit de séparatisme prévu par la loi du 21 août 2021²³⁰. L'affaire se conclut pareillement : la codification de la laïcité est abandonnée puisque la réforme qui la sous-tend est finalement adoptée.

L'on comprend donc que la codification de la laïcité est avant tout une codification cornélienne de la laïcité. Le code de la laïcité est abandonné pour deux raisons : présenté comme une codification à droit constant, sa portée réformatrice le place en contradiction avec la méthodologie de la codification au sens de la CSC. Surtout, il constitue un objectif subsidiaire

²²⁹ Alain Auffray, « Identité Juppé colle à Sarkozy, sauf sur l'islam. », *Libération*, 23 juillet 2016, sect. Société.

²³⁰ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

au regard la réforme en gestation, ce qui explique, une fois la réforme adoptée, qu'il disparaisse de l'horizon des idées politiques.

*

*

*

Demeure une interrogation : n'est-il pas envisageable, tout de même, s'il est avéré que les textes relatifs à la laïcité sont éparpillés, peu clairs, mal connus, de procéder à une codification de la laïcité, une fois la réforme adoptée et à droit constant ?

Les échecs successifs du code de la laïcité ont jusqu'ici été abordés au prisme de la confrontation entre les acteurs politiques et la réalité d'une codification de la laïcité. Confrontation infructueuse, illustration du dilemme toujours présent à l'esprit du législateur : consolider ou créer le droit ? Entre 2000 et 2010, l'attrait du code est toutefois réel et s'il ne donne pas lieu à codification au sens de la CSC des textes relatifs à la laïcité, un recueil voit le jour en 2011 ainsi qu'un code privé en 2012. L'on peut donc affirmer que la codification de la laïcité est à cette époque, de l'ordre du souhaitable.

Dans cette dernière partie, l'on démontrera que le tournant substantialiste de la laïcité fait perdre de son intérêt à la codification. De fait, elle ne semble plus souhaitée par les acteurs publics. Les projets de compilation, de synthèse, des textes relatifs à la laïcité continuent à fleurir, mais dans une forme plus propre à répondre aux orientations actuelles du principe de laïcité.

*

*

*

VII. Le code, instrument de consolidation de droit, semble peu adapté face à une laïcité en constante évolution et qui perd peu à peu de sa substance juridique

A. La laïcité principe de liberté évolue vers une laïcité principe d'interdiction, ce qui plaiderait éventuellement pour l'élaboration d'un code

1. Les pouvoirs publics font face à une présence accrue de l'Islam en France nécessitant une adaptation du principe de laïcité

Au début du XX^{ème} siècle, le régime des cultes prend la forme « d'un cadre procédural permettant à chacun de cultiver sa croyance à son gré »²³¹. Les lois sont alors peu nombreuses, se limitant à un « normativité de principe »²³², à laquelle le juge donne les interprétations les plus favorables au libre-exercice des cultes²³³.

Dans les années 80, les pouvoirs publics font face à une réaffirmation des identités confessionnelles. Des jeunes générations de musulmans portent des revendications spécifiques²³⁴, qui transparaissent dans l'espace public. « Le schéma de la catholaïcité »²³⁵ est rompu. Le législateur est amené à adapter le principe de laïcité aux changements sociétaux qui travaillent la France. Le régime de financement des cultes, particulièrement inégalitaire, le port du voile dans les services publics et dans les entreprises, le menu des cantines scolaires font l'objet de réflexions nouvelles.

En 2005, « compte tenu de la diversification des cultes (...) du développement depuis cent ans de l'islam, de l'orthodoxie et des cultes évangéliques en France » la Fédération protestante de France appelle à l'adoption d'un code de laïcité²³⁶.

2. Depuis les années 2000, le corpus juridique de la laïcité se complète dans le sens d'une multiplication des règles, ce qui plaiderait éventuellement pour la rédaction d'un code

Depuis les années 2000 et la loi du 15 mars 2004²³⁷, la laïcité, principe de liberté devient peu à peu principe d'interdiction. La règle de neutralité s'étend en dehors des sphères étatiques. Les prescriptions autrefois applicables aux seuls fonctionnaires concernent désormais les personnes

²³¹ Philippe Portier, « Le tournant substantialiste de la laïcité française », *Horizontes Antropológicos*, n° 52 (30 septembre 2018): 21-40.

²³² Jean-Michel Ducomte, « Chapitre 17. Entre respect des libertés publiques et garantie de l'ordre public : l'évolution de la normativité en matière de laïcité », in *Laïcité, laïcités : Reconfigurations et nouveaux défis (Afrique, Amériques, Europe, Japon, Pays arabes)*, éd. par Jean Baubérot, Micheline Milot, et Philippe Portier, 54 (Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2017), 319-43.

²³³ Alexandre Lallet et Edouard Geffray. Le Conseil d'Etat, gardien du temple : bref retour sur 25 ans de laïcité – AJDA 2014. 104

²³⁴ Philippe Portier, « La politique du voile en France : droits et valeurs dans la fabrique de la laïcité », *Revue du droit des religions*, n° 2 (8 novembre 2016): 61-81,

²³⁵ Michel Miaille. La laïcité: Solutions d'hier, problèmes d'aujourd'hui. Dalloz, Paris, 2020.

²³⁶ Laurence Chabert. Les protestants dénoncent des menaces sur la liberté de culte en France. AFP Infos Françaises Général, jeudi 10 février 2005

²³⁷ Jean-Michel Ducomte. Chapitre 17. Entre respect des libertés publiques et garantie de l'ordre public : l'évolution de la normativité en matière de laïcité In : *Laïcité, laïcités : Reconfigurations et nouveaux défis (Afrique, Amériques, Europe, Japon, Pays arabes)* [en ligne]. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2015.

privées. Pour reprendre les mots de Philippe Raynaud « les territoires de l'interdit se sont étendus au-delà de l'Etat et de la sphère administrative »²³⁸.

La loi de 2010 prohibe le port du voile intégral dans « l'espace public » qui n'est plus défini comme le lieu des services publics ou des institutions, mais comme un espace commun, la rue. La loi du 8 août 2016 permet aux entreprises d'imposer en leur sein « le principe de neutralité et de restreindre la manifestation des convictions de leurs salariés » (code du travail, art. L. 1321-2-1).

La loi du 24 août 2021 comporte « une quarantaine d'obligations et d'interdictions inédites ou « confortées » et aucun droit nouveau »²³⁹. Elle prévoit que « lorsque la loi ou le règlement confie l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu (...) de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public »²⁴⁰. La loi acte en outre la création de nouveaux délits : un délit de séparatisme à l'article 433-3-1 du code pénal ; un délit d'ouverture d'un établissement d'enseignement privé malgré interdiction ; un délit de non-respect par une association culturelle de l'obligation de déclaration de fonds venant de l'étranger etc.

La loi de 2021, selon Julie Alix, « poursuit la propension du législateur à incriminer des comportements faiblement lésionnaires pour prévenir un risque plutôt que pour réprimer un passage à l'acte »²⁴¹ passant d'une logique de police administrative à une logique de police judiciaire.

En résumé, la multiplication des lois depuis les années 2000 fait ressurgir « le primat de l'Etat l'égal »²⁴² en France, se substituant à la jurisprudence libérale du juge (quand celle-ci n'a pas déjà accompagné le tournant de 2004).

Le renouvellement du droit depuis les années 2000 pourrait plaider pour sa codification. Le 10 janvier 2020, la circulaire du Garde des sceaux relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme²⁴³ répertorie dans un « tableau des infractions » l'ensemble des infractions résultant de la loi du 9 décembre 1905, ainsi que les infractions du code pénal en lien avec le fait religieux, comme la discrimination fondée sur la religion (articles 225-1 et 225-2 du code pénal) ou la violation de sépultures (article 225-17 du code pénal).

²³⁸ Philippe Raynaud, « 7. L'islam, la République et la laïcité », in *La laïcité, L'esprit de la cité* (Paris: Gallimard, 2019), p.30

²³⁹ Bernard Gorce, « Séparatisme : « la laïcité devient un instrument de contrôle des croyances » », *La Croix*, 25 janvier 2021.

²⁴⁰ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

²⁴¹ Julie Alix, « La répression convoquée au soutien des principes de la République », *Revue du droit des religions*, n° 13 (17 mai 2022): 131-51.

²⁴² Philippe Portier, « La politique du voile en France : droits et valeurs dans la fabrique de la laïcité », *Revue du droit des religions*, n° 2 (8 novembre 2016): 61-81,

²⁴³ Circulaire du 10 janvier 2020 relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme

La circulaire procède de la sorte à une codification des interdits, dans un objectif de mise en œuvre du droit par les diverses autorités. La codification n'est cependant que partielle dans la mesure où seules les infractions sont « codifiées ».

La circulaire est intéressante à deux égards : premièrement, elle extrait du corpus juridique relatif à la laïcité les seuls éléments propres à interdire. Deuxièmement, *via* cet échantillonnage, elle démontre que les pouvoirs publics cherchent moins à consolider le droit ancien qu'à créer un régime nouveau de laïcité, dans lequel l'interdiction serait le principe, la liberté l'exception.

Il semble à ce titre que le législateur cherche moins à fortifier le droit existant qu'à créer des règles nouvelles.

B. La codification semble ne plus correspondre à ce que les pouvoirs publics attendent du principe de laïcité

1. Les pouvoirs publics cherchent moins à consolider les principes existants qu'à créer des règles nouvelles

La création d'un code de laïcité supposerait une volonté du législateur de mettre à jour les textes du XIX^{ème} et XX^{ème} siècle.

Or, les pouvoirs publics se sont montrés moins enclins à renforcer la laïcité en tant que principe de liberté, qu'à répondre à des circonstances nouvelles, parfois sans méthode. Depuis 2003, le processus se répète : « un événement particulier symptomatique d'une réalité plus large (...) l'appel à commission d'étude, le recours à une loi et enfin, l'oubli (...) afin de n'avoir pas à prendre la mesure de l'efficacité de la mesure législative »²⁴⁴. Comment, dès lors, entreprendre la rédaction d'un code quand chaque nouvelle loi, « instrument d'exorcisme »²⁴⁵, est une loi de circonstance, désirant moins consolider l'édifice d'ensemble qu'en consommer les ruptures ?

Par ailleurs, le droit de la laïcité connaît des évolutions importantes, qui font douter de la volonté du législateur à consolider les principes de 1905, et partant, de la probabilité d'une codification. La laïcité accomplit depuis 2004 un tournant substantialiste²⁴⁶. De « système de préservation des libertés [elle] se transmue, en système d'unification des conduites »²⁴⁷. Les pouvoirs publics

²⁴⁴ Jean-Michel Ducomte, « Chapitre 17. Entre respect des libertés publiques et garantie de l'ordre public : l'évolution de la normativité en matière de laïcité », in *Laïcité, laïcités : Reconfigurations et nouveaux défis (Afrique, Amériques, Europe, Japon, Pays arabes)*, éd. par Jean Baubérot, Micheline Milot, et Philippe Portier, 54 (Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2017), 319-43.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Philippe Portier, « Le tournant substantialiste de la laïcité française », *Horizontes Antropológicos*, n° 52 (30 septembre 2018): 21-40.

²⁴⁷ *Ibid.*

adoptent une « conception moniste de la société »²⁴⁸ où le vivre-ensemble et la cohésion nationale deviennent les objectifs principaux du politique.

Les lois de 2004, 2010, 2016 et 2021 contribuent chacune à la substantialisation du principe de laïcité. Pour Jean-Michel Ducomte « nous voici confrontés à un fétichisme de la loi (...) à la façon ces censeurs (...) qui instrumentalisent la loi au service d'une vision fantasmée et racornie de l'identité nationale à quoi ils réduisent leur vision de l'universalisme républicain »²⁴⁹. En dehors de tout aspect trop critique, il faut convenir que ces lois, qui constituent une part significative du corpus des textes relatifs à la laïcité, sont en rupture avec la laïcité libérale du début du XX^{ème} siècle.

Le droit de la laïcité est donc davantage pensé dans son changement, son adaptation aux circonstances nouvelles, que dans sa consolidation.

Par ailleurs, sa stabilité n'est pas suffisamment établie afin que le législateur puisse songer de nouveau à sa codification. Chaque nouvelle loi étant en effet perçue, comme une loi « d'avant-garde »²⁵⁰, un nouvel horizon pour « la conquête de l'Ouest »²⁵¹ du principe de laïcité.

2. Les chartes administratives renforcent l'accessibilité du droit et présentent une synthèse des interdits, offrant une solution de substitution au code de la laïcité

Les pouvoirs publics ne renoncent pas pour autant à certaines formes de compilation et d'organisation des textes relatifs à la laïcité. Les « chartes » remplacent les codes.

En 2003, la commission Stasi préconise la rédaction d'une charte, solution suggérée par François Hollande, premier secrétaire du Parti socialiste (PS) lors de son audition. En avril 2007, une « charte de la laïcité dans les services publics », élaborée par le HCI, est transmise par circulaire²⁵² aux administrations. Lors de la campagne présidentielle de 2007, dans le contexte de l'adoption de la charte de l'environnement en 2005, Ségolène Royal propose d'intégrer à la Constitution une « charte de la laïcité »²⁵³.

Le développement des chartes témoigne d'une approche pragmatique à la fois de la codification, mais aussi de la laïcité. Les pouvoirs publics sont davantage intéressés par la

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Jean-Michel Ducomte, « Chapitre 17. Entre respect des libertés publiques et garantie de l'ordre public : l'évolution de la normativité en matière de laïcité » *Ibid.*

²⁵⁰ Vincent Villette, « Laïcité et fonction publique : la menace fantôme ? », AJDA 2017. 1395.

²⁵¹ Stéphanie Hennette Vauchez, « Les nouvelles frontières de la laïcité : la conquête de l'Ouest ? », *Revue du droit des religions*, n° 4 (31 octobre 2017): 19-32,

²⁵² Circulaire n° 5209/SG du 13 avril 2007 relative à la charte de laïcité dans les services publics

²⁵³ « Les cent propositions du “pacte présidentiel” de Ségolène Royal », *Le Monde.fr*, 11 février 2007.

« codification » au sein de chartes administratives de certaines règles relatives à la laïcité plutôt que de l'ensemble des règles, essentiellement pour deux raisons. Le public destinataire est concerné par certaines règles et non l'ensemble des règles. Les dispositions relatives aux aumôneries sont utiles aux lycéens en internat, moins le régime de financement des associations culturelles. La seconde raison est en lien avec les évolutions de la laïcité décrites *supra* : les chartes reflètent la multiplication des interdictions.

Les chartes administratives sont des documents élaborés par les personnes publiques ou privées, dans le cadre d'une mission de service public. Elles consistent à « régir les rapports entre les acteurs qui participent à une mission de service public ou qui en bénéficient »²⁵⁴. Les chartes administratives sont des actes de droit souple, c'est-à-dire qu'elles n'imposent pas d'obligations aux destinataires. Le respect des règles dépend de l'adhésion du public à la charte. Elles demeurent contraignantes, dans la mesure où, pour certaines d'entre elles, elles se contentent de reformuler des règles de droit dur susceptibles d'emporter des sanctions administratives ou pénales.

La charte est généralement perçue comme une concession des pouvoirs publics à une méthode administrative moins autoritaire, reposant sur l'incitation et non sur la contrainte. Les raisons qui suggèrent aux acteurs publics la rédaction d'un code, sont identiques à celles qui leur suggèrent la rédaction d'une charte²⁵⁵. La crainte « d'ouvrir une boîte de pandore »²⁵⁶, de stigmatiser une partie de la population, la préférence pour la réaffirmation du droit plutôt que sa modification etc.

Cependant, à rebours de la vision commune des chartes administratives, en tant que synthèse des interdictions, elles présentent dans les faits l'aspect d'une normativité plus contraignante. L'administration loin de faire preuve de plus de souplesse, s'assure au contraire du respect d'une neutralité étendue.

La mise en œuvre de la loi du 24 août 2021 est à cet égard évocatrice. Elle s'accompagne d'une nouvelle charte de la laïcité dans les services publics²⁵⁷ remplaçant la charte de 2007. Si la charte rappelle à titre liminaire les principes de la liberté, elle synthétise ensuite les interdictions opposables aux agents et aux usagers.

En outre, les chartes sont l'instrument privilégié d'une diffusion du principe de neutralité au sein des différents secteurs de la vie sociale, y compris au sein du secteur privé. La régie

²⁵⁴ Jean de Saint Sernin. Les chartes administratives : Aporie du droit souple ?. RDP - RD publ. - Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2021, 4, pp.907-931

²⁵⁵ Cécilia Gabizon, « Lent cheminement vers l'interdiction du voile », *Le Figaro* 18389, n° 18389 (22 septembre 2003): 10.

²⁵⁶ Béatrice Gurrey, « M. Chirac crée la « commission Stasi » pour redéfinir la laïcité », *Le Monde*, 2 juillet 2003.

²⁵⁷ « Charte de la laïcité dans les services publics », <https://www.gouvernement.fr/la-nouvelle-charte-de-la-laicite-dans-les-services-publics>.

autonome des transports parisiens (RATP) a par exemple adopté une charte de la laïcité en 2019²⁵⁸.

La charte réussit donc là où le code a échoué. Tout en présentant les avantages d'une meilleure accessibilité du droit, la charte rassemble les dispositions utiles à une situation donnée, sans entraîner pour autant de réorganisation d'ampleur – et laborieuse – du corpus juridique. Elle permet une synthèse des interdits, en phase avec le tournant substantialiste de la laïcité, plus contraignante vis-à-vis des libertés religieuses. Enfin, la charte administrative, du fait de sa souplesse, est mieux à même de prendre en compte un droit fréquemment modifié, et le cas échéant, de lui imprimer une orientation particulière en fonction des circonstances auxquelles font face les acteurs publics et privés.

3. Le code de la laïcité perd de son intérêt à mesure que la laïcité perd de sa substance juridique

Il semble finalement que la laïcité échappe à la codification en ce qu'elle perd de sa substance juridique.

D'une part la laïcité se substantialise. Elle est mise au service d'un projet de cohésion nationale, témoignant d'une « axiologisation forte de notions floues »²⁵⁹. Il est moins demandé aux individus de respecter des règles de droits – bien que ces derniers soient davantage concernés par le principe de neutralité – que certaines valeurs culturelles²⁶⁰.

Par ailleurs, les motifs sur lesquels se fondent les nouveaux impératifs liés à la laïcité sont parfois contestables juridiquement.

Dans sa décision du 7 octobre 2010²⁶¹, le Conseil constitutionnel admet la constitutionnalité de l'interdiction du port du voile intégral dans l'espace public sur le fondement des « exigences minimales de la vie en société », loin de la définition libérale donnée par Maurice Hauriou d'un ordre public externe et matériel²⁶². S'il est admis que les autorités puissent prévenir les atteintes à la salubrité ou à la tranquillité publiques, en revanche, l'on peut raisonnablement s'interroger sur l'importante marge d'appréciation laissée à la police pour apprécier les atteintes aux exigences minimales de la vie en société.

²⁵⁸ Victor Dholland, « Rapport sur la radicalisation : à la RATP, la charte de la laïcité limite le communautarisme », consulté le 11 avril 2023, <https://www.europe1.fr/societe/rapport-sur-la-radicalisation-a-la-ratp-la-charte-de-la-laicite-limite-le-communautarisme-3906642>.

²⁵⁹ Stéphanie Hennette Vauchez, « Les nouvelles frontières de la laïcité : la conquête de l'Ouest ? », *Revue du droit des religions*, n° 4 (31 octobre 2017): 19-32.

²⁶⁰ Philippe Portier, « Loi séparatisme : le tournant illibéral de la laïcité française », *Le Grand Continent*, 21 février 2021.

²⁶¹ Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010 - Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public

²⁶² Philippe Portier, « La politique du voile en France : droits et valeurs dans la fabrique de la laïcité », *Revue du droit des religions*, n° 2 (8 novembre 2016): 61-81,

Dans une décision Mme Mabchour du 27 juin 2008²⁶³, saisi d'une affaire portant sur l'épouse d'un ressortissant français se réclamant du courant salafiste, le Conseil d'Etat a relevé que la requérante avait « adopté une pratique radicale de sa religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française » ; il a admis sur ce fondement que lui soit refusée la nationalité française²⁶⁴.

Enfin, les chartes, en ce qu'elles supposent l'adhésion des destinataires, impliquent nécessairement une adhésion à certaines valeurs²⁶⁵. Il s'agit dès lors pour le public, autant de se conformer à des règles de droit, que de participer au bon fonctionnement de la « vie en société », lequel échappe pour l'essentiel aux formulations écrites et donc à la codification.

²⁶³ Conseil d'État, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 27/06/2008, n° 286798

²⁶⁴ Stéphanie Hennette Vauchez, « Les nouvelles frontières de la laïcité : la conquête de l'Ouest ? », *Revue du droit des religions*, n° 4 (31 octobre 2017): 19-32.

²⁶⁵ Jean de Saint Sernin. Les chartes administratives : Aporie du droit souple ?. RDP - RD publ. - *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2021, 4, pp.907-931

VIII. Recommandations

Considérant l'analyse *supra*, il ne semble pas opportun d'élaborer un code de la laïcité au sens de la CSC.

La structuration juridique de la laïcité doit cependant veiller à remplir les objectifs d'accessibilité et d'exhaustivité propres à la codification.

La proposition de Ségolène Royal de constituer une charte de la laïcité en *incipit* de la Constitution à la manière de la Charte de l'environnement, est peu souhaitable. La laïcité est certes un principe constitutionnel structurant, rien ne justifie un traitement de faveur par rapport aux autres principes constitutionnels.

Constituer un « décalogue » listant les principales implications du principe de laïcité en *incipit* des codes qui lui sont liés, à la manière du décalogue du code de la justice administrative²⁶⁶ rencontre des problèmes identiques. Le code de l'éducation, le CRPA ou le code général de la fonction publique réunissent des principes de dignité égale à celle du principe de laïcité, ne justifiant pas que soit accordée à ce principe une place particulière.

Trois recommandations me semblent pouvoir être faites afin de renforcer la mise en œuvre du principe de laïcité :

- 1) Harmoniser les différentes chartes administratives, en un modèle unique, adapté à la marge si besoin selon le public concerné. Il s'agit, en même temps que de prévenir la dispersion des chartes administratives, d'assurer une certaine unité du principe de laïcité à travers un document commun à toutes les administrations et aux entreprises chargées d'une mission de service public ;
- 2) La nouvelle charte devra pouvoir renvoyer, notamment par un système d'hyperlien, à l'ensemble des normes dans leur formulation d'origine, relatives à la laïcité et aux libertés religieuses en général, conciliant de la sorte accessibilité et exhaustivité du droit ;
- 3) Afin de faciliter le travail du législateur et de répondre aux attentes d'une partie du public, procéder à l'élaboration d'un recueil sur le modèle du recueil « laïcité et libertés religieuses » de 2011, complété des dernières dispositions législatives et réglementaires en date. Le rendre public et en libre accès sur internet.

²⁶⁶ Bertrand Dacosta et Sophie Roussel, L'écriture du Code, AJDA 2019 p.380.

IX. Bibliographie

Articles de presse

Auffray, Alain. « Identité Juppé colle à Sarkozy, sauf sur l'islam. » *Libération*, 23 août 2016, sect. Société.

Auffray, Alain, et Catherine Coroller. « Laïcité : Guéant s'emballe et l'UMP déballe ses projets ». *Libération*, 5 avril 2011, sect. Médias.

Bacqué, Raphaëlle. « Le débat sur le port du foulard islamique à l'école divise la droite ». *Le Monde*, 10 mai 2003.

Bacqué, Raphaëlle. « Palinodies, contradictions et interrogations au sein de la droite ». *Le Monde.fr*, 1 juillet 2003.

Barré, Nicolas. « Les pièges du débat sur la laïcité ». *Les Echos* 20905, n° 20905 5 avril 2011

Barrot, Jacques. « La laïcité à l'épreuve du voile. LIBRE OPINION. Au fil des auditions de la commission Stasi, les partisans d'une loi à propos du voile ont gagné du terrain. Mais le législateur devra se montrer circonspect. Jacques Barrot, Président du groupe UMP à l'Assemblée nationale. » *La Croix*, 13 novembre 2003.

Bars, Stéphanie Le. « A la veille du débat sur l'islam et la laïcité, tout ce que l'UMP aurait dû lire sur le sujet ». *Le Monde*, 5 avril 2011, 14.

Bars, Stéphanie Le. « Le débat sur la laïcité, ou quand la majorité perd sa boussole ». *Le Monde.fr*, 29 mars 2011.

Barzegar, Karine G. Le foulard: le casse-tête musulman de la République française. La Presse Canadienne International, mercredi 30 avril 2003

Beaumont, Olivier. « Laïcité : le débat divise ». *Aujourd'hui en France*, 5 avril 2011.

Bègles, Dominique. « La cohésion nationale dans le collimateur ». *l'Humanité*, 5 avril 2011.

Bertrand, Olivier. « Un foulard déclenche une grève dans un lycée de Lyon ». *Libération*, 13 mars 2003, sect. Société.

Besmond de Senneville, Loup. « ENTRETIEN Émile Poulat, historien Le code de la laïcité représente un gros travail mais il est insatisfaisant ». *La Croix* 39113, n° 39113, 2 novembre 2011.

Boissieu, Laurent de. « L'UMP veut donner une « vision positive de la laïcité » ». *La Croix*, n° 38938, 5 avril 2011.

Chabert, Laurence. Les protestants dénoncent des menaces sur la liberté de culte en France. AFP Infos Françaises Général, jeudi 10 février 2005.

Chapuis, Max. « « En parlant, on dédramatise les choses » ». *Le Progrès (Lyon)*, 5 avril 2011.

Conan, Eric, et Besma Lahouri. « La laïcité face à l'islam ». *L'Express*, 17 septembre 2003.

Crépel, Sébastien. « « Une instrumentalisation évidente du thème de la laïcité » ». *l'Humanité*, 5 avril 2011.

Daumin. « UMP Copé et la laïcité en vingt-six points ». *Centre Presse (Vienne)*, 5 avril 2011, 37.

Delaporte, Ixchel. « Le lundi 28 mars, cette ville de Seine-Saint-Denis inaugurerait sa mosquée. » *l'Humanité*, 5 avril 2011.

Derrien, Caroline. « Laïcité : l'UMP avance des préconisations prudentes ». *Les Echos* 20905, n° 20905 (5 avril 2011): 4.

Dholland, Victor. « Rapport sur la radicalisation : à la RATP, la charte de la laïcité limite le communautarisme ». Consulté le 11 avril 2023.

<https://www.europe1.fr/societe/rapport-sur-la-radicalisation-a-la-ratp-la-charte-de-la-laicite-limite-le-communautarisme-3906642>.

Dholland, Victor. « Rapport sur la radicalisation : “On parle du principe de précaution pour la canicule, c'est la même chose” ». *Europe 1*, 26 juin 2019.

<https://www.europe1.fr/societe/rapport-sur-la-radicalisation-a-la-ratp-la-charte-de-la-laicite-limite-le-communautarisme-3906642>.

Dumay, Jean-Michel. « L'embarras des politiques ». *Le Monde*, 16 octobre 2003.

Fabre, Clarisse, et Nicolas Weill. « Le gouvernement penche pour une loi prohibant le foulard à l'école ». *Le Monde.fr*, 17 juin 2003.

Favoreu, Louis. « Une loi ! Le respect de la Constitution l'exige, par Louis Favoreu ». *Le Monde.fr*, 5 décembre 2003.

Fulda, Anne, et Cécilia Gabizon. « Laïcité : le gouvernement cherche sa voie ». *Le Figaro* 18261, n° 18261 (24 avril 2003): 7.

Gabizon, Cécilia. « Lent cheminement vers l'interdiction du voile ». *Le Figaro* 18389, n° 18389 (22 septembre 2003): 10.

Gabizon, Cécilia. « Claude Guéant prépare un Code de la laïcité ». *LEFIGARO*, 24 mars 2011, sect. Société.

Garat, Jean-Baptiste. « Laïcité: les projets des candidats à la primaire de droite ». *Le Figaro.fr*, 22 mai 2016. https://nouveau.europresse.com/Link/politique2T_1/news-20160522-LFF-20160522artfig00157.

Gorce, Bernard. « Laïcité : le gouvernement tient son deuxième comité interministériel », 9 décembre 2021.

Gorce, Bernard. « Séparatisme : « la laïcité devient un instrument de contrôle des croyances » ». *La Croix*, 25 janvier 2021.

Goulliaud, Philippe, et Jean-Baptiste Garat. « Hortefeux : « Le PS et le FN posent les problèmes, nous, nous les réglons » ». *Le Figaro* 20737, n° 20737 (5 avril 2011): 4.

Gurrey, Béatrice. « M. Chirac crée la « commission Stasi » pour redéfinir la laïcité ». *Le Monde*, 2 juillet 2003.

Huet, Sophie. « Jean-Pierre Raffarin veut un débat sur le voile islamique ». *Le Figaro*, 30 avril 2003.

Jaxel-Truer, Pierre. « Face aux militants UMP, le discours de la méthode de M. Copé sur la laïcité ». *Le Monde*, 7 mars 2011.

Juillet, Anne-Cécile. « Un principe fondateur de la République ». *Aujourd'hui en France*, 5 avril 2011.

L.C, M. « Rapport Blanc: dix propositions pour un « Etat-stratège » ». *Les Echos*, 10 février 1993.

Laurent, Corinne. « L'UMP se déchire sur l'opportunité du colloque du 5 avril ». *La Croix* 38933, n° 38933, 30 mars 2011.

Lemarié, Alexandre, et Nicolas Chapuis. « Alain Juppé : « Si nous continuons comme ça, nous allons vers la guerre civile » », 23 septembre 2016.

Longué, Thomas. « Laïcité... mariale ». *Sud Ouest*, 5 avril 2011.

Mandonnet, Eric. « 2009 - Identité nationale: le débat incontrôlable ». *L'Express*, 16 janvier 2019, sect. Politique.

Monnot, Caroline. « La majorité étrille le code de l'environnement de Mme Lepage ». *Le Monde.fr*, 23 février 1997.

Mourgue, Marion. « Séparatisme : pour la droite, le diagnostic d'Emmanuel Macron est « incomplet » ». *Le Figaro* 23487, n° 23487, 20 février 2020, : 6.

Pasquier Sylvaine, Stein Sylviane. « Marceau Long: parions sur l'intégration ». *L'Express* 2183, n° 2183 (6 mai 1993): 96.

Pégard, Jérôme, et Catherine Cordelier. « « N'ayons pas peur des religions ! » ». *Le Point* 1592, n° 1592 (21 mars 2003): 98.

Ph.B. « Musulmans et juifs sur la même longueur d'onde ». *Le Parisien*, 9 décembre 2003, 10.

Royer, Solène de. « Un Observatoire de la laïcité sera installé dans les prochains jours ». *La Croix*, 22 mars 2007, sect. France.

Royer, Solène de, et Anne Rovan. « L'exécutif reprend la main sur la laïcité ». *LEFIGARO*, 17 mars 2011.

Schoettl, Jean-Eric. « «Islam : ne touchons pas à la loi de 1905 !» ». *LEFIGARO*, 14 décembre 2018, sect. Vox Société.

Tabard, Guillaume. « « Signes ostentatoires » : Raffarin pour un texte ». *Le Figaro* 18448, n° 18448 (29 novembre 2003): 8.

Waintraub, Judith. « Les propositions de l'UMP pour défendre la laïcité ». *Le Figaro* 20737, n° 20737 (5 avril 2011): 3.

Zennou, Albert. « Copé : « En finir avec l'hystérie » autour du débat sur la laïcité ». *Le Figaro* 20733, n° 20733 (31 mars 2011): 3.

AFP Doc « Le tandem Copé-Baroin défend la légitimité du débat sur la laïcité », 4 mars 2011.

AFP Infos Française « Sarkozy et Juppé pour une loi contre “port ostentatoire” de signes religieux ». s, 28 novembre 2003.

AFP Infos Françaises Financement mosquées : Baroin propose une résolution parlementaire », 5 mars 2011.

AFP Infos Françaises. « Voile islamique: “le législateur doit prendre ses responsabilités” (UMP) ». 28 avril 2003.

AFP, Source. « Copé va déposer une proposition de résolution sur la laïcité ». *Le Point.fr*, 5 avril 2011.

AFP, Source. « La laïcité n'est pas une religion ». *Le Point.fr*, 5 avril 2011.

La Voix du Nord « Débat sur la laïcité : Jean-François Copé avance une série de propositions », 5 avril 2011

Le Parisien. « « L'identité heureuse est un très bel objectif » », leparisien.fr, 13 octobre 2016, <https://www.leparisien.fr/politique/l-identite-heureuse-est-un-tres-bel-objectif-13-10-2016-6199782.php>.

Le Figaro. n° 18251 « Baroin préposé au centenaire de la loi de 1905 ». 12 avril 2003.

Le Monde.fr « Appel commun des Eglises chrétiennes contre une loi sur la laïcité », 9 décembre 2003.

Le Monde.fr, « Guéant : la loi de 1905 “ne sera pas modifiée” ». 5 avril 2011.

Le Monde.fr. « Dans une circulaire adressée aux chefs d'établissement à propos du port du foulard islamique François Bayrou souhaite l'interdiction des " signes ostentatoires " à l'école publique ». 21 septembre 1994.

Le Monde.fr. « Les cent propositions du “pacte présidentiel” de Ségolène Royal ». 11 février 2007.

Le Monde.fr. « Rééditer la commission Marceau Long ». 2 juillet 2003.

Le Progrès (Lyon). « L'UMP et la laïcité : la montagne va accoucher d'une souris », 5 avril 2011.

Libération, n° 7018 « La mission parlementaire remet son rapport. » (5 décembre 2003): 12.

Articles de revue

Albertini, Pierre « La codification et le Parlement », *AJDA*, 1997, p. 662.

Alix, Julie. « La répression convoquée au soutien des principes de la République ». *Revue du droit des religions*, n° 13 (17 mai 2022): 131-51.

Braibant, Guy « Utilité et difficultés de la codification », *Droits*, n° 24, 1996, p. 63

Braibant, Guy et Yves Robineau. "La Codification Française." *La Revue Administrative* 47, no. 278 (1994): 172–78.

Bui-Xuan, Olivia. Les ambiguïtés de l'étude du Conseil d'Etat relative à la neutralité religieuse dans les services publics. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2014, 05, pp.249

Catta, Elisabeth. « Les techniques de codification : de la cire au silicium... n° 9 1997, 20 septembre », *Les techniques de codification : de la cire au silicium... / par Elisabeth Catta. n° 9 1997, 20 septembre*, Actualité juridique. Droit administratif, 1997

Charentenay, Pierre de. « La Charte européenne et la laïcité », *Études*, vol. 395, no. 9, 2001, pp. 153-164.

Dacosta, Bertrand et Sophie Roussel, L'écriture du Code, *AJDA* 2019 p.380.

Dall'aglio, Louis. « Image à la une. La laïcité dans l'espace public, de la théorie à la pratique : les carrés confessionnels dans les cimetières municipaux ». *Géococonfluences*, décembre 2022.

Ducomte, Jean-Michel. Codifier la laïcité, *Hommes & Libertés*, juin 2012, N° 158, 52-54

Gonod, Pascale. Codification de la procédure administrative. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2014, 07, pp.395.

Hennette Vauchez, Stéphanie. « Les nouvelles frontières de la laïcité : la conquête de l'Ouest ? » *Revue du droit des religions*, n° 4 (31 octobre 2017): 19-32.

Lallet, Alexandre et Edouard Geffray. Le Conseil d'Etat, gardien du temple : bref retour sur 25 ans de laïcité –*AJDA* 2014. 104

Lamouroux, Sophie. « La codification ou la démocratisation du droit », *Revue française de droit constitutionnel* 48, n° 4 (2001): 801-24

Le Roux, Mylène. La laïcité « à la française » interdit aux collectivités de financer des cérémonies religieuses. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2013, 26, pp.1529

Melleray, Fabrice. « Codification, loi et règlement », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°19 (Dossier : loi et règlement) – janvier 2006

Peiser, Gustave. « Ecole publique, Ecole privée et Laïcité en France ». *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n° 19, 1 janvier 1995

Philippe Malaurie. « Les enjeux de la codification », *AJDA* 1997 p.642

Piastra, Raphaël. De la loi de 1905. Recueil Dalloz, 2005, 28, pp.1876

Portier, Philippe. « La politique du voile en France : droits et valeurs dans la fabrique de la laïcité ». *Revue du droit des religions*, n° 2 (8 novembre 2016): 61-81.

Portier, Philippe. « Le tournant substantialiste de la laïcité française ». *Horizontes Antropológicos*, n° 52 (30 septembre 2018): 21-40.

Portier, Philippe. « Loi séparatisme : le tournant illibéral de la laïcité française ». *Le Grand Continent*, 21 février 2021.

Robineau, Yves. « A propos des limites d'une codification à droit constant », *AJDA*. 1997, p. 655.

Saint-Sernin, Jean de. Les chartes administratives : Aporie du droit souple ?. RDP - RD publ. - *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2021, 4, pp.907-931

Salins, Catherine de, Bruno Chavanat, et Jérôme Michel, « Le code général de la fonction publique, enfin! », *AJDA L'Actualité Juridique Droit Administratif*, n° n°5 (14 février 2022): 287-93.

Schoettl, J.E., Simplification du droit et Constitution, *AJDA* 2003, p. 1393

Schwartz, Rémy. Le code de l'administration, *AJDA* 2004, p. 1860

Silicani, J.-L. « La codification : instrument de réforme de l'État en France », *AJDA*, 1997, p. 640-641

Théron, Sophie. La substitution de la loi à la jurisprudence administrative : la jurisprudence codifiée ou remise en cause par la loi. *Revue française de droit administratif*, 2004, 02, pp.230.

Vanderlinden, Jacques. Qu'est-ce qu'un code ? *Les Cahiers de droit*, 2005, 46(1-2), 29–51.

Vanneuville, Rachel. « Les enjeux politico-juridiques des discours sur l'inflation normative ». *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique* 11, n° 1 (2009): 80-91.

Vedel, Georges. « Jurisprudence et doctrine : deux discours », Deuxième centenaire du Conseil d'Etat, *La revue Administrative*, 2001, volume 1, p. 7.

Verpeaux, Michel. « La codification devant le Conseil constitutionnel », *AJDA* 2004, p. 1849

Villette, Vincent. « Laïcité et fonction publique : la menace fantôme ? », *AJDA* 2017. 1395.

Wiener, Céline. « C. Wiener, Vers une codification de. la procédure administrative ». *Revue internationale de droit comparé* 28, n° 4 (1976): 888-90.

Yolka, Philippe. « Naissance d'un code : la réforme du droit des propriétés publiques », JCP A. 2006, act. 452.

Zouag-Djedid, Sonia. La « Bible » de la laïcité : le voile enfin levé... –JA 2011, n°450, p.29

Billets de blog

Copé, Jean-François. « Pour ne plus reculer face au communautarisme religieux : un code de la laïcité et des cultes ». *Jean-François Copé* (blog). <https://www.jfcope.fr/Pour-ne-plus-reculer-face-au-communautarisme-religieux-un-code-de-la-laicite-et.html>

Delphy, Christine. « Il existe déjà un code de la laïcité - Les mots sont importants (lmsi.net) », 10 avril 2011. <https://lmsi.net/Il-existe-deja-un-code-de-la>.

Mekki, Mustapha. « DALLOZ Etudiant - Actualité: Le Code de laïcité nouveau est arrivé ! », 7 novembre 2011. <https://actu.dalloz-etudiant.fr/le-billet/article/le-code-de-laicite-nouveau-est-arrive/h/51d3c51b36fbf73fbc7a22ebefcfcf.html>.

Codes et recueils

Ducomte, Jean-Michel. Code de la laïcité, 2012. <https://sites.ensfea.fr/escales/wp-content/uploads/sites/7/2009/03/Code-la%C3%AFcit%C3%A9.pdf>

Guéant, Claude. Laïcité et liberté religieuse : recueil de textes et de jurisprudence. Textes à jour octobre 2011. Paris : Les éd. des Journaux officiels. 2011

Contribution à des ouvrages collectifs

Cerda-Guzman, Carolina. « La codification à droit constant, un oxymore ? » In *Qu'en est-il de la simplification du droit ?*, édité par Jacqueline Pousson-Petit et Frédérique Rueda, 67-79. Travaux de l'IFR. Toulouse: Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2018.

Ducomte, Jean-Michel. « Chapitre 17. Entre respect des libertés publiques et garantie de l'ordre public : l'évolution de la normativité en matière de laïcité ». In *Laïcité, laïcités : Reconfigurations et nouveaux défis (Afrique, Amériques, Europe, Japon, Pays arabes)*, édité par Jean Baubérot, Micheline Milot, et Philippe Portier, 319-43. 54. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2017.

Discours et interventions

Déclaration de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur la réforme constitutionnelle pour le renforcement de la démocratie et des libertés locales, la réforme de l'Etat, le renforcement de l'égalité des chances à l'école, la politique de la ville, l'intégration sociale des immigrés et la lutte contre l'immigration clandestine, notamment avec la réforme du droit d'asile, Troyes le 14 octobre 2002

Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le respect du principe de laïcité dans la République, Paris le 17 décembre 2003, 17 décembre 2003.

Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le code civil, la modernisation du droit civil, notamment le droit des obligations, l'effort de codification et de simplification des droits français et communautaires et le rayonnement du droit français à l'étranger, Paris le 11 mars 2004.

Stirn, Bernard, « Laïcité et liberté, compatibilité ? », intervention devant le Rotary de Paris-Ouest, 16 mars 2017

Ouvrages et manuels

Carbonnier, Jean. Droit et passion du droit, Flammarion, 1996.

Chapus, René. Droit administratif général, Montchrestien, 15e éd., 2001, n° 163

Chénéde, François. « Discours préliminaire sur le projet de Code civil de Portalis ». In *Les grands discours de la culture juridique*. grands discours. Dalloz, 2017.

Crozier, Michel. Etat modeste, Etat moderne: Stratégies pour un autre changement. Fayard, 2014.

Ducomte, Jean-Michel. Laïcité-laïcité(s) ? Toulouse: Editions Privat, 2012.

Hayek, Friedrich August. Droit, législation et liberté ; une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique (2e édition) - Friedrich August Hayek - Puf - Grand format - Dalloz Librairie PARIS.

Hennette-Vauche, Stéphanie. L'affaire Baby Loup ou La nouvelle laïcité. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, Lextenso éditions, 2014.

Lorcerie, Françoise. La politisation du voile : l'affaire en France, en Europe et dans le monde arabe, L'Harmattan, 2005, p.13-16

Oppetit, Bruno. « Chapitre 1. La notion générale de codification ». In *Essai sur la codification*, 7-23. Droit, éthique, société. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France, 1998.

Miaille, Michel. *La laïcité : solutions aux problèmes d'aujourd'hui*. 4e édition mis à jour [et remaniée]. Paris: Dalloz, 2020.

Raynaud, Philippe. « 7. L'islam, la République et la laïcité ». In *La laïcité*, 185-226. L'esprit de la cité. Paris: Gallimard, 2019.

Secrétariat général du Gouvernement. *Guide de légistique*, 3^{ème} édition mise à jour 2017 – Légifrance <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/guide-de-legistique>.

Suel, Marc. *Essai sur la codification à droit constant : précédents-débuts-réalisation*, Direction des journaux officiels, 1995.

Tricoit, Jean-Philippe. « Fiche 35. La codification ». In *Fiches de Culture juridique*, 227-32. Fiches. Ellipses, 2019.

Rapports et études

Conseil d'Etat. « Application du principe de neutralité religieuse dans les services publics - Etude du Conseil d'Etat », 20 septembre 2013.

Conseil d'Etat. « Avis sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République », 9 décembre 2020.

Conseil d'Etat. « Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral », 30 mars 2010.

Conseil d'Etat. Etude annuelle « Le droit souple », 1 octobre 2013

Conseil d'Etat. Rapport public 1991. Etudes & documents. La Documentation française, 1992.

Haut Conseil à l'intégration. *Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis : rapport au Premier ministre*, remis le 29 janvier 2007. Paris: La Documentation française, 2007.

Les Républicains. Convention « Autorité de l'Etat et cohésion nationale », 17 novembre 2020. <https://republicains.fr/actualites/2020/11/17/convention-autorite-de-letat-et-cohesion-nationale/>

Les Républicains. « Notre projet pour la France », 25 octobre 2021 <https://republicains.fr/wp-content/uploads/2021/10/2021-10-25-IR-notre-projet-pour-la-france.pdf>.

Machelon, Jean-Pierre. « Les relations des cultes avec les pouvoirs publics », 20 septembre 2006.

Sénat, rapport annuel de contrôle de l'application des lois 2006, 30 novembre 2006

Stasi, Bernard. Rapport de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République remis au Président de la République le 11 décembre 2003. Paris: la Documentation française, 2004.

Union pour un mouvement populaire (UMP). « Pacte républicain : laïcité pour mieux vivre ensemble ». Avril 2011. <https://www.lefigaro.fr/assets/pdf/laicite-0504-ump.pdf>

Warsmann, Jean-Luc. « Simplifions nos lois pour guérir un mal français », 30 janvier 2009.