



SÉANCE THÉMATIQUE DE CONTRÔLE : « L'ÉVALUATION DE LA LOI CONFORTANT LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE »

Dans le prolongement du discours des Mureaux du 2 octobre 2020 du Président de la République, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République avait pour ambition de lutter contre « les séparatismes ».

Modifié lors de la discussion parlementaire, le texte promulgué le 24 août 2021 comporte une centaine d'articles. Le titre I^{er} se donne pour objectif de renforcer l'application et le contrôle des principes de la République. Il réaffirme l'application du principe de laïcité dans les services publics. Il comporte également plusieurs dispositions relatives à l'éducation en limitant la liberté de l'instruction en famille et en renforçant le régime applicable aux établissements scolaires privés. En outre, il accroît le contrôle des associations via la modification du régime de la dissolution administrative et la création d'un contrat d'engagement républicain. Il crée un nouveau délit dit de « doxing » visant à sanctionner la divulgation d'informations personnelles sur internet dans l'intention de nuire. Il comporte également des dispositions relatives à la prévention des atteintes à l'égalité femmes hommes et à la dignité humaine via notamment la pénalisation de la délivrance des certificats de virginité.

Le titre II a quant à lui procédé à une réforme d'ampleur du régime des cultes, en prévoyant une procédure de reconnaissance préalable obligatoire du caractère cultuel des associations qui souhaitent bénéficier du statut prévu par la loi de 1905. Il renforce également le contrôle des financements étrangers et les pouvoirs de police des préfets pour décider de la fermeture temporaire de lieux de cultes dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la haine ou à la violence.

En amont du débat en séance publique, les rapporteurs ont souhaité approfondir la mise en œuvre de trois axes de la loi du 24 août 2021 : le renforcement de l'application du principe de laïcité dans les services publics et en particulier au sein de l'éducation nationale, les dispositions relatives à l'encadrement des associations ainsi que le nouveau régime applicable à l'instruction en famille.



Rapporteur

M. Bastien LachaudDéputé de Seine-Saint-Denis
(La France Insoumise)

Rapporteuse

Mme. Laure MillerDéputée de la Marne
(Ensemble pour la République)

Rapporteur

M. Antoine VilledieuDéputé de la Haute-Saône
(Rassemblement national)

I. LE RENFORCEMENT DE L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ DANS LES SERVICES PUBLICS ET AU SEIN DE L'ÉDUCATION NATIONALE

A. DES DISPOSITIONS TRANSVERSALES À L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS

La loi du 24 août 2021 comprend plusieurs dispositions visant à renforcer l'application du principe de laïcité dans les services publics ainsi qu'à mieux former et protéger les agents publics.

En premier lieu, l'article 3 de la loi a rendu obligatoire la création d'un réseau de référents laïcité dans chaque administration. L'animation du réseau des référents laïcité ministériels est conjointement attribuée au ministre chargé de la fonction publique et au ministre de l'intérieur.

Ces référents jouent un rôle de conseil et de support pour les agents publics faisant face à une difficulté relative au respect du principe de laïcité. Ils transmettent chaque année un rapport d'activité, comportant le nombre de signalements reçus. A ce jour, près de 17 000 référents laïcité ont été désignés dans la fonction publique d'Etat et la fonction publique hospitalière, contre seulement quelques centaines avant 2021.

En deuxième lieu, l'article 3 de la loi a également rendu obligatoire la formation de tous les agents publics au principe de laïcité. Au 1^{er} juin 2024, près de 730 000 agents publics de l'État et de la fonction publique hospitalière avaient été formés à la laïcité, soit environ 13 % des 5,67 millions d'agents publics. Ce chiffre demeure en deçà de l'objectif de 100 % d'agents formés d'ici la fin de l'année 2025 fixé par le Comité interministériel de la laïcité. La formation consiste dans le suivi d'un module en ligne de deux heures, parfois complété, pour certains agents prioritaires, d'une séance en présentiel.

Enfin, la loi a également entendu renforcer la protection des agents publics lorsqu'ils font face à des remises en cause du principe de laïcité.

L'article 9 de la loi a introduit un article 433-3-1 dans le code pénal, qui sanctionne les menaces, violences ou actes d'intimidation à l'encontre d'agents publics, lorsqu'ils visent à contester les règles de la laïcité dans le cadre du service public. Selon les données communiquées par le ministère de la justice à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, en 2022, seulement 5 condamnations ont été prononcées sur ce fondement, avec une moyenne de 5 mois d'emprisonnement avec sursis.

B. DES ENJEUX SPÉCIFIQUES AU SEIN DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Le ministère de l'éducation nationale fait l'objet d'une application spécifique du principe de laïcité, puisqu'en vertu de la loi du 15 mars 2004, il s'applique non seulement aux agents publics mais également aux usagers du service public de l'enseignement.

Des référents laïcité avaient été mis en place au niveau académique dès 2014. Le dispositif a ensuite été structuré à partir de 2018 autour de trois niveaux : au niveau académiques des équipes « Valeurs de la République » (EAVR) ont été constituées autour de ces référents. À l'échelon national, l'équipe nationale valeurs de la République (ENVR) apporte un appui opérationnel aux équipes académiques valeurs de la République et anime le réseau qu'elles constituent. En outre, un conseil des sages de la laïcité a également été institué auprès du ministre de l'éducation nationale.

Sur l'année scolaire 2023-2024, 6 589 « atteintes au principe de laïcité » ont été recensées dans les établissements scolaires du premier et second degrés contre 2 226 en 2020–2021, pour 12 millions d'élèves scolarisés. Pour l'année 2023-2024, le port de signes et tenues religieux concerne 23% des signalements (soit environ 1 500 cas), suivi de la manifestation du rejet des valeurs républicaines (13%, représentant 856 cas), de la suspicion de prosélytisme (12%, 790 cas) et de la contestation d'enseignement (11 %, 724 cas). Les contestations d'enseignement et pressions sur les enseignants sont aussi le fait d'associations politiques telles que les « parents vigilants ».

II. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSOCIATIONS

La loi du 24 août 2021 a introduit de nouvelles dispositions tendant à renforcer le contrôle des associations. D'une part, elle a modifié le régime des dissolutions administratives et, d'autre part, créé un contrat d'engagement républicain pour les associations souhaitant bénéficier de subventions publiques.

A. LA MODIFICATION DU RÉGIME DE LA DISSOLUTION ADMINISTRATIVE D'ASSOCIATION

En premier lieu, la loi du 24 août 2021 a modifié le régime des dissolutions d'association en faisant évoluer les motifs justifiant une telle mesure et en créant un nouveau régime d'imputabilité à une association des actes de ses membres.

La loi a ainsi réécrit l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure en actualisant les motifs permettant de procéder à la dissolution d'une association. La loi a notamment substitué à la référence à la provocation à des « manifestations armées dans la rue » celle, plus large, de provocation « à des manifestations armées

ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ». Elle a également procédé à un élargissement d'autres motifs en ajoutant par exemple la discrimination à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre.

En outre, la loi a créé un nouveau critère d'imputabilité aux associations des agissements commis par ses membres. Ainsi, sont imputables à l'association, qui peut dès lors être dissoute sur ce fondement, les agissements commis par un ou plusieurs de ses membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association, ou du groupement, dès lors que ses dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.

23 dissolutions d'association ont été prononcées depuis septembre 2021, contre 29 sur la période 2012–2021, ce qui dénote une augmentation du recours à cet instrument ces dernières années.

B. LA CRÉATION D'UN CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN

L'article 12 la loi du 24 août 2021 soumet l'octroi de subventions publiques à une association à la signature préalable d'un contrat d'engagement républicain (CER).

Les associations sollicitant l'octroi d'une subvention publique doivent désormais s'engager préalablement à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

Le contrat d'engagement a été formalisé par le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 et décliné sous la forme de sept engagements.

La création de ce nouvel outil entendait répondre à un vide juridique, dès lors qu'aucune disposition juridique à caractère général ne permettait auparavant le refus ou le retrait d'une subvention publique en cas d'atteinte aux valeurs de la République.

L'absence de données agrégées à l'échelle de l'État et des collectivités territoriales ne permet toutefois pas de connaître la fréquence d'utilisation de ce nouvel outil, ni les montants concernés par un refus ou un retrait de subvention prononcé sur son fondement. Il est à noter que les contentieux connus liés au respect du CER ne concernaient pas des associations liées à des mouvements religieux.

III. LE NOUVEAU RÉGIME DE L'INSTRUCTION EN FAMILLE

La loi du 24 août 2021 a procédé à une modification profonde du cadre juridique régissant l'instruction en famille en substituant au régime de déclaration préalable un régime d'autorisation préalable.

Les travaux préparatoires justifiaient ce changement par l'augmentation du nombre d'élèves concernés par cette modalité d'instruction et par un risque allégué de « dérives séparatistes » induites par l'absence de scolarisation au sein d'un établissement.

A. L'ENCADREMENT DE L'INSTRUCTION EN FAMILLE

La loi a ainsi limité le recours à l'instruction en famille à quatre cas de figure sur le fondement de l'article L. 131-5 du code de l'éducation :

- l'état de santé ou le handicap de l'enfant ;
- la pratique intensive d'activités artistiques ou sportives ;
- l'éloignement géographique d'un établissement scolaire ou l'itinérance de la famille ;

- l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif, sous réserve que les personnes qui en sont responsables justifient de la capacité de la ou des personnes chargées d'instruire l'enfant à assurer l'instruction en famille dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'autorisation délivrée ne vaut que pour une année scolaire, sauf lorsqu'elle est fondée sur le premier motif.

En outre, la loi a procédé à la création d'instances départementales chargées de la prévention de l'évitement scolaire associant différents services déconcentrés afin de repérer les enfants soumis à l'obligation scolaire qui ne sont pas inscrits dans un établissement d'enseignement public ou privé et n'ont pas fait l'objet d'une autorisation d'instruction en famille.

Le suivi des élèves soumis à cette modalité d'instruction a également été renforcé par l'obligation introduite par la loi d'attribuer un identifiant national unique à chaque élève, y compris ceux relevant de l'instruction en famille.

B. UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE QUI A PRODUIT TOUS SES EFFETS À LA RENTRÉE 2024

La mise en œuvre de ce nouveau régime d'autorisation a été progressif via l'application de dispositions transitoires.

Pour les enfants régulièrement instruits dans la famille en 2021-2022, un régime dérogatoire a été prévu par la loi du 24 août 2021. Une autorisation leur a ainsi été accordée de plein droit pour les années scolaires 2022-2023 et 2023-2024 lorsque les résultats du contrôle pédagogique annuel au titre de l'année scolaire 2021-2022 ont été jugés suffisants, sans qu'ils aient à justifier d'un motif.

Ce régime d'autorisation de plein droit a pris fin au terme de l'année scolaire 2023-2024. Par conséquent, au titre de l'année scolaire 2024-2025, toutes les demandes doivent désormais être fondées sur l'un des quatre motifs prévus par l'article L. 131-5 du code de l'éducation.

Les données transmises par la direction générale de l'enseignement scolaire montrent une baisse du nombre d'élèves soumis à cette modalité d'instruction depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Alors que 72 369 élèves étaient instruits en famille lors de l'année scolaire 2021-2022, ce nombre s'élève à 30 644 pour l'année scolaire 2024 - 2025.

Les associations de l'instruction en famille entendues par vos rapporteurs font état de difficultés importantes liées à l'application du nouveau régime d'autorisation. Ces difficultés se concentrent notamment sur l'interprétation du 4^{ème} motif permettant la délivrance d'une autorisation.

Ce motif relatif à la « situation propre de l'enfant » fait l'objet d'interprétations plus ou moins restrictives, conduisant à des taux de refus disparates entre académies, et une appréciation différente de situations identiques.

Si le taux de refus s'élevait, au niveau national, à 23,3 % pour l'année scolaire 2024-2025, il varie parfois sensiblement entre académies (12,5 % de refus à Reims contre 41,5 % à Strasbourg pour cette même année scolaire).

* *
*

Au regard de l'ensemble de ces éléments, vos rapporteurs portent des regards divergents sur le bilan de la loi confortant le respect des principes de la République, qu'ils exposeront lors du débat en séance publique.

Madame Miller regrette que le temps imparti pour mener des auditions n'ait pas permis de porter un regard suffisamment étayé sur un sujet d'une telle ampleur.

Madame Miller salue la réponse apportée à la montée progressive de dérives et pratiques séparatistes par un texte qui permet de poser clairement un débat qui ne l'était pas auparavant. Ce texte part d'un constat, la laïcité, pilier fondamental de notre République, valeur essentielle de notre système démocratique est de plus en plus contestée, et ce dans toutes les sphères de la société : dans nos services publics et particulièrement à l'école, par des associations présentes sur nos territoires, ou sur internet.

Ainsi, la loi a permis de doter l'État de nouveaux instruments, comme le montrent l'utilisation de la procédure de dissolution pour les dérives les plus graves, pour qu'aucune cause ne puisse justifier le recours à la violence dans notre pays où la liberté d'expression demeure un principe fondamental ; mais également les dispositions relatives au contrôle des financements étrangers et aux déclarations fiscales des dons reçus par les associations qui permettent dorénavant à l'administration fiscale de disposer d'informations sur ces flux financiers.

En outre, le déploiement des référents laïcité, notamment au sein de l'éducation nationale où notre École, véritable creuset républicain, a connu sur l'année 2023-2024, 6 589 atteintes au principe de laïcité dans les établissements scolaires du premier et second degré, la mise en place d'un Conseil des Sages de la laïcité chargé de préciser la position de l'institution scolaire en matière de laïcité et constituant le garant d'une doctrine claire, unifiée et cohérente, la rédaction d'un vadémécum de la laïcité pour donner aux professeurs et aux personnels d'éducation des outils pour que l'ensemble des établissements scolaires reste à l'abri de toute

manifestation de propagande, ainsi que la formation obligatoire de tous les agents publics ont permis de renforcer l'accompagnement de ces derniers dans la mise en œuvre du principe de laïcité.

L'augmentation des décisions d'octroi de protection fonctionnelle démontre également une prise de conscience et une réactivité accrue de l'administration pour la protection des agents. Cette loi a donc permis de rassurer et de protéger les agents du service public par la formation, l'encadrement, ou encore la création du délit de séparatisme. Les agents publics et particulièrement les enseignants peuvent compter sur l'administration en cas de difficulté.

Madame Miller estime que les auditions ont montré qu'il serait particulièrement utile de pouvoir faire remonter l'ensemble des sanctions émises dans chaque établissement scolaire pour que nous ayons une vision globale et exhaustive des incivilités et atteintes au personnel de l'éducation nationale. Ces remontées d'informations permettront ensuite à l'institution d'apporter des réponses plus claires et cohérentes.

Aussi, si les auditions ont permis de constater que la laïcité a été placée au cœur des évolutions au sein de l'éducation nationale, il apparaît opportun de prendre des mesures pour que cette « culture » de la laïcité gagne davantage le reste de la fonction publique. A ce titre, Madame Miller rejoint ses collègues sénateurs qui ont émis en particulier le souhait de sensibiliser davantage les collectivités territoriales à leur obligation de nomination d'un référent laïcité et la nécessité de recenser de façon exhaustive les nominations de ces référents sur le territoire. Elle fait également sienne l'idée de former un collège des sages de la laïcité pour chaque fonction publique dans la mesure où son fonctionnement au sein de l'éducation nationale est à saluer.

Il faut noter, enfin, que l'encadrement progressif du nouveau régime de l'instruction en famille a, quant à lui, plongé dans l'incompréhension des familles qui ne posaient aucun problème de séparatisme. Ces familles déplorent désormais l'interprétation très variable par les académies, du critère de « l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif », cas de figure permettant le recours à l'instruction en famille. En tout état de cause, il s'agit là d'une rédaction qu'il faut corriger dès lors qu'elle est dysfonctionnelle.

Ce débat permet de réaliser un point d'étape sur un texte, certes récent, mais confronté à des risques qui ne cessent d'évoluer. Madame Miller estime que l'appréciation des députés, ajoutée à celle du Sénat, doit permettre de faire évoluer l'application de la loi pour l'adapter, au plus vite, à ces nouveaux risques. Il en va de notre cohésion nationale et du respect de nos valeurs républicaines.

Monsieur Villedieu estime que la loi ne permet pas de répondre à l'ampleur du séparatisme, notamment islamiste. Il regrette que les dispositions de la loi pénalisent des acteurs de bonne foi, comme les foyers ayant recours à l'instruction en famille, sans s'attaquer véritablement aux dérives séparatistes d'établissements non déclarés qui demeurent « sous les radars » de l'administration. L'encadrement excessif de l'instruction en famille risque de porter atteinte à certaines libertés fondamentales, sans résoudre aucune des problématiques de rupture avec les valeurs de la République.

Les enseignants, censés être protégés par les nouveaux dispositifs légaux, se sentent toujours démunis lorsqu'ils font face à des contestations violentes ou des pressions qui ne faiblissent pas. Ce texte, dont l'ambition initiale était de lutter contre le séparatisme et de renforcer la laïcité, se révèle donc empreint de nombreuses lacunes. Alors qu'il se voulait un rempart contre toutes les formes de séparatisme, il apparaît avoir largement manqué sa cible.

Monsieur Lachaud considère que le bilan de la loi démontre son inutilité au regard des objectifs donnés par ses défenseurs, et de ses effets délétères. Les auditions menées n'ont pas permis de démontrer l'existence du phénomène « séparatiste » qu'il s'agirait de combattre. Les quelques chiffres dont disposent les administrations démontrent au contraire qu'il n'existe pas, ou très peu. Concernant la laïcité dans les services publics, il note l'effort louable des administrations de former leurs agents et d'établir un réseau de référents. Dans l'éducation nationale, même en acceptant cette qualification, les chiffres des supposées « atteintes à la laïcité » montrent que le phénomène est marginal au regard de la population scolaire. Par ailleurs, M. Lachaud dénonce la focalisation supposément laïque sur le corps et l'habillement des jeunes filles, accusées d'être tantôt trop légèrement, tantôt trop vêtues, en contradiction flagrante avec le discours pourtant essentiel sur l'égalité filles-garçons, porté par l'administration elle-même. Il note que les contestations d'enseignement de la part d'associations de parents d'élèves d'extrême droite font l'objet de trop peu d'attention de l'administration, malgré les campagnes de harcèlement des professeurs qu'ils mettent en œuvre.

Concernant les associations, il estime que les dispositions de la loi tendent à stigmatiser une partie de la population tout en portant atteinte aux libertés publiques. Les dispositions relatives au contrat d'engagement républicain ou aux dissolutions d'associations sont emblématiques d'une utilisation dévoyée des instruments créés par la loi pour sanctionner des associations militantes, notamment écologistes, comme les auditions ont pu le montrer.

Il regrette en outre, que la même attention ne soit pas portée à d'autres dérives qui révèlent un séparatisme effectif telles que les contestations relatives au programme d'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle organisées par des collectifs de parents d'élèves d'extrême droite. Il note que les dérives séparatistes d'établissements privés religieux, qui promeuvent des comportements sexistes, LGBTphobes, et les thérapies de conversion, ne font l'objet d'aucune sanction, pas plus que le séparatisme des riches qui creuse un gouffre au sein du service public de l'éducation ; comme le démontre l'indicateur de l'Indice de Position Sociale désormais publié pour chaque établissement.

Concernant l'instruction en famille, il note l'unanimité des associations pour dénoncer la loi, son application injuste et arbitraire. Il remarque qu'aucun cas d'un supposé « séparatisme » relevant de l'instruction en famille n'a pu être démontré.

Ainsi, la loi a seulement eu pour effet de jeter une suspicion raciste et islamophobe sur des compatriotes qui ne sont nullement séparatistes, et a accru les fractures de la société au lieu de défendre l'unité de la nation et l'indivisibilité de la République. En revanche, ni la loi ni l'administration ne font rien contre un séparatisme d'extrême droite de plus en plus menaçant et même violent ; voire celui-ci est protégé par l'administration.