l'Observatoire de la liberté de création

NOTE JURIDIQUE

Note sur l'impact de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 sur le champ culturel

**« The term 'neutrality' is unfortunate:
some of its connotations
are highly misleading,
while others suggest altogether
impracticable principles. »**

Rawls J. Political Liberalism,
NY, Columbia University Press,
1993.

**« Le terme 'neutralité' est malheureux :
certaines de ses connotations sont très trompeuses,
tandis que d'autres suggèrent
des principes totalement irréalisables. »**

Rawls J. Political Liberalism,
NY, Columbia University Press, 1993.

Article 1 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

I. - Lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité.

Cet organisme veille également à ce que toute autre personne à laquelle il confie, en tout ou partie, l'exécution du service public s'assure du respect de ces obligations.

Les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées dans les conditions prévues à l'article L. 481-1 du même code, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, ainsi que les entreprises ferroviaires, lorsqu'elles assurent des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs mentionnés à l'article L. 2121-12 du code des transports, à l'exception des services de transport international de voyageurs, sont soumis aux obligations mentionnées au premier alinéa du présent I.

Article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

• Art. 10-1.-Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain :

• 1° A 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 ;

• 2° A ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;

• 3° A s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

• Cette obligation est réputée satisfaite par les associations agréées au titre de l'article 25-1 de la présente loi ainsi que par les associations et fondations reconnues d'utilité publique.

• L'association qui s'engage à respecter les principes inscrits dans le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit en informe ses membres par tout moyen.

• Lorsque l'objet que poursuit l'association ou la fondation sollicitant l'octroi d'une subvention, son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit, l'autorité ou l'organisme sollicité refuse la subvention demandée.

• S'il est établi que l'association ou la fondation bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet ou exerce une activité illicite ou que l'activité ou les modalités selon lesquelles l'association ou la fondation la conduit sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit, l'autorité ou l'organisme ayant attribué la subvention procède au retrait de cette subvention par une décision motivée, après que le bénéficiaire a été mis à même de présenter ses observations dans les conditions prévues à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, et enjoint au bénéficiaire de lui restituer, dans un délai ne pouvant excéder six mois à compter de la décision de retrait, les sommes versées ou, en cas de subvention en nature, sa valeur monétaire.
• Si l'une des autorités ou l'un des organismes mentionnés au premier alinéa du présent article procède au retrait d'une subvention dans les conditions définies au huitième alinéa, cette autorité ou cet organisme communique sa décision au représentant de l'Etat dans le département du siège de l'association ou de la fondation et, le cas échéant, aux autres autorités et organismes concourant, à sa connaissance, au financement de cette association ou de cette fondation.
« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

Résumé

Pour une analyse de l'impact de la neutralité sur le monde associatif en général, voir le rapport de l'Observatoire des Libertés Associatives, https://libertesassociatives.org/ressource/neutraliser-le-monde-associatif-enquete-sur-une-injonction-a-la-depolitisation-2/

La loi de 2021 vise à assurer le respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Dans sa conception, elle a pour objectif affiché la lutte contre l'islamisme radical et le terrorisme. Les déclarations gouvernementales et les travaux parlementaires l'assument clairement. La loi vise, dans son champ d'application, l'ensemble des situations de prosélytisme ou d'endoctrinement sans viser une religion ou une idéologie déterminée.
Malgré l'absence de réflexion spécifique sur la culture et la liberté de création artistique dans l'économie générale du texte, la loi s'applique à tous les services publics, et donc aux **services publics culturels,** ainsi qu'à toutes les **associations culturelles** bénéficiant de subventions.

Concernant les services publics, l'article 1 prévoit que, lorsqu'une mission de service public (Figure n° 2)[1] est confiée, par la loi, par un règlement ou par un contrat de la commande publique, à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu de garantir l'égalité des usagers et de veiller au respect des principes de neutralité et de laïcité. Cette obligation impose à l'organisme concerné de s'assurer que **ses salariés, ou les personnes placées sous son autorité hiérarchique ou son pouvoir de direction,** lorsqu'ils participent à l'exécution d'un service public, **s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses** (Figure n° 1)[2].
Nous considérons que l'application de ce principe doit être conciliée avec le respect de la loi LCAP (Figure n°3)[3] et en particulier les libertés de création, de diffusion et de programmation.

Or nous avons constaté que ce principe de neutralité, donne lieu, lorsqu'il est étendu au champ culturel, à des dérives qui menacent directement les libertés de création, de diffusion et de programmation.

À cet égard, l'exemple très récent de l'interdiction, puis de l'autorisation, par le rectorat de Clermont-Ferrand de l'interprétation de la chanson *Les Mains d'or* dans le cadre d'un concert de soutien à la Forge de Commentry, sur lequel nous reviendrons plus en détail au cours de notre analyse, est particulièrement révélateur. En effet, le rectorat avait initialement fondé son interdiction sur les principes de laïcité et de neutralité, invoqués de manière particulièrement discutable pour justifier une restriction de la liberté d'expression ainsi que des libertés de création et de diffusion des œuvres[4].

On comprend donc au travers de cet exemple que se pose la question de la définition des critères qui permettraient ou interdiraient dans ce cas la restriction à la liberté d'expression et aux libertés de création et de diffusion des œuvres :

1 - Voir *infra* p. 8.
2 - Voir *infra* p. 7.
3 - Voir *infra* p. 14.
4 - https://www.francebleu.fr/auvergne-rhone-alpes/allier-03/commentry/bernard-lavilliers-sur-scene-avec-une-chorale-d-eleves-lors-du-concert-de-soutien-a-la-forge-a-commentry-dans-l-allier-4592221

Est-il approprié de qualifier de prosélytisme l'interprétation par des élèves, dans le cadre d'un projet artistique et pédagogique, d'une chanson exprimant la solidarité envers des travailleurs menacés de perdre leur emploi, au seul motif que cette chanson prendrait parti pour le maintien de l'emploi dans leur ville ?

Chanter « travailler encore » pour des adultes menacés de perdre leur emploi et qui se battent pour le conserver est-il la manifestation d'une opinion politique ou la simple expression d'une solidarité communautaire, amicale voire familiale puisqu'il y a certainement, dans cette école, des enfants dont les parents sont menacés de perdre leur emploi ?

Chanter pour que les adultes conservent leur emploi, alors que l'on peut redouter que lorsqu'une usine disparaît, l'école soit menacée de disparaître, est-il la manifestation d'une opinion politique ?

Autrement dit, que signifie « opinion politique » ? Cela concerne-t-il tout discours sur la vie de la cité ?

Comment se combinent l'interdiction de manifestation d'une opinion religieuse avec l'existence d'établissements scolaires sous contrat qui sont exclus du champ de la loi ?
Cette loi s'applique-telle à des usagers du service public, et en l'espèce à des enfants, ou seulement aux personnels de l'Éducation Nationale ?

Pour être considérée comme politique, l'opinion, entendue comme un jugement subjectif et personnel, dont l'expression est interdite doit-elle viser un public particulier ? Le public constitué par les élèves est-il un public au sens de la loi et dès lors l'application de la loi de 2021 ne permet-elle pas d'interdire toute œuvre à contenu politique ?

La décision du rectorat ouvre, on le voit, une série de questions qui opposent les obligations nouvelles de la loi de 2021 aux libertés académiques, à la liberté d'expression, et aux libertés de création, de diffusion et de programmation. Cette loi de 2021 est d'une application complexe aléatoire, voire arbitraire, et sera probablement la source d'autres décisions problématiques. L'Observatoire de la liberté de création a donc décidé d'y être particulièrement vigilant.

Dès sa fondation, l'Observatoire de la liberté de création s'est donné comme mission « d'analyser les droits et règlements en vigueur dans le champ culturel, et de dresser le bilan des dispositifs permettant la censure des œuvres à proprement parler, c'est-à-dire ceux qui en empêchent ou en restreignent la diffusion ainsi que ceux permettant la répression des œuvres (a posteriori). »[5]

C'est ce qu'entend faire l'Observatoire de la liberté de création à travers cette note. Ce travail est issu d'un constat : des remontées extrêmement nombreuses et inquiétantes du monde culturel et artistique un peu partout sur le territoire français. Ce constat est le suivant : l'imposition progressive de la doctrine de la « neutralité » au champ artistique. Cette neutralité imposée au travers de clauses contractuelles, ou d'actes administratifs unilatéraux entraîne pourtant des conséquences graves, qui menacent de le devenir plus encore. Déprogrammations d'artistes, annulation de représentations théâtrales, retraits arbitraires de subventions…

5 - *L'œuvre face à ses censeurs, le guide pratique de l'Observatoire de la liberté de création,* Ed. La Scène, janvier 2020

les exemples sont nombreux. **La menace politique est claire : passer d'une exigence de neutralité appliquée au secteur artistique et culturel, ce qui nous paraît contestable en soi, à la neutralisation de ce secteur.**

Or, la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 n'a initialement pas vocation à s'appliquer au champ de la création artistique. Ce n'est que sous l'effet d'une extension actuelle et prévisible de son champ d'application que cette loi comporte le danger de neutralisation du champ artistique et culturel.

Concernant les subventions, la loi de 2021 a institué un mécanisme de conditionnalité des financements publics : **le contrat d'engagement républicain** (ci-après CER). Les associations et les fondations s'engagent à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République, à ne pas remettre en cause le principe de laïcité de la République et à s'abstenir de tout comportement ou de toute action susceptible de troubler l'ordre public (Figure n° 4)[6]. Le contrôle du respect du CER peut aussi conduire à des dérives, comme le refus de la subvention **à la Compagnie Arlette Moreau**[7]. La *Compagnie Arlette Moreau* est une association développant des projets artistiques de sensibilisation aux violences sexistes et sexuelles. Celle-ci avait sollicité l'octroi d'une subvention de 16 000 euros au titre du programme budgétaire 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » pour un projet intitulé *Les 12 mini-tournées du Désopressor 3000*. Par une décision du 21 juillet 2023, le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine avait refusé cette demande en invoquant deux motifs : d'une part, l'insuffisance du rapport d'activité produit par l'association pour évaluer l'impact des actions précédemment financées ; d'autre part, la circonstance que les activités de l'association traduiraient des engagements militants incompatibles avec les principes consacrés par le contrat d'engagement républicain. Le tribunal administratif a écarté les deux motifs invoqués par le préfet, considérant que l'association avait bien produit un rapport d'activité détaillé, et surtout, aucune action précise ne pouvait être regardée comme contraire aux lois de la République ou génératrice de troubles à l'ordre public. Aussi, qualifier d'engagement militant incompatible avec le CER le travail d'une compagnie luttant contre les violences faites aux femmes procédait d'une interprétation manifestement infondée.

Pour autant, le refus de subvention a été maintenu : l'administration a invoqué devant le juge des contraintes budgétaires, les crédits disponibles ayant conduit à privilégier des projets moins coûteux, motif que le tribunal a admis par substitution.
Les artistes et les associations culturelles bénéficiant de subventions sont tenus de respecter le contrat d'engagement républicain. Toutefois, ils conservent la liberté d'exprimer des opinions politiques dans le débat public. Il convient de veiller à ce que, lorsque la subvention a pour but de soutenir la création artistique, les autorités publiques ne recourent pas au CER pour exercer une forme de censure indirecte.

Face au danger que constitue cette loi du 24 aout 2021 de neutralisation d'un domaine pourtant protégé en premier lieu par la liberté d'expression artistique (protégée par l'article 10 CEDH), puis, en second lieu, par les libertés de création, de diffusion et de programmation artistique (consacrées par la loi), l'Observatoire a souhaité réagir en présentant d'abord une analyse détaillée de la loi puis en avertissant sur ses conséquences désastreuses qui sont déjà à l'œuvre dans le champ artistique. Enfin, nous donnerons des pistes pour combattre ces effets.

6 - Voir *infra* p. 18.
7 - TA de Bordeaux, 14 octobre 2025, N°2305197

SOMMAIRE

Introduction

I. Analyse de la loi du 24 aout 2021

I.1. Une loi visant à lutter contre l'islamisme radical

I.2. Le chapitre i de la loi : la neutralité des services publics
A. Sur l'objet du chapitre 1 de la loi de 2021 : les services publics
B. L'obligation de neutralité dans le chapitre 1 de la loi de 2021

I.3. le chapitre II de la loi : le contrat d'engagement republicain

II. Le danger : la neutralisation par la loi du champ des libertés de création, de diffusion et de programmation

II.1. Le probleme de l'extension du champ de la neutralite au secteur artistique
A. Extension de la neutralité au champ de la création artistique
B. Une neutralité équivoque

II.2. L'impact significatif du chapitre 2 de la loi de 2021

III. Les pistes pour contrer les effets deleteres de la loi de 2021 : une loi contraire au droit national et international

III.1. L'incompatibilite de la loi du 24 aout 2021 avec la loi LCAP de 2016
A. Présentation de la loi LCAP
B. Autres protections nationales
C. Comment lutter contre la neutralisation par la loi de 2021 des libertés de la loi LCAP ?

III.2. L'inconventionnalite de la loi de 2021
A. Article 10 CEDH
B. L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme

Conclusion

La loi de 2021 semble avoir été pensée comme un outil de lutte contre l'islamisme radical, structurée autour de la neutralité des services publics et du contrat d'engagement républicain. Or, les débats parlementaires font largement l'impasse sur les spécificités du secteur culturel, ce qui expose aujourd'hui le monde artistique à des risques de dérives liberticides.

Introduction

L'étude d'impact du projet de loi[8], document obligatoire, en vertu de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, qui doit accompagner tout projet de loi gouvernemental déposé au Parlement et expose les raisons du recours à la loi, les options possibles, ainsi que les conséquences économiques, financières, sociales et juridiques attendues du texte, et les travaux parlementaires conduisant à l'adoption de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 (ci-après la loi de 2021), mettent en évidence que le principal objectif de cette loi est la lutte contre l'islamisme, compris comme une idéologie. En effet, l'étude d'impact situe explicitement le projet de loi dans la « stratégie de lutte contre le séparatisme élaborée par le Gouvernement » et désigne l'islamisme comme « une idéologie qui recouvre une pluralité de courants et de doctrines dont le point commun réside dans la volonté de soumettre l'espace social et l'espace politique à un régime de normes religieuses ». Elle justifie le recours à la loi par la nécessité de combattre « toute forme de repli communautaire ayant pour objectif de relativiser l'importance des règles de la société française ou de s'y soustraire », et par le fait que certains comportements visent à imposer, « dans les interstices laissés par l'ambiguïté de la loi, ou par l'abus de droit, une normativité d'inspiration religieuse qui tend à constituer et à entretenir un mouvement de repli, voire de séparation ».

Le texte suit les pas du discours prononcé par le président de la République, Emmanuel Macron, aux Mureaux en octobre 2020[9], consacré au « séparatisme islamiste » et visant à permettre une lutte plus efficace contre « l'islamisme », présenté comme le terreau du terrorisme djihadiste. Bien que la loi n'utilise jamais le terme, c'est autour de l'islamisme que tournent le projet et les débats.

La loi 2021 donne à l'État et aux collectivités territoriales des outils pour « lutter » contre la radicalisation, le communautarisme, particulièrement provenant de l'islamisme[10]. Elle comprend un ensemble de mesures hétérogènes organisées en quatre titres[11], qui concernent principalement les services publics, la vie associative, l'égalité homme-femme, le sport, l'éducation et la relation entre les associations cultuelles et l'État.

8 - https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3649_etude-impact.pdf
9 - https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-president-de-la-republique-sur-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes
10 - « Il apporte des réponses au repli identitaire et au développement de l'islam radical, idéologie hostile aux principes et valeurs qui fondent la République. Face à cette réalité du séparatisme, l'arsenal juridique demeurait insuffisant. L'ambition de ce texte est de permettre à la République d'agir contre ceux qui veulent la déstabiliser afin de renforcer la cohésion nationale. » Compte rendu du Conseil de ministres, cité dans le projet de loi : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3649_projet-loi#
11 - Titre I[ER] : GARANTIR LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE ET DES EXIGENCES MINIMALES DE LA VIE EN SOCIETÉ (Articles 1 à 67)
Titre II : GARANTIR LE LIBRE EXERCICE DU CULTE (Articles 68 à 88)
Titre III : DISPOSITIONS DIVERSES (Articles 89 à 90)
Titre IV : DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER (Articles 91 à 103)

Si l'on se concentre sur les deux premiers chapitres du premier Titre *« Garantir le respect des principes de la république et des exigences minimales de la vie en société » :*

- Le premier chapitre concerne les **Dispositions relatives au service public** (Articles 1 à 11) ;
- Le deuxième concerne les **Dispositions relatives aux associations, fondations et fonds de dotation** (Articles 12 à 23).

Puisque la loi prévoit deux régimes distincts, il nous revient de comprendre à quel régime se rattachent les activités du secteur culturel et ce qui est exclu du périmètre de la loi. À ce stade, on peut d'ores et déjà préciser que l'impact de l'extension de cette loi sur la création artistique se manifeste tant dans les premières que dans les secondes dispositions.

Aussi, nous allons analyser les énoncés de l'article 1 concernant l'obligation de neutralité des services publics et de l'article 12 relatif au contrat d'engagement républicain imposé aux associations, étant entendu que seule l'association, en tant que personne morale signataire, est débitrice des obligations qu'il contient, à l'exclusion de ses membres, qui n'y sont pas personnellement liés et conservent, à titre individuel, leur liberté d'expression. Ce second article régit notamment l'octroi de subventions.

L'article 1 de la loi de 2021 dispose dans sa première partie :

> « - Lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité.
>
> Cet organisme veille également à ce que toute autre personne à laquelle il confie, en tout ou partie, l'exécution du service public s'assure du respect de ces obligations. »

En apparence, cet article ne fait que rappeler des obligations fondamentales issues de deux principes constitutionnels distincts. D'une part, le principe d'égalité devant le service public, fondé sur les articles 1 et 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (« DDHC »), selon lesquels « les hommes naissent libres et égaux en droit » et « la loi est l'expression de la volonté générale et doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse », duquel découle le principe de neutralité. D'autre part, le principe de laïcité[12], qui dispose d'un fondement constitutionnel autonome, inscrit à l'article 1er de la Constitution de 1958 aux termes duquel « la France est une République [...] laïque », et qui ne saurait être réduit à une simple déclinaison du principe d'égalité. Si ces deux principes se confondent souvent dans la jurisprudence administrative et dans les textes législatifs, ils n'en demeurent pas moins distincts dans leurs fondements et dans leur champ d'application respectif. Toutefois, ils sont loin d'être illimités. D'une part, la neutralité et la laïcité, toutes deux à proportions différentes, n'ont pas vocation à s'appliquer aux usagers des services publics mais seulement

12 - Pour une explication plus détaillée de ces principes voir par exemple : Les différentes conceptions du principe de neutralité, entre ouverture et sanctuarisation des services publics, Article par Olivia Bui-Xuan, RDLF 2026 chron. n°08 ou encore Le juge administratif et l'application du principe de laïcité, Dossier thématique du Conseil d'État, 6 décembre 2024

à ceux qui en assurent le fonctionnement. D'autre part, et c'est là la restriction mère dont découlent toutes les autres, la neutralité ne peut conduire à porter une atteinte excessive à la liberté d'expression, et a fortiori, en ce qui nous concerne, à la liberté de création.

Quoi qu'il en soit, bien que le choix du terme de neutralité puisse paraitre malheureux, il est nécessaire de garder à l'esprit que cette neutralité doit se cantonner à une neutralité de l'État. Or, avec la loi de 2021, on assiste à un dévoiement du principe que l'on cherche désormais à imposer aux administrés, dans des secteurs tels que la presse, la recherche, ou la création artistique.

Dans **l'article 12** de la loi de 2021, le terme de neutralité n'est pas cité explicitement, bien que l'on retrouve ceux d'égalité, de laïcité ou encore d'ordre public. En effet, cet article prévoit que :

> « Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain :
> « 1° A 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 ;
> « 2° A ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;
> « 3° A s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. »

Cet article conduit cependant à des conséquences pernicieuses en matière de liberté de création, de diffusion et de programmation artistique qu'il conviendra également de mettre en exergue.

En quoi l'extension imprévue de la loi de 2021 au secteur culturel peut-elle conduire à neutraliser la liberté de création et de diffusion artistique de manière illégale ?

Nous procéderons dans un premier temps à l'analyse de la loi de 2021 (I) avant de nous pencher sur les effets de cette loi dans le secteur de la liberté de création artistique (II). Enfin, nous montrerons l'inconventionnalité manifeste de cette loi vis-à-vis de la liberté de création artistique d'une part et le conflit de loi qu'elle engendre vis-à-vis des libertés de création, de diffusion et de programmation artistique (III).

I. Analyse de la loi du 24 aout 2021

Afin d'analyser la loi de 2021, il convient d'étudier dans un premier temps l'intention qu'avait le législateur en portant cette loi en débat et le gouvernement lors de sa promulgation (**I.1**) ensuite de se pencher successivement sur son chapitre 1 relatif à la neutralité des services publics (**I.2**) puis sur son chapitre 2 relatif au contrat d'engagement républicain (**I.3**). À noter d'ailleurs que l'absence totale de cohérence entre ces deux chapitres contribue à rendre son champ d'application particulièrement large et son extension dangereuse.

I.1. Une loi visant à lutter contre l'islamisme radical

Le législateur a entendu inscrire la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République dans une logique de consolidation des exigences de laïcité et de neutralité applicables au service public, dans un contexte politique et sécuritaire fortement marqué par la dénonciation du « séparatisme », plus particulièrement du « séparatisme islamiste ». Dans cette perspective, présentée comme un texte de clarification du droit positif, la loi poursuit principalement un objectif de codification de la jurisprudence relative à l'obligation, pour les personnes participant à l'exécution d'une mission de service public, de s'abstenir de manifester leurs convictions politiques ou religieuses. Pour autant, au-delà de cette reprise du droit existant, elle vise également à en renforcer l'effectivité, notamment par l'introduction de mécanismes contractuels de contrôle et de sanction dans le cadre des contrats de la commande publique. Plus largement, elle s'inscrit dans un mouvement de développement des instruments de conditionnalité attachés à l'intervention publique. Dès lors, elle procède d'une dynamique plus générale de réaffirmation des valeurs républicaines, étroitement articulée à des préoccupations d'ordre public, de maîtrise de l'usage des financements publics et de prévention des atteintes supposées à l'unité de la Nation.

La loi de 2021 confortant le respect des principes de la République s'inscrit, selon l'intention affichée du législateur, dans une logique de clarification et de renforcement d'obligations qui pesaient déjà sur les services publics : les principes de laïcité et de neutralité. Son article 1er[13] prévoit ainsi que lorsqu'une mission de service public est confiée, par la loi, par le règlement ou par un contrat de la commande publique, à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu de garantir l'égalité des usagers et de veiller au respect de la neutralité et de la laïcité du service public. Cette obligation impose à l'organisme concerné de s'assurer que ses salariés ou les personnes placées sous son autorité hiérarchique ou son pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution d'un service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses.

La loi vise expressément les salariés et les personnes sur lesquelles l'organisme exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction. En ce sens, l'article 1er ne procède pas à une extension substantielle du droit existant (CE (Conseil d'État), avis 3 mai 2000, *Demoiselle J. X.*, n°217017, Cass. Soc. (Chambre sociale de la Cour de cassation), 19 mars 2013, n° 12-11690). Pour autant, afin de garantir l'effectivité de ces principes, la loi ordonne que ces obligations soient mises en œuvre dans les contrats relevant de la commande publique qui ont pour objet, en tout ou partie, l'exécution d'un service public. « Les clauses du contrat rap-

13 - https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043964778

pellent ces obligations et précisent les modalités de contrôle et de sanction du cocontractant lorsque celui-ci n'a pas pris les mesures adaptées pour les mettre en œuvre et faire cesser les manquements constatés. » Selon l'étude d'impact, l'utilisation des clauses contractuelles permettra plus facilement l'adaptation du contrôle à la variété des dispositifs juridiques utilisés pour la mise en place de services publics[14].

Au regard des débats parlementaires[15], du dossier de presse du ministère de l'Intérieur en date de 2022[16] et de l'étude d'impact relative à la loi de 2021 « confortant le respect des principes de la République », le projet de loi s'inscrit dans un contexte politique et sécuritaire particulièrement orienté contre l'islamisme radical.

En effet, présentée par le Gouvernement dans les débats parlementaires, comme un « grand projet de loi » arrivant « au bon moment », la loi entend adresser un « message fort à ceux qui cherchent à fracturer l'unité de notre nation », qu'ils soient situés « à l'extrême droite, à l'extrême gauche, ou (...) des fondamentalistes religieux ». Dans cette veine, le ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin, insiste durant les débats parlementaires sur la volonté de combattre « avec force le séparatisme et singulièrement le séparatisme islamiste », mais également « toutes les formes de remise en cause des principes de la République », dans le respect affiché de l'État de droit et de la laïcité.

L'objectif du législateur consistait principalement dans « la codification dans la loi de la jurisprudence imposant le respect des principes de neutralité et de laïcité des personnes chargées d'un service public »[17].

Dans son avis sur le projet, le Conseil d'État relève que le contexte général, marqué par le développement de phénomènes de repli communautaire, ainsi que l'importance des dépenses publiques consacrées aux subventions et le rôle structurant joué par les associations dans la vie démocratique et sociale, justifient la nature de l'encadrement instauré[18]. Le Conseil d'État souligne aussi que le contrat d'engagement républicain participe d'une logique de conditionnalité des financements publics : il ne s'agit pas de restreindre en tant que telle la liberté d'association, mais de subordonner l'accès à des fonds publics à un engagement explicite de respect des principes fondamentaux de l'ordre juridique. La justification avancée repose sur une articulation entre protection de l'ordre public, garantie des valeurs républicaines et exigence de bonne utilisation des deniers publics.

Enfin, le Conseil d'État considère que, sauf à exposer le dispositif au risque d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, les dispositions doivent être interprétées comme limitées aux subventions versées par un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial à des associations[19]. Afin d'orienter l'interprétation dans ce sens, le

14 - Étude d'impact, p. 33.
15 - https://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2020-2021/20210144.asp#P2384869
https://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2020-2021/20210145.asp#P2385355
https://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2020-2021/20210148.asp#P2388644
https://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2020-2021/20210150.asp#P2391120
https://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2020-2021/20210151.asp#P2391958
16 - https://www.interieur.gouv.fr/sites/minint/files/medias/documents/2022-10/06-10-2022-Dossier-de-presse-Loi-confortant-le-respect-des-principes-de-la-Republique-2022_0.pdf
17 - https://www.senat.fr/rap/l20-454-1/l20-454-13.html#toc43
18 - Avis du Conseil d'État, p. 11
19 - Le service public industriel et commercial (SPIC) se distingue du service public administratif (SPA) par trois critères jurisprudentiels : un objet analogue à celui d'une activité privée, un financement assuré principalement par les usagers, et un mode de gestion comparable à celui d'une entreprise commerciale (TC, 22 janv. 1921, Bac d'Eloka). En relèvent notamment les services de transport, de distribution d'eau ou d'énergie.

Conseil d'État a proposé d'introduire dans l'article 10-1 la précision selon laquelle les subventions concernées sont celles définies à l'article 9-1 de la loi de 2021, c'est-à-dire celles justifiées par un intérêt général. Cette référence réaffirme le champ du dispositif aux aides qui présentent une finalité d'intérêt public, ce qui est déterminant pour les structures culturelles intervenant dans des missions d'intérêt général[20].

Avant même d'être promulguée, la loi visant à « lutter contre le séparatisme » avait provoqué certaines réactions, parfois inquiètes, des parlementaires ou encore du Conseil d'Etat. Cependant, les travaux préparatoires de la loi révèlent globalement une très faible attention portée à son impact dans certains secteurs tels que la création artistique, absente des débats.

Ces réserves d'interprétation, comme la relative discrétion des travaux préparatoires sur les effets concrets de la loi dans des secteurs pourtant particulièrement exposés, tels que celui de la création artistique, invitent précisément à revenir au cœur du chapitre Ier consacré à la neutralité des services publics.

I.2. Le chapitre i de la loi : la neutralité des services publics

Le chapitre Ier de la loi du 24 août 2021 s'applique à l'ensemble des services publics, y compris, potentiellement, aux services publics culturels, dès lors qu'est caractérisée l'existence d'une véritable mission de service public et non la seule poursuite d'un intérêt général. Dans ce cadre, l'obligation de neutralité pèse sur les agents ainsi que sur les personnes participant à l'exécution du service public sous l'autorité de l'organisme gestionnaire, mais non, en principe, sur les usagers. Toutefois, les débats parlementaires et certaines évolutions jurisprudentielles révèlent un risque de déplacement inquiétant de cette exigence vers les publics, les artistes ou les intervenants extérieurs, ce qui appelle, dans le secteur culturel, une vigilance particulière au regard de la liberté d'expression et de la liberté de création.

Afin de mieux définir le cadre des obligations découlant du chapitre 1 de la loi de 2021 et plus spécifiquement de son article 1, il convient de se pencher sur l'objet de ce chapitre. En effet, celui-ci a vocation à ne s'appliquer qu'aux services publics, notion revêtant une signification juridique précise. L'adoption d'une loi dans le secteur des services publics n'est pas anodine quant à la liberté de création. D'une part, compte tenu du fait que de nombreux services publics culturels jouent un rôle important dans le domaine de la liberté de création artistique, d'autre part que certains services publics sont eux-mêmes des lieux de création, de diffusion ou de programmation artistique (musées publics, FRAC, cinémas municipaux…). Si ces services entrent dans le champ de l'article 1, ils seraient alors directement concernés par le principe de neutralité. En conséquent, il convient de se pencher rapidement sur l'identification d'un service public, puis sur la portée des obligations de neutralité.

Sur l'objet du chapitre 1 de la loi de 2021 : les services publics

Le schéma ci-dessous permet de visualiser la logique de l'article 1 de la loi de 2021, qui s'inscrit dans le renforcement des exigences de neutralité et de laïcité dans les services publics. Il met en évidence que cet article constitue le point de convergence de plusieurs principes et obligations déjà connus du droit public, mais précisés et consolidés par le législateur, que

20 - Avis du Conseil d'État, p. 12

sont les principes de neutralité et de laïcité, l'égalité des usagers devant le service public, les obligations pesant sur les organismes chargés de l'exécution du service, ainsi que la nécessité de prévoir, dans les clauses contractuelles, des mécanismes de contrôle et de sanction.



Présentation synthétique des obligations résultants de l'article 1er de la loi du 24 aout 2021

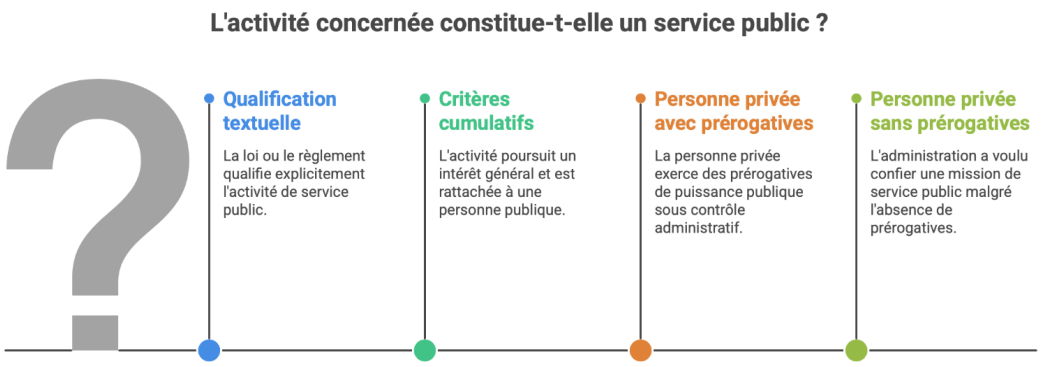
Ainsi, compte tenu du caractère général de la loi de 2021, il convient, en premier lieu, de vérifier si l'activité concernée est ou non l'exercice d'une mission de service public, et non pas seulement la poursuite d'une mission d'intérêt général.

À cette fin, il importe tout d'abord de déterminer s'il existe une qualification textuelle de l'activité en cause au titre du service public, soit par le législateur, soit par voie réglementaire. En l'absence d'une telle qualification textuelle, l'identification d'un service public suppose la réunion de deux critères cumulatifs : un critère matériel et un critère organique. Le critère matériel tient à l'existence d'un but d'intérêt général, tandis que le critère organique concerne le rattachement de l'activité à une personne publique.

Lorsqu'elle est assurée par une personne publique, il existe une présomption de service public : l'activité est en principe regardée comme relevant d'une mission d'intérêt général. Cette présomption est toutefois renversée lorsque l'activité en cause, eu égard à son objet et aux conditions dans lesquelles elle est exercée, est de nature industrielle et commerciale (CE, Sect., 16 nov. 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*).

Lorsque l'activité est assurée par une personne privée, l'activité n'est pas, en principe, constitutive d'un service public. Cette présomption peut néanmoins être renversée, et l'existence d'un service public reconnue, selon deux modalités. Dans la première, la personne privée assure la mission sous le contrôle de l'administration et est, à cette fin, investie de prérogatives de puissance publique, telles qu'un pouvoir réglementaire ou un pouvoir de sanction (CE, 28 juin 1963, *Narcy*) (1). Dans la seconde, en l'absence de telles prérogatives, c'est un faisceau d'indices, tenant à l'intérêt général de l'activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, ainsi qu'aux obligations et objectifs qui lui ont été assignés, qui permet de conclure que l'administration a entendu confier une mission de service public à cet organisme (CE, Sect., 22 févr. 2007, *APREI*, req. n° 264541) (2).

Le schéma ci-dessous synthétise les différentes étapes du raisonnement permettant de déterminer si l'activité concernée peut être qualifiée de service public, qu'elle soit exer-



Les modalités d'identification d'une activité comme service public

L'association PACE (Photographies Audiovisuel Cinéma Expression) avait pour objet la gestion et l'animation d'un musée de la photographie à Toulouse, créé à l'initiative de la commune et dont elle assurait l'exploitation depuis 1985. Le Conseil d'État a qualifié cette activité de service public muséal et, de ce fait, considéré les conventions passées entre la ville de Toulouse et l'association comme une délégation de service public, ainsi :

> « 6. D'une part, il résulte de l'instruction, notamment des stipulations des conventions signées entre la commune de Toulouse et l'association PACE entre 1985 et 2019, que ces contrats ont eu pour objet de confier à l'association l'exploitation d'un musée de la photographie créé à l'initiative de la commune et dont elle avait assuré directement la gestion de 1978 à 1985, qu'elle a ensuite reprise à compter du 1er janvier 2020. L'association PACE a assuré cette exploitation sous le contrôle de la commune de Toulouse, qui a défini ses missions et objectifs en cohérence avec ceux de la politique culturelle municipale, veillé à ce que l'action et la communication de la galerie s'opèrent en coor-

> dination étroite avec les services de la commune et conditionné ses soutiens matériels et financiers à la production régulière de comptes rendus d'activité et états financiers. La commune a ainsi confié la gestion d'un service public muséal à l'association PACE. D'autre part, ainsi qu'il a été dit au point 4, l'association a supporté un risque d'exploitation en assurant la gestion du musée de la photographie pour le compte de la commune de Toulouse. Il s'ensuit que les conventions conclues entre la commune et l'association PACE doivent être qualifiées de délégation de service public. »[21]

Il importe de souligner qu'« une activité d'intérêt général, alors même qu'elle pourrait constituer un service public si elle était assumée par une personne publique, n'est pas soumise aux règles et principes du service public lorsqu'elle est uniquement subventionnée et réglementée »[22].

Aussi, il importe de distinguer l'activité d'intérêt général subventionnée de la mission de service public effectivement confiée à un organisme. Dans le premier cas, l'article 12 de la loi de 2021, relatif au contrat d'engagement républicain des associations bénéficiaires de subventions, a vocation à s'appliquer. En revanche, lorsqu'une personne publique confie à un organisme la gestion d'un service public, notamment dans le cadre d'une délégation de service public, c'est l'article 1er de la même loi qui est applicable.

En ce qui concerne les usagers ou les tiers aux services publics, ils ne sont pas soumis à l'obligation de neutralité. Toutefois, ils peuvent faire l'objet de certaines restrictions à la liberté d'expression, soit directement par la loi, soit pour des motifs tenant à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service. De telles exceptions ouvrent la voie à un possible glissement de l'obligation de neutralité, initialement imposée aux agents, vers les usagers du service public. Ainsi, dans le cas de la Fédération française de football, le Conseil d'État a admis qu'elle pouvait « légalement interdire "tout discours ou affichage à caractère politique, idéologique, religieux ou syndical" et "tout acte de prosélytisme ou manœuvre de propagande", qui sont de nature à faire obstacle au bon déroulement des matchs » (Conseil d'État, 29 juin 2023, Association Alliance citoyenne, req. n° 458088, 459547, 463408).

Il importe toutefois de maintenir la distinction entre, d'une part, l'obligation de neutralité, qui s'attache aux agents publics et, plus largement, aux personnes participant à l'exécution du service public (loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, art. 1er), et d'autre part, les restrictions qui peuvent être imposées aux usagers afin de préserver l'ordre public, la liberté de conscience d'autrui ou le bon fonctionnement du service. Ces restrictions ne découlent pas du principe de neutralité, lequel ne s'adresse qu'à ceux qui assurent le service, mais peuvent être édictées soit par le législateur, qui peut expressément limiter certaines libertés des usagers dans le cadre du service (ainsi la loi du 15 mars 2004 interdisant le port de signes religieux ostensibles dans les établissements scolaires publics), soit par le juge administratif, qui admet que l'autorité gestionnaire du service puisse imposer des restrictions aux usagers lorsqu'elles sont nécessaires au bon déroulement du service et proportionnées à cet objectif (CE, 29 juin 2023, *Association Alliance citoyenne*, req. n° 458088), soit encore par le règlement intérieur du service, sous réserve d'une base légale suffisante et du respect du principe de proportionnalité.

21 - CE, Association PACE, 24 mars 2022, req. no. 449826. https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000045410307
22 - Étude du Conseil d'État, Neutralité 2013, p. 25.

L'exemple scolaire est, à cet égard, particulièrement éclairant. Le premier bilan parlementaire de 2025 relatif à l'application de la loi de 2021 montre que ce sont principalement les élèves, et plus accessoirement leurs parents, qui font l'objet des dispositifs de contrôle et de répression. Or, les parents accompagnateurs de sorties scolaires, lorsqu'ils se bornent à une aide matérielle et logistique, demeurent de simples usagers et ne sont donc pas soumis, en cette seule qualité, au principe de neutralité ; tel est le sens de la solution retenue par le tribunal administratif d'Amiens à propos de l'accompagnement de sorties scolaires par des mères portant le voile.

En revanche, et dans ce seul cadre, lorsqu'une personne participe, à l'intérieur des locaux scolaires, à une activité assimilable à celle des personnels enseignants, une exigence de neutralité peut lui être appliquée (TA Amiens, 15 déc. 2015, n° 1401797 ; CAA Lyon, 23 juill. 2019, n° 17LY04351).

Les élèves, quant à eux, demeurent des usagers, mais font l'objet de restrictions spécifiques en matière religieuse dans l'enseignement public, notamment l'interdiction du port de signes ou de tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse (C.éduc, (Code de l'éducation), art. L. 141-5-1). Le Code de l'éducation prévoit également la protection de leur liberté de conscience contre les pressions, les tentatives d'endoctrinement ou les atteintes liées à l'enseignement (C.éduc (Code de l'éducation), art. L. 141-5-2).

Ainsi, si l'obligation de neutralité ne s'applique formellement qu'aux agents du service public, la laïcité tend en pratique à être invoquée pour encadrer également le comportement des usagers, non pas leur conviction intérieure, qui demeure protégée par la liberté de conscience, mais son expression extérieure à l'égard d'autrui dans l'espace du service public, dès lors qu'elle est susceptible de porter atteinte à l'ordre public, à la liberté de conscience des autres usagers ou au bon fonctionnement du service.

Un tel constat invite à la vigilance dans le secteur culturel. Le risque d'une transposition équivoque consisterait, en effet, à passer d'une neutralité exigée des agents ou des personnes concourant au service public à un encadrement plus large des expressions des usagers, des publics, des artistes ou des intervenants extérieurs, comme l'a montré l'exemple du concert des enfants de Commentry (voir résumé introductif). En guise de second exemple, le rappeur Médine, dont le concert prévu au Splendid de Saint-Quentin le 30 octobre 2025 a été annulé par la municipalité au motif, aussi vague que préoccupant, que « l'intérêt général motive en droit la rupture de ce contrat », sans qu'aucun trouble à l'ordre public, aucune condamnation pénale ni aucune incitation à la haine n'ait été établi, et alors que les positions politiques de l'artiste sur des sujets d'actualité semblent avoir constitué le véritable motif de cette décision, dénoncée comme une « censure politique inacceptable » par une tribune de cent cinquante personnalités. Ces deux exemples illustrent la même dérive : des principes du droit public, neutralité, laïcité, intérêt général, mobilisés non pour garantir l'impartialité du service, mais pour contrôler le contenu des expressions artistiques.

Or, dans ce domaine, une telle évolution se heurterait directement à la protection particulière reconnue à la liberté d'expression et la liberté de création, la loi disposant expressément que « la création artistique est libre » (loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016, art. 1er), tandis que l'article

10 de la Convention européenne des droits de l'Homme garantit la liberté d'expression. Il en résulte que, dans le secteur culturel, les limitations apportées aux expressions artistiques, philosophiques, religieuses ou politiques ne sauraient être tolérées qu'à la condition d'être strictement justifiées, nécessaires et proportionnées ; à défaut, la neutralité cesserait d'être une garantie d'impartialité du service pour devenir un instrument de normalisation de la création.

L'obligation de neutralité dans le chapitre 1 de la loi de 2021

Concernant le champ d'application du chapitre I de la loi de 2021, il couvre l'ensemble des services publics. S'agissant du champ d'application du chapitre Ier de la loi de 2021, celui-ci concerne l'ensemble des services publics. Si le service public culturel n'a pas fait l'objet de débats ni suscité d'inquiétudes particulières de la part du Gouvernement ou du législateur justifiant l'adoption de mesures spécifiques, il entre néanmoins pleinement dans la catégorie des « services publics ». La situation des artistes est à cet égard particulièrement sensible : lorsqu'ils interviennent dans le cadre d'un service public, qu'il s'agisse d'un musée, d'un théâtre national, d'une école d'art ou de toute autre structure culturelle investie d'une mission de service public, ils sont susceptibles d'être regardés comme des personnes « placées sous l'autorité hiérarchique ou le pouvoir de direction » de l'organisme concerné au sens de l'article 1er de la loi, et donc soumis, à ce titre, à l'obligation de s'abstenir de manifester leurs opinions politiques ou religieuses dans l'exercice de leurs fonctions. Cette application n'a pas fait l'objet de débats ni suscité d'inquiétudes particulières de la part du Gouvernement ou du législateur justifiant l'adoption de mesures spécifiques. Pourtant, il entre pleinement dans la catégorie des « services publics ».

- Dans l'étude d'impact du projet de loi, les inquiétudes portaient sur les services de transport, notamment les prières dans l'espace de travail de la RATP, le service hospitalier et le service public de l'éducation[23]. Le gouvernement avait la volonté de préciser que la neutralité s'appliquerait à la SNCF, aux caisses locales de sécurité sociale (CAF, CPAM) et les offices publics de l'habitat[24].
- Dans l'article 1 du projet de loi, il n'y aucune mention de la culture ou du service public culturel.
- Dans son avis, le Conseil d'État a indiqué l'importance de la rédaction de cet article pour éviter d'inclure des « champs » qui seraient normalement en dehors de l'application du principe de neutralité[25].

23 - Étude d'impact : « Dans un rapport publié en juin 2019 par une mission d'information de l'Assemblée Nationale, les services publics face à la radicalisation, les deux rapporteurs, les députés Éric Diard et Éric Poulliat sont revenus sur « le phénomène de communautarisme constaté au sein de certains dépôts de la RATP ». Documenté par des ouvrages et des articles de presse, ce rapport fait état de « la montée du communautarisme dans certains dépôts de bus » et d'« exemples d'agents priant sur leur lieu de travail ou refusant de serrer la main d'une femme ou l'apparition d'un syndicat communautariste dans les élections professionnelles de certains dépôts ». p. 31

24 - Étude d'impact, p. 33

25 - « 14. Le Conseil d'État constate que si le champ d'application de ces deux séries de dispositions est extrêmement large, il ne s'étend cependant pas à toute entité chargée d'une mission de service public. Il prend note de ce que le champ ainsi retenu vise à ne pas remettre en cause des restrictions à l'application du principe de laïcité du service public aujourd'hui admises par des lois, telles que les dispositions du code de l'éducation relatives aux établissements d'enseignement privé ou celles du code de la santé publique relatives aux établissements de santé privés d'intérêt collectif, ou par la jurisprudence. Le Gouvernement entend par ailleurs éviter de créer, par un énoncé trop général, une situation d'incertitude juridique pour les divers organismes, notamment associatifs, participant à des missions d'intérêt général sans que la loi, le règlement ou le contrat qui leur confie cette mission ne l'aient eux-mêmes qualifiée de service public. Le Conseil d'Etat admet ce choix mais recommande cependant au Gouvernement d'améliorer et de préciser l'étude d'impact pour qu'elle explique plus concrètement ce champ d'application. », Avis-conseil, par. 14

- Lors des travaux parlementaires, des débats plus approfondis sur le champ d'application ont lieu dans les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat. À nouveau, le service public culturel n'est pas mentionné en tant qu'objet de la loi, contrairement au service public de l'éducation ou du sport, mais il n'est pas exclu. Il y a quelques références à la culture, notamment aux bibliothèques et à la culture de manière générale, mais il n'y a pas de réflexion autour des enjeux ou des particularités du service public culturel :

> Présentation du Ministre de l'Intérieur du Projet de loi devant la Commission de l'Assemblée : « Nous avons également souhaité que l'État, sans contrevenir au principe de décentralisation et comme d'autres lois lui en ont déjà donné la possibilité, dans le domaine du logement social notamment, [le préfet] puisse affirmer son rôle de vigie républicaine et lutter contre des comportements que certains appellent « communautaristes », d'autres « séparatistes », en tout cas contraires aux principes de la République : ainsi la réservation d'horaires spécifiques dans des salles de sport ou, dans certaines bibliothèques, au classement des auteurs en fonction de leurs affinités sexuelles ou de leur religion supposées. Il appartiendra au préfet, sous l'autorité évidemment du juge administratif, par le biais d'un référé-liberté, comme l'a souhaité le Conseil d'État, d'intervenir et de répondre à ce que nous avons appelé une « carence républicaine ». »
>
> [...]
>
> Débat – intervention du M. Francis Chouat. […] Si ces amendements ne sont pas adoptés, comment le maire fera-t-il respecter les principes de neutralité ou de laïcité à des organismes conduits à intervenir dans des domaines aussi immatériels que la culture, l'éducation, l'aide aux devoirs, le sport ? Il serait inconséquent de ne pas les adopter, alors même que nous voulons, par cet article 1er, élargir l'obligation de neutralité du service public.[26]

Dans le rapport de la Commission des lois du Sénat, les sénateurs présentent l'état de la jurisprudence du Conseil d'État autour de la définition du service public et utilisent l'exemple du théâtre pour montrer l'évolution de cette notion :

> « Du fait de sa définition variable, des activités ont pu entrer ou sortir du champ des activités de service public. C'est notamment le cas du théâtre, qui n'était pas reconnu comme une activité de service public en 1916 mais l'a été, sous conditions, en 1944. Des catégories de service public ont également émergé avant de disparaître. C'est le cas des services publics sociaux apparus en 1955, et disparus en 1983. Il est cependant possible de constater un certain regain du champ de la notion à partir des années 1960 : entrée du théâtre de divertissement en 1959, de l'exploitation d'un casino par une commune en 1966 ou de l'organisation de compétitions par les fédérations sportives en 1974. »[27]

26 - https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/csprincrep/l15csprincrep2021037_compte-rendu#
27 - https://www.senat.fr/rap/l20-454-1/l20-454-14.html#toc72

Pour définir la notion de service public, les parlementaires se réfèrent à la jurisprudence administrative (voir supra) afin de délimiter le champ d'application de la loi. D'une part, les débats portent sur l'exclusion « évidente » des établissements d'enseignement privé sous contrat et des établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC). D'autre part, le législateur y inclut explicitement certains services de transport ferroviaire et des organismes de construction et de gestion de logements.

Les désaccords entre les deux chambres à l'égard de cet article, qui n'ont pas été résolus dans le cadre de la Commission mixte paritaire, concernaient notamment l'extension des obligations aux collaborateurs occasionnels du service public de l'éducation et à certains usagers des piscines publiques[28]. Le Sénat souhaitait étendre l'obligation de neutralité aux parents (voilés) qui accompagnent des enfants dans le cadre de sorties scolaires[29]. Cependant, cet amendement n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, les parlementaires ont aussi discuté de l'inclusion du terme « notamment » afin de donner une flexibilité pour comprendre d'autres type de manifestations qui pourraient devenir incompatibles avec le principe de neutralité dans le futur[30].

La limite de l'étendue de son champ d'application est donc que, sous couvert de lutte contre le séparatisme islamiste, la loi concerne en réalité des associations, des familles, dont le choix d'instruire leurs enfants à domicile est désormais soumis à une autorisation préalable délivrée par l'autorité académique selon des motifs limitativement énumérés, en vertu de l'article 49 de la loi modifiant l'article L131-5 du Code de l'éducation, des cultes et de nombreux organismes participant à l'exécution du service public. Il avait pourtant été relevé que l'extension de certaines obligations, notamment en matière de neutralité, risquait d'englober des acteurs qui « n'ont rien demandé et ne posent aucun problème », selon Xavier Breton, député de l'Ain (Les Républicains) et membre de la commission spéciale.

La rapporteure, Mme Laurence Vichnievsky, a néanmoins rappelé que, même en dehors du champ strictement défini par la loi, les organismes participant au service public demeurent soumis aux principes de neutralité et de laïcité en vertu d'une jurisprudence constante.

Dans le cadre des services publics, les premières obligations découlant de ces principes consistent à ne pas manifester d'appartenance religieuse ou politique et à traiter également les usagers qui sont placés dans une situation identique. Sont aussi interdits le prosélytisme ainsi que tout usage des moyens de communication mis à disposition par le service pour la promotion d'opinions ou de convictions personnelles.

Pour rappel, en 2023, le Conseil d'État a appliqué cet article de la loi 2021 dans une affaire concernant la Fédération française de Football qui avait interdit « à l'occasion de compéti-

28 - https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/3649/l15b4156_rapport-fond#_Toc256000008
29 - https://www.senat.fr/rap/l20-590/l20-590.html
3à - « Si l'emploi de ce terme [notamment] est souvent évité dans la rédaction de la loi, à juste titre, il semble ici nécessaire. D'une part, il permet au législateur d'utiliser les mêmes mots que ceux utilisés à l'article 25 précité et faire clairement comprendre qu'il souhaite y associer les mêmes effets. D'autre part, il permettra aux organismes visés de faire obstacle à l'ensemble des comportements qui ne seraient pas compatibles avec les principes de laïcité et de neutralité du service public ainsi qu'avec le principe d'égal accès. Ces comportements ne se caractérisent pas nécessairement par leur matérialité mais par la seule intention de leurs auteurs. Il est donc particulièrement difficile de les qualifier a priori. Un geste, un signe, un vêtement sans signification particulière peut, du jour au lendemain, constituer un signe de rassemblement ou de reconnaissance si un nombre suffisant de personnes le décident. » https://www.senat.fr/rap/l20-454-1/l20-454-14.html#toc72

tions ou de manifestations organisées sur le territoire de la Fédération ou en lien avec celles-ci : - tout discours ou affichage à caractère politique, idéologique, religieux ou syndical, - tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale, - tout acte de prosélytisme ou manœuvre de propagande ».
Alliance citoyenne et la Ligue des droits de l'Homme ont demandé l'annulation pour excès de pouvoir de ces dispositions statutaires de la Fédération. Pour contrôler ces dispositions, le Conseil d'État a commencé par affirmer le caractère du service public administratif des missions d'organisation de compétitions confiées aux fédérations sportives (personnes morales de droit privé) par le législateur (L. 131-15 et L. 131-16 du Code du sport).

Ensuite, le juge distingue deux cas. D'une part, les personnes qui exercent une mission de service public, y compris les joueurs sélectionnés pour représenter la France aux compétitions, et d'autre part, les tiers au service public, les usagers et les collaborateurs occasionnels. À l'égard des premiers, le Conseil d'État applique la loi de 2021 ainsi :

> « En ce qui concerne les agents de la Fédération française de football ou les personnes sur lesquelles elle exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction :
> 11. Il résulte du principe de neutralité du service public rappelé par les dispositions citées ci-dessus de la loi du 24 août 2021 qu'une fédération sportive délégataire de service public est tenue de prendre toutes dispositions pour que ses agents ainsi que les personnes qui participent à l'exécution du service public qui lui est confié, sur lesquelles elle exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, s'abstiennent, pour garantir la neutralité du service public dont elle est chargée, de toute manifestation de leurs convictions et opinions. Il en va ainsi notamment des personnes que la Fédération sélectionne dans les équipes de France, mises à sa disposition et soumises à son pouvoir de direction pour le temps des manifestations et compétitions auxquelles elles participent à ce titre et qui sont, dès lors, soumises au principe de neutralité du service public. »[31]

Les parlementaires ont « rédigé » cette obligation de neutralité et de laïcité de manière à la rapprocher de l'obligation légale[32] qui pèse déjà sur les agents publics[33]. Il s'agit de garantir que les personnes qui concourent à l'exécution d'un service public respectent le principe de neutralité[34], notamment religieuse et politique[35].

---

31 - CE, Association alliance citoyenne, req. Nos 458088, 459547, 463408, 29 juin 2023. Voir les conclusions du rapporteur public, Clément Malverti : « De sorte que pour satisfaire au critère fonctionnel prévu par la loi de 2021, il vous faut étendre le champ du service public délégué à la FFF au-delà de l'organisation des matchs des équipes de France, pour y inclure ces matchs eux-mêmes.
C'est précisément ce que nous vous proposons de juger, car nous pensons pouvoir déduire des règles qui leur sont applicables que lorsqu'ils jouent pour les équipes de France, les joueurs sélectionnés poursuivent effectivement une mission de service public, c'est-à-dire une finalité d'intérêt général orientée vers la cohésion sociale et que les pouvoirs publics ont décidé de satisfaire au moyen de règles exorbitantes du droit commun. », p. 14
32 - « La commission a adopté les amendements identiques COM-317 et COM 178 rect. tendant à aligner les obligations des salariés participant à une mission de service public avec celles des agents publics. » https://www.senat.fr/rap/l20-454-1/l20-454-13.html#toc43
33 - Loi no. 2016- 483 du 20 avril 2016 : « Art. 25.-Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité
Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité.
Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.
Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service. »

Les débats parlementaires ont toutefois révélé une limite de la loi, celle de l'étendue du champ d'application du texte : l'islamisme ne figure pas dans la lettre de la loi. En effet, selon Gérald Darmanin, « la neutralité vaut aussi bien dans le domaine religieux que dans le domaine politique – ce à quoi plusieurs amendements proposent d'ajouter le champ philosophique, quand d'autres souhaitent la limiter à la sphère religieuse, voire à la seule question de l'islamisme. »[36]

Le texte n'a pas non plus été réduit aux cultes, dans la mesure où la dimension politique et philosophique de l'islamisme dépasse la religion. Selon les termes de la rapporteuse Laurence Vichnievsky :

> « Le principe de neutralité vise toutes les opinions, qu'elles soient syndicales, politiques, religieuses ou même philosophiques. Nous avions convenu d'ajouter le terme « politiques » ; je peux comprendre que cela puisse représenter une difficulté, mais c'est ce qui est issu de nos débats. Dans la mesure où le projet de loi a notamment pour objet de lutter contre une idéologie politico-religieuse, cela peut se comprendre : il peut être légitime d'ajouter le terme « politiques » pour insister sur les principes qui nous paraissent essentiels ».

Aussi, si le chapitre Ier de la loi de 2021 s'attache ainsi à étendre et à préciser les exigences de neutralité applicables dans le cadre des services publics, le chapitre II déplace quant à lui le centre de gravité du dispositif vers un autre vecteur de diffusion des principes de la République : le soutien public accordé aux associations, désormais subordonné à la souscription d'un contrat d'engagement républicain.

I.3. Le chapitre II de la loi : le contrat d'engagement republicain

Le chapitre II de la loi du 24 août 2021 institue, quant à lui, un mécanisme de conditionnalité des financements publics à travers le contrat d'engagement républicain, désormais exigé des associations et fondations sollicitant une subvention publique. Présenté comme un « contrat », ce dispositif revêt toutefois un caractère unilatéral, dès lors qu'il constitue une condition préalable posée par l'administration à l'octroi d'un financement. À ce titre, il impose le respect de sept engagements relatifs, notamment, aux lois de la République, à la liberté de conscience, à la non-discrimination, à la prévention de la haine et de la violence, à la dignité de la personne humaine ainsi qu'aux symboles républicains. En cas de méconnaissance de ces engagements, l'autorité administrative peut, d'une part, refuser la subvention, et, d'autre part, en prononcer le retrait ainsi qu'exiger la restitution des sommes versées, dans les limites fixées par le Conseil constitutionnel. Si, hors exercice d'une mission de service

34 - « Cette interdiction [de manifestation des opinions] est en dernière analyse justifiée par l'idée de neutralité de l'Etat [...] : dans la mesure où la qualification d'une activité comme service public suppose nécessairement un lien de rattachement à une collectivité publique, les agents d'un service public,j qui constituent donc les incarnations de cette collectivité, se doivent d'être neutres afin que tout usager se sente à la fois respecté dans sa liberté de conscience et traité de manière impartiale. », Conclusions du rapporteur public, Clément Malverti, dans l'affaire CE, Association Alliance citoyenne, req. Nos 458088, 459547, 463408, 29 juin 2023

35 - M. Gérald Darmanin, ministre. L'amendement est satisfait puisque la neutralité n'est pas seulement religieuse : elle est aussi politique. En l'occurrence, l'entrisme communautariste ou les idéologies, d'une manière générale, sont des idées politiques. L'agent d'un service public doit respecter une neutralité religieuse et politique. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/csprincrep/l15csprincrep2021037_compte-rendu#

36 - https://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2020-2021/20210150.asp#P2391120 Les parlementaires ont même réfléchi à inclure explicitement la neutralité philosophique, mais ils ont reconnu qu'elle était plus complexe à définir. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/csprincrep/l15csprincrep2021037_compte-rendu#

public, ce dispositif ne soumet pas les associations à une obligation générale de neutralité politique ou religieuse, il n'en demeure pas moins qu'il renforce le pouvoir de contrôle de l'administration sur les activités subventionnées au nom du respect des principes républicains.

L'article 12 de la loi de 2021 indique le caractère général de cette loi. Il a institué un mécanisme de conditionnalité des financements publics : le contrat d'engagement républicain (CER). S'agissant de sa nature, le Conseil d'État avait proposé, dans l'avis N° 401549[37], de substituer à l'expression « contrat d'engagement républicain » celle d'« engagement républicain », soulignant qu'il s'agit d'une condition unilatéralement posée à l'octroi d'une subvention, et non d'un accord négocié entre parties égales.
Cet article 12 s'insère dans l'économie générale de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, en introduisant un nouvel article 10-1 à cette loi.
L'article 12 de la loi de 2021 dispose :

- Art. 10-1.-Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain :

- 1° 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 ;

- 2° À ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;

- 3° À s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

- Cette obligation est réputée satisfaite par les associations agréées au titre de l'article 25-1 de la présente loi ainsi que par les associations et fondations reconnues d'utilité publique.

- L'association qui s'engage à respecter les principes inscrits dans le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit en informe ses membres par tout moyen.

- Lorsque l'objet que poursuit l'association ou la fondation sollicitant l'octroi d'une subvention, son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit, l'autorité ou l'organisme sollicité refuse la subvention demandée.

- S'il est établi que l'association ou la fondation bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet ou exerce une activité illicite ou que l'activité ou les modalités selon lesquelles l'association ou la fondation la conduit sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit, l'autorité ou l'organisme ayant attribué la subvention procède au retrait de cette subvention par une décision motivée, après que le bénéficiaire a été mis à même de présenter ses observations dans les conditions prévues à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, et enjoint au

37 - https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-confortant-le-respect-par-tous-des-principes-de-la-republique

bénéficiaire de lui restituer, dans un délai ne pouvant excéder six mois à compter de la décision de retrait, les sommes versées ou, en cas de subvention en nature, sa valeur monétaire.

- Si l'une des autorités ou l'un des organismes mentionnés au premier alinéa du présent article procède au retrait d'une subvention dans les conditions définies au huitième alinéa, cette autorité ou cet organisme communique sa décision au représentant de l'Etat dans le département du siège de l'association ou de la fondation et, le cas échéant, aux autres autorités et organismes concourant, à sa connaissance, au financement de cette association ou de cette fondation.

- Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

Le Conseil constitutionnel a considéré cet article 12 conforme à la Constitution, sous réserve que le retrait des subventions « ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association, conduire à la restitution de sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au contrat d'engagement »[38].

De conformité avec l'annexe du décret 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de cet article de la loi de 2021, le Guide de la liberté de création du ministère de la Culture précise les sept engagements du Contrat d'engagement républicain[39] :

1° Le respect des lois de la République
Cet engagement implique :
- L'interdiction d'entreprendre ou d'inciter à toute action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public ;
- L'interdiction de se prévaloir de convictions politiques, philosophiques ou religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations avec les collectivités publiques ;
- L'interdiction de remettre en cause le caractère laïque de la République.

2° Le respect de la liberté de conscience
Cet engagement implique :
- L'obligation de ne pas exercer de prosélytisme abusif, tant envers les membres, salariés et bénévoles qu'envers les tiers, notamment les bénéficiaires des services de la structure.
  Il ne s'agit pas de l'application du principe de laïcité (inapplicable à une association dépourvue de mission de service public dans l'exercice de ses activités : Cass. soc., 19 mars 2013, n° 12-11.690).

3° Le respect de la liberté des membres de l'association
Cet engagement garantit :
- La liberté d'adhérer à une association ;
- La liberté de s'en retirer à tout moment ;
- L'interdiction d'exclusion arbitraire.

38 - Conseil constitutionnel, 13 août 2021, no 2021-823 DC. https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021823DC.htm
39 - https://www.culture.gouv.fr/espace-documentation/documentation-scientifique-et-technique/un-guide-juridique-et-pratique-sur-la-liberte-de-creation

4° Le respect du principe de non-discrimination

Cet engagement impose :

- De ne pas opérer de différences de traitement ne reposant pas sur une différence de situation objective en lien avec l'objet statutaire de la structure.
  Il n'interdit pas la création d'associations dites « fermées », pouvant sélectionner leurs membres, à condition que les critères retenus ne soient pas fondés sur des motifs discriminatoires.

5° La prévention de la haine et de la violence

La structure doit, dans le cadre de :

- Son activité ;
- Son fonctionnement interne ;
- Ses relations avec les tiers ;

S'engager à :

- Ne pas provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque ;
- Ne pas cautionner de tels agissements ;
- Rejeter toute forme de racisme et d'antisémitisme.

6° Le respect de la dignité de la personne humaine

La structure s'engage à :

- Ne pas entreprendre ;
- Ne pas soutenir ;
- Ne pas cautionner.

toute action portant atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

7° Le respect des symboles de la République

Cet engagement implique le respect :

- Du drapeau tricolore ;
- De l'hymne national ;
- De la devise de la République.

Concernant la portée des obligations découlant du CER, la jurisprudence administrative n'interdit pas aux associations subventionnées de prendre des positions politiques dans le débat public. Par contre, les subventions ne peuvent pas être utilisées pour financer les activités politiques des associations, mais seulement l'activité d'intérêt public concernée (CE, 13 mai 2024, Association SOS Méditerranée France, req. n° 472155[40] ; CE, 8 juillet 2020, Mme B. c/ Commune de Nantes et Association NOSIG, no. 425926). Nous soulignons ainsi que les associations ne sont pas soumises de manière générale à une obligation de neutralité politique, lorsqu'elles ne sont pas en train d'exercer une mission de service public.

40 - « 17. En quatrième lieu, dans ces conditions, les prises de position de l'association SOS Méditerranée France rappelées au point 16 ci-dessus ne faisaient pas obstacle par principe à ce que la Ville de Paris accorde légalement à cette association une subvention destinée à ses activités relevant de l'action humanitaire internationale, sous réserve de s'assurer que cette aide serait exclusivement destinée au financement de ces activités. A cet égard, d'une part, il ressort de l'exposé des motifs et de l'objet de la délibération en litige que la subvention accordée par le conseil de Paris est exclusivement destinée à financer l'affrètement d'un nouveau navire en vue de permettre à l'association de reprendre ses activités de secours en mer et, d'autre part, la convention conclue entre la Ville de Paris et l'association en application de cette délibération stipule que l'utilisation de la subvention à d'autres fins entraîne la restitution de tout ou partie des sommes déjà versées et que la Ville de Paris peut effectuer des contrôles, y compris sur pièces et sur place, pour s'assurer du respect de ces obligations. » CE, 13 mai 2024, Association SOS Méditerranée France, req. n° 472155

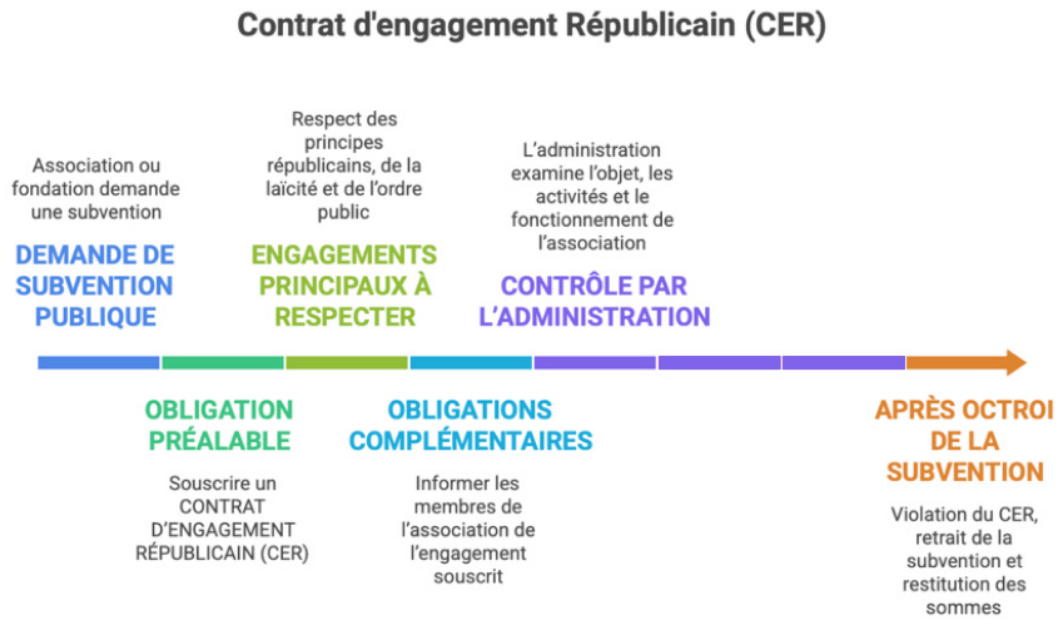
2. En cas de non-signature du CER, le dossier de demande n'est pas complet et la subvention est refusée.

3. En cas de non-respect de ces principes, l'association ou la fondation peuvent se voir sanctionnées par le retrait de la subvention, de l'agrément ou de la reconnaissance d'utilité publique.

Par ailleurs, l'avis du Conseil d'État[41]. rappelle que, suivant une jurisprudence constante, les collectivités publiques ne peuvent légalement subventionner que des activités présentant un intérêt public, condition non remplie si l'action de l'association est incompatible avec des principes républicains. L'étude d'impact complète ce cadre en signalant une lacune du droit existant : si des textes permettaient déjà de recouvrer partiellement des subventions indûment versées, ils ne prévoyaient pas la restitution totale pour un motif tiré du non-respect des principes et valeurs républicains, ce qui justifiait, selon le Gouvernement, l'inscription de ce mécanisme dans la loi :

> « [D]es textes permettent de recouvrer les subventions versées à des associations, mais ils ne prévoient pas la restitution totale des subventions publiques versées pour un motif tiré de non-respect des principes et valeurs républicains. Il est donc nécessaire d'inscrire ce principe dans la loi en unifiant et formalisant le dispositif dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Par effet « miroir », les conditions requises pour la délivrance du tronc commun d'agrément mentionné à l'article 25-1 de la même loi qui permet aux associations de solliciter des financements publics doivent également renvoyer à cette obligation de respect du contrat d'engagement républicain. » [42]

Le schéma ci-dessous présente de manière synthétique l'économie générale du contrat d'engagement républicain, depuis la demande de subvention publique jusqu'aux obligations qui pèsent sur l'association bénéficiaire et aux sanctions encourues en cas de manquement.



Le contrat d'engagement républicain : conditions, obligations et sanctions

41 - Avis du Conseil d'État, p. 11
42 - https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3649_etude-impact.pdf

II. Le danger : la neutralisation par la loi du champ des libertés de création, de diffusion et de programmation

L'application de la loi du 24 août 2021 est susceptible de conduire à une forme de neutralisation des libertés de création, de diffusion et de programmation artistiques. En effet, si cette loi n'a pas été pensée spécifiquement au regard des enjeux propres au secteur culturel, elle produit néanmoins des effets directs sur celui-ci. Or, les contours du dispositif demeurent marqués par un certain flou, que le Conseil d'État lui-même a relevé en soulignant le décalage entre l'objet des mesures adoptées et l'explicitation de leur justification dans l'exposé des motifs. Dans ces conditions, l'extension de mécanismes de contrôle à des activités et à des acteurs très divers fait peser un risque de contrôle accru, voire disproportionné, de la puissance publique sur le champ artistique. Dès lors, sous couvert de réaffirmation des principes républicains, la loi peut conduire à restreindre des libertés pourtant au cœur du fonctionnement démocratique et de la vocation critique de la création artistique.

La loi de 2021 a d'ores et déjà des conséquences directes sur les libertés de création, de diffusion et de programmation artistique.

Les contours de la loi demeurent flous. Aussi, le Conseil d'État relève que l'exposé des motifs ne décrit pas le contexte de tensions dans la société française susceptibles de menacer l'unité de la Nation, alors que ce contexte est rappelé par les plus hautes autorités de l'État et que le projet entend y répondre ; il en résulte « un décalage parfois important entre l'objet des mesures et la compréhension de leur justification » et il recommande de compléter l'exposé des motifs pour expliciter « l'inspiration politique d'ensemble » du texte. Le Conseil d'État insiste alors sur le fait que nombre de mesures « tendent à soumettre à un contrôle accru de la puissance publique certaines activités et certains acteurs » et « vont s'appliquer à tous, alors que les risques (…) ne concernent que les agissements d'une faible minorité », ce qui l'amène à être « particulièrement attentif au risque de disproportion »[43].
L'étude de la loi de 2021 et de ses modalités d'adoption font ressortir clairement qu'elle n'a pas été pensée spécifiquement à l'aune des enjeux culturels artistiques. Pourtant, ses effets limitent directement la liberté de création et la fonction même de l'art dans une société démocratique.

II.1. Le probleme de l'extension du champ de la neutralite au secteur artistique

Imposer la neutralité administrative aux artistes est une erreur conceptuelle qui confond le cadre du service public avec le contenu des œuvres. La neutralité en matière culturelle devrait au contraire garantir la diversité des expressions et protéger les institutions contre les ingérences politiques.

L'extension de la neutralité au champ de la création artistique et de sa diffusion pose problème : la neutralité étant un terme équivoque, elle n'a pas vocation à revêtir la même application selon les domaines où elle est exigée (a). Ainsi, on ne peut exiger d'un artiste ou d'une œuvre une neutralité qui serait semblable à celle exigée d'un fonctionnaire ou d'une administration (b).

43 - Avis du Conseil d'État, p. 6

(a) Extension de la neutralité au champ de la création artistique

L'exigence de neutralité imposée aux artistes et à leurs œuvres est un phénomène de plus en plus prégnant et sur lequel l'Observatoire est régulièrement alerté. En réalité, dans certains cas de figure, le phénomène est antérieur à la loi de 2021 et n'est qu'un effet secondaire de l'obligation de neutralité du service public, principe qui était alors posé par la jurisprudence. Par exemple, s'agissant de la neutralité des édifices publics, la jurisprudence a posé de longue date le principe d'interdiction de pavoisement des frontispices des mairies et autres établissements publics de drapeaux ou « de signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques » (CE, 2005, Commune de Sainte-Anne, n°259806). Ce courant jurisprudentiel a pu impacter le domaine de la création artistique, par exemple dans un cas récent du pavoisement sur le frontispice du palais de Tokyo du drapeau martiniquais par l'artiste Cameron Rowland[44].

De façon générale, nous constatons que les commandes passées aux artistes sont désormais fréquemment assorties de clauses qui excèdent très largement le strict cadre légal habituel et portent atteinte aux libertés d'expression et de création. Par exemple, la clause suivante a été imposée dans un contrat de cession de spectacle à Cannes :

> « L'artiste s'engage, pendant toute la durée du présent contrat et dans le cadre de l'exécution de ses prestations pour la commune de Cannes, à respecter une stricte neutralité. A ce titre, il s'abstient de toute manifestation, expression, ou diffusion, par quelque moyen que ce soit, d'opinions ou de convictions personnelles politique, idéologique, religieuse ou militante, que ce soit lors de sa présentation au public ou à l'occasion de toute intervention ou communication réalisée dans le cadre du présent contrat.
> Cette obligation de neutralité, ne porte que sur les représentations réalisées dans le cadre du présent contrat et n'a pas vocation à limiter la liberté d'expression artistique de l'artiste en dehors de ce cadre, mais à garantir une représentation culturelle conforme à l'engagement contractuel, au cadre prévu par l'organisateur et aux attentes du public.
> Toute violation de cette obligation de neutralité pourra entrainer l'application d'une pénalité contractuelle qui pourra être égale à 20% du montant total des sommes prévues et convenues au présent contrat. »

Voici un exemple d'obligations de la loi de 2021 reportées directement sur les artistes, ce qui ne va pas sans poser questions que nous aborderons par la suite.

Une neutralité équivoque

La neutralité est un terme équivoque : la notion de neutralité telle qu'entendue dans la loi de 2021 n'est simplement pas transposable au domaine de la création artistique. Parler de neutralité dans le contexte de la création artistique revêt alors une signification totalement différente d'une neutralité politique ou de la neutralité d'un service public[45]. Or, au-delà du décalage entre l'objet de la loi et le champ culturel, c'est encore la notion même de neutralité qui appelle, en matière artistique, une lecture spécifique.
Ainsi, s'il est exact que le principe de neutralité est antérieur à la loi de 2021, il n'en résulte

44- https://www.telerama.fr/arts-expositions/retrait-du-drapeau-martiniquais-du-fronton-du-palais-de-tokyo-recit-d-une-autocensure-7028037.php
45 - On peut considérer des artistes comme John Cage ou Sol LeWitt comme revendiquant à travers leurs œuvres une certaine neutralité artistique (« l'idée devient une machine qui fabrique l'art », Sol LeWitt, Paragraphs on Conceptual Art, (1967))

nullement qu'il puisse recevoir, dans tous les secteurs du service public, une signification identique. Certes, la neutralité est un principe transversal ; toutefois, elle n'est pas univoque. Sa consistance varie nécessairement selon l'objet du service considéré. Or il existe une différence de nature entre un service public chargé d'assurer une prestation administrative et un service public dont la mission consiste à donner accès à des œuvres, à des récits, à des analyses, à des formes d'expression et à des points de vue parfois situés, polémiques ou irrévérencieux.

De la sorte, l'obligation de neutralité, désormais formulée à l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique, impose à l'agent public de s'abstenir de manifester ses opinions religieuses, de traiter de façon égale toutes les personnes et de respecter leur liberté de conscience et leur dignité. Elle vise la conduite des personnes participant à l'exécution du service public, non la normalisation idéologique des œuvres, programmes ou discours auxquels ce service donne accès. Ainsi comprise, l'obligation de neutralité ne peut porter que sur les personnes investies d'une mission de service public ; elle ne saurait être étendue, sans confusion majeure, aux artistes, aux œuvres et aux productions que ce service a précisément vocation à accueillir. Or, dans le secteur culturel, cette liberté de création artistique bénéficie d'un **statut renforcé** (voir partie III).

L'audiovisuel public fournit, à cet égard, une illustration particulièrement éclairante. Il a été rappelé, dans les débats relatifs à la neutralité du service public des médias, que ce principe ne pouvait être compris, dans ce domaine, comme imposant une « antenne neutre » à tout instant. Une telle formule montre bien que, dans un secteur fondé sur la circulation des idées, la critique, la satire, l'analyse et la confrontation des opinions, la neutralité ne réside pas dans l'aseptisation des partis pris, mais dans l'organisation d'un cadre qui préserve la liberté éditoriale contre toute captation partisane.

Lors des débats au sein de la « Commission d'enquête sur la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public », le besoin de concilier le principe de neutralité avec les libertés fondamentales a été rappelé par Martin Ajdari, président de l'Arcom :

> « La neutralité qui est un principe applicable à tous les services publics mais qui, dans le domaine spécifique des médias, doit se concilier avec la liberté éditoriale et le droit à la critique voire à la parodie, et plus généralement avec la confrontation des idées – ce qui ne peut à tout moment se traduire par une antenne neutre. »[46]

Dans le cadre d'auditions de cette commission d'enquête, Mme Pauline Trouillard indiquait que la notion de neutralité peut devenir liberticide et Mme Laurence Franceschini affirmait le besoin d'articulation : « C'est une question extrêmement délicate. Le principe de neutralité est un peu en surplomb, car il est global au service public, et il faut le conjuguer avec la matière particulière des médias, qui passent par l'intermédiaire de l'analyse des journalistes et de l'expression d'opinions. »[47]

Or ce raisonnement vaut, avec une acuité redoublée, pour le secteur culturel artistique. Si un service public de l'information ne peut être soumis à une conception purement administrative de la neutralité, à plus forte raison la programmation artistique, l'exposition, le spectacle

46 - https://www.arcom.fr/presse/propos-liminaire-de-martin-ajdari-president-de-larcom-la-commission-denquete-sur-la-neutralite-le-fonctionnement-et-le-financement-de-laudiovisuel-public-le-25-novembre-2025
47 - Les débats de cette date sont particulièrement éclairants. Voir https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/ceaudio/l17ceaudio2526005_compte-rendu#

vivant, le cinéma ou la commande publique ne sauraient être gouvernés par une exigence conduisant à exclure les œuvres au motif qu'elles seraient trop sensibles, trop engagées, trop confessionnelles, trop dérangeantes ou trop critiques. Une telle lecture substituerait à la neutralité du service public une neutralisation des œuvres. Ce n'est donc pas comme cela qu'il faut la lire, bien au contraire.

La neutralité du cadre public ne peut en aucun cas aboutir à la stérilisation de l'expression artistique : elle interdit à la puissance publique d'asservir l'institution culturelle à une doctrine ; elle ne l'autorise pas à filtrer les œuvres selon leur degré de conformité idéologique. La puissance publique doit donc rester neutre, en ce sens qu'elle n'interfère pas avec le contenu politique, idéologique, religieux, des œuvres.

Il s'ensuit que, dans le champ culturel, la neutralité ne peut être conçue comme une exigence d'effacement, mais doit se traduire au contraire par la garantie de la possibilité des expressions, des sensibilités et des formes et des opinions.

Dans ces conditions, l'articulation entre neutralité et liberté, en matière culturelle, ne peut être recherchée dans une logique d'épuration des propositions artistiques. Elle doit, au contraire, être pensée à partir de la tolérance de la nécessaire diversité des points de vue. Dans les secteurs d'expression, le service public est neutre non lorsqu'il élimine toute singularité, mais lorsqu'il permet la coexistence des courants de pensée, des sensibilités esthétiques, des récits et des formes. Il n'est pas non plus envisageable de transposer au secteur culturel l'exigence de pluralisme imposée aux médias, notamment audiovisuels. En effet, aucun opéra, aucun centre d'art, aucun théâtre municipal, aucun festival, aucune compagnie recevant des subventions publiques ne doivent se voir contraints de représenter tout le spectre des opinons politiques parce que ce n'est pas leur rôle. Les lieux de culture ne sont pas des médias dans lesquels s'expriment des hommes et des femmes politiques. Il n'y a donc aucune raison de leur imposer la neutralité au sens de la loi de 2021.

De surcroit, il convient de les préserver de toute instrumentalisation ou monopolisation idéologique par le politique qui lui octroie des subsides.

Le droit des bibliothèques fournirait par exemple un précédent normatif intéressant afin de penser le service public culturel non comme un espace de neutralisation des productions artistiques, mais comme un lieu juridiquement protégé contre la censure idéologique.[48]

En définitive, la véritable exigence de neutralité, en matière culturelle, ne consiste pas à discipliner les œuvres, mais à empêcher que les institutions publiques ne deviennent les instruments d'une orthodoxie partisane. Protéger la neutralité du service public culturel revient, en réalité, à neutraliser les ingérences politiques.

Si l'on transpose de tels raisonnements à la culture, cela nous invite à privilégier des mécanismes de protection du cadre : indépendance des directions artistiques, exigence de motivation renforcée des déprogrammations, traçabilité des interventions politiques, collégialité des décisions, transparence des critères de programmation et effectivité des recours. En d'autres termes, garantir la neutralité du service culturel ne consiste pas à imposer le silence

48 - L'article L. 310-4 du code du patrimoine consacre un modèle dans lequel les collections des bibliothèques territoriales doivent être pluralistes et diversifiées, représenter la multiplicité des connaissances, des courants d'idées et d'opinions, ce qui n'est pas exigible, on vient de le voir, des institutions culturelles, mais elles doivent demeurer exemptes de toute forme de censure idéologique, politique ou religieuse.

aux artistes ; cela consiste à empêcher les autorités publiques de transformer l'institution culturelle en appareil de normalisation morale, religieuse ou politique.

À cela s'ajoute une conséquence pratique essentielle. Lorsqu'une œuvre choque, divise ou suscite la controverse, la réponse d'un service public culturel ne saurait être, par principe, son retrait. Bien au contraire, la vocation même de l'institution culturelle est de permettre la rencontre avec les œuvres, d'ouvrir des espaces de discussion, de contextualisation, de contradiction et de mise en perspective. Là encore, le critère pertinent n'est pas l'innocuité du contenu, mais la capacité du cadre institutionnel à rendre cette confrontation intelligible et démocratiquement soutenable.

Aussi la censure, la déprogrammation ou la sanction financière ne sauraient constituer les instruments ordinaires de régulation du conflit esthétique ou symbolique. La réponse la plus conforme aux libertés fondamentales consiste, au contraire, à organiser autour de l'œuvre les conditions d'un débat pluraliste.

C'est précisément à l'aune de cette exigence de protection du cadre, et non d'une neutralisation des œuvres, qu'il convient désormais d'examiner le chapitre II de la loi de 2021, dont la mise en œuvre donne lieu, en pratique, à des interprétations extensives et juridiquement contestables.

II.2. L'impact significatif du chapitre 2 de la loi de 2021

L'usage extensif du contrat d'engagement républicain tend à en faire un instrument de censure indirecte par le levier financier, alors même que le chapitre II de la loi du 24 août 2021 n'impose nullement aux associations une obligation de neutralité. En effet, cette exigence n'apparaît que dans le chapitre Ier, applicable aux seuls services publics. Dès lors, fonder un refus ou un retrait de subvention sur la méconnaissance prétendue d'un tel principe procède d'une interprétation erronée de la loi. Or, en raison du caractère particulièrement large des engagements contenus dans le CER, notamment lorsqu'ils sont appréciés à l'aune de notions telles que la dignité, l'égalité ou l'ordre public, l'administration dispose d'une marge d'interprétation susceptible d'affecter directement les activités artistiques des associations. À cet égard, l'affaire de la Compagnie Arlette Moreau illustre les erreurs d'appréciation auxquelles peut conduire l'assimilation d'engagements militants à une méconnaissance des principes républicains, même si, en l'espèce, le refus de subvention a finalement été maintenu pour un motif budgétaire distinct.

Il est primordial de souligner dès à présent, une grave mésinterprétation de la loi de 2021 qui semble être parfois faite par les pouvoirs publics : **l'article 12, contenu au sein du chapitre 2, n'impose nullement aux associations une obligation de neutralité**. En effet, le terme de neutralité n'apparait à aucun moment dans le chapitre 2, mais seulement dans le premier chapitre destiné à s'appliquer aux seuls services publics. Dès lors, le retrait d'une subvention fondé sur la prétendue méconnaissance d'un tel principe procède d'une mauvaise interprétation de la loi.
Les dérives en la matière découlent principalement de l'instauration du contrat d'engagement républicain.

Ainsi, s'agissant du chapitre 2 de la loi, lors des débats sur le contrat d'engagement républicain, les parlementaires ont la volonté explicite d'inclure les associations culturelles subventionnées, sans réfléchir aux manifestations artistiques. Ils craignent surtout que les activités au sein de ces associations culturelles servent de cadre pour « endoctriner » et affaiblir les principes républicains, par exemple :

> « **M. Francis Chouat.** Il fait honneur à notre statut de patrie des droits de l'Homme en réprimant les phénomènes d'emprise et les pratiques attentatoires à l'intégrité et à la dignité de la personne. Il donne des moyens nouveaux aux cultes et à la justice pour combattre l'emprise du séparatisme sur des associations cultuelles et culturelles. Il remet l'école au cœur du village, pour tous les enfants, dans le respect des libertés fondamentales des familles, mais en agissant contre les zones d'ombre des écoles hors contrat et contre la déscolarisation d'enfants à des fins séparatistes, qui porte atteinte à leur intérêt supérieur. [...]
>
> **M. Charles de Courson**. Y aura-t-il, madame la ministre, un contrat d'engagement républicain unique ou un contrat type par catégorie d'associations – sportives, culturelles ou encore sociales ? »[49]
>
> « **M. Guillaume Kasbarian**. Nous sommes vingt-six à avoir cosigné cet amendement de Mme Aurore Bergé. La loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a renforcé la lutte contre le prosélytisme en interdisant les pressions sur les croyances des élèves ou les tentatives d'endoctrinement dans les écoles publiques, leurs abords immédiats et pendant toute activité liée à l'enseignement. Mais la construction de la citoyenneté ne se limite pas aux bancs de l'école : les enfants s'épanouissent aussi dans des associations sportives, artistiques ou culturelles. Les associations partagent avec l'école cette exigence de former les citoyens et de garantir la liberté de leurs croyances. Il nous a semblé important de protéger les mineurs du risque d'endoctrinement.[50] »

Le contrat d'engagement républicain devient un véritable filtre juridique : un contenu ou un fonctionnement jugé incompatible avec les principes de dignité, d'égalité, de fraternité ou avec la sauvegarde de l'ordre public, soit une multitude de principes on ne peut plus vagues quand ils sont appliqués aux œuvres, pourra entraîner le refus ou le retrait d'une subvention.

Les œuvres ou actions artistiques des associations pourront ainsi être examinées au regard de ces exigences. Ainsi, le risque n'est pas celui d'une interdiction directe d'une création, mais celui d'une censure indirecte par le levier financier, sur la base du CER.

La marge d'interprétation laissée à l'administration apparaît ici déterminante, sous le contrôle du juge administratif, appelé à concilier l'exigence de protection des principes républicains avec le respect des libertés fondamentales, au premier rang desquelles figurent la liberté d'association, la liberté d'expression et la liberté de création. En guise d'illustration récente, on peut citer le jugement du tribunal administratif de Bordeaux rendu le 14 octobre 2025[51]. Ce jugement est relatif au refus d'une subvention publique à une association artistique, la ***Compagnie Arlette Moreau.***

---

49 - https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/csprincrep/l15csprincrep2021036_compte-rendu#

50 - https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2020-2021/troisieme-seance-du-vendredi-05-fevrier-2021

51 - TA de Bordeaux, 14 octobre 2025, N°2305197

Pour rappel, la *Compagnie Arlette Moreau* a développé des projets artistiques de sensibilisation aux violences sexistes et sexuelles et avait sollicité l'octroi d'une subvention de 16 000 euros au titre du programme budgétaire 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » pour un projet intitulé « Les 12 mini-tournées du Désopressor 3000 ». Or, le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine avait refusé cette demande par une décision du 21 juillet 2023. L'association avait alors saisi le tribunal administratif afin d'en obtenir l'annulation, en soutenant notamment que ce refus reposait sur une appréciation erronée de ses activités et portait atteinte à sa liberté d'expression.

L'administration justifiait initialement son refus de subventions par deux motifs. D'une part, elle estimait que le rapport d'activité produit par l'association ne permettait pas d'évaluer l'impact des actions précédemment financées au titre du programme 137, notamment celles relatives au projet « Désopressor 3000 ». D'autre part, elle considérait que les activités de l'association traduisaient des engagements militants incompatibles avec le respect des principes consacrés par le contrat d'engagement républicain, auquel les associations sollicitant des subventions publiques doivent souscrire en vertu de l'article 12 de la loi du 24 aout 2021 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Interprétation fort heureusement contredite par le tribunal administratif. En premier lieu, l'association avait effectivement transmis un rapport d'activité détaillé faisant état des actions conduites, notamment des représentations du projet « Désopressor 3000 » et d'initiatives de sensibilisation menées auprès d'un public étudiant et institutionnel. En estimant que l'association n'avait pas justifié de l'impact de ses actions en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, le préfet a ainsi entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation. En second lieu, le tribunal a observé que l'administration n'identifiait aucune action précise de l'association susceptible d'être regardée comme contraire aux lois de la République ou comme génératrice de troubles à l'ordre public. Le motif tiré d'un prétendu engagement militant incompatible avec le contrat d'engagement républicain apparaissait dès lors insuffisamment étayé.

Pour autant, la décision de refus de subvention n'a pas été annulée. En effet, l'administration a sollicité devant le juge la substitution de motifs, en se fondant sur les contraintes budgétaires du programme concerné. Elle faisait valoir que, compte tenu des crédits limités du programme 137 pour l'année 2023, les arbitrages financiers avaient conduit à privilégier le financement de projets présentant des budgets plus modestes, d'un montant moyen d'environ 7 000 euros, plutôt que celui présenté par l'association requérante. Le tribunal administratif a admis cette substitution de motif, après avoir constaté que celui-ci était susceptible de justifier légalement la décision et qu'il n'apparaissait pas que l'administration aurait pris une décision différente si elle s'était initialement fondée sur ce motif.

En conséquence, malgré l'illégalité des motifs initiaux invoqués par l'administration, le tribunal a rejeté la requête de l'association et maintenu la décision de refus de subvention.

Dans une affaire moins connue, également révélatrice des dérives possibles du CER, l'association d'éducation populaire en audiovisuel, ***Canal Ti Zef***, a vu son atelier consacré au doublage d'un documentaire suspendu par le Service pénitentiaire d'insertion et de probation du

Finistère au seul motif que l'association avait contesté devant la justice le retrait préfectoral d'une subvention au motif d'un supposé non-respect du CER.

Par ailleurs, la notion d'« ordre public » mentionnée à l'article 12 de la loi de 2021 soulève de réelles difficultés en raison de son imprécision. L'affaire *Rock en Seine* l'illustre bien : à la suite de la programmation du groupe nord-irlandais *Kneecap*, accusé d'avoir lors d'un concert qui ne se déroulait pas sur le territoire français, soutenu le Hezbollah, ce que le groupe conteste, la région Île-de-France et la ville de Saint-Cloud ont retiré puis refusé de renouveler leurs subventions au festival[52]. Sans qu'il soit possible d'affirmer avec certitude que la rupture du contrat d'engagement républicain ait été formellement invoquée, cette affaire montre néanmoins les risques qu'emporte une conditionnalité fondée sur une notion aussi floue que celle d'ordre public.

Il ressort donc nettement de cette analyse que les chapitres 1 et 2 de la loi de 2021 n'ont d'abord pas vocation à s'étendre au champ culturel, qui du fait de ses caractéristiques propres doit échapper à la logique de la loi séparatisme. Voyons maintenant quels arguments juridiques mobiliser contre ces dérives.

III. Les pistes pour contrer les effets délétères de la loi de 2021 : une loi contraire au droit national et international

Des leviers juridiques sont à mobiliser pour contrer les effets délétères de la loi, en s'appuyant sur la hiérarchie des normes et les libertés fondamentales. En effet, ni les exigences de neutralité attachées à l'exécution du service public, ni le contrat d'engagement républicain ne sauraient justifier une neutralisation des œuvres, des artistes ou des programmations, ni davantage une pression financière exercée sur les structures culturelles en raison du caractère critique, engagé ou dérangeant de leurs expressions. Dès lors, il convient de privilégier les protections spécifiques reconnues à la création artistique face aux exigences plus générales issues de la loi de 2021. À ce titre, les atteintes susceptibles d'être portées à la liberté de création, à la liberté d'expression et à la liberté d'association doivent être appréciées à l'aune du bloc de constitutionnalité, des engagements internationaux de la France et de la jurisprudence des juges nationaux et européens, dans le respect du principe de proportionnalité.

L'étude d'impact de la loi de 2021 précise que : « Le dispositif (contrat d'engagement républicain) proposé constitue donc l'un des outils permettant de garantir la proportionnalité de l'ingérence des pouvoirs publics dans la liberté d'association. » Le principe de proportionnalité préexistait à cette loi. En effet, la liberté de création, reconnue par la loi de 2016 et protégée constitutionnellement au titre de la liberté d'expression se doit d'être mise en balance avec toute forme d'entrave.
D'une part, le chapitre 1, centré sur la neutralité dans l'exécution du service public, ne peut servir à neutraliser des œuvres, des artistes ou des programmations c'est-à-dire à exiger qu'ils deviennent idéologiquement inoffensifs. D'autre part, le chapitre 2, fondé sur le contrat d'engagement républicain, ne saurait davantage devenir un instrument de pression financière exercé sur les associations culturelles au motif que leur expression serait trop critique, trop engagée, trop libre ou trop dérangeante. Une telle application dénaturerait à la fois le sens de la loi et la fonction de l'art.

52 - https://www.lemonde.fr/culture/article/2025/08/25/rock-en-seine-le-groupe-kneecap-evoque-la-situation-a-gaza-mais-evite-la-polemique_6634608_3246.html

Les limites textuelles aux obligations formulées dans toute loi liberticide – comme l'est de fait celle de 2021 – sont à chercher dans le vivier de libertés fondamentales qu'est le bloc de constitutionnalité (Constitution de 1958, Préambule de la Constitution de 1946, DDHC, principes fondamentaux reconnus par les lois de la république), dans les textes internationaux (Convention Européenne de Sauvegarde des droits de l'Homme (« **CEDH** »), Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen (« **DUDH** »), Pacte international relatif aux droits civils et politiques (« **PIDCP** »)...) ainsi que dans les jurisprudences des différents juges gardiens de ces libertés fondamentales (Conseil d'État, Cour européenne des droits de l'Homme, Cour de cassation...).

S'agissant de la liberté de création artistique, des libertés de diffusion et de programmation, c'est principalement au niveau législatif que se trouve la protection la plus aboutie. En effet, la loi LCAP protège explicitement cette liberté. Cette protection législative de la liberté de création artistique conduit à un conflit de normes qui nous semble très productif (**III.1**). Par ailleurs, sur le plan international, la Cour européenne des droits de l'Homme consacre de longue date la liberté d'expression artistique. D'autres textes internationaux moins usités tels que la DUDH ou le PIDCP ne sont pas en reste. Cette protection supranationale conduit à envisager l'inconventionnalité de la loi de 2021 lorsqu'elle est appliquée dans le domaine de la création artistique (**III.2**).

III.1. L'incompatibilite de la loi du 24 aout 2021 avec la loi lcap de 2016

La loi LCAP de 2016, qui affirme que « la création artistique est libre », entre en tension directe avec les usages extensifs de la loi du 24 août 2021 lorsqu'ils conduisent, au nom de la neutralité ou du contrat d'engagement républicain, à restreindre la création, la diffusion ou la programmation artistiques. En effet, la loi de 2016 a précisément eu pour objet de consacrer de nouvelles libertés publiques en reconnaissant explicitement la liberté de création, la liberté de diffusion et la liberté de programmation, ainsi que l'obligation, pour les personnes publiques, d'en garantir le respect. Dès lors, l'application de la loi de 2021 au champ culturel ne saurait avoir pour effet d'anéantir ces garanties législatives spécifiques. Au contraire, la spécificité du service public culturel et le statut renforcé de la liberté de création commandent une conciliation dans laquelle les protections issues de la loi LCAP doivent prévaloir sur une lecture univoque et disciplinaire de la neutralité.

La loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (« **LCAP** ») a été promulguée le 7 juillet 2016. Elle vise à « affirmer et garantir la liberté de création »

(a) Présentation de la loi LCAP

Le 8 juillet 2015, la ministre de la culture, Fleur Pellerin formule un constat simple : « la culture est attaquée, soit insidieusement, par des choix qui remettent en cause la liberté de création ou de programmation, soit très directement, par ceux qui veulent s'en prendre aux symboles mêmes de la liberté. »[53].

La ministre de la Culture justifie la future loi par la nécessité d'« affirmer la spécificité de la culture et ce pourquoi elle requiert la protection du législateur ».

53 - Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 08/07/15 par Fleur Pellerin, ministre de la Culture

C'est précisément pour lutter contre ce type d'atteintes que la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a été promulguée le 7 juillet 2016.

Cette loi, en quatre volets, consacre l'un d'entre eux à la libre création, à la libre diffusion des œuvres ainsi qu'à la libre programmation des spectacles. En effet, ces libertés ont été identifiées comme particulièrement importantes et nécessaires pour préserver la spécificité de la culture.

Le volet de la loi consacré à la liberté de création et de diffusion est le principal. Il marque une avancée significative dans un domaine qui auparavant n'était que peu couvert par le droit.

- L'article 1 de la loi LCAP pose un principe clé : « *la création artistique est libre* ».
- L'article 2 de la loi LCAP affirme également que « *la diffusion de la création artistique est libre* ».
- L'article 3, 4° dispose quant à lui que l'État, à travers ses services centraux et déconcentrés, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics doivent veiller à « *garantir la liberté de diffusion artistique en développant l'ensemble des moyens qui y concourent* » (Article 3, 4° de la loi LCAP).
- Article 3, 21° de la loi LCAP : « *Dans l'exercice de leurs compétences, l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics veillent au respect de la liberté de programmation artistique.* »

À ce stade du raisonnement, on voit d'ores et déjà poindre des contradictions fondamentales avec une application de la loi de 2021 – et plus particulièrement d'un principe univoque de neutralité - au secteur de la création artistique, de leur diffusion et de la programmation.

Or, en 2016, à travers la loi LCAP, ce sont purement et simplement de nouvelles libertés publiques qui sont créées par le législateur en vertu de la compétence qui lui est conférée par l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Militant pour l'introduction de ces libertés publiques dans l'ordre normatif français depuis son origine, l'Observatoire de la liberté de création a accueilli d'un œil favorable l'évolution normative qu'a constitué la loi du 7 juillet 2016. Cependant, face au constat partagé d'atteintes sans cesse plus véhémentes et plus insidieuses, l'Observatoire a alerté à plusieurs reprises le législateur et les instances étatiques des dangers de certaines lois liberticides dans son domaine d'action[54]. Ce constat, partagé par la commission culture du Sénat en 2024[55], était alors le suivant : l'utilisation par des voies insidieuses et détournées de la règlementation n'a pas cessé avec la loi de 2016, malgré les avancées indéniables qu'elle véhicule, mais emprunte des formes mouvantes. En clair, l'utilisation de la loi de 2021 pour tenter de neutraliser le champ de la liberté de création artistique n'est qu'une des nouvelles formes insidieuses de la censure.

54 - Audition de l'Observatoire du 2 mai 2024 au Sénat dans le cadre de la mission d'évaluation de la loi LCAP de 2016 et note aux Sénateurs, https://libertedecreation.fr/interviews-articles-rapports/les-notes/
55 - Loi LCAP, huit ans après : la création artistique confortée, mais toujours tourmentée https://www.senat.fr/rap/r24-117/r24-117.html

Autres protections nationales

Le gouvernement de 2021 est conscient du risque de confrontation entre la loi de 2021 et la loi de 2016 : le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021, pris pour l'application de l'article 12 de la loi de 2021, précise en annexe que « ces engagements sont souscrits dans le respect des libertés constitutionnellement reconnues, notamment la liberté d'association et la liberté d'expression dont découlent la liberté de se réunir, de manifester et de **création** ». La formule se veut rassurante. Elle est surtout révélatrice de la fragilité du dispositif, car rappeler solennellement que l'administration demeure tenue de respecter des libertés fondamentales qui s'imposaient déjà à elle n'ajoute, en vérité, aucune garantie substantielle. Le décret ne protège rien de plus ; il répète. Il ne corrige pas la loi ; il tente de l'adoucir par une clause de style. Néanmoins, il produit un argument mobilisable contre les dérives que nous avons constatées.

L'étude d'impact pousse d'ailleurs cette logique jusqu'au renversement pur et simple lorsqu'elle affirme que le contrat d'engagement républicain constituerait « l'un des outils permettant de garantir la proportionnalité de l'ingérence des pouvoirs publics dans la liberté d'association ». L'affirmation a quelque chose d'assez vertigineux. Le principe de proportionnalité n'a pas attendu le contrat d'engagement républicain pour exister. Il s'imposait déjà en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, des principes constitutionnels protecteurs de la liberté d'expression et, depuis 2016, de la consécration législative explicite de la liberté de création. Présenter comme une garantie de liberté un mécanisme supplémentaire de conditionnement de l'accès aux subventions revient donc à travestir la réalité juridique. Ce dispositif n'a pas pour fonction première de protéger une liberté ; il sert d'abord à discipliner les bénéficiaires de financements publics.

Ainsi, le décret du 31 décembre 2021 ne remplace pas une clarification légale. La loi prévaut sur le décret. Il en résulte une confrontation horizontale entre normes de valeur législative : d'un côté, la loi de 2021, qui organise et encadre le régime des subventions publiques au moyen du contrat d'engagement républicain ; de l'autre, la loi de 2016, qui consacre la liberté de création. La conciliation entre les deux registres de normes antagonistes ne peut s'opérer qu'au niveau des libertés fondamentales elles-mêmes, sous le contrôle du juge.

Enfin, l'étude d'impact rappelle opportunément une jurisprudence ancienne et constante : l'administration peut subordonner l'octroi ou le maintien d'une subvention à l'acceptation par son bénéficiaire de conditions particulières, pourvu qu'elles ne soient pas illégales (CE, 1er mars 1950, Ville de Paris ; CE, 3 juill. 1963, Ministre de l'Intérieur c/ Sieur Gabrielli). Mais cette référence classique ne sauve rien. Qu'une subvention puisse être assortie de conditions licites ne signifie évidemment pas que toute condition nouvelle soit, par nature, légitime, précise, nécessaire et proportionnée. Là encore, l'argument est moins probant qu'il n'y paraît : il rappelle une banalité de droit administratif pour tenter de donner une assise à un dispositif dont la généralité, l'ambiguïté et la portée disciplinaire demeurent entières.

Avec la jurisprudence de 2021 du Conseil d'État (CE, 2021, CPGA) qui hisse la liberté de création artistique au rang des libertés fondamentales invocables en référés, tout acte règlementaire qui contreviendrait à cette liberté fondamentale serait annulable.

Comment lutter contre la neutralisation par la loi de 2021 des libertés de la loi LCAP ?

Comme rappelé précédemment, il n'y a rien dans la loi de 2021 indiquant qu'elle ait été adoptée afin de s'appliquer au champ culturel. Prévenant sur le risque d'une loi au champ d'application « extrêmement large », le Conseil d'État, dans son avis susmentionné, a indiqué l'importance de la rédaction de cet article pour éviter d'inclure des « champs » qui seraient normalement en dehors de l'application du principe de neutralité[56].

Pour alimenter la réflexion sur la façon de conjuguer/interpréter/réinterpréter les principes de neutralité et de laïcité dans le cadre du service public culturel, nous proposons quelques pistes :

- Un cas exclurait explicitement les artistes : lorsque ceux-ci seraient considérés comme collaborateurs occasionnels. En effet, un débat particulièrement révélateur a porté sur le sort des collaborateurs occasionnels du service public, notamment les accompagnateurs bénévoles lors de sorties scolaires. Plusieurs amendements visaient à étendre explicitement à ces personnes l'exigence de neutralité et, plus largement, le champ d'application des obligations issues du projet de loi. L'enjeu était considérable : intégrer les collaborateurs occasionnels revenait à élargir substantiellement la portée du texte à des individus intervenant de manière ponctuelle, parfois bénévole, sans lien statutaire avec l'administration. Finalement, ces collaborateurs ont été exclus du champ de la loi. Ainsi, certains artistes pourront être qualifiés, selon les conditions concrètes, des collaborateurs occasionnels, et alors ils seront exclus du champ de l'article 1 de la Loi 2021.

- Au sein même du service public de la culture, la neutralité doit se concilier avec la liberté de création et de diffusion des œuvres, et le droit à la critique voire à la parodie, et plus généralement avec la confrontation des idées.

- Dans le Guide juridique et pratique de la Liberté de création du Service des affaires juridiques et internationales (SAJI) 2025, le ministère de la Culture invite à une interprétation souple et affirme :

  > « La question de savoir dans quelle mesure cette exigence de neutralité est susceptible de s'appliquer aux collectivités territoriales en matière de politique culturelle locale reste ouverte en l'état de la jurisprudence[57]. Il y a toutefois lieu

56 - « 14. Le Conseil d'État constate que si le champ d'application de ces deux séries de dispositions est extrêmement large, il ne s'étend cependant pas à toute entité chargée d'une mission de service public. Il prend note de ce que le champ ainsi retenu vise à ne pas remettre en cause des restrictions à l'application du principe de laïcité du service public aujourd'hui admises par des lois, telles que les dispositions du code de l'éducation relatives aux établissements d'enseignement privé ou celles du code de la santé publique relatives aux établissements de santé privés d'intérêt collectif, ou par la jurisprudence. Le Gouvernement entend par ailleurs éviter de créer, par un énoncé trop général, une situation d'incertitude juridique pour les divers organismes, notamment associatifs, participant à des missions d'intérêt général sans que la loi, le règlement ou le contrat qui leur confie cette mission ne l'aient eux-mêmes qualifiée de service public. Le Conseil d'Etat admet ce choix mais recommande cependant au Gouvernement d'améliorer et de préciser l'étude d'impact pour qu'elle explique plus concrètement ce champ d'application. », Avis-conseil, par. 14

57 - Cette phrase indique plutôt que la jurisprudence ne s'est pas prononcée sur cette question. Il n'y a pas de jurisprudence à l'appui de cette affirmation dans le guide. À la fin de la fiche sur « Libre administration des collectivités territoriales et liberté de programmation », le ministère cite la jurisprudence sur les drapeaux sur le front de la mairie (CE, 27 juill. 2005, commune de Sainte-Anne, no 259806, Rec. ; cour administrative d'appel de Versailles, 23 mars 2017, Préfecture de Seine-Saint-Denis, no 16VE027774 ; tribunal administratif de Paris, 3 mai 2023, n°2308852/2) et sur la mise à disposition d'un espace public local (CE, 21 avril 1972, Ville de Caen, no 78589, Rec. ; cour administrative d'appel de Bordeaux, 28 déc. 2009, Assoc. du comité des fêtes de Lavignolle-de-Salles, n° 09BX01310), Guide SAJI, p. 89

> de penser que, eu égard à la nature même de l'expression artistique, ces exigences devraient être appréciées de manière souple, afin de ne pas faire obstacle de manière systématique, notamment, à la programmation d'événements artistiques ou la diffusion d'œuvres abordant des questions de société ayant une portée générale et excédant l'intérêt public local. »[58]

Il nous semble qu'il faut aller beaucoup plus loin. Devant l'impensé de cette question par le législateur, et devant le constat que les administrations, collectivités territoriales et élus se servent de façon abusive de la loi de 2021 pour museler la création artistique, il paraît fondamental d'affirmer que l'exigence de neutralité et de laïcité ne peut, eu égard à la nature même de l'expression artistique, s'appliquer au contenu des œuvres, aux programmes scolaires qui comportent des œuvres, à la programmation d'événements artistiques ou la diffusion d'œuvres.

- La particularité de la notion de service public culturel s'oppose à la Loi 2021 avec la Loi 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création (Loi LCAP). Notamment, le respect de la liberté de création (art. 1) et de l'obligation de l'article 3 qui dispose que « [d]ans l'exercice de leurs compétences, l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics veillent au respect de la liberté de programmation artistique. » Nous réitérons ainsi que le principe de neutralité du service public, codifié dans la loi 2021, ne peut pas servir à anéantir les libertés fondamentales des artistes et des organismes de programmation et de diffusion[59].
  Le recours au juge est, en l'état, le meilleur rempart contre les abus commis au nom de la loi de 2021 contre les œuvres.

Prenons comme exemple l'ordonnance du Tribunal de Marseille concernant la déprogrammation du film *Sacré Cœur*[60]. L'un des arguments de la ville pour justifier l'annulation de la séance du film dans le château de La Buzine était que « s'agissant d'un cinéma communal géré en régie directe, constituant un service public local placé sous l'autorité du maire, le principe de neutralité du service public [...], s'applique, y compris dans le domaine culturel, faisant obstacle à la diffusion d'un film confessionnel et prosélyte. ».

Dans son analyse, le juge a reconnu que l'œuvre a un caractère religieux, et c'est le moins que l'on puisse en dire, mais il s'est plutôt intéressé à la neutralité de la commune[61]. Il a considéré que la commune n'exprimait pas la préférence ou la reconnaissance d'une religion par la seule programmation de ce film. Notamment, la commune n'avait pas accordé une subvention ou un bénéfice particulier à la religion catholique, car le film était programmé dans les mêmes conditions que tous les autres. De ce fait, le juge a conclu que la décision du maire de déprogrammation a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression, à la liberté de création et à la liberté de diffusion artistique.

Dans le secteur de la presse, nous pouvons identifier une dérive dans l'interprétation que certains partis politiques donnent du principe de neutralité des services publics. Le rapporteur de la Commission d'enquête, Charles Alloncle, a notamment défendu une application

58 - Guide juridique et pratique de la Liberté de création du Service des affaires juridiques et internationales (SAJI) 2025. p. 86
59 - CEDH, 24 mai 1988, Muller contre Suisse, req. 10737/84, points 27 et 33
60 - Tribunal administratif de Marseille, ordonnance du 25 octobre 2025, req. no. 2513174
61 - Lors de la conférence à Toulouse le 13 mars 2026, l'un des participants a souligné que le principe de neutralité peut servir aussi pour rappeler aux fonctionnaires qu'ils ont une obligation de ne pas intervenir dans la programmation sur la base des leurs convictions politiques et religieuses.

stricte et uniforme de la loi de 2021 à l'ensemble des services publics, sans prendre en considération la nécessité de concilier ce principe avec les spécificités propres à certains secteurs, en particulier celui des médias, ni avec les libertés fondamentales des journalistes[62]. S'il ne fait aucun doute que son entreprise a pour but de museler les médias publics au profit de médias privés d'extrême-droite, on voit clairement que la loi de 2021 est un instrument politique qui excède très largement l'objectif qu'elle s'était fixé initialement.

Revenons, à cet égard, sur l'interdiction faite aux élèves d'une école primaire de Commentry (Allier) de chanter *Les Mains d'or* de Bernard Lavilliers lors du concert de l'Harmonie municipale intitulé *La Forge en musique*, organisé le 28 mars 2026 en soutien aux salariés de l'aciérie Erasteel menacée de fermeture. D'abord justifiée, selon les éléments rendus publics, par la laïcité puis par l'exigence de neutralité et la crainte d'un prétendu « prosélytisme », cette décision a suscité une vive incompréhension. L'Observatoire de la liberté de création est alors intervenu en adressant une lettre ouverte au rectorat de Clermont-Ferrand ainsi qu'à l'IA-DASEN de l'Allier, afin de leur demander sur quel fondement juridique une telle interdiction pouvait être opposée à l'interprétation, par des élèves, d'une œuvre inscrite dans un projet artistique et pédagogique.

Dans ce courrier, l'Observatoire contestait expressément la mobilisation des principes de laïcité et de neutralité à l'encontre de cette chanson et interrogeait l'administration sur sa "grille de lecture". Les élèves ont finalement pu chanter lors du concert du 28 mars, auquel Bernard Lavilliers a lui-même participé ; cette issue constitue, pour l'Observatoire, une grande satisfaction, en ce qu'elle illustre concrètement l'utilité de son intervention face à une interprétation manifestement extensive et inadaptée des exigences de neutralité.

Ces différents exemples montrent ainsi que la loi de 2021, loin de se borner à encadrer certaines situations précisément identifiées, a pu devenir le support d'usages extensifs, politiquement orientés ou juridiquement erronés, conduisant à des atteintes particulièrement préoccupantes aux libertés fondamentales ; une telle dérive invite dès lors à interroger non plus seulement les conditions de son interprétation, mais plus radicalement sa compatibilité même avec les normes conventionnelles.

62 - « **M. Charles Alloncle, rapporteur.** Une loi de 2021 confortant le respect des principes de la République précise, en son article 1er, que le service public est neutre et que toute personne exécutant une mission de service public doit s'abstenir de manifester ses opinions politiques. Maître, vous nous avez expliqué que les journalistes de France Télévisions relevaient du droit privé et que c'était plutôt l'obligation de réserve qui prévalait. Pouvez-vous nous confirmer s'ils seraient en ce sens exonérés, alors qu'ils sont dépositaires d'une mission de service public, des mêmes obligations de neutralité qui incombent aux fonctionnaires ?
[…] **M. Charles Alloncle, rapporteur.** Comment concilier l'exigence pour un éditorialiste d'exprimer une certaine vision et, en même temps, de respecter cet objectif de neutralité ? À partir du moment où vous exécutez une mission de service public, vous êtes soumis à cette obligation. Comment le législateur et les dirigeants de l'audiovisuel public peuvent-ils s'y retrouver ? » (Souligné par nous)
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/ceaudio/l17ceaudio2526005_compte-rendu#

III.2. L'inconventionnalite de la loi de 2021

L'application de la loi du 24 août 2021 au secteur culturel apparaît difficilement conciliable avec les exigences du droit international et européen. D'une part, au regard de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, elle se heurte à l'imprécision des critères mobilisés, à l'incertitude des buts légitimes susceptibles d'être invoqués dans certaines hypothèses et, surtout, au caractère disproportionné des atteintes qu'elle est susceptible de porter à la liberté d'expression artistique. D'autre part, elle contrevient plus largement à l'esprit du droit international qui garantit à chacun le droit de prendre part à la vie culturelle, de jouir des arts et d'assurer la protection effective des œuvres et de leurs auteurs. Dès lors, en favorisant des logiques de contrôle, d'autocensure ou d'éviction préventive des œuvres, elle compromet tout à la fois la liberté de création et le libre accès du public à la diversité des expressions artistiques.

(a) Article 10 CEDH

La liberté d'expression, consacrée par l'article 10 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique ainsi qu'une condition primordiale de son progrès et de l'épanouissement de chacun (CEDH, 7 déc. 1976, Handyside c. Royaume-Uni, n° 5493/72, § 49). Elle comprend la liberté d'expression artistique, laquelle protège les personnes qui créent, interprètent, diffusent ou exposent des œuvres d'art (CEDH, 3 mai 2007, Ulusoy et a. c. Turquie, n° 34797/02, § 42 ; CEDH, déc., 11 mars 2014, Jelševar c. Slovénie, n° 47318/07, § 33).

Cette liberté n'est toutefois pas absolue. L'article 10 § 2 de la Convention prévoit que son exercice, parce qu'il comporte des devoirs et des responsabilités, peut faire l'objet de restrictions, à la condition que celles-ci soient prévues par la loi, poursuivent un but légitime et soient nécessaires, dans une société démocratique, à la réalisation de ce but.

Pour rappel, l'article 10 § 2 de la Convention dispose que :

> « L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Appliquée au champ culturel, la loi de 2021 soulève trois difficultés principales au regard de l'article 10 de la Convention : la qualité insuffisante de la norme au sens conventionnel, l'identification incertaine du but légitime poursuivi dans certaines hypothèses, et, surtout, le caractère discutable de la nécessité et de la proportionnalité des atteintes qu'elle autorise à la liberté d'expression artistique.

En premier lieu, la condition tenant à ce que l'ingérence soit « prévue par la loi » n'apparaît pas pleinement satisfaite lorsque le texte de 2021 est transposé au domaine culturel.

Au sens de la Cour européenne, la loi doit être accessible et formulée avec une précision suffisante pour permettre aux personnes concernées de prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences de leurs actes (fiche thématique relative à l'art. 10).

Or, ni la référence à la neutralité du service public au chapitre 1, ni les notions mobilisées par le contrat d'engagement républicain au chapitre 2, telles que la dignité, la fraternité, l'ordre public ou le respect des principes républicains, ne présentent, en matière artistique, un degré de détermination suffisant. Si ces catégories peuvent recevoir une portée relativement identifiable dans des domaines administratifs classiques, leur transposition n'est compatible ni avec les modes d'expression artistique ni avec leur objet. L'œuvre utilise des moyens de s'adresser au public qui ne sont pas du registre argumentatif, elle recourt à la fiction, à la subjectivité, elle utilise le sensible. Dans un tel contexte, il est impossible d'anticiper à partir de quel critère, ou quel seuil, une œuvre pourrait être regardée comme contraire à de telles exigences. Par ailleurs, les artistes doivent impérativement avoir la liberté d'aborder dans leurs œuvres tous les sujets sans restriction et n'ont pas à recevoir de la part de l'État une liste d'interdit représentationnels, ce que seules font les démocraties illibérales ou les dictatures.

L'insuffisante précision de ces notions crée, dès lors, une insécurité juridique pour l'ensemble des acteurs culturels : artistes, commissaires d'exposition, institutions, programmateurs ou associations subventionnées.

Cette difficulté est renforcée par le large pouvoir d'appréciation ainsi laissé aux autorités publiques et aux financeurs. Une même œuvre pourrait ainsi être tolérée dans un contexte et contestée dans un autre sur le fondement de catégories identiques, mais interprétées différemment selon les circonstances locales ou les sensibilités politiques. Une telle variabilité contredit l'exigence de prévisibilité qui s'attache à la notion de « loi » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention.

En deuxième lieu, l'application de la loi de 2021 au champ culturel peut se heurter à l'exigence relative au but légitime poursuivi. L'article 10 § 2 énumère limitativement les objectifs susceptibles de justifier une restriction à la liberté d'expression : sécurité nationale, sûreté publique, défense de l'ordre, prévention du crime, protection de la santé ou de la morale, protection de la réputation ou des droits d'autrui, entre autres. Or, la dignité de la personne humaine ne figure pas, en tant que telle, parmi ces finalités. La Cour de cassation en a déduit qu'elle ne saurait constituer un fondement autonome de restriction à la liberté d'expression (Cass., ass. plén., 25 oct. 2019, n° 17-86.605). Cette solution a été réaffirmée à propos d'une exposition artistique contestée (Cass., ass. plén., 17 nov. 2023, n° 21-20.723). En l'espèce, le FRAC Lorraine présentait, dans l'exposition You are my mirror 1 ; L'infamille, des textes particulièrement violents évoquant notamment des actes de torture, de viol et de meurtre d'enfants. L'AGRIF soutenait que cette œuvre contrevenait à l'article 227-24 du code pénal et portait atteinte à la dignité de la personne humaine. Parmi les passages critiqués figuraient notamment les formulations suivantes :

> « [...] Les enfants, nous allons vous arracher les yeux, vous êtes notre chair et notre sang, à plus tard, Papa et Maman. [...] Les enfants, nous allons égorger vos chiens, vous êtes notre chair et notre sang, à plus tard, Papa et Maman. [...] »

La Cour de cassation a toutefois rejeté le pourvoi en jugeant que la liberté d'expression, y compris artistique, ne peut être limitée qu'au regard des objectifs énumérés par l'article 10 § 2 de la Convention et que la dignité de la personne humaine ne constitue pas, à elle seule, un tel objectif (Cass., ass. plén., 17 nov. 2023, n° 21-20.723). Il en résulte qu'une action exclusivement fondée sur l'atteinte à la dignité ne saurait justifier, par elle-même, une restriction à la liberté d'expression.

De même, la fraternité et le respect des principes républicains ne figure pas dans la liste des restrictions prévue à l'alinéa 2 de l'article 10.

Enfin, sous l'angle de la nécessité et de la proportionnalité, la compatibilité de la loi de 2021 avec l'article 10 apparaît encore plus fragile. Depuis l'arrêt Handyside, la Cour rappelle que la liberté d'expression vaut non seulement pour les idées accueillies avec faveur, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent (CEDH, 7 déc. 1976, Handyside c. Royaume-Uni, n° 5493/72, § 49). En matière artistique, cette protection revêt une importance particulière. La Cour a relevé que l'art participe à la formation et à l'expression de l'opinion publique et peut conduire le public à se confronter aux grandes questions de son temps (CEDH, 24 mai 1988, Müller et autres c. Suisse). Elle a également souligné la place propre de la fiction dans l'espace de la liberté d'expression (CEDH, déc., 11 mars 2014, Jelševar c. Slovénie, n° 47318/07).

Dans cette perspective, l'application de la loi de 2021 au secteur culturel peut apparaître en soi et par principe disproportionnée. En effet, lorsqu'elle conduit à faire glisser l'exigence de neutralité, normalement attachée au fonctionnement du service public et à ses agents, vers le contenu même des œuvres, elle ne se borne plus à encadrer l'action administrative : elle affecte directement les conditions d'exercice de la création. Or, la neutralité institutionnelle ne saurait impliquer la neutralisation des expressions artistiques accueillies ou soutenues. Plus encore, en prétendant imposer une neutralité artistique, exigence vaine au regard de la nature même de l'art, elle méconnaît paradoxalement sa propre obligation de neutralité en érigeant la censure de la création en mode d'intervention publique.

De même, lorsque le contrat d'engagement républicain fait du soutien public un vecteur de contrôle idéologique indirect, l'atteinte dépasse le seul cadre de la bonne gestion des deniers publics. En pratique, un tel dispositif peut inciter les structures culturelles à adapter leur programmation, leurs partenariats ou leur communication afin d'éviter toute remise en cause de leurs financements. Le risque n'est donc pas seulement celui d'une sanction ponctuelle, mais celui d'un infléchissement en amont des choix artistiques eux-mêmes.

Or, une restriction à la liberté d'expression n'est compatible avec l'article 10 § 2 que si elle répond à un besoin social impérieux et demeure strictement proportionnée au but poursuivi. La loi de 2021, elle, crée les conditions d'une préférence structurelle pour les expressions les plus consensuelles ou en adéquation avec les autorités politiques concernées, au détriment du pluralisme esthétique et intellectuel.

En définitive, l'application de la loi de 2021 au champ culturel paraît difficilement conciliable avec les exigences de l'article 10 de la Convention. En raison de l'imprécision des critères mobilisés, de la fragilité du fondement légitime invoqué dans certaines hypothèses et, surtout, de l'effet inhibiteur qu'elle est susceptible de produire sur la création et la diffusion des œuvres, elle fait peser sur la liberté d'expression artistique une contrainte excessive dans une société démocratique.

L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme

L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme dispose que : « 1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent. 2. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur. » Ce texte énonce ainsi une double exigence : d'une part, le libre accès du public à la vie culturelle et aux œuvres ; d'autre part, la protection de la création et de ses auteurs. Ces deux dimensions sont indissociables, car le public ne peut véritablement jouir des arts que si les créateurs disposent de garanties suffisantes pour produire, défendre et diffuser leurs œuvres.

À cet égard, la loi du 24 août 2021 peut apparaître, dans son application au champ culturel, difficilement conciliable avec l'article 27. Certes, elle n'a pas pour objet direct de restreindre la création artistique. Toutefois, en subordonnant l'accès aux subventions publiques, notamment par le contrat d'engagement républicain, au respect de principes formulés en termes particulièrement larges, tels que la dignité de la personne humaine, la fraternité, l'ordre public ou le respect des principes de la République, elle ouvre la voie à un contrôle indirect du contenu des œuvres et des programmations culturelles. Or de telles notions, lorsqu'elles sont transposées au domaine artistique, sont susceptibles de justifier l'éviction d'œuvres critiques, polémiques ou simplement dérangeantes, non parce qu'elles seraient illicites, mais parce qu'elles exposeraient les institutions qui les soutiennent à un risque juridique, financier ou politique.
Il en résulte une tension manifeste avec l'article 27. D'une part, le droit du public de "jouir des arts" suppose que les œuvres puissent circuler librement et demeurer accessibles dans toute leur diversité. D'autre part, la protection due aux auteurs ne se limite pas à la reconnaissance abstraite de leurs droits ; elle implique aussi que soient garanties les conditions concrètes de création et de diffusion. Lorsqu'un dispositif juridique favorise l'autocensure des artistes, des associations ou des lieux culturels, en les incitant à écarter certaines œuvres par prudence, il compromet à la fois l'accès du public à la culture et aux œuvres d'art, et la liberté effective de la création.
La contradiction est d'autant plus nette que la censure est fréquemment justifiée au nom du public lui-même, ou de la nécessité de le protéger. Or l'article 27 repose sur une logique inverse : il reconnaît au public un droit d'accès à la culture et de libre jouissance des arts. Se prévaloir de l'intérêt du public pour empêcher la diffusion d'une œuvre revient ainsi, en réalité, à le priver de la faculté d'y accéder et de s'en forger lui-même une appréciation. En ce sens, la loi de 2021, sans contredire frontalement l'article 27 dans sa lettre, en contrarie l'esprit lorsqu'elle permet que la protection de principes généraux serve de fondement à une limitation préventive de la création et de la diffusion artistiques.

CONCLUSION

La loi du 24 août 2021 n'a manifestement pas été conçue à partir des spécificités propres au champ culturel et artistique. Ni son économie générale, ni ses travaux préparatoires, ni les débats parlementaires ne révèlent une réflexion réelle sur sa compatibilité avec la liberté de création, la liberté de diffusion des œuvres et la liberté de programmation artistique. Le secteur culturel a ainsi été saisi non comme un domaine juridiquement singulier appelant des garanties particulières, mais comme l'un des nombreux espaces absorbés par la généralité du texte.

En outre, la loi a été politiquement élaborée dans un contexte de lutte contre l'islamisme radical et le terrorisme. Les déclarations gouvernementales en attestent sans ambiguïté. Pourtant, cette finalité première ne se retrouve pas explicitement dans la lettre de la norme, qui ne vise ni une religion, ni une idéologie déterminée. Le dispositif adopté présente au contraire un caractère général et abstrait : il soumet l'accès aux financements publics, et plus largement certaines relations avec la puissance publique, au respect de principes dont la formulation large autorise des usages extensifs. Il existe ainsi un décalage manifeste entre l'intention politique initiale du texte et sa portée juridique effective.

C'est précisément de ce décalage que naissent les dérives relevées dans cette note. Conçue pour répondre à un objectif politique circonstancié, la loi est désormais mobilisée dans un domaine qu'elle n'avait ni expressément visé ni sérieusement appréhendé, au risque d'y produire des effets de censure indirecte. En ce sens, l'extension de la loi de 2021 au secteur culturel ne saurait être regardée comme une simple application neutre du droit commun : elle conduit, en pratique, à faire peser sur les œuvres, sur les artistes et sur les structures culturelles une exigence de conformité idéologique incompatible avec la fonction même de l'art dans une société démocratique.

Il en résulte une double fragilité. D'une part, l'application de la loi au champ culturel entre en tension avec des normes législatives internes qui protègent expressément la liberté de création, de diffusion et de programmation. D'autre part, elle soulève de sérieuses difficultés au regard des normes supranationales protégeant la liberté d'expression artistique et le droit du public de prendre part librement à la vie culturelle. Dès lors, au-delà de la seule critique d'opportunité, c'est bien la cohérence de l'ordonnancement juridique qui se trouve ici interrogée. Au fond, la difficulté soulevée par cette loi invite à une réflexion plus large sur le statut du service public culturel dans un État démocratique. Si la puissance publique doit demeurer neutre, cette neutralité ne peut signifier l'aseptisation des œuvres ni l'effacement des conflictualités esthétiques, politiques ou sociales qu'elles portent. L'enjeu n'est donc certainement pas d'imposer la neutralité au champ culturel, mais de mieux protéger les institutions culturelles contre les ingérences idéologiques et les usages politiques du droit.