



17 mars 2021

...le projet de loi

## **CONFORTANT LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE**

Le 16 mars 2021, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a examiné les articles du projet de loi confortant le respect des principes de la République qui lui ont été délégués par la commission des lois. Il s'agit des articles 1<sup>er</sup> *bis* (formation des enseignants), 4 *bis* (délit d'entrave à l'enseignement), 19 *ter* (attestation délivrée aux élèves de compétences numériques) et le chapitre V relatif à l'éducation et aux sports, incluant les articles 21 à 25 *bis* (notamment instruction en famille, école privée, respect des principes de la République dans le sport).

À de nombreuses reprises, que ce soit à l'occasion de ses travaux sur les modalités d'ouverture des écoles hors contrat au moment de l'examen des dispositions de la loi dite « Gatel », ou d'amendements présentés dans le cadre du projet de loi pour une école de la confiance, la commission a montré sa volonté **de préserver la liberté d'enseignement, dont l'enseignement privé est une composante essentielle<sup>1</sup>, tout en luttant contre un détournement de cette liberté.**

Alors même que la défense et la promotion des principes de la République lui semblent indispensables dans le contexte actuel, **elle regrette l'orientation prise par ce texte** qui jette, sans fondement objectif ou documenté, une suspicion généralisée sur l'instruction en famille et **oublie des pans entiers d'actions.**

À travers l'adoption de 58 amendements et sous-amendements, dont 28 du rapporteur, la commission a modifié le texte transmis par l'Assemblée nationale afin de répondre à trois objectifs :

- compléter le texte par des dispositions relatives à l'école publique et à l'université ;
- trouver un équilibre entre lutte contre le séparatisme et préservation de la liberté d'enseignement ;
- renforcer les dispositions relatives au sport, domaine dans lequel la prise de conscience de la nécessité d'agir pour renforcer le respect des principes de la République a été tardive.

### **1. UN TEXTE INABOUTI, DISPROPORTIONNÉ ET SUSCITANT DE NOMBREUSES INTERROGATIONS**

#### **A. AU NOM DU RENFORCEMENT DU RESPECT DES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE, UNE ATTEINTE DISPROPORTIONNÉE À LA LIBERTÉ DE RECOURIR À L'INSTRUCTION EN FAMILLE**

##### **1. La remise en cause du triptyque des modalités d'instruction existant depuis l'instauration de l'instruction obligatoire**

Depuis 1882 et les lois Ferry, l'instruction obligatoire des enfants peut se faire par trois voies : l'école publique, l'école libre (école privée sous contrat ou hors contrat), ou l'instruction à domicile. Dans son discours aux Mureaux le 2 octobre dernier, le Président de la République annonçait vouloir strictement limiter l'instruction à domicile, notamment aux impératifs de santé. Il s'agissait

<sup>1</sup> DC n° 99-414 du 8 juillet 1999.

selon lui de « l'une [des décisions] les plus radicales depuis les lois de 1882 et celles assurant la mixité scolaire entre garçons et filles en 1969 ».

Certes, le texte du projet de loi a été assoupli notamment à la suite de l'avis juridique du **Conseil d'État**. Toutefois, l'article 21 opère une **profonde évolution** de l'instruction à domicile. Il touche au **principe même de l'organisation de l'instruction** en instaurant pour la première fois depuis 1882 une **hiérarchie** entre les modalités de son organisation : tous les enfants de 3 à 16 ans doivent être scolarisés, **l'instruction en famille étant reléguée à un mode d'organisation dérogatoire**.

## 2. Le passage d'un régime de déclaration à un régime d'autorisation, source d'incertitudes

Le texte prévoit le passage d'un régime de déclaration, qui existe d'ailleurs **pour d'autres libertés fondamentales**, comme la liberté d'association ou l'ouverture d'un établissement d'enseignement privé, à un **régime d'autorisation préalable**. Certes, les critères pour recourir à l'instruction ont été élargis par rapport à l'intention initiale du Président de la République, à la suite de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale. Ainsi, l'interdiction d'invoquer des convictions politiques, philosophiques ou religieuses par les personnes responsables de l'enfant pour justifier le recours à l'instruction en famille a été supprimée. Par ailleurs, le quatrième critère autorisant le recours à l'instruction en famille, à côté de l'état de santé de l'enfant ou son handicap, de l'itinérance de la famille ou l'éloignement géographique, et la pratique d'activités sportives ou artistiques intensives, fait désormais référence à l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet pédagogique.

Toutefois, la mise en place d'un régime d'autorisation **bouleverserait profondément l'organisation de l'instruction en famille** : tant que cette dernière n'aura pas obtenu l'autorisation – l'administration disposant d'un délai de deux mois pour examiner le dossier –, il lui serait impossible d'instruire l'enfant à domicile. Celui-ci devrait être scolarisé jusqu'à obtention de l'autorisation. Pour la commission, le système proposé **ouvre une période de flou**, pouvant aller jusqu'à deux mois, voire plus si l'autorisation n'est pas accordée et que la famille dépose un recours, pendant lequel l'enfant fréquenterait une école **qu'il est susceptible de quitter du jour au lendemain dès réception de l'autorisation**.

En outre, **le texte ne tire pas les conséquences de ce contrôle a priori des dossiers**, qui s'ajoute au contrôle pédagogique obligatoire annuel : les familles devront solliciter chaque année une autorisation, avec un réexamen complet de leur dossier, ouvrant à chaque fois une période d'incertitude sur cette reconduction.

Enfin, la commission souligne **les moyens importants qui devront être mobilisés** chaque année au niveau académique pour examiner ces demandes d'autorisation, puis pour répondre aux demandes de recours, sans pour autant que ce nouveau système n'allège les contrôles *a posteriori*.

## 3. Une suspicion généralisée contre l'instruction en famille malgré l'absence de données reliant ce type d'instruction au séparatisme

Certes, le nombre d'enfants instruits en famille a connu une forte augmentation ces dernières années. Selon les chiffres transmis par le ministère de l'éducation nationale, on dénombrait lors de **l'année scolaire 2007-2008 13 500 enfants** instruits en famille. Ils étaient à la rentrée 2020 un peu plus de **62 000**, cette augmentation étant principalement due au développement important du nombre d'élèves instruits hors classe CNED réglementée et correspondant à un libre choix des parents.

---

**Ce que traduit principalement ce texte, c'est une défiance de la part du Gouvernement à l'égard de l'instruction en famille, en dehors de tout lien prouvé entre instruction en famille et séparatisme**

---

En effet, le ministère n'ayant mené aucune étude sur ces enfants, l'étude d'impact associé au projet de loi s'avère particulièrement lacunaire sur le sujet.

Le lien entre séparatisme et instruction en famille – qui sous-tend la genèse de l'article 21 de ce projet de loi – vient du constat empirique de la présence d'enfants déclarés en instruction en famille dans trois écoles de fait découvertes en 2019 et 2020, créant ainsi un malheureux amalgame diffusé auprès de l'opinion publique.

---

## **Pour la commission, le dispositif proposé bouleverse de manière disproportionnée l'instruction en famille : en raison de l'existence de quelques cas de recours par séparatisme, l'ensemble des familles voient leur choix d'instruction fragilisé**

---

La commission est convaincue qu'il est possible d'atteindre les objectifs fixés par le **Gouvernement de conforter le respect des principes de la République, en conservant un système de déclaration**. Pour cela, tous les enfants instruits en famille doivent faire l'objet d'un contrôle pédagogique annuel par les services de l'éducation nationale, comme le prévoit déjà la loi. Par ailleurs, les inspecteurs de l'éducation nationale ne disposent pas toujours de l'enquête réalisée par les services de la mairie, qui est pourtant un outil précieux pour disposer d'informations sur les conditions matérielles dans lesquelles est réalisée cette instruction.

**La lutte contre le séparatisme est principalement une question de moyens et de pleine utilisation des outils offerts par le droit en vigueur.**

Enfin, le passage à un régime d'autorisation n'aura aucune conséquence pour les « **enfants hors système** » mentionnés par le Président de la République dans son discours d'octobre dernier. Les parents de ces enfants, qui aujourd'hui ne respectent pas l'obligation de déclaration au maire et à l'autorité académique de l'instruction en famille – alors même qu'aucune justification n'est demandée, **n'iront pas demain solliciter une autorisation**.

### **B. UN PROCESSUS DE FERMETURE PLUS RAPIDE DES ÉCOLE PRIVÉES HORS CONTRAT NE RESPECTANT PAS LES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE**

Les précédents travaux du Sénat ont permis de trouver un équilibre à travers la loi Gatel entre nécessaires contrôles à l'ouverture des écoles hors contrat et liberté de pouvoir ouvrir des écoles libres.

Cette loi a instauré **une procédure d'ouverture harmonisée**, l'autorité académique étant devenue le guichet unique de dépôts des déclarations d'ouverture des établissements d'enseignement privés hors contrat. Les motifs d'opposition, tout comme les délais d'examen des dossiers – fixés à trois mois – sont désormais identiques pour tous les types d'établissement.

#### **1. A la recherche de l'efficacité face à des écoles ne respectant pas les lois de la République : la mise en place d'une fermeture administrative**

Le texte prévoit une modification majeure du processus de fermeture des établissements d'enseignement privés ne respectant pas les lois et règlements. **Il substitue à une fermeture par décision du juge judiciaire une fermeture administrative.**

Ce changement majeur se justifie par les **difficultés concrètes rencontrées pour fermer une école « déviante »**. Il faut parfois jusqu'à deux ans pour que la justice ferme définitivement un tel établissement. Malgré la mise en demeure de scolarisation des enfants dans un autre établissement, beaucoup de familles ont une attitude attentiste jusqu'à la décision définitive de justice : tant que l'école n'est pas définitivement fermée, un certain nombre d'enfants continuent à s'y rendre en dépit du délai de quinze jours que la mise en demeure leur laisse pour inscrire leur enfant dans un autre établissement.

La commission, particulièrement attachée à l'équilibre entre liberté d'enseignement – notamment celles de l'ouverture d'écoles privées – et respect du droit à l'instruction de l'enfant ainsi qu'à la défense des principes de la République, estime cette **modification législative intéressante**. Elle permet de pouvoir fermer rapidement des écoles et de s'assurer d'une rescolarisation effective des enfants dans un autre établissement, afin de garantir leur droit à l'instruction, tout en préservant le

droit d'ouvrir et de diriger une école hors contrat : s'agissant d'une composante d'une liberté fondamentale, le directeur d'école pourra, s'il estime être confronté à un excès de pouvoir ou une fermeture non justifiée, saisir le **juge administratif des référés** qui statue dans un délai de 48 heures à 72 heures.

## 2. Des moyens de lutte contre les « écoles » de fait

**Ce texte donne une base juridique pour lutter contre les « écoles » de fait.** La commission estime cette évolution nécessaire. Elle en veut pour preuve les difficultés rencontrées en octobre 2020 au moment de la découverte d'une école clandestine. **Les services de l'éducation nationale n'ont pas pu prononcer sa fermeture sur le fondement de la législation applicable aux établissements d'enseignement, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un établissement scolaire.** Au final, les services de l'État ont dû recourir au non-respect des gestes barrières dans le cadre de la crise sanitaire, ainsi qu'au non-respect de la réglementation relative aux établissements recevant du public pour pouvoir fermer cette « école » de fait.

Le texte donne le pouvoir au préfet, après avis du recteur, de prononcer l'interruption de cet accueil et la fermeture des locaux utilisés. Les parents des enfants accueillis sont alors mis en demeure de scolariser leurs enfants dans un délai de 15 jours, dans un établissement d'enseignement public ou privé.

## C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX SPORTS : ENTRE REPRISE DE PROPOSITIONS SÉNATORIALES SUR LA GOUVERNANCE DU SPORT ET FLOU SUR UN DISPOSITIF CENTRAL DU TEXTE, LE CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN

### 1. La reprise de nombreuses propositions sénatoriales relatives au rôle des fédérations

Le texte s'inspire de nombreuses propositions faites **tant par le mouvement sportif que par le Sénat** afin d'améliorer la gouvernance du sport. La mission d'information sur le fonctionnement et l'organisation des fédérations sportives<sup>1</sup> de septembre dernier appelait à une redéfinition des conditions de tutelle exercée par l'État sur les fédérations. Elle proposait notamment l'évolution vers un contrôle de l'État du respect d'un contrat de délégation passé entre celui-ci et chaque fédération. Comme l'indiquait la mission d'information, « *le renouvellement de la délégation ne doit plus être une simple formalité mais il doit devenir un rendez-vous permettant d'actualiser le pacte entre la nation et ses fédérations sportives compte tenu de l'évolution des attentes de la société* ».

Plusieurs recommandations établies ou reprises par la mission d'information ont ainsi trouvé leurs traductions partielles dans le projet de loi. Le texte prévoit ainsi :

- la substitution de la tutelle à un contrôle de l'État ;
- l'octroi d'une délégation de service public est subordonné à la conclusion d'un contrat de délégation entre l'État et la fédération ;
- la limitation de la durée d'agrément des fédérations – fixée par le projet de loi à huit ans ;
- la fixation d'objectifs aux fédérations, à travers un contrat d'engagement républicain.

Le texte prévoit expressément que ces dernières devront veiller à la protection de l'intégrité physique et morale des personnes incluant les violences sexuelles et sexistes, notamment pour les mineurs. Elles devront en outre participer à la promotion et à la diffusion auprès des associations affiliées et des licenciés des principes contenus dans le contrat d'engagement républicain.

### 2. Un contrat d'engagement républicain au cœur du dispositif

L'inclusion du sport dans le renforcement du respect des principes de la République passe, dans ce texte, principalement par la création d'un contrat d'engagement républicain. Sa signature sera une condition *sine qua non* pour pouvoir bénéficier de subventions pour une association ou pour se voir attribuer un agrément pour les fédérations.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 698 de M. Alain Fouché, *Mutualiser, renouveler et légitimer pour affûter l'esprit d'équipe des fédérations sportives*, session 2019-2020, Sénat.

Or, **aucun élément précis n'a pu être apporté à la commission** sur son contenu qui doit être défini par décret en Conseil d'État. Les fédérations auditionnées que le conseil national olympique et sportif français (CNOSF) semblent tout aussi interrogatifs : ils ont indiqué **ne pas avoir été consultés** sur la rédaction précise de ce contrat. **Le mouvement sportif a ainsi exprimé son inquiétude, entendue par la commission, face à ce saut dans l'inconnu.** C'est la raison pour laquelle la commission a amendé le texte afin de prévoir le recueil de l'avis du CNOSF dans l'élaboration de ce contrat.

---

## **La commission s'interroge sur la multiplication des contrats et chartes aux orientations semble-t-il proches, mais élaborés par des acteurs différents**

---

Coexistent ainsi le contrat d'engagement républicain que devront signer chaque fédération et chaque association sportive, la charte du respect des principes de la République, dans la mise en œuvre de son action rédigée par l'agence nationale du sport et la charte du respect des principes de la République dans le domaine du sport rédigée à la fois par le CNOSF et le Comité paralympique et sportif français (CPSF). **Cette prolifération ne peut que brouiller les messages dans le milieu sportif qui se caractérise déjà par une divergence d'approches entre les fédérations** et l'existence d'une charte des engagements réciproques signée par l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales.

## **2. LA POSITION DE LA COMMISSION DE LA CULTURE : UN ÉLARGISSEMENT DE LA PORTÉE DU TEXTE ET LA RECHERCHE D'UNE PROPORTIONNALITÉ ENTRE MESURES PROPOSÉES ET OBJECTIFS À ATTEINDRE**

### **A. INCLURE DANS LE TEXTE DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉCOLE PUBLIQUE ET L'UNIVERSITÉ**

#### **1. Lutter contre les contestations croissantes de l'Éducation physique et sportive (EPS) pour des motifs religieux**

Depuis de nombreuses années, l'école publique est confrontée à une **remise en question et une contestation des enseignements qu'elle délivre**. Le ministère de l'éducation nationale a ainsi dénombré, lors de l'année scolaire 2018-2019, 783 signalements pour atteinte à la laïcité et 349 signalements d'actes racistes ou antisémites.

Ce chiffre ne reflète toutefois qu'une **réalité partielle**, dans la mesure où tous les incidents ne sont pas remontés au ministère. Un sondage de l'IFOP<sup>1</sup> de janvier 2021 apporte des éléments intéressants sur cette remise en cause des enseignements : **43 % des enseignants** déclarent que dans leurs établissements des enseignements font l'objet de contestation et avec certains élèves tentent de s'y soustraire. Cette proportion atteint plus de la moitié des enseignants du secondaire public (53 %), un nombre **en forte hausse au cours des deux dernières années** (+ 7 points).

L'augmentation de ces contestations est particulièrement sensible dans les cours d'EPS. Selon un sondage de l'IFOP, 49 % des contestations ou des volontés d'élèves de se soustraire à l'enseignement concernent l'EPS, proportion en augmentation de 14 points en l'espace de deux ans.

---

**Sur proposition du rapporteur, la commission a souhaité réaffirmer le principe selon lequel nul ne peut se soustraire à l'enseignement physique et sportif pour des motifs autres que médicaux.**

---

<sup>1</sup> Étude Ifop pour la fondation Jean Jaurès et Charlie Hebdo réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 10 au 17 décembre 2020 auprès d'un échantillon de 801 personnes, représentatif des enseignants des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> degrés en France métropolitaine.

Elle souhaite également que la médecine scolaire soit plus rapidement informée en cas de certificat d'inaptitude de pratiques et puisse être sollicitée en cas de doute sur un certificat médical présenté.

## 2. Renforcer la formation des enseignants à l'application de la laïcité à l'école publique

**Les phénomènes constatés à l'école se contentent de répercuter de manière mécanique ce qui se passe dans la société.** Certes, on constate une manifestation de l'islamisme à l'école, mais on observe également cette tendance dans les autres lieux de sociabilisation des jeunes : dans les quartiers, les clubs sportifs, ... La porosité des enfants à des idées séparatistes ne se fait pas uniquement dans le cercle familial. **Ce sont également entre eux, et dans l'ensemble de leur vie sociale que les enfants et les jeunes sont perméables à des discours remettant en cause les principes de la République.**

Face à ce constat, les enseignants et les chefs d'établissement doivent être **outillés et soutenus** pour défendre et promouvoir de manière claire les principes de la République et la laïcité. Certes, le ministère a mis en place des cellules « valeurs de la République » dans chaque académie, ainsi qu'un conseil des sages. Toutefois, la commission s'inquiète **des faiblesses en matière de formation** à la laïcité et à la promotion des principes de la République. Les enseignants sont trop peu formés à la laïcité. Quant à ceux qui le sont, eux-mêmes estiment la formation de mauvaise qualité.

La commission d'enquête du Sénat de 2015, visant à *faire revenir la République à l'École*<sup>1</sup>, pointait déjà comme axe prioritaire la nécessité de mettre en place une vraie formation de transmission des principes de la République, tant au stade de la formation initiale que continue.

---

### **C'est la raison pour laquelle, sur proposition du rapporteur, la commission a précisé le contenu des modules de formation relatifs à la laïcité que devront proposer les Inspé.**

---

Outre les principes de la laïcité, **les déclinaisons concrètes de la laïcité** dans les écoles et les établissements scolaires publics seront abordées.

Enfin, la commission note avec satisfaction la désignation de Jean-Pierre Obin, ancien inspecteur général de l'éducation nationale, et auteur d'un rapport sur le port des signes religieux et ostentatoires dans les établissements en 2004, pour une mission sur la formation des enseignants à la laïcité.

**Elle s'étonne toutefois du calendrier de cette nomination**, sur un besoin identifié depuis longtemps. Celle-ci est intervenue le jour même où l'Assemblée nationale commençait l'examen des dispositions de ce projet de loi relatives à l'éducation. **Alors même que ses futures conclusions auraient pu utilement nourrir les débats sur ce texte. La commission espère que ses recommandations – qu'elle souhaite ambitieuses – seront opérationnelles dès la rentrée 2021.**

## 3. Conforter le respect des principes de la République à l'université tout en préservant la liberté et les franchises universitaires

La commission s'étonne de l'absence de dispositions relatives au service public de l'enseignement supérieur dans ce texte, alors même que l'exposé des motifs de ce projet de loi évoque « *le travail de sape* » d'un « *entrisme communautarisme, insidieux* » qui « *concerne de multiples sphères : les quartiers, les services publics et notamment l'école, le tissu associatif, les structures d'exercice du culte. Il s'invite dans le débat public en détournant le sens des mots, des choses, des valeurs et de la mesure* ». L'université ne vit pas coupée de la société et, tout comme elle, est confrontée à des remises en cause des principes de la République en son sein.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 590 de M. Jacques Gasperrin, *Faire revenir la République à l'École*, session 2014-2015, Sénat.

**Tout en réaffirmant la liberté d'enseignement des universités** à laquelle elle est particulièrement attachée, la commission, sur la proposition de son rapporteur, a souhaité préciser les conditions dans lesquelles certaines libertés s'y exerçaient, **afin de préserver le lieu d'enseignement, de recherche, de débats qu'est l'université.**

Il a ainsi été adopté qu'**aucune activité culturelle ne puisse avoir lieu dans un lieu d'enseignement** – salle de cours, amphithéâtres ... Les réflexions se poursuivent jusqu'à la séance afin de préciser cette rédaction, y compris au regard du droit local.

Par ailleurs, si la liberté d'information et d'expression des étudiants doivent être garanties, la commission estime que doivent être interdits « *les comportements de nature à perturber par des actions de prosélytisme ou de propagande les activités d'enseignement et de recherche, la tenue de conférences ou de débats autorisés par le président d'université ou le directeur de l'établissement, ou de troubler le bon fonctionnement du service public* ». Elle a adopté un amendement en ce sens.

Enfin, en raison des interrogations du milieu universitaire à l'occasion des auditions menées par le rapporteur, il a semblé important à la commission de préciser que la **mise à disposition de locaux** pour des associations universitaires était soumise, comme pour l'obtention de subventions, à la **signature du contrat d'engagement républicain.**

---

## **Ces dispositions visent à offrir une base légale aux universités dont certaines ont vu leur règlement intérieur contesté devant les juridictions administratives et outiller les présidents d'université face aux atteintes aux principes de la République**

---

### **B. TROUVER UN ÉQUILIBRE ENTRE LUTTE CONTRE LE SÉPARATISME ET LIBERTÉ DE CHOIX D'ENSEIGNEMENT**

Protectrice des libertés et notamment de la liberté de choisir les modalités d'enseignement de l'enfant, la commission exprime son attachement au droit à l'instruction en famille et au système actuel de déclaration

---

## **Aussi la commission a supprimé l'article 21 substituant au régime actuel de déclaration un régime d'autorisation**

---

Toutefois, **consciente des détournements** qui ont pu être faits de cette liberté, la commission, sur proposition du rapporteur, a souhaité moderniser les conditions de recours à l'instruction en famille.

Elle a ainsi voté l'interdiction pour une personne inscrite au FIJAIS ou condamnée définitivement pour crimes et délits à caractère terroriste, d'être chargée de l'instruction en famille d'un enfant. Elle a par ailleurs souhaité reprendre le dispositif voté par l'Assemblée nationale permettant d'interdire de recourir à l'instruction en famille pour un enfant, si lui-même ou l'un de ses frères et sœurs fait l'objet d'une information préoccupante au titre de la protection de l'enfance en danger.

Il lui a également semblé important de prévoir une **présentation succincte**, au moment de la déclaration, des modalités d'organisation et d'enseignement, sans que cela ne remette en cause leur liberté pédagogique. Elle a souhaité donner la possibilité au recteur de **s'entretenir** avec les parents, et le cas échéant avec les personnes en charge de l'instruction en famille.

Enfin, la commission estime nécessaire **d'interdire le recours à l'instruction en famille en cas de fraude ou de non-déclaration de l'enfant en instruction en famille jusqu'à la fin de l'année scolaire suivant celle où a été constatée la non-déclaration.** Cette modification permet notamment de mettre fin à la stratégie de certaines familles dont leurs enfants sont dans des écoles de fait, de régulariser leur situation vis-à-vis de l'éducation nationale au-moment de la découverte de ces « écoles ». Actuellement, si des sanctions pénales sont prévues, d'un point de

vue éducatif, il n'y a pas de mise en demeure de scolarisation, mais seulement le déclenchement immédiat d'un contrôle – qui sera suivi s'il n'est pas satisfaisant d'un second contrôle avant une mise en demeure de scolarisation.

Bien évidemment, l'effectivité de l'arsenal législatif mis en place pour lutter contre une dérive de l'instruction en famille est liée à son application et donc aux moyens dont disposent l'éducation nationale pour procéder aux contrôles pédagogiques prévus par la loi. **En 2018-2019, 72 % des enfants instruits à domicile hors CNED ont été convoqués pour un contrôle : 63 % ont effectivement été contrôlés.** En revanche, seule la moitié des premiers contrôles jugés insuffisants ont fait l'objet d'un second contrôle. Le ministère s'est engagé à contrôler l'ensemble des familles lors de l'année scolaire 2020-2021. La commission suivra avec attention l'effectivité de cette annonce.

En ce qui concerne le contrôle des établissements privés hors contrat, la commission prévoit la possibilité de rédiger un rapport commun, lorsque des contrôles transversaux (éducation nationale, URSSAF, services d'hygiène et de sécurité) sont organisés. La commission d'enquête du Sénat sur la « radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble » soulignait en juillet dernier l'avantage des contrôles transversaux mis en place dans certaines académies, mais « *la portée de cette initiative est réduite par le fait qu'il n'est pour l'heure pas possible de rédiger un rapport commun des dysfonctionnements constatés* ».

## C. DÉVELOPPER LES MESURES CONCERNANT LE SPORT

Comme a pu le constater la commission d'enquête sur la radicalisation islamiste<sup>1</sup>, le sport est **trop longtemps resté le maillon faible** de la lutte contre les atteintes aux principes de la République. Même si l'on constate depuis 2018 une augmentation du nombre de fédérations disposant d'un référent « radicalisation et citoyen », **la prise de conscience est tardive.** En juillet 2020, seuls 43 % des fédérations disposaient d'un tel référent. La commission note toutefois l'annonce récente du ministère des sports de doter chaque fédération d'un « référent éthique et intégrité », aux compétences élargies.

Aujourd'hui, le milieu sportif se caractérise par **des divergences d'approches et de règles applicables entre fédérations** sur des questions aussi importantes que les principes de la République, ce qui est sources de confusion, d'incompréhension et d'affaiblissement des principes de la République. Si la commission plaide pour le rétablissement d'un ministère du sport de plein exercice, elle voit néanmoins un **point positif à l'intégration du sport** dans le portefeuille du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse : **l'extension de la compétence du conseil des sages de la laïcité**, mis en place par Jean-Michel Blanquer en 2017, au domaine sportif. Lors de son audition, Dominique Schnapper, présidente de ce conseil, a indiqué que celui-ci travaillait actuellement à la rédaction d'un guide de la laïcité dans le monde sportif.

---

**La commission ne peut que se féliciter de la rédaction du guide de la laïcité dans le milieu sportif, tant il est urgent de donner aux acteurs du monde sportif des lignes claires sur ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas, mais également des fiches pratiques de conduite à tenir en cas d'incidents**

---

### 1. Renforcer la promotion des valeurs de la République dans le milieu sportif

Il est nécessaire de renforcer la promotion des valeurs de la République dans le milieu sportif. C'est la raison pour laquelle la commission a **souhaité inclure expressément** dans les contrats d'engagement républicain que doivent signer les fédérations et les associations sportives, la promotion des principes de la République, notamment **la liberté, l'égalité, la fraternité et la laïcité**. En outre, la défense et la promotion de ces principes est l'affaire de tous, et pas seulement des dirigeants de ces associations et fédérations. C'est la raison pour laquelle, pour la

---

<sup>1</sup> Rapport de Mme Jacqueline Eustache-Brinio n° 595, *Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble*, session 2019-2020, Sénat.



commission, **toute personne sollicitant une licence sportive doit s'engager à respecter ce contrat**. Enfin, elle a adopté un amendement donnant aux **conseillers techniques sportifs** un rôle renforcé dans la promotion des principes de la République. Elle a également voté le renforcement de la formation des éducateurs et intervenants en milieu sportif.

Enfin, dans la perspective d'un traitement automatisé dans le cadre du contrôle de l'honorabilité des bénévoles, actuellement testé au sein de la fédération française de football en Centre-Val-de-Loire, la commission a souhaité apporter des précisions **sur les modalités de recueil de l'identité** des personnes susceptibles d'exercer des missions de bénévolat dans l'association. En effet, les dates et lieux de naissance ne sont pas toujours recueillis posant le problème des homonymies lors des contrôles.

## 2. La mise en place de conditionnalité pour l'octroi de subvention ou l'utilisation d'équipements sportifs

Actuellement, seules les subventions attribuées par l'État nécessitent un agrément. La commission propose que le retrait d'agrément entraîne la suppression de la subvention ou de la mise à disposition de l'équipement. Afin de faciliter l'application de cette mesure, elle a adopté un amendement visant à obliger le préfet, à qui est confié le pouvoir de suspendre ou retirer les agréments, **d'informer** de la perte d'agrément pour une association, le maire ainsi que le président de l'EPCI de la commune siège de l'association en question. De manière générale, elle a renforcé la transmission d'informations du préfet vers le maire : le préfet devra régulièrement l'informer des associations sportives agréées dont le siège social est situé sur sa commune.

## 3. Redonner toutes leurs places aux fédérations dans le cadre d'une redéfinition du rôle de l'État

Ce texte redéfinit le rôle de l'État en matière de politique publique sportive, comme le réclame la commission de manière constante. Ainsi, la tutelle est remplacée par un contrôle de l'État. Afin de rassurer le mouvement associatif que ce changement de nature de relations inquiète, la commission a jugé opportun de préciser que le contrôle de l'État se fait dans le respect de **l'indépendance des fédérations**.

Par ailleurs, en contrepartie des droits et obligations fixés aux fédérations par l'État dans les contrats d'engagement républicain, et pour responsabiliser les fédérations, la commission a souhaité réintroduire le système actuel, selon **lequel l'affiliation vaut agrément**, supprimé à l'Assemblée nationale. Le préfet n'aura une compétence de délivrance de l'agrément que pour les seules associations sportives non affiliées.

Enfin, le projet de loi prévoit que l'agrément des fédérations est désormais limité à une durée de huit ans. Si la commission soutient le principe d'une clause de revoyure de l'agrément, permettant d'atteindre des objectifs de prévention, d'éthique ou encore, dans un autre domaine, de transparence de l'organisation fédérale, elle estime que celle-ci ne doit pas intervenir trop régulièrement pour permettre à la fédération de se projeter à moyen terme. Elle a ainsi adopté une **période minimale de durée d'agrément de 4 ans, soit la durée d'une olympiade**.

---

## La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié

---



**Laurent Lafon**

Président  
de la commission  
Sénateur  
du Val-de-Marne  
(Union Centriste)



**Stéphane Piednoir**

Rapporteur  
Sénateur  
de Maine-et-Loire  
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation  
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-369.html>