

N° 575

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 avril 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à **lutter contre l'entrisme islamiste en France**,*

Par Mme Agnès CANAYER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 455 et 576 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'ENTRISME ISLAMISTE, UNE MENACE D'UNE PARTICULIÈRE GRAVITÉ CONTRE LA COHÉSION NATIONALE	5
II. UN DURCISSEMENT OPPORTUN DU CADRE PÉNAL ET ADMINISTRATIF DE LUTTE CONTRE L'ENTRISME ISLAMISTE.....	7
III. UN RENFORCEMENT BIENVENU DES DISPOSITIFS VISANT À COUPER LES ENTITÉS ENTRISTES DE LEURS FINANCEMENTS.....	9
IV. UN MÉCANISME DE CONTRÔLE PRÉFECTORAL DES ACCUEILS DES MINEURS QUI VIENT COMBLER UN VIDE JURIDIQUE.....	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article 1^{er}</i> Création d'un délit d'atteinte aux principes fondamentaux de la République	13
• <i>Article 2</i> Extension des motifs de dissolution administrative des associations ou groupements de fait et autorisation de l'utilisation de techniques de renseignements pour la défense de la cohésion nationale	15
• <i>Article 3</i> Interdiction des actions en France d'associations établies à l'étranger lorsque ces actions pourraient justifier la dissolution administrative de l'association si elle était installée en France	22
• <i>Article 4 (Supprimé)</i> Allongement du délai de prescription de certains délits de presse et modification du point de départ du délai pour interdire des publications présentant un danger pour la jeunesse	26
• <i>Article 5</i> Avis conforme du préfet pour la délivrance des autorisations d'urbanisme relatives à des édifices culturels	36
• <i>Article 6</i> Gel administratif des avoirs d'entités ou de personnes dont les agissements correspondent aux motifs de dissolution des associations ou groupements de fait.....	41
• <i>Article 7</i> Restitution des subventions publiques attribuées aux associations enfrenant le contrat d'engagement républicain	45
• <i>Article 8</i> Création d'un régime de dévolution des biens des associations ayant fait l'objet d'une dissolution administrative.....	50
• <i>Article 9</i> Accès à la base nationale des données patrimoniales ouvert aux agents des services préfectoraux dans le cadre de leurs missions de contrôle des organismes sans but lucratif	55
• <i>Article 10</i> Dissolution administrative des fonds de dotation	59
• <i>Article 11 (Supprimé)</i> Remplacement du régime déclaratif des accueils collectifs de mineurs par un régime d'autorisation préalable	66
• <i>Article 12</i> Création d'un régime supplétif de contrôle administratif des accueils de mineurs non soumis à une réglementation particulière	73
• <i>Article 13 (nouveau)</i> Allongement du délai de prescription de certains délits de presse commis par un moyen principalement destiné à un public mineur et modification du point de départ du délai pour interdire des publications présentant un danger pour la jeunesse.....	79

EXAMEN EN COMMISSION.....81

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT ...97**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES99

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....102

LA LOI EN CONSTRUCTION103

L'ESSENTIEL

Déposée sur le bureau du Sénat le 16 mars 2026 par Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues membres du groupe Les Républicains, la proposition de loi *visant à lutter contre l'entrisme islamiste en France* vise à renforcer les outils à la disposition des pouvoirs publics pour lutter contre cette nouvelle manifestation de la menace islamiste.

Le régime juridique actuel offre en effet peu de prise sur cette nouvelle stratégie déployée à bas bruit par les entités islamistes présentes sur le territoire national qui consiste à noyauter insidieusement les corps constitués dans l'objectif de supplanter à terme les principes de la République par l'application de la loi religieuse. La publication en mai 2025 d'un rapport commandé par le ministère de l'intérieur intitulé « *Frères musulmans et islamisme* » a, à cet égard, permis d'alerter l'opinion sur la réalité et l'intensité de la menace.

La commission a accueilli très favorablement cette initiative pleinement justifiée eu égard à l'intensité de la menace. Le texte reprend d'ailleurs certaines des recommandations qu'elle avait elle-même formulées en 2024 dans le cadre du contrôle de l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Approuvant l'économie générale de la proposition, elle s'est attachée, par l'adoption de 15 amendements, à préciser et compléter chacun de ses dispositifs de manière à garantir leur sécurité juridique et leur pleine opérationnalité.

I. L'ENTRISME ISLAMISTE, UNE MENACE D'UNE PARTICULIÈRE GRAVITÉ CONTRE LA COHÉSION NATIONALE

Les risques liés à la diffusion de l'islamisme radical en France sont identifiés de longue date. Cette menace protéiforme et évolutive a justifié une intervention régulière du législateur pour donner aux pouvoirs publics les moyens d'en contrer les différentes manifestations. De l'aveu général, ce régime nécessite encore des ajustements¹. Trois étapes correspondant à trois manifestations différentes de la menace islamiste peuvent être distinguées :

- **Une première étape commence en 2015, avec le renforcement des dispositifs de lutte contre le terrorisme.** Elle s'est notamment matérialisée par l'adoption de la loi du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* (SILT). Selon le ministre de l'intérieur Laurent Nunez, cette première étape a permis de « *mieux détecter et mieux entraver l'idéologie*

¹ Le Président de la République a notamment régulièrement évoqué l'hypothèse d'une loi « *séparatisme II* » dans les médias.

islamiste violente, notamment le terrorisme »¹, en particulier par la création, d'abord à titre temporaire, de quatre instruments administratifs inspirés des outils disponibles dans le cadre de l'état d'urgence et particulièrement efficaces. Il s'agit des fermetures de lieux de culte entretenant des liens avec des mouvances islamistes potentiellement violentes, des mesures individuelles de contrôles administratifs et de surveillance, des périmètres de protection ainsi que des visites domiciliaires. **Le sujet principal était alors celui de la radicalisation violente et du terrorisme ;**

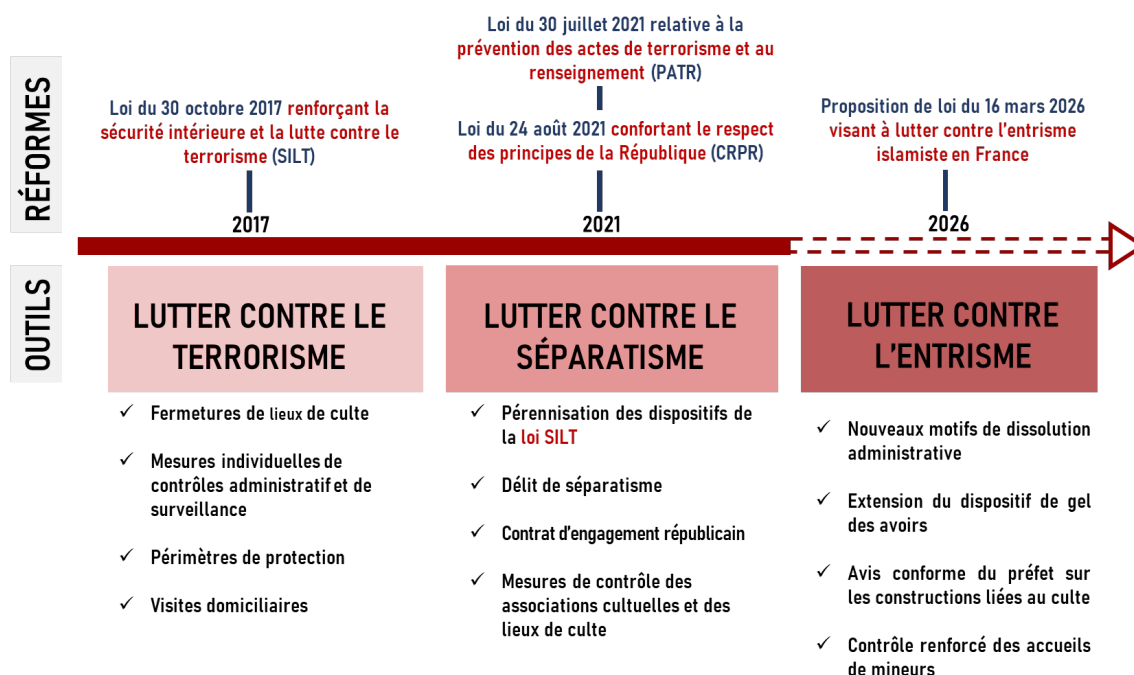
- **Une deuxième étape a débuté en 2018-2019, avec un second volet de mesures centrées spécifiquement sur le séparatisme.** Celui-ci peut se définir comme « *une idéologie islamiste politique qui n'appelle pas forcément à des actions violentes mais qui prône un discours selon lequel les lois religieuses sont supérieures aux lois de la République, avec toutes les conséquences qui en découlent au quotidien* ». Bruno Retailleau, alors ministre de l'intérieur, le définissait quant à lui comme « *la construction de petites contre-sociétés séparées de la communauté nationale* »². Le développement de ces phénomènes a justifié la construction d'un dispositif de détection, de suivi, puis d'entrave de ces comportements contraires aux valeurs de la République. **Au niveau législatif, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (CRPR) a notamment doté les pouvoirs publics de plusieurs nouveaux outils dédiés**³ ;

- **Engagée à partir de 2025, la dernière étape se concentre enfin sur le phénomène « d'entrisme »,** qui constitue une manifestation particulière du séparatisme et est historiquement associé à la mouvance des Frères musulmans. Alors que le séparatisme se manifeste de manière visible, **l'entrisme se caractérise par une stratégie de subversion** visant à noyauter insidieusement les corps constitués dans l'objectif de supplanter à terme les principes de la République par l'application de la loi religieuse. Cette évolution de la menace a révélé les lacunes de notre droit. Si celui-ci permet d'appréhender efficacement les comportements terroristes, de radicalisation violente ou relevant d'incitations à la haine, tel n'est pas le cas s'agissant de comportements d'entrisme reposant sur la dissimulation et un respect de façade des principes de la République.

¹ Assemblée nationale, [Compte rendu n° 27](#) de l'audition du ministre de l'intérieur par la Commission d'enquête sur les liens existants entre les représentants de mouvements politiques et des organisations et réseaux soutenant l'action terroriste ou propageant l'idéologie islamiste, 18 novembre 2025.

² Réponse de Bruno Retailleau, ministre d'État, ministre de l'intérieur, à la question posée en séance publique le 21 mai 2025 par M. André Reichardt ([Question d'actualité au gouvernement n° 0369G – 17^e législature](#)).

³ À titre d'exemple, peuvent être cités le délit de séparatisme, le contrat d'engagement républicain ou les mesures de contrôle des associations culturelles et des lieux de culte.



Source : commission des lois

L'importance de ce phénomène d'entrisme a été récemment soulignée par la publication du rapport « *Frères musulmans et islamisme politique en France* »¹ en mai 2025. Celui-ci concluait que « cette diffusion de l'islamisme municipal par le bas constituait [effectivement] une menace à court-moyen terme, qui accrédi-terait l'avènement de véritables territoires confisqués ». Le rapport précisait par ailleurs que « la réalité de cette menace, même si elle repose sur une temporalité longue et ne recourt pas à l'action violente, fait peser le risque d'une atteinte au tissu associatif et aux institutions républicaines et plus largement à la cohésion nationale ».

II. UN DURCISSEMENT OPPORTUN DU CADRE PÉNAL ET ADMINISTRATIF DE LUTTE CONTRE L'ENTRISME ISLAMISTE

Le titre I^{er} de la proposition de loi comprend plusieurs articles visant à durcir le cadre pénal et administratif de lutte contre les entités islamistes en France. La commission a approuvé la philosophie générale de ces dispositifs particulièrement bienvenus compte tenu de l'état de la menace. Tout en s'associant sans réserve à leurs objectifs, elle a, à l'initiative du rapporteur, opéré des modifications sur les différents articles afin de garantir leur opérationnalité et leur sécurité juridique. Dans le détail :

- **L'article 1^{er}** modifie le code pénal afin de créer un nouveau délit « d'atteinte aux principes fondamentaux de la République ». Si la commission partage pleinement la volonté de pénaliser des comportements entristes qui déstabilisent gravement la société, elle a considéré que

¹ Ministère de l'intérieur, « [Frères musulmans et islamisme politique](#) », 2 mai 2025.

l'incrimination retenue était trop large et risquait d'englober des structures certes contestataires mais respectueuses des principes de la République. À l'initiative du rapporteur, elle a **circonscrit le délit proposé aux seuls comportements relevant spécifiquement des stratégies d'entrisme visées** par l'auteur de la proposition de loi. Seraient ainsi réprimées les actions concertées (cette concertation révélant le projet d'entrisme) visant à conduire un organisme public ou privé ou un groupement de fait à prendre des décisions ou adopter des pratiques contraires aux règles légalement édictées, dans l'objectif établi de porter gravement atteintes aux principes de la République précisément listés à l'article 1^{er} de la Constitution¹ ;

- **À l'article 2**, la commission a **approuvé la création deux nouveaux motifs de dissolution administrative d'associations ou de groupements de fait, visant les entités entrismes ou celles qui se livrent à des actes relevant de l'ingérence étrangère**, moyennant deux ajustements visant à garantir la proportionnalité et la robustesse juridique du dispositif². **Elle n'a en revanche pas retenu la création d'un nouveau cas d'usage de techniques de renseignement lorsque la cohésion nationale est menacée**. Si les auditions du rapporteur ont confirmé l'intérêt opérationnel d'un ajustement des cas d'usage, le dispositif n'est pas suffisamment circonscrit. Afin de parer à tout risque de censure du Conseil constitutionnel, il est nécessaire de conduire des travaux préparatoires de plus grande ampleur que ce que permet l'examen de cette proposition de loi, notamment dans le cadre de la délégation parlementaire au renseignement ;

- **L'article 3 est une réponse aux stratégies de contournement déployées par des associations dissoutes consistant à déplacer leur siège social à l'étranger pour se mettre hors de portée de la loi française** tout en poursuivant leurs activités sur le territoire national. Il permet à l'autorité administrative d'interdire les actions commises en France par ces associations dès lors que lesdites actions relèvent des agissements autorisant la dissolution. La commission n'a pas remis en cause ce complément au régime de la dissolution, moyennant trois ajustements techniques³ ;

¹ Dans le détail, il s'agit notamment du caractère indivisible, laïc, démocratique et social de la République, de l'égalité devant la loi de tous les citoyens, du respect de toutes les croyances ainsi que de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux responsabilités.

² La circonscription du premier motif de dissolution aux structures se prévalant ou encourageant à se prévaloir d'opinions exclusivement religieuses pour s'affranchir des règles communes ; le remplacement des références aux notions juridiques floues de principes fondamentaux de la République et de cohésion nationale par un renvoi aux principes de la République limitativement énumérés à l'article 1^{er} de la Constitution.

³ L'intégration à la liste des actions pouvant être interdites des deux nouveaux motifs de dissolution créés par l'article 2 ; l'application à ce dispositif de l'article L. 212-1-1 du code de la sécurité intérieure qui permet d'imputer à l'association le comportement d'un ou plusieurs de ses membres aux fins de dissolution ; le remplacement de la pénalisation de la participation à une action interdite par un dispositif réprimant le fait de participer à la reconstitution d'une association dissoute via le déplacement de son siège social à l'étranger.

• **L'article 5 modifie le régime d'autorisation de construction d'édifices liés à l'exercice du culte en prévoyant un avis conforme du représentant de l'État** (contre un avis simple aujourd'hui). Il répond à une inquiétude légitime des élus locaux, qui ne peuvent aujourd'hui légalement refuser la délivrance d'un permis de construire pour un lieu de culte pour des raisons qui ne soient pas strictement liées à l'urbanisme. À l'initiative du rapporteur, **la commission a précisé les conditions dans lesquelles le préfet peut rendre un avis défavorable et ses conséquences juridiques**, à savoir le rejet de la demande en cours et l'impossibilité d'en redéposer sur le même objet pendant six mois. Afin de garantir la proportionnalité du dispositif, cette interdiction temporaire de construire ou d'agrandir un lieu de culte serait, d'une part, subordonnée à l'existence de raisons sérieuses de penser que cette opération constituerait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et, d'autre part, précédée d'une procédure contradictoire.

III. UN RENFORCEMENT BIENVENU DES DISPOSITIFS VISANT À COUPER LES ENTITÉS ENTRISTES DE LEURS FINANCEMENTS

Le titre II de la proposition de loi est composé de cinq articles visant, selon ses termes à « *assécher le financement des groupes séparatistes* ». **Pleinement consciente de la nécessité de couper les entités entristes de leurs sources de financement, la commission a accueilli très favorablement ces dispositions auxquelles elle n'a apporté que des modifications d'ordre technique.**

• **L'article 6 crée un nouveau dispositif de gel des avoirs applicable aux personnes physiques et morales dont les agissements correspondent aux motifs de dissolution administrative des associations ou groupements de fait.** Il vient traduire une recommandation exprimée de longue date par la commission¹ et est donc tout à fait opportun. Les personnes potentiellement concernées étant sensiblement plus nombreuses que celles actuellement visées par les quatre autres régimes de gel, la commission a, comme en matière de narcotrafic, restreint le périmètre du dispositif aux **agissements d'une particulière gravité**. Ce ciblage permettra de se prémunir contre tout risque d'inconstitutionnalité et de ne pas saturer les services chargés de la mise en œuvre de la mesure de gel ;

• **L'article 7 permet au préfet d'enjoindre à une autorité publique de demander la restitution d'une subvention qu'elle a attribuée à une association violant les engagements consentis au titre du contrat d'engagement républicain (CER).** Il prévoit dans ce cas de figure une possibilité de suspension des émissions de reçus fiscaux au titre du régime du mécénat. Jugeant le dispositif particulièrement bienvenu, la commission, à l'initiative du rapporteur s'est bornée à en préciser le régime ;

¹ Voir la recommandation n° 9 du rapport d'information du 6 mars 2024 de Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

- **L'article 8 prévoit la désignation d'un curateur chargé de préserver et liquider les biens d'une association faisant l'objet d'une procédure de dissolution, afin d'éviter toute dissipation d'actifs.** La commission a consolidé la rédaction du dispositif, sur le modèle du texte adopté par le Sénat lors de l'examen en janvier 2024 de la proposition de loi de François-Noël Buffet *instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste* ;

- **Afin de renforcer les moyens dont disposent les services du ministère de l'intérieur pour assurer leurs missions de contrôle et de suivi des organismes sans but lucratif, l'article 9 prévoit d'ouvrir un accès à certains agents à la « base nationale des données patrimoniales ».** Approuvant cette démarche, la commission a ajusté la rédaction de dispositif en reprenant une mesure adoptée à l'initiative du Sénat lors de l'examen en séance publique, au mois de novembre 2025, du projet de loi *relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales* ;

- Dans le même esprit, **l'article 10 introduit une procédure de dissolution administrative des fonds de dotation**, qui constituent, d'après le ministère de l'intérieur, l'un des principaux vecteurs financiers de la mouvance islamiste. Ces organismes pourront être dissous en conseil des ministres pour les mêmes motifs que les associations, ou lorsqu'ils financent des associations qui commettent elles-mêmes des agissements pouvant justifier leur dissolution. La commission a adopté **un amendement visant à compléter le dispositif**, en prévoyant notamment, sur le modèle de l'article 8, une **procédure ad hoc de liquidation de l'actif des fonds** dissous sur ce nouveau fondement.

IV. UN MÉCANISME DE CONTRÔLE PRÉFECTORAL DES ACCUEILS DES MINEURS QUI VIENT COMBLER UN VIDE JURIDIQUE

Le titre III comprenait initialement deux articles visant à améliorer la protection des mineurs susceptibles d'être exposés, à l'occasion d'accueils collectifs en dehors du domicile de leurs parents, à des structures véhiculant des pratiques et des idées contraires aux valeurs de la République et pouvant relever du séparatisme ou de l'entrisme.

- **L'article 11 entendait substituer au régime de déclaration auquel sont aujourd'hui assujettis les établissements relevant de la catégorie des « accueils collectifs de mineurs » (ACM) un régime d'autorisation préalable.** Si la commission juge nécessaire de consolider les moyens de contrôle dont disposent les autorités publiques sur certains accueils de mineurs, **elle a estimé que cette mesure n'était pas de nature à atteindre un tel objectif.** Plus de 115 000 accueils étant déclarés chaque année auprès des préfetures, une telle procédure d'autorisation préalable représenterait ainsi un surcroît d'activité considérable pour les services, sans pour autant améliorer la qualité du contrôle qui est aujourd'hui effectué. Par ailleurs, **la loi permet d'ores et déjà**

au préfet de s'opposer *a priori* à l'organisation d'un tel accueil s'il estime qu'il représente un risque pour la santé ou la sécurité physique ou morale des mineurs. Sur proposition de son rapporteur, **la commission a donc supprimé cet article ;**

- **L'article 12** comporte une avancée cruciale en créant un **nouveau régime de contrôle, par le préfet, de toute structure accueillant des mineurs non couverte par une réglementation particulière.** S'inspirant des règles applicables aux ACM, il octroie à cet effet d'importants pouvoirs administratifs au préfet, qui sera chargé de veiller au respect de la santé et de la sécurité physique et morale des mineurs accueillis. La commission a salué cette mesure indispensable pour **combler une lacune** juridique à cause de laquelle certains **établissements, qui accueillent pourtant de façon habituelle des mineurs, se trouvent « en dehors des radars » et ne sont soumis à aucun contrôle.** Par l'adoption d'un amendement du rapporteur, elle en a précisé le champ d'application pour éviter toute insécurité juridique à l'égard des réglementations particulières, simplifié la rédaction dans un souci de souplesse, et veillé à garantir l'opérationnalité de ce nouveau régime « socle » ;

- **La commission a transféré au sein d'un nouvel article 13 les dispositions qui figuraient initialement à l'article 4** de la proposition de loi, et assorti ce déplacement de quelques ajustements (en conséquence de ce déplacement, la commission a supprimé l'article 4). Cet article 13 prévoit ainsi, d'une part, **d'allonger d'un à trois ans le délai de prescription** applicable aux délits de presse aggravés (réprimés par l'article 65-3 de la loi de 1881 **lorsque les propos, publications ou supports de communication litigieux étaient principalement destinés ou adressés à un public mineur.** Il modifie, d'autre part, les règles relatives au délai dont dispose le ministre de l'intérieur pour prendre **une mesure d'interdiction administrative des publications présentant un danger pour la jeunesse,** afin de contrer les stratégies de contournement déployés par certains éditeurs pour échapper à ces interdictions.

*

* *

La commission a **adopté** la proposition de loi **ainsi modifiée.**

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Création d'un délit d'atteinte aux principes fondamentaux de la République

L'article 1^{er} crée un nouveau délit « d'atteinte aux principes fondamentaux de la République ». Si la commission partage pleinement la volonté de pénaliser des comportements entristés qui déstabilisent gravement la société, elle a considéré que l'incrimination retenue était trop large et risquait d'englober des structures certes contestataires mais respectueuses des principes de la République. À l'initiative du rapporteur, elle a circonscrit le délit proposé aux seuls comportements relevant spécifiquement des stratégies d'entrisme visées.

L'article 1^{er} de la proposition de loi modifie le chapitre II du titre I^{er} du livre II du code pénal afin **d'introduire un nouveau délit « d'atteintes aux principes fondamentaux de la République »**. L'article 412-6-1 nouvellement introduit réprimerait de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait « *de contester ou de provoquer à la contestation de l'application des règles communes légalement édictées, dans des conditions portant atteinte aux principes fondamentaux de la République, si cette contestation ou cette provocation ont pour objet ou pour effet de porter gravement atteinte à la cohésion nationale ou à la forme républicaine des institutions* ». Le délit ainsi créé **relèverait par ailleurs du régime de procédure pénale de la délinquance organisée**, en application de l'article 706-73-1 du code de procédure pénale modifié en ce sens. Pour rappel, ce régime dérogatoire au droit commun permet de mettre en œuvre, dans le cadre de l'enquête ou de l'instruction, les techniques spéciales d'enquête prévues aux articles 706-80, 706-87 et 706-89 à 706-102-5 du même code¹.

Les comportements relevant de l'entrisme ne sont de fait aujourd'hui pas pénalisés, permettant à des entités représentant manifestement une menace pour la société d'agir sur le territoire national en toute impunité. En l'état du droit, seul un délit dit « de séparatisme » a été adopté par le législateur lors de l'examen de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Il figure à l'article 433-3-1 du code pénal et réprime de cinq ans d'emprisonnement de 75 000 euros d'amende « *le fait d'user de menaces ou de violences ou de commettre tout autre acte d'intimidation à l'égard de toute personne participant à l'exécution d'une mission de service public, afin d'obtenir pour soi-même ou pour*

¹ En particulier la surveillance, l'infiltration, les perquisitions, l'accès à distance aux correspondances, le recueil des données de connexion, la sonorisation ou encore la captation de données informatiques.

autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement dudit service ».

L'évaluation de l'application de cette loi conduite en 2024 par Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien au nom de la commission des lois a tiré un **bilan mitigé de ce dispositif**, les fait étant « *relativement peu poursuivis* »¹ du fait, notamment, d'un périmètre trop restrictif. Il apparaît donc **nécessaire de compléter le dispositif répressif en vigueur pour appréhender pénalement l'ensemble des manifestations que revêt la menace islamiste en France.**

La commission a en conséquence accueilli favorablement le principe de la pénalisation de comportements entristes qui déstabilisent gravement la société. L'ensemble des services opérationnels entendus par le rapporteur ont en effet confirmé l'intérêt opérationnel d'un tel dispositif, sous réserve d'en définir une rédaction à la fois suffisamment précise et proportionnée pour garantir sa conformité aux principes constitutionnels régissant la loi pénale. Comme le résumait Bertrand de Lamy en 2009, « *la loi doit [ainsi] répondre à des objectifs de modération et de précision rédactionnelle pour ne pas risquer d'être la source des abus qu'elle doit justement conjurer. Le législateur est, finalement, sous liberté surveillée puisque ce sont tant la teneur de l'interdit pénal que la manière de le formuler qui doivent être contrôlées pour que le principe légaliste soit une garantie contre l'arbitraire* »².

Suivant le rapporteur, la commission a considéré que l'incrimination proposée était à cet égard trop large en ce qu'elle risquait d'englober des structures certes contestataires mais respectueuses des lois de la République. En outre, les notions de principes fondamentaux de la République ou de cohésion nationale demeurent juridiquement très largement indéterminées.

À l'initiative du rapporteur, elle a en conséquence, par l'adoption d'un **amendement COM-21** circonscrit le délit proposé aux seuls comportements relevant spécifiquement des stratégies d'entrisme visées par l'auteur de la proposition de loi. Or l'entrisme se caractérise par une stratégie concertée visant à œuvrer en sous-main pour conduire la structure ou le groupe qui en fait l'objet à adopter des positions contraires aux principes ou à la loi républicaine. L'amendement reprend ces éléments constitutifs. **Seraient ainsi réprimées les actions concertées (cette concertation révélant le projet d'entrisme) visant à conduire un organisme public ou privé ou un groupement de fait à prendre des décisions ou adopter des pratiques contraires aux règles légalement édictées, dans l'objectif établi de porter**

¹ [Rapport d'information n° 383](#) (2023-2024) fait au nom de la commission des lois par Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, 6 mars 2024.

² Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 26, août 2009, Bertrand de Lamy, « Le principe de la légalité criminelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ».

gravement atteintes aux principes de la République précisément listés à l'article 1^{er} de la Constitution. Il s'agit notamment du caractère indivisible, laïc, démocratique et social de la République, de l'égalité devant la loi de tous les citoyens, du respect de toutes les croyances ainsi que de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux responsabilités.

De par sa limitation aux actions concertées et la référence à des principes de la République précisément identifiés, la rédaction retenue apparaît juridiquement plus robuste. **Sans s'interdire de revenir sur le sujet en séance pour préciser encore le dispositif, la commission a adopté l'article 1^{er} ainsi rédigé.**

La commission a **adopté** l'article 1^{er} ainsi rédigé.

Article 2

Extension des motifs de dissolution administrative des associations ou groupements de fait et autorisation de l'utilisation de techniques de renseignements pour la défense de la cohésion nationale

L'article 2 crée premièrement deux nouveaux motifs de dissolution administrative d'associations ou de groupements de fait visant les entités entristes ou se livrant à des actes relevant de l'ingérence étrangère. La commission les a approuvés moyennant un ajustement de leur périmètre permettant d'en garantir la proportionnalité et la robustesse juridique.

L'article 2 crée deuxièmement un nouveau cas d'usage de techniques de renseignement lorsque la cohésion nationale est menacée. Si le dispositif présente un intérêt opérationnel certain, la commission a néanmoins considéré qu'il n'était pas suffisamment circonscrit en l'état. Elle a constaté que sa consolidation nécessitait d'importants travaux préparatoires incompatibles avec les délais d'examen de la proposition de loi et relevant prioritairement de la délégation parlementaire au renseignement. En conséquence, elle n'a pas retenu ce volet de l'article 2.

1. La création de deux nouveaux motifs de dissolution administrative d'associations ou de groupement de fait

a) *La dissolution administrative d'associations ou de groupements de fait : un processus ancien et aujourd'hui abondamment mobilisé*

La dissolution contrainte d'une association¹ peut principalement² relever d'une décision judiciaire, en application des articles 3 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ou à titre de peine complémentaire prononcée par une juridiction pénale³, **ou d'une mesure de police administrative**. Initialement prévu à l'article 1^{er} de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privés, ce dernier régime est codifié depuis 2012 à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

Dans le détail, il autorise, à l'issue d'une procédure contradictoire⁴, la dissolution par décret en conseil des ministres des associations ou groupements de fait⁵ dans **sept situations limitativement énumérées** :

- en cas de provocation à des manifestations armées dans la rue ou, depuis la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens (1°) ;
- lorsque l'association ou le groupement présente le caractère d'un groupe de combat ou d'une milice privée (2°) ;
- lorsque l'objet ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement (3°) ;
- lorsque l'activité de l'association ou du groupement tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine (4°) ;

¹ Pour un commentaire exhaustif sur les régimes judiciaires et administratifs de dissolution des associations ou groupement de fait, voir le commentaire de l'article 8 du projet de loi n° 3649 confortant le respect des principes de la République dans le [rapport n° 454](#), tome I (2020-2021) de Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien ou le commentaire de l'article 8 de la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste dans le [rapport n° 258](#) (2023-2024) de Marc-Philippe Daubresse.

² D'autres régimes de police spéciale autorisent par ailleurs dans certains cas la dissolution administrative de dissolution ou de groupement de fait, en application notamment de l'article 6-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et de l'article L. 332-8 du code du sport.

³ En application du 1° de l'article 139-1 du code pénal.

⁴ Le principe de cette procédure contradictoire a été fixé de longue date par le juge administratif (Conseil d'État 26 juin 1987, Féd. d'action nationale et européenne (FANE), n° 67077) et participe de la constitutionnalité du dispositif (Conseil constitutionnel, décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, paragr. 38). Ses modalités sont fixées par les articles L. 122-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

⁵ Cette notion étant entendue par la jurisprudence comme un « groupe de personne organisé en vue de leur expression collective » (Conseil d'État, 17 novembre 2006, n° 296214).

- lorsque l'association ou le groupement a pour but de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi ou d'exalter cette collaboration (5°) ;

- lorsque l'association ou le groupement soit (6°) provoque ou contribue par ses agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, soit propage des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ;

- en cas d'agissements, sur ou à partir du territoire français, en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger (7°).

Le législateur a également introduit en 2021 un nouvel article L. 212-1-1 au code de la sécurité intérieure qui permet, pour fonder une mesure de dissolution, **d'imputer directement à une association ou à un groupement de fait les agissements commis par leurs membres** agissant en cette qualité ou directement liés à ses activités, dès lors que ses dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.

Il doit enfin être précisé que **le maintien ou la reconstitution d'une association ou d'un groupement de fait est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende**¹.

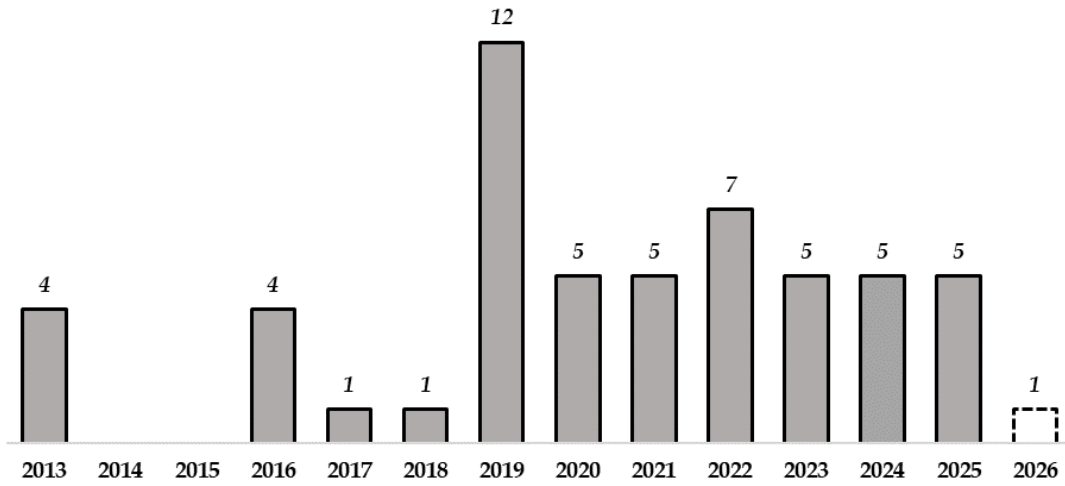
Si la procédure de dissolution administrative a été régulièrement utilisée par les pouvoirs publics depuis sa création, une **nette intensification de son usage** peut être observée sur la période récente. Sur un total de 145 dissolutions prononcées depuis 1936, 20 % l'ont été depuis 2019, soit 29 dissolutions.

En termes de profil, les associations ou groupement dissous sur la période récente sont **majoritairement des entités en lien avec la mouvance islamiste**. Une tendance plus récente a également trait à la dissolution **d'associations ou de groupuscules d'extrême droite**

Les tableaux et graphiques ci-dessous retracent les dissolutions intervenues sur la période récente et précisent les fondements de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure mobilisés.

¹ Article 431-15 du code pénal

Dissolutions administratives d'association ou de groupements de fait (2013-2026)



Source : commission des lois

Motifs de dissolution administrative des articles L. 212-1 et L. 212-1-1 du code de la sécurité intérieure utilisés depuis la loi CRPR

Motif(s) fondant la dissolution	L. 212-1							L. 212-1-1
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	
2021 (à compter de l'entrée en vigueur de la loi CRPR)								
<i>Nawa</i>						X	X	
<i>Ligue de défense noire africaine</i>	X					X	X	
<i>CRI</i>	X					X		
<i>L'Alvarium</i>	X					X		X
2022								
<i>Les Zouaves Paris</i>	X					X		X
<i>AAJM*</i>						X	X	X
<i>Al Qalam</i>						X	X	X
<i>Comité Action Palestine</i>						X	X	X
<i>Collectif Palestine vaincra</i>						X	X	X
<i>GALE</i>	X							X
<i>Le bloc lorrain</i>	X							X
2023								
<i>Les Alerteurs</i>	X					X	X	X
<i>Bordeaux Nationaliste</i>	X				X	X		X
<i>Soulèvements de la terre (annulée)</i>	X							X
<i>Civitas</i>			X		X	X		X
<i>Division Martel</i>	X					X		X
2024								
<i>La Citadelle</i>						X		X
<i>Jonas Paris</i>						X	X	X
<i>GUD Paris</i>	X				X	X		X
<i>Les Remparts / La Traboule / Top Sport Rhône</i>						X		X
<i>Défense collective</i>	X							X
2025								
<i>Israël United in Christ</i>	X					X		X
<i>Sciences & Éducation</i>						X	X	X
<i>Institut européen des sciences humaines</i>	X					X	X	X
<i>La Jeune Garde</i>	X							X
<i>Lyon populaire</i>	X				X	X		X
2026								
<i>Bloc Montpelliérain</i>	X				X	X		X

Source : commission des lois

b) *L'article 2 : la création de deux nouveaux motifs de dissolution*

Dans ce contexte, **l'article 2 procède à la création de deux nouveaux motifs de dissolution** visant les associations ou les groupements de fait dont les agissements relèvent :

- **du séparatisme**. Il s'agirait des associations ou groupements « *qui, publiquement ou clandestinement, se prévalent ou encouragent à se prévaloir de ses opinions, y compris religieuses, pour s'affranchir des règles communes légalement édictées, dans des conditions portant atteinte aux principes fondamentaux de la République et ayant pour objet ou pour effet de déstabiliser le fonctionnement de la société et de porter gravement atteinte à la cohésion nationale* » ;

- **de l'ingérence étrangère** au sens du 1^o bis de l'article L. 562-1 du code monétaire et financier. Ceci correspond aux agissements, « *commis directement ou indirectement à la demande ou pour le compte d'une puissance étrangère et ayant pour objet ou pour effet, par tout moyen, y compris par la communication d'informations fausses ou inexacts, de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, au fonctionnement ou à l'intégrité de ses infrastructures essentielles ou au fonctionnement régulier de ses institutions démocratiques.* »

c) *La position de la commission*

La commission a accueilli favorablement la volonté de l'auteur de compléter les motifs de dissolution administrative existants. Comme cela a été relevé au cours des auditions du rapporteur, **les sept critères actuels ne permettent en effet pas de saisir des associations ou groupements de fait en lien avec le mouvement frériste, telles que les associations éducatives qui constituent pourtant des priorités opérationnelles.** L'ajout d'un motif lié aux ingérences étrangères donnera par ailleurs un fondement légal pour appréhender certaines manœuvres d'acteurs étrangers opérées sur le territoire national.

Sans remettre en cause cet objectif, la commission a, à l'initiative du rapporteur et par l'adoption d'un **amendement COM-22, sécurisé juridiquement le dispositif sur deux aspects.**

Afin de garantir la proportionnalité du premier motif, elle l'a tout d'abord **limité aux structures se prévalant ou encourageant à se prévaloir d'opinions de nature exclusivement religieuses**, soit les associations ou groupement de faits dont les agissements relèvent strictement de l'entrisme ou du séparatisme religieux.

Par cohérence avec l'amendement adopté à l'article 1^{er} (*cf. infra*), elle a ensuite **substitué aux notions juridiquement indéterminées de principes fondamentaux de la République et de cohésion nationale une référence aux principes de la République limitativement énumérés à l'article 1^{er} de la Constitution** – soit le caractère indivisible, laïc, démocratique et social de la République, l'égalité devant la loi de tous les citoyens, le respect

de toutes les croyances ainsi que de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux responsabilités.

La commission a également adopté un **amendement COM-3** de Nathalie Goulet étendant le motif de dissolution en cas d'ingérence étrangère aux associations ou groupements de fait qui non seulement commettent mais également planifient de tels actes.

2. La création d'un nouveau cas d'usage de techniques de renseignement lorsque la cohésion nationale est menacée

L'article 2 de la proposition de loi procède ensuite à **la création d'un nouveau cas d'usage de techniques de renseignement portant sur la défense et la promotion de la « cohésion nationale »**.

Pour rappel, l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure n'autorise les services spécialisés de renseignement dit « du premier cercle » à user de techniques de renseignement que pour le recueil de renseignement relatifs à la défense et à la promotion de sept intérêts fondamentaux de la Nation limitativement énumérés. Il s'agit de :

- l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale (1°) ;
- Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère (2°) ;
- Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France (3°) ;
- La prévention du terrorisme (4°) ;
- La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure ou des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique (5°) ;
- La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées (6°) ;
- La prévention de la prolifération des armes de destruction massive (7°).

En l'état, les finalités prévues à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure ne permettent pas aux services compétents de mettre pleinement en œuvre des techniques de renseignement vis-à-vis d'entités séparatistes ou entristes. Aucune des sept finalités prévues ne recouvre en effet manifestement les comportements visés. En outre, **une interprétation de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur la loi du 24 juillet 2015 précitée voudrait qu'il n'ait admis la constitutionnalité des intérêts fondamentaux de la Nation retenus par le législateur qu'en**

raison de leur correspondance avec des infractions pénales déterminées¹. Il en résulte une jurisprudence restrictive de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement qui, faute d'infraction pénale associée aux comportements séparatistes ou entristes, limite fortement les capacités de renseignement sur cette menace.

La commission n'a pas remis en cause l'intérêt opérationnel d'une évolution des finalités autorisant l'usage de techniques de renseignement. Suivant son rapporteur, **elle a néanmoins considéré que le terme de « cohésion nationale » était juridiquement trop indéterminé et potentiellement trop large pour garantir la proportionnalité du dispositif.** Partant, elle a considéré que la constitutionnalité du dispositif n'était pas garantie et qu'une censure sur ce sujet s'avérerait fortement contreproductive en ce qu'elle alimenterait inmanquablement les discours tenus et diffusés par les entités entristes elles-mêmes.

Sans remettre en cause l'objectif légitime de cette proposition, la commission a jugé **indispensable de conduire des travaux préparatoires d'ampleur dans des délais supérieurs à ceux accordés pour l'examen de cette proposition de loi, prioritairement dans le cadre de la délégation parlementaire au renseignement qui a d'ailleurs intégré cette problématique à son programme de travail.**

En conséquence, la commission a, par l'adoption du même amendement COM-22 du rapporteur, supprimé ce dispositif.

La commission a **adopté l'article 2 ainsi rédigé.**

Article 3

Interdiction des actions en France d'associations établies à l'étranger lorsque ces actions pourraient justifier la dissolution administrative de l'association si elle était installée en France

L'article 3 prévoit la possibilité d'interdire, par décret en conseil des ministres, les actions d'associations ayant leur siège à l'étranger dès lors que celles-ci relèvent de certains des agissements justifiant la dissolution administrative d'une association.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, cons. 10.

La commission n'a pas remis en cause cette disposition, qui donnera aux pouvoirs publics des moyens effectifs pour lutter contre des associations ou des groupements dont l'action justifierait une dissolution mais qui sont aujourd'hui juridiquement protégés par leur établissement à l'étranger. À l'initiative du rapporteur, elle a adopté un amendement précisant le périmètre des actions pouvant être ainsi interdites et étendant, en lieu et place de la sanction pénale *ad hoc* prévue, le régime pénal de la reconstitution d'une association dissoute aux personnes contournant cette mesure par l'établissement d'une structure similaire à l'étranger lorsque celle-ci est appelée à agir en France.

1. L'état du droit : un régime de dissolution administrative des associations et groupements de fait peu efficace en cas d'établissement du siège social à l'étranger

Initialement prévu par l'article 1^{er} de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, le régime de dissolution administrative des associations et groupements de fait est aujourd'hui fixé par l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure¹. Aux termes de celui-ci, les associations ou groupements de fait peuvent être dissous par décret en conseil des ministres dans sept cas de figure limitativement énumérés (*cf. infra*).

Si cet instrument a fait la preuve de son efficacité et est abondamment utilisé par le ministère de l'intérieur, il fait l'objet de stratégies de contournements de la part d'associations ou groupements de fait qui ont désormais intégré le risque de dissolution administrative et adapté leur organisation en conséquence.

Lors de son audition, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur (DLPAJ) a confirmé que **des associations dont l'action remplit les critères de dissolution administrative avaient délibérément établi leur siège à l'étranger afin d'empêcher l'engagement d'une telle procédure**. C'est également le cas de certaines associations déjà dissoutes mais s'étant juridiquement reconstituées dans des pays voisins dans l'objectif de poursuivre leurs actions en France.

Or, le code de la sécurité intérieure ne régit qu'imparfaitement le cas des associations dont le siège social et le cas échéant les moyens matériels d'actions sont situés à l'étranger.

En amont de leur création, l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet relative au contrat d'association ne subordonne, depuis la suppression du régime d'autorisation préalable en 1981, l'obtention de la capacité juridique en France d'une association ayant son siège social à l'étranger qu'à une déclaration préalable faite au représentant de l'État dans le département où est situé le siège de son principal établissement. Le préfet a alors compétence liée et ne

¹ Voir le commentaire de l'article 2 pour une présentation exhaustive du régime administratif de dissolution ou de groupement de fait.

peut refuser l'enregistrement de cette association « succursale » si le dossier est complet et l'objet présenté conforme à la loi. **De surcroît, certaines associations ou groupements de fait visés se soustraient à cette obligation déclarative dans le but d'opérer clandestinement sur le territoire national.**

En aval, **le régime de dissolution fixé par l'article L. 212-1 précité du code de la sécurité intérieure n'est pas plus adapté.** S'il vise formellement « *toutes les associations ou groupements de fait* », il ne saurait par définition et pour des motifs de souveraineté autoriser la dissolution d'associations établies dans un État étranger, étant par ailleurs entendu que les autorités françaises n'auraient ni les moyens juridiques ni les moyens matériels de mettre une telle mesure en œuvre. **Seules les associations « succursales » peuvent théoriquement être dissoutes, pour peu que l'obligation déclarative ait effectivement été satisfaite, ce qui n'est pas systématiquement le cas.**

La dissolution de ces structures au titre de « groupements de fait est tout aussi périlleuse juridiquement. Les structures visées ne relèvent de fait pas de cette catégorie dès lors qu'elles disposent d'un statut juridique officiel et que leur organisation est formalisée, mais en dehors du champ d'application de la législation française.

2. L'article 3 : interdire certaines actions en France de ces associations établies à l'étranger et correspondant aux critères de dissolution administrative

Dans ce contexte, **l'article 3 vise à permettre à l'autorité administrative d'interdire, par décret en conseil des ministres, les actions commises par des « groupements présentant les caractéristiques d'une association qui ont leur siège à l'étranger » dès lors que celles-ci relèvent des agissements justifiant la dissolution** d'une association au titre de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure: la provocation à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens (1°), les atteintes à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du Gouvernement (3°), les actions visant à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine (4°), les mesures ayant pour but de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi ou d'exalter cette collaboration (5°), la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence (6°) ainsi qu'à des actes de terrorisme (7°).

Le fait de participer à la mise en œuvre des actions ainsi interdites serait puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

3. La position de la commission : un complément utile au régime de la dissolution administrative

La commission n'a pas remis en cause l'article 3, qui constitue un complément utile au régime de la dissolution administrative. Il importe de donner aux pouvoirs publics les moyens juridiques de lutter efficacement contre les stratégies d'évitement désormais déployées par des associations dont la dissolution se justifierait si elles étaient établies en France. **Le fait qu'il suffise à ces associations d'établir leur siège social à l'étranger sans se déclarer pour se soustraire à toute possibilité de dissolution administrative constitue une lacune manifeste du cadre actuel qu'il appartient au législateur de combler.** Du reste, la DLPAJ a confirmé au cours de son audition la nécessité opérationnelle d'un tel dispositif pour répondre à certaines situations observées dans la pratique.

Sans s'interdire de revenir sur le dispositif en séance publique pour en préciser davantage les modalités et les conséquences juridiques, **la commission a, à ce stade, adopté le dispositif d'interdiction de certaines actions en France d'associations établies à l'étranger au bénéfice de trois ajustements techniques.**

À l'initiative du rapporteur, elle a adopté un **amendement COM-23** ajustant la liste des actions pouvant être interdites pour, d'une part, y **intégrer les deux nouveaux motifs de dissolution créés par la proposition de loi¹** et, d'autre part, retirer la référence au 4^o de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure qui ne fait en pratique plus partie des fondements juridiques utilisés pour des décisions de dissolution.

Par l'adoption du même **amendement COM-23** du rapporteur, la commission a **étendu au dispositif proposé l'application de l'article L. 212-1-1 du code de la sécurité intérieure** qui permet, pour fonder une mesure de dissolution, d'imputer directement à une association ou à un groupement de fait les agissements commis par leurs membres agissant en cette qualité ou directement liés à ses activités, dès lors que ses dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.

Enfin, l'amendement du rapporteur supprime l'alinéa 3 qui punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de participer directement ou indirectement aux actions interdites, dans la mesure où celles-ci sont déjà réprimées et avec des *quantums* de peine supérieurs. Il lui substitue un **dispositif précisant que le régime prévu par le code pénal en matière de reconstitution d'une association dissoute s'applique aux personnes organisant ou participant à la reconstitution de l'association ou**

¹ Soit les 8^o et 9^o de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure tel que modifié par l'article 2.

au maintien de son activité par l'établissement à l'étranger d'un groupement présentant les caractéristiques d'une association, poursuivant un objet similaire et susceptible d'agir en France.

La commission a **adopté** l'article 3 **ainsi rédigé**.

Article 4 (Supprimé)

Allongement du délai de prescription de certains délits de presse et modification du point de départ du délai pour interdire des publications présentant un danger pour la jeunesse

L'article 4 tend, d'une part, à allonger d'un an à trois ans le délai de prescription de certains délits de presse prévus par la loi du 29 juillet 1881 et, d'autre part, à modifier les règles relatives au point de départ du délai d'un an dont dispose le ministre de l'intérieur pour interdire les publications présentant un caractère dangereux pour la jeunesse.

Si elle a, pour l'essentiel, approuvé ces mesures notamment destinées à renforcer la protection d'un jeune public susceptible d'être exposé à des contenus à visée séparatiste ou relevant d'une stratégie d'entrisme, la commission en a restreint le champ aux publications et supports dédiés à la jeunesse et transféré, par cohérence, le contenu de cet article au sein d'un nouvel article 13, placé dans le titre III de la proposition de loi consacré à la protection des mineurs.

1. L'allongement des délais de prescription applicables à certains délits de presse

a) La loi sur la presse de 1881 prévoit des délais de prescription réduits afin de concilier liberté d'expression et répression des abus

(1) Des délais de prescription réduits destinés à tenir compte de la spécificité des infractions de presse

La loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse* prévoit un **régime procédural spécifique pour la poursuite des infractions de presse**. Celui-ci se caractérise notamment par des **délais de prescription particulièrement courts** et des **exigences de formalisme renforcées** par rapport au droit commun.

Ainsi, en application de l'article 65 de la loi de 1881, **le délai de prescription des infractions de presse est par principe fixé à trois mois**¹. Ce délai court **à compter du jour où l'infraction est commise**, qui correspond au jour de sa première mise à disposition du public, quel que soit le support utilisé. Il s'applique, en principe, à l'ensemble des crimes, délits et infractions de presse réprimés par la loi de 1881.

Outre ces délais particulièrement courts, **la loi de 1881 impose, à peine de nullité, des exigences formelles renforcées en matière d'actes interruptifs de prescription**. En effet, avant l'engagement des poursuites, seules les réquisitions aux fins d'enquête qui articulent les faits et qualifient juridiquement les provocations, outrages, diffamations et injures sont interruptives de prescription² et font courir de nouveau le délai de trois mois à partir du dernier acte d'instruction ou de poursuite.

Par conséquent, une plainte simple, la transmission de la procédure au procureur de la République, et même un soit-transmis mandatant un commissaire de police pour procéder à l'audition de l'auteur de la publication litigieuse ne suffisent pas, en tant que tels, à interrompre la prescription trimestrielle si « *ces réquisitions n'articulent et ne qualifient pas les faits conformément aux prescriptions de l'article 65 de loi du 29 juillet 1881* »³.

Par ailleurs, la persistance des effets de l'infraction, dès lors que le message reste accessible au public, n'a pas pour conséquence de mettre en cause **le caractère instantané de l'infraction** et de faire de celle-ci une infraction continue pour laquelle les juridictions considèrent que la prescription ne commence à courir qu'à compter du jour où l'état délictueux a pris fin. Seule une réédition par exemple serait de nature à faire partir un nouveau délai⁴.

Dans le même ordre d'idées, la loi de 1881 **confère à la victime une place importante dans la procédure de poursuite**. Il résulte en effet des articles 47 et 48 que, pour la plupart des infractions, **le ministère public ne peut agir qu'en présence d'une plainte de la victime**. Parallèlement, aux termes de l'article 49, **le désistement de la victime éteint l'exercice de l'action publique**. À l'exception du cas des délits de diffamation envers certaines autorités publiques, **la victime dispose en outre d'un droit d'option**⁵ **entre les voies civiles et pénales**. La prescription trimestrielle est également applicable à l'action civile.

¹ Alors qu'en droit commun, ce délai est fixé à un an pour les contraventions (article 9 du code de procédure pénale) et à six ans pour les délits (article 8 du même code).

² Deuxième alinéa de l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

³ Chambre criminelle de la Cour de cassation, 10 janvier 2023, n° 22-82.838.

⁴ Chambre criminelle de la Cour de cassation, 8 janvier 1991.

⁵ Prévu par l'article 46 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, qui exclut de ce droit d'option les délits de diffamation prévus aux articles 30 et 31, c'est-à-dire ceux commis envers les cours, tribunaux, les armées, les corps constitués, les administrations publiques ou certaines personnes à raison de leurs fonctions.

Comme l'énonçaient François Pillet et Thani Mohamed Soilihi dans un rapport¹ publié en 2016 au nom de la commission des lois, « *l'équilibre de la loi du 29 juillet 1881 repose sur la conciliation de deux impératifs : la liberté d'expression, consacrée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la nécessaire répression des abus commis dans le cadre de cette expression* ».

Dans cette perspective, **c'est bien la garantie de la liberté d'expression qui constitue le fondement politique et juridique** de la brièveté des délais de prescription. Le Conseil constitutionnel estime, à cet égard, que la loi de 1881 assure une conciliation équilibrée entre, d'une part, la liberté d'expression et de communication et, d'autre part, le droit au recours juridictionnel effectif².

Aussi, ces délais de prescription raccourcis s'expliquent par la nécessité de tenir compte des spécificités de la matière. L'exposé des motifs de la loi de 1881 les justifiait dans les termes suivants : « *Il est dans la nature des crimes et délits commis avec publicité, et qui n'existent que par cette publicité même, d'être aussitôt aperçus et poursuivis par l'autorité et ses nombreux agents [...] Elle serait tyrannique la loi qui, après un long intervalle, punirait une publication à raison de tous ses effets possibles les plus éloignés, lorsque la disposition toute nouvelle des esprits peut changer du tout au tout les impressions que l'auteur lui-même se serait proposé de produire dès l'origine.* »

L'enserrement des poursuites dans des délais courts permet également de protéger les entreprises de presse d'une incertitude prolongée liée aux risques de poursuites, impliquant la conservation de documents et d'éléments de preuve (par exemple, pour apporter la preuve de la vérité d'un fait en cas de poursuite pour diffamation).

¹ [Rapport d'information n° 767](#) (2015-2016) de François Pillet et Thani Mohamed Soilihi, « L'équilibre de la loi du 29 juillet 1881 à l'épreuve d'Internet », juillet 2016.

² *Cons. const, décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010* : « 11. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la Déclaration de 1789 : "La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui" ; qu'il résulte de ces dispositions qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ; que la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle ; que, toutefois, cette dernière ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée ; qu'il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ».

- (2) Afin de faciliter la poursuite des délits de presse considérés comme les plus graves, le législateur a porté leur délai de prescription à un an

Au cours des dernières années, le législateur a introduit, par touches successives, **plusieurs dérogations visant à allonger le délai de prescription applicable à certaines infractions jugées particulièrement graves** afin d'en faciliter la poursuite.

En réponse à la multiplication de contenus haineux publiés sur Internet, le législateur a souhaité allonger le délai de prescription pour ces actes. Ainsi, **l'article 65-3 de la loi de 1881, issu de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben II », a étendu de trois mois à un an le délai de prescription** relatif, d'une part, aux provocations à la discrimination, d'autre part, aux diffamations et injures lorsqu'elles ont été prononcées en raison de l'origine ou de la religion, quel que soit le support de la publication.

Afin d'atténuer les différences de traitement ainsi introduites entre les infractions de presse, la loi n° 2014-56 du 27 janvier 2014 *visant à harmoniser les délais de prescription des infractions prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881 commises en raison du sexe, de l'orientation ou de l'identité sexuelle ou du handicap* a de nouveau modifié l'article 65-3 afin **d'étendre à tous les délits de provocation à la discrimination, d'injure et de diffamation aggravés** (voir l'encadré ci-dessous) **le délai de prescription d'un an.**

Pour faciliter leur poursuite, l'article 170 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, dite « Égalité et citoyenneté », a **supprimé, pour les délits dont le délai de prescription avait été porté à un an, les exigences formelles liées à la qualification des faits dans les actes interruptifs de prescription.** Le second alinéa de l'article 65-3 de la loi de 1881 prévoit désormais **une exception au régime restrictif applicable aux autres infractions de presse en matière d'interruption du délai de prescription. Les interruptions de prescription ont, dès lors, pour ces délits de presse « aggravés », lieu dans les conditions du droit commun.** Aussi, tout acte d'instruction ou de poursuite a pour effet « *l'anéantissement rétroactif du délai ayant déjà couru par l'effet d'un évènement de la procédure marquant le point de départ d'un nouveau délai* »¹.

Enfin, **la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a de nouveau étendu le champ des délits de presse soumis au régime de prescription allongée.** L'ensemble des délits définis à l'article 24 de la loi de 1881 relève désormais de ce régime, ce qui recouvre notamment les provocations à commettre des atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité des personnes, des crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, ainsi que les provocations et apologie en matière de crimes contre l'humanité.

¹ *Chambre criminelle de la Cour de cassation, 11 juillet 1972 (Bulletin criminel n° 236) ; chambre criminelle de la Cour de cassation, 28 mars 2006 (Bulletin criminel n° 90).*

Les délits de presse soumis au régime de prescription dérogatoire d'un an en application de l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881

- les **provocations** non suivies d'effet à commettre des crimes ou délits déterminés, les **apologies** de certains crimes ou délits, les provocations à la haine ou à la violence pour un motif discriminatoire, ainsi la contravention de cris ou chants séditieux ;
- les **contestations, négation, minoration ou banalisation** de crimes contre l'humanité, réduction en esclavage ou crime de guerre ;
- les **diffamations** à raison de l'origine, de la religion ou du genre ;
- les **injures** à raison de l'origine, de la religion ou du genre.

En parallèle, le législateur a « sorti » de la loi de 1881 certains délits jugés particulièrement graves pour les inscrire dans le code pénal, afin d'en faciliter la répression en les faisant relever du droit commun. L'exemple le plus emblématique de ce mouvement est le **délit d'incitation à commettre des actes de terrorisme ou l'apologie de tels actes**, délit de presse jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 *renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme* qui l'a intégré dans le code pénal¹ afin d'en organiser une répression accrue, au regard des effets particulièrement délétères de la propagande djihadiste sur Internet².

b) Le dispositif proposé : l'allongement à trois ans du délai de prescription applicable à certains délits de presse

Le I de l'article 4 de la proposition de loi tend à modifier l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881 pour **porter à trois ans le délai de prescription des délits aujourd'hui actuellement soumis au délai dérogatoire d'un an.**

c) La commission a restreint le champ d'application de ce dispositif en le recentrant sur l'objectif de protection des mineurs poursuivis

L'exposé des motifs de la proposition de loi précise que l'objectif de l'article 4 consiste à faciliter la répression de certains délits lorsqu'ils « *participent à une entreprise de propagande séparatiste, notamment concernant les publications destinées à la jeunesse* ».

¹ À l'article 421-2-5 du code pénal.

² D'après l'étude d'impact du projet de loi, « [l']introduction dans le code pénal de la provocation et de l'apologie d'actes de terrorisme permettrait d'appliquer à ces délits des délais de prescription allongés et des règles de procédures plus adaptées (techniques spéciales d'enquête notamment). Il ne s'agit pas en l'espèce de réprimer des abus de la liberté d'expression, mais de sanctionner des faits qui sont directement à l'origine des actes terroristes. Force est de constater dans de nombreuses procédures judiciaires, mais aussi de manière générale, qu'Internet constitue un puissant vecteur d'endoctrinement conduisant des individus à se radicaliser en les incitant à commettre des actes de terrorisme. »

Comme l'a indiqué au rapporteur la DLPAJ, **les mouvances pratiquant l'entrisme islamiste ont tendance à tout particulièrement cibler les mineurs**, en déployant leur influence auprès de ces publics vulnérables en agissant dans des enceintes ou via des supports qui leur sont destinés.

Un autre argument le justifie : la brièveté des prescriptions des délits de presse s'explique, comme on l'a vu, par le fait qu'adressé à un public majeur, les propos choquants sont soumis à la vigilance de tous, ce qui permet d'identifier plus rapidement les contenus problématiques. Or, c'est moins le cas lorsque les destinataires sont principalement des enfants mineurs.

Eu égard à ce constat et à **l'impératif de protection des publics les plus jeunes contre ces stratégies d'entrisme**, l'allongement du délai de prescription pour les délits de presse se justifie particulièrement lorsque les propos, publications ou communication par lesquels ils sont commis **étaient principalement destinés ou adressés à un public mineur**.

Dans cette optique, **la commission a recentré le dispositif d'allongement à trois ans du délai de prescription aux cas dans lesquels les délits mentionnés à l'article 65-3, actuellement soumis au délai dérogatoire d'un an, ont été commis par un moyen qui apparaît « par son caractère, sa présentation ou son objet, comme principalement destiné ou adressé à un public mineur »**. Cette formulation s'inspire de la définition des publications à destination de la jeunesse retenue par l'article 1^{er} de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 *sur les publications destinées à la jeunesse*.

Elle a également procédé à une **coordination à l'article 65-4 de la loi de 1881** afin que la modification apportée à l'article 65-3 n'ait pas pour effet de porter le délai de prescription de certaines **contraventions** d'un à trois ans. En effet, les contraventions se prescrivant par un an en droit commun¹, porter le délai de prescription des contraventions relevant du droit de la presse à trois ans ne semble ni nécessaire ni justifié.

Afin d'assurer la cohérence et la lisibilité de la proposition, la commission a transféré ces dispositions vers le titre III, spécifiquement dédié à la protection des mineurs, en adoptant **deux amendements** de son rapporteur : **l'un (COM-24)** visant à supprimer l'article 4², et **l'autre (COM-33)** portant article additionnel après l'article 12 pour y insérer les dispositions ainsi modifiées.

¹ Article 9 du code de procédure pénale.

² Ainsi qu'un amendement identique de suppression (COM-15) présenté par Corinne Narassiguin et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER).

2. La modification du délai pour prononcer l'interdiction des publications présentant un danger pour la jeunesse

a) *Les pouvoirs conférés au ministre de l'intérieur pour interdire, sous conditions, des publications à destination de la jeunesse*

(1) Une prérogative prévue par la loi de 1949 afin de réguler les publications à destination de la jeunesse

(a) La loi de 1949 : un régime spécifique et protecteur applicable aux publications destinées à la jeunesse

La loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse a créé un régime spécifique destiné à assurer le **contrôle des publications à destination de la jeunesse et de l'adolescence**. Elle prévoit, à cette fin, un certain nombre de règles permettant de protéger ces publics contre les publications qui pourraient présenter un caractère dangereux pour eux.

Cette loi s'applique, aux termes de son article 1^{er}, à « toutes les publications périodiques ou non qui, par leur caractère, leur présentation ou leur objet, apparaissent comme principalement destinées aux enfants et adolescents, ainsi que tous les supports et produits complémentaires qui leur sont directement associés », à l'exception des « publications officielles et les publications scolaires soumises au contrôle du ministre de l'éducation nationale ».

L'article 2 interdit que les publications destinées à la jeunesse comportent :

- un caractère **pornographique** ;

- un contenu **incitant à la discrimination ou à la haine** contre une personne déterminée ou un groupe de personnes, aux atteintes à la dignité humaine, à l'usage, à la détention ou au trafic de stupéfiants ou de substances psychotropes, à la violence ou à tous actes qualifiés de crimes ou de délits ;

- un contenu de nature à **nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral** de l'enfance ou la jeunesse.

Créée par cette même loi, et rebaptisée en 2011, la **commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence** est chargée de veiller à l'application de ces règles en vérifiant que ces publications ne présentent aucun contenu dangereux pour la jeunesse, et qu'elles ne comportent aucune publicité pour d'autres publications présentant elles-mêmes un danger pour la jeunesse.

La composition et le fonctionnement de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence

La commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence est constituée de 16 membres avec voix délibérative et leur suppléant. Ceux-ci sont des représentants de quatre ministères (justice, éducation nationale, culture, intérieur), des éditeurs (jeunesse et non jeunesse), des dessinateurs et auteurs, des personnels de l'enseignement public et privé, des organisations de jeunesse et des associations familiales et des magistrats ayant siégé dans des tribunaux pour enfants.

Des représentants du Défenseur des droits, de l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) et de la commission de classification des œuvres cinématographiques du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) participent également aux travaux avec voix consultative.

La commission est présidée par un membre du Conseil d'État et administrée par un secrétaire général désigné parmi les magistrats exerçant leurs fonctions à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), appuyé par un secrétaire permanent chargé de son fonctionnement. La commission est également assistée de dix rapporteurs sans voix délibérative. Ceux-ci exercent leur fonction au sein de la DPJJ. Ils sont chargés de faire des rapports sur les publications qui leur sont confiées.

Pour effectuer ses contrôles, la commission se réunit tous les trimestres et plus si nécessaire. En cas d'urgence, le président peut aussi solliciter l'avis des membres par voie dématérialisée. Les séances ne sont pas publiques mais elle peut entendre toute personne qu'elle juge utile pour la conduite de ses travaux. Toute personne participant à ses travaux doit en respecter le secret. Les avis sont pris à la majorité des membres. En cas de partage des voix, celle du président de la commission est prépondérante.

En application de l'article 6 de la loi de 1949, **le directeur ou l'éditeur d'une publication destinée à la jeunesse est tenu de déposer ou transmettre par voie électronique à la commission de contrôle, deux exemplaires de chaque livraison ou volume de cette publication dès sa parution¹**. Le manquement à cette obligation de dépôt constitue une infraction sanctionnée d'une amende de 3 750 euros².

La commission est également compétente pour **signaler les publications qui lui paraissent justifier une mesure d'interdiction**.

(b) Les pouvoirs de police administrative du ministre de l'intérieur

L'article 14 de la loi de 1949 confère au ministre de l'intérieur des pouvoirs pour **interdire les publications qui présentent un danger pour la jeunesse**.

¹ Un particulier peut aussi signaler au secrétariat de la commission une publication qui lui semble contraire à la législation.

² Article 9 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse.

Article 14 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 (extraits)

« [...] le ministre de l'intérieur est habilité à interdire :

– de proposer, de donner ou de vendre à des mineurs les publications de toute nature présentant un danger pour la jeunesse en raison de contenus à caractère pornographique ou susceptibles d'inciter au crime ou à la violence, à la discrimination ou à la haine contre une personne déterminée ou un groupe de personnes, aux atteintes à la dignité humaine, à l'usage, à la détention ou au trafic de stupéfiants ou de substances psychotropes ;

– d'exposer ces publications à la vue du public en quelque lieu que ce soit, et notamment à l'extérieur ou à l'intérieur des magasins ou des kiosques, et de faire pour elles de la publicité par la voie d'affiches ;

– d'effectuer, en faveur de ces publications, de la publicité au moyen de prospectus, d'annonces ou insertions publiées dans la presse, de lettres-circulaires adressées aux acquéreurs éventuels ou d'émissions radiodiffusées ou télévisées.

Toutefois, le ministre de l'intérieur a la faculté de ne prononcer que les deux premières, ou la première, de ces interdictions [...]. »

Les interdictions prononcées par le ministre intérieur doivent être prises par arrêté et, **lorsqu'elles concernent des livres, doivent intervenir dans un délai d'un an à compter de la date de leur parution.**

Ce délai court de nouveau, en principe, à chaque réédition. En effet, le décret n° 50-143 du 1^{er} février 1950¹ prévoit qu'au cas où il est tiré plusieurs éditions différentes d'une même publication, chacune des éditions donne lieu à dépôt distinct, et donc à un nouvel examen.

En toute hypothèse, l'avis ou le signalement émis par la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence ne lie pas le ministre de l'intérieur.

(2) Des stratégies de contournement qui réduisent l'effectivité de ce pouvoir d'interdiction

D'après les informations transmises au rapporteur par la présidente de la commission de contrôle et de surveillance, **l'obligation de dépôt des publications au moment de leur parution n'est pas systématiquement observée.**

Il arrive notamment que **certains éditeurs de petite taille, par méconnaissance du cadre légal, omettent de déposer les ouvrages** auprès de la commission, ce qui a pour effet de les faire échapper au contrôle *a posteriori* qu'elle exerce. Aussi certaines publications ne sont-elles examinées qu'ultérieurement, à l'issue d'un signalement.

¹ Article 19 du décret n° 50-143 du 1^{er} février 1950 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse.

La DLPAJ du ministère de l'intérieur a indiqué au rapporteur que **certains éditeurs, conscients de l'absence de conformité de leurs publications à la réglementation, s'abstenaient volontairement de déposer leurs ouvrages** auprès de la commission. Ces derniers mettent alors en place une **stratégie d'évitement voire de dissimulation des ouvrages** (en retenant, dans un premier temps, leur distribution à grande échelle) **pour éviter l'interdiction, qui, comme on l'a vu, ne peut intervenir qu'au cours de la première année qui suit la parution du livre.**

Les autorités n'ayant, en particulier lorsqu'ils ne font l'objet d'aucun signalement, pas nécessairement connaissance de l'existence de ces ouvrages, l'édiction d'une mesure d'interdiction peut être rendue impossible pour des raisons de délai, alors même que le caractère dangereux du contenu de ces livres la justifierait.

b) Le dispositif proposé : un déplacement du point de départ du délai dont dispose le ministre de l'intérieur pour interdire livre présentant un danger pour la jeunesse

Afin de répondre à cet enjeu, le II de l'article 4 tend à modifier l'article 14 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 précitée pour **déplacer le point de départ du délai d'un an dont dispose le ministre de l'intérieur pour interdire, par arrêté, les livres présentant un danger pour la jeunesse.**

Le ministre de l'intérieur disposerait ainsi, pour prendre un tel arrêté d'interdiction, **d'un délai d'un an courant à partir, non plus de la parution du livre, mais de son dépôt auprès de la commission de surveillance et de contrôle** des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence.

c) La commission a accueilli favorablement cette mesure, qui permettra de sécuriser le recours aux interdictions des publications dangereuses pour la jeunesse

Les travaux du rapporteur ont mis en lumière l'intérêt d'une telle modification du point de départ du délai dont dispose le ministre de l'intérieur pour interdire ces publications dangereuses pour la jeunesse.

La rédaction proposée permettra opportunément **d'éviter qu'un éditeur ne respectant pas son obligation de dépôt auprès de la commission puisse se prévaloir de son propre manquement pour éviter une interdiction** de vente aux mineurs du fait de la prescription. Elle aura également pour effet de faire courir à l'éditeur qui n'a pas observé l'obligation de dépôt **le risque de voir, à tout moment, son ouvrage être interdit** par arrêté du ministre de l'intérieur.

En sécurisant l'usage par le ministre de l'intérieur de son pouvoir de police en matière de publications destinées à la jeunesse, ce dispositif permettra **d'améliorer la lutte contre les stratégies d'entrisme ciblant spécifiquement les supports d'éducation conçus pour inculquer aux plus**

jeunes des valeurs et des préceptes contraires aux principes et valeurs de la République.

À l'instar des dispositions relatives à l'allongement du délai de prescription applicable aux délits de presse, ce dispositif a été déplacé vers le titre III de la proposition de loi, consacré à la protection des mineurs. La commission a donc adopté, sur proposition de son rapporteur, un **amendement (COM-24)** de suppression de l'article 4¹ ainsi qu'un **amendement (COM-33)** réintroduisant ses dispositions au sein d'un nouvel article additionnel après l'article 12.

La commission a **supprimé** l'article 4 pour en **transférer** le contenu à l'article 13.

Article 5

Avis conforme du préfet pour la délivrance des autorisations d'urbanisme relatives à des édifices culturels

L'article 5 modifie le régime d'autorisation de construction d'édifices liés à l'exercice du culte issu de la loi du 24 août 2021 en prévoyant un avis conforme du représentant de l'État (contre un avis simple aujourd'hui).

À l'initiative du rapporteur, la commission a précisé les conditions dans lesquelles le préfet peut rendre un avis défavorable et ses conséquences juridiques, à savoir le rejet de la demande en cours et l'impossibilité d'en redéposer sur le même objet pendant six mois.

Afin de garantir la proportionnalité du dispositif, cette opposition temporaire à la construction ou l'extension d'un lieu de culte serait, d'une part, subordonnée à l'existence de raisons sérieuses de penser que cette opération constituerait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et, d'autre part, précédée d'une procédure contradictoire.

1. L'état du droit : une consultation du préfet sur les projets d'urbanisme liés au culte qui n'a pas produit les résultats escomptés

Issu d'une initiative sénatoriale², l'article 7 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a introduit **un nouvel article L. 422-5-1 au code de l'urbanisme imposant au**

¹ Ainsi qu'un amendement identique de suppression (COM-15) présenté par Corinne Narassiguin et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER).

² Amendement de séance n° 204 rect quater de M. Dallier et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains.

maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent de recueillir l'avis du préfet sur toute demande d'autorisation d'urbanisme portant sur des constructions et installations destinées à l'exercice d'un culte.

L'exposé des motifs de l'amendement correspondant, qui avait fait l'objet d'un avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement, justifiait cette initiative par le fait que « *dans de nombreuses villes, des collectifs ou associations culturelles exercent des pressions sur les maires pour délivrer ces permis [portant sur des édifices liés aux cultes], notamment à la veille d'élections locales* ». Il s'agissait ainsi de « *faire tomber la pression qui repose sur les maires* », sans les déposséder pour autant de leurs prérogatives en matière d'autorisation d'urbanisme.

Le périmètre du dispositif a été ultérieurement précisé par la jurisprudence. Le Conseil d'État a notamment considéré que l'avis du préfet n'était requis « *que lorsque la demande dont le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est saisi porte sur un projet ayant pour effet de créer ou d'étendre **significativement** une construction ou une installation destinée à l'exercice d'un culte* »¹. En l'espèce, il a considéré que la création d'un espace commercial par ailleurs non destiné à l'exercice du culte ne rentrait pas dans le champ de la consultation obligatoire du préfet.

Il a également précisé que l'avis du préfet était émis selon la procédure définie, pour l'instruction des autorisations d'urbanisme, aux articles R. 423-50 et R. 423-59 du code de l'urbanisme. L'avis du préfet doit en conséquence être rendu dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande d'avis. À défaut, l'avis est réputé favorable.

Article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme

« Lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent, il recueille l'avis du représentant de l'État dans le département si le projet porte sur des constructions et installations destinées à l'exercice d'un culte. »

Force est aujourd'hui de constater que ce dispositif n'a pas produit les résultats escomptés, et ce alors même que les situations problématiques évoquées par ses auteurs sont loin d'avoir disparu. En se limitant à un avis simple du préfet la rédaction actuelle de l'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme présente en effet **une fragilité qui rend le dispositif largement inopérant.**

Il ne retire en effet par définition aucune conséquence juridique de l'éventuel avis défavorable rendu par le représentant de l'État. Or, les maires ne peuvent aujourd'hui légalement refuser la délivrance d'un permis de construire pour un lieu de culte pour d'autres raisons que celles liées à l'application des règles d'urbanisme, et ce y compris dans le cas où les

¹ Conseil d'État, 1ère - 4ème chambres réunies, 25 juillet 2022, Commune de Bagneux, n° 463525.

conditions de financement ou la fréquentation attendue du lieu donnent des raisons sérieuses de considérer que le projet pourrait être à l'origine de troubles importants à l'ordre public.

Cette situation n'est, du reste, pas nouvelle¹. Déjà en 2005, une circulaire du ministre de l'intérieur de la sécurité intérieure et des libertés locales rappelait ainsi que « *l'édification d'un lieu de culte ne peut être empêchée que pour des motifs liés à l'application des règles en vigueur, notamment des règles en matière d'urbanisme et de construction des édifices recevant du public* ». **De jurisprudence constante, le refus de délivrer le permis de construire encourt l'annulation dès lors que les règles d'urbanisme sont respectées².**

Comme l'a rappelé la DLPAJ au cours de son audition, **il en résulte des situations ubuesques où, parce qu'il est émis pour des raisons d'ordre public, l'avis défavorable du préfet ne peut légalement être pris en considération par le maire pour refuser l'autorisation d'urbanisme.** Cette consultation étant obligatoire, chacun doit néanmoins s'y astreindre en sachant qu'une éventuelle opposition préfectorale ne pourra être suivie d'aucune conséquence. **Cette anomalie consistant à demander au préfet de se prononcer sur des motifs d'ordre public sans autoriser en parallèle le maire à déroger aux règles d'octroi des autorisations d'urbanisme pour de tels motifs prive à l'évidence le dispositif de toute efficacité** et laisse les maires tout aussi démunis que par le passé face aux demandes problématiques.

Dans ce contexte, **l'article 5 de la proposition de loi tend à modifier l'article L. 422-5-1 du code de l'urbanisme pour rendre conforme l'avis rendu par le préfet dans ce cadre.**

2. La position de la commission : préciser les critères d'édition et les conséquences juridiques d'un avis défavorable du préfet

La commission partage pleinement la volonté de l'auteur de la proposition de loi de répondre aux insuffisances du système de consultation créé par la loi CRPR. Il est essentiel, d'une part, de répondre aux inquiétudes légitimes d'élus locaux qui ne disposent toujours d'aucun levier pour s'opposer aux demandes d'autorisation d'urbanisme émise pour des projets liés au culte manifestement susceptibles de créer un trouble à l'ordre public. Il s'agit, d'autre part, de redonner un sens à une procédure de consultation qui a actuellement tout d'une « coquille vide », faute de pouvoir être suivie d'effets juridiques conformes à l'intention du législateur.

¹ *Circulaire du 14 février 2005* du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales aux préfets de régions et aux préfets.

² Conseil d'État, 3 février 1992 n° 118855 ; cour administrative d'appel de Marseille, 12 février 2004 n° 99MA02188.

La réponse proposée à l'article 5 visant à rendre conforme l'avis du préfet n'est à cet égard pas complètement satisfaisante, dès lors qu'elle lie le maire sans l'autoriser en parallèle à déroger aux règles d'urbanisme pour des motifs d'ordre public.

À l'initiative du rapporteur, la commission a par conséquent adopté un **amendement COM-25 précisant à la fois les conditions dans lesquelles le préfet peut rendre un avis défavorable et les conséquences juridiques qui s'y attachent.**

Dans le détail, un avis défavorable du préfet mettrait immédiatement un terme à la procédure en cours et entraînerait l'impossibilité pour le demandeur de présenter toute demande portant sur un projet similaire pendant une durée de six mois.

Afin de garantir la proportionnalité de ce qui s'apparenterait *de facto* à une interdiction temporaire de construction ou d'extension d'un lieu de culte, **l'émission d'un avis défavorable serait précédée d'une procédure contradictoire conduite par le préfet et strictement subordonnée à l'existence de raisons sérieuses de penser que cette construction ou cette extension sont susceptibles de présenter une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics.** Une telle menace serait notamment caractérisée dans trois cas de figure :

- lorsque l'auteur de la demande fait l'objet d'une procédure de dissolution administrative en application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure ;

- lorsqu'il fait l'objet d'une mesure de fermeture de lieu de culte pour des agissements en lien avec le terrorisme en application de l'article L 227-1 du code de la sécurité intérieure ou relevant de la provocation à la haine, à la violence ou à la discrimination en application de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905 ;

- lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que la façon dont il utilisera le lieu, une fois construit, entrera dans les prévisions de l'une ou l'autre de ces mesures.

Les deux régimes légaux de fermeture administrative de lieux de culte en vigueur

- L'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure institue un régime de fermeture administrative des lieux de culte ayant pour finalité la prévention de la commission d'actes de terrorisme. La fermeture peut être prononcée lorsque « *les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* ». Le champ d'application de la mesure peut être étendu aux locaux dépendant du lieu de culte, dès lors qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient utilisés aux mêmes fins pour faire échec à l'exécution de la mesure principale.

La fermeture est prononcée par arrêté motivé de l'autorité compétente, à savoir le représentant de l'État dans le département, ou le préfet de police à Paris. Sa durée ne peut excéder six mois et doit être proportionnée aux circonstances de fait qui l'ont motivée. La décision doit en outre être précédée d'une procédure contradictoire.

S'agissant de l'exécution, l'arrêté mentionne un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures. La mesure est exécutée d'office à son expiration, sauf si un référé liberté a été engagé par la personne concernée devant un tribunal administratif sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Dans ce cas, la mesure ne peut être mise en œuvre avant que le juge ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique, ou avant que le juge ait statué si une telle audience est prévue.

La méconnaissance d'un arrêté de fermeture administrative est punie d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

- L'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905 *concernant la séparation des Églises et de l'État* institue quant à lui un régime de fermeture temporaire de lieux de culte distinct, fondé sur la lutte contre la provocation à la haine ou à la violence. Sur ce fondement, le représentant de l'État dans le département peut prononcer la fermeture temporaire d'un lieu de culte lorsque « *les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes ou tendent à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence* ». Une telle mesure peut également être étendue aux locaux dépendants du lieu de culte, s'il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient utilisés pour faire échec à son exécution.

Outre la durée de fermeture qui ne peut excéder deux mois au lieu de six, le régime applicable et les sanctions prévues en cas de méconnaissance de l'arrêté sont identiques à ceux prévus par l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure.

Il existe en effet une cohérence certaine à ce que les mêmes motifs pouvant aujourd'hui justifier une fermeture temporaire de lieu de culte puissent également fonder une décision temporaire d'opposition à l'extension ou à la construction d'un édifice de cette nature. Du reste, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution¹ les deux dispositifs actuels de fermeture, eu égard notamment à leur caractère temporaire ainsi qu'à la limitation stricte de leurs finalités et des lieux de cultes pouvant en faire l'objet². **Sans s'interdire de revenir sur le sujet en séance pour en préciser les modalités, la commission a adopté le dispositif proposé par son rapporteur, qui présente des garanties similaires.**

¹ Voir Conseil constitutionnel, décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, paragr. 37 à 43 et Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1180 QPC du 6 février 2026.

² Ainsi que, dans le cas du dispositif applicable en matière de terrorisme, du caractère suspensif du recours en référé effectué au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative

Afin de revenir sur la décision du Conseil d'État interprétant de manière restrictive le périmètre de la disposition, **le même amendement COM-25 précise par ailleurs que le dispositif s'applique à tout projet d'extension du lieu de culte, que celle-ci soit significative ou non.**

La commission a **adopté** l'article 5 ainsi rédigé.

Article 6

Gel administratif des avoirs d'entités ou de personnes dont les agissements correspondent aux motifs de dissolution des associations ou groupements de fait

L'article 6 crée un nouveau dispositif de gel des avoirs applicable aux entités dont les agissements correspondent aux motifs de dissolution administrative des associations ou groupement de fait. Il traduit une recommandation exprimée de longue date par la commission qui l'a en conséquence accueillie très favorablement. À l'initiative du rapporteur et afin de se prémunir contre tout risque d'inconstitutionnalité et de ne pas saturer les services chargés de la mise en œuvre de la future mesure de gel, la commission des lois a toutefois restreint son périmètre aux seuls agissements d'une particulière gravité.

1. L'état du droit : des possibilités de gel des avoirs limités à quatre cas de figure strictement déterminés

Les mécanismes administratifs de gel des avoirs aujourd'hui prévus par le code monétaire et financier ne peuvent être mobilisés que dans quatre cas de figure strictement déterminés : en matière de terrorisme¹, de prévention des actes d'ingérence étrangère depuis l'entrée en vigueur de loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024, de prévention des actes d'ingérences étrangères en France², de lutte contre le narcotrafic depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic³ ou à l'encontre des personnes et entités impliquées dans des actions sanctionnées ou prohibées par les règlements européens de sanctions et les résolutions adoptées dans le cadre du chapitre VII de la charte des Nations unies⁴.

¹ Article L. 562-2 du code monétaire et financier.

² Article L. 562-2-1 du code monétaire et financier.

³ Article L. 562-2-2 du code monétaire et financier.

⁴ Article L. 562-3 du code monétaire et financier. La [direction générale du Trésor](#) indique à cet égard que le dispositif « permet notamment à la France d'appliquer les prescriptions de la

L'efficacité de ces dispositifs pour entraver l'action des personnes à l'origine de ces différentes menaces fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus parmi les acteurs compétents, comme cela a une nouvelle fois été confirmé au rapporteur au cours de ses auditions. L'extension régulière des possibilités de gel des avoirs au cours des deux dernières années symbolise à elle seule la réussite d'un instrument que les pouvoirs publics se sont pleinement approprié.

En termes statistiques, le registre national des gels mis à disposition du public par la direction générale du trésor fait état de **66 mesures de gel actives en matière de terrorisme**, et de respectivement une et 19 mesures actives en matière de prévention des ingérences étrangères et d'application des prescriptions des règlements européens ou des résolutions adoptées par les Nations unies¹.

En revanche, le champ d'application des régimes de dissolution administrative d'associations ou de groupements de fait et celui du régime du gel des avoirs financiers sont largement distincts. Hormis un recoupement s'agissant des motifs relevant du terrorisme, il est donc en l'état du droit impossible de procéder au gel des avoirs de personnes physiques ou morales dont les agissements pourtant d'une particulière gravité justifient de ce fait l'engagement d'une procédure de dissolution².

2. L'article 6 : une nouvelle mesure des gels des avoirs d'entités ou de personnes dont les agissements correspondent aux motifs de dissolution des associations ou groupements de fait

Dans ce contexte, **l'article 6 insère un nouvel article L. 562-2-3 dans le code monétaire financier afin de créer un nouveau dispositif de gel des avoirs des personnes physiques ou morales dont les agissements correspondent à quatre des sept motifs de dissolution administrative d'une association ou d'un groupement de fait énumérés à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.** Dans le détail, sont visés les fonds et ressources économiques qui appartiennent à ou sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes physiques ou morales ou toute autre entité qui :

- provoquent à des manifestations armées dans la rue (**1°**), étant entendu qu'il s'agit d'une ancienne rédaction du premier motif de dissolution administrative³ ;

résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui requiert de prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs et de réprimer son financement ».

¹ Voir les informations figurant au [registre national des gels](#).

² Voir le commentaire de l'article 2 pour une présentation exhaustive du régime de dissolution administrative des associations ou groupement de fait figurant à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

³ Avant sa modification par l'article 16 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

- présentent, par leur forme et leur organisation militaire, le caractère de groupes de combat ou de milices privées (2°), soit la reprise conforme du motif de dissolution administrative correspondant ;

- ont pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement (3°), soit la reprise du motif de dissolution administrative correspondant¹ ;

- soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence (4°), soit une reprise partielle du motif de dissolution correspondant².

Sont par ailleurs également concernés les fonds ou ressources économiques des personnes morales elles-mêmes détenues ou contrôlées par les personnes ci-dessus ou agissant sciemment pour leur compte ou sur leurs instructions (5°).

Il doit être relevé que **ne sont pas dupliqués dans le dispositif les trois autres motifs de dissolution administrative** figurant à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, lesquels visent les associations ou groupement de fait :

- dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine (4°), étant entendu que ce motif n'est en pratique plus utilisé pour fonder des décisions de dissolution ;

- qui ont pour but soit de **rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration (5°), et ce alors que ce motif est encore ponctuellement mobilisé** à des fins de dissolution administrative. Les dernières occurrences concernent ainsi les associations ou groupement « Bloc Montpelliérain », « GUD Paris », « Civitas » et « Bordeaux Nationaliste » ;

- qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger (7°), étant entendu **que ce motif est couvert par le régime de gel des avoirs spécifiquement prévu pour le terrorisme** à l'article L. 562-2 du code monétaire et financier.

¹ *Seule une divergence mineure peut être relevée en ce que le 3° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure vise les associations ou groupement de fait « dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ».*

² *Lequel intègre par ailleurs les entités qui « provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre [...] »*

À l'instar de la procédure applicable aux autres régimes de gel des avoirs, **la mesure serait formalisée par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget, pour une durée de six mois renouvelables¹.**

3. La position de la commission : approuver un dispositif qu'elle a recommandé de longue date

La commission a pleinement approuvé la création de ce nouveau mécanisme de gel des avoirs. Il est en effet paradoxal que, pour de mêmes agissements, il soit loisible à l'administration de dissoudre la structure même d'une association mais que celle-ci conserve la libre disposition de ses avoirs pendant la procédure. Compte tenu de la gravité des agissements visés, le rapporteur estime également justifié que des personnes physiques puissent voir leurs avoirs gelés pour ces motifs, y compris indépendamment de toute procédure de dissolution administrative.

Du reste, **la création de ce mécanisme de gel correspond à une recommandation formulée de longue date par la commission.** Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien l'avaient notamment préconisé dans leur rapport d'information de mars 2024 sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. **L'intégralité des acteurs de terrains entendus par le rapporteur ont par ailleurs confirmé l'intérêt opérationnel d'un tel dispositif qui, d'une part, permettra d'entraver sévèrement l'action d'individus ou de structures représentant une menace pour la société et, d'autre part, complètera utilement le régime de dissolution en contribuant à prévenir la dissipation de leurs actifs².**

Sans remettre en cause la philosophie générale du dispositif, la commission a, à l'initiative du rapporteur, adopté un **amendement COM-26** visant à garantir son opérationnalité et sa proportionnalité. Les personnes physiques ou morales susceptibles d'être concernées par cette nouvelle mesure de gel étant potentiellement plus nombreuses que celles actuellement visées par les quatre autres régimes de gel prévus par le code monétaire et financier, il apparaît en effet **nécessaire de circonscrire son périmètre pour assurer sa conformité à la Constitution et ne pas saturer les services chargés de la mettre en œuvre.**

En conséquence, **la commission a restreint la mesure de gel en cas d'agissements violents contre les personnes ou les biens (1^o) ou de provocations à la haine ou à la violence (4^o) aux seuls cas où les personnes**

¹ Le régime de gel des avoirs applicable en matière de trafics de stupéfiants fait à cet égard figure d'exception en ce qu'il limite la durée maximale de la mesure à quatre ans (et donc à sept renouvellements).

² En complément du nouveau régime de dévolution des biens des associations dissoutes introduit à l'article 8 de la présente proposition de loi (cf. commentaire supra).

concernées présentent une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public en raison de leur rôle dans ces actions, de leur caractère répété et de leur ampleur. Cette rédaction reprend ainsi, moyennant l'ajout du critère tenant à la répétition des agissements, la même garantie apportée à l'article L. 562-2-2 du code monétaire et financier s'agissant du gel des avoirs des personnes impliquées dans le trafic de stupéfiants, expressément validée par le Conseil constitutionnel¹.

Le **même amendement COM-26** procède par ailleurs à trois ajustements techniques visant à harmoniser la rédaction de deux motifs de gel avec celles applicables aux dissolutions d'association, à intégrer un nouveau motif lié aux faits de collaboration ou d'exaltation de la collaboration avec l'ennemi ainsi qu'à garantir l'anonymat des agents signataires de la mesure de gel.

La commission a **adopté** l'article 6 **ainsi rédigé**.

Article 7

Restitution des subventions publiques attribuées aux associations enfreignant le contrat d'engagement républicain

L'article 7 procède à une double modification du régime juridique du contrat d'engagement républicain.

D'une part, il autorise le préfet, en cas de manquement aux engagements de ce contrat, à enjoindre l'autorité publique à se faire restituer par l'association la subvention versée en contrepartie de la signature dudit contrat. Le cas échéant, le préfet pourrait se substituer à l'autorité publique pour obtenir directement le reversement des sommes. La commission a accueilli favorablement ce dispositif qui vient utilement combler un angle mort du régime actuel.

D'autre part, il prévoit la suspension des avantages fiscaux obtenus au titre du régime du mécénat en cas de violation du contrat d'engagement républicain. À l'initiative du rapporteur, la commission a étendu cette possibilité à l'intégralité des avantages fiscaux et a précisé les modalités concrètes de la procédure en s'inspirant des régimes similaires existants dans le code général des impôts.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, paragr. 84 à 100.

1. **L'état du droit : un mécanisme de restitution des subventions versées en cas de violation du contrat d'engagement républicain juridiquement fragile et en pratique peu mobilisé**

Créé par l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (CRPR), le régime du **contrat d'engagement républicain** est fixé par l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations¹. **Celui-ci subordonne l'attribution de subventions publiques aux associations ou aux fondations à la signature d'un contrat formalisant un engagement :**

- 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 (1°) ;
- à ne pas remettre en cause le caractère laïc de la République (2°) ;
- à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public (3°).

La création du contrat d'engagement républicain répondait à une lacune du cadre juridique antérieur qui, en dépit, de l'utilisation avérée du statut associatif par des mouvements séparatistes islamistes, ne permettait pas de systématiser le retrait de subventions publiques en cas d'atteintes aux valeurs de la République.

En application du nouvel article 10-1 de la loi du 12 avril 2000 précitée, **les autorités ou organismes publics disposent désormais d'un fondement légal pour, d'une part, refuser l'octroi d'une subvention lorsque l'activité de l'association ou de la fondation demandeuse ou les modalités dans lesquelles elle la conduit sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain et, d'autre part, en retirer le bénéfice dans les mêmes cas de figure.**

Le cas échéant, la décision de retrait est établie à l'issue d'une procédure contradictoire conduite dans les conditions prévues à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration. À son issue, l'autorité ou l'organisme public qui a délivré de la subvention enjoint au bénéficiaire de la lui restituer, dans un délai de six mois à compter de la décision de retrait. Il est précisé que cette décision est immédiatement communiquée au représentant de l'État dans le département du siège de l'association ou de la fondation et, le cas échéant, aux autres autorités et

¹ Pour une présentation exhaustive du dispositif du contrat d'engagement républicain se référer au commentaire de l'article 6 du [rapport n° 454](#), tome I (2020-2021) fait par Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien au nom de la commission des lois sur le projet de loi n° 3649 confortant le respect des principes de la République ainsi qu'au [rapport d'information n° 383](#) (2023-2024) fait au nom de la commission des lois par Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, 6 mars 2024.

organismes concourant, à sa connaissance, au financement de cette association ou de cette fondation.

Si le Sénat avait approuvé la philosophie de ce dispositif, force est de constater que celui-ci connaît des fragilités juridiques et qu'il est encore trop peu mobilisé par les autorités et organismes concernés. L'évaluation de l'application de la loi CRPR conduite en mars 2024 au nom de la commission des lois par Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien soulignait notamment **trois lacunes** dans la conception et l'application du contrat d'engagement républicain :

- le fait que celui-ci relève davantage d'une formalité administrative réalisée mécaniquement que d'un réel engagement. Dans les faits, il s'agit en réalité d'une simple case à cocher dans le formulaire Cerfa de demande de subvention ;

- **l'insuffisante appropriation de ce nouvel outil par les services de l'État.** La mission d'information n'avait ainsi identifié qu'un seul cas de refus et trois cas de retrait de subvention étatiques au cours de ses premières années d'application ;

- **l'existence d'un angle mort quant aux subventions accordées aux collectivités territoriales.** Les rapporteuses avaient également relevé une appropriation tout aussi limitée de leurs nouvelles obligations par les collectivités, celles-ci n'ayant selon les rapporteuses jamais pris l'initiative d'un refus ou d'un retrait de subvention sur le fondement de la violation des engagements consentis au titre du contrat d'engagement républicain.

Ce dernier point est d'autant plus problématique que le préfet ne dispose en l'état du droit que de leviers limités pour contraindre une autorité ou un organisme public auteur d'une subvention à se la faire restituer lorsqu'une violation du contrat d'engagement républicain est constatée. Dans la pratique, sa seule option est, de leur demander d'engager la procédure de retrait prévue par la loi puis, le cas échéant, au titre du contrôle de légalité, de saisir le tribunal administratif aux fins d'annulation de la décision de refus. À titre d'exemple, le préfet de la Vienne a été contraint de passer par cette voie dans le cas de l'association *Alternatiba Poitiers*¹.

En toute hypothèse, **aucune disposition légale n'autorise aujourd'hui expressément le préfet à enjoindre directement à une autre autorité publique d'engager la procédure de retrait de subvention ni, surtout, à se substituer à cette autorité** pour obtenir directement la restitution des sommes.

¹ Le juge administratif a néanmoins estimé que la commune de Poitiers était fondée à maintenir le bénéfice de la subvention (tribunal administratif de Poitiers, 30 novembre 2023, n° 2202694 et 2202695).

Il doit par ailleurs être précisé que l'article 12 de la loi du 12 avril 2000 précitée ne prévoit **aucune autre conséquence que le retrait de la subvention publique en cas de violation du contrat d'engagement républicain**. Par conséquent, le dispositif se révèle finalement peu dissuasif.

2. L'article 7 : autoriser le préfet à exiger la restitution de toute subvention publique en cas de violation du contrat d'engagement républicain

L'article 7 propose de **combler ces différentes lacunes**. Il insère un nouvel article 10-2 à la loi du 12 avril 2000 précitée visant à modifier l'équilibre du régime juridique du contrat d'engagement républicain sur deux aspects.

D'une part, il confie au préfet **une compétence générale de contrôle du respect par les associations ou fondations établies dans le département de leurs engagements consentis au titre du contrat d'engagement républicain**. Partant, **il prévoit que le préfet puisse, en cas de manquement, enjoindre à l'autorité ou l'organisme public attributaire d'une subvention de se la faire restituer** dans un délai de six mois. Dans cette hypothèse, le préfet conduit alors directement la procédure contradictoire.

À l'issue d'un délai de six mois, sauf si une procédure d'exécution forcée est en cours, le préfet peut procéder directement au recouvrement. Le cas échéant, les sommes recouvrées sont consignées et mises à disposition de l'autorité ayant attribué la subvention pour une durée de dix ans.

D'autre part, l'article 7 introduit une autre sanction que le retrait de la subvention en cas d'infraction au contrat d'engagement républicain. Il prévoit ainsi *« [qu'en] cas de manquement, après avis de la direction départementale des finances publiques, le représentant de l'État peut suspendre les émissions de reçus fiscaux prévus aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts »*, au titre du régime fiscal du mécénat.

3. La position de la commission : un article qui comble utilement un angle mort du régime actuel, mais un mécanisme de suspension des avantages fiscaux dont les modalités doivent être précisées

La commission a accueilli très favorablement la création d'un **dispositif de restitution contrainte des subventions publiques attribuées par une autorité distincte de l'État, proposé par l'article 7**. Celui-ci simplifiera utilement le cadre actuel qui permet uniquement au préfet de solliciter au titre du contrôle de légalité l'engagement de la procédure de retrait par lesdites autorités sans pouvoir s'y subsister en cas d'inaction de leur part. Lors de son audition, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques a ainsi confirmé que **le cadre actuel restreignait significativement les marges de manœuvre de l'autorité préfectorale pour obtenir le retrait d'une subvention accordée à une association problématique**. Le rapporteur

partage pleinement le constat selon lequel il est indispensable de corriger au plus vite cet angle mort du régime issu de la loi CRPR pour conférer sa pleine portée au contrat d'engagement républicain.

Si l'attribution au préfet de la responsabilité contradictoire a pu être critiquée au cours des auditions, le rapporteur considère qu'elle doit bien échoir au préfet. Il y aurait en effet un paradoxe à ce qu'il revienne à l'autorité à l'origine de la subvention de la conduire alors même que la violation au contrat d'engagement républicain a été établie par le préfet, sur la base des informations recueillies par ses seuls services - dont toutes ne sont pas nécessairement communicables - et qu'il peut, en dernier ressort, décider seul du retrait de la subvention. **Le rapporteur entend privilégier ce système qui revient *de facto* à confier au seul préfet l'appréciation de l'opportunité du retrait de la subvention.** Elle considère que cette option contribue à protéger des élus locaux parfois soumis à de fortes pressions de la part des associations ou fondations visées.

La commission a accueilli tout aussi favorablement la possibilité de suspension de certains avantages fiscaux en cas de violation du contrat d'engagement républicain. Il y a en effet une incohérence à ce que la subvention publique soit retirée mais que, dans le même temps, l'association ou la fondation visée puisse continuer à bénéficier de multiples avantages fiscaux.

Afin de sécuriser juridiquement le dispositif et garantir sa pleine efficacité, la commission a adopté un **amendement COM-27** du rapporteur visant à **étendre son périmètre et à en préciser les modalités concrètes d'application.** Sur le modèle du mécanisme prévu à l'article 1378 *octies* du code général des impôts, la rédaction retenue par la commission :

- **étend la possibilité de suspension à l'intégralité des avantages fiscaux** applicables aux dons, legs et versements effectués au bénéfice de l'association ou de la fondation, en lieu et place des seuls avantages issus relevant du régime du mécénat ;

- **confie la responsabilité de la suspension au ministre chargé du budget et non au préfet ;**

- **précise la procédure applicable**, en indiquant que la suspension des avantages fiscaux entre en vigueur quinze jours après la notification de l'arrêté et en imposant à la structure visée d'en informer les éventuels donateurs (le non-respect de cette obligation étant passible d'une amende égale à 25 % du montant des dons, legs et versements effectués au bénéfice de l'association) ;

- **précise les modalités de recours**, avec une possibilité pour l'association ou la fondation de saisir le ministre du budget aux fins de rétablissement des avantages fiscaux à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la notification de l'arrêté de suspension.

Par l'adoption du même **amendement COM-27** du rapporteur, la commission a par ailleurs procédé à plusieurs ajustements rédactionnels du dispositif.

La commission a **adopté** l'article 7 **ainsi modifié**.

Article 8

Création d'un régime de dévolution des biens des associations ayant fait l'objet d'une dissolution administrative

L'article 8 crée, afin d'éviter la dissipation de leurs actifs, un mécanisme de dévolution des biens des associations ayant fait l'objet d'une mesure de dissolution administrative. La commission a pleinement approuvé le principe de ce dispositif, qui contribuera à garantir la pleine effectivité des mesures de dissolution. À l'initiative du rapporteur, elle a en a toutefois adopté une nouvelle rédaction, déjà adoptée par le Sénat lors de l'examen en janvier 2024 de la proposition de loi de François-Noël Buffet instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste et présentant davantage de garanties juridiques et opérationnelles.

1. L'état du droit : un régime de dévolution des biens des associations dissoutes dont l'adoption a été régulièrement évoquée, sans jamais aboutir

Initialement prévu par l'article 1^{er} de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, le régime de dissolution administrative des associations et groupement de fait est aujourd'hui fixé par l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure¹. Aux termes de celui-ci, les associations ou groupement de fait peuvent être dissous par décret en conseil des ministres dans sept cas de figure limitativement énumérés (*cf. infra*).

Si cet instrument a largement fait la preuve de son efficacité², il comporte néanmoins un angle mort relatif à la dévolution des biens des associations dissoutes. Ni la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ni les articles L. 212-1 et suivants du code de la sécurité intérieure ne réglant spécifiquement cette question, **ce sont en effet les dispositions civiles de droit commun qui s'appliquent. Or, celles-ci s'appliquent indifféremment aux dissolutions volontaires ou contraintes,**

¹ Voir le commentaire de l'article 2 pour une présentation exhaustive du régime administratif de dissolution ou de groupement de fait.

² Ibid.

sans prendre en compte la spécificité de ces dernières et les risques sous-jacents en matière de dissipation des actifs.

Ainsi, l'article 9 de la loi du 1^{er} juillet 1901 précité prévoit notamment « [qu'en] cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale ».

L'article 14 du décret du 16 août 1901 pris pour son application précise quant à lui que « si les statuts n'ont pas prévu les conditions de liquidation et de dévolution des biens d'une association en cas de dissolution, par quelque mode que ce soit, ou si l'assemblée générale qui prononce la dissolution volontaire n'a pas pris de décision à cet égard, le tribunal, à la requête du ministère public, nomme un curateur. Ce curateur provoque, dans le délai déterminé par le tribunal, la réunion d'une assemblée générale dont le mandat est uniquement de statuer sur la dévolution des biens ». Ledit curateur exerce par ailleurs les pouvoirs conférés par l'article 813 du code civil aux curateurs des successions vacantes.

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les pouvoirs publics ne disposent d'aucun levier légal pour s'opposer à la transmission des actifs d'une association dissoute à une autre structure poursuivant les mêmes objectifs, pour peu que les statuts le permettent – par exemple en désignant nommément les dirigeants de l'association comme liquidateurs – ou que l'assemblée générale en décide ainsi. Si le soin apporté à la préservation du droit de propriété est éminemment légitime dans le cas des dissolutions volontaires d'association, la spécificité des dissolutions administratives justifierait un régime *ad hoc*. **Il y a en effet un paradoxe à ce que la puissance publique puisse légalement dissoudre une association dont l'action revêt un danger pour la société, mais ne dispose par la suite d'aucun droit de regard sur le devenir de ses actifs.**

Cette lacune dans le régime de dissolution administrative des associations ou groupement de fait est d'autant plus préoccupante qu'elle a été identifiée de longue date et que le risque de dissipation de leurs actifs ou de leur transmission vers des structures présentant des menaces analogues pour la société a été largement documenté par le Sénat.

Dès janvier 2024, le rapport de Marc-Philippe Daubresse sur la proposition de loi de François-Noël Buffet instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste soulignait ainsi le caractère indispensable d'un régime *ad hoc* de dévolution des biens des associations dissoutes « pour prévenir la transmission du patrimoine d'une association dissoute à une association ou groupement poursuivant un objet similaire »¹. À l'issue de ses échanges avec le ministère de

¹ [Rapport n° 258](#) (2023-2024) fait par Marc-Philippe Daubresse au nom de la commission des lois sur la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, 17 janvier 2024, commentaire de l'article 8.

l'intérieur, il précisait que **de tels comportements avaient pu être constatés en pratique et « privaient les mesures de dissolution d'une grande partie de leur effet »**. Dans ce contexte, le Sénat avait adopté, à son initiative, **un amendement¹ créant un régime de dévolution des biens spécifique aux associations ayant fait l'objet d'une mesure de dissolution administrative**. Si ce mécanisme reprenait pour partie le mécanisme civil de droit commun – à savoir la désignation d'un curateur par l'autorité judiciaire aux fins de convocation d'une assemblée générale spéciale –, il s'appliquait sans considération des éventuelles dispositions figurant dans les statuts de l'association et permettait, dans un délai d'un mois, à l'administration de saisir le tribunal judiciaire aux fins d'annulation de la délibération lorsque, notamment, *« les actifs de l'association dissoute risquent d'être transmis à une personne morale dont l'objet ou les agissements sont de même nature que ceux ayant justifié la mesure de dissolution »*.

Le dispositif de dévolution des biens des associations dissoutes adopté par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste

Le mécanisme de dévolution des biens des associations dissoutes adopté par le Sénat en janvier 2024 repose sur trois piliers :

- **Dès l'engagement de la procédure de dissolution, la désignation à la demande de l'autorité administrative d'un curateur par le président du tribunal judiciaire** territorialement compétent. Celui-ci a pour mission *« de procéder à la liquidation des biens de l'association et de convoquer, dans un délai déterminé par le tribunal, la réunion d'une assemblée générale à seule fin d'adopter une délibération sur la dévolution des biens, nonobstant toute clause figurant dans les statuts de l'association ou toute délibération préexistante ayant cet objet »*. Cette délibération est immédiatement portée à la connaissance de l'administration
- **Une possibilité pour l'administration de saisir dans un délai d'un mois le tribunal judiciaire** dans trois cas de figure : lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'en application de la délibération les actifs de l'association dissoute risquent d'être transmis à une personne morale dont l'objet ou les agissements sont de même nature que ceux ayant justifié la mesure de dissolution (1), lorsque l'assemblée générale n'a pas décidé de la dévolution des biens (2) ou que le curateur a été empêché d'exercer sa mission (3). Le cas échéant, le tribunal judiciaire peut annuler la délibération et procéder à la désignation d'une association ou d'une fondation reconnue d'utilité publique ou d'une personne morale de droit public à laquelle les biens seront dévolus. Il est par ailleurs prévu que la demande soit formée, instruite et jugée selon les règles régissant la procédure accélérée au fond.
- **Des garde-fous procéduraux permettant de prévenir toute dissipation des actifs ou manœuvres d'évitement** : afin d'éviter la paralysie du dispositif du fait de l'absence de *quorum* ou des stratégies d'enlèvement, il est tout d'abord précisé que l'assemblée générale convoquée par le curateur délibère valablement à la majorité

¹ Amendement de commission n° COM-13 de Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.

des suffrages exprimés quel que soit le nombre de personnes présentes. La délibération ne produit ensuite ses effets qu'à l'expiration du délai imparti à l'administration pour saisir le tribunal judiciaire, ou lorsque la demande d'annulation est rejetée par une décision ayant force de chose jugée.

Il est par ailleurs précisé que lorsque la décision de dissolution a fait l'objet d'une requête en annulation, la dévolution effective des actifs de l'association dissoute n'intervient le cas échéant qu'après rejet de cette requête.

Le rapport d'information de Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République¹ a par la suite confirmé que « *les lacunes du cadre juridique actuel, qui [, en se bornant] à fixer les cas de dissolution sans régler formellement ses conséquences sur la liquidation de l'association et la dévolution de ses actifs* », conduisaient à des comportements d'évitement vidant largement de sa substance la mesure de dissolution. La mission d'information appelait en conséquence à faire aboutir au plus vite le projet sénatorial de nouveau régime de dévolution des biens des associations administrativement dissoutes présenté ci-dessus².

En dépit de cet engagement constant du Sénat sur le sujet, la proposition de loi précitée n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et, faute d'autre véhicule législatif, le *statu quo* a été maintenu. Cet angle mort du régime juridique des dissolutions administratives des associations et groupement de fait n'a donc toujours pas été comblé par le législateur.

2. L'article 8 : un nouveau régime de dévolution des biens des associations dissoutes

Dans ce contexte, l'article 8 de la proposition de loi complète le régime de dissolution administrative des associations ou groupement de fait prévu à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure par un dispositif spécifique de dévolution de biens desdites associations³.

Il prévoit que le décret portant dissolution désigne un curateur en charge de la surveillance et de l'exécution de la dévolution du patrimoine de l'association dissoute. Celui-ci exécuterait directement, si elles sont licites, les dispositions des statuts prévoyant les conditions de liquidation de l'association. En l'absence de telles dispositions, le curateur convoquerait une

¹ [Rapport d'information n° 383](#) (2023-2024) fait au par Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien au nom de la commission des lois sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, 6 mars 2024.

² Voir la recommandation n° 9 : « Faire aboutir au plus vite la création d'un nouveau régime de dévolution des biens des associations dissoutes et envisager celle d'un régime de gel des avoirs vis-à-vis des membres des structures dissoutes ».

³ Cette procédure ne peut par définition s'appliquer à des groupements de fait.

assemblée générale dans des délais déterminés par décret, aux seules fins de la faire statuer sur la dévolution des biens. Cette décision serait, à peine de nullité, ratifiée par le président du tribunal judiciaire compétent.

L'article 8 précise par ailleurs que le curateur désigné par le décret de dissolution assurerait l'intégralité des prérogatives prévues par le code civil en cas de succession vacante.

3. La position de la commission : un dispositif attendu et bienvenu mais qui doit être sécurisé juridiquement

La commission a accueilli très favorablement la volonté renouvelée des auteurs de la proposition de loi de corriger une lacune manifeste du régime actuel de dissolution administrative des associations et groupements de fait. La création d'un régime spécifique de dévolution des biens de ces associations est impérative pour garantir la pleine efficacité des mesures de dissolution de structures présentant une menace importante pour la société.

Si l'objectif est le même, le dispositif proposé à l'article 8 diffère toutefois dans ses modalités de celui précédemment adopté par le Sénat dans la proposition de loi de François-Noël Buffet précitée (*cf. encadré infra*). **Or, cette rédaction apparaît opérationnellement et juridiquement plus robuste.**

Opérationnellement, elle permet d'amorcer en « temps masqué » la procédure de dévolution dès l'engagement de la procédure de dissolution. Cette dernière étant par définition précédée d'une procédure contradictoire¹, le risque de dissipation d'actif intervient dès le moment où l'association visée est informée de l'intention de l'administration. Parce qu'il permet au curateur de débiter sa mission sans délai à la date du prononcé de la dissolution, l'alignement de l'engagement des deux procédures limite le risque que les actifs n'aient déjà été transmis à la date de publication du décret de dissolution, y compris à des entités poursuivant des objectifs similaires à ceux ayant justifié la dissolution.

Juridiquement, le mécanisme précédemment adopté par le Sénat est plus sécurisé, notamment en ce qu'il prévoit une intervention de l'autorité judiciaire à chacune des étapes de la procédure, qu'il s'agisse de la désignation du curateur ou, le cas échéant, de l'annulation de la délibération de l'assemblée générale pour procéder directement à la dévolution des biens à des associations ou fondations reconnues d'utilité publique. Le mécanisme adopté en 2024 présente par ailleurs **davantage de garanties procédurales à même de concilier, d'une part, le droit au recours des associations visées par**

¹ Le principe de cette procédure contradictoire a été fixé de longue date par le juge administratif (Conseil d'État 26 juin 1987, *Féd. d'action nationale et européenne (FANE)*, n° 67077) et participe de la constitutionnalité du dispositif (Conseil constitutionnel, décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, cons. 38). Ses modalités sont fixées par les articles L. 122-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

la dissolution et, d'autre part, la nécessité pour l'administration de pouvoir empêcher la dévolution de leur patrimoine à des entités toutes aussi problématiques.

En conséquence, la commission a, à l'initiative du rapporteur, adopté un **amendement COM-28 substituant à l'article 8 le mécanisme de dévolution des biens précédemment adopté par le Sénat** dans la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste.

La commission a **adopté l'article 8 ainsi rédigé.**

Article 9

Accès à la base nationale des données patrimoniales ouvert aux agents des services préfectoraux dans le cadre de leurs missions de contrôle des organismes sans but lucratif

L'article 9 ouvre un accès direct à la « base nationale des données patrimoniales » au profit d'agents habilités des services préfectoraux chargés du contrôle des associations et des fondations, afin de renforcer le contrôle de la transparence financière et du respect des règles de capacité patrimoniale qui leur sont applicables.

Eu égard aux dérives constatées, la commission a accueilli favorablement ce dispositif, qu'elle juge nécessaire pour améliorer l'efficacité du contrôle exercé sur ces organismes sans but lucratif. Elle a donc adopté cet article, modifié par un amendement reprenant une rédaction adoptée à l'initiative du Sénat lors de l'examen en séance publique, au mois de novembre 2025, du projet de loi *relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales*.

1. L'absence d'accès direct aux bases de données patrimoniales de la DGFIP pour les agents chargés du contrôle des organismes sans but lucratif

Les associations et les fondations, au même titre que d'autres organismes sans but lucratif (à l'instar des fonds de dotation¹), sont soumises à **diverses obligations en matière de transparence administrative et financière.**

¹ Voir commentaire de l'article 10.

Ces **obligations**, qui incluent notamment la tenue et la transmission de documents comptables, l'établissement et la publication de comptes annuels¹, ont été **renforcées par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, dite « CRPR »**. Cette loi a notamment instauré, afin de mieux contrôler les financements étrangers, une obligation pour les associations (fondées sous le régime de la loi de 1901 ou de 1905) et les fonds de dotation de **tenir un état comptable séparé** des avantages et ressources lorsqu'ils bénéficient, directement ou indirectement, de ressources en provenance de l'étranger

Parallèlement, cette loi a renforcé la **procédure de contrôle des reçus fiscaux émis par ces organismes** afin de garantir que les associations et autres organismes sans but lucratif (OSBL) recevant des dons remplissent les conditions requises pour que leurs donateurs puissent bénéficier de réductions d'impôt².

La législation en vigueur **encadre également la capacité juridique de ces organismes**, notamment en ce qui concerne la détention patrimoniale, la perception de certains financements et la faculté de recevoir des libéralités. Or, si le respect de ces limitations constitue une exigence légale, **leur contrôle effectif repose aujourd'hui sur des informations déclaratives incomplètes**. En effet, si **les documents comptables** que sont tenus de transmettre ces organismes, permettent d'apprécier de façon globale leur situation financière, **ils ne retracent en revanche pas de manière détaillée la consistance de son patrimoine, en particulier immobilier ou financier**.

Or, comme le relevait le député Daniel Labaronne, rapporteur pour avis de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi *relatif à la lutte contre les fraudes fiscales et sociales*, « *les services du ministère de l'intérieur ont constaté des dérives liées à l'usage abusif du régime du mécénat et des avantages fiscaux associés, notamment lorsque des associations sont parties prenantes de sociétés civiles immobilières (SCI) dont l'activité réelle se limite à la gestion d'un patrimoine immobilier, sans lien avec l'objet statutaire affiché. Dans ces configurations, des associations se présentent abusivement comme éligibles au régime du mécénat, perçoivent des dons ouvrant droit à réductions d'impôt et bénéficient indûment d'exonérations de droits de mutation lors de dons ou de legs, alors même que les fonds collectés servent en pratique à constituer ou à gérer un patrimoine immobilier à des fins étrangères à l'intérêt général* »³.

¹ *Voire, pour les organismes faisant appel à la générosité publique, l'élaboration d'un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public*

² *Article 18 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République codifié à l'article L. 14 A du livre des procédures fiscales.*

³ *Avis de Daniel Labaronne fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, au sein du rapport n° 2250 (17^e législature) de Patrick Hetzel fait au nom de la commission des affaires sociales, relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, décembre 2025.*

Pour exercer leur mission de contrôle et de suivi de ces organismes, les services du ministère de l'intérieur ne disposent pas d'un accès direct aux bases de données patrimoniales gérées par la direction générale des finances publiques (DGFIP). **Il en va notamment ainsi de l'accès à la base nationale des données patrimoniales (BDNP)**, qui rassemble des informations sur les biens immobiliers et certains biens mobiliers détenus par les personnes physiques et morales. Cette interface permet, d'après les informations transmises au rapporteur par la DGFIP, pour une personne donnée, de visualiser les actes soumis à la publicité foncière (telles les ventes d'immeubles) et les déclarations ou actes soumis à l'enregistrement (tels que les déclarations de succession ou les actes de cessions de droits sociaux).

Dans le cadre de leurs investigations, **les services du ministère de l'intérieur peuvent solliciter des services de la DGFIP la transmission, à titre ponctuel et exceptionnel, d'informations issues de ces bases de données.** Ces échanges d'informations sont **strictement encadrés et permis à titre dérogatoire par certaines dispositions du livre des procédures fiscales (LPF)** prévoyant des dérogations à la règle du secret fiscal.

L'article L. 135 ZA du LPF autorise par exemple la communication, par l'administration fiscale et à la demande des services compétents, d'informations couvertes par le secret fiscal strictement nécessaires à l'exercice de missions administratives déterminées, dans un cadre ponctuel et encadré, sans ouvrir de droit d'accès direct aux bases de données fiscales.

Les agents du ministère de l'intérieur ne disposent donc pas d'une capacité autonome et systématique de contrôle, et ne peuvent pas prendre l'initiative de vérifications poussées des règles de capacité patrimoniale applicables aux OSBL. Les contrôles demeurent ainsi fondés sur des signalements ponctuels et subordonnés à des échanges avec l'administration fiscales qui ne favorisent pas la réactivité.

2. Le dispositif proposé : l'ouverture d'un droit d'accès à la base nationale des données patrimoniales au bénéfice de certains agents des services préfectoraux

L'article 9 tend à compléter l'article L. 135 ZA du LPF précité, afin **d'ouvrir un droit d'accès à la BNDP pour les agents des services préfectoraux chargés du contrôle des associations et des fondations.**

Cet accès serait bien encadré, puisqu'il serait réservé aux agents individuellement désignés par le préfet et dûment habilités selon des modalités fixées par voie réglementaire et devra être justifié par les besoins de l'accomplissement de leurs missions.

3. **Souscrivant à l'ambition portée par ce dispositif, la commission en a précisé la rédaction en reprenant une mesure déjà adoptée par le Sénat en novembre 2025**

La commission a pleinement souscrit à l'esprit de ce dispositif : il apparaît nécessaire, au regard de l'implication d'une partie du tissu associatif dans des activités frauduleuses parfois susceptibles de compromettre la cohésion nationale et l'ordre public, de renforcer les moyens dont disposent les agents du ministère de l'intérieur pour exercer leur contrôle sur ces organismes.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté **un amendement (COM-29)** visant à retenir une nouvelle rédaction de cet article, en reprenant le dispositif adopté à l'initiative du Sénat¹ lors de l'examen en séance publique, au mois de novembre 2025, du projet de loi *relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales*².

Inscrit au sein d'un nouvel article L. 135 ZAA du LPF, le droit d'accès nouvellement créé diffère du dispositif initial à plusieurs titres. En effet, d'une part, il serait réservé à des **agents spécifiquement habilités des services centraux du ministère de l'intérieur** chargés du suivi et du contrôle des OSBL. Cette solution apparaît satisfaisante, d'une part en ce qu'elle permet de circonscrire le nombre de personnes habilitées à accéder à ces données sensibles et, d'autre part, parce que si l'objectif consiste à « *faciliter la mise en œuvre des mesures de contrôle et de gel* » (exposé des motifs du texte), les services de l'État chargés de la mise en œuvre des gels d'avoirs sont exclusivement des agents d'administration centrale³ (à l'exclusion, donc, des agents des services préfectoraux).

D'autre part, **le dispositif adopté par la commission s'avère plus large quant au champ des données et informations auxquelles il ouvre l'accès**. En effet, il couvre en premier lieu les données relatives à la détention et aux mutations de biens immobiliers et aux actes relatifs aux sociétés issues notamment des **bases BNDP et PATUELA**, permettant d'identifier des détentions patrimoniales directes ou indirectes, en particulier lorsqu'elles transitent par des structures interposées telles que les SCI. Mais il inclut également les informations relatives aux contrats d'assurance-vie et de capitalisation contenues dans le **fichier FICOVIE**⁴ ainsi que les **informations mentionnées à l'article L. 107 B du LPF**, qui regroupent un ensemble de données patrimoniales et financières collectées par l'administration fiscale.

¹ Issu de l'amendement n° 246 rect. bis de Xavier Iacovelli.

² Il figure à l'article 3 bis B du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales et a été adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale.

³ Notamment de la direction générale du trésor (DG Trésor) et de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ).

⁴ Tenu en application de l'article 1649 ter du code général des impôts.

Seraient par ailleurs concernées, en application de ce texte, **les données relatives à toutes les catégories d'OSBL**, y compris les fonds de dotation.

Circonscrit quant à ses bénéficiaires, le dispositif est également encadré par la finalité de l'accès aux données, qui devra être exclusivement destiné à **l'accomplissement des missions de contrôle du respect par les OSBL de leurs obligations de transparence financière**¹.

Enfin, le dispositif **renvoie à un décret en Conseil d'État** la tâche de fixer les modalités selon lesquelles les agents des services centraux du ministère de l'intérieur seront habilités, les conditions dans lesquelles ces services assurent la traçabilité des consultations effectuées ainsi que les modalités de conservation et de destruction des informations consultées.

D'après les informations communiquées au rapporteur par les administrations, cette rédaction **répond au besoin opérationnel exprimé par le ministère de l'intérieur** et permettra de faciliter la mise en œuvre de ses investigations dans le cadre de la lutte contre le séparatisme et l'entrisme.

La commission a **adopté l'article 9 ainsi rédigé.**

Article 10

Dissolution administrative des fonds de dotation

L'article 10 introduit une procédure de dissolution administrative des fonds de dotation. Ces organismes pourront ainsi être dissous en conseil des ministres lorsqu'ils ont commis l'un des agissements susceptibles de justifier la dissolution administrative des associations ou lorsqu'ils ont financé des associations ayant commis de tels agissements.

Approuvant cette mesure nécessaire pour mettre un terme à l'activité des fonds de dotation impliqués dans des activités à visée séparatiste, la commission a adopté cet article, modifié par un amendement de son rapporteur destiné, d'une part, à assurer la coordination avec l'extension, à l'article 2, des motifs susceptibles de justifier la dissolution des associations et, d'autre part, à prévoir une procédure de liquidation *ad hoc* des actifs des fonds de dotation dissous via cette nouvelle procédure administrative.

¹ Cette notion recouvre, d'après le rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée nationale Daniel Labaronne, « [la] transparence des financements, [la] transparence de la gestion financière, [la] sincérité des comptes et [le] respect des règles de capacité patrimoniale et financière qui [sont applicables aux organismes sans but lucratif] ».

1. Les fonds de dotation : des organismes au fonctionnement souple dont les obligations de transparence et les modalités de contrôle ont été renforcées

a) Les fonds de dotation : définition et règles de fonctionnement

Introduit en droit français par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, dite « LME », le fonds de dotation est « une personne morale de droit privé à but non lucratif constituée pour réaliser une œuvre ou une mission d'intérêt général ou pour aider un autre organisme à but non lucratif à accomplir une œuvre ou une mission d'intérêt général en lui accordant des financements »¹.

À cette fin, le fonds de dotation « reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation [...] ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général »².

Par rapport à d'autres OSBL, les fonds de dotation bénéficient d'un régime très souple. Ils peuvent être créés par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public, à condition de bénéficier d'une dotation initiale d'un montant modeste fixé à 15 000 euros³. Une démarche administrative simplifiée, impliquant le dépôt auprès de la préfecture du département⁴ d'un dossier de déclaration comportant les statuts du fonds⁵ suffit à acter sa constitution⁶.

Les règles de fonctionnement des fonds de dotation sont également particulièrement souples : les conditions de nomination et de renouvellement du conseil d'administration sont librement fixées par les fondateurs dans les statuts, et aucun représentant des pouvoirs publics n'intervient dans sa gestion. Le fonds peut conduire ses propres activités en utilisant sa capitalisation pour réaliser directement une mission d'intérêt général (il est alors qualifié de « fonds opérateur ») ou en redistribuant à une ou plusieurs

¹ *Mémento Francis Lefebvre*, « Associations, fondations, congrégations, fonds de dotation », édition Lefebvre Dalloz, 2024.

² Premier alinéa du I de l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

³ À comparer avec la dotation initiale des fondations reconnues d'utilité publique, qui est fixé à 1,5 million d'euros par la doctrine administrative du Conseil d'État.

⁴ Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, la préfecture dispose alors d'un délai d'un mois pour s'opposer à la création du fonds de dotation.

⁵ Article 7 du décret n° 2009-158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation.

⁶ À l'inverse, la constitution d'une fondation reconnue d'utilité publique relève d'une décision discrétionnaire du Gouvernement, prise par décret en Conseil d'État, au terme d'une procédure longue et impliquant une analyse approfondie.

autres personnes morales à but non lucratif (« fonds redistributeur »). Il peut également être à la fois opérateur et redistributeur.

Cette souplesse se justifie notamment par le fait qu'aucun fonds public, de quelque nature qu'il soit, ne peut en principe être versé à un fonds de dotation¹.

b) Des fonds soumis à des obligations et un contrôle renforcés depuis la loi « séparatisme » de 2021

(1) Un renforcement récent des obligations de transparence pesant sur les fonds de dotation

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, dite « CRPR », est venue **renforcer les obligations de transparence auxquelles sont assujettis les fonds de dotation.**

La loi² impose désormais aux fonds de dotation de **transmettre à l'autorité administrative**, dans un délai de six mois à compter de la clôture de l'exercice, **un rapport d'activité, leurs comptes ainsi que**, lorsque leurs ressources sont supérieures à 10 000 euros, **le rapport du commissaire aux comptes**. Le non-respect de ces obligations peut notamment être sanctionné par une suspension administrative du fonds (voir *infra*).

Parallèlement, les fonds de dotation ont été inclus dans le dispositif, prévu aux articles 21 et 22 de la « CRPR », de **contrôle renforcé des financements en provenance de l'étranger**. En application de l'article 4-2 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat et à l'instar de ce qui est prévu pour associations, il est exigé des fonds de dotation recevant plus de 153 000 euros de dons de tenir un **état comptable séparé** lorsqu'ils bénéficient, directement ou indirectement, **d'avantages et de ressources en provenance de l'étranger**³. Le non-respect de cette obligation est passible d'une amende de 3 750 euros, dont le montant peut être porté au quart de la somme des avantages et ressources provenant de l'étranger non-inscrits à l'état séparé.

L'article 19 de la loi CRPR a également assujetti les fonds de dotation, au même titre que l'ensemble des organismes émettant des reçus fiscaux, à une **obligation annuelle de déclaration, auprès de l'administration fiscale, du montant global des dons reçus et du nombre de reçus fiscaux délivrés**⁴.

¹ Des dérogations exceptionnelles ont toutefois pu être accordées, notamment aux fonds de dotation du Louvre et de la Bibliothèque nationale de France.

² V bis et VI de l'article 140 de la loi « LME » de 2008, tel que modifié par la loi « CRPR » de 2021.

³ Les ressources ou avantages peuvent être consenties par « un État étranger, par une personne morale étrangère, par tout dispositif juridique de droit étranger comparable à une fiducie ou par une personne physique non résidente en France ».

⁴ Cette obligation est codifiée à l'article 222 bis du code général des impôts.

Les documents que les fonds de dotation doivent obligatoirement transmettre annuellement à l'administration

Les fonds de dotation doivent transmettre à la préfecture de département et au *Journal officiel des associations et fondations d'entreprise* :

- le rapport d'activité, qui doit notamment contenir¹ un rendu de l'activité du fonds, une description détaillée des actions d'intérêt général financées et leurs montants ainsi que la liste des personnes morales bénéficiaires ;
- les comptes annuels, comprenant au moins un bilan et un compte de résultat ;
- le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public et compte de résultat par origine et par destination, s'il perçoit des dons ;
- le rapport du commissaire aux comptes, si ses ressources dépassent 10 000 euros sur l'exercice ;
- l'état séparé des avantages et des ressources provenant de l'étranger, s'il en perçoit.

Ils doivent en outre déclarer à l'administration fiscale le montant global des dons reçus et nombre de reçus fiscaux délivrés.

- (2) Un pouvoir de contrôle administratif du préfet renforcé, qui peut aboutir à la dissolution judiciaire du fonds de dotation

Le préfet dispose, depuis l'entrée en vigueur de la loi « CRPR » de 2021, de prérogatives importantes pour **contrôler le respect par les fonds de dotation de leurs obligations**.

En application du VII de l'article 40 de la loi « LME » de 2008, tel que modifié par l'article 18 de la loi « CRPR » de 2021, le contrôle du préfet s'étend désormais à **l'examen de la conformité de l'objet du fonds aux dispositions légales**, et non plus seulement à la régularité de son fonctionnement. Dans ce cadre, le préfet « *peut se faire communiquer tous documents et procéder à toutes investigations utiles* ».

S'il constate des manquements à ses obligations ou un défaut de transparence, **le préfet peut prononcer la suspension administrative du fonds**. La loi « CRPR » a fortement étendu les prérogatives du préfet en la matière, en portant à **18 mois la durée maximale de suspension administrative** d'un fonds et en **étendant cette possibilité aux cas où son objet ne serait pas conforme aux obligations légales, où l'une de ses activités ne relèverait pas d'une mission d'intérêt général ainsi qu'en cas d'infraction à la législation sur la déclaration des financements étrangers**.

¹ En application de l'article 8 du décret n° 2009-158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation.

En l'absence de régularisation de sa situation, le préfet peut, le cas échéant de façon concomitante à sa suspension, **saisir l'autorité judiciaire aux fins de dissolution du fonds de dotation**. S'il en va ainsi, aux termes du VIII de l'article 140 de la loi « LME », « *il est procédé à la liquidation dans les conditions prévues par les statuts ou, à défaut, à l'initiative du liquidateur désigné par l'autorité judiciaire* » et, à l'issue de sa liquidation, l'ensemble de l'actif net du fonds de dotation est transféré à un autre fonds de dotation ou à une fondation reconnue d'utilité publique.

Liste des motifs caractérisant un dysfonctionnement du fonds de dotation

- la violation des règles de gestion financière propres aux fonds de dotation ;
- le non-respect des obligations déclaratives, en particulier, la non transmission à l'autorité administrative des documents qu'elle a exigés dans le cadre de son pouvoir d'investigation ;
- la non constitution d'une dotation initiale au moins égale à 15 000 euros ;
- la consommation de sa dotation lorsque les statuts ne prévoient pas que cette dernière est consommable, ou, dans le cas où cette dernière est prévue, pour une cause étrangère à une mission d'intérêt général ou en violation des conditions fixées dans les statuts ;
- la non consommation de la dotation à l'issue de la durée statutairement prévue lorsque les statuts prévoient que la dotation doit avoir été intégralement consommée ;
- l'appel à la générosité du public sans avoir obtenu l'autorisation administrative préalable ;
- la poursuite de l'activité ou l'existence du fonds au-delà de son terme statutaire ;
- la poursuite de l'activité en dépit d'une décision de suspension administrative ;
- le bénéfice de fonds publics ;
- la violation des règles relatives aux missions du commissaire aux comptes ;
- la compromission de la continuité de l'activité du fonds en raison des décisions prises par les dirigeants du fonds.

Source : Inspection générale de l'administration (2025)

c) *Un instrument juridique en plein essor et dont l'instrumentalisation par les mouvances séparatistes est attestée par les services de l'État*

Depuis leur création, les fonds de dotation ont connu un essor considérable. D'après une enquête conduite par l'inspection générale de l'administration (IGA), **4 628 fonds de dotation sont enregistrés par les**

préfectures au 31 décembre 2024. Le nombre de fonds de dotation a été multiplié par dix depuis 2010, et leur rythme de création était estimé à un par jour en 2024¹.

Dans un rapport publié cette même année, la Cour des comptes relève que les fonds de dotation sont fréquemment utilisés par des associations pour collecter des libéralités et financer leurs propres activités. En effet, d'après la Cour, *« il est aisé pour une association qui souhaite collecter des libéralités, de constituer un fonds de dotation (moyennant une dotation initiale de seulement 15 000 euros) afin de les recueillir et de financer ensuite ses propres activités par l'intermédiaire de ce fonds, dont elle contrôlera les décisions. Cette utilisation permet en pratique de bénéficier du principal avantage des FRUP² sans avoir à en assumer les contraintes »*³.

Autour des fonds de dotation se développe ainsi *« toute une ingénierie philanthropique »*, donnant parfois lieu à d'importantes dérives. Dans les observations qu'il a adressées à la Cour des comptes, le ministère de l'intérieur affirme avoir constaté l'existence de *« cascades de structures transparentes destinées à profiter des avantages propres à chaque régime, voire de multiplication des montages irréguliers destinés à opacifier des transactions et à détourner des régimes juridiques de leur objet d'intérêt général, y compris au bénéfice d'activités d'ingérence ou à visée séparatiste »*⁴.

Les informations communiquées au rapporteur par la DLPAJ corroborent ce constat. Les fonds de dotations seraient ainsi devenus *« l'un des principaux vecteurs des mouvances islamistes »*⁵. Le juge judiciaire est d'ailleurs régulièrement sollicité aux fins de dissolution de fonds *« poursuivant un objet cultuel et relevant en partie de la mouvance des Frères musulmans »*⁶.

Si les nouvelles prérogatives conférées au ministère de l'intérieur par la loi « CRPR » de 2021 constituent une avancée, l'efficacité du contrôle effectivement exercé sur ces organismes implique d'importantes réorganisations et la mobilisation de moyens importants. À la Cour des comptes, le ministère de l'intérieur a d'ailleurs indiqué s'être *« engagé dans plusieurs chantiers structurants visant à accroître significativement ses moyens de contrôle »*, à travers notamment *« la création d'un véritable système d'information unique pour l'ensemble des organismes philanthropiques, ainsi que le renforcement des effectifs dans l'optique d'un accroissement des contrôles »*.

¹ Inspection générale de l'administration, « Panorama des fonds de dotation », mai 2025.

² Fondations reconnues d'utilité publique.

³ Cour des comptes, « Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence », mars 2024.

⁴ Ibid.

⁵ [Rapport d'information n° 383](#) (2023-2024) de Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien, fait au nom de la commission des lois, sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, mars 2024.

⁶ Ibid.

2. Le dispositif proposé : la création d'une procédure de dissolution administrative des fonds de dotation

L'article 10 propose d'introduire, au sein du chapitre du code de la sécurité intérieure consacré à la suspension et la dissolution de certains groupements et associations, un nouvel article L. 212-1-1 instaurant **une nouvelle procédure de dissolution administrative des fonds de dotation**.

Les motifs susceptibles de justifier la dissolution d'un fonds seraient les mêmes que ceux retenus pour les dissolutions d'associations, par l'effet d'un renvoi aux 1° à 7° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

Afin de prendre en compte l'activité des « fonds redistributeurs » ou « mixtes », **la dissolution d'un fonds de dotation pourrait également intervenir lorsque ce dernier finance une association ou un groupement de fait qui commet l'un des agissements susceptibles de justifier une dissolution administrative**.

Comme pour les associations, la dissolution des fonds de dotation interviendrait par **décret en conseil des ministres**.

3. Saluant une mesure nécessaire pour lutter contre les agissements à visée séparatiste véhiculés par certains fonds de dotation, la commission a complété le dispositif

Alors que les fonds de dotation sont parfois détournés de leur finalité pour dissimuler des activités d'ingérence ou à visée séparatiste, la commission a pleinement souscrit à la création d'une procédure administrative permettant de prononcer la dissolution de ces organismes, dans les conditions actuellement prévues pour les associations.

À l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté un **amendement (COM-30)** de réécriture globale de l'article 10, afin de préciser les motifs susceptibles de justifier la dissolution des fonds et d'introduire une procédure *ad hoc* de liquidation de ses actifs.

Cet amendement procède en premier lieu à une **mesure de coordination destinée à tenir compte de la création de deux nouveaux motifs de dissolution d'associations prévue à l'article 2 de la proposition de loi**. Pourront ainsi être dissous en conseil des ministres les fonds de dotation qui commettent l'un des agissements susceptibles de justifier, **en application des 1° à 9° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure**, la dissolution d'une association. Les fonds qui financent une association commettant l'un des agissements visés par ces dispositions pourront, dans les mêmes conditions, faire l'objet d'une dissolution.

En deuxième lieu, la commission a étendu aux fonds de dotation la disposition applicable aux associations¹ en vertu de laquelle **peuvent être imputés à la personne morale, pour apprécier les motifs susceptibles de justifier l'engagement à son encontre d'une procédure de dissolution, les agissements de ses membres**, lorsque leurs dirigeants se sont abstenus de faire cesser de tels agissements.

En dernier lieu, la commission a prévu **la création d'une procédure ad hoc de liquidation des actifs des fonds de dotation applicable en cas de mise en œuvre de la nouvelle procédure de dissolution administrative**. A ainsi été introduit à l'article 10 un dispositif similaire à celui adopté par la commission à l'article 8² pour les associations.

L'ensemble de ces dispositions serait codifié dans un nouvel article L. 212-3 du code de la sécurité intérieure, qui regrouperait, au sein du chapitre II précité, les règles applicables aux dissolutions administratives de fonds de dotation.

La commission a **adopté** l'article 10 **ainsi rédigé**.

Article 11 (Supprimé)

Remplacement du régime déclaratif des accueils collectifs de mineurs par un régime d'autorisation préalable

L'article 11 entend substituer au régime de déclaration auquel sont aujourd'hui assujettis les accueils collectifs de mineurs (ACM) un régime d'autorisation préalable, en subordonnant la délivrance d'une telle autorisation à la souscription d'un contrat d'engagement républicain (CER).

Si la commission partage le constat selon lequel il convient de renforcer le contrôle exercé par les services déconcentrés sur certaines catégories d'établissements accueillant des mineurs, elle a estimé que cette mesure n'était pas de nature à atteindre un tel objectif. En effet, plus de 115 000 accueils sont déclarés chaque année auprès des préfetures : la mise en place d'une procédure d'autorisation préalable représenterait ainsi un surcroît d'activité considérable pour les services, sans pour autant améliorer la qualité du contrôle qui est aujourd'hui effectué. Par ailleurs, les dispositions du code de l'action sociale et des familles

¹ L'article L. 212-1-1 du code de la sécurité intérieure dispose en effet que, pour l'appréciation des motifs de dissolution d'une association, « sont imputables à une association ou à un groupement de fait les agissements [...] commis par un ou plusieurs de leurs membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient. ».

² Voir commentaire de l'article 8 et l'amendement COM-28.

permettent d'ores et déjà au préfet de s'opposer *a priori* à l'organisation d'un tel accueil s'il estime qu'il représente un risque pour la santé ou la sécurité physique ou morale des mineurs.

La commission a donc supprimé l'article 11, considérant que les modifications apportées au dispositif prévu à l'article 12 permettront d'atteindre plus efficacement l'objectif d'amélioration des capacités de contrôle de l'État sur tout établissement ou structure accueillant des mineurs.

1. Les accueils collectifs de mineurs : une catégorie juridique spécifique qui emporte l'application d'un régime protecteur notamment caractérisé par une obligation déclarative

En principe, aux termes de l'article L. 227-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), **la protection des mineurs accueillis hors de leur domicile relève de la compétence du président du conseil départemental** du lieu où ils trouvent. L'article L. 227-3 du même code précise toutefois que **ce principe s'applique sous réserve des dispositions particulières** résultant du code de la santé publique, d'autres dispositions visant les établissements soumis à une réglementation particulière et des **dispositions relatives aux ACM**, qui figurent aux articles L. 227-4 à L. 227-12 du CASF.

Lorsqu'un accueil relève de la catégorie des ACM, les mineurs sont placés sous l'autorité du préfet de département, qui disposent alors de pouvoirs de contrôles précisément définis par la loi.

a) La notion d'accueil collectif de mineurs (ACM) : un périmètre précisément défini qui englobe des accueils organisés à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs

La catégorie juridique des « ACM » a vocation à englober les accueils collectifs de mineurs hors du domicile parental, qui ont un caractère éducatif et sont organisés à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs.

Elle répond à une **définition juridique précise qui résulte des articles L 227-4 et R. 227-1 du CASF**. Il en existe trois catégories : les accueils sans hébergement, les accueils avec hébergement, et le scoutisme. L'encadré ci-après détaille les critères de qualification de ces différents types d'accueil.

Les différentes catégories d'accueils relevant des « ACM »

- **Les accueils de scoutisme** : ils concernent au moins sept mineurs, avec ou sans hébergement, organisés par une association dont l'objet est la pratique du scoutisme et qui est agréée « jeunesse et éducation populaire » (JEP) ;

- **Les accueils sans hébergement** :

- **l'accueil de loisirs (précédemment dénommé « centre de loisirs » ou « centre aéré »)** : il est organisé pour sept à 300 mineurs et fonctionne **pendant le temps extrascolaire** (les samedis sans école, les dimanches et les vacances scolaires) **ou périscolaire** (les jours d'école) **au minimum 14 jours par an**, pour une **durée minimale de deux heures par journée** de fonctionnement. Il se caractérise par une **fréquentation régulière** des mineurs inscrits auxquels il offre une **diversité d'activités** ;

- **l'accueil de jeunes (pour adolescents)** : il est organisé pour sept à 40 mineurs âgés de 14 à 17 ans et fonctionne au minimum 14 jours par an. Il est destiné à répondre à un besoin social particulier explicité dans le projet éducatif ;

À noter que l'hébergement d'une durée d'une à quatre nuits, organisé dans le cadre d'un accueil sans hébergement constitue une activité relevant de cet accueil dès lors qu'il concerne les mêmes mineurs dans le cadre du même projet éducatif.

- **Les accueils avec hébergement** :

- **le séjour de vacances (précédemment dénommé « centre de vacances » ou « colonie de vacances »)** : il correspond à l'accueil d'au moins sept enfants ou adolescents pour une durée minimale de quatre nuits consécutives ;

- **le séjour spécifique (sportif, culturel, linguistique)** : il s'agit de l'accueil au moins sept enfants âgés d'au moins six ans ou des adolescents et ne peut être organisé que par des personnes morales dont l'objet est le développement d'activités particulières définies réglementairement (séjours sportifs, séjours linguistiques, séjours artistiques et culturels, rencontres européennes de jeunes et chantiers de jeunes) ;

- **le séjour court** : c'est l'accueil d'au moins sept enfants ou adolescents pour une durée comprise entre une et trois nuits ;

- **Le séjour de vacances dans une famille (précédemment appelé « placement de vacances »)** : il s'agit de l'accueil de deux à six mineurs pour une durée minimale de quatre nuits ; la qualification s'applique toutefois à partir d'un seul mineur quand cet accueil est organisé par une personne morale.

Source : commission des lois à partir de l'article R. 227-1 du CASF et des précisions apportées par la DAJ du ministère de l'éducation nationale

D'après les informations communiquées par la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) au rapporteur, « les organisateurs peuvent avoir des statuts très variés : associations, communes, comités d'entreprise voire personnes physiques. Les associations organisatrices peuvent avoir un caractère confessionnel (certains mouvements scouts par exemple) ou non ».

En tout état de cause, la qualification d'ACM, dont sont exclus les accueils organisés par des établissements scolaires, répond à des critères précis et spécifiques. Dès lors qu'un accueil entre dans le champ de ces dispositions, il en résulte pour l'organisateur un certain nombre d'obligations et pour le préfet d'importants pouvoirs de contrôle.

b) La qualification d'ACM emporte l'application d'un régime protecteur pour les mineurs accueillis

(1) Une obligation de déclaration auprès de la préfecture

La première obligation pesant sur l'organisateur d'un ACM est celle **d'en faire préalablement la déclaration auprès de la préfecture de département.**

En application de **l'article L. 227-5 du CASF¹**, les personnes organisant un ACM ainsi que celles exploitant les locaux où ces mineurs sont hébergés doivent en faire la **déclaration préalable** auprès de l'autorité administrative. Cette déclaration doit obligatoirement inclure un certain nombre d'informations relatives aux organisateurs, aux modalités d'accueil, au public accueilli, aux personnes concourant à l'accueil, aux obligations relatives au projet éducatif, au contrat d'assurance et aux locaux².

Le même article impose aux organisateurs de souscrire **un contrat d'assurance** « *garantissant les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile, ainsi que de celle de leurs préposés et des participants aux activités qu'elles proposent* ».

Constitue un délit pénal, prévu à l'article L. 227-8 du CASF, le fait de ne pas souscrire la déclaration préalable ou d'apporter un changement aux conditions d'accueil des mineurs, sans avoir souscrit cette déclaration préalable ou encore de ne pas avoir souscrit aux garanties d'assurance prévues à l'article L. 227-5. Ce délit est puni de de six mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende.

La loi autorise le préfet de département à s'opposer a priori, à la suite du dépôt de la déclaration préalable, à l'organisation de l'ACM, s'il estime que « *les conditions dans lesquelles [cette activité] est envisagée présentent des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs et notamment lorsque les exigences [...] ne sont pas satisfaites [en matière de] normes d'hygiène et de sécurité auxquelles doit satisfaire l'accueil, [en matière de] qualification des personnes assurant l'encadrement des mineurs, [en matière de] conditions particulières d'encadrement et de pratique des activités physiques [et en matière de] de souscription aux contrats d'assurance obligatoire* ».

¹ Et de l'article L. 227-2 du code de l'action sociale et des familles.

² Arrêté du 3 novembre 2014 relatif à la déclaration préalable aux accueils de mineurs prévue par l'article R. 227-2 du code de l'action sociale et des familles.

Par ailleurs, la circonstance qu'une structure organisatrice d'accueils de mineurs ne définirait pas, elle-même, ses activités comme relevant d'un ACM et ne se serait dès lors pas déclarée comme un tel organisme, ne fait pas obstacle à une requalification de ses activités. Comme l'ont indiqué au rapporteur les services du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, dans les faits, **le préfet de département, notamment à la suite d'un contrôle, peut considérer que les activités en cause relèvent en réalité de la catégorie des ACM, et constitue dès lors un « ACM de fait »**. En application de l'article L. 227-11 du CASF, le préfet peut dans ce cas adresser à l'organisme une mise en demeure et, le cas échéant, prononcer une mesure de fermeture¹.

(2) Des pouvoirs administratifs de contrôle et de sanction importants reconnus au préfet de département

Compétent pour **veiller à ce que les ACM ne présentent pas de risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs**, le préfet de département bénéficie pour l'exercice de cette mission de **pouvoirs de contrôle et de sanction** étendus ainsi que de l'appui des « *agents placés sous l'autorité du ministre chargé de la jeunesse et des sports* » (article L. 227-9 du CASF).

À cette fin, des contrôles sont diligentés par des **agents habilités et assermentés des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES)**. Ils s'assurent à cette occasion du respect par les accueils de la réglementation applicables aux ACM. **Ils vérifient sur place et sur pièces le respect du cadre réglementaire**, notamment des qualifications des intervenants, du taux d'encadrement, des conditions générales d'accueil des mineurs, des obligations vaccinales et de la satisfaction aux obligations d'assurance prévues à l'article L. 227-5 du CASF. Ces contrôles sont en général réalisés simultanément à une évaluation de la qualité éducative de l'accueil.

Lors de ces contrôles, les organisateurs et les participants sont tenus de fournir aux agents « *tous renseignements leur permettant d'apprécier les conditions matérielles et morales de fonctionnement de l'accueil* »².

Les contrôles ainsi diligentés peuvent aboutir au **déclenchement des mesures de police administrative, dans les conditions prévues aux articles L. 227-10 et L. 227-11 du CASF**. Le préfet peut notamment prononcer à l'encontre des personnes dont la participation à l'accueil présente un risque pour la santé ou la sécurité physique ou morale des mineurs des **mesures d'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une fonction auprès de mineurs**.

Le préfet peut également **enjoindre aux personnes exerçant des responsabilités dans un ACM de se conformer à la réglementation**. Si la mise en demeure est restée infructueuse à l'issue du délai qu'il a fixé, **le préfet peut**

¹ Voir par exemple : TA de Montreuil, 28 juin 2023, n° 2204664.

² Dernier alinéa de l'article L. 227-9 du code de l'action sociale et des familles.

prendre des mesures de fermeture des locaux et d'interruption temporaire ou définitive de l'accueil.

D'après les données fournies au rapporteur par la DJEPVA, **plus de 300 mesures de suspension et d'interdiction d'exercer sont prononcées chaque année par les préfets sur le fondement de ces dispositions.**

Parallèlement, **les services effectuent des « contrôles d'honorabilité » qui consistent à vérifier *a priori*, en application de l'article L. 133-6 du CASF,** que les personnes participant à l'accueil n'ont pas été définitivement condamnées du chef d'une des infractions visées à cet article. Ce contrôle est effectué par la consultation du fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv) et de l'extrait « B2 » du casier judiciaire.

Les antécédents judiciaires incompatibles avec une fonction exercée dans le secteur social

Aux termes de l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles, l'incapacité d'exercer les fonctions est constatée en cas de condamnation définitive à l'une des infractions pénales suivantes :

- atteintes volontaires à la vie ;
- atteintes volontaires à l'intégrité physique ou psychique de la personne (torture, actes de barbarie, violences, menaces, harcèlement moral, trafic d'armes ou de stupéfiants, etc.) ;
- mise en danger, atteintes aux libertés ou à la dignité de la personne (délaissement, provocation au suicide, réduction en esclavage, enlèvement, séquestration, discrimination, traite des êtres humains, proxénétisme, etc.) ;
- atteintes aux mineurs et à la famille (délaissement de mineurs, abandon de famille, atteintes à l'exercice de l'autorité parentale ou à la filiation, mise en péril de mineurs) ;
- appropriations frauduleuses (vols, extorsion, escroquerie, détournements) ;
- recel, corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, soustraction et détournement de biens, corruption active et trafic d'influence, évasion, faux.

Source : rapport d'information n° 837 (2022-2023) de Bernard Bonne, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 5 juillet 2023

Plus de deux millions de vérifications ont lieu chaque année sur ce fondement pour les intervenants au sein des ACM, d'après les données transmises au rapporteur.

2. Le dispositif proposé : soumettre les « ACM » à un régime d'autorisation préalable

L'article 11 prévoit de **soumettre l'ensemble des accueils de mineurs relevant de la catégorie des ACM à un régime d'autorisation préalable**, en lieu et place de l'obligation de déclaration aujourd'hui prévue à l'article L. 227-5 du CASF.

Il propose, en outre, de **subordonner la délivrance de cette autorisation à la conclusion d'un contrat d'engagement républicain (CER)**, dans les conditions définies à l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*.

3. Si elle partage l'objectif poursuivi par cette mesure, la commission l'a supprimée en raison de possibles effets contre-productifs

La commission partage l'objectif des auteurs de la proposition de loi, consistant à renforcer les capacités dont disposent l'autorité administrative pour contrôler les établissements accueillant de manière collective des mineurs. C'est, du reste, pour cette raison qu'elle a adopté plusieurs modifications à l'article 12 afin de sécuriser la possibilité pour les services de l'État de contrôler les établissements et accueils qui n'entrent pas dans la catégorie juridique des ACM et échappent, de ce fait, à leur régime protecteur.

Subordonner l'organisation de l'ensemble des ACM à une autorisation préalable présenterait cependant des inconvénients difficilement surmontables, sans pour autant améliorer la qualité et la fréquence des contrôles exercés par les services de l'État.

En effet, **d'une part, l'article L. 227-5 du CASF permet déjà au préfet de s'opposer a priori à l'organisation d'un ACM, au moment de sa déclaration préalable, s'il estime que les conditions dans lesquelles cette activité est envisagée créent des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs.**

L'absence de déclaration préalable constitue d'ailleurs un délit pénal, et les contrôles diligentés peuvent donner lieu à la détection « d'ACM de fait », qui n'ont pas satisfait à l'obligation de déclaration. Il existe, par ailleurs, des raisons de penser que l'organisateur poursuivant une logique de dissimulation ne satisfera pas davantage à une obligation d'autorisation qu'à une obligation de déclaration.

D'autre part, l'instauration d'un régime d'autorisation préalable **représenterait un surcroît d'activité très significatif pour les services déconcentrés de l'État**, qui seraient dans l'incapacité d'absorber cette charge à effectifs constants, sans pour autant améliorer la qualité du contrôle qu'ils exercent en l'état du droit.

En effet, **plus de 115 000 accueils sont déclarés chaque année auprès des préfetures**. Les seuls accueils de loisir représentent jusqu'à 1,85 million de places le soir après la classe, tandis qu'on dénombre chaque année plus d'1,3 million de départs d'enfants et d'adolescents pour des séjours de vacances¹.

Par analogie, le régime d'autorisation applicable aux établissements accueillant des mineurs de moins de six ans², s'il se justifie au regard du public sensible accueilli, génère, d'après les administrations consultées, **une charge considérable** pour les services chargés de se prononcer.

En outre, le **régime actuel de déclaration permettant d'ores et déjà aux services de l'État de procéder aux « contrôles d'honorabilité »** des organisateurs et intervenants, un régime d'autorisation n'aurait pas de plus-value à cet égard.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission a adopté un **amendement (COM-31) de suppression** de cet article, et estimé que l'objectif d'amélioration du contrôle exercé par l'État sur les structures accueillant des mineurs sera pleinement atteint par le dispositif prévu à l'article 12.

La commission a **supprimé** l'article 11.

Article 12

Création d'un régime supplétif de contrôle administratif des accueils de mineurs non soumis à une réglementation particulière

L'article 12 crée un nouveau régime de contrôle, par le préfet, de toute structure accueillant des mineurs non soumise à une réglementation particulière. S'inspirant des règles applicables aux accueils collectifs de mineurs (ACM), il octroie à cet effet des pouvoirs de contrôle étendus au préfet, qui sera chargé de veiller au respect de la santé et de la sécurité physique et morale des mineurs accueillis.

Cet article entend, ce faisant, répondre à une difficulté majeure que rencontrent les services de l'État : si les mineurs accueillis en dehors du domicile familial sont en principe placés sous la protection du président du conseil départemental, aucune disposition ne confère aux autorités publiques un pouvoir général de contrôle, en dehors des règles spécifiques s'appliquant par exemple aux ACM ou encore aux établissements relevant de la protection de l'enfance.

¹ D'après les données fournies par la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

² En application des articles L. 2324-1 et suivants du code de la santé publique.

Certains organismes accueillant des mineurs ne sont donc soumis à aucun contrôle réel et œuvrent en dehors de toute surveillance des pouvoirs publics, ouvrant la porte à des dérives potentielles.

La commission juge utile de combler ces lacunes juridiques qui exposent les mineurs à des dérives communautaires voire à des démarches relevant du séparatisme ou de l'entrisme. Elle a donc adopté cet article, modifié par un amendement visant à préciser le champ d'application du nouveau dispositif, à associer l'ensemble des services de l'État compétents aux contrôles et à étendre à tout intervenant dans le cadre d'un accueil de mineurs le « contrôle d'honorabilité ».

1. Une lacune juridique qui compromet la protection des mineurs : l'absence de régime permettant de contrôler les accueils qui n'entrent dans aucune catégorie spécifique

a) Les accueils de mineurs ne répondant à aucune catégorie juridique échappent au contrôle des pouvoirs de public, en dépit d'une compétence de principe conférée au président du conseil départemental

De l'état actuel du droit résulte un « vide juridique ». En dehors des réglementations spécifiques applicables à certaines catégories d'accueil, à l'instar des « ACM »¹ ou des établissements sociaux et médico-sociaux, aucune disposition à caractère général ne confère aux autorités publiques un pouvoir de contrôle sur les structures qui, alors qu'elles organisent des accueils de mineurs hors du domicile parental, n'entrent dans aucune de ces catégories.

L'article L. 227-1 du CASF pose un principe général selon lequel **le président du conseil départemental** est compétent pour assurer la **protection des mineurs accueillis hors du domicile de leurs parents**.

Cette compétence générale est immédiatement **tempérée par l'article L. 227-3** du même code qui dispose qu'elle **s'applique sous réserve de réglementations spécifiques** prévues par :

- « *le code de la santé publique* », ce qui renvoie aux structures d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi qu'aux pouponnières à caractère sanitaire ;

- « *d'autres dispositions visant les établissements soumis à une réglementation particulière* », ce qui renvoie aux régimes d'autorisation et de déclaration prévus par le CASF, à l'instar des établissements sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil² ;

- « *par les dispositions des articles L. 227-1, L. 227-2 et L. 227-4 à L. 227-12 [du CASF]* », ce qui renvoie notamment aux enfants placés auprès

¹ Voir commentaire de l'article 11.

² Voir notamment l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

de particuliers ou d'établissements par le juge des enfants¹ ainsi qu'au régime spécifique des ACM.

Pour l'ensemble de ces catégories spécifiquement visées, divers régimes de protection existent et exigent soit une déclaration, soit une autorisation. De même, pour la plupart de ces accueils, des dispositions définissent explicitement et précisément les pouvoirs dont disposent les autorités publiques pour s'assurer du respect de la santé et de la sécurité physique et morale des mineurs².

Si l'article L. 321 du CASF semble imposer une obligation de déclaration de portée générale pour toute personne physique ou morale hébergeant ou accueillant des mineurs de façon habituelle, seules, dans les faits, des structures faisant de l'accueil de mineurs dans le cadre de la protection de l'enfance sont soumises à une obligation de déclaration sur ce fondement.

Dès lors, un établissement qui n'entre dans aucune des catégories régies par une réglementation particulière échappe à tout contrôle. En effet, en pratique, la compétence générale du président du conseil départemental n'est pas exercée et **aucune disposition ne reconnaît aux autorités publiques des prérogatives pour contrôler ces accueils ni pour assujettir les personnes qui y interviennent au « contrôle d'honorabilité »** prévu à l'article L. 133-6 du CASF.

b) Une situation qui affaiblit la lutte contre les activités séparatistes et entristes qui ciblent les mineurs

En découle une situation particulièrement préoccupante : des structures recevant pourtant de façon régulière des mineurs opèrent à l'abri de toute intervention des pouvoirs publics, avec le risque d'exposer ces publics vulnérables à des pratiques ou des discours contraires aux principes et aux valeurs de la République.

En effet, d'après les informations transmises au rapporteur, les travaux conduits par le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) ont fait apparaître la nécessité *« de définir un cadre de contrôle des associations faisant de l'accueil multi-services proposant un accueil au jour le jour d'enfants sans inscription préalable (activité autour de l'enseignement religieux, de la langue arabe) et pouvant développer parallèlement une activité d'aide alimentaire et à l'insertion, et d'appui aux populations des quartiers ainsi que de structures faisant de l'hébergement le soir et le week-end sur toute l'année, les enfants étant scolarisés dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) de proximité parfois à plusieurs centaines de kilomètres de leur lieu de résidence. »*

¹ En application des articles 375-3 et 375-5 du code civil.

² Voir par exemple le régime de contrôle prévu pour les établissements accueillant de jeunes enfants (articles L. 2324-2 à L. 2324-4 du code de la santé publique).

Comme l'a indiqué au rapporteur la DJEPVA¹, **certaines structures accueillent des mineurs et ne proposent comme activité que l'apprentissage d'un culte et le cas échéant d'une langue associée. Or ces accueils n'entrent pas dans la catégorie juridique des « ACM »** (faute de remplir le critère de pluriactivité) **et échappent donc au régime protecteur pour les mineurs et aux pouvoirs reconnus à l'autorité administrative pour contrôler les ACM.** Presque systématiquement associés aux travaux des cellules de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (Clir), les SDJES indiquent être régulièrement confrontés à ce type de situations.

Pourtant, toujours d'après la DJEPVA, des associations accueillant de nombreux enfants *« œuvrent en réalité, sous couvert de soutien scolaire, d'aide aux devoirs et de cours de langues, dans le sens du repli communautaire. Pour ces structures qui ne sont pas des ACM, aucun contrôle d'honorabilité n'est opéré, alors qu'ils couvrent une part non négligeable de la population (activités culturelles, aides aux devoirs, garderies collectives d'enfants, activités d'enseignements culturels...) »*

De ce fait, **les services déconcentrés de l'État ne peuvent pas non plus intervenir dans les structures suivies par les services du renseignement territorial** et soupçonnées de véhiculer auprès d'un jeune public des pratiques et des prescriptions relevant du séparatisme ou procédant d'une stratégie d'entrisme.

2. La création d'un cadre juridique général de contrôle, par le préfet, des structures accueillant des mineurs

L'article 12 comporte une disposition non codifiée visant à **introduire un régime de protection « socle » ayant vocation à s'appliquer aux structures et organismes qui accueillent des mineurs sans relever d'une catégorie spécifique d'établissement** auquel s'appliqueraient des dispositions particulières. Ce dispositif présente donc un caractère supplétif : il jouerait en l'absence d'autres dispositifs de contrôle.

Il entend, à cet effet, placer sous la « surveillance » du préfet de département toutes les « structures qui accueillent des mineurs ». Ce dernier serait chargé de s'assurer « que les conditions d'accueil des mineurs ne présentent pas de risques pour leur santé ou pour leur sécurité physique ou morale » (I de l'article 12).

Les pouvoirs de contrôle et de police administrative qui lui seraient reconnus s'inspirent largement du cadre juridique applicable aux « ACM ». En effet, les contrôles seraient diligentés par des fonctionnaires du ministère de la jeunesse et des sports, spécialement habilités pour « accéder aux locaux, lieux ou installations où se déroule cet accueil, à l'exclusion des domiciles et de la partie des locaux servant de domicile, et recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications ».

¹ Ces éléments ressortent également du [Bulletin officiel n° 29](#) du ministère de l'éducation nationale du 17 juillet 2025.

Le II confère au préfet de département le pouvoir d'interdire, à titre temporaire ou permanent, à toute personne dont la participation à un accueil de mineurs présenterait des risques pour leur santé et leur sécurité physique ou morale, d'exercer une quelconque fonction auprès de mineurs.

Le III confère au préfet un pouvoir d'injonction aux fins de faire cesser toute situation qui présenterait un risque pour la santé ou la sécurité physique et morale des mineurs. À l'issue d'une mise en demeure restée infructueuse, **le préfet pourrait interdire ou interrompre l'accueil de mineurs et prononcer la fermeture temporaire ou définitive des locaux** dans lesquels il se déroule, avec des prérogatives renforcées en cas d'urgence.

Enfin, **le IV introduit, sur le modèle du droit applicable aux ACM, un délit** punissant de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait de ne pas exécuter les décisions préfectorales mentionnées aux II et III de l'article.

3. La commission a salué une mesure utile pour améliorer la protection des mineurs, en particulier lorsqu'ils sont exposés à des activités à visée séparatiste ou relevant de l'entrisme

La commission a salué l'introduction de ce dispositif, qui permettra de **combler une lacune juridique d'autant plus préjudiciable que les pratiques relevant de l'entrisme ciblent prioritairement les structures agissant dans le champ de la jeunesse et de l'éducation.**

Le dispositif proposé semble, pour l'essentiel adapté aux besoins exprimés par les services : il introduit un régime « subsidiaire », plus souple que les réglementations particulières existantes, sur lequel pourra s'appuyer le préfet de département pour **diligenter des contrôles**. Il lui permettra de faire cesser les situations constitutives d'une atteinte à la santé ou à la sécurité des mineurs et, dans les cas les plus graves, de prononcer la fermeture de l'établissement.

Ce nouveau régime, qui n'inclut pas d'obligation déclarative, a ainsi vocation à **permettre aux services de conduire des contrôles ciblés, qui seront déclenchés sur détection ou signalement.**

En adoptant, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement (COM-32)** de réécriture de l'article, la commission a apporté au dispositif plusieurs modifications destinées à en préciser le champ d'application et à le rendre plus opérationnel.

En premier lieu, la commission a ajusté le champ d'application du dispositif afin qu'il fasse bien office de « régime socle » ou « supplétif » et ne crée pas d'insécurité juridique vis-à-vis de réglementations particulières préexistantes. À cette fin, plutôt qu'une énumération, dont la prétention à l'exhaustivité est toujours délicate, des régimes spécifiques à exclure, le rapporteur a jugé préférable d'affirmer que ce dispositif s'appliquera **à tout**

accueil de mineurs en dehors du domicile parental qui n'est pas régi par des règles spécifiques permettant de veiller à la santé et la sécurité physique et mentale des mineurs accueillis.

En deuxième lieu, afin de rendre le dispositif plus souple et opérationnel, le rapporteur a souhaité **permettre au préfet de mobiliser, pour diligenter les contrôles, tout agent placé sous son autorité ou mis à sa disposition, et non pas seulement des agents des SDJES.** D'autres services de l'État ou, le cas échéant, les agences régionales de santé (ARS) pourront ainsi être associés aux contrôles si la situation le justifie.

Dans la même perspective, **l'amendement adopté par la commission assouplit les pouvoirs de suspension et d'interdiction dont le préfet disposerait à l'égard des personnes dont la participation à un accueil de mineurs présenterait des risques pour la santé ou la sécurité physique ou morale de ces derniers.** Cette modification, qui se contente de permettre au préfet, en cas d'urgence, de suspendre ces personnes, est justifiée par le fait que le régime initialement prévu par l'article 12, alors qu'il a une vocation supplétive et doit demeurer souple, aurait été plus rigoureux que certaines réglementations particulières, à l'instar de celle applicable aux ACM, sans prévoir un niveau de garantie équivalent.

En troisième lieu, la commission a expressément **étendu l'obligation d'attester de son « honorabilité » aux structures et personnels qui organisent ou participent à ces accueils de mineurs,** en opérant un renvoi au régime de l'article L. 133-6 du CASF¹, notamment applicable aux ACM.

En dernier lieu, l'amendement adopté par la commission **a procédé à la codification du dispositif au sein du CASF et renvoyé à un décret en Conseil d'État** le soin de préciser les modalités de son application.

La commission a adopté l'article 12 ainsi rédigé.

¹ Voir commentaire de l'article 11.

Article 13 (nouveau)

Allongement du délai de prescription de certains délits de presse commis par un moyen principalement destiné à un public mineur et modification du point de départ du délai pour interdire des publications présentant un danger pour la jeunesse

Issu de l'adoption d'un **amendement (COM-33)** du rapporteur, cet article résulte du déplacement, assorti de quelques ajustements, des dispositions qui figuraient initialement à l'article 4 de la proposition de loi.

Il prévoit ainsi, d'une part, de fixer le point de départ du délai d'un an dont dispose le ministre de l'intérieur pour interdire les livres présentant un caractère dangereux pour la jeunesse non plus à la date de la parution de l'ouvrage mais à la date de son dépôt auprès de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence.

Il tend, d'autre part, à allonger d'un an à trois ans le délai de prescription des délits de presse mentionnés à l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881, lorsqu'ils ont été commis par un moyen qui apparaît comme principalement destiné ou adressé à un public mineur.

La commission a adopté cet article ainsi rédigé.

Il est renvoyé, pour le détail du contenu de ce nouvel article 13, aux développements figurant dans le commentaire de l'article 4 de la proposition de loi qui en est à l'origine.

La commission a **adopté** l'article 13 **ainsi rédigé**.

EXAMEN EN COMMISSION

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous examinons à présent le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi visant à lutter contre l'entrisme islamiste en France, présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous commençons aujourd'hui notre copieux « printemps de la sécurité » avec l'examen de la proposition de loi de M. Bruno Retailleau et de ses collègues du groupe Les Républicains (LR).

Il est peu de dire que cette proposition de loi était nécessaire, tant au regard de l'intensité de la menace entriste que des mesures administratives que le texte contient et qui sont réclamées de longue date par les administrations, les services de renseignement et les élus locaux, largement démunis face à l'emprise islamiste sur certains territoires.

Cette menace islamiste est largement documentée ; nous avons tous en tête les conclusions du rapport intitulé *Frères musulmans et islamisme politique en France*, publié en mai 2025 par le ministère de l'intérieur. Celui-ci a fait date et a, je le crois, grandement sensibilisé l'opinion sur la réalité, l'intensité et la nature de la menace islamiste. Car il est vrai que les manifestations de cette menace ont significativement évolué dans le temps, contraignant le législateur à un travail permanent d'adaptation pour donner aux pouvoirs publics les moyens d'une action résolue.

Schématiquement, il est possible de distinguer trois étapes dans la lutte contre l'islamisme, correspondant à trois manifestations distinctes de cette menace.

Une première étape a commencé en 2015 à la suite des attentats à Paris, avec le renforcement des dispositifs de lutte contre le terrorisme. Elle s'est notamment matérialisée par l'adoption de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi Silt, dont l'efficacité n'est plus à prouver. Le sujet principal était alors celui de la radicalisation violente et du terrorisme.

Une deuxième étape a débuté en 2018-2019 avec un second volet de mesures centrées spécifiquement sur le séparatisme, à savoir une idéologie islamiste visant à fracturer la société par la construction de petites contre-sociétés séparées et organisées autour de préceptes religieux. L'acte majeur de cette étape a été l'adoption de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, dite loi Séparatisme.

Une évaluation de son application a été réalisée trois ans plus tard par nos collègues Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien, qui avaient alors tout résumé à travers cette formule « tout reste à faire ».

Tout reste à faire pour trois raisons.

Tout d'abord, certains dispositifs de la loi Séparatisme se sont révélés lacunaires au gré de leur application ; c'est par exemple le cas du contrat d'engagement républicain, qui relève plus d'une formalité administrative que d'un instrument réellement dissuasif.

Ensuite, la législation comprend « des trous dans la raquette » et les pouvoirs publics manquent cruellement de certains instruments pour agir. Je pense notamment à l'extension du dispositif de dissolution administrative, y compris aux fonds de dotation, ou au contrôle des constructions de lieux de culte ; j'y reviendrai.

Enfin, la menace a pour partie changé de nature ces dernières années. Comme l'a admirablement démontré le rapport relatif aux Frères musulmans, c'est désormais l'entrisme auquel il faut s'attaquer. Celui-ci se caractérise par une stratégie de subversion visant à noyauter insidieusement les corps constitués dans l'objectif de supplanter à terme les principes de la République par l'application de la loi religieuse.

Cette évolution de la menace a révélé les lacunes de notre droit. S'il permet désormais d'appréhender efficacement les comportements terroristes, de radicalisation violente ou relevant d'incitations à la haine, tel n'est pas le cas s'agissant de comportements d'entrisme reposant sur la dissimulation et un respect de façade des principes de la République.

C'est tout l'objet de la proposition de loi de M. Retailleau dont je crois que nous pouvons collectivement nous réjouir. Ses 12 articles viennent utilement compléter les lacunes du cadre juridique actuel, déjà pour partie identifiées par nos collègues Eustache-Brinio et Vérien dans leur rapport sur l'application de la loi Séparatisme.

Pour garantir la pleine effectivité de ces dispositifs, je vous proposerai ensuite une série d'amendements visant à les étendre lorsque cela est possible et à les sécuriser juridiquement lorsque cela est nécessaire.

Le titre I^{er} comprend plusieurs articles visant à durcir le cadre pénal et administratif de lutte contre les entités islamistes en France.

Par son article 1^{er}, il crée un nouveau délit « d'atteinte aux principes de la République » visant à réprimer les comportements d'entrisme qui nuisent gravement à la cohésion de notre société. C'est évidemment une nécessité, mais, disons-le, la rédaction n'est pas aisée et le risque d'un périmètre trop large est grand. Interprétée *a maxima*, la rédaction actuelle conduirait sans doute à pénaliser l'action de mouvances contestataires, mais respectueuses des principes de la République, par exemple des entités régionalistes.

Je vous proposerai donc une rédaction plus circonscrite qui, d'une part, couvre exclusivement les démarches opérées de manière concertée visant à faire adopter des pratiques contraires aux principes de la République, et,

d'autre part, modifie la référence à la notion juridiquement floue de « cohésion nationale » par une référence aux principes de la République fixés par l'article 1^{er} de la Constitution. Y figurent notamment le caractère laïc de la République ou l'égalité entre les femmes et les hommes.

J'en viens aux articles 2 et 3. Tous les services de renseignement que j'ai auditionnés m'ont confirmé la nécessité d'étendre les motifs de dissolution administrative d'association ou d'interdire les actions en France de celles qui se sont volontairement établies à l'étranger pour se mettre hors de portée de la législation française. Je vous invite donc à approuver ces dispositions, sous réserve des quelques ajustements techniques que je vous proposerai.

Je vous suggérerai en revanche de ne pas retenir à ce stade la création d'un nouveau cas d'usage de techniques de renseignement en cas de menace pour la cohésion nationale, qui est, encore une fois, une notion aussi novatrice qu'ambiguë. Le besoin opérationnel est certain, mais nous n'avons pas modifié ce régime depuis la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, et le risque constitutionnel est grand.

Or, ne nous y trompons pas, toute censure du Conseil constitutionnel sur ce point nourrirait immanquablement la propagande des islamistes. Je vous propose donc de prendre le temps d'une réflexion sereine sur le sujet. La délégation parlementaire au renseignement s'y penche dans le cadre de son programme annuel de travail et il me semble sage de lui donner le temps nécessaire.

Un autre point épineux était celui de l'article 5, qui modifie le régime d'autorisation de construction de lieux de culte en prévoyant un avis conforme du préfet. Il répond à une inquiétude grandissante et légitime des élus locaux, qui ne peuvent aujourd'hui légalement refuser la délivrance d'un permis pour des raisons qui ne soient pas strictement liées à l'urbanisme. Je vous proposerai un amendement précisant les modalités concrètes de ce dispositif, qui s'apparente de fait à un droit d'opposition du préfet à la construction de lieux de culte. Le principe est simple : les mêmes critères que ceux que le Conseil constitutionnel a validés pour fermer un lieu de culte seront utilisés pour empêcher sa construction.

Le titre II, relatif à l'assèchement du financement des groupes séparatistes, comporte des dispositifs qui me semblent tous particulièrement bienvenus. Afin de garantir leur solidité juridique, je vous proposerai plusieurs amendements techniques.

À l'article 6, il s'agira de limiter ce nouveau motif de gel des avoirs aux seuls agissements d'une particulière gravité. De fait, les personnes potentiellement concernées sont bien plus nombreuses que pour les autres motifs de gel, ce qui induit un risque d'inconstitutionnalité ou de saturation des services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et du Trésor.

À l'article 7, la procédure applicable à la suspension de tous les avantages fiscaux des associations violant le contrat d'engagement républicain (CER) - et pas uniquement le régime du mécénat - sera précisée.

À l'article 8, relatif à la dévolution des biens des associations dissoutes, je vous proposerai une rédaction plus solide, votée par le Sénat en 2024 lors de l'examen de la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, présentée par M. François-Noël Buffet et dont M. Marc-Philippe Daubresse était rapporteur.

À l'article 9, qui ouvre un accès à certaines bases de données fiscales au bénéfice des agents du ministère de l'intérieur chargés du contrôle des organismes à but non lucratif, je vous inviterai à reprendre une rédaction adoptée sur l'initiative de notre assemblée lors de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales en novembre dernier ; celui-ci est en cours de navette parlementaire.

Enfin, je vous proposerai d'amender l'article 10 pour sécuriser et compléter la nouvelle procédure de dissolution administrative des fonds de dotation, en prévoyant notamment, comme pour les associations, un régime *ad hoc* de liquidation des actifs des fonds dissous.

Enfin, le titre III du texte est consacré à la protection des mineurs. Il s'agit là d'un enjeu capital : comme vous le savez, les islamistes ont tendance à cibler prioritairement les structures agissant dans le champ de la jeunesse et de l'éducation.

Afin de renforcer le contrôle des autorités sur certains établissements, l'article 11 prévoyait de soumettre, à la place du régime déclaratif en vigueur, les « accueils collectifs de mineurs » (ACM) à une autorisation préalable du préfet. Cette catégorie juridique englobe une grande variété d'accueils - centres de loisirs, périscolaire, colonies de vacances, scoutisme, etc. -, qui donnent lieu en moyenne à plus de 300 déclarations par jour auprès des préfectures.

Si je partage l'objectif de renforcer les moyens de contrôle de l'État, je constate que la mise en place d'un tel régime d'autorisation représenterait un surcroît d'activité très important pour les services, sans pour autant améliorer la qualité du contrôle exercé. En effet, les établissements qui contournent aujourd'hui l'obligation de déclaration respecteront-ils davantage l'obligation d'obtenir une autorisation ? Je vous proposerai donc de supprimer l'article 11, dont les effets risqueraient d'être contreproductifs.

C'est à l'article 12 que figure la mesure la plus importante pour la protection des mineurs : cet article met en place un régime de contrôle de tout accueil de mineurs qui n'est pas soumis à une réglementation particulière. En effet, il existe aujourd'hui un « vide juridique » à cause duquel de nombreux établissements, qui accueillent parfois des enfants

de façon quotidienne, sont « en dehors des radars » et échappent à tout contrôle réel des autorités.

Avec ce dispositif, nous donnerons aux services de l'État la possibilité de mener des contrôles, par exemple, dans des garderies non soumises au régime des ACM, ou encore dans des structures qui dispensent, après l'école, un culte ou enseignent une langue. Je vous proposerai un amendement pour préciser son champ d'application, assouplir sa rédaction et étendre à toute personne qui participe à ce type d'accueils de mineurs le « contrôle d'honorabilité » avec vérification de ses antécédents judiciaires.

Pour finir, je vous propose de déplacer le contenu de l'article 4 au sein d'un nouvel article 13, car il comporte des dispositions qui visent à mieux protéger les mineurs contre les contenus dangereux auxquels ils peuvent être exposés. L'article comportera deux mesures en ce sens : d'une part, un allongement à trois ans - contre un an aujourd'hui - du délai de prescription applicable aux délits de presse aggravés lorsque les publications ou propos litigieux étaient principalement destinés ou adressés à un public mineur ; d'autre part, une modification du point de départ du délai dont dispose le ministre de l'intérieur pour interdire administrativement les publications présentant un danger pour la jeunesse, afin de contrer les stratégies de contournement déployées par certains éditeurs pour échapper à ces interdictions.

Ce texte apportera, j'en suis convaincue, une réponse à l'évolution documentée de la menace islamiste, en dotant nos autorités d'instruments adaptés aux besoins opérationnels exprimés par les services. Sur les bases des amendements que je vous proposerai, il nous appartiendra donc d'adopter un texte à la fois ambitieux et robuste sur le plan juridique.

Mme Corinne Narassiguin. – Merci, madame le rapporteur, pour vos travaux et pour les nombreuses auditions menées sur ce texte, dont la finalité politique apparaît clairement en ces temps de précampagne présidentielle. Je m'interroge toutefois sur ses conditions d'élaboration : il comporte, à mes yeux, des mesures non constitutionnelles, parfois en raison d'une rédaction très insatisfaisante. Je salue vos efforts de réécriture, sans être certaine qu'ils suffisent à résoudre les difficultés juridiques de fond.

Je voudrais revenir sur le rapport de mai 2025 relatif aux Frères musulmans, très contesté et trop centré sur cette seule organisation, alors que les menaces sont plus étendues. Le débat public se heurte à deux écueils : d'un côté, ceux qui soupçonnent d'entrisme toute organisation qui entretient des liens, même confessionnels, avec l'islam ; de l'autre, ceux qui se montrent trop naïfs ou complaisants.

Se fonder largement sur ce rapport pose donc problème, d'autant que cette proposition de loi prolonge une législation qui avait déjà soulevé des interrogations constitutionnelles. Les difficultés identifiées à l'époque se

retrouvent ici. La création de la nouvelle infraction me paraît préoccupante, car elle repose sur des éléments matériels nébuleux, laissant potentiellement une grande place à l'arbitraire.

Certes, l'article 1^{er} est aujourd'hui inapplicable, mais il n'est pas certain que la rédaction proposée le rende plus conforme à la Constitution.

Je note également plusieurs atteintes à la liberté de la presse. L'allongement à trois ans du délai de prescription applicable à certains délits de presse, prévu à l'article 13, constitue une dérogation importante au droit commun. Avec votre amendement, ce délai serait déterminé en fonction du public auquel le message s'adresse : un tel critère est-il juridiquement suffisamment solide ?

Autre point : l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, avec l'avis conforme du préfet pour les permis de construire concernant des lieux de culte. Ces dispositions sont très contestables, sur le fond comme sur la forme.

Je reconnais néanmoins quelques avancées, notamment en matière de gel des avoirs. Mais ces mesures ont-elles vraiment leur place dans ce texte, alors même qu'elles pourraient être adoptées prochainement dans un autre cadre ? Les dispositions relatives à la protection des mineurs et au renforcement du contrôle des publications qui leur sont destinées sont également positives.

Enfin, nous sommes face à de nouvelles mesures législatives, souvent à visée de communication politique, portant sur des faits par nature dissimulés et donc difficiles à prouver matériellement. La vraie question reste celle des moyens donnés aux pouvoirs publics pour mieux appliquer les lois existantes, plutôt que d'en élaborer de nouvelles.

Mme Isabelle Florennes. – Je veux à mon tour remercier le rapporteur pour son important travail de réécriture. La loi de 2021 a constitué une belle avancée, mais des écueils subsistaient. Ce texte tend à les combler, mais il entre en concurrence avec un projet du ministre de l'intérieur, actuellement examiné par le Conseil d'État, dont nous ignorons le contenu.

Mme Goulet a formulé de nombreuses observations sur le présent texte et déposé neuf amendements, que nous aurons l'occasion d'examiner. Mais une difficulté persiste : la faiblesse des dispositifs de lutte contre le financement des associations cultuelles, dont le statut souffre toujours d'une dualité entre les régimes issus de la loi 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes. Ce sujet n'est malheureusement toujours pas réglé.

Plusieurs dispositions me paraissent aller dans le bon sens. Je suis favorable à l'article 5, qui prévoit un avis conforme du préfet pour certaines autorisations et lui confère un véritable pouvoir de blocage. Je soutiens

également l'article 2, qui instaure de nouveaux motifs de dissolution administrative des associations et groupements culturels.

Les articles 8 et 9 constituent une réelle avancée, avec la désignation d'un curateur en cas de dissolution d'association et un droit d'accès, pour les agents des services préfectoraux, à une « base nationale des données patrimoniales ». L'article 10, quant à lui, crée un pouvoir de dissolution des fonds de dotation.

Enfin, la question de l'inscription des Frères musulmans sur la liste des organisations terroristes reste en suspens dans le présent texte, alors qu'elle demeure importante pour nombre d'entre nous. Au demeurant, les évolutions prévues par les amendements du rapporteur contribuent à améliorer la proposition initiale.

M. Olivier Bitz. – Je souscris entièrement aux objectifs des auteurs du texte, même si je m'étonne, car le ministre de l'intérieur prépare également un projet de loi sur ce sujet, texte qui, faisant l'objet d'un avis du Conseil d'État et étant préparé par les services du ministère, sera un peu plus solide juridiquement. Pourquoi examiner deux textes qui se font concurrence ?

Je félicite néanmoins le rapporteur, qui a considérablement amélioré le texte.

L'avis du Conseil d'État aurait permis d'évaluer les conséquences sur le droit local alsacien mosellan. Nous parlons de droit d'association et de droit des cultes ; j'aimerais connaître les conséquences de ces dispositions sur le droit local. La question a-t-elle été expertisée ?

M. Patrick Kanner. – Présenté par le sénateur candidat Bruno Retailleau, voici un texte qui est plus opportuniste qu'opportun...

Parlons de la solidité juridique du texte. Cette démarche interroge notre capacité à défendre des propositions de loi qui ne seront pas censurées par le Conseil constitutionnel.

Je précise que, le 27 mars 2026, j'ai écrit au président Larcher pour qu'il saisisse le Conseil d'État de ce texte, en application de l'article 39, alinéa 5, de la Constitution. Toutefois, l'auteur du texte doit accepter cette saisine. Le 2 avril 2026, M. Larcher m'a répondu que, malheureusement, M. Bruno Retailleau, auteur de la proposition de loi, n'avait pas donné son autorisation. Il ne faut pas avoir peur des avis du Conseil d'État ! Un tel avis aurait éclairé nos travaux sur un texte si sensible et aux conséquences politiques très importantes.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Il est toujours délicat d'intervenir pour commenter de telles propositions de loi. L'objectif est louable, mais nos compatriotes musulmans pourraient se sentir stigmatisés, d'autant plus que les dispositions proposées laissent place à une certaine confusion et à l'arbitraire.

Je pense à nos compatriotes de La Réunion et de Mayotte, qui ne demandent qu'à exercer leur foi, en conformité avec les règles de la République. À Mayotte, la population compte entre 85 % et 90 % de musulmans, et il n'y a jamais eu de problème de coexistence entre la pratique de cette religion et les lois de la République. Quel message voulons-nous envoyer à la Nation – il s'agit d'une question de cohésion nationale – et à nos compatriotes musulmans en particulier, qui pourraient légitimement se sentir stigmatisés ?

Il faudrait plutôt accompagner davantage les associations. L'entrisme est toujours une démarche dissimulée. Faisons appliquer les règles existantes et accompagnons les associations, plutôt que d'instaurer de nouvelles règles.

Notre groupe s'abstiendra, et, à titre personnel, je voterai contre.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – En effet, deux textes sont concomitants.

Pour l'heure, nous ne connaissons pas le contenu du projet de loi du Gouvernement, aujourd'hui devant le Conseil d'État. Les services du ministère sont très intéressés par nos propres rédactions, qui contribuent au débat. M. Retailleau a déposé son texte en premier. Les deux approches ont les mêmes objectifs et pourront se nourrir l'une l'autre.

Le texte de M. Retailleau répond à des attentes concrètes des services de l'État – Renseignement, Intérieur, Trésor –, car, face à la menace de l'entrisme, ils sont dépourvus et manquent d'outils.

Certes, des difficultés de rédaction existent. Les questions sont extrêmement complexes. Nous avons bien conscience que nous sommes sur le fil du rasoir en matière d'équilibre entre la réponse à la menace réelle et les atteintes aux droits et aux libertés. Nous évoluons sur cette ligne de crête tout en faisant des propositions concrètes pour répondre effectivement aux attentes des services concernés. C'est pourquoi je vous proposerai la suppression de dispositions de l'article 2 sur la finalité du renseignement, car nous n'avons pas trouvé la voie de passage juridique adéquate. Il vaut donc mieux ne rien inscrire dans la loi à ce stade.

Je vous proposerai aussi des améliorations sur d'autres dispositifs.

Sur l'incrimination, la rédaction pourra être améliorée, mais elle reste bien circonscrite à la menace de l'entrisme islamiste.

Nous avons voulu rendre ce texte le plus solide possible.

Madame Narassiguin, l'entrisme est une menace. Il y a un très grand nombre de musulmans qui vivent très bien leur foi, en la conciliant parfaitement avec nos valeurs républicaines. Ce n'est pas parce qu'il y a un lien avec l'islam qu'il y a entrisme. L'entrisme consiste à infiltrer, de manière concertée et insidieuse, les corps constitués de l'État, pour faire prospérer un projet politique qui vise à ce que les lois et les valeurs religieuses

supplacent celles de l'État. Cette définition reste très circonscrite. Nous ne visons en rien la foi ni la liberté de culte des musulmans de France.

Monsieur Bitz, l'impact sur le droit local sera nécessairement minime car le texte se limite pour l'essentiel à des mesures de droit administratif général plutôt qu'à des modifications du régime des cultes.

Mme Muriel Jourda, présidente. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Nous proposons de considérer que le périmètre de la proposition de loi comprend les dispositions relatives à la répression pénale des agissements relevant de l'entrisme ou du séparatisme ; aux mesures de police administrative visant à lutter contre les agissements relevant de l'entrisme, du séparatisme ou de l'ingérence étrangère ; au régime des techniques de renseignement en lien avec ces agissements ; au gel administratif des avoirs ; à la dissolution administrative d'associations ou de groupements de fait ; à la prescription des délits de presse ; à la police du contrôle des publications destinées à la jeunesse ; à la consultation préalable du préfet sur les demandes d'autorisation d'urbanisme portant sur des édifices culturels ; au contrat d'engagement républicain ; à l'extension de l'accès à certaines bases de données de l'administration fiscale ; au régime de déclaration et de contrôle des accueils de mineurs en-dehors du domicile parental.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Les amendements identiques de suppression COM-4 et COM-12 ne sont pas adoptés.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-21 vise à réécrire l'incrimination prévue à l'article 1^{er}.

L'amendement COM-21 est adopté.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Après l'article 1^{er}

L'amendement COM-2 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 2

L'amendement de suppression COM-13 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements COM-22 et COM-6 concernent les dissolutions d'associations. Nous clarifions l'objet et nous supprimons le nouveau cas d'usage des techniques de renseignement. L'adoption de l'amendement COM-22 de la commission ferait tomber l'amendement COM-6 de Mme Goulet.

L'amendement COM-22 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-6 devient sans objet.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

L'amendement de suppression COM-14 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-23 vise un triple objectif : il ajuste la liste des actions d'associations établies à l'étranger pouvant être interdites pour l'harmoniser avec celle qui indique les motifs de dissolution ; il permet l'imputation du comportement d'un de ses membres à l'entièreté de l'association ; il remplace la sanction pénale prévue, qui fait doublon, par une sanction de la participation à la reconstitution à l'étranger d'une association dissoute.

L'amendement COM-23 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

Les amendements identiques de suppression COM-15 et COM-24 sont adoptés.

L'article 4 est supprimé.

Article 5

Les amendements identiques de suppression COM-5 et COM-16 ne sont pas adoptés.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-25 concerne l'avis conforme du préfet pour la construction d'édifices culturels.

L'amendement COM-25 est adopté.

L'article 5 est ainsi rédigé.

Après l'article 5

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Article 6

L'amendement COM-26 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 6

Les amendements COM-7, COM-8, COM-9, COM-11 et COM-10 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7

L'amendement de suppression COM-17 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avec l'amendement COM-27, je précise la procédure applicable pour la suspension des avantages fiscaux en cas de violation du contrat d'engagement républicain.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

L'amendement de suppression COM-18 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-28 vise à transposer le régime de dévolution des biens des associations dissoutes voté par le Sénat dans la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste de François-Noël Buffet.

L'amendement COM-28 est adopté.

L'article 8 est ainsi rédigé.

Article 9

L'amendement de suppression COM-19 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-29 vise à reprendre la rédaction du dispositif adopté lors de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

L'amendement COM-29 est adopté.

L'article 9 est ainsi rédigé.

Article 10

L'amendement COM-30 est adopté.

L'article 10 est ainsi rédigé.

Article 11

L'amendement de suppression COM-31 est adopté.

L'article 11 est supprimé.

Article 12

L'amendement de suppression COM-20 n'est pas adopté.

L'amendement COM-32 est adopté.

L'article 12 est ainsi rédigé.

Après l'article 12

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-33 vise à déplacer, en les adaptant, les dispositions de l'article 4, que nous avons supprimé, en matière de publications relatives aux mineurs.

L'amendement COM-33 est adopté et devient un article additionnel.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
TITRE I^{er} : Garantir le respect des principes républicains garants de la cohésion nationale			
Article 1^{er}			
Mme Mélanie VOGEL	4	Amendement de suppression	Rejeté
Mme NARASSIGUIN	12	Amendement de suppression	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	21	Réécriture du délit d'atteinte aux principes de la République	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Mme Valérie BOYER	2 rect. <i>bis</i>	Interdiction du port de signes religieux pour les mineurs	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 2			
Mme NARASSIGUIN	13	Amendement de suppression	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	22	Périmètre des nouveaux motifs de dissolution et suppression du nouveau cas d'usage de techniques de renseignement	Adopté
Mme GOULET	6	Périmètre des nouveaux motifs de dissolution et suppression du nouveau cas d'usage de techniques de renseignement	Rejeté
Mme GOULET	3	Périmètre du motif de dissolution administrative en cas d'ingérence étrangère	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3			
Mme NARASSIGUIN	14	Amendement de suppression	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	23	Périmètre des actions pouvant faire l'objet d'une interdiction et sanction de la participation à la reconstitution à l'étranger d'une association dissoute	Adopté
Article 4			
Mme NARASSIGUIN	15	Amendement de suppression	Adopté
Mme CANAYER, rapporteur	24	Amendement de suppression	Adopté
Article 5			
Mme Mélanie VOGEL	5	Amendement de suppression	Rejeté
Mme NARASSIGUIN	16	Amendement de suppression	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	25	Opposition à la construction ou l'extension d'un lieu de culte	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 5			
Mme GOULET	1	Obligation de transmettre un plan de financement dans les dossiers de demande d'autorisation d'urbanisme d'édifice liés au culte	Rejeté
TITRE II : Assécher le financement des groupes séparatistes			
Article 6			
Mme CANAYER, rapporteur	26	Limitation du périmètre de la nouvelle mesure de gel des avoirs	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 6			
Mme GOULET	7	Assujettissement des cagnottes en lignes aux règles de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme GOULET	8	Ajout des parts de SCI et des cryptoactifs à la liste des financements étrangers devant être déclarés par les associations	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme GOULET	9	Création d'un nouveau document budgétaire annexé au PLF consacré au financement des associations culturelles	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GOULET	11	Extension aux associations loi de 1901 liées au culte des obligations relatives au contrôle des financements applicable aux associations loi de 1905	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme GOULET	10	Suppression de la possibilité d'assurer l'exercice public d'un culte via une association relevant de la loi de 1901	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 7			
Mme NARASSIGUIN	17	Amendement de suppression	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	27	Précisions sur les modalités de suspension des avantages fiscaux	Adopté
Article 8			
Mme NARASSIGUIN	18	Amendement de suppression	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	28	Réécriture de la procédure de dévolution des biens des associations dissoutes	Adopté
Article 9			
Mme NARASSIGUIN	19	Amendement de suppression	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	29	Réécriture du dispositif ouvrant l'accès à certaines bases de données fiscales à des agents du ministère de l'intérieur dans le cadre de leur mission de contrôle des organismes sans but lucratif	Adopté
Article 10			
Mme CANAYER, rapporteur	30	Procédure de dissolution administrative des fonds de dotation et de liquidation de leurs actifs	Adopté
TITRE III : Protéger les mineurs			
Article 11			
Mme CANAYER, rapporteur	31	Amendement de suppression	Adopté
Article 12			
Mme NARASSIGUIN	20	Amendement de suppression	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	32	Réécriture du dispositif de contrôle préfectoral des accueils de mineurs non soumis à une réglementation particulière	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après Article 12			
Mme CANAYER, rapporteur	33	Déplacement, avec adaptations, des dispositions de l'article 4 au sein du titre III de la proposition de loi	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 29 avril 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 455 (2025-2026) visant à lutter contre l'entrisme islamiste en France.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives :

- à la répression pénale des agissements relevant de l'entrisme ou du séparatisme ;

- aux mesures de police administrative visant à lutter contre les agissements relevant de l'entrisme, du séparatisme ou de l'ingérence étrangère ;

- au régime des techniques de renseignement en lien avec ces agissements ;

- au gel administratif des avoirs ;

- à la dissolution administrative d'associations ou de groupements de fait ;

- à la prescription des délits de presse ;

- à la police du contrôle des publications destinées à la jeunesse ;

- à la consultation préalable du préfet sur les demandes d'autorisation d'urbanisme portant sur des édifices culturels ;

- au contrat d'engagement républicain ;

- à l'extension de l'accès à certaines bases de données de l'administration fiscale ;

- au régime de déclaration et de contrôle des accueils de mineurs en dehors du domicile parental.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M Bruno Retailleau, sénateur de la Vendée, auteur de la proposition de loi

Ministère de l'intérieur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

Mme Pascale Léglise, directrice

Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

Mme Céline Berthon, directrice générale

Direction nationale du renseignement territorial (DNRT)

M. Bertrand Chamoulaud, directeur national

Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP)

M. Hugues Bricq, directeur

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique de France

Direction générale du Trésor

M. Pierre Allegret, sous-directeur « Sanctions et lutte contre la criminalité financière » (SECFIN) au Service des affaires multilatérales et du développement (SAMD)

Mme Bénédicte Habonneau, conseillère juridique

M. Sofien Abdallah, conseiller parlementaire et relations institutionnelles

Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin)

M. Antoine Magnant, directeur général

Mme Sarah Olivier, conseillère juridique

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Mme Florence Lerat, sous-directrice de la sécurité juridique des professionnels

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

M. Julien Morino-Ros, sous-directeur à la négociation et de la législation pénale

Commission de surveillance et de contrôle des publications pour la jeunesse (CSCPJ)

Mme Odile Pierart, présidente

M. David Seiler, secrétaire général

M. Sylvain Blanchard, secrétaire permanent

Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Mme Sabine Carré, adjointe à la sous-direction de l'enfance et de la famille

Mme Laure Néliaz, adjointe au chef du bureau de l'enfance et de l'adolescence

Ministère de l'éducation nationale

Direction des affaires juridiques (DAJ)

M. Fabrice Bretéché, chef de service, adjoint au directeur des affaires juridiques

Mme Marie-Noémie Privet, sous-directrice des affaires juridiques de l'enseignement scolaire, de la jeunesse et des sports

Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)

M. Thibaut de Saint Pol, directeur

Mme Mathilde Gouget, sous directrice de l'éducation populaire

M. Charles-Aymeric Caffin, chef du bureau du développement de la vie associative

Représentants des cultes

Conférence des évêques de France

M. Sylvain Guillebaud, secrétaire général adjoint des ressources et moyens

Mme Anne-Violaine Hardel, directrice des affaires juridiques

Conseil du consistoire central

M. Haïm Korsia, grand rabbin de France

Fédération protestante de France

M. le Pasteur Christian Krieger, président

Grande mosquée de Paris

M. Chems-Eddine Mohamed Hafiz, recteur de la Grande mosquée de Paris

Personnalités qualifiées

M. Bernard Rougier, politologue spécialiste des mouvements religieux

M. Evan Raschel, professeur de droit privé à l'École de droit de l'université Clermont Auvergne, vice-doyen et directeur du Centre de recherches Michel de l'Hospital

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Personnalité qualifiée

M. Olivier Roy, politologue spécialiste de l'islam et professeur à l'Institut universitaire européen de Florence

Associations

Centre français des fonds et fondations (CFF)

Le Mouvement associatif

France générosité

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-455.html>