

RAPPORT ANNUEL 2025

PROPOS INTRODUCTIFS.....	2
PARTIE 1 - AVANCEE DU PLAN D’ACTIONS POUR LA LIBERTE DE CREATION	5
1. STRUCTURER LA REMONTEE DES CAS D’ATTEINTE A LA LIBERTE DE CREATION.....	5
2. INFORMER ET ACCOMPAGNER LES ARTISTES ET LES PROFESSIONNELS DE LA CULTURE	7
3. IMPLIQUER L’ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES.....	9
PARTIE 2 - OBSERVATION DES ATTEINTES AUX LIBERTES DE CREATION	11
1. CONSTATS GENERAUX : UNE FRAGILISATION ACCELEREE, MULTIFORME ET STRUCTURELLE DES LIBERTES DE CREATION	11
2. TYPOLOGIE DES ATTEINTES ET PRINCIPALES VOIES DE RECOURS.....	19
3. SYNTHESE DES CAS D’ATTEINTES RELEVES (MARS 2025-MARS 2026).....	21
4. ENQUETE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA CREATION ARTISTIQUE AUPRES DES LABELS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX.....	25
PARTIE 3 - PRECONISATIONS.....	30
1. RENFORCEMENT DE LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE.....	30
2. RENFORCEMENT DU DIALOGUE AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	
3. RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE.....	
4. POURSUITE DES ACTIONS D’OBSERVATION ET DE SENSIBILISATION	
5. VALORISATION DU DIXIEME ANNIVERSAIRE DE LA LOI RELATIVE A LA LIBERTE DE CREATION	9
PRINCIPALES PRECONISATIONS.....	
ANNEXES.....	

PROPOS INTRODUCTIFS

La place de la création artistique dans une société démocratique ne se réduit ni à une fonction esthétique ni à une simple liberté d'expression parmi d'autres. Elle engage des questions fondamentales relatives à la représentation, à la conflictualité des idées, aux conditions du débat public et aux limites de ce qui peut être montré, dit et partagé dans l'espace commun.

Les œuvres d'art ne sont pas des objets comme les autres : elles donnent à voir, elles exposent, elles déplacent les représentations, sans se confondre pour autant avec ce qu'elles représentent. Elles peuvent susciter l'adhésion comme le rejet, produire du sens comme du trouble, ouvrir un débat autant qu'elles peuvent le rendre plus conflictuel.

Dès lors, plusieurs questions structurantes se posent. Une œuvre peut-elle être assimilée à une prise de position univoque ? Ce qui est montré doit-il être tenu pour ce qui est défendu ? Jusqu'où la liberté de création peut-elle s'exercer lorsque les œuvres interrogent les normes sociales, les institutions ou les mémoires collectives ?

Comment concilier cette liberté avec la prise en compte de sensibilités plurielles, parfois contradictoires ? Qui détermine le caractère « sensible » d'une œuvre : l'institution qui la présente, les publics qui la reçoivent, les groupes concernés, ou le contexte social et politique dans lequel elle s'inscrit ?

Enfin, la responsabilité des institutions culturelles consiste-t-elle à montrer, à contextualiser, à prévenir les réactions, ou à organiser les conditions d'un débat éclairé autour des œuvres, y compris lorsqu'elles dérangent ?

Ces interrogations, anciennes, prennent aujourd'hui une résonance particulière. Elles s'inscrivent dans un contexte marqué par une intensification des tensions sociales et politiques, mais aussi par une multiplication des situations dans lesquelles des œuvres, des artistes ou des programmations culturelles font l'objet de contestations, de pressions ou d'entraves.

Elles s'inscrivent également dans un moment où les attentes à l'égard des institutions culturelles évoluent : exigence accrue d'inclusion, de participation, de reconnaissance des mémoires, mais aussi interrogation sur leur rôle dans la régulation des controverses.

Elles invitent également à interroger la notion même de « sensibilité » appliquée aux œuvres : celle-ci ne réside pas toujours dans l'objet lui-même, mais dans le contexte de sa présentation, les mémoires qu'il mobilise, les représentations qu'il active et les conditions dans lesquelles les publics s'en saisissent. Une même œuvre peut ainsi être reçue de manière très différente selon les époques, les lieux et les contextes sociaux ou politiques.

La liberté de création constitue pourtant un principe fondamental des sociétés démocratiques. Elle garantit à chacun la possibilité d'imaginer, de concevoir et de diffuser une œuvre originale, et participe pleinement de la circulation des idées, de leur confrontation et de leur mise en débat. À ce titre, l'art ne se limite pas à refléter la société : il en révèle les lignes de tension, en explore les contradictions, et contribue à organiser un espace de discussion pluraliste.

Cette fonction est au cœur de la conflictualité démocratique. Loin d'être un facteur de désordre, la création artistique constitue un lieu de confrontation symbolique et civilisée des

points de vue. Elle permet d'exprimer des désaccords, de rendre visibles des sensibilités divergentes et d'ouvrir des espaces de dialogue. En ce sens, les controverses qu'elle peut susciter ne doivent pas être appréhendées comme des anomalies, mais comme des manifestations normales - et nécessaires - du pluralisme démocratique.

Une œuvre ne se réduit en effet ni à un message univoque ni à une simple prise de position : elle procède de formes de symbolisation, de mise à distance, d'ambivalence, parfois de provocation. Elle peut montrer sans adhérer, représenter sans légitimer, et ainsi appeler une appréciation spécifique.

Ce rôle spécifique justifie que la liberté de création bénéficie d'un cadre de protection renforcé. Celui-ci est aujourd'hui solidement établi, à la fois au niveau international, européen et national. En droit interne, il a été explicitement consacré par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

Cette loi affirme en ces trois premiers articles, trois principes essentiels :

- la liberté de la création artistique,
- la liberté de diffusion des œuvres, dans le respect du cadre légal de la liberté d'expression, assortie d'un délit spécifique d'entrave,
- la responsabilité de l'État et des collectivités publiques dans la mise en œuvre des politiques culturelles, dans le respect de la liberté de programmation artistique.

Elle marque également une étape importante dans la reconnaissance de la spécificité de la démarche artistique. Les travaux et débats parlementaires de 2016, l'exposé des motifs de la loi le soulignent : la création artistique ne peut être assimilée à une simple prise de position ou à un discours univoque, mais relève d'un processus d'expression plus large, incluant des formes de mise à distance, de symbolisation, mais parfois aussi de provocation. À ce titre, elle appelle une appréciation particulière, y compris dans le cadre juridique.

Au-delà de ces principes, la loi LCAP a contribué à faire de la liberté de création une liberté publique pleinement protégée, mobilisable devant le juge, et à ouvrir des voies de recours essentielles en cas d'atteinte. Elle a également entendu rappeler que les œuvres et les démarches artistiques ne peuvent être soumises à des appréciations de pure opportunité politique, et que leur éventuelle dimension critique ou dérangeante participe de leur légitimité.

Dans ce cadre, les institutions culturelles - lieux de diffusion, espaces artistiques - occupent une place centrale. Elles constituent des espaces d'exposition, d'expression et de médiation des œuvres, mais aussi des lieux où s'expriment les tensions qui traversent la société. À ce titre, les « sujets sensibles », qui traversent par essence les époques, ne doivent pas être évités : ils relèvent pleinement de la mission culturelle et appellent des réponses fondées sur la contextualisation, la médiation et le dialogue avec les publics.

Montrer n'est toutefois jamais un geste neutre : exposer une œuvre, c'est aussi construire un cadre de réception, proposer un récit et organiser des conditions de compréhension, qui influencent directement la manière dont elle est perçue.

Pourtant, malgré la solidité de ce cadre juridique et institutionnel, les conditions effectives d'exercice de la liberté de création apparaissent aujourd'hui en évolution et de plus en plus fragilisées.

À l'échelle européenne comme nationale, de nombreux travaux font état d'une progression des atteintes : pressions exercées par différents groupes sociétaux, contestations publiques sous une pluralité de formes, ingérences de plus en plus marquées d'acteurs institutionnels sur le contenu des œuvres, nouvelles formes d'entrave, parfois plus indirectes, à travers des leviers budgétaires, organisationnels ou sécuritaires, et développement progressif de formes plus diffuses de contraintes.

Les réseaux sociaux contribuent également à amplifier ces phénomènes, en accélérant leur diffusion et en renforçant leur visibilité, en l'absence de toute contextualisation.

Ces évolutions s'accompagnent d'un développement des phénomènes d'autocensure, dans un contexte où les acteurs culturels peuvent être conduits à anticiper les controverses ou à limiter la prise de risque.

Ces dynamiques s'inscrivent dans un cadre plus large de transformation du débat démocratique, marqué par une polarisation accrue et des difficultés croissantes à organiser un échange apaisé sur des sujets complexes. Les œuvres et les espaces culturels tendent ainsi à devenir des lieux de résonance symbolique, exposés à des formes d'interpellation de plus en plus fréquentes.

Dans ce contexte, les fondamentaux sur lesquels reposent les politiques culturelles peuvent apparaître fragilisés : diversité culturelle et des expressions artistiques, autonomie des artistes, acteurs culturels et programmeurs, égalité d'accès des publics aux œuvres quel que soit le territoire.

Face à ces évolutions, il apparaît nécessaire de réaffirmer un principe essentiel : une société démocratique n'est pas une société sans tensions culturelles. La liberté de création implique la possibilité de déranger, de questionner et de susciter le débat, dans le respect du cadre légal garanti par la loi. Elle constitue, à ce titre, un indicateur central de la vitalité démocratique.

Elle implique également d'admettre que les controverses suscitées par les œuvres ne relèvent pas nécessairement d'un dysfonctionnement, mais peuvent constituer l'expression d'un dissensus démocratique que les institutions ont vocation à rendre intelligible, à encadrer et à mettre en discussion.

Le présent rapport s'inscrit dans cette perspective et celui du plan d'actions pour la liberté de création mis en place par la ministre de la Culture en décembre 2024.

Il répond à la mission confiée à la haute fonctionnaire pour la liberté de création, nommée en mars 2025, de rendre un rapport annuel d'avancée dudit plan.

Il vise à établir un état des lieux de la liberté de création en France, à analyser les formes contemporaines d'atteintes et les dynamiques à l'œuvre, et à identifier les conditions nécessaires au maintien d'un espace de création libre, pluraliste et pleinement inscrit dans le fonctionnement démocratique.

PARTIE 1

AVANCEE DU PLAN D'ACTIONS POUR LA LIBERTE DE CREATION

En novembre 2024, le rapport de la mission sénatoriale d'évaluation de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine alertait sur la recrudescence des atteintes aux libertés de création. Dans ce contexte, marqué par une fragilisation croissante de l'écosystème artistique, **la ministre de la Culture annonçait, en décembre 2024, la mise en œuvre d'un plan d'actions pour la liberté de création**¹.

Ce plan s'inscrit dans les principes fondamentaux qui structurent l'action ministérielle : garantie des libertés de création artistique, reconnaissance de la spécificité de la création, protection de la diversité artistique, soutien aux artistes menacés et respect de l'État de droit.

Il s'articule autour de trois enjeux :

- Structurer la remontée des cas d'atteinte à la liberté de création
- Informer et accompagner les artistes et les professionnels de la culture
- Impliquer l'ensemble des parties prenantes

La première année de mise en œuvre a permis d'engager de manière concrète et significative ces trois axes, traduisant une montée en puissance rapide et structurée de l'action publique.

1. STRUCTURER LA REMONTEE DES CAS D'ATTEINTE A LA LIBERTE DE CREATION

1.1. Nommer un haut fonctionnaire pour la liberté de création

- **Mise en place d'un pilotage national dédié**

La nomination, le 27 mars 2025, d'une haute fonctionnaire pour la liberté de création a permis la mise en place d'un pilotage national du plan d'actions. Placée au cœur du dispositif, elle a été chargée d'assurer l'impulsion, la coordination et le déploiement opérationnel du plan, tout en garantissant un accompagnement direct des acteurs confrontés à des atteintes à leurs libertés, en lien avec les référents liberté de création au sein des Directions régionales des affaires culturelles.

Dès sa prise de fonctions, un travail approfondi de concertation a été engagé avec l'ensemble des parties prenantes. Celui-ci s'est traduit par un volume particulièrement important d'échanges à tous les niveaux - national, territorial et européen - associant organisations professionnelles, syndicats, opérateurs, artistes, réseaux, associations, élus et administrations :

- débats publics sur l'ensemble du territoire,
- rencontres professionnelles dans tous les champs de la création artistique (spectacle vivant, arts visuels, cinéma, livre et lecture publique),
- rencontres institutionnelles : avec des associations représentatives d'élus, des élus territoriaux, des services des collectivités territoriales, des administrations partenaires d'État, des autorités administratives indépendantes (Arcom, Défenseure des droits) ...

¹ <https://www.culture.gouv.fr/presse/dossiers-de-presse/plan-pour-la-liberte-de-creation>

- participation aux différentes instances régionales de dialogue politique et social : au sein des conseils locaux des territoires pour la culture (CLTC), des comités de l'administration régionale (CAR), des comités régionaux des professions du spectacle (COREPS),
- déplacements spécifiques organisés en territoires ...

Ces travaux ont permis :

- d'installer un dialogue structuré et continu avec les filières artistiques,
- de sensibiliser largement les acteurs institutionnels,
- d'identifier les problématiques émergentes et de définir des priorités d'action.

Parallèlement, une observation nationale et territoriale des atteintes a été mise en place, donnant lieu à de nombreuses mesures d'accompagnement.

- **Structuration d'une observation nationale et territoriale**

L'un des principaux enjeux a résidé dans la mise en place d'un dispositif d'observation nationale, reposant sur :

- la centralisation des saisines,
- les remontées territoriales via les référents en DRAC,
- une veille médiatique active.

A ce titre, entre mars 2025 et mars 2026, près de 76 situations impactant les libertés artistiques ont été recensées. Plus des deux tiers ont donné lieu à un accompagnement adapté, reposant sur des modalités plurielles : accompagnement individualisé des artistes ou acteurs culturels concernés associant appui juridique, soutien institutionnel, et, le cas échéant, mesures de sécurisation ; actions de médiation auprès des autorités publiques compétences, notamment les préfetures et les élus ; prises de position institutionnelles du ministère - communications publiques, signalements au titre de l'article 40, dépôts de plaintes. Ces actions d'accompagnement et ces courroies de dialogue nouvelles avec l'ensemble des parties prenantes ont constitué une part importante du travail engagé par le ministère de la culture.

Voir en ce sens Annexe 1 : Tableau de consignment des atteintes

Ce socle d'observation a enfin été complété par le lancement et l'accompagnement de plusieurs enquêtes sectorielles, notamment auprès des structures labellisées et établissements publics via la Direction générale de la création artistique, ainsi que par des initiatives portées en lien avec les organisations professionnelles.

Voir en ce sens Partie 2 : Observation des atteintes

Cette dynamique essentielle d'observation contribue à objectiver les phénomènes d'entrave et à mieux orienter l'action publique.

1.2. Instituer un référent « liberté de création » dans chacune des Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et Directions des affaires culturelles (DAC)

La désignation, en avril 2025, de référents « liberté de création » dans l'ensemble des DRAC et DAC a permis d'ancrer pleinement le plan dans les territoires.

Ce réseau assure :

- une veille territoriale active,

- une capacité de réaction rapide en cas d'atteinte,
- un accompagnement de proximité des acteurs culturels.

La mise en place d'outils dédiés, notamment d'adresses mails de saisine directes (indiquées dans le guide juridique du ministère), mais aussi d'une plateforme collaborative d'échange entre la haute fonctionnaire et les référents en Drac (réseau interne Resana), a renforcé la coordination nationale et la construction progressive d'une doctrine d'intervention partagée.

1.3. Créer un comité de coordination des structures françaises de soutien aux artistes en exil

En avril 2025, le comité de coordination des structures de soutien aux artistes en exil, présidé par le Secrétaire général du ministère de la culture et coordonné par la sous-direction des affaires européennes et internationales (SDAEI), a été installé. Il réunit des représentants de l'État et les différentes structures soutenues par le ministère intervenant pour l'accueil des artistes et journalistes en exil².

Les travaux engagés ont permis d'identifier des priorités claires :

- améliorer la coordination et la lisibilité des dispositifs,
- sécuriser les parcours et renforcer l'accompagnement des artistes,
- développer des financements pérennes et favoriser l'insertion professionnelle.

Suite à ces premiers échanges, deux groupes de travail opérationnels ont été mis en place en mai et juin 2025, notamment sur les financements européens et le mécénat. Des réflexions plus larges sont en cours, d'une part sur les enjeux de coordination intersectorielle d'accueil, d'autre part autour de la structuration d'un plaidoyer européen pour un meilleur accompagnement des artistes en exil.

2. INFORMER ET ACCOMPAGNER LES ARTISTES ET LES PROFESSIONNELS DE LA CULTURE

2.1. Soutenir l'Observatoire de la liberté de création

L'observatoire de la liberté de création (OLC), association loi de 1901, a pour objet la défense de la liberté de création. Ses adhérents regroupent un ensemble de syndicats et organisations professionnelles des secteurs du spectacle vivant, des arts visuels, de l'audiovisuel et du cinéma.

La conclusion d'une convention de soutien pluriannuelle 2025-2028 entre le ministère de la culture et l'OLC a permis d'apporter, pour l'année 2025, et au-delà des actions quotidiennes de plaidoyer de l'observatoire, un soutien essentiel aux acteurs culturels, notamment à travers :

² Le comité réunit : Le Programme PAUSE – collège de France ; L'Atelier des artistes en exil ; La Cité internationale des arts de Paris ; L'association des centres culturels de rencontre ; La Maison des journalistes ; des Représentants du ministère de la culture (secrétaire général, haute fonctionnaire pour la liberté de création, sous-direction des affaires européennes et internationales, représentant de la direction générale de la création artistique, représentant de la direction des médias et des industries culturelles) ; un représentant de la direction de la diplomatie culturelle du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ; un représentant de la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR) du ministère de l'Intérieur.

- la mise en ligne à la mi-avril 2025 d'un site de référence de l'observatoire offrant des ressources juridiques et un dispositif de signalement des atteintes³,
- le déploiement de consultations juridiques gratuites depuis février 2026.

2.2. Publier un guide juridique pour aiguiller les acteurs face à des cas d'atteinte à la liberté de création

La production d'un cadre juridique partagé a constitué une priorité d'action, au regard de la méconnaissance du cadre juridique des libertés de création par un grand nombre d'acteurs culturels et institutionnels.

La publication, dès juillet 2025, d'un guide juridique de la liberté de création rédigé par le Service des affaires juridiques et internationales (SAJI) du ministère de la culture, avec l'appui de la haute fonctionnaire et des Directions générales, a constitué à ce titre une avancée majeure.

Reposant sur l'observation effectuée de typologies d'atteintes, ce document, largement diffusé, permet :

- de clarifier les fondements juridiques applicables,
- d'outiller les acteurs face à des situations concrètes,
- d'harmoniser les pratiques.

Sa mise à jour régulière, d'ores et déjà en cours de travail entre le SAJI et la haute fonctionnaire, garantit son adaptation aux nouveaux enjeux. Une mise à jour est prévue d'ici la fin de l'été 2026.

2.3. Former les directions de structures culturelles

Le développement de l'offre formation constitue une part essentielle du plan d'actions.

A ce titre, un programme structurant de formation à destination des dirigeants de structures culturelles de l'ensemble des secteurs de la création artistique est en cours de conception, en partenariat avec l'AFDAS – opérateur de compétences, pour un déploiement prévu au troisième trimestre 2026.

Ce programme vise à renforcer :

- les capacités d'analyse et de diagnostic,
- les compétences juridiques et managériales,
- la gestion des situations sensibles ou de crise,
- la production d'outils opérationnels.

En parallèle de ce programme dédié, plusieurs travaux complémentaires ont été initiés :

- le développement d'un programme de formation interministérielle en ligne sur la plateforme *Mentor*, pour une accessibilité à l'ensemble des agents des administrations d'État,
- des échanges avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et la Fédération nationale des directrices et directeurs des affaires culturelles (FNADAC), pour inciter au développement de formations spécifiques à l'adresse des services culturels des collectivités territoriales.

³ <https://libertedecreation.fr/>

Un travail de sensibilisation continu au cadre juridique des libertés de création est enfin mené quotidiennement par la haute fonctionnaire, auprès des acteurs culturels et institutionnels, tant au niveau national que territorial.

3. IMPLIQUER L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES

3.1. Sensibiliser les administrations à la liberté de création

L'action interministérielle constitue un levier déterminant du plan, afin de mieux traiter l'amont et l'aval des atteintes aux libertés de création.

Dans la perspective de son renforcement indispensable face à l'accroissement des atteintes aux libertés de création, un projet de pacte entre les ministères de la Culture, de l'Intérieur et de la Justice a été élaboré. Il vise à renforcer la coordination opérationnelle des services de l'État, notamment à travers :

- la création d'un comité de coordination interministériel,
- la diffusion d'instructions communes (circulaires) à destination des préfets d'une part, et des magistrats, d'autre part.

Ce projet, en phase de validation politique, est particulièrement attendu par les professionnels des secteurs de la création artistique et permettrait la mise en place d'une nouvelle phase et dynamique du plan d'actions.

Voir en ce sens Partie 3 : Préconisations

Par ailleurs, des échanges spécifiques ont également été engagés avec le ministère de l'Éducation nationale, en réponse à des situations croissantes d'entrave en milieu scolaire.

3.2. Intégrer une clause sur la liberté de création et de diffusion artistiques dans chacun des dispositifs contractuels du ministère

Depuis l'annonce du plan d'actions, une clause spécifique relative à la liberté de création a été intégrée dans les nouveaux contrats territoriaux du ministère, marquant une évolution structurante des relations contractuelles avec les collectivités territoriales.

Sa généralisation à l'ensemble des dispositifs contractuels constitue désormais un objectif prioritaire, impliquant un pilotage renforcé au niveau ministériel et un accompagnement juridique adapté. Un projet de clause unique globale, comprenant un socle commun et des stipulations différenciées selon la qualité du cocontractant, a été travaillé entre le SAJI et la haute fonctionnaire.

Voir en ce sens Partie 3 : Préconisations

Enfin, un travail d'actualisation des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) des différents établissements des secteurs du spectacle vivant et des arts visuels a été initié par la Direction générale de la création artistique, afin d'ajouter des mentions spécifiques relatives aux libertés de création.

3.3. Engager une veille active sur les cas d'atteinte à la liberté de création, avec les associations représentatives d'élus et les collectivités territoriales

Dès le lancement du plan d'actions, celui-ci a été présenté en avril 2025 à l'ensemble des associations représentatives d'élus siégeant au conseil des territoires pour la culture (CTC). Depuis, un travail structuré et régulier de dialogue a été conduit avec les associations d'élus et les collectivités territoriales.

Celui-ci s'est traduit par :

- des actions de sensibilisation ciblées dans les différentes instances des associations d'élus,
- l'inscription régulière de points dédiés dans les instances de dialogue territorial (CLTC, CAR, COREPS),
- l'identification de pistes de travail partagées : pactes territoriaux pour la liberté de création, charte pour la liberté de création, enquêtes auprès des élus et services des collectivités territoriales... *Voir en ce sens Partie 3 : Préconisations*

Ces travaux, mis en sommeil pendant la période de réserve électorale, peuvent être rapidement repris.

Bilan général

Au terme de cette première année, le plan d'actions pour la liberté de création a permis d'engager une transformation profonde et structurante de l'action publique.

Il a conduit à :

- l'installation d'une action dédiée et opérationnelle,
- la mise en place d'outils d'observation qualifiée,
- un accompagnement concret et renforcé des acteurs,
- une mobilisation élargie de l'ensemble des partenaires institutionnels et professionnels.

Cette dynamique témoigne d'un engagement fort du ministère de la Culture en faveur de la protection des libertés de création et pose les bases d'un déploiement durable et approfondi dans les années à venir, qui devra notamment reposer sur une action interministérielle renforcée.

PARTIE 2

OBSERVATION DES ATTEINTES AUX LIBERTES DE CREATION

1. CONSTATS GÉNÉRAUX : UNE FRAGILISATION ACCÉLÉRÉE, MULTIFORME ET STRUCTURELLE DES LIBERTÉS DE CRÉATION

En l'absence de référentiel statistique consolidé permettant d'objectiver l'évolution des atteintes à la liberté de création en France, les éléments d'observation recueillis sur une année convergent néanmoins vers un constat partagé : celui d'une **fragilisation rapide, diffuse et systémique de l'exercice effectif de cette liberté fondamentale**.

Ce phénomène s'inscrit dans un contexte de recomposition des tensions démocratiques, marqué par une intensification des conflits de valeurs, une polarisation accrue du débat public et une circulation accélérée des controverses, notamment via les espaces numériques.

Si la liberté de création bénéficie d'une consécration normative solide, l'analyse des situations observées révèle un écart croissant entre la reconnaissance juridique de cette liberté et ses conditions effectives d'exercice, sous l'effet de pressions multiples et convergentes.

Cette évolution se caractérise par une pluralité :

- des auteurs des entraves
- des périmètres de contestation
- des modalités d'action
- des registres discursifs mobilisés

1.1. Une pluralité des auteurs des entraves : une diffusion horizontale des pressions

Les atteintes à la liberté de création ne relèvent plus d'acteurs isolés ou de formes traditionnelles de censure, mais procèdent d'une multiplication et d'une diversification des sources de pression, qui tendent à se combiner.

Deux grandes catégories peuvent être distinguées :

- **Les entraves externes**, émanant d'acteurs sociétaux : individus, collectifs militants, associations à caractère religieux, politique ou idéologique, ou encore groupes informels mobilisés ponctuellement. Ces acteurs interviennent dans une logique de contestation directe des œuvres ou des programmations, parfois structurée, parfois opportuniste, mais souvent amplifiée par les réseaux sociaux.
- **Les entraves internes**, imputables à des autorités publiques (élus, collectivités territoriales, services de l'État). Elles peuvent se traduire par des décisions explicites (interdictions, déprogrammations, retraits de subventions) ou par des formes plus indirectes de régulation (signaux informels, arbitrages défavorables, encadrement accru).

Cette double origine contribue à créer un environnement de contraintes cumulatives, dans lequel les acteurs culturels sont exposés simultanément à des pressions sociales et institutionnelles.

1.2. Une pluralité des périmètres de contestation : vers une extension des motifs d'entrave

L'analyse des signalements recueillis au cours de la première année met en évidence l'existence de plusieurs catégories d'entraves à la liberté de création. Quatre typologies principales peuvent être identifiées, auxquelles s'ajoute une cinquième, plus diffuse mais néanmoins structurante : l'autocensure.

• Les entraves fondées sur la thématique des œuvres : la montée des conflits culturels

Une première catégorie d'entraves concerne directement le contenu des œuvres, en raison des thématiques qu'elles abordent, qu'elles soient d'ordre religieux, sociétal, mémoriel ou politique. Ces situations s'inscrivent dans un contexte de conflictualisation croissante des enjeux culturels, au sein duquel l'œuvre artistique est perçue comme un vecteur d'affirmation, voire de contestation, de normes sociales.

Ces entraves se manifestent sous différentes formes :

- des pressions visant à obtenir la déprogrammation d'œuvres,
- des actions de perturbation, pouvant aller jusqu'à des actes de violence,
- des restrictions affectant l'accès aux financements ou les conditions de diffusion.

Elles concernent l'ensemble des secteurs de la création artistique — spectacle vivant, arts visuels, cinéma, livre et lecture publique — avec une intensité accrue lorsque les œuvres traitent de sujets considérés comme sensibles.

Sur le plan juridique, ces situations interrogent l'articulation entre la liberté de création et d'autres libertés fondamentales, telles que la liberté d'opinion ou la liberté de manifestation. Elles mettent également en tension le principe de pluralisme culturel avec des dynamiques de contestation normative.

Les signalements recueillis permettent d'illustrer ces tendances dans plusieurs secteurs :

- Dans le spectacle vivant, des représentations artistiques font l'objet de menaces émanant de groupements constitués, principalement pour des motifs religieux ou moraux. Ainsi, des pressions ont été exercées en vue de l'annulation de l'adaptation de *Stabat Mater*, notamment à l'Opéra de Rouen et au théâtre de Caen en mars 2025. Dans les théâtres de ville, les équipes de programmation sont par ailleurs de plus en plus confrontées à des réserves politiques et à des formes d'ingérence directe liées aux thématiques des œuvres proposées, lesquelles portent sur un spectre élargi de sujets sociétaux.
De nombreuses compagnies signalent également des difficultés accrues d'accès aux subventions et aux espaces de programmation lorsque leurs créations abordent ces thématiques.
- Dans le secteur des arts visuels, au-delà des pressions visant à empêcher certaines expositions, une multiplication des actes de dégradation est observée, incluant des vols d'œuvres et des actes de vandalisme. À titre d'illustration, l'exposition « Nouvelles Reines » à la Basilique de Saint-Denis a fait l'objet de pressions puis d'entraves en mars 2025, tandis que l'exposition féministe *Benzine Cyprine* a été

vandalisée dans un centre d'art à Nîmes en avril 2025. Par ailleurs, le vol d'une œuvre photographique représentant un pubis féminin, dans le cadre de l'exposition « Anatomie de l'invisible » organisée dans la chapelle de l'hôpital de la Salpêtrière en novembre 2025, témoigne de la sensibilité particulière de certaines thématiques. Ces actions ont, de manière notable, particulièrement ciblé des femmes photographes.

- Dans le secteur du cinéma, plusieurs œuvres traitant de thématiques liées aux évolutions sociétales ont fait l'objet de campagnes de dénigrement en ligne, notamment via des raids numériques sur les réseaux sociaux et les plateformes de notation. Certaines projections ont également été empêchées ou contestées, comme en témoigne l'annulation d'une projection de plein air du film *Barbie* à Noisy-le-Sec en août 2025, à la suite de menaces visant des agents municipaux. D'autres œuvres ont fait l'objet de controverses opposées, avec des demandes concurrentes de déprogrammation ou de programmation, comme dans le cas du film *Sacré cœur* en octobre 2025.
- Dans le secteur du livre, de nombreuses librairies ont été la cible d'actes de vandalisme sur l'ensemble du territoire, en lien avec leur ligne éditoriale — notamment les librairies LGBTQIA+. À titre d'exemple, une librairie « queer » à Nantes a été vandalisée en mai 2025. Ces établissements font également état de pressions croissantes liées à la mise en avant de certaines thématiques, se traduisant par des dégradations matérielles et des menaces à l'encontre des libraires.
- S'agissant de la lecture publique, les médiathèques font l'objet de signalements récurrents, souvent anonymes, relatifs à des pressions internes ou politiques pesant sur les politiques d'acquisition. Un cas particulièrement significatif concerne l'autodafé d'ouvrages destinés à la jeunesse, traitant de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle et de la sexualité, perpétré par un groupuscule d'extrême droite dans une médiathèque municipale à Lanester en juin 2025.
- De manière transversale, les professionnels de la création artistique — en particulier dans les secteurs du spectacle vivant et du cinéma — font état de difficultés croissantes à intervenir dans le cadre scolaire, lorsque les œuvres abordent des thématiques sociétales. Des groupements constitués agissent de manière de plus en plus systématique autour de certaines thématiques pour des questions d'ordre moral, des parents d'élèves s'opposent à certaines représentations pour des motifs d'ordre religieux.

Certaines situations témoignent enfin d'une personnalisation des menaces en lien direct avec les thématiques abordées : des artistes font l'objet de menaces de violence, voire de mort, sur les réseaux sociaux en raison d'œuvres produites dans des établissements culturels ou dans l'espace public, illustrant l'intensité des réactions suscitées par certains sujets.

- **Les entraves fondées sur les effets supposés des œuvres : l'extension du raisonnement préventif**

Une seconde catégorie d'entraves repose non sur le contenu intrinsèque des œuvres, mais sur l'appréciation de leurs effets supposés sur l'ordre social, politique ou public.

Dans ces situations, l'évaluation de l'œuvre s'inscrit dans une logique préventive, fréquemment mobilisée par les autorités publiques, fondée notamment sur :

- le maintien de l'ordre public,
- la prévention des troubles,
- l'anticipation de risques de qualification pénale.

Cette approche conduit à diverses mesures restrictives, telles que des décisions de déprogrammation, des retraits ou diminutions de subventions, voire des signalements aux autorités judiciaires.

Sur le plan juridique, ces pratiques relèvent de l'exercice du pouvoir de police administrative, lequel doit être strictement encadré par les principes de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité, tels que régulièrement rappelés par la jurisprudence administrative. Plusieurs décisions récentes ont ainsi mis en évidence les limites de ces mesures lorsqu'elles portent une atteinte excessive à la liberté de création, soulignant l'importance d'un contrôle juridictionnel effectif.

Dans ces configurations, les œuvres artistiques tendent à être appréhendées à l'aune de leurs effets anticipés — impact émotionnel, portée sociale ou politique — et peuvent être perçues comme des vecteurs potentiels de désordre ou de contestation normative. Cette approche, qui réduit parfois la complexité et la portée symbolique des œuvres, conduit à les considérer comme intrinsèquement problématiques (« culture agitatrice »), indépendamment de l'intention artistique ou du contexte de réception.

Les signalements recueillis permettent d'illustrer plusieurs formes de mise en œuvre de cette logique :

- des demandes de déprogrammation ou des réductions de subventions visant des festivals, en raison de la programmation d'artistes — notamment issus du rap — dont les propos ont été considérés par certaines autorités publiques comme susceptibles d'inciter à la violence ou à la haine,
- des pressions, voire des annulations, affectant des festivals à dimension politique ou engagée, motivées par la crainte de troubles à l'ordre public,
- des démarches contentieuses ou pénales initiées par des autorités publiques à l'encontre de représentations artistiques perçues comme excessivement critiques à l'égard des institutions ou susceptibles d'encourager des comportements violents, y compris lorsque ces appréciations reposent sur la seule mise en scène d'une conflictualité sociale.

Dans plusieurs cas récents, des autorités publiques — notamment des élus ou des préfets — ont ainsi procédé à des déprogrammations, à des suppressions de subventions ou à des signalements au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

À cet égard, une décision rendue en décembre 2025 par le juge des référés du tribunal administratif de Lyon, relative à l'interdiction préfectorale de concerts programmés dans le cadre du festival « AntifaFest », a conduit à la suspension de cette mesure, celle-ci ayant été jugée non nécessaire ni proportionnée⁴. Plusieurs contentieux analogues sont actuellement en cours.

⁴ <https://lyon.tribunal-administratif.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/concerts-du-festival-lyon-antifa-fest-le-juge-des-referes-du-tribunal-administratif-de-lyon-suspend-l-interdiction-des-concerts-prononcee-par-la>

Ces situations mettent en lumière les difficultés rencontrées par certaines autorités publiques, en particulier dans l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative, pour articuler la liberté de création avec d'autres exigences juridiques et principes d'intérêt général. Les notions d'ordre public, de neutralité du service public et de respect des valeurs républicaines occupent ainsi une place croissante dans ces arbitrages, au cœur des tensions contemporaines.

- **Les entraves fondées sur la personne de l'artiste : la personnalisation des controverses**

Une troisième catégorie d'entraves se caractérise par un déplacement du centre de gravité de l'analyse, de l'œuvre vers la personne de l'artiste. Dans ces situations, la légitimité de la création est remise en cause non au regard de son contenu, mais à partir d'éléments biographiques, de comportements, de propos ou d'engagements publics de son auteur.

Ces entraves recouvrent principalement deux types de situations :

- celles liées aux violences et harcèlement sexistes et sexuels (VHSS), appelant des réponses spécifiques relevant du droit du travail, du droit pénal et des politiques publiques d'égalité,
- celles liées aux prises de position publiques des artistes, notamment dans un contexte de forte exposition médiatique et numérique.

Ces configurations soulèvent des enjeux complexes d'articulation entre plusieurs principes fondamentaux :

- la liberté de création,
- la liberté d'expression,
- la responsabilité individuelle,
- l'éthique de la programmation.

Elles participent plus largement d'un mouvement de moralisation et de politisation des critères de légitimité artistique.

Dans ces cas, l'œuvre tend parfois à être appréhendée comme le prolongement, voire le symptôme, de la personne de l'artiste. Il s'agit ainsi d'entraves d'ordre « biographique », conduisant à disqualifier l'œuvre indépendamment de sa portée propre, de sa complexité ou de son intention artistique.

Au cours de la période observée, ces situations se sont notamment traduites par :

- des demandes de déprogrammation d'artistes mis en cause pour des faits de VHSS,
- des déprogrammations ou retraits de subventions visant des artistes en raison de propos jugés polémiques, tenus sur scène ou sur les réseaux sociaux.

Ces situations excèdent souvent le seul cadre de la liberté de création. S'agissant des cas de VHSS, elles appellent la mise en œuvre de dispositifs de prévention et de traitement adaptés, en articulation avec les autorités compétentes, et notamment la haute fonctionnaire à l'égalité, à la diversité et à la prévention des discriminations.

S'agissant des propos publics des artistes, elles s'inscrivent dans le champ plus large de la liberté d'expression, dans un contexte de durcissement du débat public. Elles peuvent conduire à des décisions de déprogrammation prises par les autorités publiques, soit par choix assumé (censure), soit par crainte de controverses (autocensure), voire à des formes d'encadrement de la parole artistique (notamment par des clauses contractuelles).

Ces évolutions alimentent un débat croissant, au sein des acteurs culturels et institutionnels, sur les conditions d'exercice de la liberté d'expression des artistes, les exigences de neutralité et les critères éthiques encadrant la programmation.

- **Les entraves liées au contexte géopolitique : l'importation des conflits dans l'espace culturel**

Le contexte international apparaît comme un facteur de plus en plus contraignant pour la liberté de création, caractérisé par une transposition des tensions géopolitiques au sein de l'espace culturel national.

Ces situations se traduisent notamment par :

- des pressions exercées sur des artistes en raison de leur nationalité, de leurs liens supposés avec des autorités politiques, ou de leurs prises de position,
- des tensions ou incidents lors d'événements culturels,
- un renforcement des dispositifs de sécurité, pouvant conduire à l'annulation de manifestations.

Si ces phénomènes peuvent recouper certaines des catégories précédemment identifiées, leur fréquence et leur intensité justifient de les appréhender comme une catégorie spécifique.

Au cours des derniers mois, l'impact du contexte géopolitique s'est accentué, notamment du fait de l'importation récurrente de conflits internationaux dans les espaces culturels, en particulier dans le cadre du conflit israélo-palestinien.

Dans ces situations, les enjeux de sécurité des publics, des artistes et des équipes culturelles ont occupé une place centrale, conduisant à un renforcement des dispositifs de coordination entre les établissements culturels, les préfetures et les services compétents du ministère de la Culture, notamment ceux en charge de la défense et de la sécurité.

De nombreux signalements font état de pressions et de menaces visant des artistes en raison de leur nationalité, de leur appartenance religieuse ou de leurs liens supposés avec des autorités politiques étrangères. L'épisode survenu lors d'une représentation de l'Orchestre Philharmonique d'Israël à la Philharmonie de Paris en novembre 2025 constitue, à cet égard, une illustration emblématique, marquée par des tensions et des actes de violence, ainsi que par des interprétations divergentes quant aux responsabilités engagées⁵.

Plus largement, dans l'ensemble des secteurs de la création artistique, de nombreuses représentations ont nécessité des dispositifs de sécurisation renforcés, certaines ayant été annulées, tandis que des lieux culturels ont été la cible d'actes de dégradation.

⁵ <https://libertedecreation.fr/communiqu%C3%A9/arreter-les-flammes-et-prendre-ses-responsabilites/>

Ces situations interrogent la capacité des institutions culturelles à préserver des espaces de création indépendants des logiques de conflictualité internationale.

- **Une dynamique commune : la dissociation de l'acte artistique**

Au-delà de leur diversité, ces différentes formes d'atteintes identifiées reposent sur un mécanisme commun : celui de la fragmentation de l'acte artistique.

Ce processus consiste à dissocier artificiellement :

- le sujet de l'œuvre, de sa dimension et construction artistique,
- le propos artistique, de sa portée symbolique et de sa complexité,
- l'artiste ou auteur, de la création.

Cette dissociation conduit à évaluer les œuvres à partir de critères exogènes — moraux, politiques ou sécuritaires — au détriment de leur cohérence interne, de leur intention et de leur dimension symbolique et critique.

Dans ce cadre, les mécanismes d'entrave n'attaquent que rarement frontalement l'acte créateur lui-même, mais opèrent par décomposition de ses éléments constitutifs. Le sens, la portée, la distance critique et l'intention artistique s'en trouvent affaiblis.

Ce phénomène fragilise la conception de la création artistique comme un espace autonome de pensée, de représentation et de débat, et ainsi le sens et la portée de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine. Cette dissociation, qui conduit à neutraliser toute puissance critique, amène à juger l'art selon des critères extérieurs à ce qui le constitue fondamentalement.

- **L'autocensure : une entrave systémique et difficilement objectivable**

L'autocensure constitue aujourd'hui l'une des formes les plus diffuses et les plus préoccupantes d'atteinte à la liberté de création.

Elle ne procède pas d'une interdiction explicite, mais d'un mécanisme d'anticipation du risque, conduisant les artistes, les programmeurs ou les institutions à modifier, atténuer ou abandonner des projets artistiques.

À ce titre, elle constitue un indicateur particulièrement révélateur de l'effectivité réelle de la liberté de création.

L'autocensure intervient en amont de toute décision formelle, ce qui la rend difficilement observable. Elle se manifeste notamment lorsque des programmations sont révisées ou annulées afin d'éviter des controverses, des pressions politiques, des retraits de financement, des contentieux ou des mobilisations hostiles. Les risques symboliques sont ainsi neutralisés en amont.

Ce phénomène traduit un déplacement du lieu de la contrainte : celle-ci ne s'exerce plus uniquement par des interdictions externes identifiables, mais par une internalisation des risques. La liberté peut ainsi demeurer juridiquement garantie tout en étant, en pratique, progressivement restreinte.

Le développement de l'autocensure s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs :

- la diversification et l'intensification des formes de pression, susceptibles de se déployer rapidement à différentes échelles,
- la fragilité économique du secteur culturel, fortement dépendant de financements publics ou privés, qui accroît la sensibilité au risque de retrait de soutien,
- l'incertitude perçue quant à la protection juridique effective en cas de crise.

Ses effets sur l'écosystème culturel sont déterminants :

- un appauvrissement des contenus artistiques, certains sujets sensibles devenant plus difficiles à traiter,
- un renforcement des inégalités entre acteurs, les structures les plus fragiles étant les plus exposées,
- une réduction de la pluralité des expressions et, par conséquent, un impact direct sur la qualité du débat démocratique.

La liberté artistique ne concerne ainsi pas uniquement les créateurs, mais conditionne également le droit du public à accéder à une diversité d'expressions culturelles.

1.3. Une pluralité des moyens d'action : vers des stratégies hybrides et coordonnées

Les entraves à la liberté de création mobilisent une gamme étendue de moyens d'action, allant de formes d'expression relevant du débat démocratique à des formes de pression ou de contrainte susceptibles d'entraver effectivement la création.

L'évolution récente met en évidence une montée en puissance de stratégies hybrides, combinant plusieurs registres d'intervention dans une logique de pression systémique.

Plusieurs niveaux peuvent être distingués :

- **Les formes d'expression relevant du débat démocratique**

Certaines contestations relèvent pleinement de l'exercice des libertés publiques, notamment de la liberté d'expression. Elles prennent la forme d'interpellations, de courriers, de pétitions, de tribunes ou d'appels au boycott. Si elles ne constituent pas en elles-mêmes des atteintes à la liberté de création, leur intensité peut contribuer à instaurer un climat de pression.

- **Les pressions directes sur les acteurs culturels**

Elles se manifestent par des campagnes de dénigrement, du harcèlement — y compris en ligne — ou des menaces. Ces pratiques, parfois constitutives d'infractions pénales, participent à un climat d'intimidation, même lorsqu'elles ne donnent pas lieu à des poursuites effectives.

- **Les entraves matérielles**

Elles visent directement à empêcher ou perturber la diffusion des œuvres : blocages d'accès, interruptions de représentations, violences ou dégradations. Elles constituent des entraves directes à la liberté de création.

- **Les pressions institutionnelles**

Elles mobilisent des leviers financiers, administratifs ou sécuritaires (subventions, autorisations, ordre public). Si elles relèvent de compétences légitimes, leur usage doit respecter les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

- **Les mobilisations coordonnées**

Un phénomène croissant réside dans la coordination de pressions multiples, exercées simultanément sur différents acteurs (artistes, programmeurs, élus), combinant actions médiatiques, numériques et politiques.

- **Les stratégies de délégitimation**

Certaines actions visent à remettre en cause la légitimité même des institutions culturelles, à travers la critique de leur financement, de leur neutralité ou de leurs choix artistiques.

1.4. Une pluralité des registres discursifs : une conflictualisation du langage

Les entraves à la liberté de création s'accompagnent d'une transformation des discours adressés aux acteurs culturels, marquée par une intensification et une diversification des registres argumentatifs.

Plusieurs tendances peuvent être identifiées :

- **La banalisation de propos menaçants ou intimidants**

De nombreux témoignages font état de propos violents ou intimidants adressés aux artistes et programmeurs. Bien que ces faits puissent relever du droit pénal, ils sont souvent difficiles à caractériser ou à poursuivre, tout en contribuant à un sentiment d'insécurité.

- **La contestation des politiques culturelles**

Les critiques portant sur l'usage des financements publics et la légitimité des politiques culturelles constituent un registre récurrent. Si elles relèvent du débat démocratique, elles peuvent également être mobilisées comme un levier de pression.

- **L'injonction à la responsabilité des acteurs culturels**

Les artistes et institutions sont de plus en plus interpellés sur leur responsabilité sociale, politique ou géopolitique, les plaçant dans une position de justification permanente.

L'ensemble de ces registres s'inscrit dans un contexte de polarisation du débat public, caractérisé par une simplification des positions et une réduction de la complexité des œuvres, fragilisant de manière croissante le rôle et la place de la création artistique dans l'espace démocratique et républicain.

2. TYPOLOGIE DES ATTEINTES ET PRINCIPALES VOIES DE RECOURS

La diversité des atteintes susceptibles d'affecter la liberté de création rend leur classement particulièrement complexe. Une lecture typologique peut être approchée selon trois critères : l'objet de l'entrave, l'auteur de l'entrave et les moyens employés.

Cette grille de lecture proposée a pour objet d'identifier, de manière synthétique, les principales voies de recours susceptibles d'être mobilisées, sans prétendre à l'exhaustivité.

2.1. Typologie selon l'objet de l'atteinte

- **Les entraves aux œuvres et à leur diffusion**

Ces entraves recouvrent, d'une part, les atteintes matérielles portées aux œuvres ou aux lieux de diffusion (vols, dégradations, destructions, vandalisme) et, d'autre part, les obstacles opposés à la présentation ou à la circulation des œuvres immatérielles (annulations, interruptions, blocages techniques ou logistiques, empêchement d'accès au public).

Voies de recours principales : voie pénale, lorsque les faits sont susceptibles de constituer une infraction.

Voies complémentaires : voie civile, aux fins de réparation du préjudice subi.

- **Les atteintes aux artistes**

Les artistes peuvent faire l'objet d'atteintes personnelles susceptibles d'affecter directement l'exercice de leur activité de création : menaces, violences, injures, diffamation, harcèlement, y compris en ligne.

Voies de recours principales : voie pénale, lorsque les faits relèvent d'une qualification infractionnelle.

Voies complémentaires : voie civile, notamment en réparation du dommage, et, selon les cas, mesures de protection appropriées.

- **Les atteintes aux moyens de production et de financement**

Certaines décisions ou pratiques peuvent affecter les conditions mêmes de production ou de diffusion des œuvres : retrait ou refus de subventions, restrictions d'accès à des équipements, refus d'autorisation, difficultés d'occupation du domaine public, remise en cause de soutiens contractuels ou partenariaux.

Voie de recours principale : voie administrative, lorsqu'est en cause une décision ou une action d'une personne publique, notamment par le recours pour excès de pouvoir ou, en cas d'urgence, par le référé-liberté.

Voies complémentaires : contentieux contractuel, recours indemnitaire ou action en responsabilité, selon la nature de la décision ou du lien juridique en cause.

2.2. Typologie Selon l'auteur de l'atteinte

- **Les acteurs privés**

Les entraves peuvent émaner de personnes privées, de collectifs, de groupements ou de structures organisées cherchant à infléchir, empêcher ou dissuader une programmation ou une diffusion artistique, par des moyens licites ou illicites.

Voies de recours principales : voie pénale, en cas d'infraction ; voie civile, sur le fondement de la responsabilité.

Voie complémentaire : voie administrative, lorsque l'intervention, l'abstention ou la carence d'une autorité publique est également en cause.

- **Les autorités publiques**

Certaines restrictions procèdent directement de décisions administratives : mesures de police, régimes d'autorisation, conditions d'attribution ou de retrait d'aides publiques, règles d'utilisation d'équipements ou de dépendances du domaine public.

Voie de recours principale : voie administrative, dans le cadre du contrôle de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

Outil spécifique : le référé-liberté, lorsqu'est en cause une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

2.3. Typologie selon les moyens employés

- **Les moyens légaux**

Certaines actions relèvent de l'exercice normal des libertés publiques : recours juridictionnels, dispositifs contractuels, critiques publiques, prises de position, manifestations autorisées, appels au boycott. Ces actions ne constituent pas, par elles-mêmes, des atteintes illicites à la liberté de création, sauf en cas d'abus ou de détournement de leur finalité.

Voies de recours éventuelles : voie civile ou administrative, selon qu'il s'agit de faire constater un abus de droit, une faute ou une illégalité.

- **Les moyens illégaux**

D'autres actions revêtent un caractère illicite, qu'elles soient non violentes (blocages, occupations, manifestations non autorisées troublant le fonctionnement normal d'un événement) ou violentes (atteintes aux biens, violences physiques, menaces, dégradations).

Voie de recours principale : voie pénale.

Voies complémentaires : voie administrative, notamment pour les mesures de police ; voie civile, aux fins de réparation des préjudices.

Les voies de recours sont, en pratique, souvent cumulatives et doivent être appréciées au regard des circonstances de chaque situation.

3. SYNTHÈSE DES CAS D'ATTEINTES RELEVÉS (MARS 2025-MARS 2026)

L'annexe 1 du rapport présente le tableau détaillé de consignation des différentes atteintes relevées, par chronologie et typologie. Il indique les actions entreprises par le ministère de la Culture lorsqu'il a été saisi ou s'est auto-saisi. Ce tableau de consignation, comprenant un certain nombre d'informations sensibles et de données confidentielles, n'a pas vocation à être rendu public.

- **Présentation générale et méthodologie**

Le tableau de synthèse présenté ci-dessous propose une typologie chiffrée des atteintes recensées entre mars 2025 et mars 2026.

Il convient, à titre liminaire, de souligner la grande diversité des situations observées sur une année, ainsi que les difficultés inhérentes à leur classification. Néanmoins, les données collectées permettent d'identifier certaines tendances structurantes, notamment une progression des atteintes imputables aux autorités publiques.

Sur la période considérée, **76 incidents** ont été recensés, correspondant à **91 mécanismes d'atteinte**, couvrant des qualifications juridiques diverses : elles incluent à la fois des pressions diffuses, des décisions prises dans un cadre légal — notamment des arrêtés d'interdiction — et des faits susceptibles de constituer des atteintes illégales. Leur recensement exhaustif permet néanmoins d'appréhender les faits ayant une incidence sur l'exercice des libertés artistiques.

Parmi ces incidents :

- **48 cas** ont été signalés directement à la Direction générale de la création artistique (DGCA), par l'intermédiaire de la haute fonctionnaire ou des référents « liberté de création » en DRAC,
- **28 cas** ont été identifiés par voie de presse.

Sans que le tableau de synthèse ne les détaille, les situations recensées se répartissent principalement comme suit :

- **Spectacle vivant (30 situations)** : contestations de productions artistiques, appels aux boycott et demandes de déprogrammations, perturbations de représentations, mesures d'interdiction fondées sur des risques de troubles à l'ordre public, déprogrammations, retraits de subventions ;
- **Arts visuels (10 situations)** : dégradations d'expositions ou d'œuvres, vols d'œuvres, menaces à l'encontre d'artistes, déprogrammations ;
- **Cinéma (7 situations)** : pressions sur la programmation, déprogrammations, menaces sur des acteurs culturels ;
- **Livre et lecture publique (6 situations)** : interventions dans les politiques d'acquisition, déprogrammations de rencontres culturelles, destructions d'ouvrages, procédures judiciaires ou mesures d'interdiction de diffusion ;
- **Librairies (6 situations)** : actes de dégradation ou mesures de saisie d'ouvrages ;
- **Autres situations (17)** : refus d'agrément pour des représentations artistiques dans un cadre scolaire ; appels aux boycotts et déprogrammations de spectacles historiques ; ingérences étrangères dans des programmations ; retrait de convention d'occupation domaniale ; controverses publiques liées à des prises de parole d'artistes ou dirigeants d'institutions ; restriction d'accès au territoire d'artiste ; opposition d'affectataire de lieu culturel à un projet artistique.

Ces données appellent plusieurs observations :

- **Pluralité des mécanismes pour un même incident** : un même événement peut donner lieu à plusieurs formes d'atteinte — pressions, retrait de subventions, déprogrammation, etc. —, chacune étant comptabilisée distinctement.
- **Limites d'exhaustivité** : certains phénomènes, notamment les pressions informelles ou internes aux institutions publiques, demeurent difficilement objectivables et ne sont

pas systématiquement recensés. Ces pratiques peuvent, en effet, s'inscrire dans des cadres juridiquement légitimes — ordre public, modalités d'attribution des financements—, ce qui complique leur qualification.

- **Phénomènes d'autocensure** : il convient également de prendre en compte les situations, souvent invisibles, dans lesquelles les artistes adaptent ou restreignent leur expression, consciemment ou non, afin de préserver leurs conditions d'exercice.

- **Classification des atteintes**

Afin d'en faciliter la lecture, les atteintes et entraves ont été regroupées en deux grandes catégories :

- **Atteintes internes**, imputables aux administrations ou aux pouvoirs publics,
- **Atteintes externes**, émanant de la société civile (particuliers, collectifs ou groupes de pression).

Au sein des atteintes internes, deux catégories ont été distinguées :

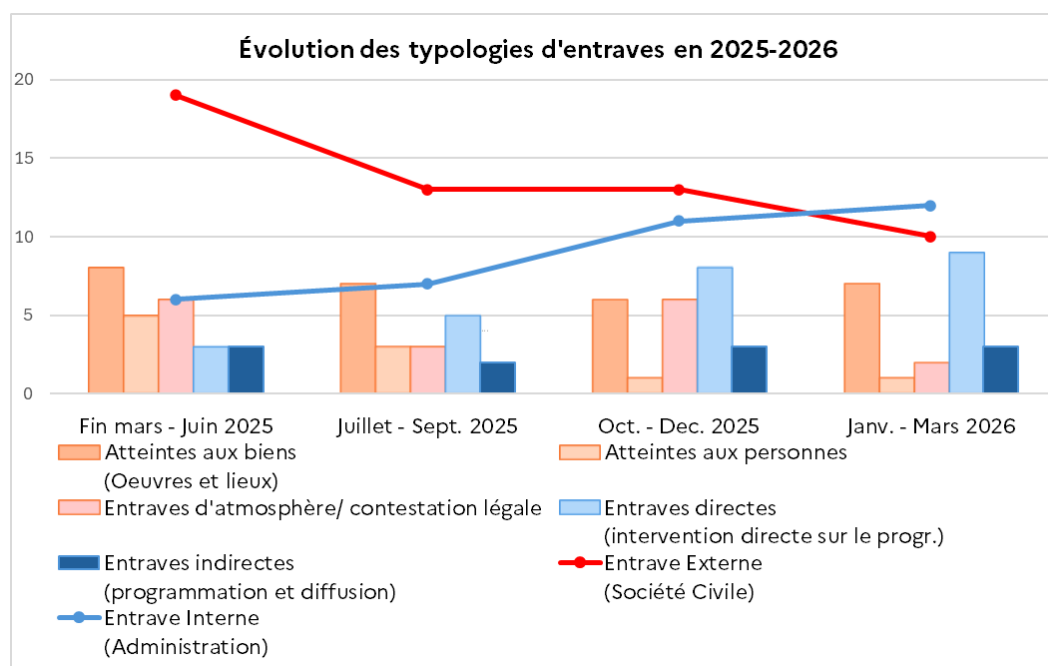
- **Atteintes directes** : interventions explicites de l'autorité publique sur la programmation ou la diffusion des œuvres (refus d'autorisation, arrêtés d'interdiction, déprogrammations, clauses contractuelles contraignantes, etc.).
- **Atteintes indirectes** : actions portant sur les conditions matérielles d'exercice (financements, accès aux équipements, calendrier, marchés publics, visas, etc.). Par ces leviers, l'administration peut influencer de manière déterminante sur la viabilité des projets artistiques.

Au sein des atteintes externes, trois sous-catégories principales ont été identifiées :

- **Atteinte aux biens** : dégradations d'œuvres, atteintes aux lieux de diffusion qui les accueillent (dégradations, blocages, sabotages ou perturbations des moyens de production technique).
- **Atteintes aux personnes** : pressions psychologiques, menaces, violences physiques ou campagnes de diffamation visant les artistes et créateurs.
- **Atteintes d'atmosphère relevant de contestations légales** : ensemble des actions juridiquement licites (courriers, recours, appels au boycott, demandes d'annulation) qui contribuent à instaurer un climat de pression. Bien que légales, ces pratiques, lorsqu'elles sont répétées, peuvent altérer significativement les conditions de création et de diffusion, voire engendrer des phénomènes de censure ou d'autocensure.

Le total présenté, dans le tableau ci-dessous, correspond à l'ensemble des mécanismes d'entrave recensés dans les 76 incidents étudiés, certains cas ayant donné lieu à plusieurs types d'atteintes.

	Fin mars - Juin 2025	Juil. - Sept. 2025	Oct. - Dec. 2025	Janv. - Mars 2026	Total
Entrave Externe (Société Civile)	19	13	13	10	55
Atteintes aux biens (Œuvres et lieux)	8	7	6	7	28
Atteintes aux personnes	5	3	1	1	10
Entraves d'atmosphère/ contestation légale	6	3	6	2	17
Entrave Interne (Administration)	6	7	11	12	36
Entraves directes (intervention directe sur le progr.)	3	5	8	9	25
Entraves indirectes (programmation et diffusion)	3	2	3	3	11



le des entraves

Si l'analyse de l'évolution mensuelle ne peut être exhaustive, elle met néanmoins en évidence une **progression des entraves internes**, en particulier des entraves directes, avec une accentuation notable au début de l'année 2026. Ces interventions, souvent présentées comme préventives, sont majoritairement justifiées par des considérations d'ordre public. Cette dynamique pourrait s'expliquer, de manière conjoncturelle, par le contexte de campagne électorale, durant lequel certaines collectivités ont pu renforcer la visibilité de leur action⁶.

Si **les entraves externes semblent diminuer** (les mois de mars et avril 2025 ayant donné lieu à des cas particulièrement violents en emblématiques), les atteintes directes aux artistes et personnes demeurent relativement constantes, pouvant générer à terme une autocensure aujourd'hui difficilement mesurable.

⁶ Il est à noter que depuis la mise en place des nouveaux exécutifs locaux en mars 2026, plusieurs cas de déprogrammations d'initiatives artistiques programmées ont été signalés au ministère en avril 2026.

- **Intervention des pouvoirs publics**

Sur les 76 incidents recensés, **55 ont donné lieu à une intervention directe du ministère de la Culture**, via la haute fonctionnaire ou les services déconcentrés (DRAC), sous forme de médiation, d'accompagnement juridique ou de soutien moral et institutionnel aux acteurs concernés.

- **Mise en perspective du tableau de consignation avec les travaux de l'Observatoire de la liberté de création**

Ces constats rejoignent les analyses de l'Observatoire de la liberté de création (OLC) dans son rapport d'activité 2025 rendu au ministère de la culture dans le cadre de sa convention pluriannuelle.

L'observatoire indique notamment avoir reçu 12 signalements sur l'année, couvrant différents secteurs artistiques, avec une prédominance de situations relevant :

- de « conflits d'interprétation », caractérisés par des critiques ou demandes de censure formulées sans connaissance préalable des œuvres,
- d'atteintes à la liberté de programmation, souvent liées à des pressions, notamment financières.

L'Observatoire souligne également que les enjeux liés à la liberté d'expression, à la liberté d'opinion et au financement de la politique culturelle occupent désormais une place centrale dans les tensions observées.

4. ENQUETE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA CREATION ARTISTIQUE AUPRES DES LABELS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX

Face à la recrudescence des signalements d'atteintes aux libertés de création, la Direction générale de la création artistique a engagé, en novembre 2025, une enquête nationale auprès des établissements labellisés et opérateurs publics nationaux des secteurs du spectacle vivant et des arts visuels. Cette démarche visait à mieux quantifier et qualifier les situations rencontrées, ainsi que les besoins exprimés par les professionnels.

Sur les 398 structures sollicitées, 211 ont répondu, soit un taux de réponse de 53 %.

Les résultats permettent de dresser **quelques enseignements importants** :

- **Une réalité des entraves encore minoritaire, mais en mutation**

Si une majorité d'établissements (80 %) déclarent ne pas avoir subi d'entraves au cours des trois dernières années, les situations recensées (17 %) traduisent une transformation qualitative des atteintes.

Celles-ci ne relèvent plus uniquement de contestations ponctuelles, mais s'inscrivent en effet dans des dynamiques plus diffuses et polymorphes, impliquant à parts égales :

- des acteurs de la société civile, souvent structurés,
- des acteurs publics, notamment au niveau territorial.

Les motifs de contestation se concentrent sur des sujets à forte intensité politique ou symbolique (religion, géopolitique), mais s'étendent également aux transformations sociétales contemporaines et à la critique institutionnelle.

Les formes d'entrave observées témoignent également d'un élargissement du spectre des pressions, allant de la contestation publique à des formes plus indirectes mais structurantes — pressions financières, tentatives d'influence sur la programmation, perturbations, harcèlement...



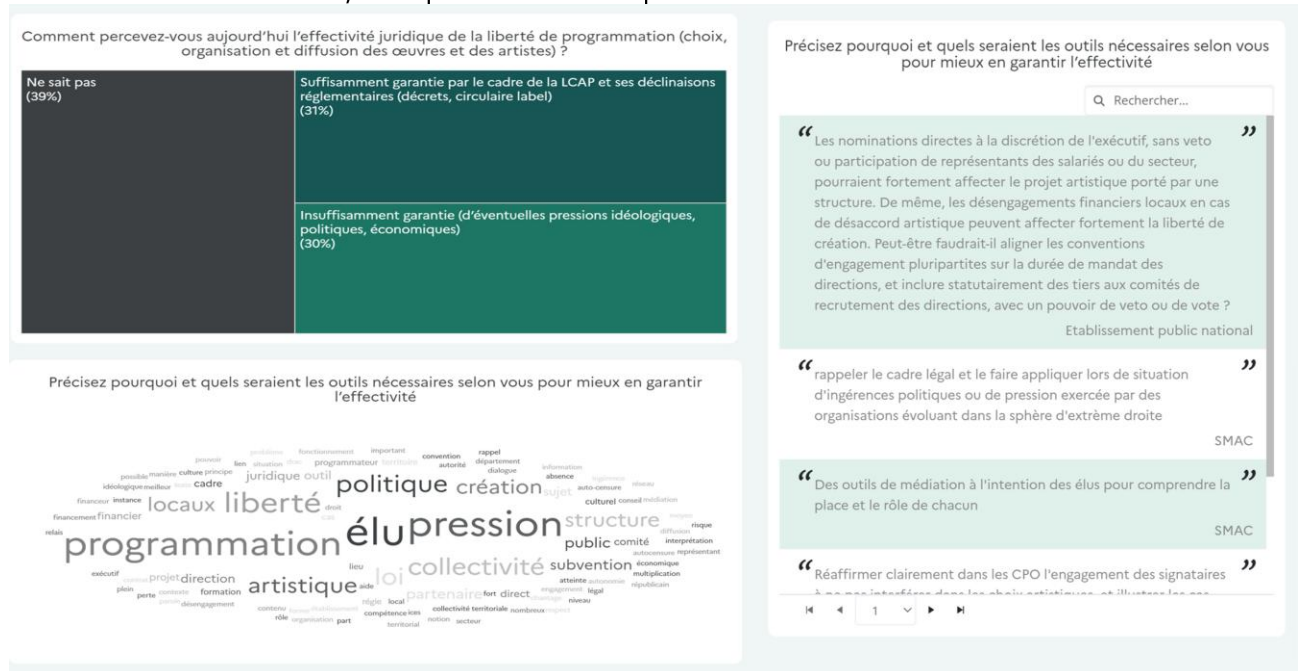
- **Un cadre juridique éprouvé par des formes contemporaines de contournement**

Les retours convergent vers un constat partagé : si le principe de liberté de création demeure solidement affirmé, son effectivité opérationnelle est fragilisée.

Les atteintes s'inscrivent désormais dans des logiques de contournement, mobilisant :

- des leviers économiques (conditionnalité des financements, pressions budgétaires),
- des arguments liés à l'ordre public,

Cette évolution interroge directement la capacité du cadre actuel à répondre à des formes d'atteinte moins frontales, mais potentiellement plus dissuasives.



- Une progression silencieuse de l'autocensure

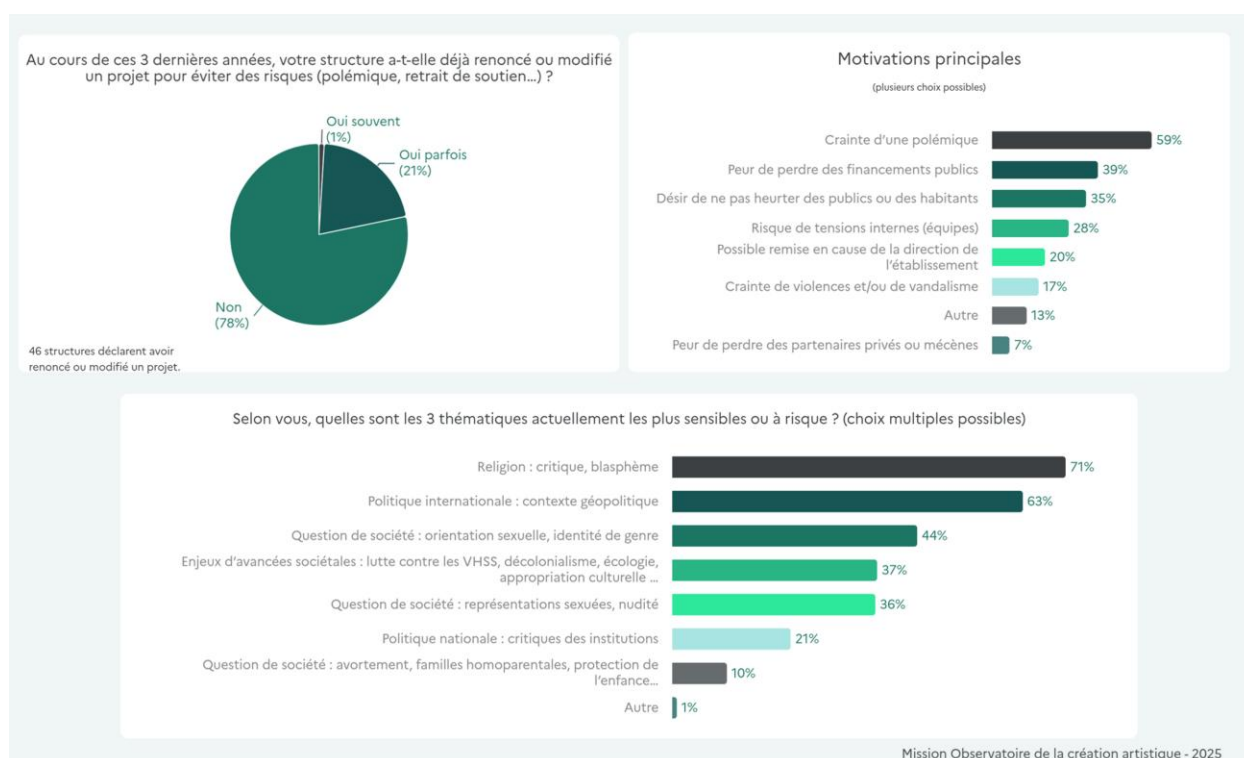
Au-delà des entraves avérées, l'un des enseignements majeurs de l'enquête réside dans la progression de l'autocensure : plus d'un établissement sur cinq déclare avoir renoncé à un projet.

Ce phénomène, moins visible mais plus diffus, constitue un signal d'alerte majeur. Il traduit un déplacement du risque, désormais intériorisé par les acteurs culturels, sous l'effet :

- de la crainte de controverses,
- de la dépendance aux financements publics,
- des tensions potentielles avec les publics ou les partenaires.

Les thématiques les plus sensibles recoupent celles faisant l'objet de contestations, confirmant un effet dissuasif direct sur la programmation artistique.

Les relations avec les tutelles apparaissent globalement fondées sur la confiance, bien que certaines situations conduisent à un renforcement des pratiques d'anticipation et de contextualisation, souvent à la suite de controverses locales.



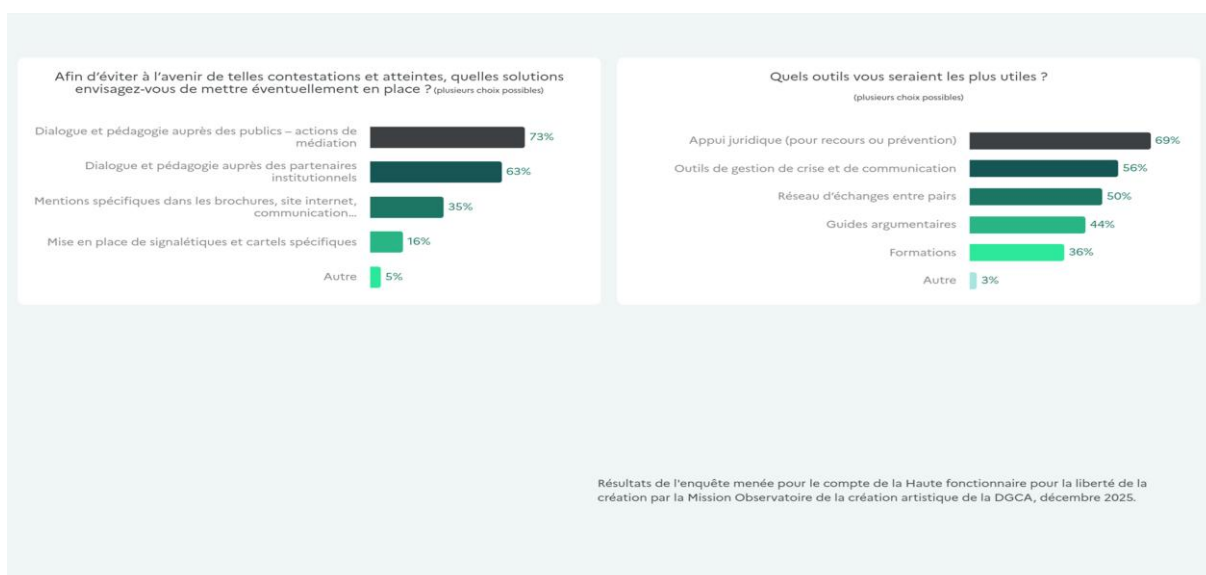
- **Des pratiques d'adaptation, mais des besoins d'accompagnement renforcés**

Face à ces évolutions, les établissements développent des stratégies d'adaptation reposant principalement sur :

- le dialogue et la médiation ,
- l'anticipation des risques,
- le renforcement de la contextualisation des œuvres.

Toutefois, ces réponses apparaissent insuffisantes au regard des attentes exprimées, qui portent prioritairement sur :

- un soutien juridique opérationnel,
- des outils structurés de gestion de crise,
- des espaces de partage d'expériences et de doctrine.



Si les réponses peuvent légèrement varier en fonction des secteurs artistiques concernés, cette étude permet de déceler, pour les établissements labellisés et opérateurs d'État, par essence plus protégés et encadrés, un fort besoin d'accompagnement, dans un contexte perceptible d'autocensure progressive.

Cette fragilité est évidemment accrue pour les acteurs culturels plus fragiles et non labellisés. C'est pourquoi la haute fonctionnaire a également travaillé au **lancement d'enquêtes complémentaires**, en lien avec des réseaux d'acteurs diversifiés (réseau Chainon⁷, Observatoire des libertés associatives⁸, syndicat des librairies de France⁹...), pour mieux appréhender les fragilités rencontrées par les acteurs bénéficiant de statuts plus fragiles (régie municipale, associations...). Ces enquêtes sont en cours et permettront prochainement d'objectiver des situations sectorielles et statutaires.

Enfin, les échanges menés avec les différents opérateurs des secteurs de la création artistique — notamment Centre national du cinéma, Centre national de la musique, Centre national du livre — permettront progressivement d'opérer un suivi plus efficient des entraves. Un projet d'outil et d'indicateurs de suivi des agressions en librairies est ainsi en cours de réflexion avec le Centre national du livre.

Ces différents constats confirment la pertinence du plan d'action pour la liberté de création porté par le ministère de la Culture. Néanmoins, ils interrogent l'effectivité du cadre juridique existant face à l'évolution des formes d'atteintes, dans un contexte de fragilité structurelle accrue de l'écosystème de la création artistique.

⁷ Lancée en mars 2026 pour une restitution prévue fin juin 2026.

⁸ Une enquête nationale sur les libertés associatives dans la culture sera lancée à la mi-avril 2026 par une équipe de recherche de l'Université de Lille, en partenariat avec l'UFISC, l'Observatoire des libertés associatives, et avec l'appui de l'Observatoire de la liberté de création, de l'Observatoire des Politiques Culturelles, de l'association OPALE, du collectif POPP ainsi que du ministère de la Culture.

⁹ Une enquête est en cours de finalisation, dont la restitution est prévue à l'occasion des prochaines rencontres nationales de la librairie en juin 2026.

PARTIE 3

PRECONISATIONS

Durant cette première année consacrée à l'observation et à la mise en œuvre du plan d'action pour la liberté de création, plusieurs travaux institutionnels et contributions professionnelles ont été conduits par diverses instances.

En amont du lancement du plan, la mission sénatoriale d'évaluation de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) a rendu, le 7 novembre 2024, un rapport formulant un ensemble de recommandations structurantes.

Au cours de l'année écoulée, deux contributions majeures doivent également être relevées : d'une part, la note publiée par la Fondation Jean Jaurès le 19 janvier 2026, intitulée « *Liberté de création et démocratie : quand la censure dévitalise notre débat public et érode notre souveraineté culturelle* » ; d'autre part, l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) du 24 mars 2026, intitulé « *Contrer les entraves aux libertés de la création et de la diffusion artistiques* ».

La synthèse de ces travaux est présentée en annexe 2 du présent rapport.

Les analyses et préconisations issues de ces contributions convergent largement avec les axes de travail engagés au cours de l'année écoulée ou identifiés pour l'exercice à venir, à savoir :

- le renforcement de la coordination interministérielle
- le renforcement du dialogue avec les élus et les collectivités territoriales
- la consolidation du cadre juridique applicable aux libertés de création
- la poursuite des actions d'observation et de sensibilisation des parties prenantes

1. RENFORCEMENT DE LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE

Si le ministère de la Culture a démontré un engagement constant et que les services de l'État sont pleinement mobilisés pour garantir le respect des principes encadrant les libertés de création, les entraves observées au cours des derniers mois mettent en évidence la nécessité d'un renforcement substantiel de la sensibilisation, de l'implication et de la coordination interministérielle. L'approche interministérielle constitue un levier déterminant d'amélioration.

S'agissant des entraves externes, émanant de la société civile, il convient de souligner la violence des pressions et des actions parfois menées à l'encontre des artistes et des acteurs culturels, dans toute leur diversité (programmateurs, élus territoriaux, enseignants...) :

- D'une part, plusieurs groupements formellement constitués, pour la plupart identifiés par les services de renseignement territorial, ont été à l'origine d'actions organisées particulièrement impactantes. Compte tenu de leur structuration territoriale et de leurs moyens, une attention renforcée doit leur être portée, en lien étroit avec le ministère de l'Intérieur.
- D'autre part, les témoignages recueillis, notamment dans le cadre de la restitution de l'avis du CESE en mars 2026, mettent en lumière la gravité des atteintes subies. Au-delà de la diversité des infractions constatées (injures à caractère raciste, violences physiques, harcèlement, cyberharcèlement, menaces), ces situations produisent des

effets durables sur les victimes : traumatismes, coûts financiers et désorganisation des équipes artistiques. Ces enjeux appellent un renforcement de la coordination avec le ministère de la Justice, afin d'améliorer l'accueil des plaintes, d'en systématiser l'instruction et de mieux prendre en compte les préjudices matériels et moraux.

S'agissant des entraves internes, imputables à des autorités publiques, les faits observés révèlent un accroissement préoccupant de conflits d'interprétation et un déplacement progressif d'outils juridiques légitimes vers des formes de régulation indirecte des libertés de création et de diffusion artistiques. Voir en ce sens annexe 3 : Libertés de création et principes encadrant l'action publique

- recours extensif à la notion d'ordre public comme outil de régulation des controverses,
- usage du contrat d'engagement républicain comme mécanisme de contrôle *ex ante* susceptible d'influencer les contenus artistiques,
- invocation du principe de neutralité du service public comme instrument de régulation des expressions artistiques.

Dans ce contexte général, au-delà de l'importance du contrôle juridictionnel, un dialogue renforcé entre administrations et l'élaboration d'une doctrine interministérielle sont indispensables.

1.1. Lancement d'un plan interministériel pour la liberté de création avec les ministères de l'Intérieur et de la Justice

Afin de répondre aux différents enjeux relevés, le lancement d'un plan interministériel pour la liberté de création, porté par le ministère de la Culture, avec les ministères de l'Intérieur et de la Justice, apparaît essentiel.

Ce plan viserait notamment à :

- réaffirmer la liberté de création comme valeur fondamentale,
- renforcer la sensibilisation et la formation des administrations,
- améliorer la coordination des services de l'État, notamment au niveau déconcentré,
- renforcer la réponse pénale aux atteintes,
- élaborer une doctrine commune d'articulation des normes publiques.

Dans ce cadre, le ministère de la Culture pourrait :

- **Instituer un comité interministériel pour la liberté de création**, chargé d'assurer le suivi opérationnel et la coordination des actions.

Ce comité, réunissant les services des ministères concernés, aurait notamment pour missions :

- d'une part, de **mettre en place des protocoles interministériels de suivi** : systématisation des échanges d'informations, remontée des cas d'atteintes, suivi du traitement des plaintes, accompagnement des victimes... ;
- d'autre part, d'**élaborer une doctrine interministérielle unifiée** visant à garantir une articulation cohérente entre les différents principes juridiques et normes applicables à la liberté de création.

Ce travail pourrait particulièrement conduire à l'élaboration :

- d'un protocole unifié d'accompagnement et de sécurisation des événements culturels exposés à des risques de troubles à l'ordre public,
 - d'une circulaire relative à l'application du contrat d'engagement républicain dans le secteur culturel, précisant son articulation avec la LCAP¹⁰,
 - d'une doctrine administrative relative à la mise en œuvre du principe de neutralité dans les services publics culturels¹¹,
 - d'une circulaire sur les principes et conditions guidant l'attribution et le retrait d'une subvention. Voir en ce sens infra « 2. Renforcement du dialogue avec les collectivités territoriales »
- **Diffuser des circulaires interministérielles à destination, d'une part, des préfets, d'autre part, des magistrats du parquet**, rappelant notamment la nécessité de mobiliser les outils juridiques à la disposition de l'administration et de l'autorité judiciaire.
Des projets de circulaires ont d'ores et déjà été élaborés par le service des affaires juridiques et internationales du ministère de la Culture.
 - **Renforcer les actions de formation commune et de diffusion des outils juridiques existants**

1.2. Renforcement de la coopération avec le ministère de l'Éducation nationale

Les situations récentes de pressions ou d'entraves visant des représentations artistiques dans le cadre scolaire portées à la connaissance du ministère, mettent en évidence des fragilités préoccupantes. Elles recouvrent notamment des cas de pressions exercées auprès d'enseignants, chefs d'établissement ou rectorats en raison des thématiques des œuvres, ou des retraits de soutiens publics et réserves exprimées par des rectorats face à des sujets sociétaux sensibles.

¹⁰ La circulaire aurait pour objet de préciser les modalités d'application du contrat d'engagement républicain (CER) aux structures culturelles subventionnées, à destination des services de l'État et de ses partenaires. Elle viserait à concilier le respect des principes républicains avec la liberté de création artistique et le pluralisme culturel, qui ne sauraient être remis en cause par principe. Elle préciserait que l'appréciation du CER ne peut porter sur les contenus artistiques, sauf en cas de manquements caractérisés (incitation à la haine, atteinte grave à la dignité, trouble à l'ordre public). Elle encadrerait les décisions administratives par des exigences de motivation, de contradictoire et de proportionnalité, excluant toute sanction fondée sur une simple controverse. Elle confierait aux services déconcentrés un rôle d'accompagnement et de médiation auprès des acteurs culturels. Enfin, elle prévoirait un suivi et une évaluation régulière afin d'assurer une application équilibrée du dispositif, respectueuse de l'autonomie de la création.

¹¹ Cette doctrine pourrait prendre la forme d'une circulaire ou d'un référentiel national de bonnes pratiques, à destination des administrations centrales et des opérateurs culturels. Elle aurait pour objet d'assurer la conciliation entre la liberté de création et de diffusion, le pluralisme des expressions culturelles et le principe de neutralité de l'action publique, conçus comme complémentaires. La neutralité y serait définie comme une exigence d'impartialité des institutions, excluant toute instrumentalisation politique, sans impliquer une neutralité des contenus artistiques. Elle préciserait les conditions strictes d'intervention de l'autorité publique, limitées aux hypothèses d'illégalité ou de trouble avéré à l'ordre public, dans le respect des principes de proportionnalité, de motivation et de traçabilité. Elle fixerait des garanties relatives au pluralisme, à la transparence des décisions et à l'indépendance artistique, notamment face aux pressions politiques ou médiatiques. Enfin, elle proposerait des orientations opérationnelles, incluant des clauses contractuelles types et des recommandations en matière de gestion des controverses, afin de sécuriser juridiquement l'action des institutions culturelles.

Sans relever systématiquement d'entraves au sens juridique, ces situations révèlent des risques avérés pour les politiques d'éducation artistique et culturelle : pressions sur les projets académiques et les programmes nationaux, développement de phénomènes d'autocensure, restriction de la diversité des œuvres proposées, affaiblissement du débat critique.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire d'engager un travail structuré avec le ministère de l'Éducation nationale, portant notamment sur :

- la mise en place d'une veille partagée,
- le développement d'outils d'accompagnement des enseignants (formations, guides, protocoles),
- le renforcement de la prise en compte de la liberté de création dans les dispositifs et parcours d'éducation artistique et culturelle.

L'année du dixième anniversaire de la Loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, mais aussi de la Charte pour l'éducation artistique et culturelle, pourrait constituer une opportunité pour formaliser ce travail conjoint. Des échanges sont en cours afin d'intégrer cette dimension dans la Charte pour l'éducation artistique et culturelle, actuellement en cours de révision.

2. RENFORCEMENT DU DIALOGUE AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le renforcement de la protection des libertés de création à l'échelle territoriale constitue un axe structurant du plan d'actions.

Les travaux conduits mettent en évidence :

- une perception encore partielle des entraves par les collectivités,
- une meilleure identification progressive des entraves internes,
- des besoins accrus d'accompagnement, notamment pour les plus petites collectivités.

2.1. Structuration de la veille territoriale et accompagnement des collectivités

Les baromètres 2024¹² et 2025¹³ de l'Observatoire des politiques culturelles révèlent une perception contrastée des entraves aux libertés de création : plus de 80 % des collectivités interrogées déclarent ne pas avoir constaté d'entraves aux libertés de création. Ces résultats traduisent une identification prioritaire des atteintes les plus visibles (notamment les actes de vandalisme ou les pressions directes venant de la société civile), tandis que certaines décisions ou pratiques internes sont plus difficilement appréhendées comme pouvant constituer des entraves.

¹² Suite à une réunion en 2024 avec le ministère de la culture à l'occasion du renouvellement de la convention de soutien qui le lie avec l'Observatoire de la liberté de création, il avait été décidé l'ajout d'une partie spécifique sur les libertés de création au sein du baromètre national adressé aux collectivités territoriales.

<https://www.observatoire-culture.net/wp-content/uploads/2024/10/OPC-BAROMETRE-2024-V8.pdf>

¹³ <https://www.observatoire-culture.net/barometre-budgets-choix-culturels-collectivites-territoriales-2025/>

Ce constat a été confirmé lors des déplacements de la haute fonctionnaire dans les conseils locaux des territoires pour la culture (CLTC), qui ont également mis en évidence une connaissance encore limitée du cadre juridique issu de la LCAP, ainsi qu'une tendance à percevoir les entraves comme principalement externes. Les échanges conduits ont toutefois permis de faire évoluer ces représentations.

La comparaison des deux baromètres montre en outre une évolution : alors que les entraves identifiées en 2024 relevaient majoritairement de pressions citoyennes, les entraves d'origine politique ou administrative sont mieux identifiées en 2025. Par ailleurs, ces situations, en légère augmentation, apparaissent davantage repérées en contexte urbain.

Les échanges avec les associations représentatives d'élus confirment ces constats et soulignent des besoins renforcés d'accompagnement et d'ingénierie, notamment dans les territoires ruraux où les élus exercent fréquemment des fonctions de programmation.

Dans ce contexte, trois priorités se dégagent : renforcer la diffusion du cadre juridique applicable, structurer une veille territoriale partagée permettant une meilleure identification et qualification des atteintes, et accompagner les collectivités dans l'interprétation des normes, la gestion des situations de tension et la prévention des risques d'autocensure.

Afin d'y répondre, plusieurs outils complémentaires peuvent être mobilisés.

- **Élaborer une charte sur la liberté de création avec les associations représentatives d'élus**

L'élaboration d'une charte relative à la liberté de création avec les associations représentatives d'élus permettrait de :

- réaffirmer les principes de la loi relative à la liberté de création (LCAP),
- renforcer la formation des élus et des services administratifs des collectivités,
- organiser une veille qualitative partagée avec le ministère de la Culture et les réseaux professionnels, notamment la Fédération nationale des associations de directions des affaires culturelles (FNADAC),
- définir des protocoles de réponse adaptés aux différentes situations et mieux préciser l'articulation entre les libertés de création et la mise en œuvre des politiques locales¹⁴.

Cette charte pourrait notamment être signée avec les associations représentatives d'élus volontaires à l'occasion des 10 ans de la loi relative à la liberté de création (LCAP).

Elle pourrait en outre être complétée d'une **communication publique sur les principes encadrant la liberté de création, destinée à être affichée dans les établissements subventionnés**.

Un premier projet de charte, associant une communication publique, se trouve en [annexe 4](#).

¹⁴ Par exemple : séparation entre pilotage administratif et programmation artistique, définition contractuelle d'un projet artistique et culturel pour la direction, mise en place d'instances consultatives associant élus et acteurs culturels, transparence des procédures de nomination des directions d'équipements culturels...

- **Mettre en place de pactes territoriaux d'assistance mutuelle à la liberté de création**

Afin de renforcer la résilience des écosystèmes culturels territoriaux face aux atteintes aux libertés de création, il est proposé d'encourager, à l'échelle régionale, l'adoption de pactes territoriaux d'assistance mutuelle.

Un premier projet, élaboré avec la DRAC Auvergne-Rhône-Alpes et présenté en CLTC en juin 2025, a reçu un accueil favorable et pourrait être relancé et étendu.

Ces pactes, conclus sous l'égide des DRAC et associant l'ensemble des niveaux de collectivités territoriales, viseraient à :

- définir un référentiel éthique partagé fondé sur la loi relative à la liberté de création (LCAP),
- organiser une veille régionale coordonnée, en lien avec les référents « liberté de création » des DRAC,
- mettre en place des mécanismes de solidarité territoriale en cas d'atteinte, incluant :
 - des actions de communication publique coordonnées,
 - un appui à la médiation en cas de besoin,
 - l'organisation d'un accueil solidaire des œuvres ou des artistes empêchés à l'échelle régionale.

Un projet de pacte territorial se trouve en annexe 5.

- **Structuration de réseaux territoriaux d'accueil des œuvres empêchées**

Au-delà des pactes territoriaux, et pour consolider la mise en place d'une robustesse territoriale, la mise en place de réseaux territoriaux de diffusion et d'accueil d'œuvres ou d'artistes empêchés — ou « lieux culturels refuges » — constitue un levier opérationnel utile.

Ils permettraient :

- d'apporter des réponses rapides et coordonnées en cas d'entrave soudaine,
- de garantir des solutions de reprogrammation,
- de contribuer à un égal accès des citoyens à la diversité des expressions artistiques sur l'ensemble du territoire.

L'ensemble de ces dispositifs participe d'une même logique : renforcer la capacité des collectivités territoriales à prévenir, identifier et traiter les atteintes aux libertés de création, dans le respect du cadre juridique en vigueur et dans une dynamique de coopération territoriale renforcée.

2.2. Encadrement de l'articulation entre politiques locales et liberté de création

Le rôle central des collectivités territoriales dans le financement et l'organisation de la vie artistique, dont elles constituent les premiers financeurs publics, crée des conditions favorables au développement culturel mais comporte également des risques d'atteintes indirectes à la liberté de création.

La dépendance des acteurs culturels aux financements et dispositifs locaux peut, dans certains cas, conduire à ce que des instruments administratifs ordinaires — subventions,

gestion d'équipements, autorisations d'occupation du domaine public — soient utilisés comme des leviers d'influence ou de restriction de la création.

Plusieurs situations récentes ont mis en évidence des points de tension entre politiques locales et liberté de création : conditionnement de financements à des contenus artistiques, modalités de gestion d'équipements en régie directe, ou encore encadrement de l'usage du domaine public susceptibles d'interroger l'indépendance de la programmation artistique.

Si le guide juridique du ministère rappelle les principes applicables, la jurisprudence demeure encore limitée face à des formes d'atteintes plus diffuses ou indirectes au regard de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

Voir en ce sens annexe 3 : libertés de création et principes encadrant l'action publique.

Dans ce contexte, un renforcement de l'objectivation des décisions administratives apparaît nécessaire, notamment à travers une exigence accrue de transparence et de formalisation des procédures. Les mécanismes de contrôle existants constituent à cet égard des garanties essentielles : le contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif, d'une part, et le contrôle de légalité assuré par le préfet, d'autre part, doivent être pleinement mobilisés.

Afin de prévenir les conflits d'interprétation entre les libertés de création et les normes encadrant l'action publique locale, plusieurs leviers complémentaires peuvent être activés :

- **Élaborer des référentiels partagés guidant la mise en œuvre des politiques culturelles locales**

En premier lieu, l'élaboration de référentiels partagés de bonnes pratiques, en lien avec les associations d'élus et les organisations professionnelles, permettrait de mieux encadrer la mise en œuvre des politiques culturelles locales. Ces référentiels pourraient notamment porter sur la séparation entre pilotage administratif et programmation artistique, la définition contractuelle des projets artistiques et culturels confiés aux directions d'équipements, ainsi que sur le renforcement de la transparence des décisions publiques.

- **Rédiger une circulaire sur les principes et conditions guidant l'attribution et le retrait d'une subvention**

En second lieu, un travail interministériel avec le ministère de l'Intérieur, en particulier avec la direction générale des collectivités territoriales et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, pourrait aboutir à l'élaboration d'une circulaire précisant les principes encadrant l'attribution, la modification et le retrait des subventions publiques, notamment en matière de motivation et de proportionnalité des décisions.

- **Renforcer l'indépendance et la protection des programmeurs culturels territoriaux**

Enfin, la sécurisation de la fonction de programmeur culturel territorial – directeur ou directrice d'établissement culturel, constitue un enjeu central. Chargé de concevoir et de mettre en œuvre un projet artistique relevant du service public culturel, le programmeur exerce une responsabilité éditoriale et artistique dans le respect de la liberté de création, du pluralisme et de l'intérêt général. Toutefois, en l'absence de cadre statutaire et de référentiel métier reconnu, notamment par le Centre national de la fonction publique territoriale

(CNFPT), cette fonction demeure juridiquement fragile, en particulier dans un contexte d'accroissement des pressions.

Afin de renforcer sa protection, plusieurs évolutions doivent être engagées : élaboration d'un référentiel métier national définissant les compétences et responsabilités, création d'un cadre d'emploi, renforcement de la protection fonctionnelle contre les pressions, et clarification juridique de la fonction. À court terme, deux axes peuvent être prioritairement conduits :

- d'une part, un travail de définition et de reconnaissance du métier, en lien avec les professionnels et le CNFPT¹⁵,
- d'autre part, l'élaboration d'une circulaire interministérielle précisant le rôle et les garanties attachées à cette fonction. Voir en ce sens annexe 6 : projet de circulaire relative à la reconnaissance et à la sécurisation de la fonction de programmateur culturel territorial

De manière générale, l'analyse de l'effectivité de la loi LCAP dans les situations de gestion directe d'équipements culturels par les collectivités doit être poursuivie. Ce chantier, engagé dans le cadre de l'actualisation du guide juridique, pourra également s'inscrire dans les travaux interministériels, en lien avec les associations représentatives d'élus.

3. RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE

Les observations conduites mettent en évidence les limites de l'effectivité de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016 (LCAP), face à des formes contemporaines, souvent indirectes, d'atteintes aux libertés de création. Si le législateur avait entendu appréhender les ingérences, notamment politiques, son applicabilité demeure aujourd'hui partielle au regard de l'évolution des pratiques.

En premier lieu, la LCAP reste insuffisamment connue et le délit d'entrave prévu à l'article L.431-1 du code pénal demeure très peu mobilisé. Les critères cumulatifs nécessaires à sa caractérisation apparaissent en effet difficilement adaptés à la diversité des situations observées, en particulier lorsque les atteintes sont diffuses ou indirectes. Dans ce contexte, **une révision de ces dispositions apparaît nécessaire afin de faciliter la qualification juridique des entraves et de renforcer l'effectivité de la réponse pénale.**

En second lieu, la liberté de programmation artistique constitue aujourd'hui l'un des points de fragilité majeurs. L'accroissement des atteintes qui la visent, conjugué aux évolutions du contexte institutionnel et politique, appelle un renforcement des garanties juridiques qui lui sont attachées. À cet égard, il apparaît nécessaire de préciser et de **renforcer la responsabilité des pouvoirs publics, notamment à travers une évolution de l'article 3 de la LCAP, afin de consacrer explicitement le principe selon lequel les politiques culturelles**

¹⁵ La reconnaissance du métier de programmateur culturel territorial par le CNFPT, à travers l'élaboration d'un référentiel métier de direction d'établissement culturel, paraît essentielle. Ce référentiel pourrait être rapidement travaillé avec les associations professionnelles, afin de définir de manière précise le métier, le cadre d'emploi associé, et l'ensemble des activités et compétences requises.

doivent être exemptes de toute forme de censure, qu'elle soit idéologique, politique, religieuse ou d'origine économique¹⁶.

Par ailleurs, les instruments contractuels constituent aujourd'hui des leviers opérationnels pour assurer une protection effective des libertés de création. **La généralisation de clauses relatives à la liberté de création, de diffusion et de programmation dans l'ensemble des dispositifs contractuels du ministère de la Culture doit être poursuivie et systématisée.** Un modèle de clause, élaboré en lien avec les services juridiques du ministère, permet d'adapter cette exigence à la diversité des situations contractuelles. Un projet de clause de trouve en annexe 7. Sa diffusion par voie d'instruction auprès des services centraux, déconcentrés et des opérateurs, ainsi que son appropriation par les collectivités territoriales — qui pourraient la dupliquer dans leurs propres dispositifs contractuels —, contribueraient à renforcer la sécurisation juridique des pratiques.

Enfin, face à des atteintes pouvant être à la fois particulièrement visibles — notamment en ligne — et plus diffuses, **le développement de coopérations avec des autorités administratives indépendantes constitue un levier stratégique.** Les échanges engagés par la haute fonctionnaire avec l'ARCOM (sur la haine en ligne) et avec la Défenseure des droits (sur les atteintes relevant de discriminations) ont vocation à être approfondis et élargis. Le renforcement de ces partenariats, ainsi que la mobilisation d'organismes et d'acteurs indépendants, permettront de diversifier les capacités d'observation, d'alerte et d'intervention en matière de protection des libertés de création.

4. POURSUITE DES ACTIONS D'OBSERVATION ET DE SENSIBILISATION

La consolidation du dispositif d'observation et de sensibilisation constitue un levier essentiel pour améliorer l'identification, la qualification et le traitement des atteintes aux libertés de création.

Conformément au plan d'actions, l'enjeu pour l'année à venir est d'organiser **une veille structurée et partagée associant l'ensemble des parties prenantes** : services déconcentrés de l'État (DRAC), associations représentatives d'élus, organisations professionnelles et syndicales, opérateurs culturels, ainsi que les différents dispositifs d'observation existants (observatoire de la liberté de création, observatoire des politiques culturelles, observatoire des libertés associatives).

Parallèlement, **le renforcement de la coopération intersectorielle entre les organisations professionnelles** sera nécessaire afin de favoriser une meilleure mobilisation des voies juridictionnelles. Une judiciarisation accrue des situations d'entrave constitue en effet un levier important pour renforcer l'effectivité des libertés de création et structurer une doctrine d'intervention plus lisible.

Afin de compléter ce dispositif, **la mise en place d'un outil interministériel de signalement, de type « main courante »**, permettrait de centraliser les signalements, d'en améliorer le suivi et de renforcer les capacités d'analyse et d'alerte à l'échelle nationale.

¹⁶ A l'instar des dispositions de la loi du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique.

5. VALORISATION DU DIXIEME ANNIVERSAIRE DE LA LOI RELATIVE A LA LIBERTE DE CREATION

L'année 2026, marquée par le dixième anniversaire de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, constitue une opportunité stratégique de mobilisation et de valorisation des enjeux liés à la liberté de création.

Dans cette perspective, le ministère de la Culture pourrait être à l'initiative d'un événement national fédérateur réunissant l'ensemble des parties prenantes — artistes, professionnels et acteurs des différents secteurs de la création, élus, parlementaires, juristes et chercheurs — afin de renforcer la sensibilisation et de favoriser les mobilisations collectives.

Cet événement pourrait également constituer un cadre propice à la formalisation d'engagements structurants, tels que l'adoption d'un plan interministériel ou la signature d'une charte pour la liberté de création avec les associations représentatives d'élus.

En complément, à moyen terme, un dispositif de communication nationale et grand public sur la liberté de création pourrait être travaillé avec un ensemble de partenaires publics — Archives nationales, Institut national de l'audiovisuel, Centre des monuments nationaux, Comité d'histoire du ministère de la Culture... — dans la perspective de valoriser des œuvres, artistes et personnalités engagés en faveur des libertés de création et d'expression.

L'ensemble de ces actions vise à inscrire durablement la liberté de création au cœur du débat public et des politiques culturelles, en renforçant sa visibilité, sa compréhension et son appropriation par l'ensemble des acteurs.

PRINCIPALES PRECONISATIONS

1) Renforcer la coordination interministérielle

- **Lancement d'un plan interministériel pour la liberté de création avec les ministères de l'Intérieur et de la Justice ;**
- **Instituer un comité interministériel pour la liberté de création, favorisant la mise en place de protocoles interministériels de suivi des atteintes** (remontées des cas, suivi des plaintes, accompagnement des victimes) **et l'élaboration d'une doctrine interministérielle renforcée** (protocole de sécurisation des événements, circulaire relative à l'application du contrat d'engagement républicain dans le secteur culturel, doctrine administrative relative à la mise en œuvre du principe de neutralité dans les services publics culturels, circulaire sur les principes et conditions guidant l'attribution et le retrait d'une subvention) ;
- **Diffuser deux circulaires interministérielles à destination, d'une part, des préfets, d'autre part, des magistrats du parquet**, rappelant notamment la nécessité de mobiliser les outils juridiques à la disposition de l'administration et de l'autorité judiciaire ;
- **Renforcer les actions de formation commune et de diffusion des outils juridiques existants.**

2) Renforcer la coopération avec le ministère de l'éducation nationale

- **Engager un travail avec le ministère de l'éducation nationale**, favorisant la mise en place d'une veille partagée, le développement d'outils d'accompagnement des enseignants et le renforcement de la prise en compte de la liberté de création dans les dispositifs et parcours d'éducation artistique et culturelle.

3) Renforcer la veille territoriale et l'accompagnement des collectivités

- **Élaborer une charte sur la liberté de création avec les associations représentatives d'élus**, renforçant la protection, la veille partagée et une communication publique dans les établissements subventionnés sur les principes encadrant la liberté de création ;
- **Mettre en place des pactes territoriaux d'assistance mutuelle à la liberté de création**, favorisant une veille régionale coordonnée et la mise en place de mécanismes de solidarité territoriale en protection des libertés de création.

4) Mieux encadrer l'articulation entre politiques locales et liberté de création

- **Élaborer des référentiels partagés guidant la mise en œuvre des politiques culturelles locales**, portant notamment sur la séparation entre pilotage administratif et programmation artistique, et le renforcement de la transparence des décisions publiques ;
- **Rédiger une circulaire sur les principes et conditions guidant l'attribution et le retrait d'une subvention**, en lien avec le ministère de l'intérieur ;
- **Renforcer l'indépendance et la protection des fonctions de programmeurs culturels territoriaux**, à travers l'élaboration d'une circulaire interministérielle relative à la reconnaissance et à la sécurisation de la fonction de programmeur territorial, et la reconnaissance d'un référentiel métier par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

5) Renforcer l'effectivité de la loi relative à la liberté de création

- Réviser les dispositions de l'article L.431-1 du code pénal relatives au délit d'entrave aux libertés de création et de diffusion, pour les rendre plus souples et adaptées aux nouvelles formes d'atteintes ;
- Réviser l'article 3 de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, pour enforcer la responsabilité des pouvoirs publics et consacrer explicitement le principe selon lequel les politiques culturelles doivent être exemptes de toute forme de censure.

6) Généraliser les clauses relatives à la liberté de création, de diffusion et de programmation dans l'ensemble des dispositifs contractuels du ministère de la Culture, et favoriser son appropriation et mise en place par les collectivités territoriales ;

7) Poursuivre le développement de coopérations avec les autorités administratives indépendantes ;

8) Poursuivre l'observation des atteintes en associant l'ensemble des parties prenantes ;

9) Valoriser le dixième anniversaire de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016, autour d'un grand rendez-vous fédérateur.

ANNEXES

Annexe 1 : Tableau de consignation des atteintes aux libertés de création.

Annexe 2 : Synthèse des rapports institutionnels relatifs à la liberté de création.

Annexe 3 : Libertés de création et principes encadrant l'action publique.

Annexe 4 : Charte sur la liberté de création et communication publique sur les principes encadrant la liberté de création.

Annexe 5 : Pacte territorial d'assistance mutuelle à la liberté de création.

Annexe 6 : Projet de circulaire relative à la reconnaissance et à la sécurisation de la fonction de programmateur culturel territorial.

Annexe 7 : Clause contractuelle relative à la liberté de création, de diffusion et de programmation.