

**Projet de loi
confortant le respect des principes de la République**

**Contribution extérieure à l'attention
de Mesdames et Messieurs
les membres du Conseil constitutionnel**

Signataires :

Les associations membres de LA Coalition pour les libertés associatives
Le Mouvement associatif

et

Action Droits des Musulmans*
Anticor*
Association de protection des collines Peypinoises (Bouches-du-Rhône)
ATTAC France*
CCFD-Terre Solidaire
Collectif des Associations Citoyennes*
CRID – Centre de recherches et d'information sur le développement*
Fédérations des acteurs et actrices des musiques et danses traditionnelles
Fédération des arts de la rue*
France Nature Environnement*
Les Amis de la Terre
MRJC – Mouvement rural de jeunesse chrétienne
Remix the commons
Sciences citoyennes
Sherpa
Stop Précarité
Tous migrants*
VoxPublic*

** : associations membres de La Coalition pour les libertés associatives*

« Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère, le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là. » Alexis de Tocqueville.

Paris, le 26 juillet 2021

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel,

Le 9 décembre 2020, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République .

Ce texte, élaboré sans concertation des parties prenantes dans un contexte de crise sanitaire et d'Etat d'urgence, concerne un grand nombre de droits et libertés publiques constitutionnellement et conventionnellement garantis, et les plus éminents d'entre eux : liberté d'association, liberté de conscience et de culte, liberté de réunion, d'expression, d'opinion, de communication, liberté de la presse, libre administration des collectivités territoriales, liberté de l'enseignement, liberté du mariage, liberté d'entreprendre, liberté contractuelle.

Le Haut Conseil à la Vie Associative¹, le défenseur des Droits², le Syndicat des Avocats de France³, la Commission Nationale consultative des droits de l'Homme⁴⁵, la Conférence des OING du Conseil de l'Europe⁶, les rapporteurs spéciaux des Nations Unies⁷ ont tous souligné les risques que fait peser ce texte sur les libertés.

Comme le souligne le syndicat des avocats de France « *Les faiblesses du projet tiennent à sa philosophie générale qui repose sur une conception dangereuse de l'ordre républicain. En effet, à moins de renoncer à l'État de droit et d'abdiquer ses principes, la République trouve sa raison ultime et sa légitimité dans la protection des libertés. C'est une chose que de vouloir empêcher les excès ou le détournement de certaines d'entre elles pour en protéger d'autres, c'en est une autre de les placer sous surveillance permanente au nom de la sécurité.* »

La Défenseure des Droits note une tendance générale au renforcement global du contrôle de l'ordre social et la Commission Nationale consultative des droits de l'Homme souligne que le projet de loi risque de fragiliser les principes républicains au lieu de les conforter.

En outre, l'objectif fixé par le texte de renforcement des principes républicains repose pour l'essentiel sur des dispositions répressives. Plus d'un tiers des articles visent à renforcer les dispositifs de contrôle et près d'un quart définissent des peines d'emprisonnement. Il y a donc une prédominance des dispositions ajoutant des contraintes et sanctions supplémentaires.

Ce faisant, le projet de loi vise à contrôler la liberté d'association, qui constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République appartenant au bloc de constitutionnalité et qui bénéficie d'une reconnaissance européenne et internationale. On constate une multiplication des contraintes et des sanctions à l'encontre de toutes les associations.

1 https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/avis_du_haut_conseil_a_la_vie_associative_concernant_le_projet_de_loi_confortant_les_principes_republicains.pdf

2 https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20384

3 <http://lesaf.org/le-syndicat-des-avocats-de-france-passe-au-crible-le-projet-de-loi-confortant-le-respect-des-principes-de-la-republique/>

4 https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a_-_2021_-_1_-_pjl_principes_de_la_republique_janv_2021.pdf

5 https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a_-_2021_-_4_-_2nd_avis_sur_le_pjl_principes_de_la_republique_mars_2021.pdf

6 <https://rm.coe.int/avis-sur-le-projet-de-loi-confortant-le-respect-des-principes-de-la-re/1680a1f44b>

7 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26047>

Pourtant, les pouvoirs publics disposant déjà des leviers juridiques nécessaires à la lutte les « séparatismes », les articles concernant les associations dans ce projet de loi sont, pour la plupart, superfétatoires. C'est d'ailleurs pourquoi, le Haut Conseil à la vie associative relève que « *La question [qui] demeure [est] celle de la connaissance de ces outils par les acteurs publics, de l'effectivité de leur mise en œuvre par l'affectation à cette fin de moyens matériels et humains suffisants.* »

Malgré les multiples alertes lancées par la société civile dans son ensemble, l'Assemblée nationale a voté le projet de loi confortant le respect des principes de la République.

C'est dans le cadre de votre saisine a priori sur la constitutionnalité du texte, que l'ensemble des associations signataires de la présente contribution extérieure, entendent apporter des observations complémentaires quant à l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du texte.

Signataires :

Les associations membres de LA Coalition pour les libertés associatives
Le Mouvement associatif

et

Action Droits des Musulmans*
Anticor*
Association de protection des collines Peypinoises (Bouches-du-Rhône)
ATTAC France*
CCFD-Terre Solidaire
Collectif des Associations Citoyennes*
CRID – Centre de recherches et d'information sur le développement*
Fédérations des acteurs et actrices des musiques et danses traditionnelles
Fédération des arts de la rue*
France Nature Environnement*
Les Amis de la Terre
MRJC – Mouvement rural de jeunesse chrétienne
Remix the commons
Sciences citoyennes
Sherpa
Stop Précarité
Tous migrants*
VoxPublic*

* : associations membres de La Coalition pour les libertés associatives

TABLES DES MATIÈRES

1. Sur l'article 6 du « Contrat d'engagement républicain »	5
a. Sur l'incompétence négative du législateur résultant du renvoi au pouvoir réglementaire le soin de fixer les règles du contrat d'engagement républicain.....	6
b. Sur la violation de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi résultant de l'utilisation de termes insuffisamment précis et particulièrement équivoques.....	8
i. Sur l'imprécision du terme « dignité de la personne humaine ».....	9
ii. Sur l'imprécision des termes « À ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ».....	10
iii. Sur l'imprécision des termes « s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. ».....	10
iv. Sur l'imprécision du terme « son activité est illicite, ou que les activités ou modalités [...] sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit ».....	11
c. Sur la violation du principe de légalité des délits et des peines.....	12
i. Le refus ou retrait, restitution de subvention constitue une sanction à caractère punitif.	13
ii. La sanction n'est pas définie en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.....	14
iii. La punition est manifestement disproportionnée par rapport au manquement que la loi entend réprimer.....	15
iv. Sur l'absence de nécessité de la sanction.....	16
d. Sur la violation de la conciliation entre liberté expression et d'association et prévention des atteintes à l'ordre public.....	17
e. Des exemples concrets de refus ou retraits de subventions arbitraires et punitifs.....	19
2. Sur l'article 7 qui renforce le tronc commun d'agrément des associations en ajoutant le respect des principes du contrat d'engagement républicain	20
a. Sur l'atteinte au droit au recours effectif et à un procès équitable des associations de protection de l'environnement.....	22
b. Sur l'atteinte au droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.....	24
c. Sur la violation de la liberté d'association pour les associations soumises à agrément obligatoire pour exercer certaines activités.....	25
3. Sur l'article 8 portant sur les modalités et motifs de dissolution administrative des associations	26
a. Sur la violation du principe de légalité des délits et des peines.....	28
i. Sur l'absence de termes clairs et précis pour exclure l'arbitraire.....	28
ii. Sur la disproportion de la peine par rapport au manquement que la loi entend réprimer	31
b. Sur la violation du principe d'égalité.....	32
c. Sur l'atteinte disproportionnée à la liberté d'association.....	34

1. Sur l'article 6 du « Contrat d'engagement républicain »

L'article 6 renforce l'encadrement des subventions attribuées aux associations par les collectivités publiques ou toute autre personne chargée de la gestion d'un service public afin de s'assurer que ces moyens mis librement à leur disposition soient employés dans le respect des principes républicains que sont la liberté, l'égalité, la fraternité, le respect de la dignité de la personne humaine et la sauvegarde de l'ordre public, qui seront déclinés dans un contrat d'engagement républicain. Il dispose :

Article 6

Après l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :

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

« 1° À respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;

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

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

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

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

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

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

« Si l'une des autorités ou l'un des organismes mentionnés au premier alinéa du présent article procède au retrait d'une subvention dans les conditions définies au huitième alinéa, cette autorité ou cet organisme communique sa décision au représentant de l'État dans le département du siège de

l'association ou de la fondation et, le cas échéant, aux autres autorités et organismes concourant, à sa connaissance, au financement de cette association ou de cette fondation.

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

[L'étude d'impact](#) souligne l'importance des subventions publiques pour le secteur associatif. En effet, les subventions publiques représentent 20% du budget cumulé des associations. 61 % des associations perçoivent au moins un financement public.

On estime que 300 000 associations sont concernées par le socle commun d'agrément parmi lesquelles les associations sportives (environ 185 000), les associations de jeunesse et d'éducation populaire (environ 18 000), de chasse (80 000 environ), etc.

a. Sur l'incompétence négative du législateur résultant du renvoi au pouvoir réglementaire le soin de fixer les règles du contrat d'engagement républicain

En droit.

Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant : « les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ; »

Le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi. (2007-557 DC, 15 novembre 2007, cons. 19, Journal officiel du 21 novembre 2007, page 19001, texte n° 2, Rec. p. 360)

En l'espèce.

L'article 6 fixe les principes à inscrire dans le « contrat d'engagement républicain » mais renvoie au pouvoir réglementaire par « Un décret en Conseil d'État [pour] précise les modalités d'application du présent article. »

Toutefois, il ressort à la lecture du préprojet du décret sensé décrire ces modalités, tel qu'il a été présenté aux parties prenantes, qu'il est patent qu'il ne s'agit pas seulement de préciser les modalités d'application de cet article mais bien de définir le contenu des engagements du contrat d'engagement républicain.

Deux exemples suffiront à le démontrer.

L'article 6 précise que l'association s'engage « 1° À respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2

de la Constitution ; »Le projet de décret, loin de se limiter à préciser l'application de l'article, définit l'engagement du respect de la dignité de la personne humaine comme :

ENGAGEMENT N° 5 : RESPECT DE LA DIGNITE DE LA PERSONNE HUMAINE

- Ne pas entreprendre, ni soutenir ou cautionner aucune action de nature à porter atteinte à la dignité de la personne humaine.
- Ne pas exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique, notamment des personnes en situation de handicap.
- Protéger la santé et de l'intégrité physique et morale des membres et bénéficiaires des services de l'association, notamment des mineurs.

Ou encore l'article 6 précise « 3° (nouveau) À s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. » et le projet de décret définit le contenu de l'obligation à savoir :

ENGAGEMENT N° 6 : RESPECT DE LA LEGALITE ET DE L'ORDRE PUBLIC

- Ne pas causer de trouble à l'ordre public.
- Ne pas revendiquer sa propre soustraction aux lois de la République pour un quelconque motif,
- Ne pas recourir aux actions violentes.

Autrement dit, le législateur s'en remet au pouvoir réglementaire pour définir le contenu du « *contrat d'engagement républicain* » dans un projet de décret qui au demeurant est particulièrement imprécis et équivoque.

Ce projet de décret ne saurait palier la carence du législateur à satisfaire sa compétence en matière de garanties aux libertés publiques.

Or, le contrat d'engagement républicain conditionne non seulement l'accès aux subventions des associations et leur possible retrait, mais aussi le fonctionnement qu'elles doivent adopter dans leurs actions.

Il devient également une des conditions du socle commun d'agrément des associations puisque l'article 7 précise que :

« I. – L'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, le mot : « trois » est supprimé ;

2° Après le 3°, il est inséré un 4° ainsi rédigé :

« 4° Respecter les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la présente loi. » ;

3° À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « trois critères » sont remplacés par le mot : « conditions ».

Il ne fait aucun doute que le contrat d'engagement républicain affecte directement le fonctionnement des associations qui doivent s'engager à respecter les principes résultant du contrat d'engagement républicain qu'elles ont souscrit et doivent en informer leurs membres par tout moyen.

L'article 6 porte une atteinte directe à l'exercice de la liberté d'association qui est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le

Préambule de la Constitution. (71-44 DC, 16 juillet 1971, cons. 2, Journal officiel du 18 juillet 1971, page 7114, Rec. p. 29)

Cette atteinte directe à l'exercice de la liberté d'association porte sur une grande majorité des associations en France puisque 61 % des associations reçoivent des financements publics. Cette atteinte directe se porte aussi sur les 300 000 associations qui sont concernées par le socle commun d'agrément.

C'est donc 61 % des associations en France qui vont voir de nouvelles obligations s'imposer à leur fonctionnement, de nouvelles conditions d'obtention et de retrait de subvention dont le législateur à laisser le soin d'en définir les contours au pouvoir réglementaire.

C'est donc 300 000 associations en France qui vont voir de nouvelles obligations s'imposer à leurs conditions d'agrément dont le législateur à laisser le soin d'en définir les contours au pouvoir réglementaire.

Le décret - pouvant être modifié à tout moment par l'autorité administrative pour changer le contenu du contrat d'engagement républicain, pour renforcer le contrôle des associations et les conditions de refus ou retrait de subvention, ainsi que les conditions du socle commun d'agrément - ne permet pas ainsi d'exclure l'arbitraire.

Le législateur est resté en deçà de sa compétence sans définir précisément l'ensemble du dispositif, en reportant sur le pouvoir réglementaire le soin de préciser les modalités d'application du contrat d'engagement républicain, alors qu'il porte une atteinte directe à la liberté associative pour laquelle il est compétent.

Ce faisant en se reportant sur « Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. » par l'absence de termes clairs et précis, le législateur n'a pas prémuni les associations contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, concernant le socle commun d'agrément mais aussi les conditions de refus, retrait de subvention sans reporter sur des autorités administratives le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.

Il résulte que le législateur est resté en deçà de sa compétence, en reportant au pouvoir réglementaire le soin de définir le contenu du contrat d'engagement républicain affectant la liberté d'association, en méconnaissance de l'article 34 de la Constitution.

- b. Sur la violation de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi résultant de l'utilisation de termes insuffisamment précis et particulièrement équivoques.**

En droit.

L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi. (2013-685 DC, 29 décembre 2013, cons. 88, JORF du 30 décembre 2013 page 22188, texte n° 3, Rec. p. 1127)

En l'espèce.

L'article 6 contient des termes qui ne sont pas suffisamment précis, sont équivoques, ne permettent pas de prémunir les associations contre interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives.

i. Sur l'imprécision du terme « dignité de la personne humaine »

L'article 6 impose : « 1° À respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;

Or la notion de dignité humaine a une pluralité de sens.

C'est ainsi qu'à l'occasion du colloque dignité humaine et juge administratif, lors de son intervention de Jean-Marc Sauvé, le 27 novembre 2009, souligne⁸ :

« Mais l'utilisation effective par le juge du principe de dignité humaine, si elle doit être ferme, ne peut qu'être équilibrée et raisonnée. Cela tient aux « ambiguïtés sur les conceptions et sur les fonctions de la dignité humaine », pour reprendre l'expression du doyen Gilles Lebreton [33]. C'est justement cette ambiguïté que relevait, il y a peu, le rapport du comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, présidé par Mme Simone Veil [34]. Ce rapport souligne en effet que « sous le même vocable de dignité, le droit renvoie à des acceptions différentes », voire contradictoires [35]. D'un côté, la notion de dignité peut en effet être regardée comme une composante de l'individu. Elle est alors opposable par celui-ci à des tiers pour protéger par exemple la liberté individuelle. Mais d'un autre côté, la dignité humaine peut être définie à partir d'une « certaine représentation de ce qu'est l'humanité digne ». Elle peut alors devenir une limite à la liberté de chacun. »

C'est aussi ce que relève le Conseil d'Etat dans son avis du 9 décembre 2020 sur le présent projet de loi⁹ :

« Le Conseil d'Etat observe cependant que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine est un principe qui revêt des dimensions multiples. Il encadre les choix du législateur notamment en matière éthique, de lutte contre l'exclusion sociale, de condition de détention des détenus ou encore de lutte contre la prostitution. Des débats publics récents, notamment en matière éthique, illustrent le fait qu'il s'agit d'un principe qui revêt une dimension morale qui peut faire l'objet d'interprétations antagonistes. »

Soulignons que la dignité humaine est une des composantes de l'ordre public¹⁰ l'évocation de son respect au point 1° est redondante avec le point 3°, et ce faisant superfétatoire.

Le vocable dignité humaine est ambiguë, renvoie à des acceptions différentes, voire contradictoires.

Pour résumer, ce terme n'est pas précis. Au surplus il est équivoque.

8 <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/dignite-humaine-et-juge-administratif>

9 <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-confortant-le-respect-par-tous-des-principes-de-la-republique>

10 CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136727

Il est patent que l'emploi de cette notion ne permet pas de prémunir les associations contre le risque d'arbitraire, de considérations morales quant au respect de ce principe, alors que c'est l'objet des exigences imposées par l'article 34 de la Constitution.

Les précisions apportées par le projet de décret, ne saurait en tous cas pallier la méconnaissance du principe de clarté et d'intelligibilité des normes qui s'impose au pouvoir législatif.

ii. Sur l'imprécision des termes « À ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République »

L'article 6 impose : « 2° (nouveau) À ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ; »

Le périmètre de cet engagement n'est pas précisé, l'on ne sait pas si cela concerne les réunions internes ou au sein de l'espace public. A supposer que cette obligation soit absolue, l'association devrait respecter tant dans l'espace public, qu'au sein de son fonctionnement interne, le caractère laïque de la République.

Le terme n'est pas suffisamment précis.

Il convient de remarquer que le « *caractère laïque de la République* » renvoie à l'article 1^{er} de la Constitution qui dispose que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.* »

Le caractère laïque s'impose à l'État français et impose la neutralité de l'État et la non-confessionnalité des services publics.

L'emploi de cette notion, en tant qu'obligation s'imposant à une structure privée, en l'occurrence, des associations et des fondations, souffre d'ambiguïté dans la compréhension et l'interprétation dont devront faire, les associations, les administrations, et le juge administratif en cas de contentieux.

Là encore, l'absence de clarté et d'intelligibilité de la norme est patente.

iii. Sur l'imprécision des termes « s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. »

L'article 6 impose : « 3° (nouveau) À s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. »

Selon la conception d'Hauriou, datant du début du XX^e siècle, l'ordre public général est avant tout un ordre « *matériel et extérieur* » dont les atteintes extérieures provoquent des réactions telles qu'elles peuvent se traduire par des troubles.

En outre la notion d'ordre public est particulièrement large, sinon « indéterminée, insaisissable, voire changeante »¹¹. Ainsi, le Conseil constitutionnel n'a jamais défini précisément ce qu'il entendait par ordre public¹².

Il est généralement défini par référence à l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales qui précise les pouvoirs de police administrative générale exercés par le maire en vue de prévenir toute atteinte à l'ordre public en ces termes : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...]* »

Le contenu de l'ordre public n'est pas limitatif puisque l'article procède à une énumération non exhaustive de sept objets ponctuels.

Il faut souligner que la notion de « *bon ordre* » est abstraite et générale.

L'ordre public général est susceptible de varier selon les circonstances. En effet la notion d'ordre public est variable à la fois « *dans l'espace et dans le temps en fonction de l'évolution de la société* »¹³.

Il ressort que l'emploi de cette notion au sein de l'article 6 est bien trop imprécise, équivoque pour éviter le risque d'arbitraire dans sa mise en œuvre.

L'ordre public général est propice aux appréciations multiples, subjectives d'autant que la perception de l'ordre public et des menaces qui pèsent dessus est changeante.

Ainsi l'appréciation de ce qui est entendu par « *action portant atteinte à l'ordre public* » risquera d'être à l'origine de nombreux contentieux entre les autorités administratives et des associations.

Le législateur ne prémunit nullement les associations contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles.

- iv. Sur l'imprécision du terme « son activité est illicite, ou que les activités ou modalités [...] sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit »

L'article 6 impose :

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

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

11 <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/l-ordre-public-regards-croises-du-conseil-d-etat-et-de-la-cour-de-cassation>

12 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/libertes-et-ordre-public#NOTE09>

13 DREUILLE, Attroupements, J.-Cl. Pén. Code, fasc. 20, no 40

code des relations entre le public et l'administration, et enjoint au bénéficiaire de lui restituer, dans un délai ne pouvant excéder six mois à compter de la décision de retrait, les sommes versées ou, en cas de subvention en nature, sa valeur monétaire.

« L'autorité ou l'organisme mentionnés au premier alinéa du présent article qui procède au retrait d'une subvention dans les conditions définies au huitième alinéa communique sa décision au représentant de l'État dans le département du siège de l'association ou de la fondation. Celui-ci en informe, le cas échéant, les autres autorités ou organismes concourant, à sa connaissance, à son financement. »

Qu'est-ce qu'une activité illicite ?

La rédaction ne précise aucun degré de gravité d'illicéité : s'agit-il d'un simple manquement à une obligation légale ou réglementaire ou entend-on ici une activité qui entrerait dans le champ d'une infraction pénalement réprimée ou administrativement sanctionnée ?

La rédaction ne précise aucune prévalence « d'activité illicite », autrement dit aucune fréquence, répétition d'activités illicites dans le fonctionnement de l'association, pour que celle-ci justifie le refus ou le retrait d'une subvention.

Ainsi par définition toute action en contrariété avec le cadre légal ou réglementaire, peut conduire au refus ou retrait de la subvention, et ce, sans qu'il soit nécessaire que cette activité tombe sous le coup d'une sanction administrative ou pénale, ni qu'elle soit répétée.

Il en résulte un manque de prévisibilité des motifs de refus ou retrait de subvention, comme d'agrément (art.7).

Le terme activité illicite n'est pas suffisamment clair et précis pour exclure l'arbitraire.

Tel qu'il l'a été démontré, les dispositions de l'article 6 du projet de loi, notamment « dignité de la personne humaine », « ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République », « s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public », « son activité est illicite » ne sont ni suffisamment précises, ni non équivoques, pour prémunir les associations, sujets de droit, contre des interprétations contraires à la Constitution, contre le risque d'arbitraire, sans se reporter sur les autorités administratives et ce en violation de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789

c. Sur la violation du principe de légalité des délits et des peines

En droit.

L'article 8 de de la Déclaration de 1789 dispose « La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. »

Les principes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ne s'appliquent qu'aux peines et aux sanctions ayant le caractère d'une punition. (2011-114 QPC, 1er avril 2011, cons. 4, Journal officiel du 2 avril 2011, page 5894, texte n° 73, Rec. p. 178)

Les principes énoncés à l'article 8 de la Déclaration 1789 ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une

punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle. (89-260 DC, 28 juillet 1989, cons. 18, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

En outre, une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés :

-le principe de légalité des délits et des peines, qui implique que l'infraction en cause est définie en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire. (Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, cons. 7)

-le principe de nécessité des peines : la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires.

-le principe de proportionnalité des peines.

- i. Le refus ou retrait, restitution de subvention constitue une sanction à caractère punitif

En droit,

Il a pu être considéré que les dispositions de l'article 1756 quater du code général des impôts contestées prévoient une amende pour la personne qui a contribué à l'obtention par un tiers d'un avantage fiscal indu sur le fondement des articles 199 undecies A, 199 undecies B, 217 undecies et 217 duodecies de ce code. La première phrase de l'article 1756 quater est relative aux investissements subordonnés à l'obtention d'un agrément. Elle prévoit dans ce cas l'amende fiscale encourue par la personne qui a fourni volontairement de fausses informations ou qui n'a pas respecté les engagements qu'elle avait pris envers l'administration. La seconde phrase de l'article 1756 quater est relative aux investissements non subordonnés à l'obtention d'un agrément. Elle prévoit dans ce cas l'amende fiscale encourue par la personne qui s'est livrée à des agissements, manœuvres ou dissimulations ayant conduit à la remise en cause de ces aides pour autrui. En toute hypothèse, cette amende fiscale est égale au montant de l'avantage fiscal indûment obtenu, sans préjudice des sanctions de droit commun. Cette amende fiscale, qui tend à réprimer les agissements des personnes ayant contribué à l'obtention, par un tiers, d'un avantage fiscal indu, a le caractère d'une punition. (2014-418 QPC, 8 octobre 2014, cons. 5 et 6, JORF du 10 octobre 2014 page 16484, texte n° 75)

En l'espèce,

Il peut parfaitement être établi le parallèle entre l'amende fiscale qui tend à réprimer les agissements des personnes ayant contribué à l'obtention, par un tiers, d'un avantage fiscal indu qui a le caractère d'une punition, et le refus ou retrait de subvention, d'une association ou d'une fondation qui a le caractère de sanction punitive.

En effet, comme le souligne l'étude d'impact, les subventions publiques représentent 20% du budget cumulé des associations.

Refuser ou retirer 20% du budget d'une association a des conséquences importantes, qui peuvent s'apparenter à une sanction ayant le caractère de punition. Lorsque le retrait est assorti d'une demande de remboursement des sommes perçues, soit 60 % du budget annuel de l'année T pour un remboursement remontant à l'année T-3, la sanction revêt le caractère de dissolution de fait pour toute association ne disposant pas de la trésorerie nécessaire.

Au-delà, pour une association fortement dépendante des subventions publiques dans son budget (+50%), il ne fait aucun doute qu'un refus de renouvellement ou retrait de subvention, assorti d'une demande de remboursement, constitue une sanction ayant le caractère de punition particulièrement sévère qui conduirait en pratique à réduire son activité, à licencier et pourrait conduire jusqu'à la dissolution de fait de l'association qui ne sera plus en mesure de réaliser l'ensemble des actions concourant à la réalisation de son objet statutaire.

Cette situation est loin d'être hypothétique, en effet, dans un rapport publié le 6 octobre 2020 intitulé « *Une citoyenneté réprimée : 100 cas de restriction des libertés associatives* »¹⁴ l'observatoire des libertés associatives a pu relever plusieurs cas de refus ou de retrait de subvention, au caractère arbitraire et punitif. C'est ainsi qu'à Grenoble, [Roms Action](#), l'association qui aidait à s'intégrer et accompagnait les familles Roms de l'agglomération grenobloise depuis 14 ans, en matière de Santé, scolarisation, apprentissage du français, insertion économique, a dû mettre un terme à ses activités en raison des coupes de subvention publiques¹⁵.

Autrement dit un refus ou un retrait de subvention, en raison de la méconnaissance des obligations du contrat d'engagement républicain a un caractère de sanction punitive. Il importe peu que la sanction de refus ou retrait de subvention soit prononcée par une autorité non juridictionnelle, en l'espèce l'autorité administrative.

Il résulte que la sanction de refus, retrait, restitution de subvention publique en raison de la méconnaissance des obligations résultant du contrat d'engagement républicain par les associations et fondations, prononcée par l'autorité administrative, doit respecter le principe de légalité des délits et des peines.

ii. La sanction n'est pas définie en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

Il a été largement démontré au point 2 a) et b) que les termes « *dignité de la personne humaine* », « *ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République* », « *s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public* », « *son activité est illicite* » ne sont ni suffisamment précises, ni non équivoques, pour exclure l'arbitraire.

Or c'est bien le manquement à l'une de ces obligations qui peut conduire au refus, retrait ou à la restitution de subvention publique comme au retrait d'un agrément (article 7).

Pourtant, la protection constitutionnelle de la liberté d'association exige qu'une sanction, au demeurant ayant le caractère d'une punition extrêmement sévère, puisque le refus ou retrait de subvention peut conduire à la dissolution de fait d'une association, dont les effets sont immédiats en cas de refus, repose à minima sur des motifs précisément et restrictivement limités.

En l'absence de termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire, la sanction de refus, retrait ou restitution de subvention prévue par l'article 6 méconnaît frontalement l'article 8 de la déclaration de 1789.

¹⁴ <https://www.lacoalition.fr/Une-citoyennete-reprimee-un-etat-des-lieux-des-entraves-aux-actions>

¹⁵ <https://romsaction.org/fr/br%C3%A8ves-dinformation/la-baisse-des-subventions-contraint-roms-action-%C3%A0-mettre-un-terme-fin-d%C3%A9cembre>

iii. La punition est manifestement disproportionnée par rapport au manquement que la loi entend réprimer

En droit,

En premier lieu, l'application d'une sanction administrative, sans laisser aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité ou l'organisme qui la met en œuvre est contraire au principe de proportionnalité des peines.

Le principe de proportionnalité implique la modulation des peines qui signifie que les peines administratives doivent être individualisées. Elles ne peuvent être fixes.

De manière générale, ce principe s'oppose à ce que l'autorité administrative ou juridictionnelle soit privée de tout pouvoir d'appréciation dans un système automatique de peine (Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000) :

« 52. Considérant que la sanction tenant à l'insertion d'un communiqué dans les programmes, en cas de manquement à ses obligations par un éditeur de services de radiodiffusion sonore ou de télévision, revêtirait, compte tenu de la modification législative opérée, un caractère automatique ; qu'une telle automaticité pourrait conduire, dans certaines hypothèses, à infliger une sanction non proportionnée aux faits reprochés ; qu'en conséquence, en interdisant au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'adapter, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce, la répression à la gravité du manquement reproché, le législateur a méconnu le principe de la nécessité des peines énoncé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, par suite, le VI de l'article 71, ainsi que le 1 du II de l'article 72 de la loi déférée, qui, pour les sociétés nationales de programme, a un objet identique à la précédente disposition, doivent être déclarés contraires à la Constitution ; »

L'autorité administrative doit disposer d'un pouvoir d'appréciation afin de tenir compte des circonstances propres à l'espèce, pour adapter la répression à la gravité du manquement reproché.

En l'espèce,

L'article 6 dispose que :

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

S'il est établi que l'association ou la fondation bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet ou exerce une activité illicite, ou que les activités ou modalités selon lesquelles l'association ou la fondation les conduit sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit, l'autorité ou l'organisme ayant attribué la subvention procède au retrait de cette subvention par une décision motivée, après que le bénéficiaire a été mis à même de présenter ses observations dans les conditions prévues à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, et enjoint au bénéficiaire de lui restituer, dans un délai ne pouvant excéder trois mois à compter de la décision de retrait, les sommes versées ou, en cas de subvention en nature, sa valeur monétaire. »

Ainsi l'article 6 ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative ou l'organisme sollicité en cas de manquement aux obligations du contrat d'engagement républicain, et impose de refuser, retirer et demander la restitution sans qu'il puisse être prise en compte les circonstances propres à l'espèce pour adapter la répression à la gravité du manquement.

La rédaction de cet alinéa ne laisse aucune marge d'appréciation à l'autorité administrative ou l'organisme sollicité qui se trouve en situation de compétence liée. Par conséquent, cette automaticité de la sanction administrative de refus, retrait, restitution de subvention porte atteinte au principe d'individualisation des peines donc est contraire au principe de proportionnalité des peines.

En second lieu, il appert de souligner que le montant, s'élevé à la hauteur de la subvention publique allouée, il n'y a donc pas de maximum commun légalement défini, le montant de la sanction encourue étant propre à chaque association.

Ce montant, dans le cas où pour certaines associations, représente près de la moitié de ses ressources est manifestement disproportionnée par rapport au manquement à l'obligation d'abstention de trouble à l'ordre public, qui peut être constitué dans le cadre d'activités parfaitement légales, comme à l'occasion de manifestation, que les dispositions de l'article 6 entendent réprimer.

De même concrètement, cela implique, le remboursement de sommes déjà dépensées.

En pratique, cela se concrétisera par la fin de l'existence de facto d'associations, qui ne pourraient faire face au refus, retrait, ou restitution de subvention.

Il ressort que la sanction établit par l'article 6 qui conduit à automatiquement refuser, retirer ou demander la restitution de subventions publiques à des associations, pouvant dans certains cas conduire à leur dissolution de fait, et ce, en dépit d'un comportement parfaitement légal, méconnaît le principe de proportionnalité des peines établi à l'article 8 de la Déclaration.

iv. Sur l'absence de nécessité de la sanction

Il ressort qu'en l'état, la nécessité de l'établissement du contrat d'engagement républicain, et de la sanction applicable à la méconnaissance des obligations qu'il édicte, n'est pas démontré.

De première part, le Conseil d'Etat a conseillé de compléter l'étude d'impact sur le point relatif au « *contrat d'engagement républicain, en ce qui concerne l'état de la situation des associations subventionnées justifiant la mesure ;* »

En outre, ni par le Gouvernement, ni au cours des débats parlementaires, il n'a pu être justifié l'état de la situation des associations subventionnées qui justifiaient la mesure, et l'adoption d'une nouvelle sanction.

Il en ressort, qu'en ne démontrant pas la situation des associations subventionnées justifiant la mesure de contrat d'engagement républicain et la sanction de ses obligations par refus, retrait et restitution, le législateur méconnaît le principe de nécessité des peines.

De seconde part, en l'état du cadre légal et jurisprudentiel actuel, il ressort que cette mesure est tout simplement inutile puisque les autorités peuvent déjà refuser l'octroi d'une subvention, cette décision relevant de leur pouvoir d'appréciation, elles peuvent déjà exiger le remboursement d'une subvention, si le bénéficiaire ne respecte pas / plus les conditions de mise en œuvre de son octroi.

- les autorités publiques disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser l'octroi d'une subvention publique. Elles ne sont pas tenues de motiver leur décision (Conseil d'Etat, 5^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, du 10 octobre 2003, n°242810, mentionné aux tables du recueil Lebon)
- Les bénéficiaires ne disposent pas d'un droit à une subvention, de même qu'il n'existe aucun droit à un renouvellement automatique de l'aide d'une année sur l'autre. (Cour Administrative d'Appel de Marseille, 5^{ème} chambre - formation à 3, 08/11/2012, 11MA01331, Inédit au recueil Lebon)
- Les décisions de refus peuvent faire l'objet de recours, toutefois le juge exerce un contrôle restreint (fait, droit, manifeste d'appréciation).

Les associations sont déjà soumises au respect des principes républicains :

- L'article 1162 du code civil dispose : « *Le contrat ne peut déroger à l'ordre public ni par ses stipulations, ni par son but, que ce dernier ait été connu ou non par toutes les parties.* »
- L'article 3 de la Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association dispose : « *Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet.* »
- Par la Charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations¹⁶.

En tout état de cause, l'article L.242-2 du Code des relations entre le public et l'administration dispose déjà du pouvoir de retrait de subvention et de demande de remboursement. En outre l'administration peu sans condition de délai : « *2° Retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées.* »

Au surplus ces conditions peuvent :

- Être prévues par la décision d'octroi prise par la personne publique,
- Être prévues dans la convention signée avec le bénéficiaire,
- Découler implicitement mais nécessairement de l'objet de la subvention,

L'administration peut exiger le remboursement de la subvention si elle l'a déjà versée en totalité ou en partie. Il existe donc déjà en pratique un large pouvoir de contrôle qui couvre les dispositions prévues par l'article 6 démontrant ainsi l'absence de nécessité de la sanction.

d. Sur la violation de la conciliation entre liberté expression et d'association et prévention des atteintes à l'ordre public

En droit

Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de libertés constitutionnellement garanties et d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens qui répond à des objectifs de

¹⁶ <https://www.associations.gouv.fr/le-premier-ministre-signe-la-nouvelle-charte-des-engagements-reciproques-entre-l-etat-les-collectivites-territoriales-et-les-associations.html>

valeur constitutionnelle. (94-352 DC, 18 janvier 1995, cons. 16, Journal officiel du 21 janvier 1995, page 1154, Rec. p. 170)

Le Conseil constitutionnel vérifie que les atteintes portées à l'exercice des libertés sont nécessaires, proportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Il contrôle l'erreur manifeste sans toutefois substituer son appréciation à celle du législateur.

La liberté d'association à valeur constitutionnelle (71-44 DC, 16 juillet 1971, cons. 2, Journal officiel du 18 juillet 1971, page 7114, Rec. p. 29).

La liberté d'opinion a valeur constitutionnelle article 10 Déclaration de 1789. (77-87 DC, 23 novembre 1977, cons. 5 et 6, Journal officiel du 25 novembre 1977, page 5530, Rec. p. 42).

La libre communication des pensées et des opinions est garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789. (2009-577 DC, 3 mars 2009, cons. 2, Journal officiel du 7 mars 2009, page 4336, texte n° 4, Rec. p. 64).

En l'espèce.

Comme le souligne elle-même l'étude d'impact, l'administration dispose déjà d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'attribution de subvention, des textes permettent de recouvrer les subventions versées à des associations, en outre l'administration peut toujours subordonner l'octroi ou le maintien d'une subvention à l'acceptation par son bénéficiaire de conditions particulières, pourvu que celles-ci ne soient pas illégales.

Dès lors la nécessité de l'instauration même du contrat d'engagement républicain, au regard du cadre légal applicable, n'est pas avérée, puisque par disposition dans un acte unilatéral d'octroi ou stipulation dans une convention de subventionnement, l'administration peut prévoir que la méconnaissance des principes de la République peut légalement justifier le retrait d'une subvention.

L'étude d'impact ne mentionne à aucun moment le nombre de refus ou de retrait de subvention à des associations qui serait lié à des motifs énumérés à l'article 6. L'on ne connaît donc nullement la part des associations qui méconnaîtraient les principes républicains.

Désormais l'attribution d'une subvention publique restreint, pour son bénéficiaire [l'association], l'exercice de sa liberté d'association dans le déploiement de ses activités, car placée sous un risque permanent de refus ou retrait de la subvention accordée reposant sur des motifs ni suffisamment clairs, ni précis.

En subordonnant l'octroi, le refus ou le retrait de subvention publique à l'abstention de toute action portant atteinte à l'ordre public, le législateur porte une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'expression des associations.

En outre, les associations ne pourront organiser, participer, ou soutenir des manifestations ayant vocation à communiquer collectivement des pensées, des opinions ou des informations au public, sans craindre que les pouvoirs publics puissent en raison du trouble à l'ordre public causé à l'occasion de tels événements, procéder au refus, retrait, ou demander la restitution de subvention, et par voie de conséquence conduisant à imposer leurs propres décisions.

De même, le contrat d'engagement républicain rentrant dans le socle d'agrément, elles ne pourront organiser, participer, ou soutenir des manifestations, au cours desquelles il peut y avoir des actions troublant l'ordre public, sans craindre l'abrogation possible de leur agrément.

e. Des exemples concrets de refus ou retraits de subventions arbitraires et punitifs

L'observatoire des libertés associatives, dans un rapport publié le 6 octobre 2020 intitulé « *Une citoyenneté réprimée : 100 cas de restriction des libertés associatives* »¹⁷, a documenté sur le territoire français, des refus ou retraits de subventions publiques, inquiétants de par leur caractère arbitraires et punitifs.

Ces exemples ne feront que démontrer l'absence de nécessité de la mise en place du contrat républicain, compte tenu du cadre légal existant, conduisant déjà à des situations arbitraires et punitives nonobstant toute atteinte avérée au respect des principes républicains :

- Depuis 1976, l'association étudiante Genepi intervient dans les prisons pour assurer des activités scolaires, des ateliers d'éducation populaire et socio-culturels auprès des personnes détenues. En décembre 2018, l'association s'est vue retiré sa convention et ses 51 000 euros de subvention annuelle par le ministère de la Justice. La raison : ses prises de positions sur la politique pénitentiaire assimilées à « un dénigrement permanent » par le ministère. C'est en raison de l'exercice de sa liberté d'expression, de ses prises de positions publiques contre la politique de l'Administration pénitentiaire que l'association Genepi a perdu ses subventions démontrant parfaitement l'atteinte à la liberté d'expression qui peut être portée par le refus de subvention¹⁸.
- La Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (Frapna) a subi des coupes drastiques de subvention qui l'ont conduit à perdre plus de 18 poste salariés¹⁹. Alors que la convention signée avec le conseil régional prévoyait une participation de 771 000 euros annuels pour 2015-2017, celle-ci a été réduite de moitié en 2016. Décision du nouvel exécutif de Laurent Wauquiez (LR), qui a en revanche octroyé 3 millions d'euros sur trois ans à la Fédération régionale des chasseurs. Laurent Wauquiez en campagne en 2015 avait adressé une lettre aux chasseurs dans laquelle il annonçait « *un juste rééquilibrage des subventions qui ont beaucoup trop profité ces dernières années à des écologistes dogmatiques et guidés par des motifs purement idéologiques* »²⁰. Ce sont donc des motifs purement idéologiques qui ont motivé des refus de subventions, qui ont conduit au licenciement de plusieurs salariés portant atteinte à liberté d'association. Après la prise de fonction de Laurent Wauquiez au Conseil Régional Auvergne Rhône Alpes, en 2015, ce sont plusieurs associations qui ont connu de très fortes une coupure de subventions et une brusque rupture de dialogue avec l'institution²¹. Ces refus ou retrait de subvention arbitraires et punitifs seront renforcées par le CER.
- A Grenoble, [Roms Action](#), l'association qui aidait à s'intégrer et accompagnait les familles Roms de l'agglomération grenobloise depuis 14 ans, en matière de Santé, scolarisation,

17 <https://www.lacoalition.fr/Une-citoyennete-reprimee-un-etat-des-lieux-des-entraves-aux-actions>

18 <https://www.lacoalition.fr/Perte-de-convention-et-coupe-de-subvention-pour-une-association-etudiante-d-57?view=liste&type=18>

19 https://www.liberation.fr/futurs/2017/01/02/en-france-les-regions-de-droite-lachent-les-associations-en-rase-campagne_1538725/

20 https://reporterre.net/IMG/pdf/vauquiez_chasseurs_lettre_v_0.pdf

21 <https://www.lacoalition.fr/Coupe-de-subvention-et-ostracisation-du-Mouvement-associatif-en-region?view=liste&type=18>

apprentissage du français, insertion économique, a dû mettre un terme à ses activités en raison des coupes de subvention publiques²². Toutes les collectivités sont à l'origine de cette baisse, principalement le Département de l'Isère qui a réduit sa subvention de 75 000 à 25 000 euros en deux ans. En 2016, la Région s'est complètement retirée. La fermeture de Roms Action s'est traduite par le licenciement du personnel, 6 postes au total, dont celui de directrice et de secrétaire. C'est-à-dire les personnes qui assurent le suivi, la coordination de toutes les missions²³. Concernant les coupes de subvention on aurait dit à l'association « *qu'il y a plus important que les roms* »²⁴. Il ne fait aucun doute que le refus ou retrait de subvention d'une association, puisse conduire à sa dissolution de fait.

2. Sur l'article 7 qui renforce le tronc commun d'agrément des associations en ajoutant le respect des principes du contrat d'engagement républicain.

L'article 7 renforce les conditions d'agrément des associations par l'État. L'article 25-1 de la loi du 12 avril 2000 prévoit un tronc commun d'agrément soumis à trois conditions : objet d'intérêt général, fonctionnement démocratique et transparence financière. Le projet de loi y ajoute une quatrième condition : le respect des principes du contrat d'engagement républicain prévu à l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000, créé par l'article 6 du projet de loi. L'article 7 dispose :

I. – L'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, le mot : « trois » est supprimé ;

2° Après le 3°, il est inséré un 4° ainsi rédigé :

« 4° Respecter les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la présente loi. » ;

3° À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « trois critères » sont remplacés par le mot : « conditions ».

II. – L'article 10 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une association ne peut être reconnue d'utilité publique que si elle respecte les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. »

III. – Après le troisième alinéa de l'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Une fondation ne peut être reconnue d'utilité publique que si elle respecte les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. »

²² <https://romsaction.org/fr/br%C3%A8ves-dinformation/la-baisse-des-subventions-contraint-roms-action-%C3%A0-mettre-un-terme-fin-d%C3%A9cembre>

²³ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/isere/grenoble/grenoble-association-roms-action-risque-fermer-faute-subventions-1330393.html>

²⁴ <https://www.lacoalition.fr/Suite-a-des-prises-de-position-pour-defendre-les-populations-roms-une?view=liste&type=18>

IV. – Les associations, fédérations ou unions d'associations qui ont bénéficié de l'agrément prévu à l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel avant la date de publication de la présente loi déposent, au plus tard à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de cette même date, un nouveau dossier de demande d'agrément satisfaisant aux conditions prévues à l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

V. – (Non modifié) À la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 précitée, après le mot : « agrément », sont insérés les mots : « , délivré pour une durée de cinq ans, ».

L'article 25-1 impose ainsi à toute association sollicitant un agrément de remplir au moins les trois critères du tronc commun, et ce quelles que soient les conditions prévues par les textes régissant cet agrément particulier (et sans exclusion de la matière fiscale).

Ces conditions du tronc commun s'ajoutent à celles spécifiquement requises pour la délivrance de chaque agrément particulier fixées par les lois et règlements qu'il appartiendra en tout état de cause à chaque administration pour ce qui la concerne de contrôler.

Toute association qui s'est vu délivrer un agrément sera réputée remplir les conditions du tronc commun pendant une durée de cinq ans.

Le Décret n° 2017-908 du 6 mai 2017 précise l'application de l'article 25-1, article 19 :

« Dans les conditions fixées par l'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration, l'Etat ou l'un de ses établissements publics qui a délivré l'agrément peut procéder à son abrogation selon la procédure propre à chaque agrément ou, à défaut, dans les conditions prévues aux articles L. 121-1, L. 121-2 et L. 122-1 du même code. (...) »

L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration :

« Par dérogation à l'article L. 242-1, l'administration peut, sans condition de délai :

1° Abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie ; (...) »

Autrement dit, l'article 7 donne le pouvoir à l'administration, de refuser ou d'abroger à tout moment, l'agrément de toute association qui ne respecterait pas les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la présente loi, notamment le respect de la dignité humaine, l'abstention de toute action portant atteinte à l'ordre public, ou toute activité illégale, termes insuffisamment clairs et précis les exposant ainsi à un risque de décision arbitraire de refus ou abrogation d'agrément à tout moment.

Pour les associations de protection de l'environnement²⁵, l'agrément délivré (Articles L141-1 à L141-3 du code de l'environnement) leur permet de disposer de de compétences particulières :

- Participation aux débats environnementaux : les associations de protection de l'environnement participent à l'action des organismes publics concernant l'environnement. Elles peuvent être désignées pour participer aux instances consultatives nationales et

25 <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/F638>

régionales ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable.

- Action devant les juridictions administratives (L142-1 Code de l'environnement) : Toute association de protection de l'environnement agréée peut attaquer, devant les tribunaux administratifs, une décision de l'administration postérieure à la date de son agrément qui présente les caractéristiques suivantes :
 - o La décision administrative a un rapport direct avec l'objet et les activités de l'association
 - o Elle cause des dommages à l'environnement sur tout ou partie du territoire d'intervention de l'association.
- Défense des intérêts collectifs (L142-2 code de l'environnement) : une association agréée peut se constituer partie civile pour des faits causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle défend et constituant une infraction aux dispositions légales et réglementaires applicables dans de nombreux domaines.
- Action de groupe (L142-3 code de l'environnement) : une association agréée peut mener une action de groupe. En clair, elle peut saisir le juge civil ou administratif en vue de faire cesser une infraction et/ou d'obtenir la réparation de préjudices corporels et matériels subis par un groupe de personnes se trouvant dans une situation similaire.
- Défense des intérêts individuels : toute association agréée, mandatée par au moins 2 personnes physiques victimes de préjudices causés par une même personne et ayant une origine commune, peut aller en justice en leur nom pour demander des dommages et intérêts.

a. Sur l'atteinte au droit au recours effectif et à un procès équitable des associations de protection de l'environnement

En droit.

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* »

Sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées d'exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition. (2006-540 DC, 27 juillet 2006, cons. 11, Journal officiel du 3 août 2006, page 11541, texte n° 2, Rec. p. 88)

Est garanti par cette disposition le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles (2014-455 QPC, 6 mars 2015, cons. 3, JORF n°0057 du 8 mars 2015 page 4313, texte n° 21).

Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction (2012-288 QPC, 17 janvier 2013, cons. 4, JORF du 18 janvier 2013 page 1293, texte n° 88, Rec. p. 103).

Dès lors que la partie lésée conserve la possibilité de mettre en mouvement l'action publique en se constituant partie civile devant le juge d'instruction ou d'exercer l'action civile pour obtenir réparation du dommage que lui ont personnellement causé les faits à l'origine de la poursuite, ces dispositions ne portent pas d'atteinte substantielle au droit de la partie lésée d'exercer un recours effectif devant une juridiction, garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789. (2015- 461 QPC, 24 avril 2015, cons. 4, 7 et 10, JORF n°0098 du 26 avril 2015 page 7354 texte n° 23)

A contrario les mesures conduisant à la privation de la faculté d'exercer un recours effectif contre une mesure portant atteinte à ses droits méconnaissent l'article 16 de la Déclaration de 1789 (2011-208 QPC, 13 janvier 2012, cons. 5 et 6, Journal officiel du 14 janvier 2012, page 752, texte n° 94, Rec. p. 75).

En l'espèce,

L'article 7 donne le pouvoir à l'administration, de refuser ou d'abroger à tout moment l'agrément de toute association qui ne respecterait pas les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la présente loi, ainsi le respect de la dignité humaine, l'abstention de toute action portant atteinte à l'ordre public, ou toute activité illégale, termes insuffisamment clairs et précis les exposant ainsi à un risque de décision arbitraire de refus ou abrogation d'agrément à tout moment.

Concernant les associations de protection de l'environnement, leur agrément garantit leur présomption d'intérêt à agir devant les juridictions administratives contre une décision de l'administration postérieure à la date de son agrément qui a un rapport direct avec l'objet et les activités de l'association et cause des dommages à l'environnement sur tout ou partie du territoire d'intervention de l'association.

En permettant le refus ou leur retrait d'agrément fondé sur des termes insuffisamment clairs et précis, sans exclure l'arbitraire, le projet de loi permet qu'il soit porté atteinte au droit des associations de protection de l'environnement d'exercer un recours effectif contre une mesure qui porte atteinte à leur droit devant les juridictions administratives. Dès lors, il est de nature à dissuader les associations de toute action qui viendrait à mettre en cause leur agrément sous peine de ne plus pouvoir bénéficier d'une présomption d'intérêt à agir devant la juridiction administrative.

Par ailleurs, l'agrément garantit leur droit d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, ainsi qu'aux textes pris pour leur application.

En permettant le refus ou leur retrait d'agrément fondé sur des termes insuffisamment clairs et précis, sans exclure l'arbitraire, le projet de loi permet qu'il soit porté atteinte au droit des associations de protection de l'environnement d'exercer les droits reconnus à la partie civile dans les cas précités.

Dès lors les associations lésées risquent sur des motifs arbitraires de ne plus conserver la possibilité de mettre en mouvement l'action publique en se constituant partie civile devant le juge d'instruction ou d'exercer l'action civile qui leur est permise par l'agrément.

En permettant le refus ou leur retrait d'agrément fondé sur des termes insuffisamment clairs et précis, sans exclure l'arbitraire, le projet de loi permet qu'il soit porté atteinte au droit des associations de protection de l'environnement de porter des actions de groupes, ou représenter des intérêts individuels.

Pour l'association France Nature Environnement, la justice constitue un mode particulièrement important de l'association pour défendre ses intérêts statutaires, puisqu'elle a mené près de 214 instances contentieuses²⁶.

L'article 7 porte une atteinte manifestement disproportionnée au droit au recours effectifs des associations de protection de l'environnement, en permettant le refus ou l'abrogation de leur agrément de protection de l'environnement sur des motifs insuffisamment clairs et précis les exposant ainsi à un risque de décision arbitraire permettant de faire taire leur action en justice.

b. Sur l'atteinte au droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

En droit,

Selon l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

La valeur constitutionnelle du droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement a été affirmée (2008-564 DC, 19 juin 2008, cons. 48, 49 et 56, Journal officiel du 26 juin 2008, page 10228, texte n° 3, Rec. p. 313)

Ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit. Depuis l'entrée en vigueur de cette Charte, il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions. (2016-595 QPC, 18 novembre 2016, paragr. 5, JORF n°0270 du 20 novembre 2016 texte n° 31)

En l'espèce,

De nombreuses associations de protection de l'environnement grâce à leur agrément, national ou local participent à des instances consultatives nationales et régionales ayant vocation à examiner les politiques d'environnement.

En outre, France Nature Environnement possède des représentants dans plus de 10 000 commissions²⁷.

L'article 7 porte une atteinte manifestement disproportionnée au droit des associations de protection de l'environnement de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, en permettant le refus ou l'abrogation de leur agrément de protection de l'environnement sur des motifs insuffisamment clairs et précis les exposant ainsi à un risque de décision arbitraire ayant une conséquence directe sur leur droit de participer à

26 <https://ged.fne.asso.fr/silverpeas/LinkFile/Key/5881e8db-ea2f-4ad4-a361-819159631e13/RA-FNE-2019-BD.pdf>

27 <https://ged.fne.asso.fr/silverpeas/LinkFile/Key/5881e8db-ea2f-4ad4-a361-819159631e13/RA-FNE-2019-BD.pdf>

l'action des organismes publics concernant l'environnement et d'être désignées pour participer aux instances consultatives nationales et régionales ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable.

c. Sur la violation de la liberté d'association pour les associations soumises à agrément obligatoire pour exercer certaines activités.

En droit,

La liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution. En vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable.

Ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire (2010-3 QPC, 28 mai 2010, cons. 9, Journal officiel du 29 mai 2010, page 9730, texte n° 68, Rec. p. 97).

En l'espèce,

L'article 7 renforce les conditions d'agrément des associations par l'État.

L'article 25-1 de la loi du 12 avril 2000 prévoit un tronc commun d'agrément soumis à trois conditions : objet d'intérêt général, fonctionnement démocratique et transparence financière.

Le projet de loi y ajoute une quatrième condition : le respect des principes du contrat d'engagement républicain prévu à l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000, créé par l'article 6 du projet de loi.

En l'état actuel du droit :

- L'obtention d'agrément est facultative dans certains cas, il n'est alors qu'une simple condition pour obtenir une subvention, employer du personnel dans le cadre de contrat aidé, ou bénéficier d'une présomption d'intérêt à agir...
- Dans d'autres, il est obligatoire pour exercer certaines activités, autrement dit, sans agrément, l'association ne peut exercer l'activité envisagée, c'est la condition de son existence.

Exemples : pour exercer une activité de service à la personne auprès des publics fragiles (enfants, personnes âgées...); les associations proposant des séjours avec hébergement d'une durée supérieure à 5 jours destinées spécifiquement à des groupes constitués de personnes handicapées; les associations de chasse agréées ; les associations participant aux opérations de secours, à l'encadrement de bénévoles dans le cadre des actions de soutien aux populations ou assurant des actions d'enseignement et de formation en matière de secourisme (agrément des associations de sécurité civile).

En conditionnant l'octroi d'un agrément, et donc la constitution d'une association soumise à agrément, lorsque celui-ci est obligatoire, au respect des principes du contrat d'engagement

républicain, l'article 7 contrevient à la liberté d'association lorsqu'une telle condition revient concrètement :

- A rendre impossible l'activité d'association qui déciderait de ne pas se soumettre à un tel contrat
- A créer une procédure d'après laquelle l'octroi d'un agrément qui conditionne l'existence de l'association serait subordonné à un contrôle préalable concernant la licéité de l'objet de l'association.

Or cette atteinte ne semble pas se justifier dans le sens où certains agréments permettent seulement d'exercer certaines activités qui ne reçoivent pas forcément de financements publics.

Pour exemple l'association anti-corruption Anticor est indépendante de tout financement public.

Elle bénéficie de l'agrément des associations de lutte contre la corruption en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile, prévu par l'article 2-23 du Code de procédure pénale, le décret n°2014-327 du 12 mars 2014 et l'arrêté du 27 mars 2014, relatifs aux conditions d'agrément.

Ainsi cette association qui ne reçoit aucun financement public pourrait en raison du refus de se soumettre au respect du contrat d'engagement républicain intégré au tronc commun d'agrément, se voir refuser son agrément du ministère de la justice, ce qui placerait l'association dans une situation rendant impossible l'exercice de son activité de lutte contre la corruption en exerçant les droits reconnus à la partie civile pour de multiples infractions (manquement au devoir de probité, corruption, trafic d'influence...), que cela soit, dans les procédures en cours, ou pour des procédures à venir.

S'agissant d'associations dont l'existence dépend d'un agrément obligatoire pour exercer certaines activités l'ajout prévu par l'article 7 est contraire à la liberté d'association dans la mesure où il ajoute une condition de plus, floue et arbitraire, à leur création et à l'exercice de leur activité, alors que la constitution d'associations alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative.

3. Sur l'article 8 portant sur les modalités et motifs de dissolution administrative des associations

L'article 8 apporte plusieurs modifications à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure qui prévoit les modalités et les motifs de dissolution administrative des associations et groupements de fait troublant gravement l'ordre public ou portant atteinte à des droits et libertés fondamentaux.

En outre il permet la possibilité d'imputer à une association ou à un groupement de fait les agissements qui sont soit commis par des membres agissant en cette qualité, soit directement liés aux activités de cette association ou de ce groupement.

Article 8 :

I. – Le chapitre II du titre Ier du livre II du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

1° Les divisions et les intitulés des sections 1 et 2 sont supprimés ;

2° L'article L. 212-1 est ainsi modifié :

a) À la fin du 1°, les mots : « dans la rue » sont remplacés par les mots : « ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens » ;

b) Le 3° est ainsi rédigé :

« 3° Ou dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ; »

c) Le 6° est ainsi modifié :

– après le mot : « provoquent », sont insérés les mots : « ou contribuent par leurs agissements » ;

– après le mot : « origine », sont insérés les mots : « , de leur sexe, de leur orientation sexuelle » ;

– après le mot : « non-appartenance », sont insérés les mots : « , vraie ou supposée, » ;

– après l'avant-dernière occurrence du mot : « une », il est inséré le mot : « prétendue » ;

c bis) (nouveau) Après le 7°, il est inséré un 8° ainsi rédigé :

« 8° Ou qui interdisent à une personne ou un groupe de personnes à raison de leur couleur, leur origine ou leur appartenance ou non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée de participer à une réunion. » ;

d) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous en application du présent article ou l'organisation de cette reconstitution sur le fondement d'une loi étrangère sont réprimées des mêmes peines dès lors que l'association ou le groupement maintient son activité sur le territoire de la République. » ;

3° Après le même article L. 212-1, sont insérés des articles L. 212-1-1 et L. 212-1-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 212-1-1. – Pour l'application de l'article L. 212-1, sont imputables à une association ou à un groupement de fait les agissements mentionnés au même article L. 212-1 commis par un ou plusieurs de leurs membres, soit agissant en cette qualité, soit lorsque leurs agissements sont directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.

« Art. L. 212-1-2. – En cas d'urgence, la suspension de tout ou partie des activités des associations ou groupements de fait qui font l'objet d'une procédure de dissolution sur le fondement de l'article L. 212-1 peut être prononcée, à titre conservatoire et pour une durée qui ne peut excéder trois mois, sur arrêté motivé du ministre de l'intérieur.

« La violation d'une mesure conservatoire de suspension prononcée en application du premier alinéa du présent article est punie d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. »

II (nouveau). – L'article 431-15 du code pénal est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, la référence : « la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées » est remplacée par la référence : « l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure » ;

2° Au second alinéa, après la référence : « 431-14 », sont insérés les mots : « du présent code ».

III (nouveau). – Après le 1° de l'article 431-18 du code pénal, il est inséré un 1° bis ainsi rédigé :

« 1° bis L'interdiction de diriger ou administrer une association pendant une durée de trois ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive ; ».

a. Sur la violation du principe de légalité des délits et des peines

En droit,

Il résulte des dispositions de l'article 8 de la Déclaration de 1789, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe des droits de la défense.

Ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives, mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle. L'infraction en cause est définie en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

Le montant de l'amende encourue, qui constitue un maximum, n'est pas manifestement disproportionné par rapport au manquement que la loi entend réprimer.

i. Sur l'absence de termes clairs et précis pour exclure l'arbitraire

Premièrement, le texte retient pour justifier la dissolution d'association « ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ».

Le texte ne précise pas quelles sont les types de violences, ni les personnes, ni les biens qui pourraient être retenues pour prononcer la dissolution d'association. Plusieurs questions restent en suspens :

- Parle-t-on de violence physique ou de violence morale ?
- Parle-t-on de violence contre une personne physique ou une personne morale ?
- Parle-t-on de violence contre une personne publique ou une personne privée ?
- Quels types de biens sont concernés s'agit-il de biens publics ou de biens privés ?

Autant de questions auxquelles le législateur aurait dû répondre pour ne pas exclure l'arbitraire.

Deuxièmement, le changement proposé au 3° de l'article L212-1 remplace les mots « *qui ont pour but de porter atteinte* », désignaient les associations visant directement à porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à la forme républicaine, par « *dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ;* » Qu'est-ce qu'une action par la force qui tend à porter atteinte à la forme républicaine du Gouvernement ? Est-ce qu'une association qui critiquerait ouvertement la forme républicaine du Gouvernement, qui organiserait une manifestation « *tend à [...] attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement* » ? Cette formulation laisse une trop large marge d'interprétation relative à l'action des associations quant à leur sens ou leur finalité pour qualifier une « tendance » qui porterait atteinte à l'intégrité du territoire ou la forme républicaine du Gouvernement, qui n'est pas de nature à exclure l'arbitraire.

Troisièmement, le texte retient pour justifier la dissolution d'association leur contribution « *ou contribuent par leurs agissements* » à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence.

Des questions restent là encore en suspens :

- Que recouvre la notion de « *contribution* » ? Il ne fait aucun doute que la notion soit beaucoup plus extensive que la provocation. L'analyse des facteurs qui ont contribué à une discrimination ou à la violence peut être étendue de façon quasi illimitée, sans pour autant être précisément déterminée.
- Vise-t-on ici une contribution active ou une contribution passive ? Une acceptation tacite de violence constitue elle une contribution à la violence ?
- Quel degré de « *contribution* » est ici visée ? Le lien peut être plus ou moins distendu dans la relation causale avec la discrimination, la haine ou la violence. Cette rédaction distend nettement le lien de causalité requis entre le comportement de l'association et l'atteinte à l'intérêt public protégé, sans pour autant qu'il soit déterminé.
- De quels « *agissements* » s'agit-il ? On ne sait pas si un manquement à une exigence légale ou réglementaire ou une faute d'une particulière gravité est nécessaire pour que les associations « *contribuent par leurs agissements* » à la discrimination, la haine ou la violence. L'indétermination de la condition ainsi énoncée ouvre dès lors la voie à un risque d'application aléatoire.

Par ailleurs, la Conférence des OING du Conseil de l'Europe a pu rappeler le 31 mars 2021 que l'extension de la dissolution, au-delà de la « *provocation* », pour prendre en compte le fait de « *contribuer par ses agissements* » à la discrimination, la haine ou à la violence marque un élargissement significatif des pouvoirs de l'administration. La rédaction distend nettement le lien de causalité requis entre le comportement de l'association et l'atteinte à l'intérêt public protégé. Sous l'angle de l'article 10 de la Convention (liberté d'expression), « *la limite à ne pas dépasser* » se situe là où le discours « *dégénère en un appel à la violence, à la haine ou à l'intolérance* ». Or le projet de loi a précisément pour objet de déplacer cette limite pour atteindre des agissements se situant en deçà de l'appel à la violence, la haine ou l'intolérance. La rédaction entre manifestement en contradiction avec la liberté d'expression.

Là encore, autant de questions auxquelles le législateur aurait dû répondre pour ne pas exclure l'arbitraire.

Quatrièmement, pour l'application de l'article L. 212-1 l'article dispose que sont imputables à une association ou à un groupement de fait les agissements mentionnés au même article L. 212-1 « *commis par un ou plusieurs de leurs membres, soit agissant en cette qualité, soit lorsque leurs agissements sont directement liés aux activités de l'association ou du groupement* ».

Des questions restent là encore en suspens :

- Qu'entend-on par « *membres* » d'association ? S'agit-il de personnes salariés, bénévoles, temporaires ou permanents, adhérents ? L'expression peut couvrir un champ très large de personnes concernées.
- Comment reconnaît-on qu'une personne agit « *en cette qualité* » de membre d'une association ?
 - o Une personne doit-elle être explicitement mandaté par une personne ayant pouvoir de délégation de représentation au regard des statuts de l'association pour pouvoir agir en cette qualité ?
 - o Une personne peut-elle se prévaloir seule d'agir en qualité de membre d'association ?
 - o Les « *membres* » d'association, sont-ils limités aux seules personnes physiques, ou les personnes morales, membres d'associations sont-elles concernées ?
- Quels agissements « *sont directement liés aux activités des associations* » ? Est-ce qu'en tenant des propos d'appel à la haine ou à la violence dans le cadre d'une distribution alimentaire menée par une association, j'agis « *en qualité* » de membre d'association ? Est-ce si à l'occasion d'une émission, d'un article, d'un compte sur le réseau social je m'exprime et 'il est indiqué mon appartenance à une association, j'agis en ma « *qualité* » de membre d'association ? Est-ce que ces agissements « *sont directement liés aux activités des associations* » ?

Des questions auxquelles le législateur aurait dû répondre pour ne pas exclure l'arbitraire.

Cinquièmement, le caractère diffus du critère des agissements « *qui contribuent* » à la discrimination, la haine ou la violence se répercute sur l'obligation d'intervention mise à la charge des dirigeants associatifs. Ceux-ci ne sont plus seulement appelés à faire cesser des incitations à la discrimination, haine, ou violence, mais doivent « *prendre les mesures nécessaires [...] compte tenu des moyens dont ils disposaient* » pour faire cesser des agissements, qui ne sont pas précisément défini, qui peuvent contribuer à la discrimination, la haine ou la violence.

Autrement dit, le dirigeant associatif doit anticiper les effets de ces agissements, sur le climat social, ce qui renvoie à un spectre de comportements très vastes. Le dirigeant associatif doit donc s'adonner à de la prédiction. Le texte ne limite donc pas les dissolutions aux hypothèses d'acceptation tacite de la violence, de la discrimination ou des discours de haine de la part des associations concernées et permet des possibilités de dissolution sujette à des interprétations contradictoires, au regard d'un climat social variant en fonction du temps.

Sixièmement l'imprécision des termes « *commis par un ou plusieurs de leurs membres, soit agissant en cette qualité, soit lorsque leurs agissements sont directement liés aux activités de l'association ou du groupement* » se répercute sur l'imputabilité des agissements des « *membres* » à une association pour justifier sa dissolution mais aussi sur la responsabilité des dirigeants associatifs. Ainsi les cas où le dirigeant associatif devrait prendre des mesures nécessaires, compte tenu des moyens dont il disposait, ne sont ni clairs, ni précis et sujet à une interprétation qui ne permettra pas d'exclure l'arbitraire.

Soulignons, que pour nombreuses associations de grandes tailles, il est tout simplement impossible pour le dirigeant associatif d'être informé, des agissements de l'ensemble de leurs membres. Cette nouvelle disposition impose une charge de contrôle de la part des dirigeants associatifs qui est impossible à tenir. Pour exemple pour des associations comme France Nature Environnement qui compte 3 500 associations affiliées et 880 000 militants en France, la Croix-Rouge française qui compte plus de 65 450 bénévoles et 16 703 salariés présents sur l'ensemble du territoire, les Restos du cœur qui compte 75 000 bénévoles, la Ligue des Droits de l'Homme qui présente 10 000 adhérents, la charge de contrôle de la part du dirigeant associatif est impossible.

Septièmement, l'article précise « Art. L. 212-1-2. – *En cas d'urgence, la suspension de tout ou partie des activités [...] groupements de fait qui font l'objet d'une procédure de dissolution sur le fondement de l'article L. 212-1 peut être prononcée, à titre conservatoire et pour une durée qui ne peut excéder trois mois, sur arrêté motivé du ministre de l'Intérieur. (...)* »

Or parler de dissolution d'un groupement de fait n'est pas pertinent, il existe un manque patent d'usage de termes claires et précis. Si l'association est déclarée elle a la personnalité morale. Si elle n'est pas déclarée, elle n'a pas la personnalité morale.

En outre, dans ce cas de figure, deux hypothèses peuvent se présenter : le groupement a des statuts mais il n'a pas souhaité les déclarer et dans ce cas, on ne parle pas de dissolution mais de nullité du contrat ce qui nécessite une intervention judiciaire et non administrative. S'il n'y a pas de statuts, et c'est le cas des groupements informels, la dissolution ne correspond dès lors à rien.

Il ressort, que l'ensemble des termes sus évoqués « des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens », « dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement », « ou contribuent par leurs agissements », « Pour l'application de l'article L. 212-1, sont imputables à une association ou à un groupement de fait les agissements mentionnés au même article L. 212-1 commis par un ou plusieurs de leurs membres, soit agissant en cette qualité, soit lorsque leurs agissements sont directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient. » et « tout ou partie des activités des associations ou groupements de fait qui font l'objet d'une procédure de dissolution » de l'article 8 ne sont ni suffisamment clairs ni précis pour exclure l'arbitraire et soumettre les associations à une menace bien réelle de dissolution sur des motifs particulièrement équivoques et extensifs.

ii. Sur la disproportion de la peine par rapport au manquement que la loi entend réprimer

Concernant les « *agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens* » le texte renvoie à un très large spectre tant de violences que des personnes, pour y faire rentrer toute forme de protestation.

Une violence contre une personne peut être constituée en une atteinte physique, tout comme elle peut résulter d'un choc émotif. En visant les violences et voies de fait exercées volontairement, le législateur a entendu réprimer notamment celles qui, sans atteindre matériellement la personne, sont cependant de nature à provoquer une sérieuse émotion²⁸.

Quant à la « violence » contre un bien, le champ de la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est très large. Ainsi une action de désobéissance civile donnant lieu à un dommage à l'encontre d'un bien, aussi minime soit-il, pourrait donner lieu à la dissolution de l'association.

Par exemple, le fait, à l'occasion d'une grève, de répandre sur le sol le lait contenu dans des bidons²⁹, ou encore pour des « tags » qualifiés, non de dommage léger mais de destruction, dégradation ou détérioration.³⁰

Au-delà, ce texte entend modifier l'état actuel de la loi qui permet la dissolution des associations qui « provoquent à des manifestations armées dans la rue » mesure de protection démocratique, en permettant la dissolution d'association désormais pour « des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens », recouvrant ainsi des troubles minimes, devenant ainsi une mesure de maintien d'ordre public.

Il y a un renversement dans la philosophie même de ce pouvoir présidentiel : il n'y a en effet pas grand rapport entre un pouvoir qui permet au président de la République de faire pièce aux associations qui provoquent à des manifestations armées dans la rue et un pouvoir qui permet la dissolution des associations appelant à « des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ».

Pour de simples dégradations ou détériorations de biens ou un choc émotif, le président de la République pourrait désormais décider de la dissolution de toute association qui lui déplairait par décret en conseil des ministres ?

De même la condition qui permet la dissolution d'associations seulement parce qu'elle « contribuent par leurs agissements » à la discrimination, la haine ou la violence, sans définir un manquement à une exigence légale ou réglementaire ou une faute d'une particulière gravité, en distendant nettement le lien de causal entre le comportement des associations et l'atteinte à l'intérêt public protégé apparaît totalement disproportionné.

La sanction de dissolution d'une association par disparition immédiate de la personne morale en raison de dommages très légers ou d'un choc émotif apparaît manifestement disproportionnée, mais aussi sans lien à l'objectif poursuivi par la loi de lutte contre « l'islamisme radical »

b. Sur la violation du principe d'égalité

En droit

Le principe d'égalité devant la loi - dont le principe d'égalité devant les charges publiques est le corollaire - implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables. Il ne fait pas obstacle à ce que des situations différentes fassent l'objet de solutions différentes. (79-107 DC, 12 juillet 1979, cons. 4, Journal officiel du 13 juillet 1979, Rec. p. 31)

Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et

29 T. corr. Nancy, 21 oct. 1964: Gaz. Pal. 1965. 1. 50)

30 TGI Besançon, 12 sept. 2005: AJ pénal 2005. 369, obs. Paulin.

l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. (87-232 DC, 7 janvier 1988, cons. 10, Journal officiel du 10 janvier 1988, page 482, Rec. p. 17)

En l'espèce.

Premièrement, il n'existe aucun lien direct entre l'objet de la loi « *principalement lié à une dérive observée dans l'évolution du fait religieux islamique* » et la possibilité d'imputer à une association ou à un groupement de fait les agissements qui sont soit commis par des membres agissant en cette qualité, soit directement liés aux activités de cette association ou de ce groupement, nouveau dispositif qui permet d'envisager la dissolution administrative des entités concernées lorsque leurs dirigeants se sont abstenus de faire cesser de tels agissements, alors même qu'ils en avaient connaissance et compte tenu des moyens dont ils disposaient.

Deuxièmement, il existe une rupture au principe d'égalité qui implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables.

Il implique que dans le cas d'engagement de la responsabilité de personnes morales privées, il soit fait application commune du principe de la responsabilité des personnes morales, peu important que le but soit lucratif ou non.

La responsabilité pénale des personnes morales est en effet régie par l'article L.121-2 du Code Pénal, en vertu duquel : « *Les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.* ».

Cet article énumère les conditions d'imputabilité à une association, personne morale, d'infractions commises par une ou plusieurs personnes physiques : il est nécessaire que l'infraction soit commise par un organe de l'association (une décision collective du Bureau ou du Conseil d'administration) ou par un représentant de celle-ci, régulièrement mandaté par celle-ci.

Or, avec le projet d'article L.212-1-1, nous nous trouvons dans une hypothèse où l'infraction serait commise par de simples « *membres* » ou personnes « *agissant en cette qualité* ».

Autrement dit par des personnes, qui ne constituent ni des organes de l'association, ni des personnes mandatées pour représenter l'association, et ce conformément au statut de celle-ci.

La personne « *membre* » peut être une personne quelconque, n'ayant aucun pouvoir au sein de l'association, ni même être membre de celle-ci.

Il y a là une entorse aux principes de base posés par l'article L.121-2 du Code Pénal.

Pour parvenir à une incrimination, il convient alors de déplacer l'infraction sur la tête de l'association, laquelle, bien qu'ayant été informée des agissements de ses membres – agissements en relation avec l'activité de l'association - (on songe à une association culturelle et non à une association sportive ou culturelle), n'aurait pu l'empêcher.

Il s'agit à tout le moins d'une infraction par omission.

Nous nous heurtons à une deuxième difficulté résidant dans le fait que les agissements commis par les membres (à l'origine de l'imputation de ceux-ci à l'association) doivent avoir été réalisés « pour le compte de l'association ».

Or, la preuve de cet élément sera beaucoup plus difficile à rapporter.

Sauf à considérer qu'il déroge à l'article L.121-2 du Code Pénal, l'article L.212-1-1 proposé constitue une entorse aux principes gouvernant la responsabilité pénale des personnes morales.

Cette dérogation apportée aux principes gouvernant la responsabilité pénale des personnes morales pour les seules associations n'est pas en rapport avec l'objectif de la loi de lutte contre le séparatisme « principalement lié à une dérive observée dans l'évolution du fait religieux islamique » viole le principe d'égalité qui s'impose entre les personnes morales de droit privé dans une situation semblable.

c. Sur l'atteinte disproportionnée à la liberté d'association

En droit,

Le Conseil constitutionnel vérifie que les atteintes portées à l'exercice des libertés sont nécessaires, proportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Il contrôle l'erreur manifeste sans toutefois substituer son appréciation à celle du législateur.

La liberté d'association a valeur constitutionnelle (71-44 DC, 16 juillet 1971, cons. 2, Journal officiel du 18 juillet 1971, page 7114, Rec. p. 29).

En l'espèce,

L'article 8 étend à des cas particulièrement extensifs, en des termes particulièrement imprécis et équivoques, les possibilités de dissolution d'association.

Tel qu'il l'a été précisé le caractère diffus du critère des agissements « *qui contribuent* » à la discrimination, la haine ou la violence se répercute sur l'obligation d'intervention mise à la charge des dirigeants associatifs, qui sont désormais censé anticiper les effets des agissements de leur membres en considération du climat social renvoyant à un spectre particulièrement vaste, voir infini d'agissements à prévoir.

Au surplus, l'article 8 impose une charge de contrôle au dirigeant associatif impossible à tenir, puisqu'il doit s'informer, prendre des mesures nécessaires, à l'égard de l'ensemble des membres de l'association. Une charge impossible à tenir pour de nombreuses associations de grande taille.

En faisant peser un risque de dissolution sur les associations par des conditions particulièrement imprécises et extensives (i) et en assujettissant, leurs dirigeants à une charge de contrôle impossible l'article 8 porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'association qui n'est pas en rapport avec l'objectif de la loi de lutte contre le séparatisme « principalement lié à une dérive observée dans l'évolution du fait religieux islamique »

Pour l'ensemble des raisons exposées nous invitons le Conseil constitutionnel à déclarer, le Projet de loi confortant le respect des principes de la République , non conforme à la Constitution.

Fait à Paris, le 26 juillet 2021

Contribution rédigée et coordonnée par Jérôme Graefe, juriste et membre de FNE, pour les associations signataires

Signataires :

Les associations membres de LA Coalition pour les libertés associatives
Le Mouvement associatif

et

Action Droits des Musulmans*
Anticor*
Association de protection des collines Peypinoises (Bouches-du-Rhône)
ATTAC France*
CCFD-Terre Solidaire
Collectif des Associations Citoyennes*
CRID – Centre de recherches et d’information sur le développement*
Fédérations des acteurs et actrices des musiques et danses traditionnelles
Fédération des arts de la rue*
France Nature Environnement*
LesAmis de la Terre
MRJC – Mouvement rural de jeunesse chrétienne
Remix the commons
Sciences citoyennes
Sherpa
Stop Précarité
Tous migrants*
VoxPublic*

* : associations membres de La Coalition pour les libertés associatives