

N°s

461962 Union syndicale Solidaires et autres

462013 Ligue des droits de l'homme et autres

462015 Greenpeace France et autres

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 19 juin 2023

Décision du 30 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Au début de l'année 2021, le gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi confortant le respect des principes de la République, dont l'exposé des motifs dressait un constat et présentait clairement l'objectif poursuivi : « Un entrisme communautariste, insidieux mais puissant, gangrène lentement les fondements de notre société dans certains territoires. Cet entrisme est pour l'essentiel d'inspiration islamiste. Il est la manifestation d'un projet politique conscient, théorisé, politico-religieux, dont l'ambition est de faire prévaloir des normes religieuses sur la loi commune que nous nous sommes librement donnée. Il enclenche une dynamique séparatiste qui vise à la division. Ce travail de sape concerne de multiples sphères : les quartiers, les services publics et notamment l'école, le tissu associatif, les structures d'exercice du culte (...). Face à l'islamisme radical, face à tous les séparatismes, force est de constater que notre arsenal juridique est insuffisant. Il faut regarder les choses en face : la République n'a pas suffisamment de moyens d'agir contre ceux qui veulent la déstabiliser. En terminer avec l'impuissance face à ceux qui malmènent la cohésion nationale et la fraternité, face à ce qui méconnaît la République et bafoue les exigences minimales de vie en société, conforter les principes républicains : telle est l'ambition du projet de loi ».

Il en a résulté la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, comportant 103 articles portant sur différents secteurs d'activités, publics ou privés¹.

¹ Pour les cultes, v. 22 décembre 2022, Union des associations diocésaines de France et autres, n°s 461800, 461803, rejetant les recours dirigés contre le décret n° 2021-1789 du 23 décembre 2021 pris pour l'application de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes et le décret n° 2021-1844 du 27 décembre 2021 relatif aux associations culturelles régies par la loi du 9 décembre 1905.

Les articles 12², 13³ et 15⁴ sont relatifs au contrat d'engagement républicain. Il ne s'agit pas d'un contrat proprement dit, mais d'un ensemble de conditions auxquelles sont subordonnés l'octroi des subventions par l'administration, l'agrément des associations, la reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations et l'agrément des personnes morales chargées du service civique.

Le contrat d'engagement républicain implique 1° de 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° de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ; 3° de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

Le Conseil constitutionnel, saisi du texte de loi confortant le respect des principes de la République a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article 12 sur les subventions, sous réserve que la récupération d'une subvention ne porte sur une période antérieure au manquement au contrat d'engagement, et les dispositions de l'article 15 sur l'agrément (décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021).

Les dispositions réglementaires d'application et le contenu du contrat d'engagement républicain ont été adoptés par le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021, qui est attaqué, sous trois numéros, par une cinquantaine d'associations, toutes recevables à agir.

Une association s'est désistée de l'une des requêtes. Vous pourrez lui en donner acte. Quatre autres associations sont intervenues, vous pourrez admettre ces interventions.

Tout en écartant immédiatement le seul moyen de régularité dès lors que, contrairement à ce qui est allégué, le décret attaqué ne diffère pas du texte adopté par la section de l'intérieur, qui a été versé au débat contradictoire par le ministère de l'intérieur, nous vous proposons d'examiner les autres moyens soulevés dans les requêtes en abordant, d'une part, la conformité du contrat d'engagement républicain à la liberté d'association et, d'autre part, certaines de ses modalités d'application qui sont contestées.

I. Sur le respect de la liberté d'association par le contrat d'engagement républicain

Sont critiqués tout autant le décret que les dispositions législatives qui en constituent le fondement, en particulier au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

² Modifiant l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

³ Modifiant le code du service national.

⁴ Modifiant l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 préc., l'article 10 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association et l'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

Comme nous vous l'avons dit, sur le terrain constitutionnel, le Conseil constitutionnel s'est prononcé. Cependant, il n'y a pas lieu de s'en tenir au brevet de constitutionnalité sous réserve de la décision 823 DC. Votre contrôle diffère en effet de celui exercé par le Conseil constitutionnel. Là où le Conseil constitutionnel a examiné, sous l'angle des seuls griefs soulevés devant lui, ce que le Parlement, dans son champ de compétence, pouvait et devait inscrire au niveau législatif, c'est-à-dire les principes à respecter, vous devez vous prononcer sur le dispositif dans son ensemble tel qu'il a été complété par le pouvoir réglementaire et qui est critiqué par des argumentations en partie différentes de celles soumises au Conseil constitutionnel.

A. Les requêtes contestent en premier lieu le principe même du contrat d'engagement républicain, tel qu'il est prévu par la loi et précisé par le décret.

Toutefois, si le contrat d'engagement républicain peut être considéré comme une ingérence dans la liberté d'association, nous allons y revenir, l'existence de conditions ou d'obligations auxquelles sont subordonnés le versement de subventions ou la délivrance d'un agrément n'est pas, en elle-même, contraire à cette liberté.

En droit français, sauf texte contraire, il n'existe pas de droit des associations de recevoir des subventions⁵. Vous jugez à ce titre que les décisions les refusant n'ont pas à être motivées car l'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir (25 septembre 1995, Association connaître et informer pour valoriser l'importance des citoyens (CIVIC), n° 155970, B ; v. aussi 10 octobre 2003, Association Radio Gué Mozot, n° 242810, B pour les subventions du Fonds de soutien à l'expression radiophonique ; et sur le fond, 19 janvier 2018, ANAH, n° 403470, B, pour les aides accordées par l'ANAH ; 24 avril 2019, Centre national du cinéma et de l'image animée, n° 419910, B pour les aides du CNC)⁶.

Si l'obtention d'une subvention ne constitue pas un droit, l'octroi d'une subvention est en revanche créateur de droits dès lors qu'il s'agit d'accorder un avantage financier (Section, 6 novembre 2002, Mme Soulier, n°223041, A). Toutefois, il est très souvent prévu, par les textes instituant des subventions ou les décisions les accordant, des conditions à respecter. Et

⁵ Telles que définies à l'article 9-1 de Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

⁶ Le pouvoir discrétionnaire de l'administration est cependant encadré. Outre les conditions fixées par les textes lorsqu'elles existent, l'activité financée doit présenter un intérêt public (v. par ex. 28 octobre 2002, Commune de Draguignan, n°216706 ; 4 avril 2005, Commune d'Argentan, n° 264596, A) et l'attribution des subventions doit respecter les principes d'égalité et de non-discriminations (26 septembre 2005, Mutuelle générale des services publics, n° 262282, p. 393).

vous jugez alors que l'attribution d'une subvention par une personne publique ne crée des droits au profit de son bénéficiaire que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention (5 juillet 2010, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, n° 308615, A ; 29 mai 2019, Société Royal Cinéma et M. R..., n° 428040, A ; 4 octobre 2021, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, n° 438695, B).

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit d'ailleurs, pour les subventions annuelles supérieures à 23 000 euros, un système de convention et de contrôle de l'autorité administrative sur l'emploi de cette subvention. Et de son côté, le code de relations entre le public et l'administration (article L. 242-2) prévoit que l'administration peut, sans condition de délai, retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées⁷.

S'agissant des agréments, ils sont accordés, sans préjudice des conditions spécifiques requises pour la délivrance de chaque agrément, sous réserve du respect des obligations générales de 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, auxquelles le législateur a ajouté le respect des principes du contrat d'engagement républicain : objet d'intérêt général⁸ ; mode de fonctionnement démocratique⁹ ; transparence financière¹⁰. Si l'une de ces conditions venait à ne plus être satisfaite, l'agrément peut être abrogé, conformément au même article L. 242-2 du CRPA selon lequel l'administration peut, sans condition de délai, abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie¹¹.

Le principe du contrat d'engagement républicain, qui n'est qu'une autre manière de fixer des conditions préalables à une décision administrative et à son maintien, n'est ainsi pas contestable dans son principe au regard des normes conventionnelles.

⁷ Pour des ex. de récupération d'aides ou de subventions conditionnées, v. par ex. : 8 juillet 1988, Premier ministre c/ Société Angérienne des bois déroulés et contreplaqués, n° 69220, A, pour une aide à l'extension d'une usine conditionnée à la création d'emplois ; 27 juillet 1988, L..., n° 77918, B, pour une aide de l'ANAH pour des travaux qui n'ont pas été réalisés dans les délais ; 26 novembre 1993, Ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire c/ Société industrielle française du tout terrain n° 103579, B , s'agissant d'une subvention pour la réalisation d'équipements dans une zone déterminée ; 25 mai 2018, SCI Marphi, n° 412502, B, pour une aide de l'ANAH pour des travaux qui n'ont pas été réalisés conformément au projet.

⁸ Article 15 du décret n° 2017-908 du 6 mai 2017 portant diverses dispositions relatives au régime juridique des associations, des fondations, des fonds de dotation et des organismes faisant appel public à la générosité.

⁹ Article 16.

¹⁰ Article 17.

¹¹ Article 19.

B. Mais il faut alors regarder le contenu et les modalités d'application du contrat d'engagement républicain, qui sont également contestés par les requêtes.

1. Comme le Conseil constitutionnel, qui dans sa décision Liberté d'association du 16 juillet 1971 (71-44 DC) a jugé qu'en vertu du principe de la liberté d'association, qui est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, les associations se constituent librement sans l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, la CourEDH juge que « la possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine de leur intérêt constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de tout sens » (par ex. 10 juillet 1998, Sidiropoulos et autres c. Grèce, n°26695/95). Et de longue date (par ex. 13 août 1981, Young, James et Webster c. Royaume-Uni, § 57, série A n° 44), la Cour établit un lien direct entre la liberté d'association garantie par l'article 11 et les libertés de pensée, de conscience, de religion et d'expression protégées par les articles 9 et 10, également invoquées par les associations requérantes.

Cette dimension de la liberté d'association, relative à la liberté de créer des associations et la liberté d'exercer des activités associatives, n'est pas en cause avec le contrat d'engagement républicain, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 2021 en relevant que l'obligation faite à une association de souscrire ce contrat lorsqu'elle sollicite une subvention publique ou un agrément n'a pas pour objet d'encadrer les conditions dans lesquelles elle se constitue et exerce son activité.

2. Toutefois, la CourEDH juge aussi, très classiquement, que si l'article 11 vise essentiellement à protéger l'individu contre toute ingérence arbitraire des pouvoirs publics dans l'exercice des droits qu'il consacre, il peut aussi impliquer des obligations positives inhérentes à la garantie de l'exercice effectif de ces droits (par ex. Gde Ch., 11 janvier 2006, Sørensen et Rasmussen c. Danemark, n°s 52562/99 et 52620/99, § 54 et s.).

En général, les obligations à la charge des Etats, en matière d'associations, portent sur les modalités et les délais d'enregistrement des associations (par ex. 12 avril 2011, Parti républicain de Russie c. Russie, n° 12976/07) ou de reconnaissance de leur capacité juridique (par ex. 16 juillet 2019, Zhdanov et autres c. Russie, n°s 12200/08, 35949/11, 58282/12), qui sont de nature à leur permettre d'exercer des droits et prérogatives reconnus par la législation nationale ou d'accéder à des dispositifs de nature à favoriser l'exercice de la liberté d'association. Notamment des dispositifs de financement. Constituent par ex. des ingérences dans la liberté d'association le refus d'agrément d'une association de financement politique, faisant obstacle à ce que le parti politique perçoive des fonds (7 juin 2007, Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France, n° 71251/01, absence de violation) ; le refus d'enregistrer une association sous le statut d'Eglise, faisant obstacle à son accès à des financements publics (8 septembre 2014, Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie, violation).

La Cour de justice retient la même approche s'agissant de la Charte des droits fondamentaux. Elle juge par ex. (Gde ch., 18 juin 2020, Commission européenne c. Hongrie, C-78/18) que la loi hongroise sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger qui impose des obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité à certaines catégories d'organisations de la société civile bénéficiant directement ou indirectement d'une aide étrangère dépassant un certain seuil, et qui prévoient la possibilité d'appliquer des sanctions aux organisations ne respectant pas ces obligations, a introduit des restrictions discriminatoires et injustifiées à l'égard des dons étrangers accordés aux organisations de la société civile, en violation non seulement de la libre circulation des capitaux de l'article 63 TFUE mais aussi de l'article 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Sachant, ainsi que l'indique l'étude d'impact de la loi confortant le respect des principes de la République, que 61 % des associations perçoivent au moins un financement public, représentant 20 % du budget cumulé des associations, et qu'environ 300 000 associations sont concernées par l'agrément de droit commun, il en résulte que les conditions posées à l'octroi de subventions ou d'un agrément, et plus encore la récupération d'une subvention, dont le Conseil constitutionnel a jugé qu'elle est susceptible d'affecter les conditions dans lesquelles une association exerce son activité (décision précitée, § 24), ou l'abrogation d'un agrément, constituent des ingérences dans la liberté d'association.

3. Il convient alors d'apprécier, dans la limite des moyens soulevés, dans quelle mesure ces ingérences sont justifiées et proportionnées.

D'une manière générale, vous pourrez retenir que le contrat d'engagement républicain, eu égard aux principes qu'il entend mettre en œuvre, poursuit un but légitime. Il est par ailleurs nécessaire pour atteindre ce but, dès lors que la puissance publique peut légitimement refuser de financer ou d'accorder des avantages à des associations qui ne respectent pas les principes de la République. Les associations requérantes font valoir, d'une part, que des dispositions pénales existent pour réprimer la plupart des manquements prévus par le contrat d'engagement républicain. Mais, précisément, le contrat a un autre objet, qui n'est pas pénal, ni même répressif. Elles font aussi valoir, d'autre part, que l'autorité administrative peut, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, déjà refuser des subventions ou un agrément. Mais, outre que ce pouvoir n'est pas absolument discrétionnaire (v. supra note 6), on peut inversement considérer que son encadrement, sous la forme d'engagements à respecter par les associations, est de nature à renforcer les critères applicables en la matière.

Il faut cependant, pour parvenir à une telle conclusion, examiner les engagements prévus par le décret. Ils sont au nombre de 7. Les requêtes les critiquent en partie parce qu'ils n'ont pas été prévus par la loi et que le décret y a donc ajouté et principalement en raison de leur formulation insuffisamment précise.

Ce dernier critère constitue bien d'une condition de légalité de l'ingérence dans l'exercice de la liberté d'association.

La CourEDH juge en effet de manière constante que les ingérences dans les droits et libertés protégés par la Convention, aux articles 8 à 11, doivent être fondées sur une base juridique dont la formulation doit être assez précise pour permettre aux personnes concernées de prévoir, avec un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé. Elle exclut dès lors les expressions trop vagues et qui ne font pas l'objet d'une interprétation précise en droit interne, notamment par la jurisprudence, car elles confèrent aux autorités une marge d'appréciation excessive (v. par ex. 3 juillet 2008, *Koretsky et autres c. Ukraine*, n° 40269/02).

Méconnait ainsi l'exigence de prévisibilité, une législation relative aux associations exerçant une activité politique avec des financements étrangers lorsque ces notions d'activité politique et de financements étrangers, en l'absence de critères clairs et prévisibles, peuvent donner lieu à une interprétation extensive et imprévisible, ce qui engendre des incertitudes parmi les associations souhaitant exercer des activités de la société civile, en particulier des activités dans le domaine des droits de l'homme ou de la protection de l'environnement (10 juillet 2022, *Ecodefence et autres c. Russie*, n°s 9988/13, 14338/14, 45973/14 et autres).

La Cour reconnaît qu'il n'est pas possible d'atteindre une rigueur absolue dans la rédaction des lois et, qu'inévitablement, un certain nombre d'entre elles contiennent des formulations plus ou moins vagues (par ex. 10 juillet 2010, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03). A cet égard, le libellé de la loi du 24 août 2021, formulé de manière générale, est suffisant s'agissant d'une norme de niveau législatif avec renvoi à un décret. Dans sa décision 823 DC, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs écarté les griefs tirés de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Les précisions nécessaires doivent figurer dans le décret et dans la formulation du contrat d'engagement républicain.

a. L'engagement n° 1 du contrat porte sur le respect des lois de la République. Il commence par énoncer que « le respect des lois de la République s'impose aux associations et aux fondations ». C'est une évidence, et ça l'est d'ailleurs pour tout le monde.

Il précise que les associations et fondations ne doivent entreprendre ni inciter à aucune action violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public. L'expression « action violente » est suffisamment précise, car les violences constituent des catégories du code pénal et elles figurent également dans les motifs prévus par la loi en matière de dissolution des associations (1° et 6° de l'article L. 212-1 du CSI). A titre d'exemple, vous avez déjà jugé qu'est illégale, car dépourvue d'intérêt local, une subvention communale versée à des associations locales de défense de l'environnement qui ont engagé contre l'Etat une opposition qui s'est traduite notamment par l'organisation d'actions violentes, telles la destruction de matériels ou la mise à sac de locaux administratifs (1^{er} octobre 1993, *Commune de Secondigny*, n° 112406, B).

Il en est de même des « troubles graves à l'ordre public ». Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision 823 DC, que les atteintes à l'ordre public prévues par la loi visent les actions susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques.

Ce premier engagement vise aussi les actions manifestement contraires à la loi¹². Il est cette fois plus difficile de saisir la portée de cette obligation. On comprend qu'il s'agit d'actions évidemment illégales, mais sans précision sur, par ex., le degré de gravité, si bien qu'il n'est pas possible, avec une certitude suffisante, de saisir le type d'actions qui peuvent conduire au retrait d'une subvention ou l'abrogation d'un agrément. Une association agissant dans le domaine du logement qui installe un campement de tentes sur une place publique, les membres d'une association de protection de l'environnement qui s'enchaînent aux grilles d'une installation nucléaire, un syndicat d'agriculteurs qui déverse du fumier devant une préfecture, commettent, en guise de protestation, des actions manifestement, et d'ailleurs consciemment et délibérément, contraires à la loi ? En vertu du contrat d'engagement républicain, l'autorité administrative pourrait supprimer leur subvention ou leur agrément, alors qu'il ne s'agit assurément pas de l'intention du législateur.

En défense, le ministre de l'intérieur explique que cette condition fait écho aux dispositions de loi subordonnant également les subventions et l'agrément au caractère licite de l'objet ou de l'activité de l'association. Mais il s'agit cependant d'une condition différente, parallèle au contrat d'engagement républicain, et qui vise l'objet statutaire ou l'activité associative, mais pas des « actions », qui peuvent être menées ponctuellement, alors que l'objet statutaire et l'activité de l'association seraient parfaitement licites.

Les termes « manifestement contraire à la loi » figurant dans l'engagement n°1 sont insuffisamment précis, ils laissent à l'autorité administrative une marge d'appréciation insuffisamment encadrée et doivent, par conséquent, être annulés.

Cet engagement n° 1 prévoit aussi que « l'association ou la fondation bénéficiaire s'engage à ne pas se prévaloir de convictions politiques, philosophiques ou religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant ses relations avec les collectivités publiques. Elle s'engage notamment à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ». Cette condition ne présente pas de difficultés. Elle traduit le principe de neutralité du service public, notamment de neutralité religieuse. Elle fait directement écho à la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004, n° 2004-505 DC, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui a jugé que les dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution aux termes desquelles « la France est une République laïque » interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers. Elle répond aussi à la nouvelle disposition créée par la loi du 24 août 2021, qui pénalise le fait d'user de menaces ou de violences ou de commettre tout autre acte d'intimidation à l'égard de toute personne participant à l'exécution d'une

¹² Les trois conditions du premier alinéa de l'engagement n°1, séparées par un « ou », sont indépendantes et alternatives.

mission de service public, afin d'obtenir pour soi-même ou pour autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement dudit service (article 433-3-1 du code pénal). Réciproquement, porte gravement atteinte au principe de neutralité des services publics une décision administrative qui est en réalité destinée à satisfaire une revendication de nature religieuse (JRCE, 21 juin 2022, Commune de Grenoble, n°464648).

b. L'engagement n° 2 est relatif à la liberté de conscience. L'association ou la fondation doit s'engager à respecter et protéger la liberté de conscience de ses membres et des tiers, notamment des bénéficiaires de ses services, et s'abstient de tout acte de prosélytisme abusif exercé notamment sous la contrainte, la menace ou la pression. C'est une déclinaison du principe de liberté prévue par la loi du 24 août 2021 et de respect des droits d'autrui (article 4 DDHC). La notion de prosélytisme abusif est claire. Pour reprendre des formules employées par la CourEDH, la liberté religieuse inclut le droit d'essayer de convaincre son prochain mais elle ne protège toutefois pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou une croyance. Notamment, elle ne protège pas le prosélytisme abusif ou de mauvais aloi, que ce soit par des avantages matériels ou sociaux ou l'exercice d'une pression en vue d'obtenir des adhésions à une Église. Il s'agit dans ces cas d'une déformation de la diffusion de la pensée, qui ne s'accorde pas avec le respect dû à la liberté de pensée, de conscience et de religion d'autrui (25 mai 1993, Kokkinakis c. Grèce, n° 14307/88 ; 13 décembre 2022, Tonchev et autres c. Bulgarie, n° 56862/15).

c. Selon le troisième engagement, l'association s'engage à respecter la liberté de ses membres de s'en retirer dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 1er juillet 1901 et leur droit de ne pas en être arbitrairement exclu. En rappelant ainsi le droit de s'associer et le droit de ne pas ou ne plus s'associer, cet engagement décline le principe de liberté prévu par la loi du 24 août 2021.

d. Le quatrième engagement met en œuvre le principe d'égalité et de non-discrimination. Il est notamment prévu que l'association ou la fondation s'engage à ne pas cautionner ou encourager les discriminations prohibées. Le terme « cautionner » est dépourvu d'ambiguïté.

e. L'engagement n° 5 porte sur la fraternité et la prévention de la violence. Il comprend deux engagements. Celui de la deuxième phrase, selon laquelle « dans son activité, dans son fonctionnement interne comme dans ses rapports avec les tiers, l'association s'engage à ne pas provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque et à ne pas cautionner de tels agissements. Elle s'engage à rejeter toutes formes de racisme et d'antisémitisme », est tout à fait clair et précis.

Tel n'est en revanche pas le cas du premier, figurant à la première phrase. « L'association ou la fondation s'engage à agir dans un esprit de fraternité et de civisme ». On ne peut qu'être d'accord avec l'idée. Mais, en pratique, sa compréhension exacte, compte tenu des effets attachés à la méconnaissance de cet engagement, n'est pas certaine.

Là où la loi a prévu le respect des principes de liberté, d'égalité et de fraternité, l'engagement n° 5 se réfère à un « esprit », terme assez flou. Le contrat d'engagement a en outre décliné les principes de liberté (liberté de conscience par ex.) et d'égalité (non-discrimination et lutte contre toute forme de violence à caractère sexuel ou sexiste par ex.), mais il ne le fait pas pour la fraternité, alors que le contenu de cette notion, qui renvoie à la tolérance et à la solidarité, n'est pas évident¹³.

Le ministre indique que la notion de fraternité a été éclairée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, Délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger). Mais, dans cette décision, le CC a jugé qu'une liberté découlait du principe de fraternité, « la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national », ce qui donne une indication sur la portée du principe de fraternité, sans épuiser toutefois la question du contenu de la fraternité. Et il ne ressort pas des travaux parlementaires que le législateur avait dans l'idée, en se référant à la fraternité, que les associations devaient seulement s'engager à aider autrui même en situation irrégulière.

De même, aucune précision n'est apportée à la notion de « civisme ». En défense, le ministre se réfère à l'étude annuelle adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat en 2018 et consacrée à la citoyenneté, en expliquant que le civisme correspond à l'adhésion des citoyens aux valeurs de la Cité et se traduit notamment par la participation régulière à ses activités et ses institutions. Mais on peut imaginer une association qui, déçue de l'offre électorale proposée lors d'un scrutin, notamment lors d'un second tour, appelle ses adhérents et plus largement ses sympathisants à s'abstenir. Ce n'est pas faire preuve d'un esprit de civisme. Tel qu'il est libellé, le contrat d'engagement républicain pourrait conduire au refus de verser une subvention pour ce motif. Or, là aussi, il ne nous semble pas que c'était le but poursuivi par le législateur.

La première phrase de cet engagement est insuffisamment précise et elle doit, par conséquent, être annulée.

f. Le 6^{ème} engagement porte sur le respect de la dignité de la personne humaine. Les termes « entreprendre » et, à nouveau, « cautionner » utilisés dans cet engagement sont clairs, comme est compréhensible la notion de dignité de la personne humaine, sur laquelle la jurisprudence s'est déjà prononcée à plusieurs reprises.

g. Le 7^{ème} engagement sur le respect des symboles de la République, qui est prévu par la loi du 24 août 2021 et ne contrevient pas à la liberté d'expression, n'est pas sérieusement contesté.

¹³ Sur le sujet, v. notamment G. Canivet, « La fraternité dans le droit constitutionnel français », in Responsabilité, fraternité et développement durable en droit. En mémoire de l'honorable Charles Doherty Gonthier, LexisNexis, 2012, p. 465.

II. Sur les modalités d'application du contrat d'engagement républicain

A. Une des requêtes conteste en premier lieu le champ d'application du décret : il lui est reproché de ne pas avoir exclu les syndicats professionnels du contrat d'engagement républicain. Cependant, le champ d'application du contrat d'engagement républicain est déterminé par la loi et, en dépit des déclarations de membres du gouvernement devant le Parlement, il résulte du texte finalement voté qu'aucun sort particulier n'a été réservé aux syndicats professionnels¹⁴. Le décret attaqué n'avait pas à prévoir une règle contraire¹⁵.

B. Les requêtes contestent ensuite l'article 5 du décret, qui prévoit les conditions d'imputabilité et d'opposabilité à l'association des manquements au contrat d'engagement républicain, justifiant que l'autorité administrative refuse une subvention ou la délivrance d'un agrément, ou les retire ou les abroge. En particulier, l'article 5 précise que sont imputables à l'association ou la fondation les manquements commis par ses dirigeants, ses salariés, ses membres ou ses bénévoles agissant en cette qualité, ainsi que tout autre manquement commis par eux et directement lié aux activités de l'association ou de la fondation, dès lors que ses organes 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.

Les moyens soulevés, en tant qu'ils sont fondés sur des principes de droit pénal, applicables en matière répressive, notamment le principe de responsabilité personnelle, nous apparaissent, dans cette mesure, inopérants. En effet, dans le cadre du contrat d'engagement républicain, les décisions de refus ou de récupération de subventions et de refus ou d'abrogation d'agréments ne constituent pas, des sanctions, quand bien même l'article 5 emploie le terme de « manquements ». Nous y voyons seulement, compte-tenu de l'objet du contrat d'engagement républicain, de simples mesures de police administrative¹⁶. Les principes du droit pénal ne

¹⁴ Le Guide pratique du contrat d'engagement républicain (février 2023) énonce que sont visées toutes les associations régies par la loi du 1er juillet 1901, toutes les fondations régies par la loi n°87-571 du 23 juillet 1987 et toutes les personnes morales qui sollicitent un agrément au titre de l'engagement de service civique ou du volontariat associatif, mais qu'en revanche les syndicats professionnels ne sont pas concernés.

¹⁵ Le refus et la récupération de subventions ont été prévus non seulement pour les associations qui ont un objet ou qui exerce une activité illicite, et dans ce cas, assurément, les syndicats professionnels ne sont pas concernés, car ils ont légalement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts (article L. 2131-1 du code du travail), mais aussi pour les associations qui conduisent des activités selon des modalités incompatibles avec le contrat d'engagement républicain. On peut imaginer un syndicat légalement constitué en association mais qui, en fait, conduirait des actions contraires à l'un ou plusieurs des engagements prévus par le décret en litige.

¹⁶ En matière d'agrément dans le secteur économique, v. 23 mai 1997, Société Amérique Europe Asie, n° 176924, A ; 22 juin 2001 Société Athis, n° 193392, A ; 13 juillet 2011, M. V..., n° 337552, B ; 19 juillet 2017, Société Artec, n° 398517, A ; 20 octobre 2021, Association Institut de Reiki, n° 440377, B. Ce qui ne fait pas obstacle à ce que, selon les circonstances, il soit établi que la mesure a été prise dans un but répressif et constitue en réalité une sanction, v. par ex. 14 novembre 2012, Société Auto Bilan France, n° 345607, T. pp. 883-971. Au demeurant certains textes peuvent instituer des sanctions, par ex. de réduction ou de suppression de subventions, v. par ex. 12 février 2016, Confédération des armateurs de Polynésie française, n° 394344, T. p. 614.

sont alors pas applicables (en matière de dissolution d'association, v. décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, § 41).

Il n'en demeure pas moins que la légalité des critères d'imputabilité retenus par le décret peut être discutée, indépendamment des références au droit pénal.

Il s'agit de savoir si et dans quelles conditions un fait peut déclencher une mesure à l'égard de l'association. Les critères retenus par le décret apparaissent adéquats.

En premier lieu, le décret n'a pas ajouté à la loi. La loi a seulement prévu que 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. Mais cette précision ne faisait pas obstacle à ce que le décret considère que des agissements commis par les membres de l'association puissent être à l'origine d'un manquement au contrat d'engagement républicain. En outre, une association n'existe et n'agit pas seulement à travers les décisions prises par ses organes dirigeants, elle peut aussi être directement impliquée à travers des agissements de ses dirigeants agissant individuellement, de ses membres, de ses salariés ou de ses bénévoles.

En deuxième lieu, ce sont les mêmes critères que ceux retenus pour fonder une mesure de dissolution d'une association (article L. 212-1-1 du code de la sécurité intérieure). Et plusieurs garanties sont prévues : soit le dirigeant, le membre, le salarié ou le bénévole agit en cette qualité, soit ses agissements sont directement liés aux activités de l'association ; les organes dirigeants doivent avoir été informés des agissements individuels en cause ; et ils se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, ce qui constitue une obligation de moyens et non de résultats.

Nous vous proposons d'écarter ces moyens, comme vous pourrez écarter les derniers moyens soulevés (droit d'agir en justice, participation du public) qui n'appellent pas d'observations particulières.

PCMNC : A l'annulation des termes « manifestement contraire à la loi » figurant dans l'engagement n°1 et à l'annulation de la première phrase de l'engagement n° 5 ; au rejet du surplus des conclusions.