

Analyse de la Ligue de l'enseignement concernant les articles 6 à 8 du projet de loi confortant le respect des principes républicains, tel que voté en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 février 2021

Le Contrat d'Engagement républicain : un danger pour la liberté associative ?

Rappel : lors de son [audition auprès de la ministre Marlène Schiappa](#) le 2 décembre 2020, la Ligue de l'enseignement avait déjà formulé certaines alertes concernant les menaces portées à la liberté associative et à la liberté d'expression, spécifiquement dans les articles 6 à 8 du projet de loi portant création du « Contrat d'engagement républicain » CER. Elle a notamment partagé cette analyse dans le cadre du [Mouvement Associatif](#) et du [CNAJEP](#) qui ont relayé les mêmes alertes en décembre et janvier 2021 lors de différentes auditions, tribunes et contributions.

La présentation lors du débat parlementaire du projet de décret en Conseil d'Etat, annexé au dossier législatif, et précisant le contenu du futur CER, n'a fait que renforcer nos craintes.

Un projet qui risque de manquer sa cible :

Nous souscrivons pleinement au principe que l'Etat se dote de moyens pour lutter plus efficacement contre des associations ou groupements qui promeuvent différentes formes de séparatismes¹ et militent parfois violemment contre l'Etat de droit démocratique. Tel est le sens de notre engagement à lutter contre les séparatismes que nous avons signifié avec le CNAJEP et d'autres mouvements par une déclaration commune avec les ministres Blanquer et El Hairy le 22 octobre 2020.

Pour autant, le CER qui vise à interdire le financement public de telles associations, ce que l'on ne peut contester dans le principe, nous semble une disposition qui risque de manquer son objet. En effet, même si le projet de loi ne comporte pas d'analyse d'impact précise sur le phénomène visé, on peut supposer que beaucoup de ces groupements radicalisés ne demandent pas de financements publics, et, comme le rappelait le HCVA dans son avis sur le projet de loi, les dispositions existantes du code pénal permettent déjà de lutter contre ces phénomènes.

Par ailleurs, rien ne garantit que les services déconcentrés de l'Etat, notamment ceux en charge de la vie associative, déjà fragilisés dans leurs moyens par différentes réformes de l'organisation déconcentrée de l'Etat, auront réellement la possibilité de vérifier concrètement l'usage qui est fait des moyens publics ainsi alloués.

¹ Voir notre [communiqué](#) du 28 septembre 2020

Un pouvoir exorbitant donné à l'administration de l'Etat et des collectivités, qui menace la liberté associative :

L'article 6 du projet de loi prévoit ainsi :

« S'il est établi que l'association bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet illicite ou que ses activités ou les modalités selon lesquelles elle les poursuit ne sont pas compatibles avec le contrat d'engagement républicain qu'elle a 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 pouvant aller jusqu'à six mois à compter de la décision de retrait, les sommes versées** ou, en cas de subvention en nature, sa valeur monétaire. »

Cette disposition pour nous prévoit très clairement une mesure de sanction administrative, ordonnant un remboursement à 6 mois des sommes allouées, qui même si elle est contestable devant les juridictions compétentes (tribunal administratif), limiterait drastiquement la capacité de l'association incriminée à contester cette décision en justice, précisément parce qu'elle n'aurait possiblement plus les moyens financiers de le faire.

Une telle disposition bascule ainsi le pouvoir d'arbitrage et de sanction du pouvoir judiciaire vers le pouvoir administratif, ce qui nous semble une dérive dangereuse menaçant plusieurs libertés fondamentales : la liberté associative, mais aussi la liberté de conscience et de conviction, et la liberté d'expression.

En effet, les motifs pouvant justifier de telles décisions sont précisément le non-respect des engagements pris dans le cadre du contrat d'engagement républicain. Celui-ci est présenté dans la cadre du dossier législatif et fera l'objet d'un décret en Conseil d'Etat après le vote de la loi. Il ne fera donc pas l'objet d'un débat public organisé.

Outre le fait que la notion de contrat est sans doute excessive, car les engagements ne vont que dans un seul sens, ce contrat comporte 7 engagements pour les seules associations, qui ouvrent des marges d'interprétation importantes.

On peut par exemple retenir deux de ces engagements « **S'abstenir de prosélytisme abusif** » (au titre de l'engagement à respecter la liberté de conscience), et « **Ne pas causer de trouble à l'ordre public** » (au titre du respect de la légalité et de l'ordre public). Sur le fond ces principes sont incontestables dans un Etat de droit démocratique, mais c'est précisément la marge d'interprétation de l'équilibre entre défense des libertés publiques et respect de l'ordre public qui justifie qu'il soit du ressort du pouvoir judiciaire d'arbitrer ces équilibres, par le principe de contradiction publique, et sur la base d'une riche et complexe jurisprudence.

Le risque nous semble énorme que ces arbitrages relèvent de l'arbitraire administratif (qu'il relève de l'Etat ou des collectivités), car les exemples sont nombreux où une décision régaliennne a été défaite par la Justice au motif du respect d'une liberté fondamentale. On peut citer comme exemple récent le principe de fraternité (reconnu à portée constitutionnelle) opposé au code de l'entrée et du séjour des étrangers CESEDA pour défaire une décision frappant une association ayant porté assistance à des étrangers en situation irrégulière. De la même manière, des formes nouvelles de mobilisation, par exemple dans le domaine de la défense de l'environnement (occupation de l'espace public, etc.), pourraient se voir contraindre ou limiter de manière unilatérale, en contradiction avec la liberté de manifestation.

De manière identique, on peut craindre que l'interprétation du « prosélytisme abusif » puisse frapper certaines organisations à forte dimension militante, et contrevenir ainsi au respect de la liberté

d'expression et de conscience, qui elle aussi relève d'une jurisprudence complexe posant les limites du respect de l'intégrité personnelle et celle de l'ordre public en la matière.

Sans vouloir faire de procès d'intention aux inspireurs de ce texte, on peut craindre que de telles dispositions inscrites durablement dans la loi puissent occasionner de réels abus de pouvoir qu'il serait plus difficile de contester en justice, et il y a toujours péril à bousculer les grands équilibres de l'Etat de droit qui repose précisément sur cette indispensable séparation des pouvoirs.

Et la complexité du droit en la matière ne pourra jamais être résumée dans des formulations ou documents d'accompagnement qui prétendraient border ce risque de dérives, quelle que soit l'autorité publique locale qui en aurait l'initiative.

Deux grandes organisations syndicales elles-mêmes (CFDT et CGT) semblent s'émouvoir du précédent qui serait ainsi acté d'une nouvelle contrainte portée contre la société civile et le mouvement social, et qui pourrait toucher à terme la liberté syndicale de la même manière.

Les **articles 7 et 8** sont une déclinaison de cette logique de contrôle renforcé.

L'article 7 dispense les associations bénéficiant d'un agrément de la signature du CER, mais pour autant cet article intègre le CER au tronc commun des agréments, et a priori les mêmes dispositions prévues à l'article 6 seraient ainsi applicables aux associations agréées.

L'article 8 pose lui un principe contestable de responsabilité collective du fait d'autrui, faisant peser une responsabilité exorbitante sur les dirigeants associatifs bénévoles, qui pourraient ainsi être tenus responsables du non-respect des engagements du CER par chacun des membres de l'association. Le HCVA, le CNAJEP et le Mouvement associatif ont depuis longtemps souligné ce risque et cette entorse à un autre principe fondamental du droit.

Un engagement républicain à réaffirmer par la relance de la charte d'engagements réciproques entre l'Etat, les collectivités locales et les associations

En remplacement des articles 6 à 8 de la loi, nous proposons que cet engagement républicain soit réaffirmé dans le contexte plus général de la [charte des engagements réciproques entre l'Etat, les collectivités locales et les associations](#) (élaborée en 2001 entre l'Etat et le monde associatif, et élargie aux grandes associations de collectivités locales en 2014) qu'il conviendrait de reconnaître formellement par la loi pour en conforter la portée. Elle a la grande qualité de s'inscrire dans un rapport de confiance entre les pouvoirs publics et les associations et non dans une logique du tout contrôle, illusoire mais néanmoins dangereuse.

Cette charte pourrait utilement être revisitée à l'occasion des 120 ans de la loi de 1901, afin d'y conforter la référence aux principes républicains. Et sa déclinaison en chartes sectorielles (notamment dans les champs JEP, culture et sport) serait un vecteur important de sa diffusion.

Il conviendrait sans doute également d'en relancer les déclinaisons à toutes les échelles territoriales.

On pourrait également envisager de revisiter les cadres de référence et les procédures d'agrément, co-construites entre l'Etat et les têtes de réseau associatives, qui existent aujourd'hui : agrément AECEP, JEP, déclaration d'honorabilité dans le secteur sportif, etc. En renforçant notamment le tronc commun de référence autour de la promotion des valeurs de la République et du principe de laïcité.

Renforcer le soutien des pouvoirs publics envers le monde associatif organisé, en encourageant la logique fédérative

Un autre moyen de se garantir de telle ou telle dérive d'associations très locales est de promouvoir les cadres fédéralisés d'action et l'auto-organisation de la vie associative, donc de mieux soutenir les

grandes têtes de réseau nationales et les collectifs qui les représentent. Les grandes fédérations associatives laïques pourraient dans ce cadre assurer un accompagnement des associations locales et une formation autour des valeurs de la République et de la laïcité (par exemple en renforçant et élargissant le cadre de formation impulsé par l'ANCT, la Djepva et le CNFPT depuis 2016, en lien avec l'Observatoire de la laïcité), afin d'éviter l'enfermement et l'entre soi territorial et culturel qui peut parfois être vecteur de repli séparatiste.