

10 novembre 2021

Analyse de la Ligue de l'enseignement concernant la version provisoire du projet de décret relatif au contrat d'engagement républicain prévu par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

Rappel

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République prévoit en son article 12¹ que les associations bénéficiaires de subventions publiques signent un contrat d'engagement républicain dont les termes doivent être définis par décret en Conseil d'Etat. Les cabinets de M. Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur chargée de la citoyenneté, et S. El Haïry, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement, ont transmis une première version du projet de décret puis une deuxième version en date du 21 octobre après échange avec différents collectifs et instances représentatives des associations mais également des collectivités locales, annonçant un projet d'adoption et de mise en œuvre du décret au 1^{er} janvier 2022.

Le commentaire suivant porte sur cette deuxième version. Elle n'est donc pas encore stabilisée mais les échanges menés jusqu'à présent nous font craindre que les éléments les plus problématiques du décret en termes de libertés associatives demeurent dans la version finalisée laquelle sera prochainement transmise pour avis au Haut conseil à la vie associative, au CNOSOF et au Conseil national d'évaluation des normes avant passage en Conseil d'Etat.

Cette note

- résume le projet de décret
- précise les modifications obtenues lors des échanges menés notamment via le LMA entre la version 1 et la version 2 du texte
- revient sur les dispositions problématiques au regard des libertés associatives.

1. Descriptif du document (version 2 transmise le 21 octobre)

Le texte que nous avons reçu comporte :

- un projet de décret composé de huit articles
- une « annexe », faisant juridiquement partie du décret comme précisé à l'article 1 de celui-ci, détaillant les huit engagements composant le CER
- une « notice » précisant qui souscrit le CER, dans quelles situations et avec quelles conséquences.

Projet de décret

¹ insérant un article 10-1 dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration

Le projet introduit le CER dans un certain nombre de dispositions propres au régime des associations, et notamment :

- le 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 ;
- le décret n°2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations ;
- le décret n°2002-571 du 22 avril 2002 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 et relatif à l'agrément des associations de jeunesse et d'éducation populaire ;
- les dispositions relatives aux îles Wallis et Futuna, à la Polynésie française et à la Nouvelle Calédonie.

Le projet intègre par son article 5 les dispositions propres aux fédérations sportives agréées (et les ligues professionnelles) dans le cadre du code du sport en précisant l'obligation qui leur est faite d'informer acteurs et publics concernés du CER, notamment grâce à des formations adaptées, afin qu'ils puissent détecter, signaler et prévenir les comportements contrevenant au CER.

Le projet précise par son article 6 que l'association doit veiller au respect du CER par ses dirigeants, salariés, membres et bénévoles ; des agissements contrevenant au CER en cette qualité (de membres, salariés, etc.) ou liés aux activités de l'association seront imputables à l'association si celle-ci, quoiqu'informée, n'a pas pris les mesures nécessaires au regard de ses moyens.

Le projet précise que la restitution de subventions ne pourra être exigée « au titre d'une période antérieure au manquement au CER ».

Annexe détaillant les huit engagements du CER

Les huit engagements du CER sont les suivants

ENGAGEMENT N°1 : RESPECT DES LOIS DE LA REPUBLIQUE

« notamment à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ».

ENGAGEMENT N° 2 : LIBERTE DE CONSCIENCE

Particulièrement « respecter et protéger la liberté de conscience de ses membres et des tiers » et abstention de « tout acte prosélytisme abusif »

ENGAGEMENT N° 3 : LIBERTE DES MEMBRES DE L'ASSOCIATION

Particulièrement à se retirer ou à ne pas être « arbitrairement exclu »

ENGAGEMENT N° 4 : EGALITE ET NON-DISCRIMINATION

Engagement à respecter l'égalité de tous devant la loi, à ne pas opérer de différences de traitement de nature discriminatoire, à prendre mesures de lutte contre toute forme de violence à caractère sexuel ou sexiste.

ENGAGEMENT N° 5 : FRATERNITE ET PREVENTION DE LA HAINE ET DE LA VIOLENCE

Action dans un esprit de fraternité et de civisme et à ne pas cautionner ou provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque et à rejeter toutes formes de racisme et d'antisémitisme.

ENGAGEMENT N° 6 : RESPECT DE LA DIGNITE DE LA PERSONNE HUMAINE

Sauvegarde de la dignité de la personne humaine, protection de la santé et l'intégrité physique et psychique de ses membres, ne pas exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique de ses membres et des personnes notamment des personnes en situation de handicap, ne pas compromettre le développement physique, affectif, intellectuel et social des mineurs, ainsi que leur santé, leur sécurité, leur moralité et leur éducation.

ENGAGEMENT N° 7 : RESPECT DE LA LEGALITE ET DE L'ORDRE PUBLIC

Ne pas entreprendre ni inciter à aucune action violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques.

ENGAGEMENT N° 8 : RESPECT DES SYMBOLES DE LA REPUBLIQUE

Ne pas outrager l'emblème national, l'hymne national, la devise de la République.

Notice administrative

Non annexée juridiquement mais jointe au projet de décret, la notice précise

- le périmètre des associations concernées : toute association ou fondation sollicitant une subvention d'une autorité administrative ou un agrément d'Etat qui souscrit le CER
- les obligations induites et notamment l'information et les mesures visant à faire respecter l'engagement par dirigeants, salariés, membres, bénévoles
- les conséquences en cas de non signature (refus de subvention ou d'agrément) et de manquement (restitution des subventions ou avantage en nature ; retrait de l'agrément).

2. Evolutions du texte entre la 1ère et la 2^e versions et perspectives évoquées lors de la réunion du 25 octobre 2021

Suite aux échanges menés par LMA avec M. Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur chargée de la citoyenneté et S. El Haïry secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, chargée de la Jeunesse et de l'Engagement, accompagnées de leur cabinet, le Gouvernement a concédé les modifications suivantes :

- un rappel des libertés constitutionnellement reconnues, à savoir la liberté d'association, la liberté d'expression, la liberté de manifester et la liberté de se réunir, ainsi que la liberté de création artistique de la loi de juillet 2016 dans l'annexe du décret ;
- la modification de l'engagement initial d' « assurer l'égalité hommes-femmes » au profit de l'engagement n°4 relatif à l'égalité et la non-discrimination ;
- la modification de l'engagement n°8 relatif aux symboles de la république qu'il ne s'agit plus de « s'engager à respecter » mais à « ne pas outrager ».

En outre les deux ministres ont évoqué –sans plus de précision à ce stade- l'opportunité de certaines améliorations rédactionnelles (concernant « la moralité et l'éducation » des mineurs ; la notion de « cautionner » des agissements contrevenant au CER) ainsi que la nécessité de préciser en fin de notice qu'en cas de manquement au CER, l'information donnée par l'administration à l'association doit intégrer mention de la date à partir de laquelle le manquement est constaté (et par conséquent la date à partir de laquelle le remboursement de la subvention peut être exigé).

3. Un dispositif problématique au regard des libertés associatives

En dépit de ces modifications, ce projet de décret suscite les mêmes réserves que celles que nous avons exprimées lors de l'élaboration et de l'examen parlementaire du projet de loi à l'hiver 2020-2021.

Visant à lutter contre les associations et groupements radicalisés, le dispositif présente un risque au regard de l'action associative tout particulièrement comme espace de liberté, d'innovation sociale et le cas échéant d'interpellation.

La Ligue souscrit pleinement au principe que l'Etat se dote de moyens efficaces contre des associations ou groupements promouvant différentes formes de séparatismes, le cas échéant violemment. Toutefois, le dispositif envisagé :

a. Confère à l'autorité administrative un pouvoir d'arbitrage et de sanction sur des dispositions avec des marges très importantes d'interprétation.

On citera de récents exemples d'interprétation divergentes entre l'autorité administrative et le pouvoir judiciaire sur le principe de fraternité, le cas échéant opposé à certaines dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou encore sur la liberté de manifester au regard de contraintes administratives portant sur l'occupation de l'espace public.

On constatera que le projet de décret comporte des notions particulièrement floues, comme le « prosélytisme abusif » ou encore la notion de « moralité » et d' « éducation des mineurs », au regard des principes de liberté d'expression et de conscience.

Or, les autorités administratives seront fondées à exiger la restitution des subventions attribuées ou le retrait de l'agrément sans possibilité de recours judiciaire suspensif.

b. Constitue de plus une extension du cadre posé par la loi laquelle énonce trois engagements et non huit comme dans le projet de décret

L'article 12 de la loi du 24 août 2021 dispose que le contrat d'engagement républicain consiste « 1° A 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° A ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ; 3° A s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public ».

c. Fait peser une responsabilité exorbitante sur les dirigeants associatifs en posant le principe d'une responsabilité collective sur les agissements de l'ensemble des salariés, membres et bénévoles de l'association

A titre d'exemple le respect de la légalité et de l'ordre public interroge sur la possibilité pour les associations de mener des actions de désobéissance civile et ouvre la possibilité de sanctions collectives dans le cadre de manifestations pacifiques ayant pu conduire à des troubles à l'ordre public provoqués individuellement.