

Lionel CRUSOE & Marion OGIER
Avocats à la Cour

ANDOTTE AVOCATS AARPI
45 rue de Rennes, 75006 Paris
01 43 31 92 86
contact@andotteavocats.fr

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON

INTERVENTION VOLONTAIRE

POUR : **La Ligue des droits de l'Homme (LDH)**, association loi 1901,
dont le siège social est sis 138 rue Marcadet à Paris (75018),
représentée par son président en exercice, domicilié de droit audit
siège (**Prod. 1 et 2**)

représentée par Me Marion Ogier et Me Lionel Crusoe

EN PRÉSENCE DE :

Action Justice Climat Rhône (ex Alternatiba Rhône)

représentée par Me Noëline Roche

Alternatiba

Action non-violente COP 21

représentées par Me Paul Mathonnet

CONTRE : **Le préfet du Rhône**

Au soutien de la requête n° 2400786

I. FAITS ET PROCEDURE

1.-

Action Justice Climat Rhône (ex : *Alternatiba Rhône*) est une association de mobilisation citoyenne engagée en faveur de la justice climatique.

Elle a sollicité le 23 février 2023 le versement d'une subvention de 3000 euros et d'une subvention de 4000 euros pour l'organisation d'un projet de cuisine solidaire, cela au titre du FDVA ou Fonds pour le développement de la vie associative, qui est un dispositif financier de l'Etat de soutien au développement de la vie associative avec des priorités de financement.

Le 13 septembre 2023, ces demandes ont fait l'objet d'un refus.

Le recours gracieux formé par l'association a été rejeté par décision implicite née le 2 décembre 2023.

L'association Alternatiba Rhône a formé contre ces décisions un recours en annulation.

2.-

Le 12 mai 2023, lors de l'examen des propositions de financement au titre du FDVA 2 dans le département du Rhône, le collège départemental consultatif a été informé de la décision de la préfète de retirer l'association ALTERNATIBA RHONE des associations subventionnées au motif que ses actions avaient pu consister dans la désobéissance civile (production n° 13 de la requête).

Le compte-rendu de cette réunion montre que la décision de refus prise s'inscrit dans le cadre de la mise en application du contrat d'engagement républicain, contrat institué par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

3.-

La Ligue des droits de l'Homme qui a notamment pour mission de lutter contre les atteintes à la liberté d'association et aux libertés associatives entend intervenir volontairement à l'appui du recours formé par l'association Alternatiba Rhône, cela dans la mesure où la décision attaquée de refus de subvention prise a une portée qui va au-delà des intérêts de la seule association Alternatiba Rhône et préoccupe, plus largement, le monde associatif.

C'est dans ce cadre que l'association exposante entend intervenir volontairement au soutien de la requête déposée par l'association Alternatiba Rhône.

II. DISCUSSION

A) Sur la recevabilité de l'intervention

1.-

La recevabilité de l'intervention volontaire est soumise à l'existence d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige (CE Sect., 25 juillet 2013, *OFPPA*, n° 350661, Rec.).

Dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, l'intérêt à intervenir est ainsi largement appréhendé et il ne saurait se confondre avec l'intérêt à agir qui est plus restrictivement apprécié (CE Sect., 23 juin 1972, *Syndicat des métaux CFDT-CFTC des Vosges et a. et SA Perrin-Electronique*, n° 75048, Rec.).

La jurisprudence administrative reconnaît largement l'intérêt à se joindre à un recours à la faveur d'une lecture traditionnellement souple et libérale de leur objet social et de leur action dès lors que ceux-ci révèlent un « *intérêt suffisant* » (CE Ass. 13 novembre 2013, *Association CIMADE* et autre, n° 349735, Rec., cons. 4).

Le Conseil d'Etat admet ainsi les interventions formées par des associations au soutien de conclusions, « *en dépit de l'intérêt purement jurisprudentiel qu'elles peuvent y trouver* » et alors même que le point de la solution contesté n'est pas de nature à « *leur préjudicier* » directement (concl. Edouard Crepey sur CE Ass., 13 novembre 2013, préc.).

2.-

Au cas présent, la Ligue des droits de l'homme a, selon l'article 1^{er} de ses statuts (**Prod. 1**), pour objet de « *défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme de 1950 et ses protocoles additionnels* ».

L'article 3 des statuts précise que « *lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes* ».

Parmi les droits que se donne pour objet de défendre l'association exposante, figurent la liberté d'expression, protégée par les articles 11 de la Déclaration du 26 août 1789 et 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « *Conv. EDH* ») ainsi que la liberté d'association, protégée par l'article 11 de la Conv. EDH.

Or, un refus ou un retrait de subvention constitue « *une ingérence dans la liberté d'exercice des associations* » (CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962, cons. 8).

En ce que la décision attaquée constitue une entrave aux libertés associatives, contre lesquelles la LDH entend lutter, l'intérêt à intervenir de la LDH est acquis.

3.-

Par ailleurs, la LDH sollicite également des financements publics, et est à ce titre signataire du contrat d'engagement républicain.

Elle défend en outre les intérêts des personnes appartenant à des groupes minoritaires, de militer pour les droits économiques, sociaux et culturels, de régulièrement s'inscrire en opposition avec la politique gouvernementale lorsqu'elle contrevient aux droits des associations ou des personnes, d'interpeller l'Etat et les institutions.

Plus globalement, la présente affaire pose des questions de principes quant au pouvoir d'appréciation des autorités administratives pour apprécier le droit au bénéfice d'une subvention, quant à l'interprétation des engagements mentionnés dans le contrat d'engagement républicain, qui seront déterminantes pour l'application de ce dernier, et quant à la procédure qui doit être suivie par les autorités pour refuser le renouvellement d'une subvention sur ce terrain.

Elle implique en effet de se prononcer sur le droit des associations de bénéficier de subventions publiques en raison de la mise en œuvre par elles de leurs activités et de leurs actions.

Ainsi, compte tenu des enjeux de la présente affaire pour la liberté d'association, la liberté d'expression et l'interprétation du contrat d'engagement républicain, les exposants justifient d'un intérêt à intervenir à l'instance.

A cet égard, le Conseil d'Etat a reconnu l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'homme, à l'encontre du décret instituant le contrat d'engagement républicain (CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962).

Le tribunal administratif de Poitiers a, quant à lui, admis l'intervention de la Ligue des droits de l'homme, dans le cadre d'un déferé préfectoral visant à ce qu'une collectivité retire une subvention accordée à une association, au motif que ceux-ci justifiaient d'un intérêt à intervenir dans le cadre d'un contentieux impliquant une appréciation de la lecture à donner au contrat d'engagement républicain dès lors qu'il est signé ou susceptible d'être signé par ces associations (TA de Poitiers, 30 novembre 2023, n° 2202694, en C+).

L'intérêt à intervenir de l'association exposante est ainsi acquis.

B] Propos liminaires

1.-

Sous l'angle strictement juridique d'abord, et *premièrement* :

Parce que l'action menée par les associations est donc indispensable au bon fonctionnement de la société démocratique, la Cour européenne des droits de l'homme considère que la Convention ne se limite pas à prémunir les associations contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics dans

l'exercice de leurs droits mais engendre de surcroît des obligations positives à la charge des Etats (Cour EDH, 17 février 2004, *Gorzelik e.a. c. Pologne*, n° 44158/98, § 88, 90 et 92 ; 20 février 2003, *Djavit An c. Turquie*, n° 20652/92, § 57), de sorte que ceux-ci doivent non seulement s'abstenir d'apporter des restrictions indirectes abusives mais également garantir aux associations la possibilité de mener leurs activités et fonctionner sans ingérence étatique injustifiée (Cour EDH, 5 octobre 2006, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, n° 12881/01, § 73 et 74).

Ces obligations positives sont renforcées s'agissant des associations défendant les intérêts des personnes appartenant à des groupes minoritaires et celles militant pour les droits économiques, sociaux et culturels, cela afin que ces organisations jouissent d'un régime de protection aussi solide que celui dont bénéficient les associations qui soutiennent la politique gouvernementale (Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/23/39 du 24 avril 2013 ; Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/20/27 du 21 mai 2012).

De ce fait, une législation qui rend significativement plus difficiles le financement, l'action ou le fonctionnement des associations, telle qu'une législation limitant la capacité des associations à recevoir des subventions, constitue une ingérence dans l'exercice de la liberté d'association (Cour EDH, 7 juin 2007, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01 § 37 et 38 ; Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/23/39 du 24 avril 2013).

Les restrictions de financement « *influent considérablement sur la liberté d'association* » puisqu'elles sont susceptibles d'empêcher les associations d'accomplir les activités pour lesquelles elles ont été créées, et dont les financements « *peuvent renforcer l'efficacité et favoriser la durabilité des associations ou, à l'inverse, les mettre en position de faiblesse et de dépendance* » (Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/23/39 du 24 avril 2013).

Surtout, les restrictions apportées à la liberté de percevoir des financements ne peuvent pas avoir pour objet de museler l'opposition et les critiques, et c'est précisément pour prévenir la survenance d'un tel risque que pèse sur les Etats une obligation positive renforcée de permettre de « solliciter, recevoir et utiliser des ressources » à l'égard des associations dédiées à la protection des droits de l'homme, de celles qui travaillent avec des personnes marginalisées et vulnérables et dans des domaines « *impopulaires* » ou d'actualité (Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/23/39 du 24 avril 2013).

Par conséquent, toute législation qui limiterait la capacité des associations à percevoir des financements publics doit être interprétée restrictivement sauf à méconnaître la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'objectif de pluralisme.

C'est d'ailleurs ce qu'a jugé le Conseil d'Etat s'agissant du contrat d'engagement républicain, en ce qu'il a retenu que « *les dispositions de la loi du 24 août 2021 dont le décret attaqué fait application constituent une ingérence dans la liberté d'exercice des associations* » (CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962, cons. 8).

Ces éléments doivent être rapprochés de la jurisprudence qui sanctionne, là encore sur le terrain de l'ingérence portée au droit à l'exercice de la liberté d'association, le fait pour une réglementation de donner une image négative d'associations dans la mesure où elle a « *un effet dissuasif sur la participation* » des financeurs, et qu'elle crée « *un climat de défiance généralisée envers les associations et les fondations en cause ainsi qu'à les stigmatiser* » (CJUE, GC, 18 juin 2020, aff. C-78/18, § 118 ; v. également : Cour EDH, 2 août 2001, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, § 15).

Il s'ensuit que l'Etat doit garantir le pluralisme et qu'il doit pour ce faire, veiller à ce que les associations poursuivant un objet militant, ou menant des actions destinées à dénoncer l'action gouvernementale, soient mises en mesure d'agir dans l'espace social, sans être placées dans l'impossibilité de poursuivre leur action en raison des choix, notamment budgétaires, de l'Etat ou des législations qui les dissuaderaient de mener leur action.

2.-

Il appartient également aux Etats de préserver la liberté d'expression des associations et de leurs membres, étant entendu que la liberté d'expression « *vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population* » (Cour EDH, Plén., 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, n° 5493/72, § 49 ; encore récemment : 13 octobre 2022, *Bouton c. France*, n° 22636/19, § 42).

Cette obligation de l'Etat de veiller à la liberté des associations d'exercer leurs activités conformément à leur objet ne cesse que lorsqu'elles méconnaissent les principes consubstantiels à la démocratie.

Tel est le cas lorsque les associations mènent des actions dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national, à remettre en cause le système démocratique, ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement. C'est aussi le cas lorsque des associations provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes, ou encore lorsque des associations s'engagent activement dans une conduite pénalement répréhensible insusceptible d'être légitimée par des valeurs démocratiques supérieures (v. par ex. sur ce point, Cour EDH 8 octobre 2020, *Ayoub c./ France*, n° 77400/14 ; CE 2 juillet 2021, *Association Génération identitaire*, n° 451741).

Pour les autres, l'Etat doit veiller à la sauvegarde des associations militantes et citoyennes, comme de celles qui entreprennent les actions les plus subversives au nom des valeurs démocratiques, sauf à neutraliser leur rôle de chien de garde et à mettre en péril le pluralisme des opinions et les valeurs des sociétés démocratiques.

Il est d'ailleurs désormais reconnu par la Cour européenne mais également les juridictions nationales que certaines actions, constituant des infractions pénales, ne sauraient faire l'objet d'une sanction qu'au terme d'un strict contrôle de proportionnalité de l'intérêt de celle-ci au regard de l'atteinte portée à la liberté d'expression (Cour EDH, *Bouton c. France*, préc. ; Crim., 18 mai 2022, n° 20-87.272).

Ainsi, des actions de protestation ou de manifestation, même illicites, sont protégées au titre de la liberté d'expression (Cour EDH, 23 septembre 1998, *Steel et autres c. Royaume-Uni*, n° 24838/94, § 92).

Si un refus de subvention ne constitue pas une sanction, il peut néanmoins, lorsqu'il fondé sur une expression publique d'une association, constituer une ingérence dans sa liberté d'expression.

En effet et à l'évidence, sera fortement incitée à s'autocensurer une association qui sait son expression surveillée par l'autorité publique à l'origine d'une partie importante de ses ressources.

A cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme prend en compte l'effet dissuasif que peut revêtir une législation ou son application, même en l'absence de sanction (Cour EDH, 25 octobre 2011, *Altuğ Taner Akçam c. Turquie*, n° 2752/07, § 68).

3.-

Compte tenu de ces éléments, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ne saurait être interprétée comme permettant aux collectivités publiques de cesser de financer des associations au motif qu'elles tiendraient des discours ou mèneraient des actions contestataires.

C'est, d'ailleurs, ce qui ressort des débats parlementaires, durant lesquelles la ministre déléguée chargée de la citoyenneté a clairement affirmé :

*« Bien évidemment, nous souhaitons pouvoir continuer à financer des organisations qui défendent les droits des migrants et des **organisations d'activistes**. Je l'ai dit hier lorsqu'on m'a demandé s'il ne serait plus possible de subventionner des associations qui ne sont pas d'accord avec le Gouvernement : **il sera bien évidemment possible de le faire** » (« Compte rendu intégral de la séance du jeudi 1^{er} avril 2021 », JO Sénat, 2 avril 2021, p. 2529).*

Le Conseil d'Etat a reconnu que la mise en œuvre du contrat d'engagement républicain et le retrait ou le refus de subvention sur ce fondement constituait *« une ingérence dans la liberté d'exercice des associations »* (CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962, cons. 8) ; charge au juge administratif de vérifier, à son échelle, que cette ingérence demeure systématiquement justifiée et proportionnée.

L'interprétation et la mise en œuvre qui doivent être faites du contrat d'engagement républicain et du droit des subventions ne doivent donc pas remettre en cause ces principes.

4.-

Deuxièmement, les associations comme les observateurs constatent tous une augmentation, depuis de nombreux mois, des atteintes graves portées par les institutions aux libertés associatives.

Tous constatent un accroissement des décisions refusant d'octroyer ou retirant des subventions à certains acteurs associatifs, lesquelles semblent attester d'une certaine forme de méfiance des pouvoirs publics à l'égard du milieu associatif.

C'est d'abord le constat fait par la presse, notamment, dans l'article publié le 9 août 2023 dans le journal *Le Monde*, dans lequel le journaliste Christophe Ayad a rapporté une vague de décisions émanant des services préfectoraux de certains départements de la France sanctionnant financièrement par des refus voire des

retraits de subventions des acteurs associatifs culturels considérés comme trop proches de certains mouvements contestataires (v. pièce n° 33 de la requête introductive d’instance).

C’est également le constat fait par la Défenseure des droits dans son *rapport annuel pour l’année 2023* :

« La multiplication des restrictions des libertés d’expression, de manifestation et d’association (...) »

Or, le rôle critique de la société civile, garanti par ces libertés, a été contesté par des responsables publics. Ainsi, certaines associations formant des recours contre des décisions des autorités publiques ont pu être stigmatisées comme menaçant la sécurité de l’État (déclaration sur la liberté d’association). De tels discours, même s’ils ne sont pas effectivement suivis de sanctions, peuvent avoir pour effet d’intimider les associations visées. Cette pratique ne peut être séparée de l’adoption de la loi confortant le respect des principes de la République qui a conditionné l’attribution de subventions à la signature par une association d’un « contrat d’engagement républicain », qui autorise un contrôle très poussé de l’État sur les actions des associations susceptible d’aboutir à des sanctions lourdes. Cette possibilité de sanction, même hypothétique, peut suffire à provoquer un effet dissuasif sur les milieux associatifs »

C’est encore le constat dressé par l’Observatoire des libertés associatives qui recense les atteintes portées aux libertés des associations et qui constate une nette aggravation de l’ingérence de l’Etat.

Une tribune parue en avril 2023 et signée par 129 acteurs de la société civile a également alerté sur la remise en cause de la liberté des associations, à la suite des attaques faites par le Ministre de l’Intérieur et la Première Ministre à l’encontre des positionnements de la LDH¹.

C’est enfin le constat fait par la Commission européenne dans son « *Rapport 2024 sur l’état de droit – Chapitre consacré à la situation de l’état de droit en France* », dans lequel celle-ci indique :

« Si l’environnement financier des organisations de la société civile reste favorable, les parties prenantes ont continué d’exprimer leurs préoccupations quant à l’octroi et à la possibilité de retrait des subventions publiques. L’espace dévolu à la société civile continue d’être considéré comme rétréci (...). »

¹ <https://lemouvementassociatif.org/alerte-sur-les-libertes-associatives-la-tribune/>

L'octroi de financements directs aux associations est progressivement remplacé par des appels à propositions visant à répondre à des besoins définis par les administrations (...). Le Défenseur des droits et la CNCDH ont critiqué la stigmatisation de certaines associations par les pouvoirs publics ».

5.-

Compte tenu de ces éléments, il appartient au juge administratif d'assurer un rôle de *vigie* quant au respect par les autorités administratives de la liberté d'association et, plus largement, des libertés associatives qui supposent le libre fonctionnement des associations, l'exercice de leur pleine liberté d'expression, sans ingérence des pouvoirs publics.

L'aggravation d'un risque d'accroissement des atteintes constatées dépendra notamment, c'est certain, de la jurisprudence qui sera dégagée sur le présent dossier comme ceux qui soulèvent des questions similaires.

C] Sur l'illégalité de la décision attaquée

1.-

La légalité d'une décision refusant une subvention dépend du régime qui a été appliqué par l'autorité administrative.

De deux choses l'une,

Soit l'autorité administrative considère que l'association ne participe pas de l'intérêt général qui justifie le financement public. Dans cette hypothèse, elle peut décider de manière discrétionnaire de refuser de faire droit à la demande de subvention.

Soit l'autorité considère que, indépendamment de l'intérêt public qui s'attache à l'activité de l'association, celle-ci ne respecte pas le contrat d'engagement républicain prévu par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Dans cette hypothèse, l'autorité administrative refuse de faire droit à la demande en application du dispositif ainsi institué par cette dernière loi.

Dans cette dernière hypothèse, la décision de refus s'analyse en une mesure de police administrative.

En effet, dès que le contrat d'engagement républicain a précisément pour objet de prévenir des troubles à l'ordre public, si bien que les décisions prises sur son fondement constituent des mesures de police. C'est du moins ce qui ressort des conclusions du rapporteur public Laurent Domingo sur la décision *Union syndicale Solidaires et autres* (CE, 30 juin 2023, n° 461962) :

« dans le cadre du contrat d'engagement républicain, les décisions de refus ou de récupération de subventions et de refus ou d'abrogation d'agrément 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 administrative ».

Trouve en conséquence à s'appliquer le régime applicable aux mesures de police administrative.

2.-

Naturellement, l'autorité administrative qui entend se placer sur le terrain du contrat d'engagement républicain pour refuser une subvention ne peut pas, ensuite, lors de l'instance contentieuse, changer de terrain juridique et affirmer, cette fois, que le refus de subvention trouve son origine dans le seul pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité administrative.

L'admettre reviendrait à considérer que l'administration pourrait se libérer des obligations qui s'imposent à elle, lorsqu'elle intervient sur le terrain du contrat d'engagement républicain, en affirmant, devant le juge qu'elle n'a fait qu'user de son pouvoir discrétionnaire.

Il appartient en conséquence au juge administratif d'apprécier si la décision de refus de subvention est, en réalité, motivée soit par l'exercice du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité administrative pour l'appréciation de l'intérêt général qui s'attache au financement public d'une association, soit par la volonté de tirer les conséquences d'une méconnaissance du contrat d'engagement républicain.

Lorsqu'il ressort des pièces du dossier que les motifs réels de la décision de refus tiennent à la volonté de tirer les conséquences d'une méconnaissance du contrat d'engagement républicain, le juge administratif doit apprécier la légalité de la décision au regard du dispositif par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et du droit applicable aux mesures de police administrative.

3.-

Par ailleurs, et s'agissant tout particulièrement du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), l'attribution des crédits associés au FDVA est régie par les dispositions du décret n° 2018-460 du 8 juin 2018.

Suivant ces dispositions cette subvention a vocation à aider les associations locales dans la formation de leurs bénévoles (FDVA 1) ou dans le financement de leur projet associatif, soit de manière globale, soit au titre de nouveaux projets innovants (FDVA 2).

Les écritures produites par le requérant et les intervenants volontaires ont fait la démonstration de ce que l'association requérante respectait les conditions fixées par le décret du 8 juin 2018 s'agissant des deux demandes de subventions présentées.

En outre, il ressort des pièces du dossier que, le 12 mai 2023, lors de l'examen des propositions de financement au titre du FDVA 2 dans le département du Rhône, le collège départemental consultatif a été informé de la décision de la préfète de retirer l'association ALTERNATIBA RHONE des associations subventionnées au motif que ses actions avaient pu consister dans la désobéissance civile.

Le compte-rendu de cette réunion montre que la décision de refus prise s'inscrit dans le cadre de la mise en application du contrat d'engagement républicain, contrat institué par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

Enfin, ce constat n'est pas sérieusement contesté par le préfet qui refuse de donner les éléments qui justifieraient que la méconnaissance par l'association du contrat d'engagement républicain n'est pas en cause, et qui ne fait pas état des éléments qui justifieraient que, au regard de la teneur et de la qualité des projets pour lesquels les financements étaient sollicités, la décision de ne pas accorder de financement au titre du FDVA était fondée.

Il ressort ainsi des pièces du dossier que les demandes de subventions présentées étaient éligibles au titre du dispositif FDVA avant que la préfète décide de retirer unilatéralement ces demandes des débats pour des motifs liés exclusivement au contrat d'engagement républicain et à sa prétendue méconnaissance par l'association demanderesse en raison d'actions de désobéissance civile.

C-1] Sur l'insuffisance de motivation de la décision attaquée

1.-

Trouvent à s'appliquer aux mesures de police administrative, les dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration (ci-après « *CRPA* »), aux termes duquel :

« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ».

Par conséquent, le refus d'une subvention fondé sur l'incompatibilité des activités d'une association avec le CER doit obligatoirement être motivé. Et, on sait naturellement que l'article L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration dispose que « la motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ».

C'est d'ailleurs absolument nécessaire s'agissant de la mise en œuvre du contrat d'engagement qui n'est ni discrétionnaire ni arbitraire et qui consiste à reprocher à une association de méconnaître les obligations qui lui incombent en vertu dudit contrat. Faute de décision motivée, l'association est dans l'impossibilité d'identifier si la décision de refus ou de retrait de subvention est fondée ou bien s'il y a matière à la contester.

2.-

En tout état de cause, il doit être retenu que lorsque l'autorité administrative considère, à l'occasion du renouvellement d'une subvention jusqu'ici accordée, que les conditions de délivrance – qui étaient antérieurement remplies – ne le sont plus et envisage, pour cette raison, de rejeter la demande de renouvellement, il y a lieu de retenir que l'autorité administrative doit mettre à même l'association de présenter préalablement ses observations.

C'est là le sens de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration qui prévoit qu'une décision individuelle qui doit être motivée en application L. 211-2 du même code prise en considération de la personne, sont soumis au respect d'une procédure contradictoire préalable, étant précisé que, suivant le 6° du L. 211-2, sont motivées les décisions qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.

Par conséquent, dès lors qu'une subvention est systématiquement accordée à une association qui remplit les conditions légales pour l'obtenir, le refus de renouvellement du bénéfice de cette subvention doit être soumis au respect d'une procédure contradictoire préalable et doit être motivé.

3.-

En l'espèce et d'une part, la décision attaquée n'est pas motivée en droit : aucune disposition légale n'est citée ou même mentionnée. D'autre part, l'énoncé des considérations de fait est insuffisant.

La décision est en conséquence insuffisamment motivée.

C-2] Sur l'erreur d'appréciation

1.-

On sait qu'en principe le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur l'appréciation par l'administration d'une situation est « *restreint dans l'hypothèse où la décision dont il s'agit d'apprécier la légalité a été prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire quand doit être appréciée la légalité de la décision que l'administration a choisie comme la plus opportune* » (René Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, 2008, 15^e éd., § 1253).

L'intensité du contrôle varie « *en fonction du degré de discrétionnalité de l'action administrative* », le contrôle devient normal lorsqu' « il est possible de déduire [des] textes ou de leur interprétation des critères objectifs suffisamment précis et aisément vérifiables réduisant la liberté d'appréciation de l'administration et facilitant le contrôle du juge » (Benoît Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2020, 3^e éd., § 1160).

En application de ces principes, dès lors que l'autorité administrative bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle statue sur une demande de subvention, le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint (CE, 25 septembre 1995, *Association CIVIC*, n° 155970, aux Tables ; CE, 24 avril 2019, *Centre national du cinéma et de l'image animée*, n° 419910, aux Tables).

En revanche, s'agissant des subventions dont l'octroi est fortement encadré par la loi, le contrôle est normal ; par exemple, lorsque doit être appréciée la réalisation effective d'un programme à laquelle est subordonnée l'attribution d'une subvention (CE Sect., 6 mars 1970, *Ministre de l'Agriculture*, n° 69869, Rec.).

Or, lorsque le refus de subvention est fondé sur l'incompatibilité des activités de l'association avec le contrat d'engagement républicain, le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative est fortement encadré.

En effet, il résulte de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 que :

« 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 ».

Il apparaît ainsi que l'autorité administrative ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation étendu puisqu'elle est tendue de refuser une subvention lorsque l'association demanderesse présente un objet ou une activité incompatible avec le CER.

A cet égard, le tribunal administratif de Poitiers a exercé un contrôle normal sur le refus d'engager la procédure de restitution d'une subvention prévue par l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000 (TA de Poitiers, 30 novembre 2023, *Préfet de la Vienne*, n° 2202694, cons. 18, en C+).

Et, d'ailleurs, on sait que le juge de l'excès de pouvoir exerce, de manière générale, un contrôle normal en présence d'une mesure de police administrative. Or, on l'a vu, c'est le régime qui doit ici s'appliquer.

Un tel contrôle s'insérerait, au demeurant harmonieusement, dans un paysage jurisprudentiel marqué par un contrôle poussé des mesures prises en considération du comportement passé d'une personne (v., pour un retrait d'agrément d'une fédération sportive : CE, 17 avril 2015, *FFFCKDA*, n° 382492, Rec. T. ; pour un refus d'agrément d'une société de gestion de portefeuille : CE, 13 juillet 2011, *Société AAA Stratégie et autres*, n° 337552, Rec. T. ; pour une dissolution d'association : CE Sect., 9 novembre 2023, *Les Soulèvements de la Terre et autres*, n° 476384, Rec.).

Un contrôle entier sur la mise en œuvre, par les autorités, du contrat d'engagement républicain s'impose en conséquence.

2.-

La mesure de refus de subvention prise en application du CER étant une mesure de police constituant « *une ingérence dans la liberté d'exercice des associations* » (CE, 30 juin 2023, préc., cons. 7), elle doit être proportionnée aux objectifs qu'elle poursuit, à l'instar d'une mesure de police administrative.

Un refus de subvention fondé sur ce motif doit ainsi être fondé sur une incompatibilité suffisamment grave avec le CER pour être jugé proportionné.

En effet, il résulte de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 que :

« 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 ».

Il s'ensuit que l'autorité administrative ne peut pas refuser une subvention au motif que certaines actions menées par une association auraient été contraires au contrat d'engagement républicain, une telle situation étant à elle seule insuffisante.

Il faut que l'activité ou les modalités selon lesquelles elle est conduite soient, d'un point de vue général ou structurel, contraires au contrat d'engagement républicain, et la simple existence de manquements épars ne peut suffire à prendre une telle mesure (v., *mutatis mutandis*, CE Sect., 9 novembre 2023, préc., cons. 12).

3.-

Dans le cas présent, l'association concernée est dans l'impossibilité de se défendre utilement faute d'être mise en mesure d'identifier précisément les griefs qui lui sont reprochés.

Elle est ainsi contrainte de spéculer sur les positionnements qu'elle aurait pris et qui seraient à l'origine de la décision attaquée.

Néanmoins, le compte rendu du 12 mai 2023 révèle que c'est en raison des actions de désobéissance civile que l'association a été regardée comme inéligible par application du contrat d'engagement républicain.

4.-

Ces éléments laissent à croire que ce serait le premier engagement du contrat d'engagement républicain qui serait ici mobilisé par l'autorité administrative. Cet engagement n°1 est formulé comme suit par le décret du 31 décembre 2021 précité :

*« ENGAGEMENT N° 1 : RESPECT DES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE
Le respect des lois de la République s'impose aux associations et aux fondations, qui ne doivent entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public.
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 ».*

i.

S'agissant de la première phrase de l'engagement, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat, la première partie de cet engagement « *se borne à rappeler l'obligation*

de ne pas commettre ou provoquer de violences ou de troubles graves à l'ordre public et de respecter la loi conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi du 24 août 2021 qui prévoit le refus ou le retrait d'une subvention dès lors "qu'il est établi que l'association (...) bénéficiaire de la subvention poursuit un objet ou exerce une activité illicite ou que l'activité ou les modalités selon lesquelles l'association (...) la conduit sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit". Les associations requérantes ne sont dès lors pas fondées à soutenir qu'un tel engagement ne serait pas suffisamment défini, ni qu'il excéderait les obligations prévues par la loi » (CE, 30 juin 2023, préc. cons. 12).

Il résulte de ce qui précède que cet engagement doit être interprété de telle sorte qu'il n'excède pas les obligations prévues par la loi, à savoir celles de :

- Ne pas commettre ou provoquer de violences ou de troubles graves à l'ordre public ;
- Ne pas exercer une activité illicite.

L'« *ordre public* » au sens de ces dispositions inclut uniquement « *la tranquillité et la sécurité publiques* » (Cons. const., Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, cons. 20).

Dans ses lignes directrices portant sur l'application du CER, le ministère de l'intérieur et des outre-mer explique que :

« A titre d'illustration est considéré comme constitutif d'un trouble grave à l'ordre public, conformément à l'article L. 212-1 du code de sécurité intérieure :

- *une association qui provoque des manifestations armées ou des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ;*
- *une association qui présente, par sa forme et son organisation militaires, le caractère d'un groupe de combat ou d'une milice privée ;*
- *une association 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 ;*
- *une association dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine ;*
- *une association qui a pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration ;*
- *une association qui provoque ou contribue par ses agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes, ou propage des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ;*

- *une association qui se livre, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger* » (Ministère de l'intérieur et des outre-mer, secrétariat d'Etat chargé de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative, *Le contrat d'engagement républicain (CER) – Guide pratique*, 2023, accès en ligne : <https://lc.cx/w2S-I9>, p. 18).

La notion doit être interprétée strictement. Le fait de cautionner des actions qui se traduiraient par de simples troubles à l'ordre public ne méconnaît pas le premier engagement du contrat d'engagement républicain, pas plus que le fait de soutenir, par la signature d'un appel ou plus généralement par l'exercice de la liberté d'expression, un tiers, une cause ou un engagement.

ii.

En admettant même que des actions de désobéissance civile auraient été menées par l'association requérante – ce qui n'est au demeurant pas établi – ces actions ne pouvaient pas justifier un refus de subvention par application du contrat d'engagement républicain.

En soit, la promotion de la désobéissance civile ou le recours ponctuel ou passé à des actions de désobéissance civile est insuffisant pour exclure définitivement les associations du champ de celles susceptibles de bénéficier de fonds publics par application du contrat d'engagement républicain.

C'est déjà ce qui est jugé par le juge administratif (TA de Poitiers, 30 novembre 2023, n° 2202694, en C+).

Surtout, dans le cas présent, il n'est pas affirmé ni même allégué que les financements publics, s'ils avaient été accordés, auraient conduit à la réalisation d'actions manifestement contraires à la loi, et ceci d'autant plus que les subventions étaient sollicitées pour l'organisation d'une cuisine solidaire, sans lien avec des actions de désobéissance civile.

5.-

Par conséquent, il ne résulte d'aucun élément que l'activité exercée par l'association Action Justice Climat Rhône ou les modalités selon lesquelles cette activité est exercée, serait contraires aux engagements contenus dans le contrat d'engagement républicain.

L'auteur de la décision attaquée a en conséquence fait une inexacte application du décret du 31 décembre 2021, ensemble l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000. De ce premier chef, l'annulation s'impose.

La décision constituant une ingérence dans la liberté de l'association Justice Climat Rhône de poursuivre son objet statutaire, et cette ingérence étant disproportionnée dans la mesure où elle ne tient pas compte de l'intérêt public local qui s'attache à l'action menée, la censure s'impose encore sous cet angle.

Enfin, en tant que la décision attaquée a pour objet d'écarter de l'éligibilité aux fonds publics une association au seul motif que celle-ci se serait livrée par le passé à une action de désobéissance civile, ou en aurait fait la promotion, la décision attaquée crée une ingérence disproportionnée dans l'exercice des libertés d'expression et d'association garanties par les articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, l'association exposante sollicite du tribunal administratif de Lyon de :

- **ADMETTRE** son intervention au soutien de la requête de l'association Action Justice Climat Rhône ;
- **FAIRE DROIT** à la requête et **ANNULER** la décision attaquée.

Lionel Crusoé & Marion Ogier
Avocats à la Cour