

Lionel CRUSOE & Marion OGIER
Avocats à la Cour

ANDOTTE AVOCATS AARPI
19 boulevard Morland, 75004 Paris
01 43 31 92 86
contact@andotteavocats.fr

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE POITIERS

INTERVENTION VOLONTAIRE EN DÉFENSE

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

L'association Anticorruption ANTICOR, association loi 1901, dont le siège social est 37-39, avenue Ledru-Rollin, CS 11237, 75570 Paris Cedex 12, représentée par sa Présidente en exercice, domiciliée de droit audit siège (pièces n° 3 et 4)

La Cimade, association loi 1901, dont le siège social est 91 rue Oberkampf, à Paris (75011), représentée par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (pièces n° 5 et 6)

Le Collectif des Associations Citoyennes, association loi 1901, dont le siège social est 108, rue Saint-Maur à Paris (75011), représenté par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (pièce n° 7)

Le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP), association loi 1901, dont le siège social est 10 rue Tolain, à Paris (75020), représenté par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (pièces n° 8 et 9)

La Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI), association loi 1901, dont le siège social est 58 rue des amandiers, à Paris (75020), représentée par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (pièces n° 10 et 11)

La Fédération Droit au logement (DAL Fédération), association loi 1901, dont le siège social est 29, avenue Ledru-Rollin à Paris (75012), représenté par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (pièces n° 12 et 13)

Le Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1er juillet 1901, dont le siège se trouve 3, villa Marcès, 75 011 Paris, représentée par ses co-présidents en exercice, domiciliés audit siège (pièce n° 14)

La Ligue de l'enseignement, association loi 1901, dont le siège social est 3 rue Récamier, 75341 Paris cedex 07, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée de droit audit siège (pièces n° 15 et 16)

Le Mouvement associatif, association loi 1901, dont le siège social est 28 place Saint-Georges à Paris (75009), représenté par son président en exercice, domicilié de droit audit siège (pièces n° 17 et 25)

Le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), association loi 1901, dont le siège social est 43 boulevard Magenta à Paris (75010), représentée par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (pièces n° 18 et 19)

Le Syndicat des avocats de France, dont le siège est situé 34 rue Saint Lazare 75009 Paris, représenté par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège (pièces n° 20 et 21)

Le Syndicat de la magistrature, dont le siège est situé 91, rue de Charenton, 75012 Paris, représenté par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège (pièces n° 22 et 23)

L'Union syndicale Solidaires, dont le siège se trouve 31, rue de la Grange aux belles 75010 Paris, représentée par son représentant légal en exercice, domicilié audit siège (pièce n° 24)

représentés par Me Marion Ogier et Me Lionel Crusocé

EN PRÉSENCE DE :

L'association ALTERNATIBA Poitiers

représentée par Me Mathonnet

La Commune de Poitiers

représentée par Me Spinosi

La communauté urbaine de Grand Poitiers

représentée par Me Rey

CONTRE : Le Préfet de la Vienne

sur les requêtes n° 22022694 et n° 2202695

I. FAITS ET PROCEDURE :

1.-

De la Maternité heureuse qui a permis à de nombreuses femmes d'avoir accès à l'interruption volontaire de grossesse dans des conditions dignes à l'heure où l'avortement était interdit en France, en passant par l'enchaînement des sufragettes aux grilles du Parlement anglais, par le refus exprimé par Claudette Colvin ou Rosa Parks de céder une place dans un bus, par l'installation de tentes sur le domaine public par les associations dédiées à l'hébergement, par l'installation d'activistes dans les arbres de la forêt de Pureora en Nouvelle-Zélande pour faire reculer les tronçonneuses, mais aussi par le mouvement des faucheurs volontaires pour lutter contre l'implantation de parcelles transgéniques, ou encore par la célébration d'un mariage entre personnes de même sexe par le maire de Bègles en 2004, et ce, jusqu'aux décrocheurs des portraits du Président de la République et aux "délinquants solidaires" qui viennent en aide aux personnes à la frontière, les actions de "désobéissance civile" ou de non-violence stratégiques ont toutes pour objet de se placer volontairement en marge de la licéité pour dénoncer des lois injustes au nom de principes supérieurs afin de permettre une prise de conscience générale de l'opinion publique.

Ces actions sont régulièrement organisées par les associations citoyennes dont le point commun est d'interroger la société au regard d'enjeux d'intérêt majeur à travers des plaidoyers, la formulation de propositions, et des actions chocs performantes permettant d'interpeller efficacement la population et les institutions.

2.-

Au cours de l'année 2021, le ministre de l'Intérieur a porté un projet de loi confortant le respect des principes de la République, dont l'ambition était, selon le communiqué de presse du conseil des ministres du 9 décembre 2020, de lutter contre «*le séparatisme islamique*» en apportant «*des réponses au repli identitaire et au développement de l'islam radical, idéologie hostile aux principes et valeurs qui fondent la République*».

Les termes du contrat d'engagement républicain (qui pose un nouveau cadre d'obligations juridiques opposables aux associations) ont été approuvés par le décret n°2021-1947 du 31 décembre 2021 - à l'encontre duquel trois recours en excès de pouvoir sont actuellement pendants devant le Conseil d'Etat -.

Ce décret prévoit, en son article 5, que tout manquement aux engagements souscrits au titre du contrat est de nature à justifier le retrait d'une subvention, étant entendu que la loi du 24 août 2021 dispose que lorsqu'il est procédé au retrait d'une subvention, l'autorité en avise le représentant de l'Etat dans le département du siège de l'association et les autres autorités concourant au financement de cette association ou de cette fondation.

Le premier engagement du contrat d'engagement républicain dénommé «*respect des lois de la République*» impose aux associations et aux fondations de respecter les lois de la République et de n'«*entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public*».

3.-

Dès la première année de son entrée en vigueur, le contrat d'engagement républicain, présenté comme un outil pour lutter contre le «*séparatisme islamiste*», s'est finalement transformé en un outil de répression des organisations écologistes se livrant à des actions de désobéissance civile.

Dans le département de la Vienne d'abord - et c'est l'objet de la présente affaire -, le Préfet a sollicité le rappel des subventions versées à l'association ALTERNATIBA Poitiers affectées à l'organisation d'un festival, pour le motif que s'y serait tenu un atelier relatif à la désobéissance civile.

Dans le département de la Corrèze ensuite, la presse¹ s'est fait l'écho de ce que des associations écologistes se sont vues refuser des subventions au motif qu'elles appartiennent à une prétendue "mouvance radicale" qui ne respecterait pas le contrat d'engagement républicain.

Dans le département du Nord enfin, les représentants de l'association MRES - la maison régionale de l'environnement et des solidarités - de Lille (alors en conflit avec la Région s'agissant du projet d'agrandissement de l'aéroport lillois) ont été rappelés à l'ordre le 9 décembre dernier au regard des engagements qui leur incombent au titre du contrat d'engagement républicain, au motif que la MRES avait prêté un local à une association qui y avait organisé des temps d'action de désobéissance civile.

¹ https://www.mediapart.fr/journal/france/301222/la-loi-separatisme-invoquee-en-correze-contre-des-associations-ecologistes?at_medium=custom3&at_campaign=67

Dans chaque hypothèse, les représentants de l'Etat dans les départements ont expliqué, dans la presse², que la désobéissance civile consistait à inciter ou à entreprendre une action manifestement contraire à la loi et s'apparentait à un trouble à l'ordre public, et que c'était là précisément ce qui était interdit par l'engagement premier du contrat d'engagement républicain.

Et l'on déplore de plus en plus que là où les associations écologistes interpellent par des actions stratégiques non violentes quant à la désobéissance de l'Etat aux engagements conclus pour limiter le réchauffement climatique, l'Etat applique à leur encontre les mécanismes de répression prévus par le dispositif du contrat d'engagement républicain, après avoir expliqué que ces organisations développeraient des formes d'«éco-terrorisme».

4.-

L'association ALTERNATIBA Poitiers sensibilise, sur son territoire, à la question du réchauffement climatique et informe la population des alternatives et solutions individuelles et collectives pour la défense de l'environnement et pour la justice sociale, cela en développant des plaidoyers locaux auprès des élus et de la population, en produisant des guides, et en organisant des temps d'échange lors de villages des alternatives.

Le dernier village des alternatives a été organisé les 17 et 18 septembre 2022 à Poitiers et était composé de plusieurs quartiers chacun dédiés à une thématique : la transmission, l'alimentation, le travail, la gestion des déchets, l'habitat, les économies d'énergie, se soigner, se déplacer et résister.

Le quartier «résister» proposait neuf ateliers : certains liés à la question des bassines, d'autres réunissant la Cimade, la LDH, Amnesty International et Min'de Rien autour du sujet de la répression dans les libertés publiques, et enfin ont été tenus plusieurs ateliers animés par Greenpeace Poitiers, Extinction Rébellion et dédiés à la désobéissance civile.

Suivant le programme, ces derniers consistaient en plusieurs temps d'échange autour de la communication non violente, d'un débat sur les actions violentes et non violentes, et en une formation à la désobéissance civile.

² <https://www.mediapart.fr/journal/france/130123/la-repression-de-la-desobeissance-civile-se-generalise>
<https://reporterre.net/Au-nom-du-separatisme-l-Etat-reprime-les-associations-ecologiques>

Préalablement à la tenue de cet événement et aux fins que ce dernier puisse se tenir dans de bonnes conditions, la communauté d'agglomération du Grand Poitiers a, par une délibération du 24 juin 2022, télétransmise le 1er juillet 2022 au contrôle de légalité, décidé d'accorder à l'association Alternatiba Poitiers une subvention d'un montant de 5.000 €.

Peu après, la commune de Poitiers a, par une délibération en date du 27 juin 2022 télétransmise le 1er juillet 2022 au contrôle de légalité, décidé d'accorder à la même association une subvention de 10.000 € aux fins d'organiser le même événement.

Cependant, par un courrier en date du 13 septembre 2022, le Préfet de la Vienne a informé l'exécutif de la commune de Poitiers et celui de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers de ce que les ateliers dits de "désobéissance civile" se tenant lors de l'événement étaient, selon lui, contraires aux engagements mentionnés dans le contrat d'engagement républicain et les a invités à engager la procédure prévue par l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 précitée.

Estimant que cette affirmation était sans fondement, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération a, lors d'une séance du 30 septembre 2022, approuvé le maintien des subventions versées à l'association ALTERNATIBA Poitiers ; et c'est la même décision qui a été prise par le conseil municipal de la commune de Poitiers lors de sa séance du 3 octobre 2022.

Par deux déférés préfectoraux enregistrés le 28 octobre 2022, le Préfet de la Vienne a demandé au Tribunal administratif de Poitiers qu'il annule les décisions de la commune et de la communauté d'agglomération et qu'il "prononce le retrait de la subvention accordée à l'association ALTERNATIBA Poitiers."

C'est dans ce cadre que les associations et syndicats exposants entendent intervenir volontairement en défense.

II. DISCUSSION :

A] Sur la recevabilité de l'intervention et l'intérêt à intervenir des associations et syndicats exposants

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, *OFPRA*, n° 350661, publié au Lebon).

En 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, publié au Lebon).

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, n° 349735, publié au Lebon ; v. en matière de plein contentieux : CE, Sect. 25 juillet 2013, n° 350661, publié au Lebon).

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 (E. CREPEY, concl. lues sous : CE, 13 novembre 2013, n° 349735, publié au Lebon).

2.-

L'ensemble des associations et syndicats exposants ont en commun de solliciter des financements publics, ou d'être agréés, et à ce titre d'être signataires du contrat d'engagement républicain (pièces n° 26 et 27).

Ils ont également en commun de défendre 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, d'interpeller l'Etat et les institutions, au besoin parfois en recourant à des actions de désobéissance civile (pièces n° 1, 3, 5, 7, 8, 10, 12, 14, 15, 17, 18, 20, 22, 24).

Ils ont enfin, pour la plupart, formé un recours en excès de pouvoir contre le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 approuvant le contrat d'engagement républicain actuellement pendant devant le Conseil d'Etat, et signé une tribune publiée le 23 septembre 2022 intitulée «*la désobéissance civile relève de la liberté d'expression*».

On ajoutera, pour ce qui est des syndicats intervenants, que dès lors que ni la loi n° 2021-1109 du 24 août 2022, ni le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 ne les excluent des signataires du contrat d'engagement républicain, ceux-ci justifient également d'un intérêt à intervenir à l'instance.

3.-

La présente affaire soulève, en outre, des questions déterminantes pour l'application du contrat d'engagement républicain et, subséquemment, pour l'ensemble des associations signataires dudit contrat.

En premier lieu, elle implique de se prononcer sur le droit des associations citoyennes et militantes de bénéficier de subventions publiques pour l'organisation des événements à l'occasion desquels des positionnements politiques sont susceptibles d'être exprimés.

En deuxième lieu, elle implique de se prononcer sur la question de l'imputabilité à des associations de propos émis par des intervenants à l'occasion des débats ou actions de terrain qu'elles organisent.

En troisième lieu, elle implique de définir si les actions de désobéissance civile sont, par leur nature, incompatibles avec le contrat d'engagement républicain ou si, à l'inverse, les associations signataires du CER peuvent utiliser cet outil sans crainte de se voir retirer les subventions publiques qui leur sont versées.

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

Ils justifient par ailleurs être habilités à ester en justice (pièces n° 2, 4, 6, 9, 11, 13, 14, 16, 19, 21, 23, 24, 25).

B] Sur le rejet des déférés préfectoraux

Les associations exposantes s'en remettent tout d'abord à la sagesse du Tribunal quant à l'appréciation qui doit être portée sur les moyens soulevés par le préfet et pris de l'illégalité externe de la délibération du conseil communautaire du 30 septembre 2022 et de celle de la commune du 3 octobre 2022.

En revanche, les moyens présentés par le préfet de la Vienne au titre de la légalité interne suscitent de la part des associations intervenantes, les observations suivantes.

1.-

Parmi les principes cardinaux dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme figure celui suivant lequel il n'est pas de démocratie sans pluralisme, tolérance, et esprit d'ouverture (CEDH, GC, 22 avril 2013, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, n° 48876/08, § 100 ; CEDH, GC, 16 juin 2015, *Delfi AS*, 64569/09, § 131 ; CEDH, GC, 17 mai 2016, *Karácsony et autres c. Hongrie*, nos 42461/13 et 44357/13, § 132).

On sait que le pluralisme ne bénéficie pas exclusivement aux idées et aux opinions perçues comme favorables, indifférentes ou inoffensives, mais aussi à celles qui «*choquent, heurtent ou gênent l'Etat ou une partie de la population*» (CEDH, GC, 10 décembre 2007, *Stoll c. Suisse*, n° 69698/01, § 101 ; CEDH, GC, 1er juillet 2014, *SAS c. France*, n° 43835/11, § 7), et que l'Etat est l'ultime garant du pluralisme dans tous les domaines.

On sait également qu'il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un Etat, pourvu que ces projets ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même, (CEDH, 12 novembre 2003, *STP c. Turquie*, n° 26482/95, § 43 ; v. également pour une application de cette logique en droit interne : Ord. CE 16 mai 2022, *GALE*, n° 462954).

Aussi, les libertés d'expression et d'association, respectivement garanties par les articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, constituent les fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, en ce qu'elles permettent aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt commun et de contribuer au bon fonctionnement de la vie sociale et publique.

Qu'il s'agisse des partis politiques, des syndicats ou des associations créées à d'autres fins, notamment la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, ou l'affirmation d'une conscience minoritaire, la Cour européenne des droits de l'Homme juge que toutes sont importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie et essentielle à la cohésion sociale et au pluralisme (CEDH, 11 octobre 2011, *association Rhino et a.*, n° 48848/07 § 92).

Plus encore, s'agissant des associations et syndicats qui ont pour objet d'attirer «l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public», la Cour juge que leur participation au débat d'intérêt général «étant essentielle pour une société démocratique», «elles exercent un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse» (CEDH, 27 mai 2004, *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, n° 57829/00, § 40 : à propos des associations environnementales ; CEDH 22 avril 2013, *Animal Defenders International c./ Royaume-Uni*, § 103 ; CEDH, GC, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, n° 18030/11, § 166 : à propos d'une ONG ; CEDH, GC, 25 mai 2021, *Big Brother Watch c. Royaume-Unis*, n° 58170/13, § 86 : à propos des syndicats agissant au nom des travailleurs de l'entreprise et des associations).

Il est, dans le prolongement, admis que lorsque des associations sont auteures d'accusations lancées de façon crédible et de bonne foi pour alimenter le débat public, elles doivent bénéficier de la garantie que l'article 10 de la Convention apporte aux journalistes (CEDH 15 février 2005, *Steel et Morris c./ Royaume-Uni*, n° 68416/01 § 90).

En somme, de la préservation des associations et de leur marge d'action - en particulier de celles des associations qui portent des causes et des revendications en faveur des minorités ou dont le combat consiste à promouvoir des sujets et débats d'intérêt général - dépend la vigueur de la démocratie et du pluralisme, ces associations assumant le rôle de "chien de garde" similaire à celui joué par la presse.

2.-

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 (CEDH, 17 février 2004, *Gorzelik e.a. c. Pologne*, n° 44158/98, § 88, 90 et 92 ; CEDH, 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 (CEDH, 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, l'Etat ne peut pas prendre une législation qui rendrait significativement plus difficiles le financement, l'action ou le fonctionnement des associations (CEDH, 5 octobre 2006, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, n° 12881/01, § 73 ; (CEDH, 12 avril 2011, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, § 79 à 81), telle qu'une législation limitant la capacité des associations à recevoir des subventions, laquelle constitue une ingérence dans l'exercice de la liberté d'association (CEDH, 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'obérer voire 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.

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, point 118 ; v. également : CEDH, 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 sociétal, 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.

3.-

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 - on le verra - insusceptible d'être légitimée par des valeurs démocratiques supérieures (v. par ex. sur ce point, CEDH 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.

4.-

Ces principes imposent de ne pas rendre plus difficiles le fonctionnement et l'action des associations militantes qui, pour interpeller l'Etat ou appeler l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public, mènent des actions susceptibles de déstabiliser ou même de troubler l'ordre public.

L'expression collective des idées et des opinions est consubstantielle à l'action associative, à l'expression du pluralisme, et à l'exercice du rôle de "chien de garde de la société démocratique". Elle est de ce fait protégée au titre de la liberté d'expression (CEDH 21 juin 1988, *Plattform Ärzte für das Leben c/ Autriche*, n° 10126/82, § 32 v. également : Cons. Const., décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations).

Or, serait préjudiciable à la liberté d'expression collective des idées et des opinions toute réglementation qui consisterait à mettre sur le même plan la stricte préservation de l'ordre public et la promotion des libertés fondamentales et, à ce titre, à "sanctionner" et "condamner" l'action de l'association qui aurait été à l'origine d'un trouble à l'ordre public.

C'est la raison pour laquelle il appartient aux Etats de faire preuve d'une certaine tolérance à l'égard des rassemblements citoyens (CEDH, 18 décembre 2007, *Nurretin Aldemir c. Turquie*, n° 32124/02, §46) et d'admettre que ce type d'expression est susceptible de causer «un certain désordre pour le déroulement de la vie quotidienne » (CEDH, 5 décembre 2006, *Oya Ataman c. Turquie*, n° 74552/01, §42 ; CEDH, 5 juin 2009, *Barraco c. France*, n° 31684/05, §46).

Dans ce cadre, il y a lieu de procéder à une conciliation, voire à une hiérarchisation, entre la préservation de l'ordre public et le strict respect des dispositions applicables - qui s'attachent au bon fonctionnement de la circulation, à la bonne tenue des bâtiments publics - et la promotion des valeurs démocratiques telles que la fraternité, la dignité de la personne humaine, le droit de vivre dans un environnement sain.

L'interprétation qui consisterait à faire primer, en toute occasion, le respect de l'ordre public sur l'expression de prises de position en faveur de ces valeurs démocratiques méconnaîtrait inéluctablement la liberté d'expression et la logique démocratique elle-même.

5.-

Or, le rôle de chien de garde de la société démocratique qu'assume certaines ONG et associations les conduit à privilégier les voies d'action les plus efficaces, celles qui leur permettront d'interpeller activement les institutions et d'être mises à même d'être entendues.

Participent de ces actions les actions collectives de non-violence stratégiques ou celles qui consistent dans le retrait d'une coopération à une loi injuste pour provoquer son extinction dans la ligne droite des principes dégagés par la tradition inaugurée par Etienne la Boétie dans son *Discours de la servitude volontaire*, et par Henry David Thoreau dans son ouvrage intitulé "*La désobéissance civile*".

Constituent la désobéissance civile les actes publics de protestation, non dissimulés et non violents qui présentent la particularité d'être décidés en conscience pour la poursuite d'un objet politique fondé sur la défense de principes démocratiques supérieurs, lorsque la loi n'est pas au diapason avec ceux-ci ou qu'elle compromet leur application.

Lorsqu'ils sont mis en œuvre par des associations pour l'expression collective des idées et des opinions, ces actes de désobéissance expriment une prise de position pour l'inscrire dans le débat public en raison de l'inefficacité des autres formes de protestation. Ces actes qui ne sont ni dissimulés, ni clandestins, ont une dimension purement symbolique et n'appellent jamais à la violence à l'encontre des personnes.

Quant à ses auteurs, ils agissent en vue de l'intérêt commun, et non de leur intérêt propre, et assument le risque de sanction auquel leur attitude les expose, cela pour bénéficier d'un procès qui sera la tribune du haut de laquelle le débat public sera rouvert.

Ils n'ont pour objet ni de remettre en cause la démocratie ni d'affecter l'obéissance vis-à-vis du système juridique dans son entier, puisque pour reprendre les termes d'Hannah ARENDT, «*la désobéissance civile n'implique pas de velléités révolutionnaires et s'accorde parfaitement avec une reconnaissance de la légitimité du système*» (H. ARENDT, «*La désobéissance civile*», dans *Du mensonge à la violence*, Paris, Calmann-Lévy).

En d'autres termes, il s'agit seulement de réformer en surface le système existant par la désobéissance civile et la réalisation d'actes intentionnellement contraires à la loi parce que le gouvernement lui-même agit contre ses propres principes.

Loin de remettre en cause la démocratie ou le pouvoir lui-même, la désobéissance civile constitue au contraire une forme de “ravivement” de la démocratie, qui intervient en cas d'épuisement de l'expression du désaccord par les moyens politiques classiques en réaction à un pouvoir devenu sourd à la contestation, puisque son but est d'empêcher une majorité, même revêtue de la légitimité du suffrage universel, d'étouffer des revendications concurrentes et de faire reconnaître aux opinions dissidentes la liberté d'être exprimée, laquelle est consubstantielle à toute formation d'une société véritablement pluraliste.

La désobéissance civile n'est pas une simple forme de transgression à la loi, mais un «acte politique» non seulement compatible avec la démocratie, mais constituant «l'un de ses critères» (J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Paris : Seuil, 1987, p. 396), car le système démocratique est le seul qui tolère le dissensus, qui admet l'expression de toutes les voix, et est celui dans lequel il reste encore possible de désobéir.

6.-

Le caractère impérieux de l'intérêt en cause et l'urgence à agir imposent de mener une action efficace pour alerter les institutions et, lorsque les recours à des voies légales ne sont plus des bras de levier suffisants car impuissants et inefficaces, la sensibilisation de la population et de l'Etat passe par des actes de désobéissance civile non violents.

Il faut ici rappeler que la Cour européenne des droits juge que les individus ont la liberté de choisir de s'exprimer « *en utilisant des moyens d'expression non verbaux et symboliques* », et que constituent des formes d'expression politique le fait d'accrocher, au cours d'un rassemblement illégal et de courte durée, du linge sale sur les grilles du Parlement (CEDH, 12 juin 2012, *Tatár et Fáber c. Hongrie*, n° 26005/08 et 26160/08, § 38), ou le fait de jeter de la peinture sur une statue d'Atatürk (CEDH, 21 octobre 2014, *Vural c. Turquie*, n° 9540/07, §53), comme le fait de tâcher de graffitis une statue avec les mots « *F...k the system* » et « *Happy slave jour* » à des fins de contestation politique (CEDH, 13 février 2020, *Ibrahimov et Mammadov c. Azerbaïdjan*, §§ 166-167), ceci alors même qu'un tel mode d'expression impliquerait une dégradation des biens.

De la même manière, la chambre criminelle de la Cour de cassation a confirmé la relaxe d'une militante *femen* poursuivie notamment pour dégradation volontaire du bien d'autrui après avoir fait tomber la statue de cire du président russe au musée grévin en raison de ce que cet acte s'inscrivait dans une démarche de protestation politique (Crim. 26 février 2020, n° 19-81827) ; et la Cour de cassation a encore cassé l'arrêt condamnant plusieurs «décrocheurs de portraits» du Président de la République qui alertaient sur l'urgence sociale et climatique, faute pour les juges du fond d'avoir recherché si leur condamnation pouvait

constituer une atteinte à leur liberté d'expression (Crim. 22 septembre 2021, n° 20-85434).

Pour le dire autrement, l'action de désobéissance civile constitue le substitut nécessaire du dialogue entre les institutions et les citoyens, lorsqu'il est rendu impraticable. Sous cet angle, et ainsi que cela a déjà été jugé par le juge pénal, l'action de désobéissance civile répond, lorsque ce dialogue est rendu urgent, à un état de nécessité tel qu'il est prévu par l'article 122-7 du code pénal.

Il en va tout particulièrement ainsi des actions de désobéissance civile ayant pour objet d'interpeller l'Etat sur le non-respect de ses engagements, tels que ceux fixés par les accords de Paris, - et on sait à cet égard que l'inaction de l'Etat face aux émissions de gaz à effet de serre et au réchauffement climatique a été condamnée par le juge administratif (TA Paris, 14 octobre 2021, *Oxfam France et a.*, n° 1904967; v.également, CE 1er juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301, au Recueil) - ou celles qui ont pour objet de compromettre les actions qui sont de nature à aggraver l'urgence climatique et à affecter gravement le droit à un environnement sain et l'avenir de l'humanité.

Que l'on se place sur le terrain de l'état de nécessité ou sur celui de la violation par l'Etat lui-même d'un principe supérieur (à l'instar de la théorie des baïonnettes intelligentes qui interdit d'obéir à un ordre manifestement illégal), la désobéissance à la loi implique de réagir en s'opposant - de quelque façon que ce soit, pourvu qu'elle n'implique pas de violence contre les personnes - à ce qui compromet l'intérêt supérieur et à ce qui met en péril l'humanité ou les principes démocratiques fondamentaux.

7.-

Pour être parfaitement complet, il faut relever que le droit positif consacre déjà, dans une certaine mesure, le droit à la désobéissance puisque l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme proclame le droit constitutionnel de résistance à l'oppression (Cons. Const. décision n° 81-132 du 16 janvier 1982, cons. 16), lequel est défini comme «*le droit individuel reconnu, dans une certaine doctrine politique, aux gouvernés de s'opposer aux actes manifestement injustes des gouvernants, soit par non-exécution (résistance passive), soit par la force (résistance active), soit même par un soulèvement destiné à obtenir le retrait de l'acte et le départ des gouvernants (résistance agressive)*» (Vocabulaire juridique, PUF, 1998, 7e éd., p. 744).

Le droit à la résistance à l'oppression justifie aujourd'hui non seulement le droit de prendre les armes en cas d'usurpation du pouvoir par un tyran mais également (de manière plus courante) celui de désobéir à une loi manifestement injuste en quelque matière que ce soit, et c'est d'ailleurs ce sur quoi se fonde

l'obligation des fonctionnaires de ne pas répondre à un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public (article L. 121-10 du code général de la fonction publique).

Et l'on peut encore rattacher à ce principe de résistance à l'oppression le régime de protection applicable aux lanceurs d'alerte - récemment encore renforcé par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 - qui, lorsqu'ils sont agents publics, peuvent divulguer des informations de nature à compromettre gravement les intérêts de l'administration lorsque l'action de cette dernière porte préjudice à l'intérêt général ou méconnaît une norme supérieure.

Le fait de couper les vivres des associations qui se livrent à un acte de désobéissance mis en œuvre en vue de s'opposer à une situation qu'elles considèrent manifestement injustes apparaît ainsi incompatible avec le droit constitutionnel de résistance à l'oppression.

8.-

Enfin, lorsqu'il s'agit d'apprécier le critère tiré de la gravité de l'ingérence, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que la circonstance qu'une peine très modérée ait été prononcée n'a pas pour effet de rendre la condamnation compatible avec la liberté d'expression (CEDH, 9 mars 2017, *Athanasios Makris c. Grèce*, n° 55135/10, §38) et qu'il doit être tenu compte de son effet dissuasif sur le requérant comme sur d'autres personnes qui voudraient également exprimer leur opinion par des actions identiques ou similaires (CEDH, 23 janvier 2018, *Akarsubasi et Alçiçek c. Turquie*, n° 19620/12, § 35 ; CEDH, 14 mars 2013, *Eon contre France*, n° 16118/10, §61).

Il convient ainsi de tenir compte de toutes les conséquences qu'emporte l'incrimination du comportement : autant les condamnations pénales prononcées que les mesures prises par l'autorité administrative à l'encontre de l'association à l'origine de l'action et du risque de dissuasion et de "sur-censure" que la mesure est susceptible de générer.

Il en résulte que, à chaque fois que l'exercice de la liberté de communication en vue de susciter un débat public, conduit les associations et leurs membres à être à l'origine de pratiques illicites, l'Etat ne peut pas - en tout cas de manière automatique et dans les hypothèses où de tels agissements ne caractérisent pas des violences à l'encontre des personnes - tirer les conséquences des troubles générés en "sanctionnant" les associations par une mesure aussi grave que celle qui consiste à leur retirer leur agrément ou leur financement public, sauf à méconnaître la liberté d'expression collective des idées et des croyances garantie par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et à menacer le pluralisme des opinions.

9.-

En présence d'une action contraire à la loi, il y a lieu de rechercher si une telle action est au nombre de celles qui sont protégées par la liberté d'expression collective des idées et des opinions et par la liberté d'association, auquel cas elle ne peut être sanctionnée d'aucune manière que ce soit.

Une telle action doit être regardée comme étant protégée par la liberté d'expression lorsqu'il existe un lien entre le comportement et le message exprimé en raison notamment de la contribution de l'infraction au sens de ce message. Encore est-il nécessaire dans cette hypothèse que l'action non violente ait présenté un caractère collectif et organisé, qu'elle ait eu lieu à découvert sans la moindre dissimulation de l'identité des participants, et que la teneur du message contribue à un débat d'intérêt général.

Cette forme d'expression doit également être regardée comme participant de la liberté d'association.

On sait en effet que l'action stratégique non violente figure parmi les principaux outils utilisés par les associations pour exprimer les convictions de leurs membres et interpeller l'Etat s'agissant, par exemple, du réchauffement climatique, du droit à un environnement sain, des conditions d'accueil des personnes migrantes, ou du dispositif d'hébergement d'urgence : l'action stratégique dite de désobéissance civile participe de la liberté associative.

Lorsqu'elles organisent de telles actions stratégiques, les associations agissent comme un contre-pouvoir dynamisant pour lutter contre la tendance des institutions étatiques à se scléroser, ce qui a d'ailleurs conduit Hannah Arendt à proposer la constitutionnalisation de la désobéissance civile aux Etats-Unis afin de garantir le droit d'association (H. ARENDT, *Du mensonge à la violence*, Paris, Pocket, 1994, page 90).

Les attributs de la désobéissance civile constituent la ligne de partage entre l'action contre la loi qui doit être tolérée et ce qui peut être réprimé.

10.-

Il s'en évince que l'édition d'une mesure intrusive - telle que le rappel de l'ensemble des financements publics versés ou le refus d'accorder un agrément ou un financement public en guise de sanction de l'action de désobéissance

initiiée - constitue une ingérence disproportionnée dans l'exercice des libertés d'expression et d'association dès lors qu'elle est de nature à dissuader les associations de s'exprimer sur le même sujet, que ce soit par la même forme d'action ou par d'autres formes qui associent également un acte illicite à un message relatif à une question d'intérêt général.

Par conséquent, de deux choses l'une,

Soit, on admet que le régime portant sur le contrat d'engagement républicain permet la répression de toute action de désobéissance civile et auquel cas, non seulement on dissuade les associations d'exercer leur liberté d'expression collective, mais on limite en outre les sources de financement des associations qui exercent le rôle de « chien de garde » grâce aux actions stratégiques qu'elles mettent en oeuvre pour interpeller les institutions - en supprimant les financements publics dont elles bénéficient - et on prend le risque qu'elles ne soient plus mises en mesure d'assurer la poursuite de leur objet, au détriment du pluralisme des opinions et de la démocratie.

Soit, on retient que les actions non violentes de désobéissance civile ne sont pas au nombre (du moins, automatiquement) de celles qui doivent conduire à la suppression des financements publics versés, cela pour permettre aux associations de poursuivre leur objet et d'assumer le rôle de contre-pouvoir qu'elles exercent, sans préjudice de l'appréciation du juge pénal quant à la caractérisation d'infractions prévues par le code pénal en cas de sabotage ou de dégradation de biens.

Mettre hors du champ des associations subventionnées ou agréées celles qui mettent en oeuvre des actions subversives pour interpeller l'Etat sur la nécessité de mettre en oeuvre des principes démocratiques supérieurs, et qui assument à ce titre le rôle de "chien de garde" de la société démocratique, c'est prendre le risque que ces associations finissent par disparaître et c'est ainsi méconnaître l'obligation positive des Etats de préserver le pluralisme.

C'est à la lumière de ces principes que ce contrat d'engagement républicain doit être mis en oeuvre, lequel ne peut sanctionner les formes d'expression collective protégées par la liberté d'expression et d'association sauf à constituer une ingérence disproportionnée dans l'exercice des libertés d'expression et d'association.

Ce sont les principes qui ont manifestement été perdus de vue par le Préfet de la Vienne et qu'il appartient au tribunal de rappeler.

B.1.] Sur l'absence de méconnaissance du principe de neutralité

B.1.1] A titre principal, sur l'inopérance du moyen

1.-

Le représentant de l'Etat dans le département peut déférer un acte au tribunal administratif, en application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, dans le délai de deux mois à compter de leur transmission au contrôle de légalité.

Une fois que le représentant de l'Etat a pris connaissance de l'acte, et que le délai de deux mois prévu par ces dispositions est expiré, les mesures prises par les collectivités territoriales ne peuvent plus être remis en cause, sur le terrain contentieux par le préfet, sauf lorsque ce dernier a été saisi d'une demande d'une personne lésée par cet acte en application de l'article L. 2131-8 du même code puisque dans cette hypothèse, le préfet peut déférer l'acte dans les deux mois suivant la demande dont il a été saisi.

Sans doute, la demande de réexamen d'une décision estimée illégale constitue un recours gracieux interrompant le délai contentieux. Encore faut-il néanmoins que ce recours gracieux soit formé dans le délai de recours contentieux (CE, 18 avril 1986, *OREP d'Ille-et-Vilaine*, n° 62470, publié au Lebon).

2.-

La méconnaissance du principe de neutralité de la personne publique et l'absence d'intérêt public local sont des moyens qui auraient (peut-être) pu être soulevés à l'occasion du recours dirigé contre les décisions *initiales* de la personne publique d'accorder la subvention ; ces arguments ne peuvent, en revanche, pas être opposés dans la contestation des deux décisions du 30 septembre.

a. -

Dans le cas présent, la communauté d'agglomération a décidé d'accorder la subvention en litige par une délibération du 24 juin 2022 télétransmise le 1er juillet 2022, mais ce n'est que le 13 septembre 2022 que le préfet a demandé, pour la première fois, à l'exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale, de réexaminer sa décision d'accorder la subvention.

Pour sa part, la commune a décidé d'accorder la subvention en litige par une délibération du 27 juin 2022 télétransmise le 1er juillet 2022, et ce n'est là encore que le 13 septembre 2022 que le préfet a demandé, pour la première fois, à l'exécutif de la commune de revoir cette décision.

Faute pour le préfet d'avoir introduit son recours gracieux dans le délai contentieux de deux mois, les délibérations des 24 et 27 juin 2022 sont devenues définitives.

b.-

Et, dans ces conditions, le préfet ne peut pas solliciter du juge administratif que celui-ci se prononce sur la légalité de telles délibérations.

Ainsi, l'autorité préfectorale ne peut pas profiter de la présente procédure pour faire valoir que les délibérations d'octroi de subventions prises initialement auraient été illégales.

Et, l'autorité préfectorale ne peut pas faire valoir que la prétendue méconnaissance du contrat d'engagement républicain serait de nature à permettre l'ouverture d'une contestation relative à la légalité des décisions initiales par lesquelles les organismes de droit public ont décidé d'accorder une subvention, celle-ci pouvant tout au plus permettre d'engager un débat limité quant au point de savoir si l'association a manqué à l'un des engagements prévus par le décret du 31 décembre 2022, sans permettre de rediscuter de la légalité de la subvention accordée par une délibération définitive.

Ainsi, dans le cadre du recours formé par préfet à l'occasion duquel celui-ci demande le reversement des subventions accordées au motif que le contrat d'engagement républicain aurait été méconnu, est inopérant le moyen tiré de la méconnaissance du principe de neutralité de la personne publique et de l'absence d'intérêt public local, ceux-ci ne pouvant être soulevés qu'à l'occasion du déféré formé contre la délibération accordant la subvention.

En réalité, en effet, dès lors que ce sont les délibérations du 30 septembre 2022 qui font l'objet des déférés, le préfet de la Vienne ne peut que soulever des moyens portant sur les éventuels vices propres susceptibles d'entacher ces décisions.

Les moyens précités étant, quant à eux, inopérants, ils seront écartés.

B.1.2] Subsidiairement, sur le mal-fondé du moyen

1.-

Le représentant de l'Etat dans le département soutient que l'événement organisé par l'association ALTERNATIBA Poitiers ne répondrait pas aux besoins des habitants de Poitiers et du Grand Poitiers. En particulier, il estime que *«compte tenu des propos qui ont été tenus lors du village des alternatives de l'association Alternatiba, cette dernière ne saurait être regardée comme ayant répondu à un intérêt public local»*.

Pour exprimer cette position, l'auteur des déférés se fonde sur ce qu'il croit être la teneur des enseignements apportés lors de l'atelier relatif à la désobéissance civile pour conclure que la subvention octroyée aurait essentiellement financé une activité associative principalement tournée vers la prise de position politique.

2.-

En droit, il faut ici rappeler les principes consacrés par le Conseil d'Etat dans sa décision relative à la subvention accordée par la ville de Nantes en faveur d'une association menant des actions locales d'accueil, d'information, de prévention et de soutien en faveur des personnes gay, lesbiennes, bi ou trans (CE, 8 juillet 2020, n° 425926, mentionné aux tables).

a.-

Il a été jugé par cette décision que si une commune ne peut, en attribuant une subvention, prendre parti dans des conflits, notamment de nature politique, la seule circonstance qu'une association prenne des positions dans des débats publics ne fait pas obstacle à ce que la commune lui accorde légalement une subvention, dès lors que ses activités présentent un intérêt public local. Le Conseil d'Etat admet la légalité du financement public dès lors qu'il a pour objet de financer les actions menées localement par l'association, qu'il n'a pas pour objet de financer le fonctionnement de l'association ou les actions qu'elle mène à l'échelle nationale, et enfin dès lors que la subvention n'est pas attribuée pour un motif purement politique.

En d'autres termes, la subvention est légale dès lors qu'elle a pour objet de financer une activité qui, compte tenu de son ressort territorial, revêt un intérêt public local, c'est-à-dire une action qui s'adresse à la population locale.

Et, la circonstance que l'association ait pris position dans des débats publics et politiques en cours n'est pas de nature, par elle-même, à entacher d'illégalité l'attribution de la subvention litigieuse.

b.-

Et c'est heureux, car toute autre solution reviendrait à ignorer le fait associatif.

S'agissant des associations citoyennes ou militantes, l'action de terrain et le militantisme vont de pair : exclure le financement des actions de terrain au motif que celles-ci vont conduire à soutenir un plaidoyer militant reviendrait à supprimer le soutien financier à toutes les associations dont l'objet poursuivi est en rapport direct avec les enjeux politiques et sociétaux.

Chaque association qui poursuit un objet militant, c'est-à-dire qui défend les intérêts des personnes appartenant à des groupes minoritaires comme celle qui milite pour les droits économiques, sociaux et culturels, prend systématiquement parti dans le débat politique : les associations dédiées à la protection de l'environnement militent pour des politiques protectrices de l'environnement et contestent l'inaction de l'Etat pour lutter contre le réchauffement climatique, les associations de soutien aux personnes en situation de pauvreté militent pour une plus grande redistribution des richesses, les associations qui apportent conseil et assistance aux étrangers en situation irrégulière militent pour leur régularisation.

Le soutien financier de leur action de terrain n'implique pas que les collectivités soient en accord avec l'ensemble des revendications portées par une association dans le débat public.

Suivre le raisonnement du préfet reviendrait à supprimer toute forme de subvention aux associations qui défendent les intérêts des personnes appartenant à des groupes minoritaires et qui militent pour les droits économiques, sociaux et culturels, ceci alors que, ainsi qu'il a été vu, les Etats ont une obligation positive renforcée à leur égard.

3.-

En l'espèce, les subventions attribuées remplissaient l'ensemble des conditions légales.

L'action financée présentait d'abord un caractère local dès lors qu'elle concernait l'organisation d'un festival à Poitiers ayant pour objet *d'informer et de sensibiliser la population locale* s'agissant de l'urgence climatique, et des pratiques susceptibles d'être adoptées pour limiter l'aggravation du changement climatique.

Il est en outre évident que le thème du changement climatique constitue un débat d'intérêt public majeur qui dépasse de loin les clivages politiques, si bien que le subventionnement d'un tel événement ne peut être assimilé à un acte purement politique.

Et, la circonstance que des positionnements et convictions d'ordre politique aient été exprimés par des intervenants lors de cet événement est sans conséquence sur la légalité de son financement dès lors qu'il n'est ni établi, ni même allégué, que la commune et la communauté d'agglomération auraient entendu financer cet événement pour répondre à une motivation strictement politique.

Ceci d'autant plus que l'événement n'était pas dédié à l'expression d'un parti pris politique sur la manière d'exprimer des idées politiques mais avait pour objet de sensibiliser la population locale sur la transmission, la gestion des déchets, la qualité de l'habitat, les façons de se nourrir, les pratiques à adopter pour économiser l'énergie ou se déplacer, sans que ces prises de parole ne traduisent l'expression de convictions purement politiques.

Il faut, à cet égard, souligner que le festival ainsi organisé était *ouvert au public* le plus large, en sorte que des personnes de toute sensibilité et orientation politique pouvaient y venir débattre des thèmes proposés.

Par conséquent, le financement d'un tel événement ne méconnaissant pas le principe de neutralité, le moyen sera écarté.

B.2.] Sur l'absence de méconnaissance du contrat d'engagement républicain

Les conclusions présentées par le préfet seront rejetées dès lors qu'il est incompetent pour solliciter le retrait des subventions versées (**B.2.1**). Subsidiairement, dans l'hypothèse où sa compétence serait admise, le déféré sera rejeté dès lors que le préfet ne soutient pas que l'objet poursuivi par l'association et ses modalités d'actions seraient illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement (**B.2.2**).

Très subsidiairement, dans l'hypothèse où il serait jugé qu'un seul manquement au contrat d'engagement républicain serait susceptible de mener au retrait des subventions, le déféré sera en tout état de cause rejeté pour se fonder sur des éléments irrecevables et être en tout hypothèse mal fondé (**B.2.3**).

B.2.1] A titre principal, sur l'incompétence du préfet pour sanctionner un manquement au contrat d'engagement républicain conclu par une collectivité

1.-

L'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 applicable au contrat d'engagement dispose notamment que :

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

« Si l'une des autorités ou l'un des organismes mentionnés au premier alinéa du présent article procède au retrait d'une subvention dans les conditions définies au huitième alinéa, cette autorité ou cet organisme communique sa décision au représentant de l'Etat dans le département du siège de l'association ou de la fondation et, le cas échéant, aux autres autorités et organismes concourant, à sa connaissance, au financement de cette association ou de cette fondation» (soulignement ajouté).

Seule l'autorité ayant attribué la subvention est compétente pour procéder à son retrait, et il ne résulte pas de ces dispositions que le représentant de l'Etat dans le département serait compétent pour se prononcer sur les manquements commis au contrat d'engagement républicain et pour demander le retrait des subventions versées par les collectivités territoriales.

Ces dispositions prévoient uniquement que le représentant de l'Etat dans le département a connaissance de la décision de retrait, cela précisément afin qu'il puisse en contrôler la légalité et, le cas échéant, la déférer au tribunal administratif lorsqu'il apparaît que les manquements ne sont pas établis ou qu'ils ne sont pas de nature à justifier le retrait de la subvention versée.

Par conséquent, le préfet ne dispose pas de la compétence lui permettant de solliciter le retrait d'une subvention, de sorte que les demandes tendant à l'annulation des décisions prises par la commune et la communauté d'agglomération et au prononcé du retrait de la subvention sont irrecevables et à tout le moins mal fondées.

B.2.2] Subsidiairement, sur le mal-fondé de la requête faite pour l'association de mener une activité illicite ou de mener une activité dans des conditions incompatibles avec le contrat d'engagement républicain

1.-

L'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 prévoit que le refus ou le retrait de la subvention ne peut intervenir que lorsque l'objet que poursuit l'association ou la fondation, son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit, peu importe à cet égard que le décret ajoute illégalement à la loi en tant qu'il prévoit, en son article 5, qu'«*est de nature à justifier le retrait d'une subvention, en numéraire ou en nature, un manquement aux engagements souscrits au titre du contrat commis*».

Il en résulte que le rappel des subventions versées ne peut intervenir que lorsque l'association poursuit un objet illicite ou qu'elle poursuit cet objet selon des modalités incompatibles avec le contrat d'engagement, ce qui exclut l'obligation de reversement en présence d'un unique manquement.

Il faut au contraire démontrer que l'association mène une activité ou **a** un comportement qui ne peut manifestement pas coexister avec le respect des engagements et qui suppose de ce fait une gravité certaine et une réitération dans le temps.

2.-

Dans le cas présent, le Préfet de la Vienne se limite à considérer que l'organisation d'un atelier de désobéissance civile dans le cadre ponctuel du village des alternatives constituerait un manquement au contrat d'engagement républicain.

Mais, faute pour le Préfet de la Vienne de soutenir que l'association ALTERNATIBA Poitiers poursuivrait, dans le principe même de son activité, un objet illicite ou poursuivrait cet objet selon des modalités incompatibles avec le contrat d'engagement, il ne justifie pas des conditions posées par la loi pour procéder au retrait des subventions publiques sur ce fondement.

Les conclusions présentées pour le compte du préfet seront rejetées.

B.2.3] Très subsidiairement, sur le mal-fondé de la requête faute de manquement au contrat d'engagement républicain

(i) sur l'irrecevabilité des éléments pris en compte par le Préfet pour établir la prétendue méconnaissance du contrat d'engagement républicain

1.-

Pour conclure que l'association ALTERNATIBA Poitiers aurait entrepris une action contraire au premier engagement énoncé par le contrat d'engagement républicain (celui duquel il résulte que les associations 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), le Préfet de la Vienne cherche à prendre appui sur plusieurs éléments.

- Il se prévaut d'abord des propos tenus par deux intervenants ayant pris part à l'atelier "désobéissance civile" du Village des Alternatives.

Le préfet explique ainsi que, à l'occasion de cette rencontre, le porte-parole de l'association "*Bassines non merci*" et le référent "eau" de la confédération paysanne de la Vienne auraient revendiqué et encouragé les actions de désobéissance civile, d'abord, sur le chantier de Sainte-Soline sur lequel était en voie d'édification une retenue d'eau agricole (déféré, page 14), et, d'autre part, plus généralement lors de plusieurs rassemblements organisés par le collectif "*Bassines non merci*" (déféré, page 16).

- Dans son déféré, l'autorité préfectorale invite en outre le tribunal à tenir compte du "*contexte d'agribashing actuel*" et explique, à partir de ce qualificatif, que le territoire du département de la Vienne serait particulièrement en proie à plusieurs "*actions de dénigrement du monde agricole initiées par des organismes environnementaux*" (déféré, page 18).

Pour étayer son propos, l'administration évoque la survenance de plusieurs actes de dégradation de biens qui auraient été commis au cours des mois précédents qu'elle a recensés (déféré, page 18).

Elle se fonde en outre sur les propos tenus dans le cadre d'une tribune publiée dans le quotidien Le Monde en novembre 2021 et signée par plusieurs associations dont ALTERNATIBA présentant l'action de démontage d'installation de pompage comme comptant parmi les moyens d'action pouvant être utilisés contre "*les projets éco-cidaire (quand) ils passent en force*" (déféré, page 16).

Mais ces différents éléments ne sont pas susceptibles de caractériser une méconnaissance du contrat d'engagement républicain par l'association ALTERNATIBA Poitiers.

2.-

L'application du contrat d'engagement républicain appelle d'abord à deux séries d'observations d'ordre procédural.

En premier lieu, le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 prévoit en son article 5 que «*Les engagements souscrits au titre du contrat mentionné à l'article 1er sont opposables à l'association à compter de la date de souscription du contrat. Est de nature à justifier le retrait d'une subvention, en numéraire ou en nature, un manquement aux engagements souscrits au titre du contrat commis entre la date à laquelle elle a été accordée et le terme de la période définie par l'autorité administrative en cas de subvention de fonctionnement ou l'issue de l'activité subventionnée en cas de subvention affectée*».

Il en résulte que le représentant de l'Etat ne peut se fonder, pour solliciter le retrait d'une subvention, *que* sur les seuls faits commis par l'association dans le cadre de l'activité subventionnée.

En second lieu, le même article 5 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 dispose 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»*.

Ces dispositions réglementaires doivent être lues à la lumière de celles de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 qui prévoient que le refus ou le retrait de la subvention ne peut intervenir *que* lorsque sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain l'objet poursuivi par l'association ou la fondation, l'activité de cette dernière ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite.

Et, il convient également d'appliquer ce décret au regard du principe constitutionnel applicable en matière administrative suivant lequel nul ne peut être puni que de son propre fait, qui interdit d'imputer à une association les faits commis par une personne qui ne représente pas l'association, au surplus lorsqu'elle n'agit ni en qualité de membre ni en qualité de bénévole de l'association.

Il s'en évince que ne peuvent être pris en compte, pour l'application du contrat d'engagement républicain, ni les actes antérieurs au projet subventionné dont il n'est pas établi qu'ils auraient été commis par des personnes agissant en qualité de membre ou de bénévole de l'association, ni les propos tenus par des personnes qui ne sont ni membres ni bénévoles de l'association quand bien même ceux-ci auraient été tenus à l'occasion d'évènements organisés par l'association.

Juger l'inverse reviendrait à méconnaître les dispositions de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 outre qu'une telle solution conduirait inéluctablement à une « sur-censure » des associations et les dissuaderait d'inviter, lors de leurs évènements, congrès, colloques les interlocuteurs sur lesquels elle n'auront pas la maîtrise des propos, susceptibles de tenir des paroles subversives, par crainte que les propos tenus leur soient par la suite imputés.

3.-

Au regard de ce qui précède, l'argumentation ici présentée par le Préfet de la Vienne est irrecevable à plusieurs titres.

- Premièrement, l'autorité préfectorale ne peut pas se prévaloir des propos tenus par les invités à l'atelier, le porte-parole de l'association "*Bassines non merci*" et le référent "eau" de la confédération paysanne de la Vienne.

En effet, ces derniers ne sont pas membres de l'association ALTERNATIBA Poitiers.

- Deuxièmement, il ne peut pas se prévaloir du "*contexte d'agribashing actuel*" et des actes de dégradations commis dès lors qu'il n'est pas allégué que ceux-ci seraient imputables à l'association ALTERNATIBA Poitiers.

- Troisièmement, il ne peut pas se prévaloir des propos tenus dans le cadre d'une tribune publiée un an avant l'événement légitimant l'action de démontage d'installation de pompage et signée par plusieurs associations dont ALTERNATIBA (qui est distincte de l'association ALTERNATIBA Poitiers), et ceci quand bien même elle aurait été signée par l'association ALTERNATIBA Poitiers.

On l'a vu, il y a lieu de distinguer les activités subventionnées parce qu'elles présentent un intérêt public local de l'activité politique ou militante de l'association. La circonstance qu'une association ait exprimé un parti pris politique ne doit pas pouvoir lui être opposée pour faire obstacle à la possibilité pour elle de bénéficier d'un financement public pour l'organisation d'une action dès lors que son financement ne méconnaît pas les règles de neutralité précitées.

Poussée à son paroxysme, la logique du Préfet de la Vienne pourrait conduire à tenir compte de ce que chacune des associations exposantes a signé la présente intervention volontaire - qui constitue notamment un plaidoyer pour l'action stratégique non violente de désobéissance civile - pour leur refuser, dans le futur, le bénéfice des subventions publiques.

En tout état de cause, et ainsi qu'il a également été relevé ci-avant, la signature d'une telle tribune ne peut pas être opposée à l'association pour l'exécution du contrat d'engagement républicain dès lorsqu'elle est antérieure à l'événement subventionné et à la signature dudit contrat.

4-

En toute hypothèse, et contrairement à ce qu'il est soutenu, il ne ressort pas des pièces du dossier que les ateliers de désobéissance civile auraient effectivement incité à des actions de dégradation de biens ou de sabotage, aucun élément ne corroborant cette thèse.

En effet, il apparaît que, dans les circonstances de l'espèce, l'ensemble des éléments sur lesquels s'appuie le Préfet ont été exprimés lors de tables rondes qui se sont tenues dans des ateliers sans lien avec ceux dédiés à la désobéissance civile animés par les associations Greenpeace Poitiers et Extinction Rebellion.

A l'inverse, les ateliers de désobéissance civile qui ont été organisés ont promu la non-violence, ainsi que cela ressort de l'intitulé dénué de toute équivoque de l'atelier organisé le samedi à 16 heures 30 par Greenpeace intitulé «*la communication non violente : un outil pour mieux nous comprendre*»..

Par conséquent, ce n'est qu'à la faveur d'une lecture erronée des éléments dont il s'est saisi que le préfet de la Vienne a cru devoir retenir que les informations délivrées lors des ateliers consacrés à la désobéissance civile incitaient à la violence.

5.-

Plus généralement, les associations exposantes regrettent que l'exécution du contrat d'engagement républicain telle qu'elle est ici faite par le représentant de l'Etat conduite à tenir compte non pas des seuls enjeux de protection de l'ordre public, mais aussi - et peut-être même surtout - des *positionnements politiques* adoptés par les associations dans le cadre de leurs activités respectives.

L'application du contrat d'engagement républicain qui est préconisée par le Préfet revient à imposer à toutes les associations sollicitant des financements publics l'obligation de *rentrer dans le rang* et à sanctionner celles qui revendiqueraient la désobéissance civile au nom des principes supérieurs qu'elles prônent, ou qui tiendraient des propos qui cautionneraient de telles actions.

Une telle interprétation conduit *in fine* à financer exclusivement les "bons soldats" ou encore des pratiques associatives conformistes et inéluctablement à réduire le pluralisme des opinions et la vigueur de la société démocratique.

Elle ne peut à l'évidence pas être retenue.

Quoi qu'il en soit, il n'y a pas lieu de tenir compte des propos tenus par les intervenants présents lors des ateliers dès lors que ceux-ci ne sont ni représentants, ni membres, ni bénévoles de l'association ALTERNATIBA Poitiers, ni des actes de dégradation de bien commis dans le département, ni enfin des positions politiques prises dans le cadre de tribunes par l'association ALTERNATIBA Poitiers.

(ii) Une pratique de discussion et de formation à la désobéissance civile qui, par ses caractéristiques, ne contrevient, en tout état de cause, pas au contrat d'engagement républicain

1.-

Le premier engagement du contrat d'engagement républicain impose de n'«*entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public*».

a.-

De cette rédaction, il résulte que méconnaît le contrat d'engagement républicain l'association qui se livre à des actes qui, cumulativement, sont tout à la fois manifestement contraires à la loi, violents ou susceptibles d'entraîner des troubles *graves* à l'ordre public.

Cette acception est l'unique qui puisse être retenue, au regard de ce qu'elle est la seule à être compatible avec les différentes formes d'expressions, pourvu que ces dernières ne soient pas violentes et qu'elles ne méconnaissent pas manifestement la loi.

Et l'on peut assez aisément retenir que la désobéissance civile entre dans le champ de ces expressions qui *doivent* être admises, puisque, outre qu'elle est toujours axée sur la "déstabilisation non-violente" (pour reprendre ici les termes utilisés dans le vade-mecum officiel d'Extinction Rebellion) et sur le "pacifisme stratégique", cette pratique ne tolère les procédés illicites que pour autant que ces derniers puissent aboutir au respect de principes de droit supérieurs.

Dans ce cadre, comme on l'a vu, en dépit de l'ensemble des dispositions pénales qui peuvent contrarier de telles pratiques, il doit - pour que le principe issu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme soit respecté - exister une marge pour l'expression et pour l'action des femen, mais aussi pour celles des personnes appelant au boycott des produits fabriqués dans les colonies implantées en Palestine ou encore pour les associations qui, aux frontières, viennent en aide aux migrants en détresse (celles-ci ne le feraient-elles que dans l'unique but de dénoncer de contester le bien-fondé des politiques publiques en matière d'accueil des exilés sur le territoire français).

Dans le prolongement de ces exemples se situant en zone grise entre illicéité et exercice de la liberté d'expression et de la liberté d'association³, il doit être reconnu un droit à la désobéissance civile, et à tout le moins, en amont de la question portant sur l'exercice proprement dit d'une telle pratique, un droit à communiquer sur la pratique de la désobéissance civile (ce qui doit permettre à chacun d'échanger et de débattre des mérites ou des risques d'une telle pratique).

b.-

On ne voit, à l'inverse, pas en quoi serait tenable *l'autre* acception de ce texte, qui est ici celle défendue par le préfet.

Celle-ci consiste à affirmer que le premier engagement impliquerait que, pour qu'une action méconnaisse le contrat d'engagement républicain, il faudrait, alternativement, ou bien qu'elle soit manifestement contraire à la loi, ou bien qu'elle soit violente, ou bien qu'elle soit susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public.

C'est à partir de cette interprétation que le préfet assimile l'acte de désobéissance civile à une action manifestement contraire à la loi.

Or, ainsi qu'il a été vu, retenir que le contrat d'engagement républicain réprime toute action de désobéissance civile reviendrait à dissuader les associations d'exercer leur liberté d'expression collective, à limiter leurs sources de financement et à rendre impossible la poursuite de leur objet, au détriment du pluralisme des opinions et de la démocratie.

³C'est en tout cas ce que suggèrent les nombreuses procédures pénales portant sur ces pratiques militantes.

Concrètement, cela reviendrait à priver de financements publics les associations telles que Act-Up ou Les amis de la terre, qui ont recouru à des actions de désobéissance civile pour la promotion du droit à la santé, de l'environnement, du droit au logement, ou du droit des immigrés, là où l'action publique s'est avérée être insuffisante et là où l'action citoyenne est, de ce fait, devenue indispensable.

Cela reviendrait également à priver les associations qui ont été verbalisées à de multiples reprises pour s'être soustraites à la loi, durant le confinement, dans le cadre de leurs activités de maraudes et de distribution alimentaires, de tentes et de duvets, ou pour venir en aide aux personnes migrantes à Calais, cela au titre de la dignité humaine et de la fraternité.

Partant, cette interprétation ne peut être admise, et il sera retenu que les termes du contrat d'engagement ne permettent pas aux collectivités territoriales de retirer le bénéfice de subventions ayant eu notamment pour objet de financer des actions incitant à la désobéissance civile.

2.-

Dans l'hypothèse où il devrait être retenu que le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 approuvant le contrat d'engagement républicain devrait être lu comme s'opposant aux actions dites de désobéissance civile, les associations et syndicats exposants entendent soulever, par voie d'exception, l'illégalité dudit décret.

Il résulte des développements qui précèdent que l'action non violente stratégique de désobéissance civile figure au nombre de celles qui sont protégées par la liberté d'expression collective des idées et des opinions et par la liberté d'association, et que ces actions constituent la ligne de partage entre l'action contre à la loi qui doit être tolérée et ce qui peut être réprimé, sauf à supprimer la possibilité pour les associations citoyennes indispensables au pluralisme et exerçant un rôle de "chien de garde de la démocratie" de bénéficier de financements publics, et subséquemment de compromettre leur fonctionnement et la poursuite de leur objet.

De la sorte, en tant qu'il réprime le fait pour une association bénéficiant de fonds publics d'entreprendre ou de mener une action non violente de désobéissance civile au motif qu'une telle action serait manifestement contraire à la loi, ce décret 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.

A tous les égards, le rejet des déférés s'impose.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, les associations et syndicats exposants sollicitent du tribunal administratif de Poitiers de :

- **ADMETTRE** leur intervention d'associations exposantes au soutien des mémoires en défense de la commune de Poitiers et de la communauté urbaine de Grand Poitiers ;
- **REJETER**, dans toutes leurs dispositions, les déférés que le préfet de la Vienne a présentés sous les numéros 22022694 et 2202695 .

Lionel Crusoé & Marion Ogier
Avocats à la Cour

PRODUCTIONS :

- 1 Statuts de la LDH
- 2 décision de la LDH
- 3 Statuts de ANTICOR
- 4 décision de ANTICOR
- 5 statuts de la Cimade
- 6 décision de la Cimade
- 7 statuts du CAC
- 8 statuts du CNAJEP
- 9 décision du CNAJEP
- 10 statuts de la FASTI
- 11 décision de la FASTI
- 12 statuts du DAL Fédération
- 13 décision du DAL Fédération
- 14 statuts du GISTI
- 15 statuts de la Ligue de l'enseignement
- 16 décision de la Ligue de l'enseignement
- 17 statuts du mouvement associatif
- 18 statuts du MRAP
- 19 décision du MRAP
- 20 statuts du SAF
- 21 décision du SAF
- 22 statuts du syndicat de la magistrature
- 23 décision du syndicat de la magistrature
- 24 statuts de Solidaires
- 25 décision du Mouvement associatif
- 26 contrat d'engagement républicain signé par Anticor
- 27 contrat d'engagement républicain signé par la Cimade