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 PARIS

———

RECOURS EN EXCES DE POUVOIR

REQUETE ET MEMOIRE

POUR : **L'association Emmaüs France,** dont le siège est situé 47 avenue de la résistance à Montreuil (93100) représentée par son président en exercice dûment habilité, domicilié de droit audit siège

représentée par Me Marion Ogier

CONTRE : 1° L'arrêté du 28 février 2025 publié le 7 mars 2025 du préfet de la Région Ile-de-France portant agrément d'Emmaüs France au titre d'organisme d'accueil communautaire et d'activités solidaires en tant qu'il n'inclut pas Emmaüs Montagne Limousine au titre des communautés auxquelles s'applique l'agrément (**pièce n° 1**)

2° La décision du 18 juin 2025 par laquelle le préfet de la Région Ile-de-France a rejeté le recours gracieux formé contre l'arrêté du 28 février 2025 en tant qu'il n'inclut pas Emmaüs Montagne Limousine au titre des communautés auxquelles s'applique l'agrément (**pièces n° 2 et 3**)

I. FAITS ET PROCEDURE :

1.-

La Fédération Emmaüs France est une association créée le 20 novembre 1985 et née du mouvement Emmaüs créé en 1949.

Elle est structurée en trois branches : la branche communautaire, la branche action sociale et logement, la branche économie solidaire et insertion, et fédère 299 Groupes Emmaüs, chacun étant une personne morale rattachée à une branche et à une région.

La Fédération Emmaüs France a notamment pour objet de lutter contre les causes et les conséquences de la misère et contre toutes les formes d'exclusion de contribuer à la défense et à la mise en œuvre des orientations d'Emmaüs International, de représenter le Mouvement Emmaüs au plan national, notamment auprès des pouvoirs publics et de la société, d'aider les Groupes du Mouvement Emmaüs en France à remplir leurs missions dans le respect de leur diversité, d'animer et de promouvoir, par l'action et la parole, la dynamique du Mouvement Emmaüs en France, d'encourager l'entraide mutuelle et la créativité de ses membres, de soutenir et de promouvoir les innovations dans ses champs d'action (production n° 4).

Le Mouvement Emmaüs est à ce jour composé de 299 Groupes présents sur tout le territoire français.

Depuis 65 ans, les communautés Emmaüs accueillent des personnes en situation de grande précarité au nom de trois valeurs cardinales inscrites au cœur du projet social d'Emmaüs, que sont la vie communautaire, l'activité et la solidarité.

En rupture avec les logiques d'assistanat, le mouvement Emmaüs a mis en œuvre un modèle social qui permet aux personnes accueillies de reprendre la maîtrise de leur existence et de redonner un sens à leur vie.

2.-

En 2008, le législateur a entendu pérenniser le modèle innovant et original des Compagnons d'Emmaüs par la clarification du statut juridique des personnes accueillies dans des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires de type « communautés Emmaüs ».

L'article 17 de la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a ainsi créé une nouvelle disposition codifiée à l'article L. 265-1 du code de l'action sociale et des familles, qui institue une nouvelle catégorie de personne morale *sui generis* : les organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires ou « OACAS ».

Concrètement, ces organismes visent à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes qu'ils accueillent et qui participent ainsi à des activités relevant de l'économie sociale et solidaire sans lien de subordination, à la seule condition de respecter les règles de vie communautaire. En retour, les personnes accueillies ont la garantie d'un hébergement décent, d'un soutien personnel et d'un accompagnement social adapté à leurs besoins et d'un soutien financier assurant des conditions de vie digne (production n° 5).

L'article L. 265-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit que ces organismes sont agréés par l'Etat. Pris sur avis du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'agrément accordé au niveau national à un groupement auquel sont affiliés plusieurs organismes locaux vaut agrément de ces organismes. Une convention est conclue entre l'Etat.

3.-

En application de ces dispositions, les services de l'Etat et, en particulier, la Direction générale de la cohésion sociale, ont agréé en 2010 Emmaüs France, pour sa branche communautaire, pour une durée de cinq ans renouvelable.

Cet agrément a été renouvelé pour cinq ans en 2015 puis en 2020.

L'arrêté du 27 février 2020 a renouvelé cet agrément pour une durée de cinq ans renouvelable, soit jusqu'au 26 février 2025. Cet agrément valait pour les 117 communautés Emmaüs qui lui étaient alors affiliées et dont la liste figure en annexe dudit arrêté (production n° 6).

4.-

Emmaüs France a présenté une demande de renouvellement de l'agrément d'Emmaüs France pour la période 2025-2030 pour 124 communautés (production n°28) à savoir :

- 117 communautés couvertes par le précédent agrément,
- 3 communautés anciennes jusqu'ici non agrées OACAS,
- 5 nouvelles communautés, parmi lesquelles la Communauté Montagne Limousine, sise à Tarnac.

Cette dernière a été créée par l'association Montagne Limousine Accueil Solidarité créée il y plus de huit ans, et implantée sur trois communes rurales : Tarnac, Faux-la-Montagne et Felletin. Elle y développe un projet et de réinsertion, de solidarité et de développement économique à fort ancrage territorial ; cela conformément à son objet statutaire (production n°7) qui consiste notamment dans le déploiement d'une solidarité active avec toutes les personnes dans la grande précarité, et en particulier les étrangers quelle que soit leur situation. L'association propose des conseils administratifs et juridiques. Elle a, en outre, mis en place un Organisme d'Accueil Communautaire et d'Activités Solidaires (OACAS) labellisé Emmaüs au sein de la Branche Communautaire de l'association en créant notamment une activité de conserverie artisanale et traiteur.

L'instruction a cette fois été menée par les services de la préfecture d'Ile-de-France en lieu et place de la Direction générale de la cohésion sociale qui avait jusqu'ici instruit chaque demande d'agrément.

Dans le cadre de l'instruction de cette demande, et pour la première fois également, une inspection « pré-agrément » a été réalisées pour ce qui concerne les 8 communautés jusqu'ici non agrées, par la DREETS et la DDETSPP.

Les services de l'Etat ont également consulté le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui a émis un avis favorable le 19 février 2025 (production n° 8).

5.-

Par un arrêté en date du 28 février 2025 publié au recueil des actes administratifs le 7 mars 2025, le préfet de la Région Ile-de-France a, par application des dispositions de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles, agréé l'association Emmaüs France, pour une durée de cinq ans, pour sa branche communautaire, en tant qu'organisme national d'accueil communautaire et d'activités solidaires (production n° 1).

Le même arrêté prévoit que cet agrément vaut pour les communautés Emmaüs qui lui sont affiliées et dont la liste figure au présent arrêté, à savoir 124 communautés, soit l'ensemble des communautés pour lesquelles la demande avait été présentée, à l'exception d'une.

Le préfet a en effet choisi de retirer de cette liste la communauté Emmaüs Montagne Limousine, pour les motifs suivants :

> « *Il a été constaté que :*
>
> - *la viabilité économique du projet n'est pas assurée dès lors que les ressources de la communauté Emmaüs Montagne Limousine proviennent de dons privés collectés à travers des fondations et sans précision apportée à ce sujet, et que le modèle économique présenté pour obtenir l'agrément repose principalement sur une activité de traiteur et de conserverie, dans un secteur géographique très peu dense et dans un secteur non touristique ; qu'ainsi, la condition d'indépendance et de transparence financières au sens du 1° de l'article R.265-3 n'est pas vérifiée ;*
>
> - *les activités de cette association, dans le cadre de sa communication, notamment par une lettre ouverte au préfet de la Corrèze cosignée par la communauté Emmaüs Montagne Limousine en décembre 2024, par des articles de presse et des publications sur les réseaux sociaux, mais aussi dans les actions de certains de ses membres pour s'opposer et mettre en échec une intervention des services de police le 27 décembre 2024, expriment une volonté manifeste de déroger au respect des valeurs républicaines au sens du 1° de l'article R.265-3* ».

6.-

Par un courrier adressé le 29 avril 2025, Emmaüs France et l'association Montagne Limousine Accueil Solidarité ont formé un recours gracieux contre l'arrêté du 28 février 2025 en tant que celui-ci n'inclut pas dans la liste des communautés Emmaüs auquel s'applique l'agrément la communauté Emmaüs Montagne Limousine (production n° 2).

Le Délégué Général et le délégué général adjoint en charge de la branche communautaire d'Emmaüs France ont été reçus le 5 mai 2025 en préfecture d'Ile-de-France. Il leur a alors été proposé de formaliser des engagements permettant d'envisager une révision de la décision de ne pas faire figurer Emmaüs Montagne Limousine sur la liste des communautés agrées OACAS.

Par un courrier en date du 16 mai 2025 (production n° 9), Emmaüs France a présenté de nouvelles propositions afin de renforcer la demande d'ajout de la communauté Emmaüs Montagne Limousine à la liste des communautés agréées OACAS.

Il était ainsi suggéré qu'Emmaüs France accompagne dans la durée la montée en puissance du modèle économique, et que son Président siège personnellement, en tant que membre de droit, au conseil d'administration de cette communauté (production n° 10).

Il a également été proposé par les représentants d'Emmaüs France et de la communauté Emmaüs Montagne Limousine un mécanisme probatoire consistant dans un agrément renouvelable annuellement, assorti de contrôles renforcés (production n° 19).

Cependant, par une décision en date du 18 juin 2025, le préfet de la Région Ile-de-France a rejeté le recours gracieux (production n° 3).

L'arrêté du 28 février 2025 publié le 7 mars 2025 du préfet de la Région Ile-de-France portant agrément d'Emmaüs France au titre d'organisme d'accueil communautaire et d'activités solidaires en tant qu'il n'inclut pas Emmaüs Montagne Limousine au titre des communautés auxquelles s'applique l'agrément et la décision du 18 juin 2025 sont les décisions attaquées.

II. DISCUSSION :

Les décisions attaquées sont d'abord entachées d'illégalité pour être prises à l'issue d'une procédure irrégulière (A.). Les décisions attaquées sont ensuite fondées sur deux motifs distincts. Or, ni celui concernant la viabilité économique de la communauté (B.), ni celui pris de l'absence de garantie quant au respect des valeurs républicaines (C.) ne sont de nature à justifier le refus de mentionner la communauté Emmaüs Montagne Limousine sur la liste des communautés agréées OACAS.

A] SUR L'IRREGULARITE DE LA PROCEDURE SUIVIE

D'une part, l'organe consultatif n'a pas été amené à apprécier si la communauté Emmaüs Montagne Limousine remplissait spécifiquement les conditions prévues au 1° de l'article R.265-3 du code de l'action sociale et des familles (B.). D'autre part, la décision attaquée, qui se fonde sur des éléments qui ne figuraient pas dans le dossier de demande, n'a pas été précédée d'une procédure contradictoire (A.).

A-1] Sur l'irrégularité de la consultation du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté

1.-

En application de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles, le préfet de région consulte pour avis sur la demande d'agrément le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion prévu à l'article L. 143-1 du même code.

L'autorité consultative doit être mise en mesure d'émettre son avis en toute connaissance de cause, ce dont s'assure le juge de l'excès de pouvoir au regard des pièces transmises à l'appui de la demande d'avis (v. CE, 18 juillet 2025, n° 487910, mentionné aux tables ; CE, Sect., 8 juillet 2009, n° 317937, mentionné aux tables). Une telle irrégularité est de nature à exercer une influence sur l'avis rendu et à priver l'intéressé d'une garantie.

2.-

Dans le cadre de l'instruction de cette demande, les services de l'Etat ont consulté le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cette consultation a été faite sur la base des pièces adressées par le préfet le 3 février 2025 contenant le seul dossier de demande présenté par Emmaüs France, lequel ne comportait pas la lettre ouverte au préfet, les éléments publiés sur les réseaux sociaux, ou les articles de presse mentionnés par la décision attaquée (production n°24).

La discussion devant ce conseil était essentiellement portée sur les modifications qui avaient été introduites, en lien avec les services de l'Etat, pour la création d'un cadre conventionnel de nature à renforcer les droits des compagnons, ainsi que sur les conséquences de la motion adoptée par Emmaüs France en juin 2024 décidant qu'à compter du 1er janvier 2025, toutes les Communautés Emmaüs devront être inscrites sur la liste des Communautés bénéficiant de l'agrément OACAS et respecter les règles qui en découlent. Emmaüs France avait également mis en avant sa réforme statutaire et l'accroissement de ses pouvoirs sur les communautés afin de mieux accompagner et traiter les éventuels dysfonctionnements.

Le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a émis un avis favorable le 19 février 2025 à la liste qui lui était présentée contenant les 124 communautés, c'est-à-dire les 117 communautés couvertes par le précédent agrément, les 3 communautés anciennes jusqu'ici non agrées OACAS, et les 5 nouvelles communautés, parmi lesquelles la Communauté Montagne Limousine, sise à Tarnac (production n° 8).

Cependant, celui-ci n'a pas été consulté sur l'option consistant à retirer une communauté de la liste des communautés mentionnées dans la demande de renouvellement d'agrément.

En outre, il n'a pas été mis en mesure d'apprécier les éléments sur lesquels s'est pourtant fondé le préfet, à savoir les éléments publiés sur les réseaux sociaux, ou les articles de presse. Il n'a pas non plus été destinataire du rapport d'inspection « pré-agrément » établi pour ce qui concerne la communauté Emmaüs Montagne Limousine.

En d'autres termes, l'autorité consultative n'a pas été mise à même de réaliser un examen similaire à celui auquel a procédé l'autorité administrative. En particulier, elle n'a pas été invitée à se prononcer sur le point de savoir si la communauté Emmaüs Montagne Limousine remplissait spécifiquement les conditions prévues au 1° de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles.

L'autorité consultative a non seulement statué sans être mise en mesure de se prononcer en toute connaissance de cause, mais elle n'a pas émis d'avis sur les motifs qui ont été retenus par le préfet pour prendre la décision attaquée. L'irrégularité de cette consultation a privé l'association exposante d'une garantie.

A-2] Sur l'absence de procédure contradictoire préalable

1.-

Lorsque l'autorité administrative considère, à l'occasion du renouvellement d'un agrément jusqu'ici accordé, 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 ; cela à deux égards.

D'une part, en raison de ce qu'une telle décision individuelle est prise en considération de la personne et qu'elle doit en conséquence être précédée d'une procédure contradictoire préalable, en application des dispositions combinées des articles L. 121-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

D'autre part, parce que les décisions qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, doivent être précédées d'une procédure contradictoire préalable, cela en application des dispositions combinées des articles L. 121-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Par conséquent, dès lors qu'un agrément a été accordé à une association qui remplit les conditions légales pour l'obtenir, le refus de renouvellement de l'agrément doit être soumis au respect d'une procédure contradictoire préalable.

Sans doute, l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ne soumet pas les décisions individuelles prises sur une demande faite en ce sens, au respect d'une procédure contradictoire préalable. Et cela, pour une raison logique : l'autorité administrative se prononce, dans une telle hypothèse, sur la base du dossier établi par le demandeur. Ce dernier a donc connaissance de l'ensemble des éléments sur la base desquels l'autorité administrative sera susceptible de se prononcer.

En revanche, dès lors que l'autorité administrative entend se fonder sur d'autres éléments que ceux qui figurent dans le dossier établi par le demandeur, elle doit nécessairement l'aviser des éléments sur lesquels elle entend se fonder pour refuser de faire droit à la demande.

2.-

Dans le cas présent, la décision attaquée fonde sur des éléments qui ne figuraient pas dans le dossier, tels qu'une lettre ouverte au préfet, des éléments publiés sur les réseaux sociaux, des articles de presse. De tels éléments n'étant pas inclus dans le dossier de demande de renouvellement d'agrément présentée par Emmaüs France, il appartenait à l'autorité administrative de lui indiquer, dans le cadre d'une procédure contradictoire préalable, qu'elle entendait se fonder sur ces éléments et de la mettre à même de les discuter.

En ne le faisant pas, l'autorité administrative a privé l'association exposante d'une garantie. Sous cet angle, encore, la procédure est irrégulière.

B-] SUR L'ERREUR DE DROIT ET L'INEXACTE QUALIFICATION JURIDIQUE DES FAITS ENTACHANT LES MOTIFS DE LA DECISION EN CE QU'ELLE RETIENT L'ABSENCE DE VIABILITE ECONOMIQUE DE LA COMMUNAUTE, ET A TOUT LE MOINS SUR L'ERREUR MANIFESTE D'APPRECIATION

Pour statuer comme il l'a fait, le préfet a notamment retenu que,

> *« La viabilité économique du projet n'est pas assurée dès lors que les ressources de la communauté Emmaüs Montagne Limousine proviennent de dons privés collectés à travers des fondations et sans précision apportée à ce sujet, et que le modèle économique présenté pour obtenir l'agrément repose principalement sur une activité de traiteur et de conserverie, dans un secteur géographique très peu dense et dans un secteur non touristique ; qu'ainsi, la condition d'indépendance et de transparence financières au sens du 1° de l'article R.265-3 n'est pas vérifiée »*

Ces motifs sont tout à la fois entachés d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation que l'on pourrait même qualifier, s'il en était besoin, de manifeste.

B-1] Sur le moyen pris de l'erreur de droit et de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles pour avoir ajouté à ces dispositions une condition nouvelle

1. –

Lorsqu'il est délivré à un groupement auquel adhèrent des organismes situés dans plusieurs départements ou à un organisme qui comporte des établissements dans plusieurs départements, trouvent à s'appliquer les dispositions de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles, aux termes duquel :

> *« 1° Les garanties techniques et déontologiques présentées par le groupement ou par l'organisme, notamment l'indépendance et la transparence financières, la nature de son action en faveur des personnes en difficulté et le respect des valeurs républicaines ;*

2° Les garanties apportées aux personnes accueillies relatives aux conditions d'hébergement, d'exercice de l'activité, de soutien personnel, d'accompagnement social et de soutien financier, prévues à l'article L. 265-1 ;
3° Le caractère à but non lucratif du groupement ou de l'organisme ou des adhérents et établissements affiliés ;
4° Les caractéristiques des personnes accueillies et la nature des activités exercées ;
5° Les modalités selon lesquelles le groupement ou l'organisme s'assure du respect par ses adhérents, ses affiliés ou ses établissements des garanties mentionnées au 2° ci-dessus ».

En termes financiers, le groupement ou l'organisme doit justifier de son but non lucratif, ainsi que du respect de garanties déontologiques que sont l'*indépendance* et la *transparence* financières.

Ces deux dernières garanties sont des exigences qui se retrouvent dans les textes relatifs aux organisations syndicales, ou les organisations agrées ou habilitées à agir dans un domaine spécifique. On reconnaît en effet ici la formulation posée par le législateur pour ce qui concerne les organisations syndicales représentatives également soumises à une obligation « *d'indépendance et de transparence financière* » en application des dispositions de l'article L. 2122-10-6 du code du travail ou de celles de l'article R. 162-54-3-1 du code de la sécurité sociale.

L'indépendance financière renvoie au fait de disposer de ressources suffisantes, quelle que soit l'origine des ressources, tandis que la transparence financière implique une absence d'opacité sur les ressources et financements.

Ces deux notions se distinguent de la tierce notion de « *viabilité économique* », laquelle renvoie au risque économique lié à l'exploitation d'une activité, c'est-à-dire à la capacité à dégager un bénéfice ou au risque de présenter un déficit plus ou moins important.

Les dispositions législatives et réglementaires font ainsi peser sur les organisations syndicales représentatives comme sur les OACAS l'obligation de justifier de ressources suffisantes en toute transparence, sans toutefois les astreindre à justifier d'une viabilité économique de leur activité.

Cette exigence de viabilité économique s'inscrit dans une logique de rentabilité qui est parfaitement absente des textes applicables, ceci d'autant plus que les organismes sont dépourvus de but lucratif.

2. –

Le préfet a refusé la délivrance de l'agrément au motif que la viabilité économique du projet n'était pas assurée et que le modèle économique reposait principalement sur une activité de traiteur et de conserverie dans un secteur géographique très peu dense et dans un secteur non touristique.

En statuant de la sorte, le préfet a recherché si l'activité économique de la communauté serait suffisamment rentable et que le projet ainsi mené par la communauté serait viable économiquement ; ceci **alors qu'il lui appartenait uniquement de rechercher si la communauté ou le groupement avait des ressources financières suffisantes**.

En d'autres termes, **en recherchant si le projet porté par la communauté était économiquement viable, le préfet s'est prononcé sur une condition non prévue par l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles, de sorte qu'il a méconnu ces dispositions.** Par conséquent, le premier motif retenu par le préfet est entaché d'**erreur de droit**.

B-2] Sur le moyen pris de l'inexacte qualification juridique des faits entachant la décision attaquée en ce qu'elle retient l'absence d'indépendance financière

1. –

La notion d'indépendance financière implique de disposer de ressources suffisantes, quelle que soit l'origine des ressources.

La circonstance que les ressources proviennent soit d'une activité économique, soit de dons, de cotisations, ou de subventions est sans incidence, dès lors que ces ressources sont suffisantes pour permettre à l'organisme de mener sa mission statutaire ou légale.

S'agissant ainsi des syndicats, la Cour de cassation retient leur indépendance financière, même en présence d'une procédure de redressement judiciaire et de difficultés économiques, dès lorsque qu'ils disposent de l'appui financier de la confédération à laquelle ils sont affiliés (Cass. Soc., 26 février 2022, n° 19-19397, au Bulletin).

Il en va de même des organismes représentatifs au sens des dispositions des articles R. 162-54 et suivants du code de la sécurité sociale, pour lesquels le Conseil d'Etat a jugé que :

> « *le syndicat, qui couvre ses charges, dispose de fonds propres suffisants, bénéficie de cautions apportées par les "membres structures" qui, prévus par les statuts, sont des structures locales dotées de la personnalité juridique adhérentes au syndicat Jeunes Médecins disposant également de fonds propres importants, perçoit des subventions publiques allouées en fonction des résultats obtenus aux élections professionnels qui couvrent une partie significative des frais de fonctionnement ainsi qu'enfin, des contributions de plusieurs partenaires privés* » (CE, Réf., 28 novembre 2022, n° 468885).

> « *si l'Union nationale des syndicats de masseurs-kinésithérapeutes libéraux, dont les dépenses sont directement prises en charge par ses membres, et si la Confédération nationale des masseurs kinésithérapeutes, dont le budget est très faible, ne se sont pas complètement acquittées de leurs obligations comptables, et si le Syndicat national des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs, dont les comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes, n'en a assuré la publicité sur le site internet de la direction de l'information légale et administrative que postérieurement à la conclusion de l'avenant litigieux, il n'en résulte pas, en l'espèce, et alors même que l'union n'a pas de ressources propres, que le critère d'indépendance financière ne pourrait être regardé comme rempli, eu égard, notamment, à la part des cotisations des adhérents dans le financement des dépenses des deux organisations membres de l'Union nationale des syndicats de masseurs-kinésithérapeutes libéraux* » (CE, 10 juillet 2019, n° 419585, mentionné aux tables).

Il en résulte qu'un organisme est regardé comme indépendant financièrement même en l'absence de ressources propres, dès lors qu'il bénéficie soit de cotisations, soit du soutien financier du groupement auquel il est adhérent et que ce dernier dispose de ressources suffisantes.

En effet, l'indépendance d'un organisme s'apprécie à l'égard de tierces organisations auxquelles ne peut être associé le groupement auquel il est affilié. Par conséquent, la dépendance économique à l'égard de la confédération ou du groupement n'a pas pour effet de remettre en cause l'indépendance financière de l'organisme.

Et, c'est d'ailleurs la logique qui justifie que les dispositions précitées de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles mentionnent l'indépendance financière du groupement ou de l'organisme.

Précision faite que lorsque le juge de l'excès de pouvoir examine la légalité d'un refus d'agrément au regard des conditions posées par les textes applicables, il contrôle la qualification juridique des faits, sans s'en tenir à un contrôle restreint (v. par exemple TA Paris, *Anticor*, 11 avril 2025, n° 2400561).

2. –

Dans le cas présent, la communauté est composée de cinq personnes y sont salariées en CDI et huit emplois supplémentaires sont prévus d'ici 2028. Le modèle économique du projet, validé et soutenu par Emmaüs France, a également reçu l'appui de la Région.

L'activité économique de conserverie a fait l'objet d'un rapport d'étude de marché qui établit la faisabilité du projet et le caractère sérieux des objectifs poursuivis au regard des besoins du territoire (productions n° 11,12, 13). Il était en outre démontré que sur l'espace de trois mois cette activité avait permis de générer de l'ordre de 19.818 euros, soit plus 6.500 euros par mois (production n° 14).

S'il est vrai que le territoire est peu densément peuplé, reste que les besoins sont présents compte tenu du très faible nombre de restaurants et de structures qui offrent les services proposés par la conserverie et de la nécessité de valoriser les surplus des maraîchers locaux (productions n° 12 et 15).

Le projet a également obtenu le soutien de Monsieur Philippe Brugère, président du Parc Naturel régional Millevaches et suppléant du député de la circonscription. Celui-ci a en effet relevé que « *dans les territoires ruraux, on a besoin de ça et on est en train de travailler autour de l'autonomie alimentaire. Il n'y a pas de raison économique* » (production n° 25).

L'association bénéficie en outre de subventions publiques versées par le Conseil Régional de Nouvelle-Aquitaine d'un montant de 20.000 euros par an pour ce qui concerne le fonctionnement (productions n°16), étant précisé qu'une somme de 30.000 euros a en outre été versée au titre du budget innovation pour la création de l'activité de conserverie (productions n°17).

Ces subventions publiques s'ajoutent aux autres aides publiques telles que les aides à l'emploi, les aides liées au passage à l'agriculture biologique, la réintégration des investissements, les subventions du pôle soin.

La communauté reçoit également le soutien de la Fondation de France qui, bien que très regardante sur les modèles économiques de projets qu'elle soutient, a considéré que celui mis en œuvre par la Communauté Montagne Limousine était suffisamment abouti pour obtenir son soutien financier.

Le budget prévisionnel pluriannuel établi à l'équilibre pour les trois prochaines années fait en outre état d'autres ressources financières telles que, notamment, les recettes liées aux évènements ainsi que les dotations versées par la Fédération Emmaüs France, laquelle a vocation à supporter un éventuel déficit le cas échéant (productions n° 18).

Le modèle économique de la communauté Emmaüs Montagne Limousine est d'ailleurs bien plus solide que d'autres communautés pourtant mentionnées sur la liste des communautés recevant le bénéfice de l'agrément. Plusieurs communautés fonctionnent sans difficulté depuis plus de vingt ans, alors que leur modèle économique était initialement moins abouti que celui de la communauté Montagne Limousine.

D'ailleurs, la visite de contrôle menée par la DREETS Nouvelle Aquitaine et la DDETSPP de la Corrèze n'avait pas donné lieu au constat d'anomalie notable à ce sujet (production n°19).

Il en résulte que compte tenu tant des ressources émanant de l'activité économique, que des subventions publiques, que du soutien financier de la Fédération Emmaüs France à laquelle la communauté appartient, elle justifie d'une indépendance financière.

En tout état de cause, cette indépendance financière n'est pas susceptible d'être remise en cause dès lors que la Fédération Emmaüs France, à laquelle est affiliée la communauté Emmaüs Montagne Limousine, justifie d'une indépendance financière, laquelle n'est pas remise en cause par le préfet.

Dans la situation d'Emmaüs, le risque financier, en cas de déficit, est assumé par la Fédération qui apporte, le cas échéant, le soutien nécessaire au fonctionnement de la Communauté. D'ailleurs, jamais la liquidation d'une communauté n'a été prononcée pour un motif économique.

Ce risque est d'autant plus limité que les nouvelles communautés – comme c'est le cas pour Montagne Limousine – bénéficient d'un appui renforcé de la part des équipes d'Emmaüs France afin de travailler à la consolidation économique et à la solidité de la communauté pour tenir dans la durée.

Le modèle économique de la solidarité intergroupe sur lequel est fondé le fonctionnement de la Fédération et des communautés fait ses preuves depuis 70 ans, de sorte qu'il n'y a pas lieu de douter de l'indépendance financière du groupement.

3. –

Le préfet a refusé la délivrance de l'agrément au motif que la viabilité économique du projet n'était pas assurée et que le modèle économique reposait principalement sur une activité de traiteur et de conserverie dans un secteur géographique très peu dense et dans un secteur non touristique.

C'est inédit, puisque jamais ce motif – qui n'est au demeurant pas prévu par les textes – n'a justifié le refus d'agrément d'une communauté.

En statuant de la sorte, le préfet n'a pas tenu compte, pour apprécier la teneur des ressources financières, ni des aides publiques dont la communauté bénéficie, ni des subventions versées par le Conseil régional, ni des ressources émanant d'Emmaüs France.

En concluant que, compte tenu de ses ressources financières, la communauté ne satisfaisait pas à l'exigence d'indépendance financière prévue par le 1° de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles, le préfet a inexactement qualifié les faits et a ainsi commis une erreur d'appréciation que l'on pourrait même qualifier, s'il en était besoin, de manifeste

C-] SUR L'ERREUR D'APPRECIATION ENTACHANT LES MOTIFS DE LA DECISION EN CE QU'ELLE RETIENT LE NON-RESPECT DES VALEURS REPUBLICAINES, ET L'ATTEINTE PORTEE A LA LIBERTE D'AGIR AINSI QU'A L'EXERCICE DE LA LIBERTE D'EXPRESSION

1.-

Pour statuer comme il l'a fait, le préfet a également retenu que :

> *Les activités de cette association, dans le cadre de sa communication, notamment par une lettre ouverte au préfet de la Corrèze cosignée par la communauté Emmaüs Montagne Limousine en décembre 2024, par des articles de presse et des publications sur les réseaux sociaux, mais aussi dans les actions de certains de ses membres pour s'opposer et mettre en échec une intervention des services de police le 27 décembre 2024, expriment une volonté manifeste de déroger au respect des valeurs républicaines au sens du 1° de l'article R.265-3* ».

2.-

En application de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles, le préfet de région prend en compte les éléments suivants :

> *« 1° Les garanties techniques et déontologiques présentées par le groupement ou par l'organisme, notamment l'indépendance et la transparence financières, la nature de son action en faveur des personnes en difficulté et le respect des valeurs républicaines ».*

La capacité de l'association à respecter des valeurs républicaines participe des paramètres qui sont pris en compte par le préfet lors de l'examen de la délivrance de l'agrément.

Cette exigence fait directement écho à une autre introduite ultérieurement dans le droit commun, à savoir le contrat d'engagement républicain et l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Ces dispositions trouvent d'ailleurs à s'appliquer dans le cas présent puisque l'obligation de respecter le contrat d'engagement républicain s'applique aux associations agréées en application des dispositions combinées des articles 10-1 et 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Le respect des valeurs républicaines doit être apprécié à la lumière des engagements déclinés dans le contrat d'engagement républicain approuvé par le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat.

Suivant l'engagement premier du contrat tel qu'il résulte des dispositions de ce décret :

> *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 ».*

Pour reprendre les termes de la décision rendue par le Conseil d'Etat sur ce décret, 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, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962, cons. 12).

Faute de jurisprudence ou de ligne directrice quant à l'interprétation qui doit être donnée à l'obligation de respecter les valeurs républicaines, telle qu'elle est prévue à l'article R. 265-3 du code de l'action sociale, elle doit s'apprécier au prisme du contrat d'engagement républicain qui pose une obligation similaire pour les associations agrées ou subventionnées.

La notion doit, en tout état de cause, être interprétée strictement.

3.-

Il faut en effet rappeler que, sur le fondement de l'article 11 de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme souligne régulièrement l'importance des associations qui sont essentielles à la cohésion sociale et au pluralisme de nos démocraties (CEDH, 11 octobre 2011, *Association Rhino et a*., n° 48848/07, § 92).

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* » (Cour EDH, 27 mai 2004, *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, n° 57829/00*,* § 40 ; Cour EDH, GC, 22 avril 2013, *Animal Defenders International c./ Royaume-Uni*, n° 48876/08, § 103 ; Cour EDH, GC, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, n° 18030/11, § 166).

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

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, ou 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 lorsqu'elles 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.

La circonstance qu'une association bénéficie de subventions publiques ou d'un agrément pour l'exercice d'une mission d'intérêt général n'y change rien.

En effet, exiger une forme de neutralité politique des associations reviendrait, pour reprendre les termes de Monsieur Laurent CYTERMANN, « *ignorer la réalité du fait associatif* » (concl. lues sur : CE, 8 juillet 2020, n° 425926), puisque cela conduirait à exclure un grand nombre d'associations, et ainsi à remettre en cause des actions d'intérêt général.

Il est parfaitement naturel que les associations qui œuvrent sur le terrain à la protection de l'environnement militent pour des politiques plus protectrices de l'environnement, que les associations de soutien aux personnes en situation de pauvreté militent pour une plus grande redistribution des richesses ou que les associations qui apportent conseil et assistance aux étrangers en situation irrégulière militent pour leur régularisation.

Pour reprendre les termes de Monsieur CYTERMANN, l'interdiction de prise de position dans le débat public « *pourrait être perçu comme une atteinte à la liberté associative* » dans la mesure où « *le fait est en tout cas que l'action de terrain va souvent de pair avec le militantisme, parfois qualifié de « plaidoyer » dans le monde associatif. Les deux modes d'action sont complémentaires : l'action de terrain désintéressée légitime le point de vue porté par l'association dans le débat public, tandis que les succès obtenus par le plaidoyer peuvent démultiplier l'efficacité des actions de terrain* » (concl. lues sur : CE, 8 juillet 2020, n° 425926)

Par conséquent, le fait pour une association d'adopter un positionnement politique radical ou une posture contestataire à l'égard des décisions prises par les autorités, ne peut pas conduire à les exclure du champ des associations qui seraient reconnues par les pouvoirs publics au travers d'un agrément ou d'une subvention publique.

4.-

L'interprétation qui doit être faite de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles, comme du contrat d'engagement républicain, ne doit donc pas remettre en cause ces principes.

C'est, d'ailleurs, ce qui ressort des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, 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 1er 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 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.

Pour ce qui concerne, par exemple, le contrat d'engagement républicain, la loi impose que l'activité ou les modalités d'exercice de celles-ci soient soit illicites soit incompatibles avec le contrat d'engagement républicain, ce qui implique un degré élevé de gravité.

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).

Une interprétation des principes républicains qui conduirait à refuser une subvention ou un agrément à une association en raison de ses prises de position et de ses discours contestataires, indépendamment de la gravité des troubles générés pour l'ordre public, constituerait une ingérence disproportionnée dans la liberté d'exercice des associations et dans l'exercice de leur liberté d'expression.

Le juge administratif a ainsi retenu que ne méconnaissait pas le contrat d'engagement républicain le fait pour une association de faire la promotion des procédés de désobéissance civile dès lors que les participants n'ont pas été incités à mettre en œuvre des actions violentes ou de nature à troubler gravement l'ordre public, ni subis des provocations à la haine ou à la violence envers quiconque (TA de Poitiers, 30 novembre 2023, *Préfet de la Vienne*, n° 2202694, cons. 18, en C+).

Enfin, l'incapacité d'une association à respecter les valeurs et principes républicains au sens de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles suppose que l'activité ou les modalités selon lesquelles elle est conduite soient, d'un point de vue général ou structurel, contraires aux principes républicains, et la simple existence d'un évènement mineur ou isolé ne peut pas conduire le préfet à considérer que cette condition de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles ne serait pas remplie (v. pour le contrat d'engagement républicain, *mutatis mutandis*, CE Sect., 9 novembre 2023, « *Les Soulèvements de la Terre* », n° 476384, au Recueil, cons. 12).

5.-

Il s'évince de l'ensemble de ces éléments que le paramètre pris du respect des valeurs républicaines tel que prévu par les dispositions de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles ne doit pas conduire au refus de l'agrément en raison des seules prises de position politiques et des discours contestataires de l'association.

Seul pourrait justifier un refus sur ce fondement le fait pour une association de ne pas respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, le fait de remettre en cause le caractère laïque de la République, ou de ne pas respecter la liberté de croyance ou d'opinion de ses membres, ou le fait d'agir habituellement dans une mesure qui trouble gravement l'ordre public.

Il s'ensuit que l'autorité administrative ne peut pas refuser la délivrance de l'agrément au motif que l'association aurait, de manière isolée, initier une action de contestation à l'égard des décisions prises par les pouvoirs publics, une telle situation étant à elle seule insuffisante, sauf à porter une ingérence injustifiée et disproportionnée à leur liberté d'agir et de s'exprimer.

6.-

C'est enfin un contrôle normal qui doit être ici exercé.

S'agissant du contrat d'engagement républicain, le Conseil d'Etat a indiqué que les mesures prises sur ce fondement étaient des mesures de police administrative (CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962, cons. 8). 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, plus généralement, c'est un contrôle normal qu'exerce le juge administratif sur la décision refusant d'accorder un agrément dont les conditions d'octroi sont fortement encadrées par la loi (CE Sect., 6 mars 1970, *Ministre de l'Agriculture*, n° 69869, publié au Lebon), comme sur les mesures prises en considération du comportement passé d'une personne (v., pour un retrait d'agrément : CE, 17 avril 2015, *FFFCKDA,* n° 382492, mentionné aux tables. ; pour un refus d'agrément : CE, 13 juillet 2011, *Société AAA Stratégie et autres*, n° 337552, mentionné aux tables).

7.-

Dans le cas présent, la décision attaquée reproche à l'association, d'une part, une communication matérialisée par une lettre ouverte au préfet de la Corrèze de décembre 2024, des articles de presse et des publications sur les réseaux sociaux et, d'autre part, les actions de certains de ses membres pour s'opposer et mettre en échec une intervention des services de police le 27 décembre 2024.

Selon l'auteur de la décision attaquée, cette communication et cette action exprimeraient une volonté manifeste de déroger au respect des valeurs républicaines au sens du 1° de l'article R.265-3.

(a)

Pour ce qui concerne d'abord la communication, la décision renvoie à une lettre ouverte adressée au préfet, adressée le 7 janvier 2025 en raison de la décision prise par le préfet et mise en œuvre par les services de police d'embarquer Monsieur Sediq A., pris en charge par la communauté, afin de l'éloigner du territoire français (production n° 20).

Par cette lettre, signée par huit collectifs dont plusieurs de défense des personnes étrangères, ceux-ci ont demandé au préfet d'annuler la décision portant obligation de quitter le territoire français prise à son égard, et ont manifesté leur volonté de s'opposer aux tentatives d'expulsion au nom du principe de fraternité (production n° 20).

Cette lettre s'inscrivait dans le prolongement d'un courrier en date du 26 décembre 2024, par lequel le délégué général d'Emmaüs France sollicitait du préfet qu'il prenne une mesure de clémence et interrompe la procédure d'expulsion (production n° 21).

Compte tenu de son objet statutaire qui consiste notamment à favoriser l'intégration des personnes migrantes et à sensibiliser l'opinion publiques aux politiques migratoires, cette prise de position contre l'éloignement d'une personne accueillie par l'association devait d'autant plus être tolérée par les autorités.

Ceci d'autant plus que l'intéressé avait vocation à être à court terme régularisé dans la mesure où il était susceptible d'être éligible au bénéfice d'une carte de séjour temporaire en application de l'article L. 435-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui s'applique spécifiquement aux personnes accueillies par les organismes dits « OACAS ».

Par conséquent, par cette lettre ouverte, la communauté Montagne Limousine a seulement exercé sa liberté d'expression, sans appeler à la haine, à la discrimination et à la violence, de sorte qu'il ne peut pas être déduit de la signature de cette lettre, au demeurant animée par la volonté fraternelle de protéger un membre accueilli par l'association d'une mesure d'éloignement, l'intention de la communauté Montagne Limousine de méconnaître les valeurs républiques au sens de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles.

(b)

Enfin si le préfet fait état d'articles de presse ou de messages publiés sur les réseaux sociaux, il n'assortit pas cet élément de précisions suffisantes, de sorte qu'il est impossible d'identifier ce à quoi l'auteur de la décision entend faire référence.

En tout état de cause, les articles de presse qui mentionnent la situation de la communauté Montagne Limousine, parmi d'autres associations, ne sont pas imputables à cette dernière et ne sauraient lui être reprochés.

Ces articles se limitent à documenter une situation bien connue sur le plateau des Millevaches dont le tissu associatif contestataire aurait, selon la presse, donné lieu à une stratégie d'ostracisation à l'égard de certaines associations. Ces articles soulignent qu'une « *vague de refus de subventions sur le plateau de Millevaches semble bien venir d'une série de veto mis par les préfets* » (production n° 26). Ces constats sont corroborés par des propos des fonctionnaires qui ont décrit, dans la presse, la création d'une liste rouge d'associations de certaines associations jugées trop radicales ou dont les membres participent à des mobilisations sociales (productions n° 26 et 27).

Cette circonstance révèle tout au plus l'existence d'un contexte politique susceptible d'avoir participé à l'édiction des décisions attaquées. Toutefois, il ne peut rien en être déduit quant à la capacité de la communauté Montagne Limousine de respecter les valeurs républiques au sens de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles.

(c)

Pour ce qui concerne ensuite l'action tendant à mettre en échec une intervention des services de police le 27 décembre 2024, le préfet renvoie à un échange survenu la nuit du 27 décembre 2024, alors trois gendarmes étaient venus à 4 h du matin dans les locaux de l'association pour embarquer Monsieur Sediq A., pris en charge par la communauté, en vue de son éloignement.

Plusieurs personnes étaient présentes et ont brièvement échangé avec les gendarmes pendant environ deux minutes. L'échange a été cordial.

Un gendarme a interrogé les personnes présentes sur l'objectif de ce rassemblement. Une habitante a répondu que les personnes étaient présentes pour exprimer leur résistance et leur opposition à l'expulsion. Le gendarme a indiqué qu'il s'agissait uniquement de sa présentation au consulat, ce à quoi l'habitante a répondu qu'elle n'avait pas confiance et que dans la mesure où l'intéressé était absent, les gendarmes s'étaient déplacés pour rien. Les gendarmes sont repartis (production n° 22). L'échange a été filmé.

Cet échange verbal qui est resté respectueux n'a pas mis en évidence de comportement violent de la part des membres de l'association. Il n'y a eu aucune démonstration de violence, ni aucun coup de force physique ou coercitif à l'encontre des forces de l'ordre.

Il n'y a par ailleurs eu aucun discours, ni le 27 décembre 2024, ni à aucun moment, appelant à la haine, à la discrimination ou à la violence à l'encontre de l'Etat ou des forces de l'ordre.

Par conséquent, il ne peut pas être déduit de ce seul échange isolé du 27 décembre 2024, au demeurant animé par la volonté fraternelle de protéger un membre accueilli par l'association d'une mesure d'éloignement, l'intention de la communauté Montagne Limousine de méconnaître les valeurs républiques au sens de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles.

8.-

De manière générale, les décisions attaquées déduisent l'incapacité de la communauté Montagne Limousine à respecter les valeurs républiques au sens de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles, d'une prise de position contre l'éloignement de l'une des personnes prises en charge par elle.

Or, si cette prise de position revient à contester une décision prise par les pouvoirs publics, elle ne s'analyse pas en une méconnaissance des principes républicains, d'autant plus que son action ne s'est nullement traduite par des actes illicites ou qui auraient généré de quelconques troubles pour l'ordre public.

La communauté Montagne Limousine a d'ailleurs signé le contrat d'engagement républicain et s'est ainsi engagée à respecter ses engagements (production n°23), étant rappelé que la visite de contrôle menée par la DREETS Nouvelle Aquitaine et la DDETSPP de la Corrèze n'avait pas donné lieu au constat d'anomalie notable (production n°19).

S'exprimer contre la politique migratoire de l'Etat qui vise à éloigner massivement des personnes, sans leur offrir la possibilité d'une régularisation, n'est pas anti-républicain.

Ce positionnement ne résulte que de l'exercice par l'association de sa liberté d'expression, cela conformément aux valeurs de tolérances et de fraternité qu'elle porte et qui participent des valeurs et principes républicains.

Pour le dire autrement, l'affirmation publique d'une opposition ferme contre la décision d'éloigner accueillie par une communauté Emmaüs n'est que la traduction du principe constitutionnel de fraternité et de solidarité qui guide l'action de toutes les communautés Emmaüs qui consiste à assurer aux personnes, quelle que soit leur origine et leur situation administrative ou financière, un accueil inconditionnel et des conditions de vie digne.

La décision est entachée d'erreur d'appréciation que l'on pourrait même qualifier, s'il en était besoin, de manifeste, dès lors qu'elle tend à faire entrer en contradiction les valeurs ou principes républicains avec le principe constitutionnel de fraternité qui est au cœur des principes républicains et de la devise républicaine. Ni la solidarité, ni la fraternité ne sont susceptibles de révéler un manquement aux valeurs de la République et aux dispositions du 1° de l'article R. 265-3 du code de l'action sociale et des familles.

Par conséquent, aucun des deux motifs retenus par le préfet n'est de nature à justifier la décision de ne pas inclure Emmaüs Montagne Limousine au titre des communautés auxquelles s'applique l'agrément.

Les décisions attaquées sont entachées d'illégalité à tous les égards.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, l'association Emmaüs France conclut qu'il plaise au tribunal administratif de Paris de :

- ANNULER les décisions attaquées ;

- ENJOINDRE au préfet de la Région Ile-de-France d'inscrire la communauté Montagne Limousine au titre des communautés auxquelles s'applique l'agrément et, subsidiairement, REEXAMINER la demande tendant à ce que la communauté Montagne Limousine au titre des communautés auxquelles s'applique l'agrément dans un délai de quinze jours à compter du jugement à intervenir ;

- METTRE A LA CHARGE de l'Etat le versement d'une somme de 2.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Marion Ogier
Avocat à la Cour

Productions jointes :

1 arrêté du 28 février 2025
2 recours gracieux
3 décision de rejet du recours gracieux
4 statuts Emmaüs France
5 plaquette OACAS
6 arrêté du 27 février 2020 portant agrément
7 statuts de Montagne Limousine Accueil Solidarités
8 avis du CNLE
9 courrier du 16 juin 2025
10 note complémentaire
11 étude de marché
12 note descriptive de l'activité
13 planning activité de traiteur
14 plan de prestations chiffrées acquises et à venir
15 attestation traiteur local
16 subvention de fonctionnement
17 subvention innovation
18 budget prévisionnel 2025-2027
19 courrier du député Hollande
20 lettre ouverte au préfet
21 lettre au préfet de Corrèze d'Emmaüs France
22 récit de l'échange du 27 décembre 2024
23 contrat d'engagement républicain
24 courrier de saisine du CNLE
25 article de France 3
26 article de Mediapart
27 article La Montagne
28 liste des communautés concernées par la demande d'agrément