

Anne SEVAUX et Paul MATHONNET
Société Civile Professionnelle
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT
ET A LA COUR DE CASSATION
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS
tél : 01.43.17.39.00
fax : 01.43.17.39.09
cabinet@as-pm.fr

CONSEIL D'ETAT

Section du Contentieux

RÉFÉRÉ SUSPENSION (art. L. 521-1 du CJA)

REQUÊTE et MÉMOIRE

POUR :

L'Union syndicale Solidaires, dont le siège est situé 31 rue de la Grange aux belles, 75010 Paris, représentée par son représentant légal en exercice, domicilié audit siège (production n° 2) ;

La Fédération syndicale unitaire, dont le siège se trouve 104 rue Romain Rolland, 93260 Les Lilas, représentée par son représentant légal en exercice, domicilié audit siège (production n°3) ;

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 (production n°5) ;

Le Syndicat des avocats de France, dont le siège se trouve 34, rue Saint-Lazare 75 009 Paris, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège (production n°7) ;

Le Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1er juillet 01, dont le siège se trouve 3, villa Marcès, 75 011 Paris, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège (production n°9) ;

La Fédération Droit au logement, dont le siège se trouve 29, avenue Ledru-Rollin 75012 Paris, représentée par son représentant légal en exercice, domiciliée audit siège (production n°11) ;

L'association Droit au Logement Paris et environs, dont le siège se trouve 29, avenue Ledru-Rollin 75012 Paris, représentée par son représentant légal en exercice, domiciliée audit siège (production n°13) ;

L'association Utopia 56, dont le siège est situé Maison des associations, 12 rue Colbert, CP 48, 56100 Lorient, représentée par son représentant légal en exercice, domicilié audit siège (production n° 15) ;

demanderesse,
S.C.P. SEVAUX et MATHONNET

CONTRE : 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 (production n°1)

FAITS ET PROCEDURE	4
DISCUSSION	11
I.] Sur l'intérêt à agir.....	11
A] Sur l'intérêt à agir des associations exposantes	11
B] Sur l'intérêt à agir des syndicats professionnels exposants	13
II.] Sur la condition d'urgence	16
III.] Sur les moyens de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée	19
A] Sur l'illégalité du décret en tant qu'il n'exclut pas de son champ d'application les associations ayant le statut de syndicat professionnel	19
B] Sur l'inconventionnalité de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et du décret attaqué en tant qu'ils imposent aux associations sollicitant un financement public de souscrire un contrat d'engagement républicain, et emportent une atteinte excessive à l'exercice des libertés d'expression et d'association en méconnaissance des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22 du pacte international des droits civils et politiques.....	21
C] Sur l'illégalité de l'article 5 du décret attaqué au regard de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, du principe de responsabilité personnelle, et de la liberté d'association.....	33
C.1.] Sur la méconnaissance par l'article 5 du décret attaqué de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et sur l'incompétence de son auteur	33
C.2.] Sur la méconnaissance par l'article 5 du principe de responsabilité personnelle	34
C.3.] Subsidiairement, sur la violation du droit à l'exercice de la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme par l'article 5 du décret attaqué et sur l'erreur manifeste d'appréciation à la faveur de laquelle il a été édicté	35
D] Sur le moyen pris de la violation par le décret attaqué de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, et du principe de légalité des délits et des peines en tant qu'il approuve en annexe les engagements contenus dans le contrat d'engagements républicains et du droit à l'exercice des libertés d'association et d'expression	36
D.1.] Sur la nature des griefs susceptibles d'être reprochés aux associations et fondations	37
D.2.] Sur le contenu des engagements approuvés par le décret	38

FAITS ET PROCEDURE

1. La France compte actuellement plus de 1,45 millions d'associations qui salarient près de 1.837.000 salariés et travaillent avec plus de 12,5 millions de bénévoles.

La très grande majorité d'entre elles (plus de 61%) perçoivent des subventions publiques de l'Etat, d'organismes publics, ou des collectivités territoriales. D'autres sont titulaires d'agrément qui leurs accordent des avantages fiscaux et leur ouvrent le droit de pratiquer certaines activités. Tel est, par exemple, le cas des associations titulaires d'un agrément pour bénéficier de services civiques, les associations de protection de l'environnement, celles exerçant en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées, les associations éducatives complémentaires de l'enseignement public, les associations ayant des activités de jeunesse et d'éducation populaire, ou les associations sportives.

Nonobstant le développement accru du tissu associatif français, les dernières années ont témoigné d'un net recul de la confiance accordée par les pouvoirs publics dans le secteur associatif.

Par une tribune publiée le 4 mai 2018¹, les membres de ce secteur ont regretté ne plus être associés à la mise en œuvre des politiques publiques et, dans le même temps, une étude² a mis en lumière la baisse croissante des subventions accordées aux associations, et en particulier de celles accordées aux associations dédiées à l'action sociale et humanitaire, pour lesquelles le poids des subventions représente en moyenne moins de 15% des ressources.

Le 6 octobre 2020, l'Observatoire des libertés associatives a publié son premier rapport, lequel a mis en évidence un phénomène de répression administrative des associations revêtant diverses formes : la sanction d'associations sur des bases factuelles incertaines, la menace de suspension des subventions, la disqualification et la stigmatisation publique de leurs dirigeants, la perte des subventions et des locaux associatifs, ou l'interdiction de manifester.

¹ Tribune intitulée "*Changer la société ne se décrète pas d'en haut, sans le public concerné et sans les corps intermédiaires*" publiée le 4 mai 2018 dans le Monde

² V. TCHERNONOG "*Le Paysage Associatif Français - Mesures et évolution*"

2. Le 9 décembre 2020, le conseil des ministres a adopté un projet de loi confortant le respect des principes de la République afin de garantir le respect des principes républicains pour faire face au développement des actes et comportements séparatistes, de l'islamisme radical, du repli identitaire et des idéologies hostiles aux principes et valeurs de la République.

L'article 6 de ce projet de loi mettait à la charge des associations sollicitant des subventions publiques l'obligation de souscrire un contrat d'engagements républicains leur imposant de respecter les principes de liberté, d'égalité, notamment entre les femmes et les hommes, de fraternité, de respect de la dignité de la personne humaine et de sauvegarde de l'ordre public.

Le même article 6 de ce projet ajoutait que « *lorsque l'objet que poursuit l'association dont émane la demande est illicite ou que ses activités ou les modalités selon lesquelles elle les conduit ne sont pas compatibles avec le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit* », l'autorité ou l'organisme sollicité refuse la subvention demandée ou procède au retrait de la décision ayant attribué la subvention.

Par un avis en date du 2 décembre 2020, le Haut conseil à la vie associative a émis un avis défavorable à ce contrat d'engagement républicain qu'il a qualifié de superfétatoire.

Par un avis du 12 janvier 2021, le Défenseur des droits a considéré que le contrat d'engagement républicain aboutissait à un renversement faisant « *courir le risque de dénaturer en partie le statut des associations* ».

Par un avis du 28 janvier 2021, la commission consultative nationale des droits de l'homme (CNCDH) a recommandé l'abandon du contrat d'engagement républicain.

Par un avis du 31 mars 2021, le conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la conférence des OING du Conseil de l'Europe a exprimé son « inquiétude » quant aux conséquences que pouvaient générer le contrat d'engagement républicain sur la liberté d'expression.

Malgré ces multiples avis négatifs, les parlementaires ont maintenu le principe du contrat d'engagement républicain et enrichi son objet en ajoutant l'obligation de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République. Ils ont également élargi son champ d'application en l'étendant d'abord aux fondations puis à l'ensemble des associations agréées au titre de l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

Interrogé à plusieurs reprises sur le sort des syndicats professionnels, le Garde des sceaux a clairement indiqué que ceux-ci n'entraient pas dans le champ d'application du contrat d'engagement républicain³, bien que cette précision ne se retrouve pas dans la loi.

3. Une fois adoptée, la loi a été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel qui, par une décision n° 2021-823 du 13 août 2021, a écarté la majorité des griefs dirigés contre l'article 12 de la loi instituant le contrat d'engagement républicain.

Il a d'abord écarté les griefs tirés de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi au motif qu'il résultait « *des travaux parlementaires que cette dernière obligation vise les actions susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques* » au motif qu'il résultait « *des travaux parlementaires que cette dernière obligation vise les actions susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques* ».

Puis, s'agissant des griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'association, le Conseil constitutionnel a considéré que « *l'obligation faite à une association de souscrire un contrat d'engagement républicain lorsqu'elle sollicite une subvention publique n'avait pas pour objet d'encadrer les conditions dans lesquelles elle se constitue et exerce son activité* », mais que « *l'obligation de restituer des subventions publiques déjà versées était susceptible d'affecter les conditions dans lesquelles une association exerce son activité* ».

³ Compte-rendu de la séance de l'Assemblée nationale du 30 juin 2021

Il a ainsi estimé que le retrait de la subvention publique « ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association, conduire à la restitution de sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au contrat d'engagement ».

4. Au terme de ce processus, l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ajoute à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations l'article 10-1 rédigé comme suit :

« Art. 10-1.-Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain :

1° A respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;

2° A ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;

3° A s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

Cette obligation est réputée satisfaite par les associations agréées au titre de l'article 25-1 de la présente loi ainsi que par les associations et fondations reconnues d'utilité publique.

L'association qui s'engage à respecter les principes inscrits dans le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit en informe ses membres par tout moyen.

Lorsque l'objet que poursuit l'association ou la fondation sollicitant l'octroi d'une subvention, son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit, l'autorité ou l'organisme sollicité refuse la subvention demandée.

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.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

5. Les modalités d'application de cette loi ont notamment été précisées 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.

Ce décret comprend neuf articles et une annexe constituée du contrat d'engagement républicain, qui comprend les sept engagements suivants:

- Engagement n° 1 : Respect des lois de la République : « *Le respect des lois de la République s'impose aux associations et aux fondations, qui ne doivent entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public. L'association ou la fondation bénéficiaire s'engage à ne pas se prévaloir de convictions politiques, philosophiques ou religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant ses relations avec les collectivités publiques. Elle s'engage notamment à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République*».

- Engagement n° 2 : Liberté de conscience : « *L'association ou la fondation s'engage à respecter et protéger la liberté de conscience de ses membres et des tiers, notamment des bénéficiaires de ses services, et s'abstient de tout acte de prosélytisme abusif exercé notamment sous la contrainte, la menace ou la pression. Cet engagement ne fait pas obstacle à ce que les associations ou fondations dont l'objet est fondé sur des convictions, notamment religieuses, requièrent de leurs membres une adhésion loyale à l'égard des valeurs ou des croyances de l'organisation*».

- Engagement n° 3 : Liberté des membres de l'association : *«L'association s'engage à respecter la liberté de ses membres de s'en retirer dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 1er juillet 1901 et leur droit de ne pas en être arbitrairement exclu».*

- Engagement n° 4 : Egalité et non-discrimination : *«L'association ou la fondation s'engage à respecter l'égalité de tous devant la loi. Elle s'engage, dans son fonctionnement interne comme dans ses rapports avec les tiers, à ne pas opérer de différences de traitement fondées sur le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée qui ne reposeraient pas sur une différence de situation objective en rapport avec l'objet statutaire licite qu'elle poursuit, ni cautionner ou encourager de telles discriminations. Elle prend les mesures, compte tenu des moyens dont elle dispose, permettant de lutter contre toute forme de violence à caractère sexuel ou sexiste».*

- Engagement n° 5 : Fraternité et prévention de la violence : *«L'association ou la fondation s'engage à agir dans un esprit de fraternité et de civisme. Dans son activité, dans son fonctionnement interne comme dans ses rapports avec les tiers, l'association s'engage à ne pas provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque et à ne pas cautionner de tels agissements. Elle s'engage à rejeter toutes formes de racisme et d'antisémitisme».*

- Engagement n° 6 : Respect de la dignité de la personne humaine : *«L'association ou la fondation s'engage à n'entreprendre, ne soutenir, ni cautionner aucune action de nature à porter atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine. Elle s'engage à respecter les lois et règlements en vigueur destinés à protéger la santé et l'intégrité physique et psychique de ses membres et des bénéficiaires de ses services et ses activités, et à ne pas mettre en danger la vie d'autrui par ses agissements ou sa négligence. Elle s'engage à ne pas créer, maintenir ou exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique de ses membres et des personnes qui participent à ses activités à quelque titre que ce soit, notamment des personnes en situation de handicap, que ce soit par des pressions ou des tentatives d'endoctrinement. Elle s'engage en particulier à n'entreprendre aucune action de nature à compromettre le développement physique, affectif, intellectuel et social des mineurs, ainsi que leur santé et leur sécurité».*

- Engagement n° 7 : Respect des symboles de la République : *«L'association s'engage à respecter le drapeau tricolore, l'hymne national, et la devise de la République».*

Le décret prévoit par ailleurs en son article 5 que :

«L'association ou la fondation veille à ce que le contrat mentionné à l'article 1er soit respecté par ses dirigeants, par ses salariés, par ses membres et par ses bénévoles. 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.

II. - 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. Le retrait porte sur un montant calculé au prorata de la partie de la période couverte par la subvention qui restait à courir à la date du manquement ».

6. Ce décret prévoit que l'obligation de souscrire au contrat d'engagement républicain s'applique aux demandes de subventions et d'agrément présentées dès le 1er janvier 2022.

La pratique du contrat d'engagement qui a été faite par les collectivités territoriales depuis deux mois a démontré que celles-ci sollicitaient de l'ensemble des associations, y compris des syndicats professionnels, qu'ils souscrivent au contrat d'engagement républicain pour solliciter le bénéfice d'une subvention.

7. Les syndicats professionnels exposants ainsi que les associations exposantes ont formé un recours en excès de pouvoir contre le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 (production n° 17). Par la présente requête, ils assortissent ce recours en annulation d'un recours aux fins de suspension de son exécution en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

DISCUSSION

I.] Sur l'intérêt à agir

A] Sur l'intérêt à agir des associations exposantes

8. Le GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s) est une association 1901 ayant pour objet statutaire :

*- « ... de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées » ;
- « d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits » ; - « de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité » ; - « de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes » (production n°10).*

En sa qualité d'association bénéficiant de subventions publiques susceptibles d'être remises en cause dans les conditions posées par les dispositions du décret attaqué, le GISTI justifie d'un intérêt pour agir contre le décret attaqué.

9. La Fédération Droit au logement est une association 1901 créée par des familles mal-logées ou sans logis et des militants associatifs dont l'objet statutaire est notamment :

- « ... d'unir et d'organiser les associations et comités adhérents de la Fédération et leurs membres, dans le cadre de la défense du droit au logement des familles, et personnes, locataires ou non, confrontées à des difficultés économiques, à toute forme de discrimination, au racisme, portant atteinte à leur accès ou leur maintien dans un logement accessible, décent et durable, ou dans un habitat choisi » ; - « d'élaborer et de défendre des propositions pour améliorer la législation, la jurisprudence, les politiques du logement, faire appliquer un droit au logement pour tous et toutes... » (production n°12).

Pour mener son activité, cette association bénéficie d'un agrément « jeunesse et éducation populaire ».

S'agissant d'un décret définissant les conditions de retrait des agréments délivrés par l'Etat aux associations qui causeraient un trouble à l'ordre public ou qui mèneraient des actions contraires à la loi, l'intérêt à agir de la Fédération Droit au logement est incontestable.

10. L'association Droit au logement Paris et environs est une association 1901 dont l'objet statutaire est notamment :

*«- d'unir et d'organiser les familles et les individus, mal logés, sans logis, locataires ou concernés par le problème du logement pour la défense du droit à un logement décent pour tous,
- l'arrêt des expulsions sans relogement,
- le relogement décent et adapté de toute famille mal logée ou sans logis, l'application de la loi de réquisition sur tous les immeubles et logements vacants appartenant aux collectivités locales, à des administrations, à l'Etat, à des banques, à des compagnies d'assurance à des gros propriétaires et à des professionnels de l'immobilier,
- plus généralement le soutien par tous moyens, l'information, la promotion de toute action ayant pour objet de remédier à la crise du logement et de supprimer les discriminations liées au logement notamment par des propositions pour améliorer les politiques du logement » (production n°14).*

Pour mener son activité, cette association bénéficie de l'agrément prévu par le décret n° 2009-1684 du 30 décembre 2009 accordé par le représentant de l'Etat dans le département aux organismes exerçant des activités en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées.

Cette association justifie en conséquence d'un intérêt pour agir.

11. L'association Utopia 56 est une association 1901 dont l'objet statutaire est de :

« - de venir en aide aux personnes migrantes, réfugiées, exilées et à toute population en détresse, aux victimes de catastrophes d'origine naturelle

ou humaine, de situations de belligérance, de la traite des êtres humains ou d'autres formes de violence, d'exclusion sociale, de toute forme de discrimination notamment le racisme.

- de lutter contre l'exclusion sociale, les traitements inhumains et dégradants, le non-respect des droits fondamentaux, les discriminations ainsi que la mise en danger que peuvent subir les personnes migrantes, réfugiées, exilées, populations en détresse ou toute autre personne concernée ». (production n°16).

Cette aide se mène notamment en mobilisant et en organisant des équipes de bénévoles et en venant en appui ou en collaboration à d'autres organisations humanitaires ou tout autre acteur dans un objectif d'amélioration des conditions de vie et d'accueil de ces personnes.

En sa qualité d'association bénéficiant de subventions publiques susceptibles d'être remises en cause dans les conditions posées par les dispositions du décret attaqué, l'association Utopia 56 justifie d'un intérêt pour agir contre le décret attaqué.

B] Sur l'intérêt à agir des syndicats professionnels exposants

12. Les syndicats professionnels, qui sont des associations loi 1901, bénéficient de subventions publiques accordées par l'Etat dans les conditions notamment posées par l'article L. 2135-10 du code du travail, ainsi que des subventions accordées par les collectivités territoriales en application des articles L. 2251-3-1 et 3231-3-1 du code général des collectivités territoriales.

Ils disposent ainsi d'un intérêt à agir contre toute législation restreignant le bénéfice par les syndicats professionnels des subventions publiques.

Bien que le Garde des sceaux ait indiqué, pendant les débats parlementaires⁴, que les syndicats professionnels n'étaient pas concernés par l'obligation de souscrire le contrat d'engagement républicain, reste que la loi et le décret restent silencieux sur ce point et qu'en pratique les collectivités

⁴ Compte-rendu de la séance de l'Assemblée nationale du 30 juin 2021

territoriales leur imposent de souscrire ce contrat pour bénéficier des subventions publiques.

La commune de Roubaix a ainsi dernièrement imposé au syndicat Solidaires 59 d'accompagner sa demande de subvention publique du contrat d'engagement républicain signé.

Par conséquent, s'il devait être retenu que les syndicats professionnels représentatifs entrent effectivement dans le champ des associations soumises aux dispositions de l'article 12 de la loi du 24 août 2021 et du décret en litige du 31 décembre 2021, ceux-ci justifieraient alors inévitablement d'un intérêt à agir contre ce décret.

13. En toute hypothèse, il résulte des dispositions des articles L. 2131-1 et L. 2131-3 du code du travail que tout syndicat professionnel peut utilement, en vue de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour saisir le juge administratif, se prévaloir de l'intérêt collectif que la loi lui donne pour objet de défendre, dans l'ensemble du champ professionnel et géographique qu'il se donne pour objet statutaire de représenter, et sans que cet intérêt collectif ne soit limité à celui de ses adhérents (CE, 24 mai 2017, n° 3292661, mentionné aux tables).

Le Conseil d'Etat considère également qu'en application de l'article L. 2133-3 du code du travail, il en va de même d'une union de syndicats, sauf stipulations contraires de ses statuts (CE, 24 mai 2017, n° 3292661, mentionné aux tables ; CE, Ass. 12 décembre 2003, n° 239507, publié au Lebon).

En l'espèce, le décret attaqué en tant qu'il prévoit le refus ou le retrait de subvention publique, est susceptible d'affecter la situation financière de certaines associations et par suite les conditions d'emploi de leurs salariés.

14. Enfin, les syndicats exposants s'étant donné pour mission statutaire de défendre les libertés au-delà de la seule activité syndicale, ils justifient d'un intérêt pour contester une législation qui, sans même les concerner directement, institue un régime restrictif pour la liberté d'association compromettant, ainsi qu'il sera vu, le pluralisme de la société civile.

S'agissant d'abord de l'Union syndicale Solidaires, elle constitue un syndicat professionnel au sens des dispositions de l'article L. 2131-1 du code du travail, celle-ci a notamment pour objet, selon l'article 2 de ses statuts de :

« rassembler dans le respect des valeurs et des principes fixés dans le préambule des présents statuts toutes les organisations syndicales et à travers elles tous les salariés qui pensent que la faiblesse du syndicalisme français réside en premier lieu dans ses divisions, qu'elles ne considèrent pas comme définitives et irrémédiables. Ce rassemblement n'est pas une fin en soi » ; étant précisé qu'il résulte des termes du préambule que « le syndicalisme a une double fonction : la défense des salariés et de leurs revendications et la transformation sociale, c'est-à-dire l'émancipation de l'homme et de la femme pour qu'ils puissent penser et agir sur leur environnement professionnel et interprofessionnel et être acteurs de leur vie » (production n°12).

S'agissant d'abord de la fédération syndicale unitaire, elle constitue un syndicat professionnel au sens des dispositions de l'article L. 2131-1 du code du travail, et a pour objet de :

«promouvoir un syndicalisme unitaire et indépendant, démocratique et pluraliste, au service des aspirations et des revendications des personnes qu'elle regroupe. Elle œuvre en faveur de choix éducatifs, économiques et sociaux de justice, d'égalité et de démocratie. Elle favorise le développement du rôle et de la place des femmes dans la société et agit pour garantir leurs droits. Elle agit pour ces objectifs en France, en Europe, dans le monde. Elle contribue à la défense et à la promotion des droits de l'homme » (production n°7).

S'agissant ensuite du Syndicat de la magistrature, qui constitue un syndicat professionnel conformément au livre premier de la deuxième partie du code du travail et à l'article L. 2131-1 du même code, il a notamment pour objet, selon l'article 3 de ses statuts de « *veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques* » (production n°11).

S'agissant enfin du Syndicat des avocats de France, qui constitue un syndicat professionnel conformément au livre premier de la deuxième partie du code du travail et à l'article L. 2131-1 du même code, il a notamment pour objet, selon l'article 2 de ses statuts de réaliser toute « *action en vue d'associer les Avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus*

démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles » (production n°9).

Les syndicats exposants ont ainsi pour objet de veiller et de participer à la défense des libertés et des principes démocratiques, en ce compris la liberté d'association et de réunion, dès lors que ces libertés contribuent à l'émancipation des individus et aux libertés individuelles et collectives.

Ils justifient en conséquence d'un intérêt à agir contre le décret attaqué en tant qu'il a pour objet de restreindre les conditions d'accès des associations et fondations aux subventions publiques et aux agréments, cette restriction étant de nature à rejaillir, ainsi qu'il sera vu, sur l'initiative citoyenne, le pluralisme, et le bon fonctionnement de la démocratie.

La recevabilité du recours est donc acquise.

II.] Sur la condition d'urgence

15. La condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est regardée comme étant remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre (CE, Sect., 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, n° 228815, publié au Lebon).

La condition d'urgence, qui s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, est satisfaite lorsque les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence objective et globale, justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue (CE, Sect., 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n° 229562 ; CE, 13 novembre 2002, *Association Alliance pour les Droits de la Vie*, n° 248310).

16. En l'espèce, la condition d'urgence est remplie compte tenu du caractère immédiat de l'atteinte (i), et de sa gravité pour l'intérêt particulier des associations et des fondations et pour l'intérêt public qui s'attache à la préservation du pluralisme de la société civile (ii).

(i) En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, le décret attaqué est d'application immédiate, de sorte qu'il permet d'ores et déjà aux autorités administratives de refuser les demandes de subventions qui lui sont présentées, ou de refuser celles déjà accordées sur le fondement de la méconnaissance ou de l'absence de signature du contrat d'engagement républicain.

L'atteinte ainsi portée présente donc un caractère immédiat.

(ii) Le décret attaqué autorise les administrations à refuser et à retirer les subventions publiques attribuées à une association ou à une fondation, et lorsqu'une autorité administrative considère que les conditions posées pour le retrait d'une subvention sont satisfaites, il lui appartient, en application de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, d'en aviser le préfet compétent ainsi que les autres autorités concourant à ce financement, cela afin que l'ensemble des subventions croisées soit *in fine* supprimé.

D'une part, la suppression de l'ensemble des subventions publiques accordées à une association dont les moyens de subsistance sont liés au maintien de ces subventions est de nature à entraîner l'anéantissement des actions menées par cette association voire sa disparition ; et pour celles qui ont d'autres financeurs, la perte des financements publics aura potentiellement pour effet d'amoinrir substantiellement leurs ressources, ce qui déstabilisera leur structure de financement les obligeant à trouver un nouvel équilibre et à mettre fin aux initiatives citoyennes les plus onéreuses.

Ces effets sont d'autant plus graves que l'effet de cascade qu'entraînera le retrait en chaîne des financements publics aura pour effet de disséminer les décisions de retrait de subventions sur l'ensemble du territoire sur lequel sera implantée l'association, ce qui impliquera une multiplication des décisions de retraits et du nombre de recours susceptibles d'être intentés.

L'effet cumulé du retrait des financements publics créé une atteinte grave aux intérêts des associations et fondations.

D'autre part, le décret attaqué impose aux associations et fondations bénéficiaires d'une subvention publique ou d'un agrément de respecter des engagements dont l'imprécision des termes ne permet pas aux associations d'identifier le périmètre des associations concernées ni l'étendue des obligations qui leur incombent désormais.

D'abord, s'agissant du périmètre, la pratique montre que les collectivités publiques, telle que par exemple la commune de Roubaix, croient que les syndicats professionnels sont tenus de souscrire et de respecter les engagements républicains pour bénéficier d'une subvention publique, alors que les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi l'ont exclu.

Ensuite, s'agissant du contenu des engagements, et ainsi qu'il sera vu, leur rédaction est à ce point imprécise qu'elle ne permet pas aux associations exposantes de déterminer si les actions qu'elles mèneront ou les opinions qu'elles pourraient exprimer seront regardées comme conformes au contrat d'engagement républicain. Il en résultera une autocensure qui amènera les associations à renoncer à tout ou partie de leurs activités.

A titre d'exemple, des associations de défense des personnes mal logées ne peuvent pas savoir dans quelle mesure elles seraient susceptibles de perdre leur agrément si elles venaient à installer des campements illégaux pour les personnes sans logis, ou à réquisitionner sans autorisation des logements inoccupés.

Les associations de défense des étrangers ignorent si elles encourent le risque de voir leurs subventions retirées si elles maintiennent l'aide qu'elles apportent aux personnes dépourvues de titre de séjour, comme la distribution d'aide alimentaire aux migrants de Calais en dépit de l'interdit préfectorale existante.

Le risque d'une interprétation extensive du décret étant favorisé par la défiance qu'il institue à l'égard du monde associatif, le décret attaqué porte une atteinte grave et immédiate à l'intérêt public qui s'attache au maintien de l'action associative et à la préservation du pluralisme.

Partant, la condition d'urgence est remplie.

III.] Sur les moyens de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée

A] Sur l'illégalité du décret en tant qu'il n'exclut pas de son champ d'application les associations ayant le statut de syndicat professionnel

17. L'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 envisage de manière générale « *toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention* ».

Ces dispositions doivent néanmoins être lues à la lumière des travaux parlementaires dont il résulte sans ambiguïté que les associations ayant le statut de syndicat professionnel n'entre pas dans le champ des associations devant souscrire un contrat d'engagement républicain.

Le Garde des sceaux affirmait ainsi lors de la séance du 30 juin 2021 « *Je vous le dis très calmement : les syndicats n'entrent pas dans le champ de l'article 6. Vos préoccupations ne sont donc pas légitimes.* », « *Ce n'est pas plus compliqué que cela. Tout à l'heure, j'ai dit que les syndicats n'étaient pas concernés* ».

Les parlementaires ont ainsi été invités à se prononcer sur un texte qui écartait, selon les dires des membres du gouvernement, de son champ d'application les syndicats de travailleurs.

Il ne pouvait pas en aller autrement puisque la liberté syndicale bénéficie d'une protection constitutionnelle distincte sur le fondement de l'alinéa 6 et suivants du préambule de la Constitution de 1946 et que, s'agissant des syndicats représentatifs, ceux-ci sont déjà tenus au respect des principes républicains en application de l'article L. 2121-2 du code du travail qui prévoit que les syndicats ne peuvent être représentatifs que s'ils se soumettent au respect des valeurs républicaines.

18. Le pouvoir réglementaire prend les actes d'application de la loi afin d'en préciser les modalités, et il lui appartient à ce titre d'indiquer d'expliquer au mieux son sens et sa portée afin d'éclairer et de guider les autorités chargées de la mettre en œuvre.

Cependant en se limitant ici à renvoyer aux « associations et fondations » et en précisant que le public concerné est constitué des « *associations, fondations, ligues professionnelles, fédérations sportives agréées* », le décret attaqué ne tire pas les conséquences de la loi telle qu'elle devait être lue à la lumière des travaux parlementaires.

Il en résulte que les collectivités territoriales chargées d'appliquer ce décret, telles que par exemple la commune de Roubaix, croient, à tort, que les syndicats professionnels sont soumis à l'obligation de souscrire au contrat d'engagement républicain pour solliciter une subvention publique.

La rédaction du décret attaqué étant de nature à induire en erreur les organismes et collectivités concernées par la mise en œuvre du contrat d'engagement républicain quant à son périmètre, la suspension de son exécution doit dans cette mesure être prononcée.

En toute hypothèse, s'il venait à être retenu que le moyen manque en fait dans la mesure où le décret attaqué doit être lu comme ne s'appliquant pas aux syndicats professionnels, il appartiendra au juge des référés de le préciser dans les motifs de son ordonnance.

De ce premier chef, la suspension est encourue.

B] Sur l'inconventionnalité de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et du décret attaqué en tant qu'ils imposent aux associations sollicitant un financement public de souscrire un contrat d'engagement républicain et emportent à ce titre une atteinte excessive à l'exercice des libertés d'expression et d'association en méconnaissance des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22 du pacte international des droits civils et politiques

19. La Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il n'est pas de démocratie sans pluralisme et que l'Etat est l'ultime garant du pluralisme (CEDH, GC, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, n° 38433/0, § 129 ; CEDH, 17 septembre 2009, *Manole et autres c. Moldova*, n° 13936/02, § 99).

Elle considère en effet qu'il est de l'essence même 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 qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même (CEDH, GC, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, n° 38433/0, § 129 ; CEDH, 17 septembre 2009, *Manole et autres c. Moldova*, n° 13936/02, § 95).

La liberté d'expression, consacrée par le paragraphe 1 de l'article 10, constitue à ce titre l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès (CEDH, GC, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, n° 38433/0, § 96).

Il appartient en conséquence aux Etats de veiller à ce chacun ait la possibilité d'exprimer librement ses idées, si bien que constituent une ingérence dans le droit à la liberté d'expression le fait d'infliger une sanction réprimant la liberté d'expression, comme le fait d'adopter un acte « *ayant un effet dissuasif sur l'expression d'une opinion et restreignant ainsi le débat public* » (CEDH, 1^{er} décembre 2011, *Schwabe et MG c. Allemagne*, n° 8080/08, § 116).

Le pluralisme ayant pour conséquence inévitable l'expression d'idées susceptibles de générer des tensions au sein de la société, le rôle des autorités en pareille circonstance consiste à promouvoir la tolérance sans éliminer la cause des tensions, ceci afin de garantir le maintien du pluralisme

(CEDH, 15 janvier 2009, *Association de citoyens Radko et Paunkovski*, n° 74651/01, § 65).

20. La liberté de s'assembler pour faire entendre collectivement une opinion est également conçue par la Cour européenne des droits de l'homme comme la garantie de l'existence, du pluralisme, et comme la clé de voûte de la démocratie.

Les associations et leurs membres doivent ainsi être mise en mesure d'exprimer leurs opinions sans être sanctionnés pour l'avoir fait dès lors que cette expression s'inscrit dans le droit à la liberté de réunion pacifique, et c'est là la raison pour laquelle la Cour considère qu'il appartient à ce titre aux Etats de garantir la protection des opinions personnelles et la liberté de s'exprimer lesquelles constituent un des objectifs de la liberté de réunion pacifique telle que consacrée par l'article 11 (CEDH gr. chambre, 26 septembre 1995, *Vogt c. Allemagne*, n° 17851/91, § 62 ; CEDH, 1^{er} décembre 2011, *Schwabe et MG c. Allemagne*, n° 8577/08, § 98 ; CEDH, 4 octobre 2016, *Yaroslav Belousov c. Russie*, n° 2653/13, § 167).

La Cour considère à ce titre que l'article 11 doit également s'envisager à la lumière de l'article 10 de la Convention (CEDH, 13 août 1981, *Young, James et Webster c. Royaume-Unis*, n° 7806/77 § 157 ; CEDH, 26 avril 1991, *Ezelin c. France*, n° 11800/85, § 37).

21. Au même titre que la liberté d'expression, la liberté d'association constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, en ce qu'elle permet 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, syndicats ou des associations créées à d'autres fins, notamment la protection du patrimoine culturel ou spirituel, la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, la proclamation et l'enseignement d'une religion, la recherche d'une identité ethnique ou l'affirmation d'une conscience minoritaire, toutes sont importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie et essentielles à la cohésion sociale et au pluralisme (CEDH, 11 octobre 2011, *association Rhino et a.*, n° 48848/07 § 92).

C'est la raison pour laquelle la Cour européenne des droits de l'homme considère que l'article 11 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).

Ceux-ci qui doivent non seulement s'abstenir d'apporter des restrictions indirectes abusives au droit de réunion pacifique mais également garantir aux association 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).

Constituent de ce fait des ingérences devant être justifiées et proportionnées toute législation qui rend significativement plus difficiles l'action ou le fonctionnement des associations, telles que :

- la législation limitant leur capacité à recevoir des ressources financières (CEDH, 7 juin 2007, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01 § 37 et 38 : sur l'interdiction de recevoir des contributions du parti nationaliste basque espagnol et des fonds étrangers) ;
- la législation exposant les associations existantes à obtenir une réinscription nécessaire au maintien de son activité (CEDH, 5 octobre 2006, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, n°72881/01, § 73) ;
- la législation renforçant les exigences relatives à l'enregistrement des associations (CEDH, 12 avril 2011, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, § 79 à 81).

Il en va également ainsi de l'obligation pour des fonctionnaires de déclarer les associations auxquelles ils appartiennent et l'institution de sanctions infligées aux membres d'associations secrète, une telle formalité qui donne au demeurant une image négative de l'association constitue selon la Cour une ingérence au droit à l'exercice de la liberté d'association (CEDH, 2 août 2001, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, § 15).

22. Dans le même ordre d'esprit, lorsqu'il est applicable, l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît à toute personne « la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les

domaines politique, syndical et civique » et la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît que cette disposition fait de la liberté d'association « *l'un des piliers des sociétés pluralistes, car son exercice rend possible la création d'entités essentielles dans un système démocratique* ».

Selon cette Cour, ce droit dispose du même sens et de la même portée que celui garanti par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CJUE, GC, 18 juin 2020, aff. C-78/18, point 111).

Elle en déduit que constitue une restriction à la liberté d'association une réglementation du droit de l'Union européenne limitant la capacité des associations et des fondations à recevoir des aides financières et les obligeant systématiquement à s'enregistrer sous la dénomination d'organisation recevant une aide de l'étranger. Elle retient en effet qu'une telle mesure constitue une restriction à la liberté d'association en tant qu'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).

23. Dans des termes très proches, le Pacte international des droits civils et politiques consacre, en son article 22, le droit de toute personne « *de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts* ».

Cet article 22 ajoute que « *l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui* ».

La liberté d'association telle qu'elle est consacrée par ces stipulations « *inclut non seulement la capacité pour des personnes ou des entités juridiques de constituer une association et d'y adhérer mais aussi celle de solliciter et de recevoir, de sources nationales, étrangères et internationales, et d'utiliser, des ressources, humaines, matérielles et financières* » (rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HCR/23/39 du 24 avril 2013).

Dans la mesure où les législations relatives aux ressources « *influent considérablement sur la liberté d'association; ils peuvent renforcer l'efficacité et favoriser la durabilité des associations ou, à l'inverse, les mettre en position de faiblesse et de dépendance* », tout particulièrement pour les associations œuvrant dans le domaine de la promotion des droits de l'homme, les Etats ont une obligation positive « *d'autoriser la société civile à solliciter, recevoir et utiliser des ressources* » (rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HCR/23/39 du 24 avril 2013),

Par conséquent, les restrictions de financement susceptibles d'empêcher les associations d'accomplir les activités pour lesquelles elles ont été créées constituent une atteinte à l'article 22 (rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HCR/23/39 du 24 avril 2013).

Les restrictions apportées à la liberté de percevoir des financements ne peuvent pas avoir pour objet de museler l'opposition et les critiques (rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HCR/23/39 du 24 avril 2013). Elles doivent non seulement poursuivre un intérêt légitime et être nécessaires dans une société démocratique mais également être proportionnées à l'intérêt à protéger et constituer le moyen le moins contraignant possible pour atteindre l'objectif visé (rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HCR/23/39 du 24 avril 2013).

Les donateurs nationaux, y compris publics, ont à cet égard la responsabilité de tenir compte du contexte dans lequel les associations opèrent en particulier celles qui travaillent avec des communautés locales ainsi qu'avec des personnes marginalisées et vulnérables et dans des domaines «impopulaires» ou d'actualité, et doivent respecter leur autonomie afin qu'elles puissent répondre aux besoins et aux préoccupations de la population (rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HCR/23/39 du 24 avril 2013).

S'impose tout particulièrement aux Etats de veiller à ce que jouissent pleinement de la liberté d'association les associations défendant les intérêts des personnes appartenant à des groupes minoritaires et celles militant pour les droits économiques, sociaux et culturels (rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HCR/20/27 du 21 mai 2012), et non seulement les associations qui soutiennent la politique gouvernementale, précisément parce que le droit à la liberté d'association, qui est une composante essentielle de la démocratie, est à l'origine du pluralisme des opinions (rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HCR/23/39 du 24 avril 2013).

24. Il résulte des instruments juridiques précités que pèsent sur les États des obligations positives destinées à permettre aux associations de s'exprimer, de défendre les droits des minorités, de manifester des opinions dissidentes et par d'assurer le pluralisme, sans discrimination et sans stigmatisation.

Les Etats doivent non seulement s'abstenir d'apporter des restrictions indirectes abusives au bon fonctionnement des associations mais ont également l'obligation positive d'assurer la possibilité pour les associations de solliciter, recevoir et utiliser des ressources.

Il en résulte que toute législation qui a pour objet ou pour effet d'encadrer et de limiter la possibilité des associations de solliciter des ressources, qu'elles soient publiques ou privées, et qui entend par là même limiter une des activités des associations intéressées, constitue en elle-même une restriction à la liberté d'association.

25. Une telle restriction ne peut être admise que si elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et qu'elle est proportionnée.

Elle ne doit pas seulement être utile ou opportune, mais strictement nécessaire pour assurer l'un des seuls impératifs indiscutables susceptibles de justifier une ingérence dans la jouissance d'un droit garanti (CEDH, gr. Chambre, 25 avril 1999, *Chassagnou et a. c. France*, n° 25088/94). Et, il est constant que lorsque des raisons d'ordre public et de sécurité publique permettent de déroger à une liberté fondamentale prévue par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, elles doivent être entendues strictement et ne peuvent être invoquées qu'en présence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (CJUE, 14 mars 2000, C-54/99, point 17 ; CJUE, GC, 18 juin 2020, aff. C-78/18, point 91).

C'est à la lumière de ces principes que doit être appréciée la conventionalité de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et du décret attaqué aux articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et à l'article 22 du Pacte international des droits civils et politiques.

26. En premier lieu, le dispositif mis en place par la loi et le décret constitue un acte de défiance à l'égard du monde associatif qui constitue la première composante de l'atteinte au libre exercice des libertés précitées.

En effet, en imposant aux associations, et à elles seules – les entreprises, par exemple, n'ont pas cette obligation alors qu'elles peuvent toucher des financements tout aussi importants -, l'obligation de s'engager sur des principes et des valeurs que les intéressées respectent d'ores et déjà et ceci sans avoir à signer un quelconque contrat, le dispositif désigne les associations comme les seules personnes en France pour lesquelles il ne serait pas acquis qu'elles respectent ces principes et ces valeurs. Les associations sont de la sorte présumées non fiables quant à leur volonté ou leur capacité à respecter la loi et les principes républicains, et sont présentées aux yeux du public et des financeurs comme des personnes « à risque antirépublicain ».

Ce signe de défiance est conforté par le droit de regard dont dispose désormais n'importe quelle personne publique sur le fonctionnement des associations et les prises de position de leurs dirigeants, membres et simples bénévoles, droit de regard qui va bien au-delà de l'examen que ces personnes publiques pouvaient jusque-là exercer sur le point de savoir si les associations qu'elles financent accomplissent la mission pour laquelle ce financement est accordé.

Pour les mêmes raisons, l'obligation faite aux collectivités publiques de mettre en œuvre et de faire respecter le contrat d'engagement républicain, ceci sous le contrôle du préfet, provoquera une réticence naturelle, plus ou moins consciente et explicite, de la part des collectivités publiques à financer des associations, surtout les associations qui militent pour des causes et qui ont recours à des modes de contestation virulentes ou polémiques.

27. En deuxième lieu, le contrôle administratif opéré sur les associations fait peser sur celles-ci une épée de Damoclès et crée un risque d'autocensure qui conduira les associations à modifier et limiter leurs activités afin de ne pas entrer en contradiction avec la conception que des principes républicains que les pouvoirs publics ont décidé de fixer de manière unilatérale et autoritaire.

Ce risque d'autocensure est d'autant plus avéré si l'on tient compte du caractère très imprécis, qui sera démontré, du contenu des engagements mentionnés dans le contrat d'engagement.

Par exemple, quel est le périmètre de l'engagement d'agir « *dans un esprit ... de civisme* » et comment déterminer la limite d'une action et de l'expression d'une opinion collective au regard d'une telle notion.

Dans le même ordre d'idée, compte tenu de l'engagement de « *ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République* », il est impossible pour une association de déterminer si elle a le droit ou non de faire la promotion du droit local mosellan-alsacien et du concordat qui y est prévu.

L'engagement de respecter le principe d'égalité ne fait-il pas obstacle à ce qu'une association entreprenne des actions en faveur de la discrimination positive ; ne revient-il pas à interdire à une association de lutte contre les violences faites aux femmes d'organiser des groupes de parole réservés aux femmes victimes de ces violences, alors que cette pratique n'est pas interdite par la loi.

L'engagement 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* » n'interdit elle pas toute action contraire à la loi, même non violente et non génératrice de troubles à l'ordre public, et cette interrogation ne conduira-t-il pas des associations à renoncer, par exemple, à installer de campements sur le domaine public pour protéger des personnes sans abri ?

Dans son principe, et plus encore à raison de l'imprécision des conditions de sa mise en œuvre, le dispositif créé un risque juridique excessif et de ce fait un risque d'autocensure, en particulier chez les associations militantes dont l'action associative passe par la critique parfois virulente des politiques publiques.

En résulteront également la probabilité d'un alignement des associations subventionnées sur les objectifs érigés par les pouvoirs publics, une diminution des actions les plus subversives par crainte de perdre des subventions ou de se voir affubler d'une réputation sulfureuse, et réciproquement, il est à craindre que les autorités administratives privilégieront le financement des activités socio-culturelles inoffensives, tout en faisant disparaître le pluralisme du monde associatif et par suite le pluralisme de la société civile.

28. En troisième lieu, le dispositif interdit aux associations et fondations subventionnées d'entreprendre ou d'inciter une quelconque action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public quand bien même il s'agirait d'actes de désobéissance civile.

On rappellera que les actes de désobéissance civile qui consistent à agir « *de façon illégale, publique, non-violente et délibérée dans l'intention de s'opposer à une des lois, politiques ou décisions de son gouvernement* » (A. BEDAU, « *On Civil Disobedience* », *Journal of Philosophy*, n°58, 1961, p. 661) n'implique aucune incitation à la violence. D'autre part, les actes de désobéissance civile ne prônent pas un rejet des valeurs démocratique puisque « *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).

Ne pourraient donc plus bénéficier de financements public les associations telles que Act-Up, Les Enfants de Don Quichotte, 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'avère être insuffisante et là où l'action citoyenne est devenue indispensable.

On pense également ici aux associations qui, comme Utopia 56, ont été verbalisées à de multiples reprises pour s'être soustrait à la loi, durant le confinement, dans le cadre de leurs activités de maraudes et de distribution alimentaires, de tentes et de duvets, où pour venir en aide aux personnes migrantes à Calais. Ces actions contraires à la loi sont de celles qui permettent la suppression d'un financement public.

Pourtant, l'exemple de «La Maternité heureuse», qui distribuait illégalement des contraceptifs commandés à l'étranger quelques années avant la légalisation de la pilule contraceptive, appelle à quel point l'interprétation des valeurs et des principes républicains est mouvante, évolue avec la société dont les associations sont le reflet, et a parfois évolué grâce aux associations qui ont, à certaines époques de l'histoire, été contraintes d'agir à la limite des cadres voire en dehors des cadres pour faire évoluer la loi.

C'est ce pluralisme indispensable à la démocratie que le dispositif critiqué remet en cause.

Mais ce n'est pas tout.

29. En quatrième lieu, le dispositif fait peser sur les associations et leurs organes dirigeants une charge excessive en tant qu'il impose aux organes dirigeants des associations de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les agissements liés aux activités de l'association et commis par les membres et bénévoles agissant ou non en cette qualité.

Cette obligation implique que des personnes privées prennent, de manière autoritaire, des mesures à l'encontre d'autres personnes privées sur lesquelles elles n'ont aucune autorité afin de faire cesser leurs agissements.

La crainte des dirigeants de se voir reprocher de ne pas avoir pris toutes les mesures nécessaires impliquera, par précaution, une « surcensure » et conduira à l'exclusion autoritaire des membres afin de s'assurer que les agissements fautifs ne se reproduiront plus.

Cette charge est par conséquent excessive en tant qu'elle incite les organes dirigeants des associations et fondations à prendre à l'encontre de leurs membres des mesures de surveillance et d'exclusion, ce qui conduira inévitablement à exacerber les dissensions au sein même des structures.

30. Le dispositif institué par l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et le décret attaqué ont ainsi pour conséquence de décourager les associations de jouer leur rôle d'acteur critique, d'encourager une culture de la dépolitisation au détriment de l'interpellation citoyenne, d'empêcher l'expression des opinions critiques, de réduire le pluralisme et *in fine* d'affaiblir la démocratie.

En cela, et dans la mesure où ils compromettent directement le pluralisme, l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et le décret attaqué instituent une restriction disproportionnée à l'exercice des libertés d'expression et d'association en méconnaissance des articles 10 et 11 de la Convention

européenne des droits de l'homme et de l'article 22 du pacte international des droits civils et politiques.

31. La restriction n'est pas plus nécessaire que proportionnée.

D'abord, le contrat d'engagement n'est pas utile pour mettre fin aux comportements antirépublicains qui menaceraient la cohésion sociale et le respect des principes républicains :

- Le dispositif institué n'a pas pour objet d'interdire les comportements antirépublicains dans les associations mais simplement de mettre fin aux subventions publiques accordées, de sorte qu'on peine à identifier la raison impérieuse à laquelle il répond.
- Les comportements communautaristes et séparatistes, contre lesquels le législateur a entendu s'armer, sont particulièrement présents dans les associations culturelles, qui ne sont pas visées par le dispositif.
- Rares sont les associations qui se livrent à des activités ou comportements républicains et qui prennent le risque d'attirer l'attention des autorités en sollicitant des subventions publiques.
- La suppression des subventions publiques accordées aux associations dont les actions s'inscrivent aux frontières du pacte républicain, ne permettra plus aux autorités administratives de conserver un droit de regard sur la mise en œuvre des actions subventionnées et les incitera à se rediriger vers des financements privés, parfois étrangers, accordés en vue de servir des actions communautaires ou religieuses plus radicales et dangereuses.

Ensuite, le contrat d'engagement n'est pas nécessaire pour mettre à la charge des associations subventionnées le respect de ces principes puisque des outils existent déjà pour imposer aux associations le respect des principes républicains :

- Les associations sont en effet déjà tenues de se conformer à la loi et aux principes républicains.

L'article 3 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association dispose que *« toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme*

républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet», tandis que l'incitation à la haine et à la violence est déjà sanctionnée par les articles 24 de la loi du 29 juillet 1881 et R 625-7 du code pénal, tandis que l'article 31 de la loi du 9 décembre 1905 réprime les actes de prosélytisme par contrainte.

Il en va de même de l'outrage à l'hymne national ou au drapeau tricolore interdit par les dispositions de l'article 433-5-1 du code pénal.

Les autres principes tels que les valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et les principes de non-discrimination des personnes, de promotion de l'égalité participation des femmes et des hommes dans la gouvernance, l'équilibre entre les générations, entre les milieux socio-culturels dans l'exercice des responsabilités figurent déjà dans la charte des engagements réciproques instituée en 2014 que signent les associations subventionnées.

- Les syndicats professionnels sont déjà tenus au respect des principes républicains puisqu'en application de l'article L. 2121-2 du code du travail, les syndicats ne peuvent être représentatifs que s'ils se soumettent au respect des valeurs républicaines.
- Les autorités administratives disposent déjà d'outils leur permettant de remettre en cause le financement aux associations qui ne respectent pas les principes républicains : leur pouvoir discrétionnaire leur permettait déjà de refuser le versement d'une subvention en présence d'un comportement antirépublicain, et il leur est déjà loisible de retirer les subventions versées lorsque les garanties mises à son octroi dans le cadre d'une convention n'avaient pas été respectées.

Superfétatoire et inutile, le dispositif institué par l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et le décret attaqué constitue une restriction à la liberté d'association qui n'est ni nécessaire, ni proportionnée.

Le dispositif institué par l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et le décret attaqué portent une atteinte excessive à l'exercice des libertés d'expression et d'association en méconnaissance des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22 du pacte international des droits civils et politiques.

Il existe donc d'ores et déjà un moyen de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité du décret attaqué.

C] Sur l'illégalité de l'article 5 du décret attaqué au regard de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, du principe de responsabilité personnelle et de la liberté d'association

C.1.] Sur la méconnaissance par l'article 5 du décret attaqué de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et sur l'incompétence de son auteur

32. L'article 5 du décret attaqué impose non seulement que les engagements contenus dans le contrat soit respectés par les dirigeants, salariés, membres et bénévoles, mais ajoute 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 ajoutent à celles de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 qui prévoient uniquement 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.

Il résulte ainsi de la loi que seuls peuvent être pris en compte les actes commis par l'association en qualité de personne morale, ou par ses membres agissant en cette qualité, la loi ne disant rien des actes qui seraient commis par les membres de l'association en une autre qualité et se borne seulement à prévoir que « *l'association qui s'engage à respecter les principes inscrits dans le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit en informe ses membres par tout moyen* ».

Ce dispositif nouveau, qui ne relève pas de la simple précision, a été ajouté par le décret sans que la loi ne l'envisage ni ne l'y autorise. C'est donc à la faveur de l'incompétence de son auteur que le décret étend la possibilité de refuser ou de retirer une subvention à raison des manquements commis par les membres de l'association ou de la fondation, agissant ou non en cette qualité de

membre, dès lors que l'association ou la fondation s'est abstenue de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser.

Les dispositions de l'article 5 du décret attaqué méconnaissent ainsi l'article 12 de la loi du 24 août 2021 et sont illégales en raison de l'incompétence de leur auteur.

Il existe encore là un moyen de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité du décret attaqué.

C.2.] Sur la méconnaissance par l'article 5 du principe de responsabilité personnelle

33. Ces dispositions méconnaissent également le principe constitutionnel de responsabilité personnelle en matière répressive en tant qu'elles prévoient que « *sont imputables à l'association* » les faits commis par ses membres et ses bénévoles qu'ils agissent ou non en cette qualité, dès lors que les 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.

L'imputation à une association d'un fait 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, méconnaît le principe applicable en matière administrative selon lequel nul ne peut être puni que de son propre fait (v. en ce sens : L. DEREPAS, concl. lues sous : CE, 25 juin 2010, n° 271202 ; v. également : CE, 13 mars 2013, n° 365115).

Partant, l'article 5 du décret attaqué est entaché d'erreur de droit pour méconnaître le principe constitutionnel de responsabilité personnelle.

C.3.] Subsidiairement, sur la violation du droit à l'exercice de la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme par l'article 5 du décret attaqué et sur l'erreur manifeste d'appréciation à la faveur cet article a été édicté

34. Subsidiairement, à supposer qu'il soit retenu que c'est un fait personnel d'un représentant qui caractériserait le manquement au contrat d'engagement républicain, l'obligation inhérente à ce fait personnel représente une charge excessive au point de constituer une violation du droit à l'exercice de la libre association et une erreur manifestation d'appréciation.

En effet, en tant qu'il impose aux organes dirigeants des associations de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les agissements commis par les membres et bénévoles liés aux activités de l'association, dès lors qu'ils en sont informés, l'article 5 du décret attaqué met à la charge de personnes privées l'obligation de prendre des mesures à l'encontre d'autres personnes privées sur lesquelles elles n'ont aucune autorité.

D'une part, l'obligation mise à la charge des organes dirigeants de l'association est d'abord excessive en ce qu'elle est impossible à satisfaire : une association n'a aucun moyen de « faire cesser » un comportement : pas même une mesure d'exclusion n'est en mesure de faire cesser le comportement d'une personne qui procéderait à des actions ou des déclarations individuelles, étant entendu que ces mesures ne peuvent même pas concerner la catégorie des personnes visées par l'article 5 litigieux que sont les bénévoles.

D'autre part, la crainte de se voir reprocher par les administrations de ne pas avoir pris toutes les mesures nécessaires pour faire cesser un comportement est de nature à conduire les organes dirigeants à surveiller l'activité de leurs membres et de leurs bénévoles de crainte qu'en cas de manquement de ces derniers il ne leur soit imputé de n'avoir pu les ignorer.

Le risque est également celui d'une « sur censure » attentatoire à la liberté d'expression et d'opinion.

En définitive, le décret vient déléguer à des personnes privées le soin de faire cesser l'expression d'opinions en lieu et place des pouvoirs publics et plus précisément de la Justice. Le principe selon lequel la liberté d'expression

ne connaît pas d'autres limites que celles que fixe la loi, loi dont une seule action répressive peut, en cette matière, en sanctionner la violation, s'en trouvera méconnu lorsque, pour une telle ou telle opinion qu'une association considèrera, elle-seule, comme contraire aux valeurs mentionnées par le contrat d'engagement républicain de crainte de perdre une subvention, une personne se verra exclue de la collectivité à laquelle elle a adhéré et stigmatisée comme « antirépublicaine ». Le décret produit un résultat exactement inverse au principe de respect de loi et au principe de fraternité que vise le contrat d'engagement républicain.

L'obligation est enfin excessive pour concerner les agissements des bénévoles sans plus de précision, de sorte que le fait pour d'avoir collaboré même très ponctuellement aux activités de l'association pourrait ainsi suffire à conférer à un individu le statut de bénévole.

Pour ces motifs, l'article 5 du décret attaqué crée une charge excessive qui entrave l'exercice de la liberté d'expression et d'association et méconnaît le droit à l'exercice de la liberté d'association et est, en tout état de cause, entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Il existe là encore un moyen de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité du décret.

D] Sur le moyen pris de la violation par le décret attaqué de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, et du principe de légalité des délits et des peines et du droit à l'exercice des libertés d'association et d'expression en tant qu'il approuve en annexe les engagements contenus dans le contrat d'engagements républicains

35. L'ingérence à la liberté d'expression doit être prévue par la loi et prévisible c'est-à-dire que la norme l'instituant doit être énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite et de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (CEDH, gr. Chambre, 25 novembre 1999, *Hashman et Harrup c. Royaume-Unis*, n° 25594/94, § 40 ; CEDH, 15 janvier 2009, *association de citoyens Radko et Paunkovski*, n° 74651/01, § 54).

L'exigence de prévisibilité rejoint une autre exigence, celle de légalité des délits et des peines, posée par le droit interne et applicable aux sanctions y compris administratives (CE, 12 octobre 2009, n° 311641, publié au Lebon).

Comme l'exigence de prévisibilité, le principe de légalité des délits et des peines implique que l'infraction soit « *définie en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* » (Cons. const., 25 février 1992, décision n° 92-307 DC, cons. 27). Il « *fait obstacle à ce que l'administration inflige une sanction si, à la date des faits litigieux, la règle en cause n'est pas suffisamment claire, de sorte qu'elle n'apparaît pas de façon raisonnablement prévisible* » (CE, 16 décembre 2016, n° 390234, publié au Lebon), avec cette précision que le juge administratif apprécie l'exigence de prévisibilité de la norme en tenant compte de la capacité de compréhension des personnes concernées (CE, 18 février 2011, n° 322786, mentionné aux tables).

Dans tous les cas, l'obligation mise à la charge d'un individu doit être formulée en des termes suffisamment précis ne donnant pas lieu à des incertitudes quant au comportement qu'il devait adopter et quant au comportement susceptible de donner lieu à sanction.

D.1.] Sur la nature des griefs susceptibles d'être reprochés aux associations et fondations

36. L'article 12 de la loi n° 2021-1109 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 illicite ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit. Le décret litigieux prévoit pour sa part, 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*».

Le décret substitue ainsi la notion de manquement aux notions d'objet illicite et d'incompatibilité qui sont prévues par la loi. Or les deux notions correspondent à deux réalités distinctes.

La notion de manquement désigne le fait de manquer à une obligation : un manquement peut être ponctuel, isolé, sans nécessairement être grave ou répété. Inversement les dispositions législatives renvoient à une activité ou à un comportement qui est illicite ou incompatible, c'est-à-dire une activité ou 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.

Le décret est entaché d'incompétence pour élargir les hypothèses de refus et de retrait des subventions publiques et agréments au-delà de ce que la loi prévoit.

Mais ce n'est pas tout.

D.2.] Sur le contenu des engagements approuvés par le décret

37. S'agissant du contenu des engagements, l'article 12 de la loi du 24 août 2021 se limite à prévoir que les engagements républicains qui doivent être respectés par les associations et fondations qui sollicitent des subventions sont : le respect des principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, des symboles de la République, l'obligation de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

Cependant, le décret attaqué ne se limite pas à en préciser les modalités mais ajoute au contraire à la loi pour élargir substantiellement le champ des comportements susceptibles d'être sanctionnés et ajouter des obligations nouvelles étrangères à celles prévues par la loi.

(i) Sur le premier engagement

38. En tant qu'il prévoit que *«les associations et fondations ne doivent ni entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la*

loi» et que l'association ou la fondation «*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*», ce premier engagement n'entre dans aucune des catégories d'engagements prévue par la loi dans la mesure où aucune d'entre elles ne renvoie expressément au respect de la loi. Il ajoute en conséquence aux obligations prévues par la loi justifiant le refus ou le retrait des subventions.

39. En outre, la définition du contenu de cet engagement ne répond pas à l'exigence de prévisibilité.

D'une part, en tant qu'il prévoit que les associations et fondations «*ne doivent entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente*», le décret autorise l'administration à considérer qu'elle a le pouvoir de sanctionner toutes les actions manifestement contraires à la loi y compris celles non violentes, ou comme tolérant les actions manifestement contraires à la loi peu importe leur caractère violent.

D'autre part, la définition de l'engagement renvoie «*aux troubles graves à l'ordre public*», sans que des critères permettent de préciser la notion de gravité retenue par le pouvoir réglementaire.

On ignore ainsi si la condition de gravité est remplie en présence d'une action contestant de manière virulente la politique menée en usant de moyens démonstratifs, ou en présence d'une action qui conduirait à la détérioration de seuls biens matériels. On ignore également si les désordres générés par une manifestation déclarée sont-ils susceptibles de créer des troubles graves à l'ordre public.

La notion de gravité sera ainsi librement appréciée par les agents des administrations ouvrant ainsi la voie à une interprétation différenciée et arbitraire qui peut varier grandement.

De troisième part, l'engagement renvoie «*aux règles communes régissant ses relations avec les collectivités*», sans que cette notion ne permette d'identifier avec certitude s'il ne s'agit là que des règles législatives et réglementaires applicables, ou bien si d'autres règles que l'on ignore trouveraient à s'appliquer.

De quatrième part, « *le caractère laïque de la République* » crée inévitablement des interrogations quant à l'étendue et quant aux limites des obligations que fait naître cet engagement, et ceci d'autant plus que les associations seules soumises à un principe de neutralité qui sont celles en charge de l'exécution d'un service public, ou celles titulaire d'un contrat de la commande publique, n'ont pas à solliciter de subventions publiques.

Dans la mesure où la loi ne vise que les obligations issues du principe de laïcité en tant qu'elles s'imposent uniquement à la République, seule la séparation de l'Eglise et de l'Etat et l'obligation de neutralité de la République vis-à-vis des cultes n'est envisagée par l'article 12 de la loi du 24 août 2021, sans pouvoir concernées les associations subventionnées qui, par définition, n'exécutent pas de service public.

Par conséquent, la gestion du fait religieux dans la sphère publique n'incombant pas aux associations non titulaires d'un service public, on peine à comprendre la nature des comportements et des obligations dictés par cet engagement.

Ceci d'autant plus que les débats récents sur l'étendue du principe de laïcité comme les déclarations des élus ou des ministres sur ce sujet laissent craindre que le caractère laïque de la République ne soit pas toujours bien compris par les citoyens, comme par les autorités publiques, et qu'en conséquence la portée de ce principe soit dénaturée par les agents de l'administration au détriment des associations, en particulier celles qui militeraient pour les droits des minorités religieuses et la liberté de cultes des citoyens dans la sphère publique.

En tant qu'il approuve le premier engagement, le décret est entaché d'incompétence et méconnaît l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, et méconnaît le principe de légalité des délits et des peines faute de répondre à l'exigence de prévisibilité de la norme.

(ii) Sur le deuxième engagement

40. Le deuxième engagement approuvé par le décret prévoit que l'association ou la fondation «*s'engage à respecter et protéger la liberté de conscience de ses membres et des tiers, notamment des bénéficiaires de ses*

services, et s'abstient de tout acte de prosélytisme abusif exercé notamment sous la contrainte, la menace ou la pression».

Ce second engagement ne se rattache pas aux catégories énumérées par la loi, celle-ci renvoyant seulement au «*caractère laïque de la République*» et non au principe de laïcité qui suppose la gestion du fait religieux dans l'ensemble de la sphère publique.

Il faut ajouter à cela que l'exigence de prévisibilité n'est pas non plus satisfaite, l'usage de l'adverbe «*notamment*» créant une zone de flou quant à la notion de «prosélytisme abusif».

Ce flou est par ailleurs accentué par les déclarations récentes des membres du gouvernement en charge de faire appliquer le contrat d'engagement républicain. Interrogée au sujet des sportives sollicitant la liberté de porter le foulard islamique sur les terrains de football, la ministre en charge de la citoyenneté indiquait sur le plateau de BFM TV, le 15 février 2022, que le contrat d'engagement républicain faisait obstacle à toute forme de prosélytisme, admettant ainsi que toute forme de prosélytisme était condamnée par le contrat d'engagement républicain et non seulement le prosélytisme abusif, et induisant que tout port de signes religieux sur les terrains de sport était à ce titre interdit.

En tant qu'il approuve le deuxième engagement, le décret est entaché d'incompétence, méconnaît l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, et méconnaît le principe de légalité des délits et des peines faute de répondre à l'exigence de prévisibilité de la norme.

(iii) Sur le troisième engagement

41. Le troisième engagement approuvé par le décret prévoit que l'association ou la fondation «*s'engage à respecter la liberté de ses membres de s'en retirer dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 1er juillet 1901 et leur droit de ne pas en être arbitrairement exclu*», ce qui ne relève là encore d'aucun des engagements consacrés par la loi.

En tant qu'il approuve le troisième engagement, le décret est entaché d'incompétence et méconnaît l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021.

(iv) Sur le quatrième engagement

42. Le quatrième engagement approuvé par le décret prévoit que l'association ou la fondation «*s'engage à ne pas provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque et à ne pas cautionner de tels agissements.* ».

Mais l'utilisation du terme « *cautionner* » ne permet pas de déterminer s'il est fait référence à un acte positif par lequel l'association approuverait expressément de tels agissements, ou bien s'il désigne également le comportement tacite silencieux qui ne condamne pas l'action condamnable.

En tant qu'il approuve le quatrième engagement, le décret méconnaît le principe de légalité des délits et des peines faute de répondre à l'exigence de prévisibilité de la norme.

(v) Sur le cinquième engagement

43. Le cinquième engagement approuvé par le décret prévoit que l'association ou la fondation «*s'engage à agir dans un esprit de fraternité et de civisme*». Le civisme est une notion distincte de la notion de fraternité, il n'est pas visé par la loi.

Surtout, cette notion qui renvoie au sens civique c'est-à-dire à la qualité du citoyen, est insuffisamment précise pour déterminer ce qui est attendu des associations et pour identifier quels seront les comportements qui seront susceptibles d'être regardés comme contraire à l'esprit du civisme.

En tant qu'il approuve le cinquième engagement, le décret est entaché d'incompétence, méconnaît l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, et méconnaît le principe de légalité des délits et des peines faute de répondre à l'exigence de prévisibilité de la norme.

(vi) Sur le sixième engagement

44. Le sixième engagement approuvé par le décret prévoit que l'association ou la fondation *«s'engage à n'entreprendre, ne soutenir, ni cautionner aucune action de nature à porter atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine »*.

D'une part, l'utilisation du terme "*cautionner*" ne permet pas, là encore, de déterminer s'il est fait référence à un acte positif par lequel l'association approuverait expressément l'action de nature à porter atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine, ou bien s'il désigne également le comportement silencieux qui ne condamne pas l'action condamnable.

D'autre part, la notion d'atteinte à la sauvegarde de la dignité humaine n'est pas suffisamment précise pour que les membres des associations, comme les élus, identifient ce qui doit ici être sanctionné.

Sans doute, cette notion implique que tout être humain ne fasse pas l'objet de traitement inhumain ou dégradant et prohibe toute forme d'asservissement, mais ainsi que le relève madame Fabre-Magnan, la dignité de la personne humaine est également *«souvent entendue comme renvoyant aux champs sémantiques de la morale, des valeurs, voire de la religion, toutes choses qui, aujourd'hui sont marquées du sceau de la sphère privée et du relativisme»* (M. FABRE-MAGNAN, *La dignité en droit : un axiome*, Revue interdisciplinaire d'étude juridique, 2007/1).

Il ne peut être exclu que des agents de l'administration optent pour une conception de la sauvegarde de la dignité humaine englobante et non strictement juridique pour refuser des aides publiques à des associations qui mènent des actions intimement liées aux droits relatifs à la protection du corps humain, qu'il s'agisse du droit de mourir dans la dignité, de la légalisation de la gestation pour autrui, du droit à l'interruption volontaire de grossesse, du don d'organes ou du sujet des recherches biomédicales.

En tant qu'il approuve le sixième engagement, le décret méconnaît le principe de légalité des délits et des peines faute de répondre à l'exigence de prévisibilité de la norme.

45. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que ces engagements aux contours imprécis sont sujets à interprétation et peuvent être entendus différemment selon les contextes et les forces politiques en présence.

D'une part, les termes généraux génèrent le risque d'une interprétation arbitraire au gré des conceptions de chacun. Il ne peut pas être exclu que certaines autorités administratives s'emparent des zones grises issues de l'usage de ces termes pour écarter du bénéfice des aides publiques certaines associations en raison des actions qu'elles auraient menées par ailleurs ou des positions qu'elles auraient publiquement adoptées.

D'autre part, s'agissant des notions purement juridiques, ni les agents administratifs, ni les membres des associations, ne disposent des compétences appropriées pour faire un usage sérieux et juste de ces notions. En somme, le décret confie ici à l'administration ce qui relevait, jusqu'ici, du ressort de la justice.

Or, à cet égard, en l'absence de présomption d'urgence de l'action contentieuse et en l'absence de disposition particulière prévoyant le bénéfice de l'aide juridictionnelle, les associations concernées ne seront pas nécessairement mises en mesure de contester, à temps, l'interprétation retenue par l'administration devant le juge de l'excès de pouvoir, qui exerce d'ailleurs sur ces points un contrôle restreint. Cela est d'autant plus préoccupant que nombre d'associations seront dissuadées de former des actions juridictionnelles en raison du coût d'une telle procédure qui peut s'élever au-delà du montant de la subvention refusée ou retirée.

La rédaction du décret attaquée ne permettant pas aux associations concernées d'identifier avec certitude les comportements qui pourront être sanctionnés, ses dispositions méconnaissent l'exigence de prévisibilité et le principe de légalité des délits et des peines, et sont en tout état de cause entachées d'erreur manifeste d'appréciation.

Il existe là encore un moyen de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée.

La suspension s'impose à tous les égards.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, les exposants concluent qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'Etat :

- **SUSPENDRE** l'exécution du décret attaqué ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat le versement de la somme de 5.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

*Pour la S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET,
l'un d'eux*

PRODUCTIONS :

1. Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021
2. Statuts de l'Union syndicale Solidaires
3. Délibération de la Fédération syndicale unitaire
4. Statuts de la Fédération syndicale unitaire
5. Délibération du Syndicat de la magistrature
6. Statuts du Syndicat de la magistrature
7. Délibération du Syndicat des avocats de France
8. Statuts du Syndicat des avocats de France
9. Délibération du GISTI
10. Statuts du GISTI
11. Délibération de la Fédération DAL
12. Statuts de la Fédération DAL
13. Délibération du DAL Paris et environs
14. Statuts du DAL Paris et environs
15. Délibération de Utopia 56
16. Statuts de Utopia 56
17. Recours pour excès de pouvoir