

N° 461961

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

UNION SYNDICALE SOLIDAIRES et  
autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 4 mars 2022

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 28 février 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union syndicale Solidaires, la Fédération syndicale unitaire, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), la Fédération Droit au logement, l'association Droit au logement Paris et environs et l'association Utopia 56 demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution du 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles justifient d'un intérêt à agir au regard de leur objet social et de leur ressort ;

- la condition d'urgence est satisfaite ;  
- en effet, d'une part, le décret contesté, entré en vigueur, porte une atteinte immédiate aux intérêts qu'elles entendent défendre et à l'intérêt collectif qui s'attache au maintien d'un pluralisme associatif, compte tenu du régime de défiance qu'instaure le décret vis-à-vis des associations et du risque de disparition de celles-ci et de fragilisation du tissu existant, dès lors que les autorités concernées peuvent refuser d'octroyer les subventions en se fondant sur l'absence de signature ou la méconnaissance du contrat d'engagement républicain ;

- d'autre part, il porte une atteinte grave au principe de la liberté d'association ;  
- enfin, il porte une atteinte grave et immédiate à ces mêmes intérêts dès lors que le périmètre d'application du décret et l'étendue des obligations résultant des sept

engagements énoncés à l'annexe du décret sont incertains et qu'il existe un risque d'effet en cascade parmi les autorités publiques du fait d'un retrait de subvention prononcé par l'une d'elles ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;
- le décret est illégal en tant qu'il n'exclut pas de son champ d'application les associations ayant le statut de syndicat professionnel ;
- l'article 12 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et le décret contesté sont inconventionnels en tant qu'ils imposent aux associations sollicitant un financement public de souscrire un contrat d'engagement républicain emportant une atteinte excessive à l'exercice des libertés d'expression et d'association en méconnaissance des articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 22 du pacte international des droits civils et politiques ;
- l'article 5 du décret attaqué méconnaît l'article 12 de la loi du 24 août 2021 dès lors qu'il empiète sur le pouvoir législatif ;
- il méconnaît également le principe constitutionnel de responsabilité personnelle ;
- il viole le droit à l'exercice de la liberté d'association garantie par l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il crée une obligation excessive mise à la charge des organes dirigeants des associations en leur imposant de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les agissements commis par leurs membres ou les bénévoles qu'elles emploient ;
- le décret contesté méconnaît l'article 12 de la loi du 24 août 2021 et le principe de légalité des délits et des peines en tant qu'il approuve en annexe les sept engagements contenus dans le contrat d'engagements républicains.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution et notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- le code pénal ;
- le code du travail ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 ;
- le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ». En vertu de l'article L. 522-3 du même code, le juge des référés peut, par une ordonnance motivée, rejeter une requête sans instruction ni audience lorsque la condition

d'urgence n'est pas remplie ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée.

2. Il résulte des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative que l'urgence est de nature à justifier la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celui-ci porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

3. L'Union syndicale Solidaires et sept autres associations, dont certaines sont agréées, demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution du décret 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.

4. En premier lieu, s'il ressort des éléments fournis par les associations requérantes que les subventions publiques représentent 20% du budget cumulé des associations et que 61 % des associations perçoivent au moins un financement public, en revanche, il n'apparaît pas, en dépit des craintes qu'elles expriment, que, depuis son entrée en vigueur le 2 janvier 2022, le décret contesté qui s'appliquera, selon les termes de son article 8, aux demandes de subventions et d'agréments présentées à compter de cette date, aurait généré un climat de défiance vis-à-vis du mouvement associatif ou des fondations, ni qu'il aurait provoqué ou ne manquera pas de provoquer une augmentation sensible des refus ou des retraits d'octroi de subventions ou d'agréments de la part des autorités concernées et, par voie de conséquence, une diminution significative des ressources des associations. Par suite, elles ne justifient pas, en l'état de l'instruction, que le décret contesté porterait, depuis son entrée en vigueur, une atteinte immédiate aux intérêts qu'elles entendent défendre ou à l'intérêt public qui s'attache au maintien d'un pluralisme associatif.

5. En deuxième lieu, si la loi a prévu, d'une part, de conditionner l'octroi de la subvention sollicitée à la signature du contrat d'engagement républicain dont le décret contesté a précisé le contenu et, d'autre part, de conditionner tant l'attribution de la subvention que son maintien à ce que l'objet social de l'association ou son activité ne soient pas illicites ou encore que ses activités ou les modalités selon lesquelles elles sont conduites ne soient pas incompatibles avec cet engagement, il ne ressort pas des éléments avancés par les associations requérantes que le respect de ces obligations légales porterait en pratique une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elles entendent défendre ou à l'intérêt public qui s'attache au maintien d'un pluralisme associatif, dès lors notamment que, par sa décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021 et après avoir énoncé une réserve d'interprétation qui renforce les garanties déjà prévues par la loi, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'association.

6. En troisième lieu, les associations requérantes, parmi lesquelles figurent quatre syndicats professionnels régis par les dispositions du code du travail, allèguent, d'une part, que l'application aux syndicats professionnels du contrat d'engagement républicain

présenterait une difficulté d'interprétation. Elles soulignent, d'autre part, que les obligations contenues dans les sept engagements énoncés à l'annexe du décret contesté, seraient insuffisamment claires et prévisibles. Elles soutiennent, enfin, qu'une mesure de retrait d'une subvention par l'un des financeurs publics provoquerait « un effet en cascade » à l'égard des autres autorités ou organismes concernés à la suite de la communication de cette mesure prévue à l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Toutefois, ces considérations générales ne sont pas, en l'état de l'instruction, de nature à justifier l'existence d'une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elles entendent défendre ou à l'intérêt public qui s'attache au maintien d'un pluralisme associatif.

7. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ne justifient pas de l'urgence qu'il y aurait à suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution du décret contesté.

8. Il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité du décret contesté, la requête de l'Union syndicale Solidaires et autres ne peut qu'être rejetée sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, y compris leurs conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du même code.

#### ORDONNE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'Union syndicale Solidaires et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Union syndicale Solidaires, première dénommée.

Copie en sera adressée pour information au Premier ministre.

Fait à Paris, le 4 mars 2022

Signé : Olivier Yeznikian

Pour expédition conforme,

 P/o La secrétaire,

Agnès Micalowa