

SPINOSI
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
2, rue de Villersexel
75007 PARIS

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

POUR :

1/ La Ligue des droits de l'Homme, dont le siège est situé 138 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

Désignée comme représentant unique au sens des dispositions de l'article R. 411-6 du code de justice administrative

2/ Le Mouvement Associatif, dont le siège est situé 28 place Saint-Georges à PARIS (75009), pris en la personne de sa représentante légale domiciliée en cette qualité audit siège et dûment habilitée à agir en justice.

3/ La Fédération Nationale de la Libre Pensée, dont le siège est situé au Centre socio-Culturel d'Entraide et Solidarité 10/12 rue des Fossés-St-Jacques à PARIS (75005), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

4/ Le Comité pour la santé des exilés, dont le siège est situé à l'Hôpital de Bicêtre 78 rue du Général Leclerc au Kremlin-Bicêtre (94200), pris en la personne de son représentant légal

domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

5/ Le Planning Familial, dont le siège est situé 4 Square Saint-Irénée à PARIS (75011), pris en la personne de ses représentantes légales domiciliées en cette qualité audit siège et dûment habilitées à agir en justice

6/ Le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP), dont le siège est situé 12 rue Tolain à PARIS (75020), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

7/ Le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (MRAP), dont le siège est situé 43 Boulevard de Magenta à PARIS (75010), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

8/ La Fédération des Associations de solidarité avec tout-te-s les Immigré-e-s (FASTI), dont le siège est situé 58 rue des Amandiers à Paris (75020), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

9/ L'Association pour la Fondation Copernic, dont le siège est situé 40 bis rue Curial à PARIS (75019), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice

10/ UTOPIA 56, dont le siège social est situé à la Maison des Associations 12 rue Colbert à LORIENT (56100) prise en la personne de son

**représentant légal domicilié en cette qualité
audit siège et dûment habilité à agir en justice**

**11/ L'Association nationale d'assistance aux
frontières pour les étrangers (ANAFÉ), dont le
siège social est situé 21 ter rue Voltaire à PARIS
(75011) prise en la personne de son représentant
légal domicilié en cette qualité audit siège et
dûment habilité à agir en justice**

SCP SPINOSI

CONTRE : Le décret n°2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour 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'État.

L'ensemble de ces associations, exposantes, défèrent ce décret à la censure du Conseil d'État en tous les faits et chefs qui leur font grief.

Dans un mémoire complémentaire qui sera ultérieurement produit, les exposantes feront valoir notamment les considérations de fait et les moyens de droit suivants.

FAITS

I. Le 9 décembre 2020, dans un contexte affiché de lutte « *contre les séparatismes et l'islamisme radical* », le ministre de l'intérieur et la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur ont présenté en conseil des ministres un projet de loi visant à garantir le respect des lois et principes de la République.

Aussitôt approuvé en conseil des ministres, le projet de loi « *confortant le respect des principes de la République* » est déposé devant le Parlement dans le cadre d'une procédure législative accélérée.

II. Un chapitre entier (II) du projet était alors consacré aux associations. Y figurait principalement un dispositif renforçant, par le biais d'un contrat d'engagement républicain (« CER »), l'encadrement des subventions attribuées aux associations par les collectivités publiques ou des agréments octroyés par l'État.

Ce nouvel outil ayant pour vocation de permettre à l'administration de contrôler la conformité des moyens alloués au respect des principes républicains. Le non-respect de cet engagement entraîne des sanctions pécuniaires par la restitution des sommes allouées au titre des subventions.

III. En amont du dépôt du projet, des inquiétudes s'étaient déjà élevées contre ce contrôle accru des pouvoirs publics sur les associations.

Mais c'est après son dépôt en procédure accélérée que le dispositif a soulevé de vives contestations et réactions d'hostilité émanant de nombreuses associations et membres de la société civile.

N'ayant pas été consultés et associés aux projets, ces derniers y ont en effet vu l'émergence d'un contrôle de l'administration sur les activités et membres des associations et partant une menace à la liberté d'association.

IV. Faisant fi des réserves émises, des nombreuses contestations qui se sont élevées, mais également de la précipitation qui a accompagné l'examen du projet, le législateur a décidé de l'adopter le 23 juillet 2021.

Saisi par plus de soixante députés et soixante sénateurs sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel s'est notamment prononcé sur l'article 12 de la loi « *confortant le respect des principes de la République* » qui insère au sein de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations un article 10-1 prévoyant que toute association ou fondation sollicitant l'octroi d'une subvention publique doit souscrire un contrat d'engagement républicain (Cons. Const., Déc. n° 2021-823 DC du 13 août 2021).

Par cette décision, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, en formulant toutefois une réserve quant à la rétroactivité de la restitution des subventions reçues en cas de violation du contrat d'engagement.

V. En conséquence, la loi n°2021-1109 confortant le respect des principes de la République a été promulguée le 24 août 2021.

Malgré les vives critiques qui se sont à nouveau élevées, le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi no 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 a été publié au Journal Officiel le 1^{er} janvier 2022 (**Prod. 1**).

Ce décret approuve la création d'un contrat d'engagement républicain subordonnant l'accès aux subventions auprès des collectivités publiques ou aux agréments délivrés par l'État à la souscription et le respect par les associations et fondations demanderesses d'un contrat d'engagement républicain (« CER »).

C'est le décret attaqué.

DISCUSSION

VI. En premier lieu, et sur la légalité externe, le décret litigieux a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que la version définitive du texte finalement publiée ne correspond pas à la version soumise pour avis à la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat.

De ce premier chef, son annulation est acquise.

VII. En second lieu, et sur la légalité interne, le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 est entaché d'une erreur de droit.

Et ce, à plusieurs égards.

VII-1 En effet, et en droit, il importe de rappeler la liberté d'association est protégée, tant au plan constitutionnel que conventionnel.

Ainsi, dès sa décision fondamentale « *Liberté d'association* » de 1971, le Conseil constitutionnel a érigé cette liberté en principe fondamental reconnu par les lois de la République (Cons. const., 18 juillet 1971, n° 71-44 DC), en prévoyant en particulier que cette consécration exclut que, en principe, la formation d'une association puisse dépendre de la validation préalable d'une autorité administrative ou judiciaire (Cons. const. 28 mai 2010., n° 2010-3 DC).

En outre, l'article 11 de la Convention européenne stipule que :

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient

imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État ».

Sur ce fondement, la Cour européenne martèle avec constance qu'au regard du rôle essentiel que jouent les associations dans le pluralisme, les associations sont nécessaires au fonctionnement du régime démocratique (Cour EDH, 10 juillet 1998, *Sidiripoulos et a. c. Grèce*, n° 26695/95, § 40 ; Cour EDH, 17 février 2004, *Gorzelik et a. c. Pologne*, n° 44158/98, § 89-91).

En tout état de cause, la protection de la liberté d'association implique également que les associations puissent s'exprimer en toute liberté :

« La mise en œuvre du principe de pluralisme étant impossible si une association n'est pas en mesure d'exprimer librement ses idées et ses opinions, la Cour a également reconnu que la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté d'association (voir, par exemple, Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres, arrêt précité, § 88) » (Cour EDH, 17 février 2004, *Gorzelik et a. c. Pologne*, n°44158/98, § 91).

VII-2 Il importe également de rappeler, et encore en droit, que la liberté d'expression bénéficie également d'une ample protection normative.

Ainsi, l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que :

« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi. »

A ce titre, le Conseil constitutionnel estime que *« la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés »* (Cons. constit., 11 octobre 1984, n° 84-181 DC, § 37 ; v. également, par ex : Cons. constit., 16 mars 2017, n° 2017-747 DC, § 7 ; Cons. constit., 10 novembre 2016, n° 2016-738 DC, § 17 ; Cons. constit. n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018).

Ainsi, cette liberté protège autant les locuteurs et émetteurs d'informations (Cons. constit. n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011, § 4 à 6) que leurs destinataires (v. not. Cons. constit., 29 juillet 1986, n° 86-210 DC, § 20 ; Cons. constit., 27 juillet 2000, n° 2000-433, § 9).

Ces exigences protectrices de la liberté d'expression sont également garanties par les stipulations de l'article 10 de la Convention :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

En ce sens, la Cour européenne juge avec la même constance que « *la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun* » (Cour EDH, G.C. 10 novembre 2015, *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France*, n° 40454/07, § 88-89).

VII-3 Toujours en droit, le droit à un recours effectif est tout aussi protégé sur le terrain constitutionnel ainsi que sur le terrain conventionnel.

Ainsi, aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 :

« Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »

Selon une jurisprudence constante, est notamment garanti, au regard de cette disposition, le « **droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif** » (v. p. ex. : Cons. const., déc. n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020, *Samiha B.*, § 3 ; Cons. const., déc. n°s 2018-758/759/760 QPC du 31 janvier 2019, *Suat A. et a.*, § 7 ; Cons. const., déc. n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015, *Sté Foot Locker France*, § 7 ; Cons. const., déc. n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, § 15 ; Cons. const., déc. n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, § 11 ; Cons. const., déc. n° 2011-168 QPC du 30 sept. 2011, *Samir A.*, § 4).

Des exigences comparables s'imposent au titre de l'article 13 de la Convention européenne, lequel stipule que :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

De façon générale, sur le fondement de ces stipulations, la Cour européenne juge que l'effectivité du droit au recours « *commande des exigences d'accessibilité et de réalité* » (Cour EDH, 2 février 2011, *I.M. c. France*, n° 9152/09, § 130).

VII-4 Or, en l'espèce, et ainsi qu'il le sera plus amplement démontré au sein du mémoire complémentaire qui sera ultérieurement produit, les dispositions du décret litigieux méconnaissent l'ensemble des exigences précédemment rappelées.

Et ce, à bien des égards.

VII-4.1 D'une part, et notamment, de multiples notions employées au sein des « *engagements* » auxquels doit s'engager « *toute association ou fondation qui sollicite une subvention publique ou un agrément de l'Etat* » sont particulièrement imprécises quant à leurs implications exactes et, pour certaines, ne reposent sur aucune base légale univoque.

Il en est ainsi, et de façon non-exhaustive, des notions de « *civisme* », de « *laïcité* » ou encore de l'engagement à ne pas « *cautionner* » une « *action de nature à porter atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine* ».

Cette incertitude manifeste conduit à conférer aux autorités administrative une ample latitude, qui confine à l'arbitraire, à l'heure non seulement d'accepter ou non le versement de subventions en considération du « *contrat d'engagement républicain* » mais aussi, et surtout, de constater *a posteriori* un éventuel manquement aux engagements par une décision de retrait des subventions.

La circonstance que ces décisions puissent potentiellement être soumises au contrôle du juge administratif est indifférente à l'atteinte qu'emportent ces imprécisions, en particulier dans la mesure où cette seule incertitude est susceptible d'emporter un effet dissuasif sur l'exercice par l'association concernée de sa liberté d'expression.

VII-4.2 D'autre part, en prévoyant qu'il est possible d'imputer aux associations des manquements à leurs engagements au titre du « *contrat d'engagement républicain* » du fait des actes commis non seulement par ses dirigeants et ses salariés mais aussi par ses simples « membres » ou « ses bénévoles agissant en cette qualité », les dispositions de l'article 5 du décret sont manifestement entachées d'illégalité.

Et ce, au regard du principe de responsabilité personnelle ainsi que des exigences des libertés d'association et d'expression.

En effet, il ne saurait être question de pouvoir imputer à une association des actes commis par des personnes qui ne peuvent véritablement être contrôlées par elle, en particulier au moyen d'un lien de subordination.

VII-4.3 Enfin, et toujours de façon non-exhaustive, les dispositions du décret litigieux méconnaissent les exigences du droit à un recours effectif.

En effet, la gravité de l'impact d'une mesure de refus ou de retrait de subvention sur le fonctionnement, voire sur l'existence même des

associations, justifie qu'un contrôle juridictionnel aussi prompt que complet puisse intervenir.

Or, il est certes acquis que les décisions de refus ou de retrait de subvention peuvent potentiellement faire l'objet de recours en référé – sur le fondement des articles L. 521-1 voire L. 521-2 du code de justice administrative – ainsi que d'un recours en annulation au titre de l'excès de pouvoir.

Cependant, force est de constater que ces régimes de droit commun ne permettent pas de garantir des recours suffisamment adaptés et donc effectifs.

En particulier, au titre des recours en référé, le seul fait que l'urgence ait à être démontrée par les associations – en lieu et place d'une présomption d'urgence – constitue une difficulté non négligeable, tout comme l'absence d'effet suspensif de plein droit attaché à de tels recours.

En outre, au titre du recours au fond, la circonstance que les dispositions litigieuses ne prévoient pas davantage « *que le juge administratif soit tenu de statuer sur la demande d'annulation de la mesure dans de brefs délais* » suffit à caractériser l'atteinte au droit à un recours effectif (cf. *mutatis mutandis* Cons. Constit. Déc. n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, § 18-19).

VII-5 Dans ces conditions, et à plusieurs autres titres qui seront ultérieurement développés dans le cadre du mémoire complémentaire, il est manifeste que le décret litigieux est entaché d'erreurs de droit en méconnaissance, notamment, des articles 2, 4, 11 et 16 de la Déclaration des droits mais aussi des articles 10, 11 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

De ce chef également, l'annulation du décret litigieux est donc certaine.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations exposantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour 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'État;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 5.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI

SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Productions :

1. Décret attaqué n° 2021-1947 du 31 décembre 2021