



Avis du Haut Conseil à la Vie Associative

Concernant le projet de décret 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

Adopté le 3 décembre 2021

Le 2 décembre 2020, dans son avis sur le projet de loi confortant les principes républicains, le HCVA a estimé que les articles concernant les associations proposés dans ce projet de loi étaient pour la plupart superfétatoires, les pouvoirs publics disposant déjà de tous les leviers juridiques nécessaires au contrôle, à la sanction et à la dissolution. La question demeure celle de la connaissance de ces outils par les acteurs publics, de l'effectivité de leur mise en œuvre par l'affectation à cette fin de moyens matériels et humains suffisants.

Cette appréciation générale reste d'actualité après la promulgation de la loi.

Concernant l'article 6 du projet de loi (article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République), le HCVA a estimé qu'en s'engageant, lors de toute demande de subvention, à respecter les valeurs et principes de la charte des engagements réciproques, toute association prend une obligation contractuelle suffisamment forte sans qu'il ne soit besoin de confirmer cet engagement en signant un nouveau texte.

Aujourd'hui, le Haut Conseil est saisi du projet de décret 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, d'une annexe et d'un document intitulé « Eléments de contextualisation ».

Le Haut Conseil estime essentiel que ce décret participe de la sécurité juridique des associations.

Pour cela il est nécessaire de veiller à :

1. la lisibilité de la règle ;
2. la prévisibilité de son application ;
3. l'existence de voies de recours.

Concernant les trois documents qui lui sont soumis, le Haut Conseil formule la remarque suivante :

Le contrat d'engagement républicain tend à confier à l'administration un pouvoir d'interprétation et de sanction très large sans information claire, préalable et obligatoire, sur les voies de recours susceptibles d'être exercées par les associations et les fondations mises en cause.

1. Remarques sur le projet de décret

Dans la notice du projet de décret, il est précisé que le décret « détermine le contenu du contrat d'engagement républicain des associations et des fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat ». Il est nécessaire d'ajouter « [...] bénéficiant d'une subvention publique d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial, ou d'un agrément de l'Etat ou de ses établissements publics ».

L'article 1 du projet de décret renvoie à un contrat. Le Haut Conseil signale qu'un contrat comporte des obligations pour tous les co-contractants, une durée, des précisions sur les modalités de sa résiliation, ainsi que sur le règlement des désaccords... Le document annexé à ce projet de décret n'en revêt ni la forme ni le contenu.

L'article 5 du projet de décret prévoit 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 ». Or la loi n°2021-1109 du 24 août 2021, en son article 16 vise uniquement les membres et l'article 12 précise 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 ». Ces deux articles confirment la volonté du législateur de ne viser que les membres des associations.

En outre la notion de membres n'existe pas dans une fondation, puisqu'il ne s'agit pas d'un contrat.

Le HCVA note que l'article 16 de la loi n'est pas noté dans les visas du décret.

Le Haut Conseil demande instamment à ce que le décret d'application demeure strictement dans les limites de la loi dont il est censé préciser les modalités d'application.

Au-delà de ce point juridique, il paraît difficile pour les responsables d'une association ou d'une fondation qui compte plusieurs dizaines de milliers de membres sur l'ensemble du territoire d'être informés **et de contrôler** les propos publics et commentaires, notamment en ligne, de leurs membres, d'autant que la loi ne prévoit que l'information des membres, et non l'obligation de vérification du respect du contrat par chacun des membres. A ce propos, le décret devrait prévoir, a minima, les modes d'information des membres.

Cette obligation devient matériellement impossible si elle venait à concerner les dirigeants, les salariés, les membres et les bénévoles.

Bien que la formulation choisie ([les dirigeants] « bien qu'informé de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient ») tende à montrer qu'il s'agit d'une obligation de moyen et non de résultat,

Le Haut Conseil estime nécessaire que la responsabilité de l'association ou de la fondation ne puisse pas être engagée par la seule décision de l'administration mais qu'un juge soit saisi à cet effet.

Par ailleurs, et pour plus de clarté, **le Haut Conseil propose de préciser le II de l'article**. Si le remboursement se fait à la date du constat du manquement, cela signifie-t-il que le remboursement peut concerner des subventions remontant à plusieurs années ? Est-il appliqué un prorata temporis lorsque le manquement a lieu au cours d'une période où la subvention a déjà été réglée pour l'année entière ?

2. Remarques sur l'annexe, projet de contrat

Malgré des avancées par rapport au pré-projet, le projet de contrat d'engagement républicain recèle toujours un certain nombre d'ambiguïtés, source de difficultés. C'est ainsi que les conditions d'application et de mise en œuvre du contrat d'engagement sont toujours absentes du document. Elles devraient y figurer.

Le Haut Conseil estime que cette annexe est interprétative alors que, dans son avis sur le projet de loi, « le Conseil d'Etat veille tout particulièrement, dans la version du texte qu'il adopte, à ce que les obligations générales énoncées dans la loi soient suffisamment précises pour ne pas être exposées au grief d'incompétence négative, et claires au regard des exigences d'intelligibilité de la loi. Le Conseil d'Etat admet à cet égard qu'une liste de principes puisse être énoncée. Il estime préférable que l'énumération de ces principes dans la loi ait un caractère limitatif et que le décret en Conseil d'Etat qui est prévu ait pour objet non d'ajouter d'autres principes, comme le prévoit le projet, mais seulement de préciser les modalités d'application de la loi. ».

Ainsi, seules devraient être mentionnées les conditions pratiques du contrat et les modalités de saisine du juge en cas de refus de subvention ou de retrait de subvention afin que celui-ci estime si oui ou non les principes énoncés dans la loi sont respectés par l'organisme.

Par ailleurs, à l'alinéa 4 de cette annexe, « Ces engagements sont souscrits dans le respect des libertés constitutionnellement reconnues... », **le Haut Conseil rappelle que**, dans son rapport, le Conseil d'Etat propose de supprimer la mention « dans le respect de la liberté d'association et de la liberté d'expression garanties par la Constitution », qui s'impose à l'évidence sans que le législateur ait besoin, s'agissant de normes supérieures qui contraignent son action, de le rappeler.

Engagement n°2 : La liberté de conscience

Il est indiqué que l'organisme « s'abstient de tout acte prosélytisme abusif, c'est-à-dire exercé sous la contrainte, la menace ou la pression ».

Le HCVA propose que les termes de cet engagement soient rapprochés de ceux visés notamment à l'article 1 de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

Le texte prévoit que l'engagement relatif à la liberté de conscience ne fait pas obstacle, notamment pour les organismes « [...] dont l'objet est fondé sur des convictions, notamment religieuses [...] ». Les termes utilisés laissent place à l'interprétation, c'est pourquoi, **le HCVA propose qu'il soit fait référence au caractère propre des organismes concernés.** Cette notion existe notamment pour les établissements d'éducation privés sous contrat, et est inscrite dans le code de l'éducation en son article -L 442-1.

Engagement n°4 : « L'association ou la fondation s'engage à respecter l'égalité de tous devant la loi ».

L'application de cet engagement revient aux pouvoirs publics au travers des lois et règlements.

Pour les associations, il s'agit de respecter les lois et les textes qui leur sont applicables. La formulation de cet engagement revient en outre à intégrer dans tous les règlements intérieurs, ou tout autre document, régissant le fonctionnement interne des associations cette obligation, ce qui est excessif.

Par ailleurs, l'alinéa 3 de cet engagement est libellé comme suit : « Elle prend les mesures, compte-tenu des moyens dont elle dispose, permettant de lutter contre toute forme de violence à caractère sexuel ou sexiste ».

Le Haut Conseil estime que toute forme de violence devrait être visée.

Le Haut Conseil signale enfin que le terme « cautionner » (qui se retrouve aussi dans les engagements 5 et 6) peut être interprété de plusieurs manières.

C'est pourquoi, il est proposé d'utiliser, en lieu et place, la formulation plus directe d'« apporter son soutien ».

Engagement n°5 : Les associations et fondations sont appelés à « agir dans un esprit de fraternité et de civisme ».

L'engagement d'agir dans un esprit de fraternité est au cœur même du projet de nombre d'associations, notamment celles qui agissent dans le domaine de la solidarité nationale comme internationale.

Il importe donc qu'il ne soit pas fait obstacle à l'action de ces associations, mais au contraire qu'elles soient encouragées dans la mise en œuvre de leurs engagements. En revanche, la notion de civisme peut être interprétée de plusieurs manières. Nous proposons donc que cette notion de « civisme », ici très insuffisamment définie, soit supprimée. Quant à l'expression « prévention de la haine et de la violence », elle ne figure pas dans la loi et constitue donc un ajout.

Engagement n°6 : Dans la rédaction de cet engagement deux notions peuvent être source d’ambiguïté. Il en va ainsi des termes « **dignité humaine** » au nom desquels des positions opposées peuvent être prises. C’est le cas par exemple de la question de la fin de vie. De ce point de vue,

Le Haut Conseil pense opportun d’ajouter une référence à la liberté de conscience.

Autre terme « **handicap** », le Haut Conseil propose de le substituer par le terme « **fragilité** » afin de viser une population plus large.

Engagement n°7 : Respect de la légalité et de l’ordre public.

Cet engagement ne doit pas empêcher l’expression des associations dans leur rôle de contre-pouvoir, notamment les associations qui prônent des actions publiques d’interpellation à travers des manifestations ou des actions pouvant être qualifiées par les pouvoirs publics d’actes de désobéissance civile. La déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, précise en son article 2 qu’il existe un « droit de résistance à l’oppression », pouvant trouver sa traduction concrète dans des actes de désobéissance civile.

Par ailleurs, la notion de tranquillité publique est complexe et difficile à cerner.

Le Haut Conseil propose de ne garder que le terme d’ordre public présent dans le titre.

3. Concernant le document de contextualisation

Le Haut Conseil s’interroge sur le statut de ce texte, sa valeur juridique et ses destinataires.

Point 1 - l’alinéa 2 du point 1 est rédigé comme suit : « Cette obligation est réputée satisfaite par les associations agréées et pour les associations et fondations reconnues d’utilité publique ». Le Haut Conseil estime nécessaire de compléter cet alinéa avec la précision suivante : La notion d’agrément renvoie à tout agrément délivré par l’Etat, comme le prévoit l’article 25-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Point 3 - « Quelles sont les conséquences de la souscription du contrat d’engagement républicain ? »

Le Haut Conseil rappelle sa position vis-à-vis de l’article 5 du projet de décret. **Il n’est pas possible de viser les dirigeants, les salariés, les membres et les bénévoles, alors que la loi ne vise que les membres.**

Point 4 - « Quelles sont les conséquences du non-respect du contrat d’engagement républicain ? »

Le retrait d’un agrément doit respecter les mêmes formes que celles ayant présidé à son octroi, notamment, lorsqu’elle existe, la consultation d’une commission spécialisée avant la décision ministérielle.

Par ailleurs, le Haut Conseil estime nécessaire d’ajouter une obligation d’information de l’administration sur les voies de recours dont disposent l’association ou la fondation. Même si cette dimension devrait figurer dans le décret lui-même, le dernier paragraphe du document de contextualisation pourrait être modifié de la manière suivante :

« L’administration aura informé au préalable l’association ou la fondation concernée de son intention de retirer la subvention ou l’agrément en lui communiquant les éléments de droit ou de fait sur lesquels elle s’appuie, ainsi que la date à partir de laquelle le manquement est constaté et l’aura invitée à présenter ses observations écrites ou orales ».

Le HCVA appelle l’attention sur les conséquences d’un éventuel retrait d’agrément sur cette base, celui-ci conduirait certaines associations à mettre un terme à l’exercice de leur activité.