

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

RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

REQUETE SOMMAIRE

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 (productions n°3 et 4) ;

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 (productions n°5 et 6) ;

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 (productions n°7 et 8) ;

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 (productions n°9 et 10) ;

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 (productions n°11 et 12) ;

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 (productions n°13 et 14) ;

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 (productions n° 15 et 16) ;

demandereses,
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)

Les exposants défèrent l'acte administratif sus-énoncé et en requiert l'annulation dans les circonstances de fait et par les moyens de droit qui seront développés dans un mémoire complémentaire.

I. Dans ce mémoire complémentaire, il sera exposé, en fait, que :

1. 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 républicain¹, bien que cette précision ne se retrouve pas dans la loi.

¹ Compte-rendu de la séance de l'Assemblée nationale du 30 juin 2021

2. 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* ».

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* ».

3. 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. »

4. 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 ».

Ce décret constitue la décision attaquée.

II. Il sera également exposé, dans ce mémoire complémentaire, en droit, que :

S'agissant de la légalité externe, le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 a été pris à l'issue d'une consultation irrégulière du Conseil d'Etat, et est entaché d'incompétence.

S'agissant de la légalité interne,

- le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 méconnaît l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 en tant qu'il n'exclut pas de son champ d'application les associations ayant le statut de syndicat professionnel, alors qu'il résulte de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, lu à la lumière des travaux parlementaires, que le contrat d'engagement républicain n'est pas applicable aux syndicats professionnels ;

- l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 méconnaissent le droit à l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté d'association protégées par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce qu'ils instituent un dispositif restreignant l'accès des associations et des fondations aux ressources publiques rendant possible le retrait de subvention en cas de méconnaissance d'engagements dont les contours sont imprécis, en ce qu'ils créent un climat de défiance et un risque d'autocensure et enfin en ce qu'ils portent ainsi atteinte au pluralisme ;

- l'article 5 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 méconnaît l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, le principe de responsabilité personnelle, le droit à l'exercice de la liberté d'association, et est en tout état de cause entaché d'erreur manifeste d'appréciation en tant qu'il prévoit 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 ;

- le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 méconnaît le droit à l'exercice de la liberté d'expression et d'association, l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 et le principe de légalité des délits et des peines en tant, d'une part, qu'il institue la notion de manquement et, d'autre part, qu'il approuve des engagements dont les contours ne sont pas déterminés et qui ne satisfont pas à l'exigence de prévisibilité.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, dans le cadre d'un mémoire complémentaire, les exposants concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021;

*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