

Lionel CRUSOE & Marion OGIER
Avocats à la Cour

ANDOTTE AVOCATS AARPI
45 rue de Rennes, 75006 Paris
01 43 31 92 86
contact@andotteavocats.fr

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE RENNES

INTERVENTION VOLONTAIRE

POUR :

La Ligue des droits de l'Homme (LDH), association loi 1901, dont le siège social est sis 138 rue Marcadet à Paris (75018), représentée par son président en exercice, domicilié de droit audit siège (**Prod. 1 et 2**)

La Cimade, association loi 1901, dont le siège social est sis 91 rue Oberkampf, à Paris (75011), représentée par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (**Prod. 3 et 4**)

Le Collectif des Associations Citoyennes, association loi 1901, dont le siège social est sis 108 rue Saint-Maur à Paris (75011), représentée par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (**Prod. 5 et 6**)

Le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP), association loi 1901, dont le siège social est 10 rue Tolain, à Paris (75020), représenté par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (**Prod. 7 et 8**)

Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1er juillet 1901, dont le siège se trouve 3, villa Marcès, à Paris (75011), représentée par ses co-présidents en exercice, domiciliés audit siège (**Prod. 9 et 10**)

La Ligue de l'enseignement, association loi 1901, dont le siège social est 3 rue Récamier, à Paris (75007), représentée par sa présidente en exercice, domiciliée de droit audit siège (**Prod. 11 et 12**)

Le Mouvement associatif, association loi 1901, dont le siège social est 28 place Saint-Georges à Paris (75009), représenté par son président en exercice, domicilié de droit audit siège (**Prod. 13 et 14**)

Le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), association loi 1901, dont le siège social est sis 43 boulevard Magenta à Paris (75010), représentée par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (**Prod. 15 et 16**)

Le Syndicat des avocats de France, dont le siège est sis 34 rue Saint Lazare à Paris (75009), représenté par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège (**Prod. 17 et 18**)

L'Union fédérale d'intervention des structures culturelles (UFISC), association loi 1901, dont le siège social est sis 221 rue de Belleville à Paris (75019), représentée par son représentant légal en exercice, domicilié de droit audit siège (**Prod. 19 et 20**)

représentés par Me Marion Ogier et Me Lionel Crusocé

EN PRÉSENCE DE :

L'association Canal Ti Zef

représentée par Me Paul Mathonnet

CONTRE : Le préfet du Finistère

Au soutien de la requête n° 2400649

I. FAITS ET PROCEDURE

1.-

L'association Canal Ti Zef est une association brestoise fondée en 2001, de taille modeste, ayant pour objet la création et la diffusion par tous les moyens possibles de productions audiovisuelles alternatives aux médias de masse, ceci dans une démarche d'éducation populaire.

L'association a, dans ce cadre, réalisé des reportages et films de fiction dédiés à des faits de société, des luttes locales qu'elles soient sociales, associatives, culturelles ou politiques. Ces reportages ont été retransmis au plus grand nombre par l'organisation de projections dans des lieux divers et variés.

Son activité s'est densifiée et s'est élargie à trois principaux domaines d'action : la création audiovisuelle au bénéfice de tiers, la diffusion audiovisuelle à l'occasion d'un festival annuel outre les projections publiques régulières et enfin l'éducation aux médias, à l'information et à la liberté d'expression par des ateliers d'action culturelle et des formations (dans les établissements scolaires, maisons d'arrêts, institutions médico-éducatives ou sociales...).

L'association intervient ainsi, grâce à des animateurs et des techniciens professionnels, auprès de différentes structures socioculturelles et éducatives pour créer, avec le public, divers contenus médiatiques. Elle propose dans ce cadre des formations et stages d'initiation au langage et aux techniques de l'audiovisuel.

Si elle repose essentiellement sur une base bénévole, l'association embauche deux salariés à mi-temps et fait appel occasionnellement à des animateurs et des techniciens de l'audiovisuel pour mener à bien certains de ses projets.

Son budget est composé des ressources provenant de la réalisation de productions audiovisuelles, et de subventions publiques de l'Etat, de la région Bretagne, du département du Finistère et de la commune de Brest. Ces subventions représentent, selon les années, près de la moitié de son budget.

2.-

Comme les années précédentes, l'association a déposé pour l'année 2023 un dossier au titre du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), qui aide les petites structures « *contribuant au dynamisme de la vie locale* » comptant une implication bénévole régulière.

Par une décision en date du 5 décembre 2023, l'association Canal Ti Zef a été informée de ce que sa demande de subvention pour l'année écoulée avait été refusée par le service instructeur avec pour motif de refus une « *décision de M. le Préfet du Finistère* », ceci alors que, quelques mois plus tôt, la plateforme Le Compte Asso faisait état de ce que la commission régionale consultative du fonds avait approuvé l'octroi d'un crédit de 2.500 euros au bénéfice de l'association Canal Ti Zef pour « *les actions d'éducation à l'image* », le 1^{er} juin 2023.

Par un courrier en date du 4 janvier 2024, le sous-préfet de Brest a justifié à l'association le refus d'octroi de cette subvention au regard d'un « *certain nombre d'informations qui [lui] ont été communiquées* » de nature à démontrer que « *certain aspects du fonctionnement de [l']association étaient incompatibles avec le Contrat d'Engagement Républicain* » ajoutant « *je souhaite bien évidemment qu'en 2024, si vous deviez à nouveau déposer un dossier de FDVA, l'association puisse revenir à un fonctionnement plus conforme avec l'esprit et la lettre du Contrat d'Engagement Républicain afin du nous permettre de vous accorder les subventions demandées* ».

Par un courrier en date du 23 janvier 2024, l'association a sollicité du sous-préfet de Brest qu'il lui précise parmi les sept engagements du contrat d'engagements républicain ceux qu'elle aurait pu méconnaître et les faits et manquements qui lui étaient précisément reprochés. En vain.

3.-

L'association Canal Ti Zef reflète fidèlement une part du paysage associatif français, marquée par un engagement citoyen fort, en ce qu'elle est une association locale, de taille modeste, dont les fonds proviennent, pour moitié, des subventions publiques, et en ce qu'elle participe, par ses actions, à l'éducation populaire et à la sensibilisation du public sur des sujets de société.

Le grief qui lui est imputé – à savoir la méconnaissance du contrat d'engagement républicain – est par ailleurs susceptible d'être reproché à une très grande partie des associations et syndicats exposants signataires dudit contrat, qui présentent des engagements similaires et ainsi, aboutir, à terme, à une autocensure généralisée de la part du monde associatif, ce alors même que l'engagement citoyen est intrinsèquement lié à son identité.

C'est pourquoi la décision attaquée de refus de subvention prise a une portée qui va au-delà des intérêts de la seule association Canal Ti Zef et préoccupe, plus largement, le monde associatif. C'est dans ce cadre que les associations et syndicat exposants entendent intervenir volontairement au soutien de la requête déposée par l'association Canal Ti Zef.

II. DISCUSSION

A] Sur la recevabilité de l'intervention

1.-

La recevabilité de l'intervention volontaire est soumise à l'existence d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige (CE Sect., 25 juillet 2013, *OFPRA*, n° 350661, Rec.).

Dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, l'intérêt à intervenir est ainsi largement appréhendé et il ne saurait se confondre avec l'intérêt à agir qui est plus restrictivement apprécié (CE Sect., 23 juin 1972, *Syndicat des métaux CFDT-CFTC des Vosges et a. et SA Perrin-Electronique*, n° 75048, Rec.).

La jurisprudence administrative reconnaît largement l'intérêt à se joindre à un recours à la faveur d'une lecture traditionnellement souple et libérale de leur objet social et de leur action dès lors que ceux-ci révèlent un « *intérêt suffisant* » (CE Ass. 13 novembre 2013, *Association CIMADE* et autre, n° 349735, Rec., cons. 4).

Le Conseil d'Etat admet ainsi les interventions formées par des associations au soutien de conclusions, « *en dépit de l'intérêt purement jurisprudentiel qu'elles peuvent y trouver* » et alors même que le point de la solution contesté n'est pas de nature à « *leur préjudicier* » directement (concl. Edouard Crepey sur CE Ass., 13 novembre 2013, préc.).

2.-

Au cas présent et **d'une part**, la Ligue des droits de l'homme a, selon l'article 1^{er} de ses statuts (**Prod. 1**), pour objet de « *défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme de 1950 et ses protocoles additionnels* ».

L'article 3 des statuts précise que « *lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes* ».

Parmi les droits que se donne pour objet de défendre l'association exposante, figurent la liberté d'expression, protégée par les articles 11 de la Déclaration du 26 août 1789 et 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « *Conv. EDH* ») ainsi que la liberté d'association, protégée par l'article 11 de la Conv. EDH.

Or, un refus ou un retrait de subvention constitue « *une ingérence dans la liberté d'exercice des associations* » (CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962, cons. 8).

En ce que la décision attaquée constitue une entrave aux libertés associatives, contre lesquelles la LDH entend lutter, l'intérêt à intervenir de la LDH est acquis.

3.-

D'autre part, l'ensemble des associations et syndicat exposants ont en commun de solliciter des financements publics, ou d'être agréés, et à ce titre d'être signataires du contrat d'engagement républicain.

Ils ont également en commun de défendre les intérêts des personnes appartenant à des groupes minoritaires, de militer pour les droits économiques, sociaux et culturels, de régulièrement s'inscrire en opposition avec la politique gouvernementale lorsqu'elle contrevient aux droits des associations ou des personnes, d'interpeller l'Etat et les institutions.

Plus globalement, la présente affaire pose des questions de principes quant à l'interprétation des engagements mentionnés dans le contrat d'engagement

républicain, qui seront déterminantes pour l'application de ce dernier, et quant à la procédure qui doit être suivie par les autorités pour refuser le renouvellement d'une subvention sur ce terrain.

Elle implique en effet de se prononcer sur le droit des associations de bénéficier de subventions publiques en raison de la mise en œuvre par elles de leurs activités et de leurs actions.

Ainsi, compte tenu des enjeux de la présente affaire pour la liberté d'association, la liberté d'expression et l'interprétation du contrat d'engagement républicain, les exposants justifient d'un intérêt à intervenir à l'instance.

A cet égard, le Conseil d'Etat a reconnu l'intérêt à agir du Syndicat des avocats de France, du GISTI, du Mouvement associatif, de la Ligue des droits de l'homme, ou encore du MRAP à l'encontre du décret instituant le contrat d'engagement républicain (CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962).

Le tribunal administratif de Poitiers a, quant à lui, admis l'intervention de la Ligue des droits de l'homme, de La Cimade, du CAC, de la Ligue pour l'enseignement, du mouvement associatif, du MRAP, de l'Union fédérale d'intervention des structures culturelles ou encore du Syndicat des avocats de France dans le cadre d'un déféré préfectoral visant à ce qu'une collectivité retire une subvention accordée à une association, au motif que ceux-ci justifiaient d'un intérêt à intervenir dans le cadre d'un contentieux impliquant une appréciation de la lecture à donner au contrat d'engagement républicain dès lors qu'il est signé ou susceptible d'être signé par ces associations (TA de Poitiers, 30 novembre 2023, n° 2202694, en C+).

L'intérêt à intervenir des exposants est ainsi acquis.

B] Propos liminaires

1.-

Sous l'angle strictement juridique d'abord, et *premièrement*, aux termes de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme :

« 1. 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.

2. 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 ».

La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour EDH ») souligne régulièrement l'importance des associations qui sont essentielles à la cohésion sociale et au pluralisme de nos démocraties (Cour EDH, 11 octobre 2011, *Association Rhino et a.*, n° 48848/07, § 92).

Plus encore, s'agissant des associations et syndicats qui ont pour objet d'attirer « l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public », la Cour juge que leur participation au débat d'intérêt général « étant essentielle pour une société démocratique », « elles exercent un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse » (Cour EDH, 27 mai 2004, *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, n° 57829/00, § 40 ; Cour EDH, GC, 22 avril 2013, *Animal Defenders International c./ Royaume-Uni*, n° 48876/08, § 103 ; Cour EDH, GC, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, n° 18030/11, § 166).

En somme, de la préservation des associations et de leur marge d'action – en particulier de celles des associations dont le combat consiste à promouvoir des sujets et débats d'intérêt général – dépend la vigueur de la démocratie et du pluralisme, ces associations assumant le rôle de « chien de garde » similaire à celui joué par la presse.

Parce que l'action menée par les associations est donc indispensable au bon fonctionnement de la société démocratique, la Cour européenne des droits de l'homme considère que la Convention 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 (Cour EDH, 17 février 2004, *Gorzelik e.a. c. Pologne*, n° 44158/98, § 88, 90 et 92 ; 20 février 2003, *Djavit An c. Turquie*, n° 20652/92, § 57), de sorte que ceux-ci doivent non seulement s'abstenir d'apporter des restrictions indirectes abusives mais également garantir aux associations la possibilité de mener leurs activités et fonctionner sans ingérence étatique injustifiée (Cour EDH, 5 octobre 2006, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, n° 12881/01, § 73 et 74).

Ces obligations positives sont renforcées s'agissant des associations défendant les intérêts des personnes appartenant à des groupes minoritaires et celles militant pour les droits économiques, sociaux et culturels, cela afin que ces organisations jouissent d'un régime de protection aussi solide que celui dont bénéficient les associations qui soutiennent la politique gouvernementale (Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/23/39 du 24 avril 2013 ; Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/20/27 du 21 mai 2012).

De ce fait, une législation qui rend significativement plus difficiles le financement, l'action ou le fonctionnement des associations, telle qu'une législation limitant la capacité des associations à recevoir des subventions, constitue une ingérence dans l'exercice de la liberté d'association (Cour EDH, 7 juin 2007, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01 § 37 et 38 ; Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/23/39 du 24 avril 2013).

Les restrictions de financement « *influent considérablement sur la liberté d'association* » puisqu'elles sont susceptibles d'empêcher les associations d'accomplir les activités pour lesquelles elles ont été créées, et dont les financements « *peuvent renforcer l'efficacité et favoriser la durabilité des associations ou, à l'inverse, les mettre en position de faiblesse et de dépendance* » (Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/23/39 du 24 avril 2013).

Surtout, les restrictions apportées à la liberté de percevoir des financements ne peuvent pas avoir pour objet de museler l'opposition et les critiques, et c'est précisément pour prévenir la survenance d'un tel risque que pèse sur les Etats une obligation positive renforcée de permettre de « solliciter, recevoir et utiliser des ressources » à l'égard des associations dédiées à la protection des droits de l'homme, de celles qui travaillent avec des personnes marginalisées et vulnérables et dans des domaines « *impopulaires* » ou d'actualité (Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/23/39 du 24 avril 2013).

Par conséquent, toute législation qui limiterait la capacité des associations à percevoir des financements publics doit être interprétée restrictivement sauf à méconnaître la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'objectif de pluralisme.

C'est d'ailleurs ce qu'a jugé le Conseil d'Etat s'agissant du contrat d'engagement républicain, en ce qu'il a retenu que « *les dispositions de la loi du 24 août 2021 dont le décret attaqué fait application constituent une ingérence dans la liberté d'exercice des associations* » (CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962, cons. 8).

Ces éléments doivent être rapprochés de la jurisprudence qui sanctionne, là encore sur le terrain de l'ingérence portée au droit à l'exercice de la liberté d'association, le fait pour une réglementation de donner une image négative d'associations dans la mesure où 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, § 118 ; v. également : Cour EDH, 2 août 2001, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, § 15).

Il s'ensuit que l'Etat doit garantir le pluralisme et qu'il doit pour ce faire, veiller à ce que les associations poursuivant un objet militant, ou menant des actions destinées à dénoncer l'action gouvernementale, soient mises en mesure d'agir dans l'espace social, sans être placées dans l'impossibilité de poursuivre leur action en raison des choix, notamment budgétaires, de l'Etat ou des législations qui les dissuaderaient de mener leur action.

2.-

Il appartient également aux Etats de préserver la liberté d'expression des associations et de leurs membres, étant entendu que la liberté d'expression « *vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population* » (Cour EDH, Plén., 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, n° 5493/72, § 49 ; encore récemment : 13 octobre 2022, *Bouton c. France*, n° 22636/19, § 42).

Cette obligation de l'Etat de veiller à la liberté des associations d'exercer leurs activités conformément à leur objet ne cesse que lorsqu'elles méconnaissent les principes consubstantiels à la démocratie.

Tel est le cas lorsque les associations mènent des actions dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national, à remettre en cause le système démocratique, ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement. C'est aussi le cas lorsque des associations provoquent ou contribuent par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence

envers une personne ou un groupe de personnes, ou encore lorsque des associations s'engagent activement dans une conduite pénalement répréhensible insusceptible d'être légitimée par des valeurs démocratiques supérieures (v. par ex. sur ce point, Cour EDH 8 octobre 2020, *Ayoub c./ France*, n° 77400/14 ; CE 2 juillet 2021, *Association Génération identitaire*, n° 451741).

Pour les autres, l'Etat doit veiller à la sauvegarde des associations militantes et citoyennes, comme de celles qui entreprennent les actions les plus subversives au nom des valeurs démocratiques, sauf à neutraliser leur rôle de chien de garde et à mettre en péril le pluralisme des opinions et les valeurs des sociétés démocratiques.

Il est d'ailleurs désormais reconnu par la Cour européenne mais également les juridictions nationales que certaines actions, constituant des infractions pénales, ne sauraient faire l'objet d'une sanction qu'au terme d'un strict contrôle de proportionnalité de l'intérêt de celle-ci au regard de l'atteinte portée à la liberté d'expression (Cour EDH, *Bouton c. France*, préc. ; Crim., 18 mai 2022, n° 20-87.272).

Ainsi, des actions de protestation ou de manifestation, même illicites, sont protégées au titre de la liberté d'expression (Cour EDH, 23 septembre 1998, *Steel et autres c. Royaume-Uni*, n° 24838/94, § 92).

Si un refus de subvention ne constitue pas une sanction, il peut néanmoins, lorsqu'il fondé sur une expression publique d'une association, constituer une ingérence dans sa liberté d'expression.

En effet et à l'évidence, sera fortement incitée à s'autocensurer une association qui sait son expression surveillée par l'autorité publique à l'origine d'une partie importante de ses ressources.

A cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme prend en compte l'effet dissuasif que peut revêtir une législation ou son application, même en l'absence de sanction (Cour EDH, 25 octobre 2011, *Altuğ Taner Akçam c. Turquie*, n° 2752/07, § 68).

3.-

Compte tenu de ces éléments, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ne saurait être interprétée comme permettant aux collectivités publiques de cesser de financer des associations au motif qu'elles tiendraient des discours ou mèneraient des actions contestataires.

C'est, d'ailleurs, ce qui ressort des débats parlementaires, durant lesquelles la ministre déléguée chargée de la citoyenneté a clairement affirmé :

*« Bien évidemment, nous souhaitons pouvoir continuer à financer des organisations qui défendent les droits des migrants et des **organisations d'activistes**. Je l'ai dit hier lorsqu'on m'a demandé s'il ne serait plus possible de subventionner des associations qui ne sont pas d'accord avec le Gouvernement : **il sera bien évidemment possible de le faire** » (« Compte rendu intégral de la séance du jeudi 1^{er} avril 2021 », JO Sénat, 2 avril 2021, p. 2529).*

Le Conseil d'Etat a reconnu que la mise en œuvre du contrat d'engagement républicain et le retrait ou le refus de subvention sur ce fondement constituait « une ingérence dans la liberté d'exercice des associations » (CE, 30 juin 2023, *Union syndicale Solidaires et autres*, n° 461962, cons. 8) ; charge au juge administratif de vérifier, à son échelle, que cette ingérence demeure systématiquement justifiée et proportionnée.

L'interprétation et la mise en œuvre qui doivent être faites du contrat d'engagement républicain et du droit des subventions ne doivent donc pas remettre en cause ces principes.

4.-

Deuxièmement, les associations comme les observateurs constatent tous une augmentation, depuis de nombreux mois, des atteintes graves portées par les institutions aux libertés associatives.

Tous constatent un accroissement des décisions refusant d'octroyer ou retirant des subventions à certains acteurs associatifs, lesquelles semblent attester d'une certaine forme de méfiance des pouvoirs publics à l'égard du milieu associatif.

C'est d'abord le constat fait par la presse, notamment, dans l'article publié le 9 août 2023 dans le journal *Le Monde*, dans lequel le journaliste Christophe Ayad a rapporté une vague de décisions émanant des services préfectoraux de certains départements de la France sanctionnant financièrement par des refus voire des retraits de subventions des acteurs associatifs culturels considérés comme trop proches de certains mouvements contestataires (v. pièce n° 33 de la requête

introductive d'instance).

C'est également le constat fait par la Défenseure des droits dans son *rapport annuel pour l'année 2023* :

« La multiplication des restrictions des libertés d'expression, de manifestation et d'association (...) »

Or, le rôle critique de la société civile, garanti par ces libertés, a été contesté par des responsables publics. Ainsi, certaines associations formant des recours contre des décisions des autorités publiques ont pu être stigmatisées comme menaçant la sécurité de l'État (déclaration sur la liberté d'association). De tels discours, même s'ils ne sont pas effectivement suivis de sanctions, peuvent avoir pour effet d'intimider les associations visées. Cette pratique ne peut être séparée de l'adoption de la loi confortant le respect des principes de la République qui a conditionné l'attribution de subventions à la signature par une association d'un « contrat d'engagement républicain », qui autorise un contrôle très poussé de l'État sur les actions des associations susceptible d'aboutir à des sanctions lourdes. Cette possibilité de sanction, même hypothétique, peut suffire à provoquer un effet dissuasif sur les milieux associatifs »

C'est encore le constat dressé par l'Observatoire des libertés associatives qui recense les atteintes portées aux libertés des associations et qui constate une nette aggravation de l'ingérence de l'Etat.

Une tribune parue en avril 2023 et signée par 129 acteurs de la société civile a également alerté sur la remise en cause de la liberté des associations, à la suite des attaques faites par le Ministre de l'Intérieur et la Première Ministre à l'encontre des positionnements de la LDH¹.

C'est enfin le constat fait par la Commission européenne dans son « *Rapport 2024 sur l'état de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France* », dans lequel celle-ci indique :

« Si l'environnement financier des organisations de la société civile reste favorable, les parties prenantes ont continué d'exprimer leurs préoccupations quant à l'octroi et à la possibilité de retrait des subventions publiques. L'espace dévolu à la société civile continue d'être considéré comme rétréci (...). L'octroi de financements directs aux associations est progressivement remplacé par des appels à propositions visant à répondre à des besoins définis par les administrations (...). Le Défenseur des droits et la CNCDH ont critiqué la stigmatisation de

¹ <https://lemouvementassociatif.org/alerte-sur-les-libertes-associatives-la-tribune/>

certaines associations par les pouvoirs publics ».

5.-

Compte tenu de ces éléments, il appartient au juge administratif d'assurer un rôle de *vigie* quant au respect par les autorités administratives de la liberté d'association et, plus largement, des libertés associatives qui supposent le libre fonctionnement des associations, l'exercice de leur pleine liberté d'expression, sans ingérence des pouvoirs publics.

L'aggravation d'un risque d'accroissement des atteintes constatées dépendra notamment, c'est certain, de la jurisprudence qui sera dégagée sur le présent dossier comme ceux qui soulèvent des questions similaires.

C] Sur l'illégalité de la décision attaquée

1.-

Il est constant que le refus de subvention ici attaqué est fondé sur la prétendue méconnaissance par l'association Canal Ti Zef du contrat d'engagement républicain.

C'est ce qui ressort sans aucun doute de la décision :

« *certaines aspects du fonctionnement de [l']association étaient incompatibles avec le Contrat d'Engagement Républicain* ».

De ce motif, découle une qualification, celle de mesure de police administrative.

En effet, dès que le contrat d'engagement républicain a précisément pour objet de prévenir des troubles à l'ordre public, si bien que les décisions prises sur son fondement constituent des mesures de police. C'est du moins ce qui ressort des conclusions du rapporteur public Laurent Domingo sur la décision *Union syndicale Solidaires et autres* (CE, 30 juin 2023, n° 461962) :

« *dans le cadre du contrat d'engagement républicain, les décisions de refus ou de récupération de subventions et de refus ou d'abrogation d'agrément ne constituent pas, des sanctions, quand bien même l'article 5 emploie le terme de « manquements ». Nous y voyons seulement, compte-tenu de*

l'objet du contrat d'engagement républicain, de simples mesures de police administrative ».

Trouve en conséquence à s'appliquer le régime applicable aux mesures de police administrative.

C-1] Sur l'insuffisance de motivation de la décision attaquée

1.-

Trouvent à s'appliquer aux mesures de police administrative, les dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration (ci-après « *CRPA* »), aux termes duquel :

« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ».

Par conséquent, le refus d'une subvention fondé sur l'incompatibilité des activités d'une association avec le CER doit obligatoirement être motivé. Et, on sait naturellement que l'article L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration dispose que « la motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ».

C'est d'ailleurs absolument nécessaire s'agissant de la mise en œuvre du contrat d'engagement qui n'est ni discrétionnaire ni arbitraire et qui consiste à reprocher à une association de méconnaître les obligations qui lui incombent en vertu dudit contrat. Faute de décision motivée, l'association est dans l'impossibilité d'identifier si la décision de refus ou de retrait de subvention est fondée ou bien s'il y a matière à la contester.

2.-

En tout état de cause, il doit être retenu que lorsque l'autorité administrative considère, à l'occasion du renouvellement d'une subvention jusqu'ici accordée, que les conditions de délivrance – qui étaient antérieurement remplies – ne le sont plus et envisage, pour cette raison, de rejeter la demande de

renouvellement, il y a lieu de retenir que l'autorité administrative doit mettre à même l'association de présenter préalablement ses observations.

C'est là le sens de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration qui prévoit qu'une décision individuelle qui doit être motivée en application L. 211-2 du même code prise en considération de la personne, sont soumis au respect d'une procédure contradictoire préalable, étant précisé que, suivant le 6° du L. 211-2, sont motivées les décisions qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.

Par conséquent, dès lors qu'une subvention est systématiquement accordée à une association qui remplit les conditions légales pour l'obtenir, le refus de renouvellement du bénéfice de cette subvention doit être soumis au respect d'une procédure contradictoire préalable et doit être motivé.

3.-

En l'espèce et d'une part, la décision attaquée n'est pas motivée en droit : aucune disposition légale n'est citée ou même mentionnée. D'autre part, l'énoncé des considérations de fait est insuffisant.

L'auteur de la décision attaquée a justifié le refus d'octroi de cette subvention au regard d'un « *certain nombre d'informations qui [lui] ont été communiquées* » de nature à démontrer que « *certain aspects du fonctionnement de [l']association étaient incompatibles avec le Contrat d'Engagement Républicain* » ajoutant « *je souhaite bien évidemment qu'en 2024, si vous deviez à nouveau déposer un dossier de FDVA, l'association puisse revenir à un fonctionnement plus conforme avec l'esprit et la lettre du Contrat d'Engagement Républicain afin de nous permettre de vous accorder les subventions demandées* ».

A la lecture de la décision, il est impossible de comprendre en quoi le fonctionnement de l'association serait contraire au contrat d'engagement républicain et quels sont les aspects de ce fonctionnement qui seraient incompatibles avec le contrat d'engagement républicain. Insuffisamment motivée, la décision encourt l'annulation pour ce seul motif.

C-2] Sur l'erreur d'appréciation

1.-

On sait qu'en principe le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur l'appréciation par l'administration d'une situation est « *restreint dans l'hypothèse où la décision dont il s'agit d'apprécier la légalité a été prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire quand doit être appréciée la légalité de la décision que l'administration a choisie comme la plus opportune* » (René Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, 2008, 15^e éd., § 1253).

L'intensité du contrôle varie « *en fonction du degré de discrétionnalité de l'action administrative* », le contrôle devient normal lorsqu' « il est possible de déduire [des] textes ou de leur interprétation des critères objectifs suffisamment précis et aisément vérifiables réduisant la liberté d'appréciation de l'administration et facilitant le contrôle du juge » (Benoît Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2020, 3^e éd., § 1160).

En application de ces principes, dès lors que l'autorité administrative bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle statue sur une demande de subvention, le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint (CE, 25 septembre 1995, *Association CIVIC*, n° 155970, aux Tables ; CE, 24 avril 2019, *Centre national du cinéma et de l'image animée*, n° 419910, aux Tables).

En revanche, s'agissant des subventions dont l'octroi est fortement encadré par la loi, le contrôle est normal ; par exemple, lorsque doit être appréciée la réalisation effective d'un programme à laquelle est subordonnée l'attribution d'une subvention (CE Sect., 6 mars 1970, *Ministre de l'Agriculture*, n° 69869, Rec.).

Or, lorsque le refus de subvention est fondé sur l'incompatibilité des activités de l'association avec le contrat d'engagement républicain, le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative est fortement encadré.

En effet, il résulte de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 que :

« 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 ».

Il apparaît ainsi que l'autorité administrative ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation étendu puisqu'elle est tendue de refuser une subvention lorsque l'association demanderesse présente un objet ou une activité incompatible avec le CER.

A cet égard, le tribunal administratif de Poitiers a exercé un contrôle normal sur le refus d'engager la procédure de restitution d'une subvention prévue par l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000 (TA de Poitiers, 30 novembre 2023, *Préfet de la Vienne*, n° 2202694, cons. 18, en C+).

Et, d'ailleurs, on sait que le juge de l'excès de pouvoir exerce, de manière générale, un contrôle normal en présence d'une mesure de police administrative. Or, on l'a vu, c'est le régime qui doit ici s'appliquer.

Un tel contrôle s'insérerait, au demeurant harmonieusement, dans un paysage jurisprudentiel marqué par un contrôle poussé des mesures prises en considération du comportement passé d'une personne (v., pour un retrait d'agrément d'une fédération sportive : CE, 17 avril 2015, *FFFCKDA*, n° 382492, Rec. T. ; pour un refus d'agrément d'une société de gestion de portefeuille : CE, 13 juillet 2011, *Société AAA Stratégie et autres*, n° 337552, Rec. T. ; pour une dissolution d'association : CE Sect., 9 novembre 2023, *Les Soulèvements de la Terre et autres*, n° 476384, Rec.).

Un contrôle entier sur la mise en œuvre, par les autorités, du contrat d'engagement républicain s'impose en conséquence.

2.-

La mesure de refus de subvention prise en application du CER étant une mesure de police constituant « *une ingérence dans la liberté d'exercice des associations* » (CE, 30 juin 2023, préc., cons. 7), elle doit être proportionnée aux objectifs qu'elle poursuit, à l'instar d'une mesure de police administrative.

Un refus de subvention fondé sur ce motif doit ainsi être fondé sur une incompatibilité suffisamment grave avec le CER pour être jugé proportionné.

En effet, il résulte de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 que :

« 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 ».

Il s'ensuit que l'autorité administrative ne peut pas refuser une subvention au motif que certaines actions menées par une association auraient été contraires au contrat d'engagement républicain, une telle situation étant à elle seule insuffisante.

Il faut que l'activité ou les modalités selon lesquelles elle est conduite soient, d'un point de vue général ou structurel, contraires au contrat d'engagement républicain, et la simple existence de manquements épars ne peut suffire à prendre une telle mesure (v., *mutatis mutandis*, CE Sect., 9 novembre 2023, préc., cons. 12).

3.-

Dans le cas présent, l'association concernée est dans l'impossibilité de se défendre utilement faute d'être mise en mesure d'identifier précisément les griefs qui lui sont reprochés.

Elle est ainsi contrainte de spéculer sur les positionnements qu'elle aurait pris et qui seraient à l'origine de la décision attaquée.

La presse² fait à cet égard état de ce que le subventionnement de l'association est susceptible d'avoir été remis en cause par ce qu'elle aurait ouvertement soutenu *l'Avenir* - squat culturel monté par des habitants hostiles à l'embourgeoisement du quartier Saint-Martin, haut-lieu de la vie estudiantine démantelé en juillet 2023 – ou en raison de ce que l'attention de l'administration aurait été « attirée à plusieurs reprises sur le comportement d'un des animateurs, salarié de l'association » cela parce qu'il aurait fait l'objet de poursuites pénales et que « ce comportement questionne la capacité de cet animateur à exercer les missions qui lui sont confiées dans l'accompagnement de jeunes enfants ».

4.-

Ces éléments laissent à croire que ce serait le premier engagement du contrat

² <https://splann.org/brest-prefet-subvention-association-loi-separatisme/>

d'engagement républicain qui serait ici mobilisé par l'autorité administrative. Cet engagement n°1 est formulé comme suit par le décret du 31 décembre 2021 précité :

« 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 ».

i.

S'agissant de la première phrase de l'engagement, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat, la première partie de cet engagement *« se borne à rappeler l'obligation de ne pas commettre ou provoquer de violences ou de troubles graves à l'ordre public et de respecter la loi conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi du 24 août 2021 qui prévoit le refus ou le retrait d'une subvention dès lors "qu'il est établi que l'association (...) bénéficiaire de la subvention poursuit un objet ou exerce une activité illicite ou que l'activité ou les modalités selon lesquelles l'association (...) la conduit sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit". Les associations requérantes ne sont dès lors pas fondées à soutenir qu'un tel engagement ne serait pas suffisamment défini, ni qu'il excéderait les obligations prévues par la loi »* (CE, 30 juin 2023, préc. cons. 12).

Il résulte de ce qui précède que cet engagement doit être interprété de telle sorte qu'il n'excède pas les obligations prévues par la loi, à savoir celles de :

- Ne pas commettre ou provoquer de violences ou de troubles graves à l'ordre public ;
- Ne pas exercer une activité illicite.

L'« *ordre public* » au sens de ces dispositions inclut uniquement « *la tranquillité et la sécurité publiques* » (Cons. const., Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, cons. 20).

Dans ses lignes directrices portant sur l'application du CER, le ministère de l'intérieur et des outre-mer explique que :

« A titre d'illustration est considéré comme constitutif d'un trouble grave à l'ordre public, conformément à l'article L. 212-1 du code de sécurité intérieure :

- *une association qui provoque des manifestations armées ou des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ;*
- *une association qui présente, par sa forme et son organisation militaires, le caractère d'un groupe de combat ou d'une milice privée ;*
- *une association dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ;*
- *une association dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine ;*
- *une association qui a pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration ;*
- *une association qui provoque ou contribue par ses agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes, ou propage des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ;*
- *une association qui se livre, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger »* (Ministère de l'intérieur et des outre-mer, secrétariat d'Etat chargé de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative, *Le contrat d'engagement républicain (CER) – Guide pratique*, 2023, accès en ligne : <https://lc.cx/w2S-I9>, p. 18).

La notion doit être interprétée strictement. Le fait de cautionner des actions qui se traduiraient par de simples troubles à l'ordre public ne méconnaît pas le premier engagement du contrat d'engagement républicain, pas plus que le fait de soutenir, par la signature d'un appel ou plus généralement par l'exercice de la liberté d'expression, un tiers, une cause ou un engagement.

ii.

Or, ainsi que le fait valoir l'association Canal Ti Zef dans sa requête, les seuls liens de l'association exposante avec l'ancien lieu culturel autogéré « l'Avenir » ne sauraient traduire une méconnaissance des principes du contrat d'engagement républicain dès lors que ce lieu n'était aucunement le théâtre d'actions manifestement contraires à la loi et violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public et que les liens entre Canal Ti Zef et ce mouvement se sont seulement limités à l'utilisation du lieu comme site de projection et à un soutien public à son maintien.

5.-

S'agissant d'un hypothétique manquement qui trouverait son origine dans le comportement répréhensible de l'un de ses membres, là encore on peine à comprendre ce qui caractériserait l'incompatibilité avec le contrat d'engagement républicain.

L'article 5 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 dispose à cet égard 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 ».

On ne peut rien déduire de la circonstance qu'un des membres d'une association ait fait l'objet de poursuites pénales.

Encore faudrait-il que l'infraction commise le soit dans le cadre de l'activité de l'association, que cette infraction constitue directement un manquement à l'un des engagements, et enfin que l'association ait volontairement décidé de ne pas faire cesser ce manquement.

La circonstance que l'un des membres ou bénévoles de l'association ne présenterait pas toutes les garanties pour exécuter la mission qui lui est confiée ne peut pas être sanctionnée sur le terrain du contrat d'engagement républicain, par la suppression des financements publics de l'association.

Aucune des conditions tenant à la mise en œuvre du contrat d'engagement républicain n'étant satisfaite, c'est au prix d'une erreur de fait, et à tout le moins d'une erreur manifeste d'appréciation, ou d'une erreur de droit quant à la portée des engagements du contrat d'engagement républicain, que le préfet du département du Finistère a refusé d'octroyer une subvention à l'association requérante sur le fondement d'une prétendue méconnaissance des principes du contrat d'engagement républicain.

6.-

Par conséquent, il ne résulte d'aucun élément que l'activité exercée par l'association Canal Ti Zef, ou les modalités selon lesquelles cette activité est exercée, serait contraires aux engagements contenus dans le contrat d'engagement républicain, l'auteur de la décision attaquée a fait une inexacte application du décret du 31 décembre 2021, ensemble l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000. De ce premier chef, l'annulation s'impose.

La décision constituant une ingérence dans les libertés d'association, d'expression de l'association Canal Ti Zef, et cette ingérence est disproportionnée, la censure s'impose encore sous cet angle.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, les associations et syndicat exposants sollicitent du tribunal administratif de Rennes de :

- **ADMETTRE** leur intervention au soutien de la requête de l'association Canal Ti Zef ;
- **FAIRE DROIT** à la requête et **ANNULER** la décision attaquée par l'association Canal Ti Zef.

Lionel Crusoé & Marion Ogier
Avocats à la Cour