

Commentaires du Mouvement associatif sur le projet de décret relatif au contrat d'engagement républicain

Le Mouvement associatif a exprimé dès la présentation du projet de loi confortant le respect des principes de la République son désaccord sur le dispositif de contrat d'engagement républicain proposé par le gouvernement, tant sur le principe que sur les modalités, et a fait part de ses inquiétudes quant aux risques induits pour la liberté d'action associative. Le Contrat d'engagement républicain conduit à confier à l'administration, sur la base d'un décret, un pouvoir d'interprétation de principes à valeur constitutionnelle, avec un effet de sanction immédiat, sans recours à la voie judiciaire. Par ailleurs, il conduit l'administration délivrant la subvention à ne plus apprécier uniquement la conformité de l'action pour laquelle l'association est subventionnée, mais l'ensemble de ses activités, y compris celles n'étant pas financées par de l'argent public.

Concernant le décret, les termes du contrat d'engagement républicain ayant été fixés par la loi, Le Mouvement associatif a plaidé pour que la rédaction du Contrat figurant dans le décret reste au plus près des engagements tels qu'ils sont formulés dans la loi. C'est le sens dans lequel s'était exprimé le Conseil d'Etat dans son avis du 3 décembre 2020 sur le projet de loi : « Il (*le Conseil d'Etat*) 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. »

Le Mouvement associatif a par ailleurs plaidé pour que le décret précise de façon claire les obligations de l'administration dans la mise en œuvre des sanctions et les droits des associations et fondations.

Tout en notant des éléments d'amélioration par rapport au pré-projet de décret, Le Mouvement associatif relève des difficultés persistantes.

Sur le décret :

- ⇒ Article 5 : Cette disposition va plus loin que ce qui est prévu par la loi, qui, à l'issue des débats parlementaires, ne prévoit qu'une obligation d'information des membres et non un engagement de responsabilité. Elle n'a donc pas lieu de figurer dans le décret, d'autant plus qu'elle pose de nombreux sujets d'application. A titre d'exemple, comment cette disposition s'applique-t-elle dans le cas d'une tête de réseau dont les membres sont des personnes morales, ayant leur personnalité juridique et activités propres, mais affichant par ailleurs leur appartenance à la tête de réseau (certaines fédérations peuvent avoir plusieurs milliers d'associations locales affiliées)? La tête de réseau pourra-t-elle se voir tenue responsable d'un manquement au contrat d'engagement d'une de ses associations membres, y compris si celle-ci est par ailleurs directement sanctionnée? Comment cette disposition s'applique-t-elle pour une association comptant plusieurs milliers d'adhérents et/ou de bénévoles? L'association

est-elle tenue à une surveillance des réseaux sociaux sur lesquels tous ses adhérents pourraient s'exprimer en la citant ?

Nous comprenons que la formulation choisie entraîne une obligation de moyens et non de résultats, et pourrait donc être protectrice devant un juge si la responsabilité de l'association était engagée ; mais la présence de cette disposition est susceptible d'entraîner des obligations pour l'association, et éventuellement des sanctions (retrait de subvention) sans que sa responsabilité n'ait été engagée devant un juge et alors que la loi dont est issu le décret ne le prévoit pas.

Sur l'annexe constituant le Contrat d'engagement républicain :

- ⇒ Engagements 4, 5 et 6 : Le terme « cautionner » qui figure dans chacun de ces engagements peut être interprété de diverses façons, dans une approche passive ou active. Cautionner peut être compris comme « apporter son appui, son approbation », ou bien comme « ne pas désavouer » ; cette seconde interprétation conduirait à élargir significativement la responsabilité de l'association. Pour éviter tout risque de mauvaise interprétation, Le Mouvement associatif préconise que ce terme soit supprimé (engagement 6) ou remplacé par « apporter son soutien » (engagements 4 et 5)
- ⇒ Nous regrettons que ne figure dans l'annexe du décret aucune mention des obligations d'information et de procédure revenant à l'administration dans l'application du Contrat d'engagement républicain, ces éléments ne figurant que dans le document dit « éléments de contextualisation de la souscription du CER ».

Sur le document « éléments de contextualisation du CER » :

- ⇒ Point 3 « Quelles sont les conséquences de la souscription du CER » : en cohérence avec la remarque formulée sur l'article 5 du décret, nous sommes défavorables au troisième paragraphe de ce point, sur la responsabilité de l'association vis-à-vis de l'ensemble de ses membres et salariés dans l'application du CER. On peut par ailleurs s'interroger sur les raisons pour lesquelles ce point figure tout à la fois dans le texte du décret et dans le document explicatif, sans qu'aucun élément supplémentaire d'explication n'y soit apporté.
- ⇒ Point 4 « Quelles sont les conséquences du non respect du Contrat d'engagement républicain » : il nous semble nécessaire d'ajouter aux obligations d'information de l'administration vis-à-vis des associations et fondations une information relative à la date à partir de laquelle le manquement au CER est constaté et une information sur les droits de recours dont disposent l'association ou la fondation. Ce qui revient à modifier le dernier paragraphe en ces termes :
*« 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 et de fait sur lesquels elle s'appuie, et la date à partir de laquelle le manquement est constaté et l'aura invitée à présenter ses observations écrites ou orales.
L'association ou la fondation concernée par la décision est explicitement informée des voies de recours dont elle dispose face à cette décision »*