

Projet de loi Respect des principes républicains : Éléments de réflexion pour une stratégie du Mouvement associatif

Le projet de loi

Le projet de loi sur le respect des principes républicains (précédemment désigné sous l'intitulé « projet de loi contre le séparatisme ») sera présenté en Conseil des ministres le 9 décembre prochain. Il comprend plusieurs mesures concernant directement les associations, conformément aux annonces faites par le Président de la République dans son discours du 2 octobre dernier :

« Ce que nous constatons avec vous, avec les médias, les préfets, avec les universitaires qui travaillent le sujet, c'est que nombre d'associations proposant des activités sportives, culturelles, artistiques, linguistiques ou autres, qui ont pour raison d'être l'accompagnement des plus précaires ou l'aide alimentaire, déploient en réalité des stratégies assumées d'endoctrinement »

Et l'annonce de mesures en découlant :

Mesure 1 : « Les motifs de dissolution en Conseil des ministres seront étendus aux atteintes à la dignité de la personne et aux menaces physiques ou psychiques ».

Mesure 2 : « C'est un contrat renforcé, commun que nous proposerons à l'ensemble des collectivités territoriales comme modèle, que nous appliquerons, et nous avons commencé à le faire. Le ministre l'a fait pour d'ailleurs toutes les associations relevant du ministère de la Ville et nous sommes en train de le déployer pour toutes les associations du ministère des Sports parce que c'est une nécessité. Mais nous souhaitons que partout, États, collectivités, sur tout le territoire, aient la même nature de contrats et d'exigences et les mêmes règles en termes de respect des financements - avec là aussi un contrôle qui sera permis sur cette base et donc un suivi financier et une obligation de remboursement ».

Les articles du projet de loi visant directement les associations sont les suivants :

- **Article 1** : laïcité dans les commandes publiques et délégations de services publics
- **Article 6** : Engagement en cas de subvention à signer un contrat d'engagement républicain : principes et valeurs de la République (respect dignité humaine, égalité femmes/hommes, fraternité, rejet de la haine, sauvegarde de l'ordre public).

Si l'objet, les activités ou modalités d'exercice de l'association sont illicites ou non compatibles avec le contrat d'engagement républicain, la subvention est refusée, avec la possibilité d'aller jusqu'au remboursement dans le cadre d'actions subventionnées en cours.

Le contenu du contrat d'engagement républicain sera déterminé par décret.

- **Article 7 :** Ajout d'une 4^{ème} condition au tronc commun d'agrément qui est la signature du contrat d'engagement républicain, en sus des trois conditions déjà existantes : objet d'intérêt général, fonctionnement démocratique, transparence financière.
- **Article 8 :** Concerne la dissolution d'association.

Avant	Après
<p>Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait :</p> <p>1° Qui provoquent à des manifestations armées dans la rue ;</p> <p>2° Ou qui présentent, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ;</p> <p>3° Ou qui ont pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ;</p> <p>4° Ou dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine ;</p> <p>5° Ou qui ont 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 ;</p> <p>6° Ou qui, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ;</p> <p>7° Ou qui se livrent, 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.</p> <p>Le maintien ou la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous en application du présent article, ou l'organisation de ce maintien ou de cette reconstitution, ainsi que l'organisation d'un groupe de combat sont réprimées dans les conditions prévues par la section 4 du</p>	<p>Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait :</p> <p>1° Qui provoquent à des manifestations armées dans la rue ou à des agissements violents ;</p> <p>2° Ou qui présentent, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ;</p> <p>3° Ou qui ont pour but de ou dont l'activité vise à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ;</p> <p>4° Ou dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine ;</p> <p>5° Ou qui ont 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 ;</p> <p>6° Ou qui, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, soit incitent, facilitent ou propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence soit incitent à porter atteinte à la dignité de la personne humaine ;</p> <p>7° Ou qui se livrent, 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.</p> <p>Le maintien ou la reconstitution d'une</p>

<p>chapitre Ier du titre III du livre IV du code pénal.</p>	<p>association ou d'un groupement dissous en application du présent article, ou l'organisation de ce maintien ou de cette reconstitution, ainsi que l'organisation d'un groupe de combat sont réprimées dans les conditions prévues par la section 4 du chapitre Ier du titre III du livre IV du code pénal.</p> <p>8° Ou dont les agissements portent atteinte à la dignité humaine</p> <p>9° Ou qui exercent des pressions psychologiques ou physiques sur des personnes dans le but d'obtenir des actes ou des abstentions qui leur sont gravement préjudiciables.</p>
---	---

Ajout de deux articles L212-1-1 et L212-1-2 :

Sont imputables à une association les agissements condamnés à l'article précédents commis par un ou plusieurs membres et directement liées aux activités de l'association dès lors que les dirigeants informés se sont abstenus de faire quelque chose.

En ce cas, possibilité de suspendre les activités de l'association pour 3 mois. En cas de non respect de la suspension, 15 000 euros d'amende et un an d'emprisonnement.

- **Article 9** : Mesure concernant le rendu d'un rapport d'activité par les fonds de dotation, avec publication des comptes et transmission à l'autorité compétente. Possibilité de suspendre l'activité du fonds (dysfonctionnement, activité non comptable avec une mission d'intérêt général)
- **Article 10** : Renforcement des contrôle des reçus et attestations de dons
- **Article 12** : Les organismes qui délivrent des reçus fiscaux devront déclarer le montant global des dons mentionnés dans les documents, et le nombre de reçus délivrés. La réduction d'impôt ne sera valable pour le contribuable que s'il peut présenter une pièce justificative.

Les articles 29 à 46 portent sur le régime des associations culturelles Loi 1905

L'article 33 prévoit que les associations loi 1901 dites « mixtes » (combinaison d'activités culturelles et culturelles) soient soumises aux mêmes obligations que les associations Loi 1905 sans qu'elles puissent bénéficier des mêmes avantages.

L'état du droit pour mieux comprendre

Sur la liberté d'association (loi 1901)

Un principe intégré au bloc de constitutionnalité depuis 1971

En 1971, une loi réforme la procédure de création des associations : ainsi l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées peut-être subordonnée à un contrôle préalable de l'autorité judiciaire sur leur conformité à la loi. Il s'agissait de substituer au régime de simple déclaration, un régime d'autorisation. Le président du Sénat de l'époque argumente sur le fait que l'association, en

référence à la Constitution de 1946, fait partie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, **cela implique qu'il n'y ait « aucune limitation à la liberté d'association »**. Aussi les constitutions d'associations ne sauraient être approuvées par l'autorité judiciaire.

Le Conseil Constitutionnel va alors entendre cet argument et reconnaît la liberté d'association comme un Principe Fondamental des lois de la République (PFLR), et l'inclut dans le bloc de constitutionnalité. A titre d'exemple, les autres PFLR reconnus par le Conseil Constitutionnel : la liberté d'enseignement, la liberté de consciences ou encore l'indépendance de la juridiction administrative.

Attention, cette jurisprudence et liberté fondamentale ont pour objet les associations de la loi 1901

Une liberté fondamentale de la convention européenne des droits de l'Homme, avec contrôle de la Cour Européenne des Droits de l'Hommes (CEDH)

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme indique que « toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association », toutefois, le paragraphe 2 prévoit que « 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'Etat »

L'ordre public est une limite générale à la garantie des libertés fondamentales et donc à la liberté d'association, qui peut être accrue en cas de circonstances exceptionnelles (ex : guerre etc.).

Sur les régimes d'associations issus de la loi 1901

Il existe 3 régimes :

- Les associations non déclarées qui ne font pas l'objet d'une déclaration à la préfecture, et n'ont pas la personnalité morale ;
- Les associations déclarées, qui font l'objet d'une déclaration écrite à la préfecture, afin d'obtenir la capacité juridique. La déclaration mentionne le nom et l'objet de l'association, le siège des établissements, les noms des administrateurs, et les statuts. Le préfet délivre alors dans les 5 jours un récépissé attestant la déclaration.
- Les associations reconnues d'utilité publique par un décret en Conseil d'Etat disposent d'une capacité juridique élargie leur permettant de recevoir des dons et des legs

La loi 1905 et les associations cultuelles

L'article 18 de la loi 1905 les définit comme « les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte », elles doivent être « constituées conformément aux articles 5 et suivants du titre Ier de la loi du 1er juillet 1901 ». La loi 1905 renvoie donc, quant à la constitution des associations loi 1905 à la loi 1901. Ces associations doivent avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte conformément à l'article 19. En outre, elles ne peuvent recevoir, sous quelque forme que ce soit, des subventions de l'Etat, des départements et des communes.

La question des associations à objet religieux

La loi 1905 est relativement restrictive dans sa définition puisque l'objet de l'association doit être l'exercice d'un culte. De fait, les associations, dont l'objet n'est pas uniquement le culte et qui mènent plusieurs autres activités mais qui sont à objet religieux se mettent en association loi 1901.

Une analyse plus approfondie des effets du projet de loi au regard de ces principes et de ce cadre existant doit encore être menée.

Les enjeux de la loi pour le Mouvement associatif

Le Mouvement associatif défend les spécificités des associations et les principes communs entre toutes. La liberté d'association fait partie des principes fondamentaux à défendre. Il paraît donc nécessaire que le Mouvement associatif puisse porter une parole dans le cadre du débat qui va s'engager sur ce projet de loi. Le Mouvement associatif, avec l'ensemble de ses membres, est également à l'initiative de la Charte des Engagements Réciproques, dont le contenu et l'esprit ne semblent pas avoir réellement infusé dans le partenariat avec l'Etat.

Ce projet de loi appelle donc au moins deux réflexions pour le Mouvement associatif :

- La posture qui doit être la sienne dans la défense de la liberté d'association dans un contexte politique post attentat terroriste ;
- Le partenariat avec l'Etat, puisqu'il est question d'un « contrat » avec les associations, ce qui réinterroge le rôle, la place et la pertinence de la Charte d'engagements réciproques ;

Rappel du fondement et des principes de la Charte d'Engagements Réciproques signée en 2001 :

Discours de Lionel Jospin, 1^{er} juillet 2001 : « une véritable politique associative s'appuie sur des principes communs, une reconnaissance mutuelle et une vision partagée des objectifs à atteindre. Tel est le sens de la Charte d'engagements réciproques entre l'Etat et les associations que nous nous apprêtons à signer. Ce texte, que nous avons préparé ensemble, consacre la place éminente que la France reconnaît au secteur associatif, dans toute son ampleur, sa diversité **et sa liberté**. La Charte d'engagements réciproques entre l'Etat et les Associations signée ce 1er juillet est un acte politique majeur. [...] Si ce document n'est pas juridiquement contraignant, il a une portée symbolique considérable que vous et nous apprécions à sa juste valeur. En apposant ma signature de Premier ministre, et celles des nombreux ministres présents, à côté de celle du Président de la CPCA et des 14 Présidents de coordinations associatives, nous nous engageons réciproquement, devant le mouvement associatif, devant les parlementaires, devant l'opinion publique, sur des principes précis. L'Etat s'y engage : **au respect de l'indépendance des associations y compris dans leur fonction critique et au respect de la libre conduite de leur propre projet** ; à la reconnaissance de la contribution associative à l'intérêt général et au renouveau du dialogue civil et social ; à l'élaboration de partenariats fondés sur la confiance, la transparence et l'évaluation ».

La Charte indique notamment :

« Il revient à l'Etat et aux collectivités de veiller au respect de la valeur constitutionnelle de la liberté associative »

La charte ne dit rien sur le respect des principes républicains.

Premières pistes de travail pour le Mouvement associatif et éléments de stratégie

Une délégation du Mouvement associatif a été reçue le 12 novembre par Sarah El Haïry, sur le sujet spécifique du Contrat d'Engagement Républicain ; la Secrétaire d'Etat a indiqué qu'une rencontre serait organisée sur le projet de loi, associant également Marlène Schiappa, Ministre déléguée auprès du Ministre de l'Intérieur, chargée de la citoyenneté Mais il semblerait que cette rencontre ne puisse être programmée avant le 9 décembre, date de la présentation en Conseil des Ministres.

Sans attendre cette rencontre, et au regard des échanges ayant eu lieu lors de la rencontre avec Sarah El Haïry, il est proposé de travailler sur une stratégie à trois niveaux :

- Un premier niveau sur la question des principes républicains et du rôle des associations, pouvant avoir pour débouché un texte de positionnement politique « de principe ».
- Un second niveau autour du projet de contrat d'engagement républicain qui doit lier associations et pouvoirs publics : notre proposition serait de pousser à une revalorisation de la Charte des engagements réciproques signée en 2014 entre l'Etat, le Mouvement associatif, et les Collectivités territoriales, avec des propositions d'amendements à cette Charte pour y expliciter plus fortement certaines valeurs républicaines qui n'y sont que faiblement pour le moment.
- Un troisième niveau plus opérationnel qui pourrait rassembler toutes les mesures d'appui et d'accompagnement des associations sur le terrain qui font face aux phénomènes de radicalisation. (Formation, soutien aux têtes de réseaux, mesures d'alerte anonymes etc. etc.)

Pour avancer sur ces différents niveaux, il est proposé de mettre en place un groupe de travail ad'hoc