



Avis du Haut Conseil à la vie associative
concernant le projet de loi confortant les principes républicains

Adopté le 02 décembre 2020

Conformément à l'article 63 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014, le Ministre de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports et la Secrétaire d'Etat chargée de la Jeunesse et de l'engagement ont, par courrier en date du 16 novembre 2020, souhaité recueillir l'avis du Haut Conseil à la Vie Associative sur les articles ayant un impact sur la vie associative figurant dans le projet de loi confortant les principes républicains.

Ce projet de loi survient dans un contexte particulier de multiplication d'attentats terroristes odieux, perpétrés au nom d'un islamisme radical, lequel « cherche à constituer une contre société se manifestant notamment par des activités associatives (sportives, culturelles...) communautarisées ».

Il s'inscrit donc dans la volonté de réaffirmer le principe de laïcité dans l'espace public, ainsi que l'ensemble des valeurs qui inspirent notre République.

Le HCVA ne peut que partager cette volonté.

Il attire toutefois l'attention sur le fait que la très grande majorité des initiatives associatives, qu'elles soient sportives, culturelles ou autres, déployées dans certains quartiers sensibles, ont précisément pour vocation de prévenir les risques de radicalisation ou d'embrigadement dans des réseaux délinquants.

Une généralisation sur ce point, sans distinguer l'action réelle de l'action détournée de ces associations, pourrait s'avérer contre-productive et il convient de faire preuve de discernement en adoptant des mesures ciblées, adaptées à l'objectif recherché et ne risquant pas d'être dévoyées au détriment d'actions vertueuses et porteuses des valeurs de la République. Le HCVA rappelle que la vie associative contribue de façon essentielle à la paix et à la cohésion sociale. Le monde associatif risquerait de se décourager, sinon de réagir à une assimilation sans discernement aux « groupes » visés par les mesures de dissolution administrative.

Parallèlement, il paraît important au Haut Conseil que les Autorités veillent à ce que les ajouts législatifs soient nécessaires et non redondants avec des textes existants offrant des possibilités de contrôle et de sanction suffisantes par rapport à l'objectif poursuivi.

Enfin, il attire l'attention du Gouvernement sur le fait que certains des textes proposés n'ont que peu de rapport, sinon aucun, avec l'objet de la loi présentée.

Sur ces bases, le Haut Conseil a procédé à l'examen des articles qui lui ont été soumis.

I. Article 6 : Un « contrat d'engagement républicain »

L'article 6 précise que toute association sollicitant une subvention auprès de l'Etat ou d'une collectivité territoriale devra signer un contrat de respect des valeurs de la République. Si le contrat est rompu, ses responsables devront rembourser ladite subvention. Un décret en Conseil d'Etat devra déterminer le contenu de ce contrat, ainsi que les conditions de ce remboursement.

Actuellement, toute demande de subvention se fait par l'intermédiaire d'un document cerfa 12156-05 dans lequel le responsable légal de l'association déclare que *« l'association respecte les principes et valeurs de la Charte des engagements réciproques conclue le 14 février 2014 entre l'Etat, les associations d'élus territoriaux et le Mouvement associatif, ainsi que les déclinaisons de cette charte »*.

Or, le préambule de la charte définit celle-ci comme un *« acte solennel fondé sur les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité »*.

Parmi les principes partagés, figurent ceux de non-discrimination des personnes et de promotion de l'égalité participation des femmes et des hommes dans la gouvernance, l'équilibre entre les générations, entre les milieux socio-culturels dans l'exercice des responsabilités.

Par ailleurs, certaines administrations centrales ont inséré dans leurs conventions d'attribution de subvention la mention suivante : *« Le bénéficiaire de l'aide de l'Etat s'engage à promouvoir et à faire respecter toutes les valeurs de la République. Il s'engage également sur l'ouverture à tous des actions financées sans distinction d'origine, de religion ou de sexe. Tout manquement à ces principes conduirait à la dénonciation de la subvention et à son reversement au Trésor public »*.

Il ressort ainsi de la pratique actuelle :

- qu'un grand nombre d'administrations centrales sollicitent d'ores et déjà des associations demanderesses de subventions un engagement de respecter les valeurs de la République. Le non-respect de celui-ci entraîne le remboursement ;
- par ailleurs, qu'aucune demande de subvention ne peut être adressée à l'Etat ou à une collectivité territoriale, sans que l'association demanderesse ne s'engage, via la référence à la charte, à respecter les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité.

Le HCVA s'est donc interrogé sur les éléments nouveaux qui justifieraient l'adoption de l'article 10.1, tel qu'il est proposé.

Il a notamment relevé : *« le respect de la dignité de la personne humaine, le principe d'égalité, notamment entre les femmes et les hommes, le principe de fraternité »*.

Or, ces principes sont largement couverts par l'engagement de respecter la charte.

Parmi les éléments nouveaux, il a également relevé le « *rejet de la haine ainsi que la sauvegarde de l'ordre public* ».

Or, l'incitation à la haine est punie notamment par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 et par l'article R 625-7 du Code Pénal.

Ainsi, sauf à voir confirmer dans la convention de subvention, l'engagement de l'association à ne pas enfreindre la loi pénale - ce qui est la portée première de celle-ci -, le HCVA ne mesure pas l'intérêt réel d'instaurer ce « *contrat d'engagement républicain* » dont l'ensemble des principes existent par ailleurs.

En tout état de cause, et si le projet d'article 10-1 est maintenu, le HCVA demande à être consulté sur le projet de décret devant déterminer le contenu de ce contrat.

Enfin le Haut Conseil relève que la disposition proposée ne concerne que les associations. Il ne comprend pas les raisons pour lesquelles les fondations, les fonds de dotation, et plus généralement, toutes les personnes morales, y compris les sociétés civiles ou commerciales ne sont pas concernées par les principes républicains.

Le HCVA estime 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. Si toutefois cette mesure venait à être adoptée, il conviendrait qu'elle soit étendue à l'ensemble des personnes morales.

II. Article 7 : Socle commun aux agréments

L'article 7 ajoute une « condition » supplémentaire pour la délivrance du socle commun d'agrément délivré par l'Etat ou ses établissements publics, celle de la signature et du respect du contrat d'engagement républicain.

Le HCVA estime que les trois critères originels (répondre à un objet d'intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique, transparence financière) ne sont pas de même nature que le critère ajouté (signature et respect du contrat d'engagement). Il pourrait même être de nature à créer des contraintes supplémentaires aux associations.

Plutôt que de changer l'article 25-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, le HCVA propose que les associations qui sollicitent la délivrance du socle commun d'agrément soient systématiquement signataires de la charte des engagements réciproques.

III. Article 8 : Modification de l'article L 212-1 du Code de la Sécurité Intérieure

L'article 8 propose des ajouts à l'article L 212-1 du Code de la Sécurité Intérieure notamment pour étendre la possibilité de dissolution par décret du Premier Ministre aux associations dont les agissements portent atteinte à la dignité de la personne humaine ou qui exercent des pressions psychologiques ou physiques sur des personnes dans le but d'obtenir des actes ou des absentions qui leur sont gravement préjudiciables.

Il semble au HCVA que ces deux nouveaux items sont déjà couverts par le 6° du même article, lequel vise les provocations à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne...

En d'autres termes, il lui paraît que l'article 212-1 du Code de la Sécurité Intérieure est, dans son état actuel, largement suffisant pour permettre de prendre, en Conseil des Ministres, un décret de dissolution vis-à-vis d'une association au regard des seuls critères énumérés (l'actualité nous en donne d'ailleurs des exemples).

Le HCVA précise par ailleurs que parler de dissolution d'un groupement de fait n'est pas pertinent. Si l'association est déclarée, elle a la personnalité morale. Si elle n'est pas déclarée, elle n'a pas la personnalité morale.

Dans ce cas de figure, deux hypothèses peuvent se présenter : le groupement a des statuts mais il n'a pas souhaité les déclarer et dans ce cas, on ne parle pas de dissolution mais de nullité du contrat ce qui nécessite une intervention judiciaire et non administrative.

S'il n'y a pas de statuts, et c'est le cas des groupements informels, la dissolution ne correspond dès lors à rien.

Le projet de nouvel article L.212-1-1 soulève une grave difficulté technique.

Il prévoit en effet la possibilité d'imputer à une association des agissements relevant de l'article L.212-1 commis par ses membres, dès lors que ses dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser.

Le HCVA comprend certes la finalité de cette mesure.

Elle lui paraît toutefois se heurter à deux principes de notre droit pénal.

La responsabilité pénale des personnes morales est en effet régie par l'article L.121-2 du Code Pénal, en vertu duquel : « *Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.* ».

Cet article énumère les conditions d'imputabilité à une association, personne morale, d'infractions commises par une ou plusieurs personnes physiques : il est nécessaire que l'infraction soit commise par un organe de l'association (une décision collective du Bureau ou du Conseil d'administration) ou par un représentant de celle-ci.

Or, avec le projet d'article L.212-1-1, nous nous trouvons dans une hypothèse où l'infraction serait commise par de simples membres pouvant être ni président, ni administrateur de l'association.

Il y a là une entorse aux principes de base posés par l'article L.121-2 du Code Pénal.

Pour parvenir à une incrimination, il convient alors de déplacer l'infraction sur la tête de l'association, laquelle, bien qu'ayant été informée des agissements de ses membres - agissements en relation avec l'activité de l'association - (on songe à une association culturelle et non à une association sportive ou culturelle), n'aurait pu l'empêcher. Il s'agit à tout le moins d'une infraction par omission.

Nous nous heurtons toutefois à une deuxième difficulté résidant dans le fait que les agissements commis par les membres (à l'origine de l'imputation de ceux-ci à l'association) doivent avoir été réalisés « pour le compte » de l'association.

Or, la preuve de cet élément sera beaucoup plus difficile à rapporter.

Sauf à considérer qu'il déroge à l'article L.121-2 du Code Pénal, l'article L.212-1-1 proposé constitue une entorse aux principes gouvernant la responsabilité pénale des personnes morales et il paraît important au HCVA que cette disposition soit reconsidérée.

En définitive, le HCVA estime que ce texte risque de créer une présomption de responsabilité du fait d'autrui susceptible d'entraîner la dissolution d'une structure pour le comportement de ses membres. Cette mesure ne paraît donc pas conforme au droit pénal.

IV. Article 9 : Les fonds de dotation

L'article 9 a pour objet de conforter le rôle de l'autorité administrative dans le contrôle des fonds de dotation.

Le HCVA tient toutefois à rappeler que l'article 140 de la loi 2008-776 du 4 août 2008 dispose en son grand 7 que : « l'autorité administrative s'assure de la régularité du fonctionnement du fonds de dotation. A cette fin, elle peut se faire communiquer tous documents et procéder à toutes investigations utiles.

Le fonds de dotation adresse chaque année à l'autorité administrative un rapport d'activité auquel sont joints le rapport du commissaire aux comptes et les comptes annuels.

Si l'autorité administrative constate des dysfonctionnements graves affectant la réalisation de l'objet du fonds de dotation, elle peut, après mise en demeure non suivie d'effet, décider, par un acte motivé qui fait l'objet d'une publication au Journal officiel, de suspendre l'activité du fonds pendant une durée de six mois au plus ou, lorsque la mission d'intérêt général n'est plus assurée, de saisir l'autorité judiciaire aux fins de sa dissolution ».

Par ailleurs l'article L562-2-1 du code monétaire et financier instaure pour certains professionnels une obligation de déclaration en cas de soupçon (notaires, huissiers de justice, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocats et avoués près les cours d'appel, experts-comptables et commissaires aux comptes) dans la gestion d'un certain nombre d'organismes dont singulièrement les fonds de dotation. **Tracfin et les réseaux bancaires nationaux sont en première ligne et remplissent à cet égard parfaitement leur mission.** Les ressources humaines dont disposent les préfectures ne sont pas calibrées pour participer de manière déterminante à cet effort.

L'autorité administrative dispose donc déjà d'instruments suffisants de contrôle des fonds de dotation sans que le projet n'ajoute un élément pertinent.

V. Articles 10, 11 et 12 modifiant le Code Général des Impôts

Ces articles ajoutent notamment un article 222 bis au Code Général des Impôts en vue de créer une nouvelle obligation pour les associations faisant appel à la générosité du public et consistant à déclarer à l'administration fiscale, dans les trois mois de la clôture de leur exercice comptable (et au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1er mai), le montant global des dons reçus l'année précédente et le nombre de documents délivrés au cours de cette période.

Le HCVA considère que cette disposition ne présente aucun lien avec l'objet de la loi relative à la protection des principes républicains destinée à lutter contre le séparatisme et l'islamisme radical.

Outre le fait qu'il crée une nouvelle contrainte pour ces associations - particulièrement les plus petites - cet article ne paraît pas avoir d'autre finalité qu'un recensement statistique.

Le HCVA s'interroge donc sur la présence de ces articles dans ce projet de loi.

VI. Article 35 : Exception au droit de préemption

L'article 35 prévoit une exception au droit de préemption pour les immeubles faisant l'objet d'une donation entre vifs au profit des fondations, des congrégations, des associations, des établissements publics du culte et des associations de droit local.

Cette disposition reprend une proposition émise par le HCVA. Elle a d'ailleurs été reprise dans la loi sur la trésorerie des associations. Elle ne peut qu'être approuvée.

En conclusion, le HCVA affirme que les articles concernant les associations proposés dans ce projet de loi sont, 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.