Projet de loi confortant les principes de la République : le Gouvernement à l'assaut de la liberté d'association ?

Maroussia Kossonogow and Syrine Benaceur

Electronic version

URL: <https://journals.openedition.org/revdh/11241>

DOI: 10.4000/revdh.11241

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Maroussia Kossonogow and Syrine Benaceur, "Projet de loi confortant les principes de la République : le Gouvernement à l'assaut de la liberté d'association ?", *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 21 February 2021, connection on 07 December 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revdh/11241> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.11241>

This text was automatically generated on 7 December 2021.

Tous droits réservés

Projet de loi confortant les principes de la République : le Gouvernement à l'assaut de la liberté d'association ?

Maroussia Kossonogow and Syrine Benaceur

- 1 Lors de son discours prononcé aux Mureaux, le 2 octobre 2020, le Président de la République annonçait la préparation d'un « projet de loi visant à lutter contre les séparatismes », intitulé qui sera finalement abandonné au profit de celui de « projet de loi confortant les principes de la République ». Les annonces présidentielles du 2 octobre dernier ne laissent toutefois aucun doute quant au fait que la cible est l'islamisme radical, quand bien le terme vise une pluralité d'acteurs. L'exposé des motifs du projet de loi le souligne aussi clairement par la reprise de l'expression « séparatisme islamiste », cet « entrisme communautariste insidieux mais puissant » qui gangrène plusieurs sphères de la société française, parmi lesquelles le tissu associatif. La République serait faible face à ce phénomène car dépourvue de moyens juridiques adéquats. Les reformulations successives de l'intitulé de la loi - « confortant les principes républicains » puis « confortant le respect des principes de la République » suite à l'avis du Conseil d'État¹ - si elles ont l'avantage de ne plus utiliser le terme équivoque de séparatisme, ne continuent pas moins de viser de fait des personnes radicalisées de confession musulmane.
- 2 Ce constat de faiblesse face à l'islamisme dressé par le Gouvernement est pourtant difficile à comprendre au regard de la constante inflation législative en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Ainsi, est-il récemment parvenu sans grande difficulté à organiser des saisies et perquisitions dans des associations et des lieux de cultes musulmans. De même, les récentes dissolutions d'associations - Baraka City², Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF)³, Cheikh Yassine⁴ - semblent attester du caractère suffisant du cadre juridique applicable. Cet apparent paradoxe, associé à la précipitation autour de la préparation du projet de loi, que confirme son futur examen

par le Parlement selon une procédure accélérée, interroge quant aux motivations de l'exécutif. Il y a lieu de se demander si les mesures envisagées relèvent d'un réel souci d'améliorer les dispositifs en matière de contrôle des activités des associations ou de la volonté de profiter de l'émotion résultant des attentats de Conflans-Sainte-Honorine et de Nice pour convaincre de la nécessité d'un nouvel arsenal juridique de nature à lutter contre des dérives séparatistes. Les difficultés rencontrées pour lutter contre les attentats pourraient davantage résulter du manque d'anticipation et de mobilisation des dispositifs juridiques existants que du caractère prétendument lacunaire du droit existant.

- 3 L'intitulé du projet de loi et son exposé des motifs traduisent l'idée selon laquelle il serait possible de combattre les séparatismes en confortant les principes de la République à travers leur adhésion par la population. Il serait question d'une loi fédératrice faisant bloc pour faire face à un contexte préoccupant. Certes, après ces événements dramatiques, le Gouvernement a agi vite pour se montrer combatif face au terrorisme. Mais cette offensive s'est concrétisée par l'introduction d'un projet de loi renforçant les pouvoirs de l'administration quitte à faire peu de cas des atteintes portées à l'exercice des droits et libertés fondamentaux, au premier rang desquels figure la liberté d'association. En outre, les annonces médiatisées de ces offensives législatives participent de l'amalgame entre la religion musulmane et certains extrémistes religieux au sein de l'opinion publique. Le ministre de l'Intérieur rassurant les catholiques qui "n'ont rien à craindre" de l'adoption de la loi⁵ en est la triste illustration.
- 4 Pour faire respecter ces principes, l'un des chevaux de bataille du Gouvernement consiste à mettre en place un contrôle plus resserré des activités des associations⁶. Dans cette perspective, le texte contient un certain nombre de dispositions relatives au financement de ces associations, et conditionne notamment le versement de subventions au respect d'un contrat d'engagement républicain. Pour autant, l'essentiel du durcissement du régime applicable aux associations porte sur la question de leur dissolution. Ainsi est-il prévu que les comportements des membres de l'association puissent être imputés à cette dernière et constituer dès lors des motifs de dissolution, tout comme la possibilité pour l'administration de prendre des mesures provisoires avant même l'intervention de la dissolution ce qui, d'après le ministère de l'Intérieur, permettra d'agir plus efficacement. C'est une réforme en profondeur du régime juridique de la liberté d'association, laquelle a été hissée au rang constitutionnel en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République⁷. Pourquoi aujourd'hui en restreindre l'exercice ?
- 5 Le renforcement des pouvoirs de l'administration en matière de contrôle des associations se manifeste en prévoyant deux principales restrictions en matière de liberté d'association. D'une part, le chapitre 2 du projet de loi cherche à accroître le contrôle de l'administration sur les moyens financiers et les aides publiques des associations (I). En effet si cette loi est adoptée, les autorités administratives auront un droit de regard sur les subventions, les réductions d'impôts et avantages fiscaux dont les associations et leurs donateurs peuvent bénéficier. D'autre part, l'article 8 du projet de loi facilite les dissolutions administratives. Il introduit de nouveaux motifs de dissolution des associations et prévoit la mise en place de mesures provisoires dans l'attente du décret de dissolution (II). Ce nouvel arsenal législatif, s'il n'a pas été retenu dans sa totalité suite à l'avis du Conseil d'État⁸, semble toutefois témoigner d'une

volonté de renforcer les restrictions administratives de la liberté d'association. Il n'est par ailleurs pas exclu que certaines des dispositions retirées soient réintroduites suite au passage du projet de loi devant le Parlement.

I/- Un contrôle accru des moyens financiers et des aides publiques des associations

- 6 Le chapitre 2 du projet de loi est présenté comme visant à empêcher le développement d'associations qui se comporteraient comme des « officines »⁹. Ces dispositions se donnent pour objet de contenir l'instrumentalisation des activités associatives par des « acteurs séparatistes », lesquels parviendraient à bénéficier d'avantages pécuniaires par le biais d'associations. L'article 6 subordonne ainsi l'attribution de subventions publiques à la signature d'un « contrat d'engagement républicain ». Il implique pour les associations le respect de « principes et valeurs de la République » parmi lesquels figurent le respect de la dignité humaine et le principe d'égalité.
- 7 Cette expression de « principes et valeurs de la République », possède des assises juridiques incertaines. En effet, si les « principes » de la République font référence aux principes fondamentaux définis à l'article 1^{er} de la Constitution, à savoir le caractère indivisible, laïque, démocratique et social de la République, il n'en va pas de même pour les « valeurs » qui ne sont définies dans aucune norme. Le concept de « principes et valeurs de la République » tel que prévu par projet de loi semble donc flou et ses aboutissants peu compréhensibles pour tout un chacun. Demander aux associations de respecter ce contrat d'engagement afin d'apprécier si elles se conforment aux principes et valeurs de la République, sans en connaître les contours, pose alors un problème de sécurité juridique. Le Conseil d'État, dans son avis consultatif sur le projet de loi¹⁰, le remarque très justement et propose donc au Gouvernement de changer la formulation en retirant le terme « valeurs ». Il considère son contenu trop « incertain », et il indique qu'il encoure le risque de porter atteinte au principe d'intelligibilité de la loi. Il remarque par ailleurs que la laïcité ne s'impose qu'aux agents publics et qu'il ne pourra donc pas être demandé aux associations de le respecter. Si le Conseil d'État ne s'oppose pas au fait de subordonner l'attribution de subventions au respect de certains principes, il estime cependant que ceux-ci devraient être énumérés de manière limitative contrairement à ce qui était prévu dans l'avant-projet qui laissait au Conseil d'État le soin de les fixer par décret. Cela permettrait d'éviter au législateur d'être exposé au grief d'incompétence négative. Ainsi, le Conseil d'État suggère de ce fait cinq principes à inscrire dans la loi : le respect de la dignité humaine, le principe d'égalité, le principe de fraternité, la sauvegarde de l'ordre public et le principe de liberté. Il propose également de supprimer le terme « contrat » et de conserver uniquement celui « d'engagement républicain », le document ne pouvant être considéré comme un contrat à proprement parler.
- 8 Par ailleurs, l'article 12 du projet de loi prévoit d'étendre les motifs de suspension des avantages fiscaux bénéficiant aux donateurs en cas de condamnation définitive de l'association. À ce jour, les seuls motifs de suspension de tels avantages¹¹ sont des condamnations définitives de l'association pour escroquerie ou abus de confiance. Le projet de loi prévoit d'étendre ce mécanisme pour les actes de terrorisme, le recel, le blanchiment, la mise en danger de la vie d'autrui par la diffusion d'informations et l'usage de menaces ou de pressions à l'encontre d'un agent public en vue de se

soustraire aux règles du service public. Toutefois, comme le relève le Conseil d'État, l'étude d'impact du projet de loi indique qu'aucune suspension d'avantages fiscaux n'a eu lieu depuis l'entrée en vigueur de ce mécanisme pour l'abus de confiance et l'escroquerie, il y a plus de dix ans. L'extension des motifs d'un dispositif actuellement inemployé est donc, comme le souligne le Conseil d'État, visiblement symbolique. Il n'est donc pas certain que les mesures prises par le Gouvernement soient de nature à compléter un dispositif qui se serait révélé daté ou inefficace en matière de lutte contre le terrorisme. L'attitude de l'exécutif relève donc plutôt d'une forme de surenchère en la matière.

II/- Les dissolutions administratives d'associations facilitées

- 9 L'article 8 du chapitre 2 du projet de loi modifie certains motifs de dissolutions existants et en crée de nouveaux. Initialement, deux nouveaux fondements de dissolution devaient être introduits dans le Code de la sécurité intérieure sur lesquels il convient de s'attarder. En effet, il était prévu que le décret pris en Conseil des ministres puisse invoquer des éléments de nature à démontrer qu'une association a eu recours à des « agissements portant atteinte à la dignité de la personne humaine » ou à « l'exercice de pressions psychologiques ou physiques sur des personnes dans le but d'obtenir des actes ou des abstentions qui leur sont gravement préjudiciables ». Ces motifs interrogent quant à leur articulation avec les mécanismes juridiques existants.
- 10 En effet, s'agissant du premier motif, il n'est pas sans rappeler le contenu de la loi About-Picard de 2001¹², laquelle permet la dissolution judiciaire de mouvements sectaires portant atteinte à la dignité humaine. À l'instar de cette disposition, le projet de loi viendrait ouvrir cette possibilité en faveur du pouvoir administratif. Or, il y a lieu de se demander pourquoi l'administration cherche à s'octroyer un pouvoir répressif dont le juge judiciaire dispose déjà. Cette question a été soulevée dans l'avis du Conseil d'État qui considère qu'en raison de la protection constitutionnelle octroyée à la liberté d'association, les dissolutions administratives doivent être particulièrement encadrées et que seuls des motifs d'ordre public peuvent justifier une dissolution administrative. Il remarque que si l'ensemble des motifs de dissolution administrative visent à préserver l'ordre public, ce nouveau fondement s'en distingue en ne poursuivant pas un tel objectif. En effet, le Conseil d'État souligne que la dignité humaine est un principe éminemment moral en raison des débats éthiques qu'il suscite. Il peut donc faire l'objet d'interprétations diverses, ce qui le rend difficilement rattachable à l'ordre public. Au regard de ces éléments, le Gouvernement a finalement suivi l'avis du Conseil d'État et a retiré ce motif de dissolution administrative.
- 11 S'agissant du second motif, relatif à des pressions psychologiques ou physiques, il est plus difficile de déterminer juridiquement à quoi cela renvoie. Il peut paraître étonnant de constater que la formule reprend celle qui est utilisée pour qualifier l'abus de faiblesse¹³. L'intelligibilité de ce motif a d'ailleurs été soulevée par le Conseil d'État, celui-ci ayant relevé que l'étude d'impact de la loi ne précisait pas quels actes le texte cherchait à combattre. En outre, rappelant de nouveau que la loi About-Picard permet une dissolution judiciaire sur la base de tels agissements, il suggère le retrait de ce nouveau motif du texte¹⁴.

- 12 Là encore, le Gouvernement a retenu les suggestions du Conseil d'État. S'il ne l'avait pas fait, les compétences de l'administration seraient venues concurrencer celles du pouvoir judiciaire. Ce passage d'un partage à un concours de compétences en matière de dissolution des associations entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative n'est pas nouveau puisqu'il a été initié dès le milieu du 20^{ème} siècle et s'est poursuivi au terme des modifications successives de la loi du 10 janvier 1936¹⁵. Mais il n'en reste pas moins que le fait d'avoir envisagé le renforcement de ce glissement 13 semble témoigner de la volonté du Gouvernement d'étendre ses pouvoirs au détriment des libertés fondamentales.
- 13 Le projet de loi prévoit également la possibilité d'imputer à l'association les agissements d'un ou plusieurs de ses membres lorsqu'il agit ou lorsqu'ils agissent en cette qualité, dès lors que les dirigeants de l'association en avaient connaissance et n'ont rien fait pour les faire cesser, ce qui correspondait déjà à une pratique jurisprudentielle du Conseil d'État¹⁶. D'ailleurs, dans les décrets de dissolutions du CCIF et de BarakaCity, des commentaires non modérés sur les réseaux sociaux des associations ont pu être utilisés pour justifier les dissolutions. Si des sanctions pour non-modération des commentaires sur les réseaux sociaux sont concevables, la sévérité de la dissolution apparaît plus discutable. En effet, des sanctions intermédiaires auraient tout à fait pu être prévues avant d'envisager la dissolution qui semble de ce fait disproportionnée. Enfin, les associations faisant l'objet d'une procédure de dissolution pourront voir leurs activités partiellement ou totalement suspendues, pour un délai maximal de 3 mois. Si la circonscription temporelle de la suspension est appréciable, il est regrettable qu'aucune voie de recours ne soit prévue.
- 14 Au regard de l'ensemble de ces considérations, il est permis de douter de l'adéquation entre les mesures introduites par le projet de loi et l'objectif poursuivi de lutte contre la radicalisation au sein des associations. Il est toutefois certain que, tout en restreignant la liberté d'association, il s'inscrit dans une inflation législative sécuritaire continue.

15

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. CE, Ass. générale n°401549, avis sur un projet confortant, pour tous, le respect des principes de la République, rectificatif du 7 décembre 2020.
2. D., 28 octobre 2020, portant dissolution d'une association.
3. D., 2 décembre 2020, portant dissolution d'un groupement de fait.

4. D., 21 octobre 2020, portant dissolution d'un groupement de fait.
5. Bernard Gorce et Gauthier Vaillant, 5 octobre 2020, « Gérald Darmanin : sur la laïcité, “les catholiques n’ont rien à craindre” », La Croix. <https://www.la-croix.com/France/Gerald-Darmanin-laicite-les-catholiques-nont-rien-craindre-2020-10-05-1201117757>.
6. V. Chapitre II du projet de loi sur les « dispositions relatives aux associations ».
7. CC, décision n° 71-44 DC, 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.
8. Le Conseil d'État, dans son avis CE, Ass. générale n°401549, avis sur un projet confortant, pour tous, le respect des principes de la République, rectificatif du 7 décembre 2020, avait déconseillé au Gouvernement de prévoir des nouveaux motifs de dissolution des associations pour atteinte à la dignité humaine ou pour exercice de pressions psychologiques ou physiques en raison de leur risque d'inconstitutionnalité. Le Gouvernement a suivi cet avis en retirant les nouveaux motifs du projet de loi définitif. Il n'est cependant pas exclu que le Parlement réintroduise des motifs identiques ou similaires.
9. Note de présentation du projet de loi confortant les principes républicains, 16 novembre 2020.
10. *Ibid*, p. 1.
11. Article 1378 octies du Code général des impôts.
12. Loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.
13. C. pén., art. 223-15-2.
14. Une déclaration publique d'Amnesty International fait état du risque d'atteinte à la liberté d'association en cas de maintien d'un tel motif, en raison de l'absence de contrôle du juge judiciaire préalable à la dissolution.
15. La loi du 10 janvier 1936 confie à l'administration la compétence de dissolution administrative des associations dans 13 le seul cas où une association ou un groupement agit comme groupe de combat ou milice privée. Ces hypothèses de dissolutions ont été enrichies par l'ordonnance du 30 décembre 1944, la loi n° 51-18 du 5 janvier 1951, la loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 et la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986.
16. CE, 30 juillet 2014, n° 370306, Association « Envie de rêver » ; CE ord., 25 novembre 2020, n°s 445774, 445984 Association Barakacity.

ABSTRACTS

Le projet de loi confortant le respect des principes de la République entend renforcer le contrôle financier et les dissolutions administratives d'associations. Cette volonté s'expliquerait par une montée de l'islamisme dans ces structures. Au regard de la protection constitutionnelle dont dispose la liberté d'association et de la facilité avec laquelle plusieurs dissolutions ont pu intervenir récemment, la pertinence de ce nouvel arsenal interroge.

AUTHORS

MAROUSSIA KOSSONOGOW

Étudiante du Master 2 Droits de l'Homme de l'Université Paris Nanterre

SYRINE BENACEUR

Étudiante du Master 2 Droits de l'Homme de l'Université Paris Nanterre