

Projet de loi Respect des principes républicains : propositions du Mouvement associatif

Le 16 février 2021 par un vote solennel, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, avec modifications, le projet de loi confortant le respect des principes de la République (anciennement projet de loi « séparatisme ») par 347 voix pour et 151 voix contre. Le texte – pour lequel le gouvernement a engagé la procédure d'examen accélérée - avait été présenté au Conseil des ministres du 9 décembre 2020 par Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, et par Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté.

Au Sénat, les commissions des lois (saisie au fond), des finances et de la culture (saisies pour avis) ont, quant à elles, examiné le projet de loi confortant le respect des principes de la République du 17 au 19 mars 2021. Auditionné, le Mouvement associatif n'a malheureusement pas été entendu par les rapporteurs de la commission des Lois. Le texte issu de la commission conforte et durci encore un peu plus les contraintes pour les associations.

Le Mouvement associatif appelle les Sénateurs à défendre un infléchissement de ce texte lors du débat en séance publique.

Chiffres clés

- 1,5 million d'associations déclarées. Le Mouvement associatif en représente 50%
- En 2019, plus de 60 400 subventions aux associations ont été constatées au titre des financements de l'État. Les subventions représentent au global 20% du budget des associations.
- 300 000 associations sont concernées par le socle d'agrément parmi lesquelles les associations sportives (environ 185 000), les associations de jeunesse et d'éducation populaire (environ 18 000), de chasse (80 000 environ), mais aussi de protection de l'environnement, de défense des consommateurs, de représentation des usagers de santé,

Contacts :

Frédérique Pfrunder – Déléguée générale – fprunder@lemouvementassociatif.org
Laurine Prévost – responsable plaidoyer – lprevost@lemouvementassociatif.org

Positionnement général vis-à-vis du projet de loi

Le Mouvement associatif souhaite en premier lieu affirmer qu'il approuve sans réserve la nécessité de lutter contre toutes les formes de séparatismes. Toutefois, les mesures visant les associations actuellement prévues par les articles 6, 7, 8, 10 et 11 du projet de loi portent en elles, quand bien même ce n'est pas leur objectif, un risque fort de fragilisation de la vie associative.

Rappel de l'engagement des associations

Il est essentiel de rappeler l'engagement de l'immense majorité des associations à faire vivre les principes et valeurs de la République au quotidien, au travers de leurs actions, de leurs modes de fonctionnement, de leurs contributions au débat démocratique, et leur contribution essentielle à la construction et à l'exercice de la citoyenneté et à la cohésion sociale. De ce fait, la vie associative constitue le premier des remparts contre les séparatismes et le lieu où se vivent et se pratiquent les règles de la vie en société, le lieu où se fabriquent les communs. Le rôle clé de la vie associative ne peut s'épanouir que dans le respect par l'Etat des libertés d'association, mais aussi d'expression et d'opinion.

L'esprit de défiance du projet de loi à l'égard des associations

Dans le contexte de perturbations démocratiques qui est le nôtre, Le Mouvement associatif regrette qu'au travers des mesures qu'il présente, ce projet de loi véhicule une forme de suspicion sur la forme associative, en même temps qu'il traduit une certaine défiance (instauration d'un contrat d'engagement républicain, dirigeants bénévoles rendus responsables des actions individuelles des membres etc.) et renforce les modalités de contrôle (contrôle sur le mécénat etc.). De façon générale, le projet de loi choisit l'optique du renforcement du contrôle pour atteindre ses objectifs (sans certitude sur l'impact), sans mettre en regard aucune mesure permettant le renforcement des acteurs associatifs agissant eux-mêmes au service de la citoyenneté et de la cohésion nationale

Renforcer en positif les principes républicains et dialoguer avec les associations

Le Mouvement associatif considère, au contraire, que la forme associative a accompagné la forme républicaine dans notre pays en permettant aux citoyens de construire des corps intermédiaires (la loi 1901 est la grande œuvre législative libérale de la III^{ème} République), indispensables à la stabilité de la République et de la démocratie. Pour Le Mouvement associatif, ce projet de loi, qui ne se nomme plus « séparatisme » mais renforce les principes républicains doit aussi recouvrir une dimension positive pour renforcer ce qui fonctionne.

Le Mouvement associatif et l'ensemble de ses membres regrettent enfin l'absence de dialogue et de concertation préalables avec les associations dans la construction du projet de loi, alors qu'une feuille de route coconstruite « vie associative » a été lancée depuis 2018 avec le Premier Ministre en lien avec le Secrétaire d'Etat en charge de la vie associative.

Un projet de loi impactant dans un contexte d'extrême fragilité du secteur associatif

La crise touche durement les associations, Le Mouvement associatif considère que ce projet de loi qui porte des dispositions sur les relations partenariales avec les pouvoirs publics (subvention, commande publique) et comporte différentes dispositions sur le mécénat, est de nature à les fragiliser davantage à un moment mal choisi.

Avis et propositions sur les mesures du projet de loi**Article 6 - contrat d'engagement républicain**

Le Mouvement associatif demande que la Charte des engagements réciproques, cadre partenarial avec l'Etat et les collectivités, serve de cadre de dialogue sur la question des engagements républicains

Proposition de modification

Supprimer l'article 6

Exposé des motifs

Le Mouvement associatif porte depuis le début de la mandature l'intérêt que le Gouvernement se re-saisisse de la Charte des Engagements réciproques, signée en 2014 entre l'Etat, les associations d'élus de collectivités territoriales et Le Mouvement associatif, et s'engage pour ses déclinaisons territoriales et sectorielles, dans une approche de co-responsabilité. Ces propositions n'ont rencontré à ce stade que très peu d'échos et le Gouvernement fait aujourd'hui le choix de créer un nouvel outil, le « contrat d'engagement républicain », de façon unilatérale. Pourtant, comme le souligne l'avis du Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) saisi sur le projet de loi, « 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, répondant ainsi largement aux sujets pointés par le Contrat d'engagement républicain.

La Charte s'est construite sur l'idée de reconnaissance mutuelle et de vision partagée d'objectifs à atteindre. Cette démarche est plus que jamais d'actualité et nécessaire pour répondre aux défis de notre société. Les principes de la République ne sont pas que l'affaire de l'Etat mais de la société toute entière ; les associations et les collectivités territoriales y jouent un rôle majeur. La Charte, déclinée sur les territoires et en fonction des secteurs par les acteurs directement concernés, est le moyen d'impliquer chacune des parties en pleine responsabilité de son rôle, de construire dans le dialogue l'atteinte d'objectifs partagés, de renforcer les acteurs associatifs dans leur capacité de structuration et d'auto-régulation en mettant en responsabilité les têtes de réseaux ; bien loin d'une logique descendante de contrôle dont les limites sont certaines, que ce soit en termes de faisabilité, d'acceptabilité par les acteurs ou de prise en compte des réalités de terrain.

Aussi, dans un souci de cohérence avec la Charte des engagements réciproques coconstruite avec les acteurs associatifs, et parce qu'à ce stade le projet de texte renvoie à du réglementaire pour le contenu de ce contrat sans garantie de co-construction, Le Mouvement associatif demande que le contrat d'engagement républicain soit retiré du projet de loi, dans l'attente d'un dialogue avec les associations.

En dernière intention, Le Mouvement associatif demande que ce contrat s'inscrive dans le cadre de la Charte des engagements réciproques, sous réserve néanmoins de ce que pourrait être le contenu de ce Contrat d'engagement dont nous n'avons à ce stade pas connaissance. En faisant du contrat d'engagement républicain une annexe de la Charte, il sera ainsi repositionné dans le cadre d'un dialogue Etat/collectivités territoriales/associations.

Proposition de modification en l'absence d'un retrait du contrat d'engagement républicain

À la 1^{ère} phrase de l'alinéa 2, après les mots : « par un contrat d'engagement républicain », insérer les mots : « annexé à la Charte des engagements réciproques, ainsi que les déclinaisons de cette charte ».

En tout état de cause, face aux incertitudes juridiques des notions ajoutées lors de l'examen en commission au Sénat, Le Mouvement associatif demande la suppression des mentions 2° « ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République » et 3° « s'abstenir de toute action de nature à constituer une menace pour l'ordre public. »

Proposition de modification

Remplacer les alinéas 2, 3, 4 et 5 par un alinéa ainsi rédigé : « Art. 10-1. – Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine au sens de l'article 2 de la Constitution. »

Exposé des motifs

Le Mouvement associatif considère que l'intégration, par la commission des lois, des principes de 2° remise en cause du caractère laïque de la République et 3° d'abstention de toute action de nature à constituer une menace pour l'ordre public au contrat d'engagement républicain met en risque la capacité d'interpellation et la liberté d'opinion constitutives de la liberté d'association.

Le Mouvement associatif rappelle que de nombreux combats menés par les associations dans l'histoire ont menacé l'ordre public : les luttes pour le droit de vote des femmes en sont un exemple parlant. Plus récemment rappelons que la récente jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur la remise en cause du délit de solidarité au motif du principe de fraternité a pu mettre en lumière cet enjeu. Dernier exemple, des associations environnementales se sont opposées à la construction du barrage de Sivens, par diverses actions dont la mise en place d'une occupation des lieux sous forme d'une Zone à défendre (ZAD). On peut supposer qu'une telle action serait jugée comme menaçant l'ordre public, et que les associations concernées seraient au minimum condamnées à reverser leurs subventions publiques. Or, ces associations visent à protéger une zone naturelle sensible de dégradation par le démarrage de travaux d'aménagement. La justice a finalement donné à plusieurs reprises raison aux associations de protection de l'environnement sur le barrage de Sivens : annulation des arrêtés préfectoraux autorisant les travaux (déclaration publique, dérogation à la protection des espèces et défrichement), et dernièrement condamnation de l'Etat en faute pour responsabilité du fait de ces illégalités répétées. L'obligation de signer le contrat d'engagement républicain aurait eu pour conséquence d'empêcher l'action des associations, alors même qu'elles défendent l'intérêt général et le droit de l'environnement dans le strict cadre de l'Etat de droit, et alors même que les Préfets du Tarn et du Tarn-et-Garonne étaient eux, dans l'illégalité.

Le Mouvement associatif demande que le retrait de la subvention ne puisse pas relever de l'autorité administrative

Proposition de modification

A l'article 6, supprimer les alinéas 6 et 7.

Exposé des motifs

Le Mouvement associatif considère que le projet de loi porte ainsi atteinte à la liberté constitutionnelle associative et à la liberté d'expression des associations en octroyant à l'autorité administrative la capacité de condamner financièrement une association sur des motifs relevant des libertés publiques sans que cela puisse révéler, comme la loi 1901 le prévoit, de l'ordre judiciaire. En effet, le projet de loi prévoit que l'autorité administrative peut sanctionner directement, par le

retrait d'une subvention, et la demande de remboursement de sommes perçues, si elle considère que les principes du contrat d'engagement républicain ne sont pas respectés. Ce faisant, en s'attaquant directement au budget d'une association, elle sera en mesure de ruiner une association et donc d'en provoquer la fermeture de fait. Le Mouvement associatif considère qu'il s'agit d'une manière de contourner l'autorité judiciaire, seule habilitée à prononcer une dissolution.

Le Mouvement associatif demande que l'autorité administrative ait la possibilité - et non l'obligation - de procéder au retrait de la subvention

Proposition de modification

A l'alinéa 8 de l'article 6, remplacer les mots : « refuse » par « peut refuser »

A l'alinéa 9 de l'article 6, remplacer les mots : « procède » par « peut procéder » et « enjoint » par « peut enjoindre »

A l'alinéa 10 de l'article 6, remplacer les mots : « communique » par « peut communiquer »

Exposé des motifs

Au lieu d'offrir un levier d'action contre les séparatismes aux collectivités et aux autorités administratives, l'article 6 donne au contraire de nouvelles obligations à celles-ci. En effet, la formation actuelle, sous forme d'injonction, permettrait à l'Etat de poursuivre une collectivité qui n'aurait pas refusé ou procédé au retrait d'une subvention si une association ne respecte pas le contrat d'engagement républicain.

Article 7 - tronc commun d'agrément, reconnaissance d'utilité publique et contrat d'engagement républicain

Le Mouvement associatif demande que le contrat d'engagement républicain ne devienne pas une clause d'agrément ou de reconnaissance d'utilité publique

Exposé des motifs

De la simple possibilité de retirer la subvention, le Gouvernement fait également du contrat d'engagement républicain la clé d'accès aux agréments associatifs et à la reconnaissance d'utilité publique. Loin d'être une simple case à cocher, cette nouvelle obligation se rapproche fortement d'une forme d'autorisation préalable, très éloignée de l'esprit de la loi 1901, pourtant au cœur de notre fonctionnement démocratique et républicain.

En cohérence avec la proposition relative à l'article 6, il est proposé de supprimer le contrat d'engagement républicain, et en dernière intention, de le rattacher à la Charte des engagements réciproques pour l'octroi des agréments et de la reconnaissance d'utilité publique, si ce contrat est maintenu comme tel. 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 sectorielles et territoriales de cette charte, constitue le texte encadrant les principes et engagements des acteurs associatifs et des acteurs publics. Comme le souligne l'avis du Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) saisi sur ce texte "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. Aussi, dans un souci d'articulation du contrat d'engagement républicain avec cette Charte coconstruite avec les acteurs associatifs, mais aussi pour asseoir la relation partenariale de confiance que

constitue cette Charte, la proposition de modification acte que le contrat d'engagement républicain est une annexe à cette Charte.

Proposition de suppression du contrat d'engagement républicain

Supprimer l'article 7

Proposition de modification en l'absence d'un retrait du contrat d'engagement républicain

A l'alinéa 4 de l'article 7, après les mots "à l'article 10-1" insérer les mots : « annexé à la Charte des engagements réciproques, ainsi que les déclinaisons de cette charte ».

Article 8 - conditions de dissolution et responsabilité du dirigeant bénévole

Limitation de la responsabilité du dirigeant bénévole

Proposition de modification

Supprimer les alinéas 15 et 16

Exposé des motifs

Les risques qui pèsent sur la responsabilité des dirigeants bénévoles, et qui conduisent à décourager la prise de fonction, ont été pointés dans le cadre d'une proposition de loi relative à l'engagement associatif adoptée en première lecture à l'Assemblée Nationale. Le risque d'un effet dissuasif sur la prise de responsabilité bénévole existe dans le projet de texte présent. Le texte initial du projet de loi sur les principes de la République introduit de nouveaux risques quant à la responsabilité des dirigeants bénévoles qui deviennent responsables des agissements des membres de l'association sous réserve qu'ils en aient été informés. Cette notion d'information, très floue (exemple : le fait qu'un membre ait fait un tweet, message public, et que le dirigeant ne l'ait pas vu, constitue-t-il une information ?) inflige une double peine pour le dirigeant bénévole qui se trouve également dans une posture de dénonciation potentielle. Le présent amendement supprime donc ce nouveau risque juridique pour le dirigeant bénévole. Les membres de l'association, qui n'ont pas suivi une consigne collective de l'association, restent responsables de leurs actes individuels. Le Haut Conseil de la Vie Associative (HCVA) a par ailleurs avancé un argument juridique important : *"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"* (entorse aux principes de base posés par l'article L.121-2 du Code Pénal).

Articles 10 - relatifs au mécénat

La vérification du bien-fondé de la dépense fiscale relative au don, au vu des conditions légales n'a pas de lien avec l'objet de la loi.

Proposition de modification

Supprimer l'article 10

Exposé des motifs

L'article 10 renforce les contrôles sur les organismes à but non lucratif quant à la régularité de leurs opérations de mécénat. Cet article ne peut à nos yeux être traité sans prendre en considération la question de la délivrance des rescrits fiscaux, sujet maintes fois posé, en particulier dans le cadre du chantier Vie associative et du rapport remis au Premier Ministre en juin 2018. Etendre le contrôle de l'administration fiscale, au bien-fondé de la délivrance d'un reçu nécessite d'une part de retravailler sur les modalités de délivrance des rescrits fiscaux, aujourd'hui très insatisfaisantes, et d'autre part, comme l'a souligné le Conseil d'Etat, d'assurer à l'organisme contrôlé toutes les garanties nécessaires dans le cadre de ce contrôle (ce qui n'est aujourd'hui pas prévu par le texte). Concernant les modalités de délivrance des rescrits, suite aux propositions du HCVA, Le Mouvement associatif a à plusieurs reprises porté des propositions y compris sous forme d'amendements législatifs pour permettre que l'appréciation du caractère d'intérêt général ne relève pas de la seule administration fiscale ; reprendre ce chantier est un préalable à toute nouvelle mesure concernant le contrôle.

Comme le HCVA le souligne dans son avis, ces nouvelles contraintes ne paraissent pas avoir d'autre finalité qu'un recensement statistique. L'étude d'impact du projet de loi ne prévoit par ailleurs aucun indicateur de suivi de ces mesures. Nous souhaitons rappeler le contexte économique dans lequel se trouve les associations du fait de la crise, et qui n'appelle pas de nouvelles contraintes administratives dissuasives pour celles qui souhaiteraient faire appel aux dons pour soutenir leur modèle économique.

Enfin, des discussions restent en cours avec les acteurs du secteur sur le sujet du mécénat. En effet, le chantier « vie associative » lancé par le Gouvernement en 2017 ayant conduit au rapport remis au Premier Ministre « pour une politique de vie associative ambitieuse et une société de l'engagement » doit toujours se poursuivre, et le groupe de travail « fiscalité » en lien avec Bercy a été suspendu à ce stade. La concertation avec les acteurs était un préalable quant à l'introduction de ces mesures, ce qui n'a pas été le cas.

C'est pourquoi le Mouvement associatif demande la suppression de ces articles, et demande qu'une discussion avec les acteurs associatifs soient engagés dans le cadre de la feuille de route « vie associative » du Gouvernement.

En dernière intention, si la disposition devait être conservée, il faudrait à minima assurer les droits des associations dans la procédure. France Générosités a, à cette fin formulé un ensemble de propositions auquel souscrit le Mouvement associatif.

Proposition de modification en l'absence de suppression de l'article 10

Remplacer l'alinéa 11 par un alinéa ainsi rédigé « L'organisme vérifié dispose d'un délai de trente jours pour adresser ses observations au service vérificateur. A réception de la réponse aux observations de l'administration fiscale et si le désaccord persiste, l'organisme vérifié dispose d'un délai de trente jours pour présenter un recours auprès du supérieur hiérarchique du vérificateur. Si le désaccord persiste, l'organisme vérifié peut saisir le collège visé au troisième alinéa de l'article L. 80 CB du présent livre ».

Articles 11 - relatifs au mécénat

L'instauration d'une déclaration annuelle du montant cumulé de dons et du nombre de reçus délivrés n'a pas de lien avec l'objet de la loi.

Proposition de modification

Supprimer l'article 11

Exposé des motifs

L'article 11 constitue une nouvelle contrainte administrative 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. Cette nouvelle obligation peut s'avérer particulièrement contraignante pour les petites associations, recevant de faibles montants de dons, et n'ayant pas, de façon générale, à connaître de l'administration fiscale (puisque ce sont les donateurs qui déclarent). C'est une nouvelle contrainte qu'on ajoute aux associations, dans un contexte économique très dégradé. Il faut souligner que les associations recevant plus de 153 000€ de dons ont déjà des obligations spécifiques (notamment l'établissement d'un compte d'emploi des ressources).

Comme le HCVA le souligne dans son avis, ces nouvelles contraintes ne paraissent pas avoir d'autre finalité qu'un recensement statistique. L'étude d'impact du projet de loi ne prévoit par ailleurs aucun indicateur de suivi de ces mesures. Nous souhaitons rappeler le contexte économique dans lequel se trouvent les associations du fait de la crise, et qui n'appelle pas de nouvelles contraintes administratives dissuasives pour celles qui souhaiteraient faire appel aux dons pour soutenir leur modèle économique.

Enfin, des discussions restent en cours avec les acteurs du secteur sur le sujet du mécénat. En effet, le chantier « vie associative » lancé par le Gouvernement en 2017 ayant conduit au rapport remis au Premier Ministre « pour une politique de vie associative ambitieuse et une société de l'engagement » doit toujours se poursuivre, et le groupe de travail « fiscalité » en lien avec Bercy a été suspendu à ce stade. La concertation avec les acteurs était un préalable quant à l'introduction de ces mesures, ce qui n'a pas été le cas.

C'est pourquoi le Mouvement associatif demande la suppression de ces articles, et demande qu'une discussion avec les acteurs associatifs soient engagés dans le cadre de la feuille de route « vie associative » du Gouvernement.

Propositions complémentaires pour renforcer la vie associative au service des principes républicains

Le Mouvement associatif souligne la nécessité, pour répondre aux objectifs visés par le texte de faire vivre les principes de la République, de donner des signes de confiance et de travailler avec les associations sur ce qui peut leur permettre de renforcer leurs actions au service de l'émancipation citoyenne, seul moyen de faire vivre le projet de la République. Des pistes peuvent d'ores et déjà être évoquées :

- Renforcement de l'accès aux formations Valeurs de la République pour l'ensemble des associations
- Ouverture d'un travail conjoint avec les organismes/administrations de l'Etat qui travaillent sur les questions de discriminations, dérives sectaires pour mettre en place des outils de formation et information adaptés pour le tissu associatif
- Possibilité d'avoir un interlocuteur départemental sur ces enjeux, et en faire connaître l'existence
- Renforcer l'implication des réseaux associatifs dans les cellules de lutte contre la radicalisation au niveau territorial
- Soutien aux têtes de réseaux pour qu'elles puissent développer des dispositifs en interne permettant de répondre aux problématiques rencontrées sur le terrain.