



SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS ET « LOI CONTRE LE SÉPARATISME »

Par Esther Doulain et Audrey Lefevre, avocates au cabinet Seban & Associés

■ Que change la « loi contre le séparatisme » pour les associations et fondations souhaitant bénéficier d'une subvention ?

La loi confortant le respect des principes de la République du 24 août 2021, dite « loi contre le séparatisme », prévoit que les associations et fondations qui sollicitent une subvention auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial (SPIC) doivent signer un contrat d'engagement républicain (CER) qui les oblige à respecter différents principes et obligations. À défaut d'un tel contrat, elles ne peuvent pas bénéficier de subventions. Par ailleurs, si les associations signataires et bénéficiaires de subventions ne respectent pas ce contrat, elles doivent restituer les montants accordés. Ce mécanisme est proche de ce qui existait déjà, à savoir que le bénéficiaire d'une subvention n'ayant pas respecté les conditions posées par le financeur pour en bénéficier devait la rembourser, la décision accordant une subvention étant une décision créatrice de droit pour autant que les conditions posées pour son octroi aient été respectées. Le CER vient formaliser ce mécanisme.

■ Que prévoit le contrat d'engagement républicain ?

Selon l'article 12 de la nouvelle loi, qui modifie la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le CER engage l'association ou la fondation « à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne, ainsi que les symboles de la République ; à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République, à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public ». Un décret pris en Conseil

d'État devra préciser les modalités d'application de ce contrat.

Le respect de ces principes et engagements est également une nouvelle condition à l'obtention de l'agrément délivré par l'État, qui permet aux associations et fondations de bénéficier d'avantages et des droits de pratiquer certaines activités, de bénéficier d'une présomption d'intérêt à agir, de demander des subventions...

■ Ces engagements sont-ils nouveaux pour les associations et fondations ?

Elles sont déjà soumises au respect des principes mentionnés au CER en vertu de différents documents et textes. En vertu de la Charte des engagements réciproques dont la signature est imposée en théorie pour toute demande de subvention, elles doivent respecter les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité. Par ailleurs, de nombreuses administrations centrales sollicitent déjà de la part des associations et fondations demandeuses de subventions, l'engagement de respecter les valeurs de la République. En cas de non-respect, elles doivent reverser les sommes perçues.

De même, différentes dispositions – notamment issues du Code civil et de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association – prévoient que ce contrat ne peut déroger à l'ordre public, ni par ses stipulations, ni par son but, et que son objet ne peut porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, cela au risque de la nullité du contrat d'association et de la dissolution de l'organisme. Quant au respect de la dignité humaine, il est déjà protégé par différentes lois. Se pose alors la question des apports de cette loi pour les organismes à but non-lucratif.

■ Qu'est-il prévu en cas de non-respect du CER ?

Dans ce cas, l'agent de l'autorité ou l'organisme chargé de la gestion d'un SPIC doit refuser la demande de subvention ou demander le remboursement des sommes déjà versées dans deux cas : si l'objet que poursuit l'association ou la fondation sollicitant l'octroi d'une subvention est illicite ou si son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le CER souscrit. L'organisme bénéficie d'un délai maximum de six mois, à compter de la décision de retrait, pour s'exécuter.

Cette sanction s'imposera à l'agent qui ne pourra pas moduler cette sanction, au vu des circonstances de l'espèce et de la gravité du manquement constaté. Cette obligation qui s'impose à l'autorité ou l'organisme est véritablement la nouveauté du projet de loi.

■ Quelle est la marge d'appréciation de l'agent chargé de l'attribution et du contrôle des subventions ?

Il semble que la marge d'appréciation résidera dans l'appréciation que l'agent aura de la compatibilité de l'objet ou des activités de l'association ou de la fondation avec le CER. Les engagements pris par l'association signataire du CER (l'ordre public, la dignité humaine, le caractère laïque de la République, etc.) renvoient à des notions larges, pour ne pas dire floues. Ainsi, il conviendra d'être vigilant dans l'appréciation du respect de ces notions pour limiter la contestation des décisions de refus ou de retrait de subventions pour cause d'arbitraire.

La loi prévoit en outre que la décision retirant la subvention doit être motivée et précédée d'une procédure contradictoire. Autrement dit le bénéficiaire doit au préalable avoir été mis à même de présenter ses observations dans les conditions prévues au Code des relations entre les particuliers et l'adminis-

tration qui s'imposent à toute décision administrative individuelle défavorable.

■ Ces décisions seront-elles susceptibles de recours ?

Bien que les associations et fondations ne disposent pas d'un « droit » à la perception d'une subvention, toute décision qui refuse une subvention peut faire l'objet d'un recours. Cependant, le juge exerce alors un contrôle restreint se cantonnant à l'exactitude des faits ou à l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'autorité ayant pris la décision. Il peut, par exemple, censurer un refus discriminatoire de subventionnement, sauf si cela est justifié par des nécessités d'intérêt général ou des différences de situation objective. S'agissant des décisions de retrait d'une subvention imposant leur remboursement à la personne publique, le juge effectuera un contrôle normal, à savoir un contrôle plus important que pour le refus d'une subvention. Il vérifiera que la décision est fondée, c'est-à-dire la réalité du non-respect de ses obligations par le bénéficiaire de la subvention. Au vu de l'imprécision des notions dont le respect est imposé au titre du CER et de la marge d'appréciation que la loi laisse à l'autorité décisionnaire, des contentieux sont à prévoir contre les décisions qui refuseront ou retireront les subventions attribuées par les associations ou fondations signataires.

■ Comment éviter la remise en cause d'une décision ?

Toute décision qui retire ou abroge une décision créatrice de droits doit être motivée. À ce titre, la décision procédant au retrait d'une subvention au motif que l'association ou la fondation n'aurait pas respecté le CER devra faire figurer les motifs sur lesquels

l'autorité se fonde. La décision devra être motivée de manière circonstanciée, en se référant aux précisions du décret auquel renvoie l'article 12 de la loi. Ce décret devrait en effet permettre d'apporter des éclaircissements, à tout le moins des éléments complémentaires, quant aux principes de la République stipulés dans le CER.

■ Sur qui repose le devoir d'informer les autres autorités d'une décision de retrait de subvention ?

Lorsque l'agent en charge des subventions au sein de l'autorité ou de l'organisme chargé de la gestion d'un SPIC procédera au retrait d'une subvention, il devra communiquer sa décision au préfet du département du siège de l'association ou de la fondation et, le cas échéant aux autres autorités et organismes concourant, à sa connaissance, au financement de cette association ou de cette fondation. Alors que le Sénat avait prévu que le devoir d'information reposait sur le préfet, il a été, en nouvelle lecture, mis entre les mains de l'autorité ou l'organisme qui décide de retirer la subvention afin de fluidifier le dispositif et de permettre d'accélérer la diffusion de l'information. ●

Une loi aux ambitions élargies

L'exposé des motifs de la loi confortant le respect des principes de la République rappelle qu'elle a pour objectif de « garantir le respect des lois et principes de la République dans tous les domaines exposés à des risques d'emprise séparatiste ». Au-delà des dispositions visant les associations et les subventions, la loi modifie les motifs de dissolution des associations et renforce le contrôle des associations culturelles et des lieux de culte.