

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

## Le fil rouge du Mouvement associatif dans ce cadre de l'examen du projet de loi au Parlement

### 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<sup>ème</sup> 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 qui renforce les principes républicains doit aussi recouvrir une dimension positive pour renforcer ce qui fonctionne.

Le Mouvement associatif et l'ensemble de ses membres regrette 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 co-construite « 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.

## Quelques chiffres et un questionnement en termes de cible

- 50% des associations sont non fédérées
- 1,5 millions d'associations déclarées, nous n'avons pas connaissance du nombre d'associations de fait
- En 2019, plus de 60 400 subventions aux associations ont été constatés 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)

Ce projet de loi permettra donc de renforcer le contrôle sur les associations déclarées, agréées & subventionnées, mais quid des autres qui passent sous les radars ? Le projet de loi a pour objectif de cibler des associations qui ne respectent pas les principes républicains ; en termes de statistiques, ces associations sont-elles majoritairement celles qui sont ciblées par les différents articles c'est-à-dire les associations déclarées, agréées & subventionnées ?

## Avis et propositions sur les mesures du projet de loi

Il est important de souligner que le Haut Conseil à la Vie associative a rendu un avis sur ce texte pointant tout à la fois l'inutilité de certaines mesures, pour lesquelles des textes s'appliquent déjà, et les risques juridiques pour certaines autres. Le Mouvement associatif partage les grandes lignes de cet avis, joint au présent document.

### Article 1 relatif à la commande publique

**Le Mouvement associatif considère qu'il ne faut pas limiter les obligations de neutralité aux opinions religieuses**

#### Exposé des motifs

Comme le mentionne l'article 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen "Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses". Les opinions religieuses ne disposent pas d'un statut à part des autres opinions, il semble dès lors important d'ajouter les opinions politiques et philosophiques aux opinions religieuses, pour ne pas stigmatiser qu'une catégorie d'opinion.

#### Proposition de modification

à la deuxième phrase de l'alinéa 1, après les mots "notamment religieuses" ajouter : ", politiques ou philosophiques"

### Article 6 - contrat d'engagement républicain

**Le Mouvement associatif demande à ce 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**

#### 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 co-construite 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 à ce 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 à ce que ce contrat soit rattaché à 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 suppression du contrat d'engagement républicain

Rédiger ainsi cet article : « Après l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :

« Art. 10-1. – Toute association qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 de la présente loi auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage à respecter les principes de liberté, d'égalité, notamment entre les femmes et les hommes, de fraternité, de respect de la dignité de la personne humaine et de sauvegarde de l'ordre public.

« Lorsque l'objet que poursuit l'association dont émane la demande est illicite ou que ses activités ou les modalités selon lesquelles elle les conduit ne sont pas compatibles avec ces principes, l'autorité ou l'organisme sollicité refuse la subvention demandée.

« S'il est établi que l'association bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet illicite ou que ses activités ou les modalités selon lesquelles elle les poursuit ne sont pas compatibles avec ces principes, l'autorité ou l'organisme ayant

attribué la subvention procède, par une décision motivée et après que le bénéficiaire a été mis à même de présenter ses observations dans les conditions prévues à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, au retrait de cette décision et enjoint au bénéficiaire de lui restituer les sommes versées ou, en cas de subvention en nature, sa valeur monétaire.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

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

À la 1<sup>ère</sup> 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 ».

#### **Face aux incertitudes juridiques de la notion, Le Mouvement associatif demande la suppression de la mention de « sauvegarde à l'ordre public » dans le cadre du contrat d'engagement républicain**

##### Exposé des motifs

Ainsi que le mentionne le Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) dans son avis, « 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 (de cette mention) ». Cela d'autant plus que l'appréciation de la notion de sauvegarde de l'ordre public et les restrictions de libertés qu'elle peut autoriser ne peuvent se faire que sous le strict contrôle du juge. C'est une notion d'un maniement très délicat pour laquelle le Conseil d'Etat sert de régulateur.

Le Mouvement associatif considère que l'intégration de cette notion au Contrat d'engagement républicain est dangereuse au regard du possible rôle de lanceur d'alerte de certaines associations, ou encore pour des associations à vocation politique. 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.

##### Proposition de modification

A la 1<sup>ère</sup> phrase de l'alinéa 2, supprimer les mots : “et de sauvegarde de l'ordre public.”

#### **Proposition d'ajout d'un article pour renforcer l'utilisation du formulaire unique de subventions**

##### Exposé des motifs

Le Cerfa unique de subvention est un outil utile permettant une simplification pour les acteurs associatifs, et constituant un outil important de respect des principes républicains puisque celui-ci mentionne “que l'association respecte les principes et valeurs de la Charte des engagements réciproques conclue le 14 février 2014 entre l'État, les associations d'élus territoriaux, et le Mouvement associatif, ainsi que les déclinaisons de cette charte”. Il a donc une valeur d'engagement pour l'association en sus d'être une démarche simplifiée. Or, aujourd'hui, ce Cerfa unique, s'il est utilisé par de nombreuses administrations centrales, est peu utilisé par les collectivités territoriales. Nous proposons donc d'acter au niveau législatif le principe d'un formulaire unique s'appliquant également aux collectivités territoriales, comprenant l'adhésion au contrat d'engagement républicain.

##### Proposition d'ajout d'un article 6 bis

Après l'article 6, ajouter un article 6 bis ainsi rédigé :

“Les organismes de droit privé qui sollicitent une subvention auprès d'une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, le font au moyen d'un formulaire unique”

## **Article 7 - tronc commun d'agrément et contrat d'engagement républicain**

### **Critères d'octroi d'un agrément avec inclusion du contrat d'engagement républicain**

#### Exposé des motifs

En cohérence avec la proposition relative à l'attribution des subventions, 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, 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'égle 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 co-construite 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

A l'alinéa 7 de l'article 7, supprimer les mots : « du contrat d'engagement républicain

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

A l'alinéa 7 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**

#### 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).

#### Proposition de modification

Supprimer les alinéas 12 et 13

#### **Articles 10, et 11 - relatifs au mécénat**

#### **Demande de suppression de 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 à des 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 pointe le HCVA 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.

#### Proposition de modification

Supprimer l'article 10

#### **Demande de suppression de 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 pointe le HCVA 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.

### Proposition de modification

Supprimer l'article 11

### **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 têtes de réseaux pour qu'elles puissent développer des dispositifs en interne permettant de répondre aux problématiques rencontrées sur le terrain.