



**HAL**  
open science

# Le contrat d'engagement républicain devant le juge administratif

Eve Dubus

► **To cite this version:**

| Eve Dubus. Le contrat d'engagement républicain devant le juge administratif. 2024. hal-04627819

**HAL Id: hal-04627819**

**<https://hal.science/hal-04627819>**

Submitted on 27 Jun 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Rubrique de jurisprudence du Tribunal administratif de Poitiers – 19 avril 2024

*Commentaire sous TA Poitiers, 30 novembre 2023, Préfet de la Vienne, n°s 2202694 et 2202695*

Eve Dubus, Maître de conférences à l'Université de Poitiers

Le contrat d'engagement républicain, mécanisme phare de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, impose aux associations qui sollicitent une subvention auprès des pouvoirs publics de prendre plusieurs engagements : respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ; ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ; s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. Ces engagements ont eux-mêmes été déclinés en sept principes énumérés par le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, modifié par la loi du 24 août 2021. La méconnaissance de ces engagements par l'association fonde le refus d'attribuer la subvention ou impose son retrait par l'autorité qui avait décidé de son octroi. Cet outil a fait l'objet de vives critiques. D'une part, selon certains auteurs, il fait rejaillir la méfiance des pouvoirs publics à l'égard des associations en ce qu'il constitue une limite à l'exercice de la liberté d'association et détériore, ce faisant, les relations qu'ils entretiennent<sup>1</sup>. D'autre part, un rapport sénatorial déposé le 6 mars dernier déplore son efficacité relative dans la mesure où il a justifié peu de refus ou de retrait de subventions<sup>2</sup>, d'autant que les rares décisions prises sur son fondement ont visé des associations militantes et non des associations séparatistes, contrairement à ce qu'entendait entreprendre le législateur<sup>3</sup>. La rigueur avec laquelle le juge administratif a apprécié, pour la première fois<sup>4</sup> dans le jugement commenté du 30 novembre 2023, le manquement au contrat d'engagement républicain par une association justifiant le retrait d'une subvention, devrait alimenter les débats relatifs à son maintien.

En l'espèce, le conseil municipal de Poitiers et le conseil communautaire de Grand-Poitiers avaient décidé d'attribuer à l'association Alternatiba Poitiers, par deux délibérations du 27 et du 24 juin 2022, des subventions dans le cadre de l'organisation d'un événement, intitulé *Village des Alternatives*, présenté comme « un événement festif et pédagogique autour des enjeux liés aux changements climatiques et à l'intention des habitants » (point 1). Cette manifestation, ayant eu lieu les 17 et 18 septembre 2022, était structurée autour de neuf thématiques dont l'une était intitulée

---

<sup>1</sup> Avis du Défenseur des Droits n° 21-01 du 12 janvier 2021 ; E. Sadorge et C. Annereau, « Juridique – Contrat d'engagement républicain – Libertés associatives : chronique d'une tragédie », *JA* 2023, n° 684, p. 35 ; A.-S. de Jotemps, « Contrat d'engagement républicain : une difficulté dans les relations entre l'Etat et les associations », *JA* 2023, n° 690, p. 22 ; Dossier, « Principes républicains - Gar(d)e à vous ! », *JA* 2022, n° 653, p. 15.

<sup>2</sup> J. Eustache-Brinio et D. Vérien, « Loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République : tout reste à faire », Rapport d'information n° 383, déposé le 6 mars 2024.

<sup>3</sup> P. Januel, « La loi séparatisme tape à côté », *Dalloz Actualité* 19 mars 2024.

<sup>4</sup> Le juge administratif avait toutefois eu à connaître en référé de la méconnaissance d'un contrat d'engagement républicain dans le cadre du retrait d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public, CE, ord., 10 mars 2022, *Commune de Châlon-sur-Saône*, n° 462140.

« résister ». Le programme qui y était consacré prévoyait notamment une formation à la désobéissance civile, dont l'organisation n'avait pas été indiquée dans les documents annexés aux délibérations des 24 et 27 juin 2022 transmises au préfet. Ayant finalement pris connaissance de l'existence de ces ateliers, le préfet a considéré qu'ils étaient incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit par l'association Alternatiba Poitiers et que la subvention accordée était dénuée d'intérêt public local. Il a ensuite demandé au conseil municipal et au conseil communautaire, par courriers des 12 et 13 septembre 2022, de mettre en œuvre la procédure de restitution de la subvention sur le fondement de l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000. Toutefois, tant le conseil municipal de Poitiers que le conseil communautaire de Grand-Poitiers ont explicitement refusé d'y procéder. Le préfet de la Vienne a donc déféré les deux actes devant le Tribunal administratif de Poitiers, sollicitant leur annulation et qu'il soit enjoint aux assemblées délibérantes de procéder au retrait des subventions.

La principale question qui se posait au Tribunal administratif de Poitiers était donc de savoir si l'événement organisé par l'association Alternatiba Poitiers, incluant une formation à la désobéissance civile, et pour lequel elle avait bénéficié d'une subvention publique, constituait un manquement au contrat d'engagement républicain qu'elle avait souscrit pour obtenir le financement. Pour y répondre, le Tribunal administratif a d'abord tranché quelques questions de recevabilité. Il a d'une part reconnu celle des interventions de plusieurs associations. Tenant compte de leur qualité de « signataires de contrat d'engagement républicain »<sup>5</sup> et de ce qu'elles s'inscrivaient « parfois en opposition avec la politique gouvernementale en recourant, si besoin, à des actions de désobéissance civile »<sup>6</sup>, les juges du tribunal administratif ont admis que ces associations justifiaient d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien de la défense, conformément à la souplesse avec laquelle est appréciée cette notion<sup>7</sup> (points 3 et 4). D'autre part, le tribunal administratif a admis la recevabilité du déféré préfectoral. Celle-ci n'apparaissait pas certaine dans la mesure où les délibérations avaient été régulièrement transmises au préfet afin qu'il opère son contrôle de légalité et que le délai au terme duquel celui-ci pouvait les déférer au tribunal administratif de Poitiers était écoulé. En défense, il était ainsi soutenu que le préfet se trouvait dans l'impossibilité de provoquer des décisions afin de les soumettre à un nouveau contrôle, au nom du principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>8</sup>. Toutefois, le juge administratif admet de longue date, ce qu'a rappelé le Tribunal administratif de Poitiers dans son jugement (point 5), que le contrôle du préfet ne se limite pas aux actes dont la transmission s'avère obligatoire. En ayant institué le contrôle prévu à l'article L. 2131-2 du Code général des collectivités territoriales, « le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales »<sup>9</sup>. En conséquence, tous les actes, y compris ceux naissant à la suite de la demande formée par le préfet lui-même, peuvent faire l'objet d'un déféré préfectoral<sup>10</sup>. Aucune raison ne justifierait en effet que le préfet, dont la mission consiste précisément à veiller à la légalité des actes adoptés par les collectivités territoriales, se trouve dans une situation différente de celle de tout administré admis à contester le refus de l'administration d'adopter une décision. Par ailleurs, en l'espèce, le préfet ne semblait pas avoir connaissance de l'organisation de la formation à la désobéissance civile (point 1), ce qui l'aurait empêché d'opérer correctement son contrôle de légalité. Il contestait en outre le refus de retirer la subvention. Or ce retrait peut être fondé sur une circonstance postérieure à la date d'octroi de la subvention, telle que la méconnaissance du contrat d'engagement républicain au cours de l'activité subventionnée, justifiant que le préfet défère au tribunal, après l'expiration du délai de recours contentieux contre la décision d'octroi, le refus de la collectivité d'ordonner la restitution des sommes versées. Le Tribunal administratif de Poitiers a donc admis la recevabilité du déféré préfectoral, lui permettant de statuer sur la légalité des refus (point 6).

---

<sup>5</sup> R. Bréjeon, concl. sur jugement du TA commenté, *AJDA* 2024, p. 446.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> J.-H. Stahl, concl. sur CE, Sect., 28 février 1997, *Commune du Port*, n° 167483, *RFDA* 1997, p. 1190.

<sup>9</sup> CE, Sect., 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, *Rec.*, p. 13.

<sup>10</sup> CE, Sect., 28 février 1997, *Commune du Port*, n° 167483.

Ecartant un certain nombre d'arguments invoqués par le préfet, le Tribunal administratif de Poitiers a essentiellement centré son contrôle sur la qualification de manquement au contrat d'engagement républicain **(I)**. Au terme d'un contrôle strict, il a admis la légalité des refus des assemblées délibérantes de procéder au retrait des subventions, s'inscrivant dans une ligne jurisprudentielle protectrice de la liberté d'association **(II)**.

### **I.- Un débat limité au respect du contrat d'engagement républicain**

Le tribunal administratif a écarté du débat un certain nombre d'arguments avancés par le préfet au soutien de sa démonstration. D'une part, le préfet ne pouvait exciper de l'illégalité de la décision d'octroi de la subvention pour critiquer le refus de la retirer **(A)**. D'autre part, la décision de refus qu'il a provoquée ne concernait que la mise en œuvre de la procédure de restitution de l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000. Le préfet n'était donc pas recevable à soutenir que les assemblées délibérantes auraient dû retirer la subvention sur le fondement des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration **(B)**.

#### **A.- L'irrecevabilité de l'exception d'illégalité**

Le préfet soulevait tout d'abord, à l'appui de son recours, l'incompétence du conseil municipal de Poitiers pour refuser de procéder au retrait de la subvention dans la mesure où celui-ci n'était pas compétent pour l'octroyer. En effet, selon lui, l'attribution de l'aide financière à Alternatiba Poitiers s'inscrivait dans le cadre de la matière « qualité environnementale » qui relevait de la compétence du conseil communautaire de Grand-Poitiers. Dès lors, l'incompétence initiale du conseil municipal, pour octroyer le financement, entraînait celle de refuser de retirer la subvention. Toutefois, cet argument a été écarté par le Tribunal administratif de Poitiers. Deux raisons sont de nature à expliquer ce raisonnement.

D'une part, le Tribunal administratif de Poitiers n'a pas reproduit le considérant de principe relatif à la recevabilité des exceptions d'illégalité. Il a jugé que le moyen soulevé par le préfet « *se rapporte à la compétence de la personne publique qui a attribué la subvention et ne peut être utilement invoqué à l'appui des conclusions dirigées contre la décision de refus d'engager la procédure de restitution de cette subvention. Par suite et en tout état de cause, ce moyen ne peut qu'être écarté* » (point 8). Dès lors, les juges du Tribunal administratif de Poitiers ont peut-être considéré qu'il n'existait pas de lien d'application suffisant entre la décision d'octroyer la subvention et le refus de la retirer sur le fondement de l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000, contrairement à ce que suggérait la rapporteure publique. Ce raisonnement peut susciter l'étonnement. En effet, habituellement, le juge admet que le refus de retirer une décision constitue un acte d'application de la décision initialement adoptée. Toutefois, en l'espèce, le tribunal semble avoir emprunté une autre voie. Il a souligné que le préfet avait demandé aux assemblées délibérantes d'engager la procédure de restitution des sommes versées et non un retrait, comme s'il s'agissait d'une procédure détachable de la décision d'octroi (point 8). Par ailleurs, il est vrai que la légalité du refus de retirer la subvention est ici encadrée par les textes. Ainsi, aux termes de l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000, le retrait de la subvention s'impose s'il apparaît que l'association méconnaît le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit ou qu'elle le méconnaissait *ab initio*. Si le texte fixe donc les vices entachant la décision d'octroi susceptibles d'être invoqués pour contester la légalité du refus de la retirer, il ne crée pas pour autant un lien d'application entre les deux actes de telle sorte que tous les vices affectant la décision d'octroi justifieraient l'annulation du refus de retirer le financement. Enfin, le fait que le manquement au contrat d'engagement républicain, justifiant le retrait de la subvention, puisse être postérieur à l'adoption de la décision d'octroi abonde également dans le sens de la reconnaissance d'une procédure de retrait de la subvention autonome de la procédure d'attribution. Dans ces conditions, le jugement peut s'interpréter en ce sens qu'il écarte tout lien d'application entre les deux actes, l'incompétence du conseil municipal de Poitiers pour octroyer la subvention ne pouvant en conséquence être soulevée pour contester la légalité du refus de la retirer.

En tout état de cause, quand bien même aurait-il existé un lien d'application entre les deux actes, l'exception d'illégalité n'était pas recevable d'un point de vue temporel. En effet, l'illégalité d'un acte administratif non réglementaire ne peut être soulevée par voie d'exception que s'il n'est pas devenu définitif. Or en l'espèce, les délibérations d'octroi d'une subvention à une association « *constituent des actes individuels à caractère pécuniaire créateurs de droits au profit de cette association* »<sup>11</sup>. Par ailleurs, ces délibérations sont devenues définitives à l'expiration du délai de recours contentieux de deux mois, les 25 et 28 août 2022. La recevabilité de ce moyen s'appréciant à la date à laquelle il est soulevé<sup>12</sup>, le préfet n'était donc pas recevable à invoquer, le 28 octobre 2022, l'illégalité de la délibération du conseil municipal de Poitiers au soutien de sa démonstration.

Le tribunal administratif a écarté d'autres moyens au motif qu'ils étaient inopérants.

### **B.- L'inopérance des moyens tirés de la méconnaissance du CRPA**

Le préfet invoquait également, devant le Tribunal administratif de Poitiers, la méconnaissance des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, que les juges ont rappelées (point 9). Ainsi, l'article L. 242-1 du CRPA dispose qu'une décision créatrice de droits peut être retirée dans un délai de quatre mois si elle est entachée d'illégalité. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 242-2, et concernant plus précisément les subventions, celles-ci peuvent être retirées sans condition de délai lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées. Le préfet considérait ainsi que le refus de retirer la subvention était illégal sur le fondement de ces deux dispositions, notamment compte tenu de l'absence d'intérêt public local poursuivi par l'association.

Or le Tribunal administratif de Poitiers a rejeté cette argumentation. En effet, selon lui, « *seuls les moyens de légalité interne tirés de ce que l'association poursuit un objet ou exerce une activité illicite ou que l'activité ou les modalités selon lesquelles l'association la conduit sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit sont susceptibles d'être utilement invoqués à l'encontre des décisions rejetant cette demande du préfet* » (point 11). En statuant ainsi, le tribunal n'exclut pas en principe que les dispositions du CRPA puissent justifier le retrait d'une subvention. Cette solution tient à la nature de la décision que le préfet a provoquée et déferée au Tribunal administratif de Poitiers. En effet, si le préfet est recevable à contester une décision qu'il a fait naître par le biais du déferé préfectoral, les contours de cette décision dépendent précisément de la demande qu'il a adressée aux collectivités territoriales. En l'espèce, le préfet a, certes, à la fois informé le conseil municipal de Poitiers et le conseil communautaire de Grand-Poitiers de ce que l'atelier de formation à la désobéissance civile était incompatible avec le contrat d'engagement républicain souscrit par l'association et de ce que la « *la subvention accordée était dénuée d'intérêt public local* » (point 1). Toutefois, il s'est ensuite borné à inviter les assemblées délibérantes à engager la procédure de restitution prévue à l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000. Dès lors que cette demande était « *précise et dépourvue d'ambiguïté* »<sup>13</sup>, le refus des assemblées délibérantes ne concernait que l'enclenchement de la procédure de restitution de la loi du 12 avril 2000, et ne pouvait s'étendre, sauf à réinterpréter la requête du préfet, à celui de mettre en œuvre les dispositions du CRPA. Il s'ensuit que, au nom du principe d'indépendance des législations, le préfet ne pouvait contester la légalité du refus des assemblées délibérantes de mettre en œuvre la procédure de restitution au regard de la législation relative aux relations entre le public et l'administration.

En définitive, le préfet aurait pu se prévaloir de ces dispositions s'il avait expressément demandé au conseil municipal de Poitiers et au conseil communautaire de Grand-Poitiers de retirer la subvention tant sur le fondement du CRPA que sur le fondement de la loi du 12 avril 2000 (point 11). Toutefois, en l'absence d'une telle requête, les moyens tirés de l'absence d'intérêt public local de la subvention et de la souscription tardive du contrat d'engagement républicain devaient être écartés comme inopérants.

---

<sup>11</sup> CE, Sect., 6 novembre 2002, n° 223041, *M<sup>me</sup> Soulier c/ Commune de Castries*, n° 223041.

<sup>12</sup> CE, 28 juillet 2000, *Jessna, Rec.*, p. 327.

<sup>13</sup> J.-H. Stahl, concl. précitées.

Ayant éliminé un certain nombre d'arguments du débat, le tribunal administratif de Poitiers a donc concentré son contrôle sur le manquement au contrat d'engagement républicain<sup>14</sup>. Celui-ci s'avère rigoureux.

## **II.- Une appréciation stricte de la méconnaissance du contrat d'engagement républicain**

La rigueur du Tribunal administratif de Poitiers se manifeste à deux égards. D'une part, il a strictement interprété les engagements contenus dans le contrat d'engagement républicain **(A)**. Les conditions dans lesquelles il a contrôlé la qualification de manquement au contrat s'avèrent également rigoureuses **(B)**. En tout état de cause, le jugement du Tribunal administratif se montre protecteur de la liberté d'association à l'égard des ingérences disproportionnées de l'administration.

### **A.- Une interprétation stricte des engagements**

Le préfet soutenait devant le Tribunal administratif de Poitiers que l'association Alternatiba Poitiers avait méconnu les engagements n° 1 et n° 5 du contrat d'engagement républicain (point 14), constituant deux déclinaisons des différents principes énumérés par le législateur à l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000, fixées par le pouvoir réglementaire dans le décret d'application de la loi. Le Tribunal rappelle que l'engagement n° 1 consiste à respecter les lois de la République et énonce que *« le respect des lois de la République s'impose aux associations et aux fondations, qui ne doivent entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public »* (point 12). L'engagement n° 5, intitulé « Fraternité et prévention de la violence », dispose que *« l'association ou la fondation s'engage à agir dans un esprit de fraternité et de civisme. Dans son activité, dans son fonctionnement interne comme dans ses rapports avec les tiers, l'association s'engage à ne pas provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque et à ne pas cautionner de tels agissements. Elle s'engage à rejeter toutes formes de racisme et d'antisémitisme »* (point 12).

Au point n° 13, le Tribunal administratif de Poitiers s'est livré à une interprétation de ces engagements. Il a notamment dégagé deux conditions auxquelles doivent se soumettre les associations pour respecter le contrat d'engagement républicain. Tout d'abord, elle ne doit pas, occasionnellement, entreprendre ni inciter à des actions manifestement contraires à la loi « mais également » violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public. Ensuite, l'objet ou l'activité poursuivi par l'administration doit être licite, ce qui revient en réalité à ce qu'elle n'entreprenne pas, de manière permanente, d'action manifestement contraire à la loi. En ayant interprété ainsi les engagements du contrat républicain, le Tribunal administratif de Poitiers en a limité la portée ainsi que les cas dans lesquels l'administration peut retirer une subvention.

En effet, et d'une part, alors que l'engagement n° 1 imposait à l'association Alternatiba Poitiers de ne pas occasionnellement entreprendre ni inciter à entreprendre des actions « manifestement contraires à la loi, violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public », sous forme de liste d'actions justifiant le retrait de la subvention, le Tribunal administratif de Poitiers l'a interprété comme définissant des actions devant remplir des conditions cumulatives. Ainsi, une action manifestement contraire à la loi ne suffit pas à retirer la subvention. Il convient en outre que celle-ci soit violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public (point 13). Ainsi s'est-il borné à apprécier que la formation à la désobéissance civile ne constituait pas une incitation à la violence. En ayant caractérisé des conditions cumulatives, le Tribunal administratif de Poitiers a donc limité les cas dans lesquels l'administration serait fondée à retirer la subvention.

D'autre part, en érigeant le caractère « manifestement contraire à la loi » de l'action comme une condition nécessaire mais insuffisante du retrait de la subvention, le Tribunal administratif

---

<sup>14</sup> Un autre moyen de légalité externe a fait l'objet d'un examen par le Tribunal administratif de Poitiers (point 7) mais il ne retiendra pas notre attention : il ne soulève pas de difficultés particulières et le cœur de l'affaire porte sur l'appréciation de la méconnaissance du contrat d'engagement républicain.

neutralise la portée d'un critère dont la mise en œuvre pouvait justifier aisément le retrait de subventions. En effet, dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2023, relative à la légalité du décret d'application de la loi du 24 août 2021, Laurent Domingo avait considéré que « les termes « *manifestement contraire à la loi* » figurant dans l'engagement n°1 [étaient] *insuffisamment précis, ils [laissaient] à l'autorité administrative une marge d'appréciation insuffisamment encadrée* »<sup>15</sup> de telle sorte qu'ils caractérisaient une ingérence disproportionnée de l'administration dans l'exercice de la liberté d'association. Il préconisait ainsi d'annuler ces dispositions. N'ayant pas été suivi sur ce point par le Conseil d'Etat, une action « *manifestement contraire à la loi* » peut toujours justifier le retrait d'une subvention. Toutefois, le Tribunal administratif de Poitiers évite finalement au juge administratif de statuer à ce sujet dans la mesure où l'absence de violence ou de troubles graves à l'ordre public résultant de l'action suffit à maintenir la subvention.

L'interprétation du Tribunal administratif de Poitiers enserme ainsi la portée des engagements du contrat républicain, dont les termes avaient été par ailleurs fortement critiqués du fait du pouvoir discrétionnaire qu'ils accordaient à l'administration, dans des limites plus vigoureuses. Il s'inscrit ce faisant dans une ligne jurisprudentielle protectrice de la liberté d'association. En effet, le Conseil constitutionnel avait admis la constitutionnalité sous réserve, certes modeste, du contrat d'engagement républicain en considérant que l'engagement selon lequel l'association doit s'abstenir de « toute action portant atteinte à l'ordre public » doit s'entendre comme celle susceptible d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques, ce que le Tribunal administratif de Poitiers a rappelé (point 12). De même, s'il a reconnu que la formulation des engagements était suffisamment claire et précise, le Conseil d'Etat a néanmoins jugé que l'administration devait opérer le retrait de la subvention sur le fondement de la loi 12 avril 2000 sous le contrôle du juge administratif, lequel apprécierait le bien-fondé de la mesure « *eu égard, d'une part, à la gravité [du] manquement et, d'autre part, à l'impact de la mesure sur l'association au vu de ses activités et de son organisation* »<sup>16</sup>. Le Tribunal administratif a donc, à l'instar du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, restreint la signification des engagements du contrat républicain. La caractérisation du manquement aux engagements confirme la volonté de réserver les retraits de subvention aux actions les plus graves.

### **B.- Une qualification stricte du manquement**

Le manquement au contrat d'engagement républicain fait l'objet d'une appréciation rigoureuse en ce qu'il apparaît comme devant être strictement en lien avec l'activité subventionnée, pour laquelle l'association a souscrit le contrat. Par ailleurs, les juges de Poitiers ont considéré qu'une formation à la désobéissance civile ne constituait pas une incitation à entreprendre des actions manifestement contraires à la loi, violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public, limitant le rayonnement d'une telle qualification.

D'une part, le Tribunal administratif de Poitiers exige un lien strict entre le manquement de l'association à ses engagements et l'activité pour le financement de laquelle elle a souscrit le contrat d'engagement républicain. Autrement dit, tous les agissements de l'association contraires au contrat d'engagement républicain commis au cours de son existence n'apparaissent pas de nature à entraîner le retrait des subventions dont elle bénéficie. Ce lien est établi par le décret pris pour application de la loi du 24 août 2021. Tout d'abord, le texte impose de ne prendre en compte, pour caractériser un manquement, que les événements postérieurs à la décision d'octroi et antérieurs à la fin de l'activité subventionnée. En effet, toute action étrangère à l'activité subventionnée, quand bien même elle s'avèrerait contraire aux engagements républicains, ne peut justifier le retrait du financement pour lequel l'association a précisément souscrit le contrat. Ainsi, en l'espèce, le Tribunal administratif de Poitiers a jugé que le préfet ne pouvait se prévaloir « *des actions ou prises de position de l'association avant*

---

<sup>15</sup> L. Domingo, concl. sur CE, 30 juin 2023, *Union syndicale solidaires et autres - Ligue des droits de l'homme et autres - Association Greenpeace et autres*, n° 461962, disponibles sur *ArianeWeb*.

<sup>16</sup> CE, 30 juin 2023, *Union syndicale solidaires et autres - Ligue des droits de l'homme et autres - Association Greenpeace et autres*, n° 461962.

*l'octroi de la subvention ou celles qui sont intervenues bien après les 17 et 18 septembre 2022* » (point 15), en particulier celles de l'association concernant les bassines de Sainte-Soline, pour obtenir le retrait de la subvention. De même, l'article 5-I du décret prévoit que les actions susceptibles de caractériser un manquement sont celles imputables aux dirigeants, salariés, membres et bénévoles de l'association au cours de l'événement subventionné. Le Tribunal administratif de Poitiers a précisé que cette liste, dont la longueur a par ailleurs suscité des inquiétudes, n'incluait pas les intervenants invités par l'association, seule à avoir souscrit le contrat d'engagement républicain. Ainsi, les propos tenus par différents intervenants extérieurs à l'association, dans le cadre du débat intitulé « Face au dérèglement climatique et son impact sur la ressource en eau : les bassines sont-elles une solution ? », et encourageant des actions de désobéissance civile sur le chantier de Saint-Soline, ne l'ont pas été par le dirigeant, des salariés, des membres ou des bénévoles de l'association Alternatiba Poitiers. Ils n'ont pas davantage été cautionnés par ces personnes, comme l'interdit l'engagement n° 5 du contrat, dans la mesure où ils ont été tenus dans le cadre d'un débat contradictoire (point 17). Enfin, le Tribunal administratif de Poitiers semble avoir approfondi l'exigence du lien entre l'activité subventionnée et le manquement au contrat d'engagement républicain en ayant souligné que ce manquement doit s'apprécier au regard de l'ensemble de l'activité subventionnée, et non d'une partie, qui plus est résiduelle, de son programme. Ainsi, a jugé le Tribunal administratif de Poitiers, si les activités relatives à la thématique « résister » interrogeaient quant à leur compatibilité avec les engagements pris par l'association, elles étaient intégrées à une série d'activités étrangères au thème litigieux, de spectacles musicaux, d'animations, d'expositions de telle sorte qu'il ne pouvait être soutenu « *que l'événement dans son principe visait à inciter à des actions à la fois manifestement contraires à la loi et violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public* » (point 16). Le juge apprécie ainsi la méconnaissance du contrat d'engagement républicain au regard de l'ensemble de l'activité subventionnée, pour laquelle l'association l'a souscrit.

Le Tribunal administratif a jugé, d'autre part, que même si les circonstances précitées n'avaient pas été réunies, les activités proposées par l'association à l'intention des habitants de Grand-Poitiers ne les incitaient pas à entreprendre des actions manifestement contraires à la loi, violentes ou suscitant de graves troubles à l'ordre public (point 17). Notamment, l'atelier de formation à la désobéissance civile organisé par Alternatiba Poitiers n'a pas constitué un manquement à son contrat d'engagement républicain. Le Tribunal administratif de Poitiers a opéré un contrôle concret. Il s'est attaché à vérifier que, dans les circonstances de l'espèce, l'atelier n'avait pas eu pour effet de méconnaître les engagements n° 1 et 5. Au moyen d'une motivation particulièrement développée, les conseillers du tribunal ont démontré que l'objet de l'atelier résidait précisément dans l'incitation à organiser des actions non violentes de désobéissance civile et ont écarté la qualification de manquement au contrat d'engagement républicain. En dépit de ce contrôle concret, le Tribunal administratif semble avoir objectivement considéré qu'une action de désobéissance civile organisée ou incitée par une association ne constituait pas, en tant que tel, un manquement au contrat d'engagement républicain, pourvu qu'elle n'apparaisse pas violente ou susceptible d'entraîner de graves troubles à l'ordre public. En effet, une telle action est, par définition, contraire à la loi et, parce qu'elle est commise « *consciemment et délibérément* »<sup>17</sup>, elle l'est également manifestement. Or le Tribunal administratif de Poitiers a soigneusement évité de se prononcer sur le caractère manifestement contraire à la loi de l'atelier de formation à la désobéissance civile. En ayant jugé qu'une action de désobéissance civile non violente ne justifiait pas le retrait de la subvention, le tribunal n'a pas signifié « *que l'on [pouvait] tout casser, si c'est pour la bonne cause ou, pire, « sous couvert » d'une bonne cause instrumentalisée* »<sup>18</sup>. Il a manifesté que de telles actions pouvaient engendrer des conséquences en termes de responsabilité, mais ne pouvaient fonder une atteinte à l'exercice de la liberté d'association.

---

<sup>17</sup> L. Domingo, concl. précitées.

<sup>18</sup> L. Cadin et A. Gouin, « Pour la bonne cause ? », chron. sous CE, 9 novembre 2023, *Association Coordination contre le racisme et l'islamophobie*, n° 459704, *AJDA* 2023, p. 2331.



Ainsi, une simple contestation de la politique gouvernementale ne suffit pas à considérer que l'association manque à son contrat d'engagement républicain.

En définitive, l'appréciation à laquelle s'est livré le Tribunal administratif de Poitiers confirme, ce que l'administration a parfois pu perdre de vue, que la souscription du contrat d'engagement républicain pour obtenir une subvention constitue une ingérence dans l'exercice de la liberté d'association, qui doit en conséquence être strictement proportionnée à l'objectif poursuivi par l'administration. Le Conseil d'Etat l'avait fermement déclaré dans son arrêt du 30 juin 2023 : si le Conseil constitutionnel avait jugé que cette souscription ne faisait pas obstacle à la liberté d'une association de se constituer, la Haute juridiction administrative avait, quant à elle, bien mis en lumière que le refus ou le retrait de subvention sur le fondement de la compatibilité au contrat d'engagement républicain était susceptible d'entraver l'exercice de cette liberté, en empêchant les associations d'organiser certaines activités et d'exercer leur rôle de contre-pouvoir<sup>19</sup>, « *61 % des associations [percevant] au moins un financement public, représentant 20 % du budget cumulé des associations* »<sup>20</sup>. Le jugement du Tribunal administratif de Poitiers traduit ainsi la stricte proportionnalité qui doit caractériser le rapport entre liberté d'association et maintien de l'ordre public, en fermant les cas dans lesquels l'administration pourrait entrevoir, dans l'activité d'une association, un manquement au contrat d'engagement républicain.

---

<sup>19</sup> C. Debbasch et J. Bourdon, *Les associations*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 2006, p. 9 et s.

<sup>20</sup> L. Domingo, concl. précitées.