

# QUESTIONS CITOYENNES SUR LE CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN

## INTRODUCTION

La loi « confortant le respect des principes de la République » impose, depuis le 24 Août 2021, un cadre légal actualisé pour le secteur non-lucratif en France<sup>1</sup>. Le Contrat d'Engagement Républicain [CER] en est une partie centrale qui n'a été connue et précisée qu'assez tardivement, six mois après la promulgation de la loi, par un décret dont la publication au Journal Officiel date du 1<sup>er</sup> Janvier 2022.

Pour les acteurs associatifs et les différentes parties-prenantes avec qui ils travaillent, ce nouveau cadre légal n'est pas aisé à appréhender pour plusieurs raisons

- Tout d'abord ce décalage temporel entre l'adoption de la loi et la prise de connaissance d'un de ces éléments principaux : un « contrat d'engagement républicain » dont le décret précise qu'il est d'application immédiate.
- Un texte conçu donc en différé d'une loi particulièrement dense, confuse et difficilement intelligible comprenant pas moins de 107 articles mélangeant des éléments très disparates sur, pêle-mêle, la neutralité des services publics, l'égalité hommes-femmes, la haine en ligne, l'école à domicile, l'encadrement des activités sportives, l'organisation du culte et son financement... Et, ce qui nous intéresse particulièrement aujourd'hui, dans cette longue liste « à la Prévert »<sup>2</sup> des dispositions spécifiques aux associations mais aussi aux fondations (articles 12 à 23.)
- Un processus législatif particulièrement compliqué et tortueux illustré par ses nombreux changements de noms du texte : elle s'est longtemps appelée loi de lutte contre le séparatisme (au singulier, ce qui n'a rien d'anodin) et a eu plusieurs titres avant de trouver sa dénomination finale.

Pour comprendre complètement ce nouveau cadre, une exégèse et une analyse spécifique de la loi est nécessaire<sup>3</sup> mais ce n'est pas ici l'objet de notre analyse qui se cantonnera à examiner le CER, soulignons néanmoins ces deux éléments liés au texte promulgué le 24 Août 2021 :

1 1,5 millions d'associations, 2500 fondations, environ 4000 fonds de dotation

2 La poésie en moins... il va s'en dire, hélas.

3 Nous avons assez largement entrepris cette démarche et le lecteur trouvera de nombreux éléments à ce sujet sur les sites [www.associations-citoyennes.net](http://www.associations-citoyennes.net) et <https://www.lacoalition.fr/>

1/ Concernant les associations et les fondations, plusieurs de ces nouvelles dispositions légales nous apparaissent problématiques mais deux surtout nous semblent particulièrement graves. En premier lieu, l'article 12 sur le CER bien sûr mais également, sur un niveau d'importance au moins équivalent, l'article 16 qui prévoit une extension des possibilités de dissolution administrative des associations et ouvre la voie à ce que nous avons pu appeler « l'arme de dissolution massive ».

2/ L'aspect « fourre-tout » du texte explique, jusqu'à un certain point, l'ambiguïté du positionnement des partis politiques de gauche au moment de son élaboration. Certains volets de la loi ont pu en effet convenir jusqu'à conduire le Parti Socialiste notamment à s'abstenir au moment du vote au parlement.

Sur le CER spécifiquement néanmoins, pas d'équivoque, le 7 mars 2022 à l'occasion d'une rencontre organisée lors de l'élection présidentielle entre le Mouvement Associatif et les représentants des candidats, les membres du PCF, LFI, ELLV ET PS ont très clairement annoncé qu'ils abrogeraient purement et simplement le CER s'ils parvenaient au pouvoir<sup>4</sup>.

Voici cinq questions qui vont nous permettre de découvrir le contenu de ce nouveau contrat et d'en proposer une première lecture critique.

## **1/ LE CER, N'EST-IL PAS UN TEXTE ANODIN ET INOFFENSIF EN APPARENCE MAIS FINALEMENT DE GRANDE PORTÉE ?**

Le décret est facile et rapide à lire. Quatre pages seulement, se terminant par des principes d'engagement qui sonnent creux, de simples rappels, qui semblent enfoncer des portes ouvertes... Que l'on en juge :

- 1 - Respect des lois de la République
- 2 – Liberté de conscience
- 3 – Liberté des membres de l'association
- 4 – Égalité et non-discrimination
- 5 – Fraternité et prévention de la violence
- 6 – Respect de la dignité de la personne humaine
- 7 - Respect des symboles de la République

« Eh bien, ? Et alors, tout ça pour ça ? » Pourrait-on s'exclamer à ce stade !

Deux éléments cependant méritent immédiatement toute notre attention. Le premier est l'article 5 : « sont imputables à l'association ou la fondation les manquements commis par ses dirigeants, ses salariés, ses membres ou ses bénévoles agissant en cette qualité, ainsi que tout autre manquement commis par eux et directement lié aux activités de l'association ou de la fondation, dès lors que ses organes dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient »

---

<sup>4</sup> Seuls les représentants LR et LREM ont dit souhaiter son maintien (les argumentaires sont disponibles en vidéo [ici](#)).

Que la loi concerne les dirigeants d'associations, on s'y attendait. Qu'elle touche les 1,8 millions de salariés du monde associatif en France, voilà qui est déjà massif et d'importance mais que les bénévoles (dénombré à 22 millions de français selon certaines études) et simple adhérents (donc parfois simple usagers) soient aussi explicitement visés, voilà qui donne d'emblée une envergure substantielle, de « grand impact » ou de « longue portée » au texte.

La seconde caractéristique frappante se lit dans l'article 2 où il est précisé que le CER est obligatoire pour « les associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État. » Ce point est déterminant car par « subventions » sont bien désignées ici les contributions facultatives de toute nature ! Il ne s'agit donc pas de soutiens financiers sonnants et réverbérants uniquement, l'ensemble des moyens, y compris de modestes avantages en nature, octroyé par une Collectivité Publique sont concernés : mise à disposition à titre gratuit ou à titre préférentiel de personnels, de locaux ou de matériels....

Illustrons d'un cas réel : celui d'une petite compagnie de théâtre pour enfants qui développe ses activités sereinement depuis plusieurs années et sans n'avoir jamais demandé un euro de soutien public. Simplement, une fois par an, pour fêter la fin de la saison, elle offre un spectacle aux parents et, pour l'occasion, demande pour une demie-journée, la mise à disposition d'un bout de cour d'école maternelle... La ville lui octroie sans difficulté ce qui est considéré comme une aide matérielle, une subvention en nature, certes modeste mais qui suffit à la faire entrer, *de facto*, dans le champ obligatoire défini par le CER.

Nous aurions pu trouver de nombreux autres exemples, y compris celui d'une banale associations de bouliste demandant une dizaine de barrières Vauban pour un mini-tournoi dans leur village de 250 âmes... Ces cas montrent, presque par l'absurde, le décalage étonnant entre les conséquences de ce texte et l'étrangeté constituée finalement par ce matin d'une nouvelle année, quand le 1<sup>er</sup> janvier 2022, une partie écrasante de français, frayant d'une manière ou d'une autre avec les 1,5 millions d'associations que compte le pays, se sont retrouvés sous le coup de nouvelles obligations induites par un texte dont ils ignoraient (et ignorent encore pour la plupart) jusqu'à l'existence même.

Autre démonstration des conséquences très larges du texte avec la myriade d'associations environnementalistes rassemblées au sein de France Nature Environnement par exemple. Même si beaucoup d'entre elles fonctionnent sans un centime d'argent public et s'abstiennent de demander la moindre petite aide matérielle, elles sont néanmoins directement sous le coup du texte qui s'applique également, *de facto*, aux associations ayant obtenu un agrément de l'État. Rappelons notamment que ces agréments font partie des conditions nécessaires (bien que non suffisantes) pour entamer des actions juridiques devant les tribunaux. Facile d'imaginer, demain, en cas de contestation d'un projet de construction mettant à mal un site où la biodiversité est censée être protégée par exemple qu'il suffise alors à un maire adepte du béton et amis de promoteurs (il en existe, l'expérience l'a montrée) d'estimer arbitrairement et pour une raison plus ou moins fallacieuse que ses contradicteurs manquent à un quelconque de leur « engagement républicain » pour faire taire toute opposition à son projet. Pratique, n'est-il pas ?

D'autant que, si par bonheur, les défenseurs de la nature parvenaient à faire reconnaître l'erreur manifeste d'appréciation devant une juridiction, le temps pris par leur démarche aurait eu raison du site à protéger puisque les sanctions prévues par le CER sont non-suspensives et donc d'application immédiate.

Et ce raisonnement vaut naturellement pour l'ensemble des dispositions et possibilités ouvertes par l'obtention d'agrément, par exemple les services civiques ou encore tout un ensemble d'autres moyens d'actions dont pourraient facilement être privés les associations qui auraient eu l'heur de ne pas plaire à telle ou telle baronnie locale incarnée ici par un édile autocratique, là par un préfet zélé<sup>5</sup>.

Et ce qui est vrai dans le domaine de l'écologie, le sera dans tous les autres secteurs couverts par l'action associative bien sûr, y compris, avec le principe d'extra-territorialité, pour les ONG et les structures de solidarité et de coopération internationale qui devront appliquer sur les sols étrangers où elles travaillent ces nouvelles obligations singulièrement françaises.

## **2/ LE CER, N'EST-IL PAS UN TEXTE TRÈS AMBIGUË VOIRE FONCIÈREMENT VICIEUX ?**

Nous l'avons vu, une lecture trop rapide (et notamment de la partie essentielle, étrangement d'ailleurs remise en annexe, listant les 7 engagements à respecter) peut laisser conclure qu'il n'y a pas lieu de s'alerter. Cependant, comme à son habitude, c'est dans les détails, notamment rédactionnels, que se cache le diable et un certain nombre de formulations du décret posent questions.

Ainsi, véritable pierre angulaire du texte, la notion d'ordre public n'est pas définie de la même manière selon les contextes et les différents domaines du droit, ce qui amène directement à cette question centrale : non pas « qui trouble l'ordre public ? » Mais « qui considère que l'ordre public est troublé ? » Et selon quels critères et éléments de caractérisation au juste ?

L'histoire de la République est l'histoire des manières dont des forces progressistes ont interpellé, questionné, troublé l'ordre établi... et ont ainsi permis une meilleure concrétisation des principes de liberté, d'égalité, de fraternité. Quel acquis social obtenu sans déranger, perturber l'ordre inégalitaire, injuste ou inique des choses ?

Demain, aider une personne étrangère sans papier ou dénoncer l'usage de pesticides et ses conséquences sur la santé publique sera-t-il considéré comme un trouble à l'ordre public par exemple ? L'histoire de l'action associative est celle d'innombrables interpellations, mobilisations, pacifiques dans l'écrasante majorité des cas, au terme desquelles des politiques publiques se sont redéfinies et sont devenues plus justes, plus respectueuses des droits humains fondamentaux, que l'on songe par exemple aux résultats du travail militant des associations féministes préluant aux droits à la contraception dans les années 70 ou encore, plus récemment à celui d'Act-Up et ses implications sur les droits des malades au plus fort des « années sida »

---

5 Et ce « dans un système politique français où la démocratie locale en est restée à un stade stupéfiant d'archaïsme » comme l'analyse Bastien François et Agnès Michel dans leur ouvrage *La démocratie près de chez vous. Pour une sixième République des territoires*, Editions Les petits matins, 2021

pour ne citer que deux cas parmi les plus emblématiques... C'est tout simplement, et assez subrepticement, qu'est ainsi remise en cause une des principales et plus efficaces modalités d'action citoyenne : l'antique concept de désobéissance civile<sup>6</sup>.

La perversité du texte, dans sa rédaction lapidaire, ne s'arrête pas là : la responsabilité de l'association peut se voir engager non seulement quand elle entreprend une action qui entraînerait des troubles graves à l'ordre public mais encore, simplement, quand elle y incite ! Là encore, la marge d'interprétation ouverte est béante et fait planer une immense menace d'arbitraire sur tout un ensemble d'actions associatives ainsi mises sous surveillance.<sup>7</sup>

Tout cela revient à flirter avec le principe de l'interdiction générale de toute critique de l'ordre établi puisqu'une autorité pourrait considérer que ces critiques, pourraient fournir des raisons d'indignations... qui pourraient elles-mêmes motiver *in fine* des actes de violence ou de terrorisme.

Après « l'arrêt sur image » sur ces deux termes « ordre public » et « inciter », arrêtons-nous enfin, toujours dans la rédaction de cet engagement n°1 sur une notion absente du texte et pourtant bien présente entre les lignes : la notion de désobéissance civile.

Extrait : « *"L'association ou la fondation bénéficiaire s'engage à ne pas se prévaloir de convictions politiques, philosophiques ou religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant ses relations avec les collectivités publiques"* C'est sur la base de ce libellé supprimant de facto la soustraction volontaire à la loi pour des motifs politiques que la retentissante affaire opposant le préfet de la Vienne aux Collectivités Territoriales de Poitiers s'est déclenchée pour, finalement, donner lieu à un procès déterminant dans la construction de la jurisprudence sur ce texte. <sup>8</sup>

D'autres termes prêtent volontiers à interprétation et donc peuvent être sources d'inquiétudes pour les défenseurs des libertés. Ainsi par exemple le terme « cautionner » qui revient deux fois sous la plume du législateur car, après tout, pour la police administrative dotée de nouveaux pouvoirs, quelle sera la définition de « cautionner » au juste ? Sera-ce soutenir (plus ou moins activement)... ou simplement ne pas agir ?

Autre exemple avec la concept de « prosélytisme » mentionné dans l'explicitation de l'engagement numéro deux , cette notion n'est pas sans poser question également comme la bien montré l'analyse proposé par l'Observatoire des Libertés Associatives dans son deuxième rapport en Février 2022<sup>9</sup>.

Et d'autres termes du décret peuvent également être source d'ambiguïté, par exemple la notion de « dignité humaine » à partir de laquelle, comme le note le HCVA « des positions opposées peuvent être prises, c'est le

---

6 Voir au sujet de ces liens entre actions associatives et concept de désobéissance civile, la remarquable note d'Emma Marc [Affaire Alternatiba Poitiers : la désobéissance civile et les libertés associatives menacées](#)

7 Extrait de l'engagement numéro 1 : « *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* »

8 Voir ici la page ressource construite par le CAC sur cette affaire <https://mobilisations.associations-citoyennes.net/?AlternatibaPoitiers>

9 Cf l'encart intitulé « le prosélytisme : entre liberté juridique et disqualification de sens commun » page 9 du [rapport](#)

cas notamment sur la question de la fin de vie »... Et que dire du terme particulièrement large et incertain « d'agissement » ? Ce flou ne participe-t-il pas à cette tendance de fond tendant à placer sur le même plan des auteurs d'infractions caractérisés par un fait matériel et les auteurs d'infractions liées à la liberté d'expression ?

Ces « alambiguité<sup>10</sup> » sont d'autant plus consternantes que la simplicité et l'efficacité de la simple question qui vaille (l'action tombe-t-elle oui ou non sous le coup de ce que la loi définit comme un crime ou un délit?) était déjà prévues dès 1901... avec l'article 3 relative au contrat d'association ainsi rédigé « *Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet* ».

Ainsi, dès son premier avis du 2 décembre 2020 sur le projet de loi, le HCVA avait estimé ces dispositions « *superfétatoires puisque les pouvoirs publics disposent déjà de tous les leviers juridiques nécessaire au contrôle, à la sanction et à la dissolution<sup>11</sup>* »

Les confusions des termes, le flou des notions employées a une conséquence très directe : donner un large pouvoir d'appréciation, d'interprétation et donc nourrir de légitimes craintes d'un pouvoir discrétionnaire, arbitraire qui aurait très concrètement pour effet d'engager des sanctions sans même que la responsabilité de la personne morale n'ait été engagée devant un juge, tout cela alimentant foncièrement le régime d'insécurité juridique pour les associations. C'est d'ailleurs l'un des arguments mis en avant, dans son avis, par le HCVA qui rappelle, à contrario, la nécessité (théorique) de veiller à :

1. la lisibilité de la règle
2. la prévisibilité de son application
3. l'existence de voies de recours.

La Haute Autorité en conclut que « *le CER tend à confier à l'administration un pouvoir d'interprétation et de sanction très large sans information claire, préalable et obligatoire, sur les voies de recours susceptibles d'être exercées par les associations et les fondations mises en cause* »

### **3/ LE CER, N'EST-IL PAS UN TEXTE GRAVE SIGNANT UN REcul SIGNIFICATIF DE L'ÉTAT DE DROIT ?**

D'apparence anodin, nous l'avons vu, ce texte marque et masque donc un recul substantiel et significatif des principes sur lesquels s'est construit notre édifice républicain et notamment du respect des principes de séparation du législatif, du judiciaire et de l'exécutif. En l'espèce, l'autorité judiciaire est reléguée au second plan, supplantée par l'augmentation des pouvoirs de police administrative des maires et des préfets et c'est ainsi que s'opère « la bascule » ouvrant un vaste champ d'arbitraire possible.

---

<sup>10</sup> Entre alambiqué et ambiguïté... oui la consternation amène parfois à forger quelques néologismes

<sup>11</sup> Avis du HCVA du 2 décembre 2020 sur le projet de loi confortant les principes républicains.

Dans ce nouveau cadre en effet, les décisions peuvent désormais facilement s'extraire d'une procédure judiciaire équitable qui, en théorie, préserve :

- Le principe du contradictoire. Un principe général du droit existant dans toute procédure, qu'elle soit civile, administrative, pénale ou disciplinaire, qui garantit à chaque partie le droit de prendre connaissance des arguments de fait, de droit et de preuve à partir desquels elle sera jugée. Les différents intervenants du procès étant censés se montrer loyaux et diligents dans la communication de leurs pièces et conclusions.
- Le principe de proportionnalité impliquant que la sanction soit fonction de la gravité de l'infraction et de la situation du contrevenant.
- Le principe de recours. Principe à valeur constitutionnelle permettant d'assurer la possibilité de contester les décisions prises.
- Le principe de rétroactivité

Dans le cas du CER, seule la logique de rétroactivité est préservée puisque le texte précise que la sanction est calculée à partir de la date constatée de « l'agissement » reproché<sup>12</sup>. Maigre consolation car, au final, les associations sont bien mises sous la coupe d'un contrôle permanent d'une administration disposant de fait d'un nouveau pouvoir exorbitant. Il suffira demain pour une institution publique de déclarer qu'une association manque aux « engagements républicains » pour décider d'une brusque sanction à effet immédiat, et non-suspensive obligeant à rembourser le prorata de la subvention... Connaissant la situation de nombre de trésorerie associative, cela pourra équivaloir à une mise à mort de la structure car un certain nombre d'entre elles pourrait tout simplement ne pas avoir de moyens budgétaires suffisant pour leur donner le temps de pourvoir un recours.

Et le flou sur ledit recours n'est évidemment pas fait pour nous rassurer : ne s'agira-t-il que d'un « contrôle restreint » seulement sur la forme où celui-ci pourra-t-il porter sur le fond ?

En théorie, dans le cas d'une mesure de police administrative, le juge administratif procède à un contrôle « entier », sera-ce véritablement le cas ? Il semblerait que seul le dénouement de futures affaires puissent nous renseigner sur ce point.

Et tout cela sans compter l'effet « cascade » ! Que nous pourrions aussi appeler l'effet « domino » : le texte permet donc à une autorité de sanctionner une association mais l'ensemble des autres financeurs de la structure devront-t-ils lui emboîter le pas ? Dans le halo d'imprécisions qui entoure le texte, rien n'est dit à ce sujet... Est-ce à dire que tout est à craindre ? L'esprit du texte peut hélas le faire craindre.

Enfin dernier point caractéristique de ce recul de l'État de droit, la nouvelle fonction de police et de surveillance générale dévolue aux acteurs associatifs par ce même article 5 qu'il convient de rappeler tant il est central : « *sont imputables à l'association ou la fondation les manquements commis par ses dirigeants, ses salariés, ses membres ou ses bénévoles agissant en cette qualité, ainsi que tout autre manquement*

---

<sup>12</sup> Extrait de l'article 5 du décret : « *le retrait porte sur un montant calculé au prorata de la partie de la période couverte par la subvention qui restait à courir à la date du manquement* »

*commis par eux et directement lié aux activités de l'association ou de la fondation, dès lors que ses organes dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient. » Ces nouvelles dispositions mélangent donc « l'exigence de respect de la loi, obligation s'imposant à tous (sans qu'on ait à s'y engager contractuellement) et l'obligation de veiller à la sauvegarde de l'ordre public indélégalable qu'il n'est ni souhaitable, ni sain de transférer à des associations privées<sup>13</sup> » comme le note le Syndicat des Avocats de France qui poursuit « La liberté d'association prolonge les autres libertés (liberté de conscience, liberté d'expression etc.) Elle ne devraient pas être soumise à un contrôle confinant au régime d'autorisation, même réservé à celles qui bénéficient de fonds publics. En effet, l'octroi de subventions publiques est justifié par la poursuite d'activités jugées d'intérêt général. On ne voit pas pourquoi il devrait être conditionné par un « engagement républicain » impliquant l'exercice de mission de police ou être garant du principe d'égalité entre tous les citoyens ce qui introduit une confusion proche du contresens : des associations « fermées » ou « particularistes » par exemple des associations de monarchistes, des associations de jeunes, des associations de corses ou d'auvergnats, etc. peuvent parfaitement avoir des activités d'intérêt général justifiant l'octroi de fonds publics »*

Cette nouvelle obligation,<sup>14</sup> avec d'autres, participe donc d'un recul important de l'État de droit qui lui même s'inscrit dans un contexte foncièrement inquiétant où, avec les états d'urgence permanent, l'état d'exception est devenu ces dernières années pour l'État, l'état permanent.

#### **4/ LE CER N'EST-IL PAS D'ABORD ET AVANT TOUT UN CONTRAT DÉLOYAL ?... ET POUR LE MOINS LÉONIN ET NON SYNALLAGMATIQUE<sup>15</sup> ?**

L'article 1 du CER débute ainsi « l'association qui a souscrit le contrat d'engagement républicain »... Ce qui a immédiatement fait réagir le HCVA : Obligeant la haute instance à cette évidence « un contrat comporte des obligations pour tous les co-contractants, une durée, des précisions sur les modalités de sa résiliation, ainsi que sur le règlement des désaccords... le document présenté n'en revêt ni la forme ni le contenu »

Une question légitime peut alors être soulevée : pourquoi, sans concertation naturellement, en arriver à une telle absurdité qui consiste à finalement imposer un contrat... comment peut-on en être à ce point d'aveuglement pour ne pas voir l'oxymore, l'antinomie dans cette démarche qui consiste à forcer la signature d'un contrat censément librement consenti...

Et comment ne pas comprendre qu'il s'agit basiquement d'une rupture avec l'esprit même de la loi de 1901 laquelle est très largement considérée comme, avant tout, une grande loi de confiance républicaine entre les autorité publique et la société civile organisé ? La situation est la suivante : depuis plus de 120 ans, les

<sup>13</sup> Extrait du document « Analyse du projet de loi renforçant les principes de la République » publié par le SAF Syndicat des Avocats de France

<sup>14</sup> Notons au passage que cette nouvelle obligation bien mal définie par ailleurs) de surveillance, cette logique de contrôle peut d'ailleurs entrer en contradiction avec l'engagement 3 sur la liberté des membres de l'association. En effet, face à cette injonction, il faudrait en venir à sélectionner ses adhérent.e.s en évitant leur caractère militant

<sup>15</sup> Synallagmatique : qui comporte obligation réciproque entre les parties



associations sont engagées avec les Collectivités Publiques dans la co-production de l'action publique et c'est dans cette perspective qu'elles demandent et obtiennent une part de la redistribution de la richesse nationale collectée sous forme d'impôts pour, en retour, menées des actions organisées et collectives d'intérêt général... Dorénavant pour continuer à le faire, elles auront obligation de signer un « contrat » qui a été élaboré sans elles<sup>16</sup> et les privera de la possibilité de mener à bien ces missions historiques si elles s'y refusent ?

L'avis du HCVA met en lumière l'ineptie de la démarche en décrivant les caractéristiques d'un contrat non-synallagmatique (qui ne comporte pas d'obligation réciproque entre les parties) et donc léonin (où l'un des partenaires s'adjuge la meilleure part, s'octroie tous les avantages et qui n'est donc pas conforme à l'équité)

Une « configuration contractuelle » qui amène naturellement à se poser la question suivante : quelle est la valeur d'une signature obtenue sous un tel niveau de contrainte ?

Qui hélas peut amener à cette autre interrogation corollaire : dans quelle mesure ce nouveau cadre législatif décrédibilise, désactive, dévalorise, abîme l'idée même de République et les principes qui y sont afférant en prétextant les promouvoir et les défendre ?

La situation semble d'autant plus absurde que, progressivement, les associations et les pouvoirs publics avaient appris à formaliser une relation de confiance via un outil intéressant : la charte des engagements réciproques.<sup>17</sup>

Une première version de cette charte des engagements réciproques est née en 2001 sous le gouvernement Jospin à l'occasion de la célébration du centenaire de la loi instaurant la liberté d'association mais elle comportait un inconvénient majeur : signée entre l'État et les représentants du monde associatif, elle oubliait les Collectivités Territoriales, actrices centrales du développement des politiques de vie associative.

Dans la version actualisée de la charte élaborée en 2014, cette erreur est corrigée<sup>18</sup> et le texte dès son préambule inscrit ses perspectives dans le respect des principes de la République en désignant cette charte comme : « *un acte solennel fondé sur les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité, basé sur la confiance réciproque, le respect de l'indépendance des associations et la libre administration des collectivités territoriales*<sup>19</sup> »

Déclinée sur plusieurs territoires<sup>20</sup>, cette charte peut constituer un support de dialogue et de co-construction pertinent et ouvrir des perspectives comme, par exemple, récemment à Paris où la signature récente de la charte a permis la création d'une instance pérenne : le CPA Conseil Parisien des Associations. La conception d'un tel texte et surtout les dynamiques induites permettant de le faire vivre par la suite ont l'avantage de poser, comme son nom l'indique, des engagements réciproques, au nom d'une « *éthique partenariale*<sup>21</sup> »,

---

16 Les représentants des organisations associatives n'ont en effet pas été associés à l'élaboration de ces nouvelles dispositions

17 Le HCVA rappelle d'ailleurs « qu'actuellement, toute demande de subvention se fait par l'intermédiaire d'un document cerfa 12156-05 dans lequel le responsable légal de l'association déclare 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* »

18 Sont signataires de la charte des engagements réciproques de février 2014 : le Premier Ministre, le Mouvement Associatif, l'AMF, L'ADF, L'ADR, L'AMGVF Association des Maires des Grandes Villes de France, LE RTES Réseau des collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire

19 La charte prévoit d'ailleurs explicitement également le principe de non-discrimination entre les personnes

20 Et quelques rares secteurs d'activités

21 La notion se retrouve là encore dans le préambule de la charte des engagements réciproques de 2014

tout le contraire donc de l'unilatéralisme du CER. Point important : nous pouvons noter que le modèle national constitué par la charte des engagements réciproques de 2014 rappelle les fonctions essentielles jouées par les associations *« les associations sont des vecteurs de solidarité entre les peuples et entre les individus ; elles travaillent à abolir les clivages et les inégalités. Les associations, dans un contexte de forte évolution des besoins sociaux, jouent un rôle majeur d'alerte et d'interpellation des pouvoirs publics, mais aussi d'expérimentations innovantes et de gestion de services d'intérêt général. Légitimé par les engagements libres et volontaires qu'il suscite, le mouvement associatif jouit d'un fort niveau de confiance »* et mentionne expressément et explicitement au chapitre des principes partagés que *« l'État et les collectivités territoriales reconnaissent aux associations une fonction d'interpellation indispensable au fonctionnement de la démocratie. La confiance et la complémentarité des actions entre l'État, les collectivités territoriales et les associations permettent ainsi de nouvelles formes de vie démocratique et une plus grande pertinence des politiques publiques »*.

## **5/ LE CER N'EST-IL PAS UN TEXTE PLUS QU'INUTILE... CONTRE-PRODUCTIF ?**

Pourquoi le CER ? Pour quelle utilité ? Déjà pointé par le HCVA dans son avis de décembre 2020, le caractère « superfétatoire » du texte n'échappe évidemment à personne

D'une part parce que, comme le précise la Haute Autorité *« les pouvoirs publics disposent déjà de tous leviers juridiques nécessaires au contrôle, à la sanction et à la dissolution »* Dans la même optique, le Mouvement Associatif, après d'autres, estime que *« les associations qui reçoivent des aides publiques ne manquent pas d'être déjà encadrées par tout un arsenal réglementaire d'agrément, de reconnaissances, de conventions et d'objectifs qui n'ignore rien de leur identité et de leurs activités »*.

D'autre part simplement parce qu'il n'existe bien sûr aujourd'hui, comme le rappelle le Syndicat des Avocats de France, *« aucun droit à bénéficier de subventions publiques de sorte que l'octroi de telles subventions implique déjà une appréciation de l'autorité publique sur l'opportunité de financer. Pour les mêmes raisons, il n'est besoin d'aucun texte pour permettre aux pouvoirs publics de cesser de financer des associations s'ils estiment que leurs activités sont contraires aux principes énumérés dans le texte. Il existe donc déjà en pratique un large pouvoir de contrôle. »*<sup>22</sup>

Pourquoi donc un texte inutile ou plutôt quelle utilité politique peut avoir un texte superfétatoire ? Répondre à cette question nécessite de revenir sur le moment particulier d'émergence du projet de loi : l'automne 2020 marqué par le retour effroyable du terrorisme islamiste sur le sol français. Cette genèse est particulièrement bien éclairée par le discours prononcé par E. Macron aux Mureaux en octobre 2020, une partie concerne spécifiquement les associations : *« Nos associations sont un pilier de notre pacte républicain ; extrêmement importantes (...) elles forgent un temps de vie où nos valeurs sont en partage. Il est donc assez logique que celles et ceux qui portent ce projet de séparatisme islamiste aient investi le champ associatif parce qu'ils l'ont identifié comme la forme, en tout cas l'espace le plus efficace pour diffuser leurs idées. Rendre des services que des associations laïques ou que d'autres associations respectant la loi de la République ne*

*rendaient plus, parfois que la République elle-même ne rendait plus et, par ce truchement, diffuser de manière subreptice, ou de manière très revendiquée, un message d'islam radical. Ce que nous constatons avec vous, avec les médias, les préfets, avec les universitaires qui travaillent le sujet, c'est que nombre d'associations proposant des activités sportives, culturelles, artistiques, linguistiques ou autres, qui ont pour raison d'être l'accompagnement des plus précaires ou l'aide alimentaire, déploient en réalité des stratégies assumées d'endoctrinement.*

*Les associations doivent unir la nation et pas la fracturer - et nous ne céderons rien sur ce principe qui est au cœur même de la liberté qui est associée à la protection des associations dans notre pays et au statut si particulier qu'elles occupent dans la République. Les motifs de dissolution des associations en conseil des ministres étaient jusque-là très limités : limités aux faits de terrorisme, de racisme et d'antisémitisme. Ils seront étendus à d'autres motifs comme les faits d'atteinte à la dignité de la personne ou de pressions psychologiques ou physiques (...)*

*Avant la dissolution, il y a le financement. Toute association sollicitant une subvention auprès de l'État ou d'une collectivité territoriale devra signer un contrat de respect des valeurs de la République et des exigences minimales de la vie en société, pour reprendre la formule du Conseil constitutionnel. Si le contrat est rompu, ses responsables devront rembourser car il est nécessaire que l'argent public ne serve pas à financer les séparatistes (...)*

*Au total, sur nos associations, la loi ainsi proposée permettra de renforcer les éléments de contrôle, le respect de nos valeurs républicaines, mettra des contraintes supplémentaires en termes de clarté du respect de nos principes sur les financements et permettra des dissolutions (...) c'est par ce dispositif que nous pourrons, beaucoup plus efficacement, fermer les structures inacceptables et accroître la pression sur les associations qui, subrepticement, dérivent. ».*

Le problème est que cette approche est marquée une approximation qui la dessert et lui fait courir le risque d'être contre-productive. Car, sans nier l'existence et la dangerosité du phénomène, un vrai questionnement pourrait et aurait dû voir le jour sur sa réalité objective et son ampleur ce que la rhétorique employée dans le discours ne permet pas. En effet, la méthode utilisée est celle d'un argument d'autorité « *Ce que nous constatons avec vous, avec les médias, les préfets, avec les universitaires qui travaillent le sujet*<sup>23</sup> » ce type d'argument d'autorité créé, de facto, un flou qui empêche un traitement rationnel des enjeux « *nombre d'associations (...) déploient en réalité des stratégies assumées d'endoctrinement* » qu'est-ce à dire « nombre d'associations », de combien de structure parle-t-on ? Et comment ont-elles été dénombrées au juste ? Sur quelles bases s'établit ce constat ? Nous avons eu l'occasion de poser la question directement à la directrice de cabinet en charge du dossier. Après plusieurs tentatives pour obtenir une réponse, en insistant lourdement nous avons fini par apprendre qu'il s'agissait d'un pourcentage autour de 2 %... Un rapide calcul en reportant cette proportion au total de 1,5 millions que compte la France permet d'avoir une estimation: autour de 30 000 mais quel crédit peut-on accorder à ce chiffre, quel travail sérieux pour l'étayer, quelles études, quels rapports ? Malgré notre ténacité, nous n'en saurons jamais rien.

---

23 Il aurait été intéressant de savoir à quelles sources il est fait référence pour pouvoir s'y référer afin de mesurer sérieusement l'ampleur du phénomène... sans cette démarche, tous les fantasmes et projections sont possibles

C'est sur cette base que vont s'installer les conditions d'un long dialogue de sourds entre le gouvernement et les acteurs associatifs. Sarah El Hairy allant jusqu'à soutenir que le contrat d'engagement est « un bouclier pour les libertés associatives <sup>24</sup> » pendant que la nouvelle présidente du Mouvement Associatif expliquait « nous n'avons bien sûr aucun problème avec le fait de respecter la loi, le monde associatif n'est pas une zone de non-droit. Mais le contrat d'engagement républicain a été créé dans l'objectif de lutter contre les séparatismes. Si l'objet juridique « association » peut être objet de dérives, celles-ci sont marginales voire anecdotiques parmi les 1,5 millions d'associations. Qui plus est, ce ne sont pas les associations « séparatistes » qui font des demandes de subventions et donc qui sont concernées par ce contrat. Ce texte manque donc totalement sa cible mais crée en revanche une défiance à l'égard des acteurs associatifs qui se sentent stigmatisés ».

Et les réactions de ces derniers ne font pas attendre pour souligner, à l'instar d'Emmanuelle Bonnet-Oulaldj co-présidente de la FSGT<sup>25</sup> qui souligne dans Politis<sup>26</sup> que « le propre des associations citoyennes est de s'engager pour les principes républicains ».

Tocqueville, dans une citation célèbre (et souvent rappelée) estimait que *« dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère, le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là »* et une connaissance approfondie de l'Histoire autorise en effet à considérer que ce n'est pas seulement la démocratie qui permet les associations mais bien les associations qui permettent la démocratie. Le sentiment que « Derrière une fausse justification sécuritaire se cache en réalité une véritable loi anti-association qui appelle une large mobilisation<sup>27</sup> » va se propager comme une traînée de poudre :

- « Nous affirmons notre totale opposition à cette loi fourre-tout, qui propose des mesures souvent imprécises ou largement disproportionnées, ouvrant droit à l'arbitraire et, dans tous les cas, dangereuse pour le respect des libertés fondamentales de toutes et tous » affirme ainsi dans une lettre commune un grand nombre d'organisation dont la Ligue des Droits de l'Homme, le **Cnajep**, **Attac**, **la Cimade**, **le Dal**, **Emmaüs**, **Copernic**, **FNE**, **Greenpeace France**, **le Planning familial**, etc.

- « l'immense majorité des associations font vivre les principes et valeurs de la République au quotidien, à travers leurs actions, leurs contributions au débat démocratique, et en ce qu'elles offrent un espace d'engagement et d'exercice de la citoyenneté » Animafac

- « les différentes dispositions en cours qui portent atteinte aux libertés associatives et augmentent un contrôle sans encadrement des organisations du secteur » alertent Les **mouvements de solidarité** regroupés au sein de **France-Générosité**.

-« La loi constitue une atteinte sans précédent aux socles de notre République et menace nos libertés les plus fondamentales » déclare Greenpeace

- « ce projet de loi est une nouvelle initiative pour détourner l'attention d'explications plus raisonnables sur le fait qu'en France les inégalités perdurent et vont augmenter du fait de la crise sanitaire » précise le **Planning Familial**

---

24 Voir son [interview donnée à « Associations Mode d'Emploi » en Mai 2021](#)

25 Une importante et historique fédération d'associations sportives

26 Voir ici cette interview d'E. Bonnet-Oulaldj : <https://www.politis.fr/articles/2021/11/le-propre-meme-dune-association-est-de-sengager-pour-les-principes-republicains-43822/>

27 Déclaration de L.A Coalition cité dans communiqué du CAC en juin 2021, voir [ici](#).

- Nous nous interrogeons sur une remise en question possible des démarches d'éducation populaire... les démarches de déconstruction des idées pour interroger, pour réfléchir et construire ensuite sa pensée pourraient être de plus en plus remises en question » Le CNAJEP

- Amnesty international « constate avec inquiétude que certaines des dispositions de ce texte menacent la liberté d'association et peuvent avoir un effet dissuasif sur les défenseurs des droits humains et les organisations de la société civile »

- Pour la coordination **Pas sans nous**, « Les discours et mesures continuent à stigmatiser les quartiers populaires. La dérive sécuritaire et discriminatoire s'affirme jour après jour, alors que la question posée est certes de répondre à l'urgence mais aussi de construire une véritable politique qui s'attaque aux inégalités et qui soit construite avec les habitantes et habitants de ces quartiers »

Ces déclarations ne sont qu'un florilège, la liste de ce type de réactions est bien plus grande<sup>28</sup> et s'allonge d'analyses internationales portant un regard globalement inquiet sur la fragilisation du système démocratique français comme l'attestent les rapports du Forum Civique Européen ou encore cette tribune signée par des intellectuels étrangers dans le Huffington Post en mars 2021 « [Le recul de la démocratie en France est une menace pour la liberté dans le monde](#) »

Ainsi, Dans « un monde associatif » divers, hétérogènes, relativement divisé et atomisé, une telle levée de bouclier, un tel unanimisme ne s'était pas constaté depuis 2017 et le cuisant épisode de suppression des emplois aidés.

Dans son communiqué « associations présumées coupables », le Mouvement Associatif résume le sentiment général : « ce sont les associations, par leur diversité, leur respect de la personne, leur ouverture aux autres et leur action pour le bien commun qui ont justement permis la diffusion du modèle républicain, y compris chez ceux qui en étaient au départ éloignés (...) Décerner une sorte de brevet préalable de conformité républicaine rappelle de très mauvais souvenirs dans l'histoire mouvementée de la liberté de s'associer : ceux des régimes de contrôle à priori du droit d'association instaurant une méfiance généralisée, bridant l'engagement des citoyens »

Fondamentalement, le texte nous oblige à poser cette question : dans notre démocratie, quelle est la place dévolue à la société civile et plus particulièrement à son segment non-lucratif ? La question d'évidence se pose puisqu'il est notable que ce « brevet de conformité républicaine » ne concerne qu'une partie seulement des structures qui touchent des aides publiques... Et pas la plus importante car quid des entreprises qui, avec 140 milliards d'euros par an sont environ trois fois plus soutenues que les associations ? Pourquoi cette différence de traitement ? Voici une question primordiale qu'il conviendrait d'adresser aux législateurs.

Ainsi, le CER entérine une dérive : ces dernières années, les libertés associatives sont en régression, une tendance documentée et détaillée par l'Observatoire des libertés associatives qui pointe à juste titre qu'une partie des répressions recensées sortent du cadre légal. Le CER comble ce vide et pourrait permettre à l'avenir de s'appuyer sur ses dispositions pour légitimer des répressions aujourd'hui encore fort mal perçues

---

28 Cf page dédiée sur le site du CAC

par l'opinion publique. En effet, le fait associatif est central en France et la plupart de nos compatriotes demeurent convaincus que les défis sociaux et environnementaux monumentaux qui nous attendent ne pourront être relevés sans cette force citoyenne. Ce nouveau dispositif légal qui affaiblit donc sérieusement les principes républicains qu'il prétend renforcer ne saurait donc, subsister trop longtemps, tant le pacte de confiance entre les institutions publiques et la population est primordial. Espérons que dans quelques temps, il soit possible de porter un regard rétrospectif affligé sur cette épisode et son archaïsme qu'il convient, d'urgence, de dépasser.

PARMI LES QUESTIONS QUE JE ME POSE

- garder l'exemple ou les exemples (cie de théâtre pour enfants et cour maternelle + associations de boulistes et barrière vauban) page 3

d'autant que criculaire précise les choses non ?