



**Rapport du Mouvement associatif et de Coordination SUD au Comité des droits de l'Homme des Nations Unies sur les impacts du Contrat d'Engagement Républicain (CER) sur les libertés associatives.**

142ème session (14 octobre- 8 novembre 2024) - 6eme rapport périodique de la France.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

**Le Mouvement associatif**  
28, place Saint-Georges 75009 Paris.  
Tél : 01 40 36 80 10  
[www.lemouvementassociatif.org](http://www.lemouvementassociatif.org)

**COORDINATION SUD**  
14 passage Dubail 75010 Paris  
Tél. : 01 44 72 93 72  
[www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)

## SOMMAIRE

<b>Présentation des organisations contributrices .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Introduction .....</b>	<b>3</b>
1. Références aux articles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques	4
2. Références à la liste de points établie avant la soumission du sixième rapport périodique de la France .....	4
3. Description du Contrat d'Engagement Républicain (CER).....	4
<b>II. Un instrument qui fragilise le secteur associatif .....</b>	<b>6</b>
1. Exemples d'interprétations extensives ou abusives du texte.....	7
2. Impacts du CER – une remise en cause de l'indépendance associative : .....	8
4. Un déploiement contesté et contrasté.....	11
<b>III. Application extra-territoriale du CER – une ingérence de l'Etat ? .....</b>	<b>12</b>
1. Le risque d'un contrat d'exportation des principes de la République française..	13
2. Entre instrumentalisation politique en France et dans les pays de mise en œuvre, une action indépendante remise en cause.....	14
<b>IV. Conclusion et recommandations.....</b>	<b>14</b>

# Présentation des organisations contributrices

## **Le Mouvement associatif :**

Le Mouvement associatif est une association qui regroupe en son sein les grandes coordinations et têtes de réseaux associatives françaises. Il représente, par l'intermédiaire de ses membres, près de la moitié des associations en France. Les associations, au nombre 1,5 million en France, sont des actrices essentielles de la vitalité démocratique, de la participation citoyenne, et du développement d'une économie du quotidien et de la proximité. Elles sont des lieux où les citoyens agissent ensemble pour leur cadre de vie, leur environnement, où ils construisent une parole collective ; elles sont des lieux d'émancipation et de contribution au débat public, elles donnent du pouvoir d'agir à toutes et tous.

## **Coordination SUD :**

Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble, aujourd'hui, 180 ONG, adhérentes directes ou au travers de six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, FORIM, Groupe initiatives). Agissant avec et en faveur des populations les plus laissées pour compte, ces organisations mènent des actions humanitaires d'urgence, de développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains, ou encore de plaidoyer et d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale. Pour le secteur associatif de droit français de la solidarité internationale, Coordination SUD, avec ses organisations membres, assure quatre missions : la promotion et la défense d'un environnement favorable à l'action et l'expression des organisations de la société civile (OSC) ; l'appui et le renforcement de ces mêmes OSC ; la construction et la représentation de positions communes auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde sur les politiques de solidarité internationale ; et enfin, la veille et la prospective sur la solidarité internationale et son secteur associatif, leurs évolutions et enjeux.

## **I. Introduction**

Ce rapport a pour objectif d'apporter un éclairage au Comité des droits de l'Homme des Nations Unies sur les menaces pesant sur les libertés associatives en France, en particulier à travers la loi du 21 août 2021, relative au respect des principes républicains ayant mis en place différentes mesures de renforcement des contrôles sur les associations, particulièrement à travers la mise en place du contrat d'engagement républicain (CER).

## **1. Références aux articles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

- **Article 2** : Reconnaissance des droits à tous les individus sans distinction
- **Article 18** : Liberté de pensée, de conscience et de religion
- **Article 19** : Liberté d'opinion et d'expression, incluant le droit de diffuser des informations et des idées sans ingérence.
- **Article 21** : Droit de réunion
- **Article 22** : Droit à la liberté d'association avec d'autres, y compris le droit de former et de rejoindre des syndicats.
- **Article 26** : Egalité devant la loi et interdiction des discriminations

## **2. Références à la liste de points établie avant la soumission du sixième rapport périodique de la France**

Dans le document du Comité des droits de l'homme (CCPR/C/FRA/CO/6), le Comité exprime ses préoccupations concernant les libertés associatives en France. Il demande notamment des clarifications sur les mesures prises pour garantir la liberté d'association (paragraphes 22-24).

Dans sa réponse (CCPR/C/FRA/RQ/7), la France insiste sur les mécanismes de contrôle mis en place pour assurer le respect des principes républicains par les associations, sans reconnaître les critiques concernant l'arbitraire de l'application du CER (paragraphes 207, 208).

## **3. Description du Contrat d'Engagement Républicain (CER)**

Le contrat d'engagement républicain est un document par lequel les associations et les fondations s'engagent à respecter les principes de la République, tels que spécifiés dans la loi confortant le respect des principes de la République et précisés par le décret n°2021-1947 du 31 décembre 2021. Parmi les éléments de ce contrat figurent le respect des principes de liberté, d'égalité, de fraternité, de dignité de la personne humaine, de laïcité, ainsi que la nécessité de ne pas troubler l'ordre public. Ces principes généraux précisés par décret sont peu explicites sur les modalités de leur mise en œuvre ou bien sont déjà existants dans la loi :

- « 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. 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. Elle s'engage notamment à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République. » (engagement n°1).
- « L'association ou la fondation s'engage à respecter l'égalité de tous devant la loi. » (engagement n°4).

- « 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. » (engagement n°5).
- « L'association ou la fondation s'engage à n'entreprendre, ne soutenir, ni cautionner aucune action de nature à porter atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine. » (engagement n°6).

Ce contrat d'engagement républicain signé par l'association lie aussi bien ses responsables, ses salariés que ses bénévoles ou ses volontaires, quel que soit leur type de contrat d'activité, qu'il soit national ou local comme précisé dans l'article 5 de son décret d'application : « L'association ou la fondation veille à ce que le contrat mentionné à l'article 1er soit respecté par ses dirigeants, par ses salariés, par ses membres et par ses bénévoles. 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. »

La souscription au contrat d'engagement républicain est obligatoire pour les associations et les fondations dans les cas suivants : pour les demandes et les renouvellements de subventions (monétaires ou en nature) ; pour les demandes et les renouvellements d'agrément ; pour les demandes et les renouvellements de reconnaissance d'utilité publique ; pour l'accueil de jeunes en service civique. Le contrat d'engagement républicain est opposable par les autorités publiques en cas de non-respect. La loi prévoit également que les associations disposant d'un agrément délivré par l'État et les associations reconnues d'utilité publique soient automatiquement soumises à ce contrat, sans avoir à le signer.

Son champ d'application territorial s'étend au-delà du territoire français, le contrat d'engagement républicain s'applique également aux associations françaises (dont le siège est en France) ayant une activité à l'étranger mais aussi aux associations basées et actives à l'étranger qui bénéficient de subvention publique française.

Depuis la présentation du projet de loi de lutte contre les séparatismes fin 2020, diverses instances, telles que le Haut Conseil à la Vie Associative, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la conférence des OING du Conseil de l'Europe, la Commission nationale consultative des droits de

l'homme (CNCDH), et la Défenseure des droits, ont dénoncé l'approche de défiance envers le monde associatif. Cependant, malgré ces avertissements, la loi a été adoptée sans modifications substantielles.

## II. Un instrument qui fragilise le secteur associatif

Si cette loi a vocation à lutter contre les « séparatismes », à donner à la République française les « moyens d'agir contre ceux qui veulent la déstabiliser »<sup>1</sup> et à endiguer la démultiplication des chartes de laïcité prises par les collectivités territoriales, elle confère surtout à l'administration un pouvoir d'interprétation de principes à valeur constitutionnelle avec un effet de sanction immédiat, sans passer par la voie judiciaire.

Jusqu'au décret, il revenait à l'autorité judiciaire d'apprécier le respect par les associations des principes de la République française. Ce texte conduit à donner à l'autorité administrative qui subventionne, qu'il s'agisse de services de l'État, d'un établissement public ou d'une collectivité, la possibilité d'apprécier le respect par une association de ces engagements et de la sanctionner directement, par le retrait de la subvention et le remboursement des sommes perçues, si elle considère que ces principes ne sont pas respectés, sans possibilité de recours judiciaire suspensif.

De plus, les interprétations peuvent varier d'un financeur à l'autre, par exemple sur ce que recouvre un « prosélytisme abusif » ou sur l'appréciation d'une « action susceptible d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à l'ordre public ».

La suspension d'un financement public pour non-respect du CER pose un risque de retrait de la part de l'ensemble des autres financeurs publics ainsi que des agréments publics, ce qui présente une menace considérable pour la survie économique des acteurs associatifs. Cela donne à n'importe quel financeur public un moyen de pression considérable pour influencer les activités des organisations qu'il subventionne en fonction de son interprétation plus ou moins politiquement orientée des principes du CER. Par ailleurs, ce risque disproportionné de coupe de l'ensemble des financements publics en cas de violation avérée du CER dissuade de nombreuses associations de contester en justice la décision d'un bailleur public d'arrêter ses financements pour une présumée non-conformité au contrat.

<sup>1</sup> Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 9 décembre 2020 : [Respect des principes de la République \(Dossier législatif en version dépliée\) - Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](#)

De telles incertitudes viennent fragiliser les acteurs associatifs. Les modalités d'application recensées depuis janvier 2022 et les premiers cas d'associations mises en cause pour non-respect du contrat d'engagement républicain illustrent déjà les risques, les limites et les dérives possibles à l'encontre des libertés et des capacités d'actions des associations ainsi que des droits de leurs membres, qu'ils soient administrateurs, salariés, volontaires ou simplement bénévoles.

## 1. Exemples d'interprétations extensives ou abusives du texte

- **Alternatiba Poitiers** : En septembre 2022, le préfet de la Vienne a ordonné à la ville de Poitiers de retirer une subvention accordée à l'association en raison d'un atelier sur la désobéissance civile, interprété comme contraire aux valeurs républicaines. La notion de désobéissance civile n'apparaît pas dans le contrat d'engagement républicain. C'est donc par interprétation de certains des engagements figurant dans le texte que le préfet de la Vienne a pu considérer cet atelier comme contraire aux valeurs et principes de la République. Cette situation illustre parfaitement les applications arbitraires et extensives du CER (réponse de la France paragraphe 83).  
A noter que la notion même de désobéissance civile, est un principe et un type d'action qui s'inscrivent dans une histoire longue des luttes œuvrant pour l'intérêt général et pour la défense des droits humains, à l'instar des actions de Rosa Luxemburg, Martin Luther King, Ghandi ou bien des résistants et résistantes durant le régime de Vichy, des luttes féministes visant à légaliser le recours à l'IVG (le Manifeste des 343 personnalités ayant eu recours à un IVG, la déclaration des 331 médecins pratiquant l'IVG malgré son interdiction), etc. A ce titre la désobéissance civile est consacrée à plusieurs reprises par la Cour Européenne des Droits de l'Homme comme un des aspects les plus importants du droit de la liberté d'expression.<sup>2</sup>
- **Planning Familial 71** : En mars 2022, le maire de Chalon-sur-Saône a retiré l'autorisation d'installer un stand, en accusant l'association de promouvoir le communautarisme en raison de la présence d'une femme voilée sur une affiche. Si l'association a pu adresser rapidement un recours, notamment grâce à la mobilisation d'autres associations et à un soutien juridique, et que le tribunal administratif de Dijon et le Conseil d'État ont donné raison à l'association, cet exemple illustre les risques d'abus de pouvoir local lié à l'application du CER (Réponse de la France, paragraphe 84).
- **APU-Vieux Lille** : l'association contre le mal-logement s'est vu retirer sa subvention publique par la métropole lilloise après qu'une de ses membres en observation d'une expulsion de gens

---

<sup>2</sup> Pouvant bénéficier de la protection de la liberté d'expression (article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme) ou du droit à la liberté de manifester (article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme).

du voyage a été accusé de violences verbales contre les forces de l'ordre. Bien que cette version soit vivement contestée par l'association, la métropole n'a pas renouvelé leur subvention au motif de la soi-disant violation du CER lors de cet incident.<sup>3</sup>

- **Canal Ti Zef** : L'association Canal Ti Zef s'est vu refuser une subvention dans le cadre du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) 2023 pour non-conformité au CER. Il lui est notamment reproché une proximité avec le collectif Pas d'Avenir sans avenir à Brest. Le refus de subvention est intervenu pour cette association au moment du paiement de la subvention par le sous-préfet alors qu'une subvention était initialement prévue après la commission consultative FDVA. Trois autres associations (Patronage Laïque Guérin, Ekoumène et Radio U) ont également été concernées par le refus de subvention sans que le CER ne soit explicité. L'association a déposé un recours.
- **Le Fonds pour le développement de la vie associative en Corrèze** : Des témoignages de membres de différents comités consultatifs départementaux FDVA font état de décisions de services de l'Etat prises en amont des comités consultatifs pour écarter certaines associations de l'accès aux subventions FDVA, leurs activités étant présumées non conformes au contrat d'engagement républicain. Ainsi, en Corrèze, 5 associations auraient été écartées d'office par la préfète lors d'une commission FDVA en mai 2022, sans transparence, sans que cela ne soit lié aux critères établis pour l'attribution des subventions. Dans le cas de la commission FDVA de Corrèze, la préfecture précise que le motif de refus serait notamment financier. Pourtant, 3 d'entre elles ont reçu des refus non motivés et craignent qu'on leur reproche une proximité avec des positions d'extrême gauche ou anarchistes.

## 2. Impacts du CER – une remise en cause de l'indépendance associative :

Ces exemples démontrent les interprétations abusives et politiquement orientées du CER qu'il permet aux bailleurs, ainsi le pouvoir discrétionnaire de subvention des financeurs publics devient de plus en plus politique. Cela nuit à l'indépendance des associations et à leur rôle de contre-pouvoir au sein des démocraties. Pour l'association Canal Ti Zef sa proximité avec une autre association serait la cause du refus de subvention. L'exemple sur le FDVA en Corrèze, témoigne également d'une absence de transparence de la décision au regard de l'application du CER. Si la subvention n'est pas un droit inconditionnel pour les associations, le fait de les en écarter sur la base d'une application préventive du contrat d'engagement républicain, mais sans pour autant donner la possibilité à l'association de se

---

<sup>3</sup> [À Lille, une association d'aide aux mal-logés, nouvelle victime de la loi séparatisme | Mediapart](#)

défendre ou de porter un recours face à cette interprétation conduit à restreindre la capacité d'action d'associations qui pour autant agissent en toute légalité.

**Liberté d'expression et d'engagement** : Pour certaines des associations impliquées en Corrèze, il semble que les engagements militants de certains bénévoles ou salarié-e-s, hors de l'association concernée, soient en cause. Cela vient interroger le sujet de la liberté des engagements, une association ne pouvant être tenue pour responsable des engagements autres de ses membres ou salariés.

À cet égard, la demande aujourd'hui faite aux associations en Hauts-de-France dans le cadre de l'appel à projets FDVA, de donner dans leur dossier de demande des informations personnelles sur l'identité des membres de leur Bureau, est inquiétante quant aux objectifs recherchés et aux effets discriminatoires que cela peut causer. La légalité d'une telle demande doit d'ailleurs être interrogée tout comme celle de tenir responsables les associations des militantismes de leurs salariés ou bénévoles.

**Neutralité imposée** : La volonté de contraindre les associations à appliquer un principe de neutralité dans leurs actions, tel que cela s'impose aux services publics a par ailleurs également pu être observée au mépris de la liberté de conscience et de religion (art. 18 et 26) des administrateurs, salariés, bénévoles et volontaires engagés au sein de l'association.

Depuis le 17 mars 2022, la région Auvergne-Rhône-Alpes a appliqué sa propre version du CER avant que la justice administrative ne l'annule en juillet le 24 juillet 2024<sup>4</sup> : la région contraignait dans l'article 1 les bénéficiaires à « une stricte application des principes de neutralité, de laïcité et d'égalité d'accès au service. » (il est à noter que dans une précédente version qui a fait l'objet d'un recours, le texte interdisait directement aux bénéficiaires “le port de tenues vestimentaires traduisant une quelconque forme de prosélytisme religieux dans un équipement public, à l'exception des représentants des cultes”) ; et supprime l'article 3 du CER national faisant référence à la liberté des membres de l'association<sup>5</sup>. Outre cette tentative de détournement du CER par le conseil régional de la région Auvergne-Rhône-Alpes, le retrait de nombreuses subventions pour les associations de la culture et de l'environnement ne rentrant pas dans l'agenda politique de la Présidence a pu être observé. C'est

---

<sup>4</sup> [Tribunal administratif de Lyon, 4ème Chambre, 24 juillet 2024, 2203793 \(pappers.fr\)](https://www.pappers.fr/tribunal-administratif-de-lyon-4eme-chambre-24-juillet-2024-2203793)

<sup>5</sup> Pour cette affaire le tribunal administratif saisi par l'association la Ligue des Droits de l'Homme a jugé que les collectivités territoriales ne pouvaient pas modifier le Contrat d'Engagement Républicain.

notamment le cas de France Nature Environnement qui avait perdu sa convention pluriannuelle avec la Région<sup>6</sup> ou du Théâtre Nouvelle Génération à Lyon<sup>7</sup>.

**Liberté de conscience et de religion :** Par ailleurs, le cas cité ci-dessus du Planning Familial, même s'il ne s'agissait que d'une affiche d'une femme voilée, porte également atteinte à la liberté de religion et de conscience (art. 18 et 26) et est contraire avec les observations générales nos 25 (1996) et 34 (2011) du Comité, notamment le droit de manifester ses convictions en public et de porter un signe religieux dans l'espace public. Une interprétation abusive du CER par certains financeurs publics se basant sur les dispositions de la loi (art 1<sup>er</sup>) confortant le respect des principes de la République, comme la région Auvergne-Rhône-Alpes, pourrait également imposer une neutralité, et interdire le port d'un signe religieux, aux salariés et bénévoles d'une association. Cela étendrait ainsi à des tiers des obligations jusqu'alors imposées aux agents de la fonction publique uniquement.

### 3. Risque d'extension du CER à des acteurs non-associatifs :

La logique du contrat d'engagement républicain qui permet aux pouvoirs publics d'imposer des principes flous politiquement sensibles aux entités signataires commence à s'étendre au-delà des associations françaises.

Alors que le CER est à l'origine uniquement destiné aux associations bénéficiant de subventions publiques, l'école Sciences Po Grenoble pourtant "établissement public d'enseignement supérieur à caractère administratif" a été contraint par la Région Auvergne-Rhône-Alpes d'adhérer au CER en janvier 2024 pour recevoir à nouveau les subventions de la région qui avaient été coupées après la suspension d'un enseignant.

Enfin, un dispositif proche du CER créé par la loi sur l'immigration du 26 janvier 2024 concerne cette fois des individus. Son article 46 instaure que "l'étranger qui sollicite un document de séjour s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement au respect des principes de la République, à respecter la liberté personnelle, la liberté d'expression et de conscience, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité de la personne humaine, la devise et les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, l'intégrité territoriale, définie par les frontières nationales, et à ne pas se prévaloir de ses croyances ou de ses convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers." Les sanctions en cas de non-respect de ce contrat

---

<sup>6</sup> <https://reporterre.net/Laurent-Wauquiez-quitte-sa-region-son-bilan-anti-ecologique-demeure>

<sup>7</sup> <https://www.lefigaro.fr/lyon/laurent-wauquiez-prive-de-subvention-un-theatre-lyonnais-qui-critique-sa-politique-culturelle-20230504>

peuvent conduire au refus de délivrance du titre de séjour ou de son renouvellement, voire de son retrait. Tout comme pour le CER, des risques d'interprétations diverses et des dérives sont identifiées. Ce dispositif pourrait restreindre la liberté d'expression des individus, en particulier, la notion de respect de l'intégrité territoriale définie par les frontières nationales, pourrait interdire toute critique concernant les territoires d'outre-mer français, où l'autorité de la France est contestée par une partie de la population, comme en Nouvelle-Calédonie.

L'extension de l'application de contrats dits républicains à des acteurs ou organisations autres que les associations françaises ces dernières années témoigne de l'influence grandissante que veulent avoir les pouvoirs publics sur les acteurs de la société civile. En s'arrogeant des pouvoirs considérables et discrétionnaires sur ces acteurs à travers des risques existentiels pour leur viabilité économique ou leur maintien sur le territoire français sur la base de griefs vaguement définis, les pouvoirs publics restreignent l'espace qui permet à la société civile de jouer son rôle dans la vie politique, économique et sociale, et contraignent les conditions d'exercice de la liberté d'expression et d'association des acteurs de la société civile en France.

#### **4. Un déploiement contesté et contrasté**

Depuis sa mise en place, le CER a été remis en question par différentes instances s'interrogeant sur les risques qu'il fait courir aux associations et sur sa pertinence. Le Sénat a produit un rapport d'information sur la mise en place de la Loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République<sup>8</sup> évoquant *“une coquille (presque) vide”*. Il rappelle également que le CER a fortement dégradé les relations entre les administrations et les associations.

Le Conseil Social Economique et Environnemental a également fustigé la mise en place du Contrat d'Engagement Républicain dans son avis *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*<sup>9</sup> en mai 2024. Dans son avis, il fait de l'abrogation du CER une de ses préconisations prioritaires estimant qu'il produit *“des effets contre-productifs particulièrement dommageables dans le contexte actuel de baisse des financements et de fragilisation des associations.”*

Enfin, dans son dernier rapport sur l'Etat de droit<sup>10</sup>, la commission européenne a également constaté les préoccupations de la société civile quant à la mise en place du CER *“qui subordonne l'accès aux financements publics au respect des valeurs fondamentales de la République française”*.

---

<sup>8</sup> Rapport d'information n° 383 (2023-2024), déposé le 6 mars 2024

<sup>9</sup>[https://www.lecese.fr/sites/default/files/articles/fichiers/CESE\\_financement\\_associations\\_rapport\\_final\\_V2.1.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/articles/fichiers/CESE_financement_associations_rapport_final_V2.1.pdf)

<sup>10</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-of-law/rule-of-law/annual-rule-of-law-cycle/2023-rule-of-law-report\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-of-law/rule-of-law/annual-rule-of-law-cycle/2023-rule-of-law-report_en)

### III. Application extra-territoriale du CER – une ingérence de l'Etat ?

L'extension de l'application du CER ne se limite toutefois pas qu'à la France. L'extra-territorialité du CER est un effet de bord non-pensé lors de l'élaboration du texte qui s'est progressivement imposé. En effet, la terminologie générale et vague qui encadre le contrat d'engagement républicain ainsi que son large champ d'application dans la loi a posé un problème d'interprétation quant à son application à l'étranger. Le texte de loi et son décret d'application n'évoquent pas le statut juridique ou territorial de l'association, qu'elles soient françaises ou issues d'un régime juridique étranger. Le rapport du Haut Conseil à la vie associatif ne mentionne pas non plus la portée extra-territoriale que pourrait avoir l'obligation d'adhésion au contrat d'engagement républicain, laissant cette question dans un angle mort.<sup>11</sup>

Dans un premier temps, après l'adoption de la loi et du décret d'application, l'ambiguïté de ces textes a conduit certaines autorités administratives à imposer son adhésion pour l'accès aux subventions quand d'autres n'y faisaient pas mention dans leurs conventions.

Publié en février 2023, le guide pratique du gouvernement sur le Contrat d'Engagement Républicain (CER)<sup>12</sup> a précisé ses modalités d'application, notamment territoriale. Selon ce document, "toute association ou fondation, y compris celles dont le siège social se situe à l'étranger, doit souscrire le CER" dès qu'elle sollicite une subvention publique. Il prévoit que le CER s'applique également pour les actions menées à l'international :

"Les associations françaises, pour les activités qu'elles réalisent à l'étranger, aux moyens de subventions publiques d'une autorité administrative française (y compris une ambassade, un consulat), ou qui sont bénéficiaires d'un agrément soumis au TCA ou d'un agrément de service civique et de volontariat associatif, doivent, dans le respect des règles de droit étranger, respecter leurs engagements au titre du CER. Elles ne doivent pas, au titre de leurs activités à l'étranger, mener des actions contraires aux lois de la République."

Cela concrétise l'application extra-territoriale du CER. Il est également précisé que cela concerne également "les salariés et bénévoles étrangers qui interviennent dans la mise en œuvre d'activités

---

<sup>11</sup>[avis du haut conseil à la vie associative concernant le projet de loi confortant les principes républicains.pdf \(associations.gouv.fr\)](https://www.associations.gouv.fr/avis-du-haut-conseil-a-la-vie-associative-concernant-le-projet-de-loi-confortant-les-principes-republicains.pdf)

<sup>12</sup>[FAQ\\_CER\\_fevrier\\_2023\\_vf.pdf \(associations.gouv.fr\)](https://www.associations.gouv.fr/FAQ-CER-fevrier-2023-vf.pdf)

financées par voie de subvention ou exercées au titre de la détention d'un agrément qui relève du TCA ou au titre de la reconnaissance d'utilité publique sont concernés”.

Bailleur public majeur pour les associations de la solidarité internationale et du développement, l'Agence Française de Développement (AFD) n'imposait pas jusqu'en 2023 l'adhésion au CER aux organisations de la société civile qu'elle subventionnait. Fin 2023, l'opérateur principal de l'Aide Publique au Développement de l'Etat a inclus dans ses conventions une clause mentionnant l'obligation d'adhésion au Contrat d'engagement républicain, y compris dans ses conventions avec les organisations étrangères.

Outre les préoccupations majeures qu'il fait peser sur la stabilité et la prévisibilité des finances des OSC et au pouvoir discrétionnaire qu'il accorde à leurs bailleurs publics comme décrit plus haut, l'application du CER à l'étranger porte atteinte à l'indépendance et à la capacité d'action des associations françaises et étrangères à l'international.

### **1. Le risque d'un contrat d'exportation des principes de la République française**

L'application du CER constitue une forme d'exportation préoccupante des principes républicains français dans un pays étranger qui n'a pourtant pas à être soumis aux lois et encore moins aux principes de la République française.

Cette superposition des normes peut poser des problèmes juridiques ainsi que des difficultés d'application et d'interprétation lorsque les lois françaises sont en contradiction avec le droit local ou lorsque des principes spécifiques au contexte juridique et culturel de la République française ne sont pas partagés dans ces pays. Par exemple, l'engagement n°3 mentionne la liberté associative avec une référence explicite à l'article 4 de loi de 1901 alors même que le droit et les statuts associatifs dans le monde sont d'une très grande diversité qui s'explique par des contextes historiques, sociaux ou économiques différents de celui de la France. Les associations de droit local régies par leur propre juridiction doivent ainsi se soumettre à d'autres normes que celles de leur Etat.

Dans un autre registre, le cadre juridique définissant la liberté de conscience et la laïcité en France est difficilement applicable à l'étranger. Il est impossible pour les associations françaises et de droit local de faire fi de la réalité culturelle et religieuse du pays dans lesquels elles agissent. Elles travaillent avec des partenaires et des organisations locales d'une très grande variété : aussi bien des associations et des syndicats que des organisations religieuses ou communautaires qui dans beaucoup de pays remplissent des actions sociales essentielles. Or, dans des pays où les institutions et les valeurs

religieuses sont très présentes, la conception française de la laïcité ou du prosélytisme est difficile à appréhender mais aussi à mettre en application, par exemple auprès de leurs partenaires ou interlocuteurs locaux.

## **2. Entre instrumentalisation politique en France et dans les pays de mise en œuvre, une action indépendante remise en cause**

Au-delà des difficultés d'interprétation et de mise en œuvre que pose l'extra-territorialité du CER, son adhésion porte atteinte à l'indépendance et la crédibilité des associations qui doivent y adhérer car l'adhésion aux principes de la République française entre en contradiction avec le principe d'indépendance et le droit international humanitaire auxquels sont attachés les associations de solidarité internationale.

Dans bien des contextes, l'acceptabilité de l'action des organisations de solidarité internationale et son efficacité résultent de la reconnaissance par les populations et les partenaires locaux de sa neutralité, son impartialité et son indépendance. En contradiction avec ces principes, le simple fait qu'une association, française ou étrangère, ait dû s'engager entre autres à "respecter le drapeau tricolore, l'hymne national, et la devise de la République [française]" (Engagement n°7) peut être interprété dans des contextes sensibles, voire d'hostilité manifeste envers la France, comme une preuve de vassalisation de l'association à l'égard de la France et de ses intérêts. Cela peut remettre en question la sécurité de leurs équipes dans certains pays ou leur légitimité à agir auprès des populations. Les autorités locales peuvent également instrumentaliser pour des raisons politiques l'adhésion à ce contrat pour décrédibiliser l'indépendance des associations et la légitimité de leurs actions.

Enfin, en raison des dispositions floues du CER, certaines prises de parole ou actions des OSC de droit local ou françaises peuvent être prises pour cible tant par les bailleurs que par les pouvoirs publics français pour, à travers cela, adresser un message politique en France ou à l'international.

## **IV. Conclusion et recommandations**

L'ensemble des avis des différentes institutions et organisations (Sénat, CESE, CNCDH, Commission Européenne, Haut Conseil de la vie associative, Conférence des ONG du Conseil de l'Europe, Défenseurs des droits) ainsi que les cas documentés par le Mouvement Associatif démontrent les effets néfastes et les dérives du contrat d'engagement républicain, menaçant la vitalité du tissu associatif en France. Les associations, essentielles pour la cohésion sociale et la défense des droits et

de l'espace civique, doivent voir leur liberté d'action et d'expression protégée et pouvoir ainsi exercer pleinement leur rôle de contre-pouvoir.

Au vu des éléments présentés, nous demandons au Comité des droits de l'homme des Nations Unies d'exhorter la France à :

1. **Abroger le Contrat d'Engagement Républicain** : Les dérives constatés et les dangers pour les libertés associatives et la démocratie justifient pleinement cette demande.
2. **Revoir la relation entre pouvoirs publics et associations** : Encourager une refonte des contours et des principes de cette relation sur la base d'un partenariat de confiance mutuelle respectueux des libertés associatives et reconnaissant leurs actions pour l'intérêt général, comme cela se faisait auparavant à travers une charte des engagements réciproques signée entre le bailleur public et l'association.