UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE
ÉCOLE DE DROIT
DE LA SORBONNE

LE CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

Rédigé par

Pierre DAVID

Sous la direction de Monsieur le Professeur

Xavier DUPRE DE BOULOIS

* * *

Mémoire de recherche réalisé dans le cadre du Master II Droit public fondamental

Présenté le 28 juin 2023 devant un jury composé des Professeurs
Xavier Dupré de Boulois et Pascale Gonod

Année universitaire 2022-2023

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent d'abord au Professeur Dupré de Boulois pour la grande qualité de sa direction, sa disponibilité et ses conseils avisés.

Je tiens également à remercier très sincèrement le Professeur Gonod pour sa participation au jury de soutenance.

Mes remerciements s'adressent ensuite à ma mère, mon père, mes frères, mes grands-parents et à l'ensemble de ma famille sans qui je n'aurais tout simplement jamais pu étudier.

Qu'il me soit aussi permis d'exprimer ma gratitude envers Julie Pralus, pour ce qui a tout d'une abnégation.

Je me dois en outre de signifier ma reconnaissance envers mes amis et camarades de promotion qui, de près ou de loin, m'ont épaulé dans ce premier travail de recherche : Romane Chereau, Evie Keryhuel, Nora Mahfoud, Noémie Brugel, Corentin Brozille, Ronan Grégoire, Kévin Tréhin et Kévin Vallet notamment, ainsi que Marie Lapaire et Julien Lancelin pour leurs retours d'expérience et leurs encouragements.

Mes derniers remerciements s'adressent à l'ensemble des enseignants de l'Université Bretagne Sud et de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne qui ont su me transmettre le goût de la recherche en droit, et en particulier à l'équipe professorale du Master II Droit public fondamental pour la richesse des enseignements dispensés.

Une pensée toute particulière enfin, pour Marc, mon parrain.

PRINCIPALES ABREVIATIONS

a.	Autres
AJCT	Actualité juridique des collectivités territoriales
AJDA	Actualité Juridique Droit Administratif
Art.	Article
ARUP	Association reconnue d'utilité publique
c.	Contre
C. Civ.	Code civil
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CER	Contrat d'engagement républicain
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNCDH	Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
CNEN	Conseil National de l'Evaluation des Normes
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CRPA	Code des relations entre le public et l'Administration
CRPR	Confortant le respect des principes de la République (Loi)
D.	Recueil Dalloz
DA	Droit administratif (Revue)
Délib.	Délibération
Dir.	Direction
Ed.	Édition
EDCE	Etudes et Documents du Conseil d'Etat
Ex.	Exemple
FRUP	Fondation reconnue d'utilité publique
HCVA	Haut Conseil à la Vie Associative
Ibid.	*Ibidem*

In	Dans
Infra	Ci-dessous
JA	Juris Associations
JCP	JurisClasseur Périodique (La Semaine Juridique)
JCP A	JurisClasseur Périodique, Administrations et collectivités territoriales
JO	Journal officiel de la République française
JS	Jurisport
L.	Loi
Leb.	Recueil des décisions du Conseil d'Etat (à partir de 1821)
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
Op. cit.	Opus citatum (ouvrage déjà cité)
Ord.	Ordonnance
Préc.	Précité
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RDC	Revue des contrats
RDLF	Revue des droits et des libertés fondamentaux
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RDSS	Revue de droit sanitaire et social
Rep. cont. adm.	Répertoire de contentieux administratif Dalloz
RevDH	La Revue des Droits de l'Homme
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RUP	Reconnaissance d'utilité publique
s.	Suivants
Supra	Ci-dessus
t.	Tome
TA	Tribunal administratif
V.	Voir
vol.	Volume

SOMMAIRE

Remerciements

Principales abréviations

INTRODUCTION

PARTIE I : LE CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN COMME OBJET JURIDIQUE

CHAPITRE I : L'OBJET DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

CHAPITRE II : LA NATURE DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

PARTIE II : LE CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN COMME INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

CHAPITRE I : LA FINALITE DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

CHAPITRE II : LES LIBERTES ASSOCIATIVES AU DEFI DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

CONCLUSION GENERALE

Annexe – Le contrat d'engagement républicain

Bibliographie

Table des matières

INTRODUCTION

« *La liberté d'association suppose pour les associations la faculté de naître et la possibilité de vivre* ».

Paul NOURRISSON

1. « L'administration, qui doit elle-même rendre des comptes aux citoyens, justifier du bon usage des deniers publics et de la reconnaissance qu'elle peut attribuer, est fondée à s'assurer que les organismes bénéficiaires de subventions publiques ou d'un agrément respectent le pacte républicain ». C'est en ces termes que l'annexe au décret du 31 décembre 2021, pris pour l'application de la loi *confortant les principes de la République*, justifie l'institution d'un « contrat d'engagement républicain »[1]. Selon les mots du ministre de l'Intérieur[2], ce contrat d'engagement est censé doter l'administration de moyens juridiques lui permettant de lutter contre les « idéologies » qui « gangrènent » le secteur associatif. Il singularise ainsi la nouvelle réplique de l'Etat dans sa lutte non contre le terrorisme, mais contre ce qui en constitue le substrat.

2. Les récents attentats et les diverses attaques perpétrés au nom d'un islam radical ont considérablement affecté la société française et ses pouvoirs publics. Les multiples conséquences de ces agressions ont trouvé un écho de taille dans les politiques menées par les gouvernants qui se sont succédé depuis lors. Un certain nombre d'auteurs ont vu dans l'année 2015 le point de départ d'un tournant dans l'activité normative de l'Etat[3], ou, au moins, le repère chronologique de

[1] Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021.

[2] Ass. nat., XVe législature, session ordinaire de 2020-2021, séance du lundi 1er fév. 2021, 1ère séance [compte rendu disponible en ligne sur le site officiel de l'Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr].

[3] V. parmi de nombreux écrits : HENNETTE-VAUCHEZ (S.), *La démocratie en état d'urgence*, Seuil, coll. « Le compte à rebours », 2022, 181 p. ; LACAZE (M.), « La lutte contre le terrorisme ou la défaite du droit pénal », *in* FONSECA (D.) (dir.), *Logiques des législations antiterroristes. Entre reconfiguration et défiguration du droit ?*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. « Colloques & Essais », t. 133, 2021, spéc. p. 80. Même page, v. la note 4 ; HECKER (M.), « Retour sur la "guerre contre le terrorisme" à la française », *Etudes*, 2018, n° 11, p. 33 à 42 ou encore HEBINGER (D.), « La sécurité et les libertés. L'adaptation de la législation antiterroriste française dans le contexte post-13 novembre 2015 », *Les Champs de Mars*, 2018, n° 31, p. 81 à 92.

l'intensification d'une politique antiterroriste à l'œuvre depuis 2001[4]. Sollicités, les pouvoirs publics ont en effet largement répondu, sans jamais parvenir à endiguer totalement le phénomène terroriste[5].

3. A l'urgence des premiers temps, dont l'illustration la plus éclatante reste la mise en œuvre de l'état d'urgence en novembre 2015[6], s'est très rapidement mêlée une autre logique. Une logique qui concerne davantage le temps long et qui repose sur l'idée de « prévenir » le passage à l'acte terroriste, au sens étymologique du terme, c'est-à-dire « devancer, empêcher en agissant par avance »[7]. En étendant les capacités et les pouvoirs de l'administration en matière de renseignement, la loi *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* (dite « SILT ») constitue un exemple topique de ce mouvement. Ce dernier se rapproche d'une tendance lorsque l'on remarque que les dispositifs s'accumulent davantage qu'ils ne disparaissent. Outre plusieurs ajouts, des expérimentations prévues par la loi SILT ont ainsi été pérennisées par la loi du 30 juillet 2021 *relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*[8]. On peut évoquer, pour n'en donner qu'un aperçu, la pérennisation des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (dite « MICAS »), des périmètres de protection (qui permettent une extension des pouvoirs de certains agents), ou encore les pouvoirs de fermeture des locaux destinés au culte, dont le champ d'application a d'ailleurs été étendu à cette occasion[9]. En ayant pour objectif d'assurer la sécurité nationale par la prévention de l'acte terroriste, ces textes devaient dès lors tenter de saisir la radicalisation religieuse[10]. A défaut de pouvoir complètement la neutraliser, le but est de la détecter, de la contenir et donc d'être en capacité de prévenir un passage à l'acte en identifiant préalablement de « potentiels terroristes »[11].

[4] V. par ex. ALIX (J.) & CAHN (O.), « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *RSC*, 2017, p. 845.

[5] Pour un éclairage panoramique sur ce que recouvre la réponse de l'Etat face au terrorisme, v. not. BOURDON (P.) & BLANC (F.) (dir.), *L'Etat et le terrorisme*, Ed. de la Sorbonne, coll. « De Republica », 2018, 297 p.

[6] Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

[7] V. les multiples définitions proposées pour ce terme par le Centre Nationale de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL) [en ligne] & celle qu'en donne le dictionnaire en ligne de l'Académie française : « Venir avant quelqu'un ou quelque chose, devancer ».

[8] Sans oublier que la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés* la précède de peu. V. sur ce point SLAMA (S.), « L'empreinte des états d'urgence sur la loi sur la "sécurité globale" » *in* MAUREL (R.) & GALLOIS (J.) (dir.), *La sécurité globale. Perspectives juridiques & éthiques*, Ed. de l'Epitoge, coll. « L'Unité du droit », vol. XXXVI, 2022, p. 123 à 135.

[9] Pour plus de détail, se reporter à PUGLIESE (M.), « Renforcement de la prévention d'actes de terrorisme : la loi publiée », *Dalloz actualité*, 7 sept. 2021.

[10] Sur ce thème, v. BUI-XUAN (O.) (dir.), *La radicalisation religieuse saisie par le droit*, Institut Universitaire Varenne, coll. « Colloques & Essais », 2018, 262 p.

[11] BUI-XUAN (O.), « La lutte contre la radicalisation religieuse ou l'émergence de dispositifs juridiques autoritaires pour sauver la démocratie », *in* FONSECA (D.) (dir.), *Logiques des législations antiterroristes. Entre reconfiguration et défiguration du droit ?*, préc. p. 41.

4. Afin d'élargir encore le spectre de la lutte contre l'islam radical, le Président de la République Emmanuel MACRON ainsi que le ministre de l'Intérieur Gérald DARMANIN ont repris et infusé, dans le débat public, la notion de « séparatisme islamiste »[12]. Si ce terme est notamment connu du droit international public – le territoire « séparatiste » étant celui qui souhaite se défaire de l'Etat duquel il fait partie[13] –, l'exécutif a entendu lui donner une autre signification. L'analogie avec la notion internationaliste demeure toutefois palpable. Avant d'être relayé par un ouvrage du ministre de l'Intérieur[14], le Président de la République s'exprimait en ces termes : « Ce à quoi nous devons nous attaquer, c'est le séparatisme islamiste. (…) C'est un projet conscient, théorisé, politico-religieux, qui se concrétise par des écarts répétés avec les valeurs de la République, qui se traduit souvent par la constitution d'une contre-société (…). Le problème, c'est cette idéologie, qui affirme que ses lois propres sont supérieures à celles de la République. (…) Et il y a dans cet islamisme radical (…) une volonté revendiquée, affichée, une organisation méthodique pour contrevenir aux lois de la République et créer un ordre parallèle, ériger d'autres valeurs, développer une autre organisation de la société (…) »[15]. Ainsi exposée, la notion de séparatisme semble proche de celle de « communautarisme »[16]. Elle s'en distingue cependant. Elle ne désigne pas les communautés à proprement parler, mais seulement une partie d'entre-elles, à savoir celles qui « font sécession »[17]. On remarque aussi que l'identification d'un « séparatisme » revêt une connotation péjorative. Par un jeu d'opposition, elle sert un discours louant des valeurs dites « républicaines », comme en attestent les propos relatés du Président de la République[18].

5. La conciliation de ces deux dynamiques – identification d'un mal et mise en exergue de valeurs républicaines – devait trouver une traduction dans un acte législatif[19]. Symboliquement enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2020 en référence à la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, le texte, après quelques tâtonnements

---

[12] Notons que, en 2018 déjà, le terme était utilisé par divers acteurs du débat public. V. « L'appel des 100 intellectuels contre le "séparatisme islamiste" », *Le Figaro*, 19 mars 2018. Pour une généalogie de ce terme, v. « Séparatisme : itinéraire d'un mot chargé », *Médiapart*, 8 sept. 2020 [consulté le 12 janv. 2023].

[13] Le terme « sécession » reste toutefois le plus usité. V. sur cette idée ALLAND (D.), *Droit international public*, PUF, coll. « Droit fondamental », 2022, 9ème éd. § 44.

[14] DARMANIN (G.), *Le séparatisme islamiste. Manifeste pour la laïcité*, Ed. de l'Observatoire, 2021, 96 p.

[15] « La République en actes », discours du Président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes, Les Mureaux, 2 oct. 2020 [disponible sur le site officiel de la Présidence de la République française : https://www.elysee.fr/].

[16] Pour des éléments de définition de cette notion, v. POLICAR (A.), « De la communauté au communautarisme ? », *Raison présente*, 2006, n° 159, p. 81 à 99.

[17] Sur cette idée, v. GAZAGNE-JAMMES (V.), « Réflexions sur l'intitulé initial de la loi sur le respect des principes de la République, dite Loi contre le séparatisme et "les atteintes à la citoyenneté" », *RevDH*, 2022, n° 22 [en ligne].

[18] V. aussi « Protéger les libertés en luttant contre le séparatisme islamiste », conférence de presse du Président de la République, Mulhouse, 18 fév. 2020 [disponible sur le site officiel de la Présidence de la République française : https://www.elysee.fr/].

[19] Sur cette idée de double dynamique, v. WEIL (P.), *Liberté, égalité, discriminations. L'« identité nationale » au regard de l'histoire*, Gallimard, 2009, p. 20, not. en ce qu'il cite PONCELA (P.) & LASCOUMES (P.), « Des délits et des peines sous la Constituantes », *Archives de politique criminelle*, 1989, n° 11, p. 12.

concernant son intitulé, pris le nom de « projet de loi confortant le respect des principes de la République »[20]. Le Professeur WACHSMANN y voit « la réaffirmation par l'Etat de sa primauté sur le religieux »[21]. La lecture de l'exposé des motifs, qui reprend parfois à la lettre les propos du Président de la République, montre cependant bien que le projet entend dépasser le seul cadre de la lutte contre le séparatisme « islamiste ». « L'idéologie séparatiste a fait le terreau des principaux drames qui ont endeuillé notre communauté nationale ces dernières années. Face à l'islamisme radical, face à tous les séparatismes, force est de constater que notre arsenal juridique est insuffisant. Il faut regarder les choses en face : la République n'a pas suffisamment de moyens d'agir contre ceux qui veulent la déstabiliser ».

6. Débattue en procédure accélérée et promulguée le 24 août 2021 après une déclaration de conformité partielle à la Constitution par le Conseil constitutionnel[22], la loi *confortant le respect des principes de la République* (dite aussi « CRPR » ou « loi Séparatisme ») propose un contenu hétérogène. Elle instaure, par exemple, un référent laïcité dans les administrations de l'Etat et des collectivités territoriales[23], soumet l'instruction en famille à un régime d'autorisation[24], crée un délit de mise en danger de la vie d'autrui par diffusion d'informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle[25], crée un autre délit dit « délit de séparatisme »[26], ou encore ouvre à la comparution immédiate les délits prévus par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse[27]. Cette loi est aussi le fruit d'évènements qui ont gravité autour de son élaboration. Elle en porte les stigmates. L'assassinat du professeur d'histoire-géographie Samuel Paty par une personne radicalisée a nourri l'ensemble du débat parlementaire, lequel a donné naissance à un délit d'entrave à la profession d'enseignant[28]. En bref, d'un point de vue global, la loi propose ce que les criminologues appellent un « élargissement du filet répressif »[29].

---

[20] L'exécutif avait réfléchi à un intitulé plus défensif faisant directement référence à la lutte contre les séparatismes. V. sur ce point, « La portée symbolique d'un glissement sémantique », *Le Figaro*, 7 oct.. 2020 [consulté le 13 janv. 2023]. Le Conseil d'Etat a tout de même reproché au projet de ne pas étayer le contexte dans lequel ce dernier apparaît. V. CE, avis du 3 déc. 2020 sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, n° 401549, p. 3.

[21] WACHSMANN (P.), *Libertés publiques*, Dalloz, coll. « Cours », 9ème éd., 2021, p. 919.

[22] Cons. const., déc. n° 2021-823 DC du 13 août 2021, *Loi confortant le respect des principes de la République.*

[23] Art. 3 et s. de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 *confortant le respect des principes de la République*.

[24] Art. 49 de la loi préc. V. FORNEROD (A.), « Le droit à l'instruction dans la loi confortant le respect des principes de la République : hors de l'Ecole républicaine, point de salut ? », *Revue du droit des religions*, 2022, n° 13, p. 115 à 130 [en ligne].

[25] Art. 36 de la loi préc. V. sur cette mesure DELPECH (X.), « Loi Séparatisme - Associations cultuelles - Une circulaire d'application publiée », *JA*, 2021, n° 649, p. 9.

[26] Art. 9 de la loi préc. Cet article fait notamment écho au cons. 18 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 nov. 2004.

[27] Art. 46 de la loi préc.

[28] Art. 10 de la loi préc.

[29] ALIX (J.), « La répression convoquée au soutien des principes de la République », *Revue du droit des religions*, 2022, n° 13, p. 131 à 151 [en ligne]. V. aussi, SALES (E.), « Présentation générale de la loi confortant le respect des principes de la République », *Revue du droit des religions*, 2022, n° 13, p. 17 à 40 [en ligne] ;

7. La loi du 24 août 2021 énonce aussi une variété de mesures visant directement les associations et les fondations. Elles intéressent donc directement la présente étude. Le contrat d'engagement républicain occupe à cet égard une place de choix dans l'ensemble de ces mesures. Au cœur de la réforme, la plupart des nouvelles dispositions législatives se situent dans son orbite quand elles n'y font pas explicitement référence. C'est la raison pour laquelle il est utile d'en fournir un bref panorama[30].

8. La plus spectaculaire de ces mesures réside dans l'élargissement des motifs pouvant justifier la dissolution administrative d'une association. L'article 16 vient en effet modifier en plusieurs occurrences l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure (CSI). Ainsi, par exemple, si une association pouvait être dissoute en Conseil des ministres dès lors qu'elle provoquait « à des manifestations armées dans la rue », elle peut aujourd'hui l'être, indépendamment de tout critère géographique, lorsqu'elle provoque « à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens »[31]. L'élargissement des motifs justifiant la dissolution est prolongé par la création d'un article L. 212-1-1 dans le même code. Celui-ci permet d'imputer à l'association un fait susceptible de fonder une dissolution administrative dès lors qu'il est « commis par un ou plusieurs de leurs membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association » et que les dirigeants de l'organisation, bien qu'informés de ces agissements, n'ont pas réagi à hauteur de leurs moyens[32].

9. Une autre série de mesures cherche à établir une plus grande transparence financière des associations[33]. L'objectif est de faciliter le contrôle qu'est susceptible d'exercer l'administration fiscale, qui a d'ailleurs vu ses moyens juridiques se renforcer pour l'occasion[34]. Concrètement, il est par exemple prévu que les organismes délivrant des reçus fiscaux soient tenus de les déclarer à l'administration chargée d'en vérifier leur régularité, sous peine de se voir infliger une amende. Ainsi en est-il également de l'obligation faite aux organismes de publier leurs comptes dès lors qu'ils bénéficient de dons annuels supérieurs à un certain montant. L'obligation n'est pas nouvelle, mais elle est désormais détaillée et assortie d'une sanction en cas de méconnaissance[35]. Il apparaît donc

---

VILLENEUVE (P.), « Décryptage de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République », *AJCT*, 2021, p. 392 & le dossier consacré à la loi CRPR *in RFDA*, 2022, n° 5, p. 815 et s.

[30] Panorama non-exhaustif.

[31] Sur ce point, v. HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « Lutte contre les séparatismes et liberté d'association », *Etudes*, 2022/9, p. 57 à 68 & AMBLARD (C.), « Dissolution administrative : une exception au principe de liberté d'association ! », *JA*, 2022, n° 653, p. 31.

[32] Un autre article devait permettre au ministre de l'Intérieur, à titre conservatoire et en cas d'urgence, de prononcer la suspension des activités d'une association ou d'un groupement de fait faisant l'objet d'une procédure de dissolution. Le Conseil constitutionnel a toutefois déclaré inconstitutionnelles ces dispositions (Cons. const., déc. n° 2021-823 DC du 13 août 2021, préc. § 43 et s.).

[33] Série qui s'étale de l'art. 17 à 22 de la loi préc. et spéc. aux art. 17 à 20.

[34] V. en particulier les art. 17 et 18 de la loi préc.

[35] L'art. 21 de la loi préc. insère en effet un article 4-2 dans la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 *sur le développement du mécénat*.

que la loi entend soumettre le régime du mécénat à une règlementation plus stricte, plus précise, afin de permettre une meilleure traçabilité des ressources de l'association[36].

10. Ensuite, d'autres dispositions plus sectorielles mais non moins importantes sont à relever. D'abord, les fédérations sportives font l'objet d'un traitement particulier. La loi leur réserve une section qui précise la manière dont le contrat d'engagement républicain leur est applicable, sans toutefois se limiter à cet objet. A leur égard, l'Etat n'exerce plus une tutelle : la nouvelle rédaction de l'article L. 111-1 du code du sport indique en effet que « l'Etat exerce le *contrôle* des fédérations sportives »[37]. Il semble toutefois qu'il s'agisse ici davantage d'un choix sémantique que d'un véritable changement de régime juridique. Mais cette variation sémantique n'en est pas moins révélatrice de l'intention du législateur d'intensifier le contrôle administratif pesant sur ces associations. L'examen de la loi confirme cette lecture. Un sort particulier est également réservé aux associations cultuelles[38] et aux associations à objet mixte[39]. On y retrouve le souci de transparence financière, celui de l'origine des ressources et, selon certains auteurs, une forme d'alignement des capacités juridiques des associations à objet mixte sur celles des associations cultuelles[40]. Cet alignement du régime des associations à objet mixte sur celui des associations cultuelles est tout à fait palpable en ce qui concerne leur contrôle qui se trouve désormais largement soumis aux dispositions de la loi de 1905[41].

11. Le contrat d'engagement républicain quant à lui, se trouve être à la charnière de l'ensemble de ces mesures[42]. Il constitue l'objet de la présente étude (**§1**), dont l'intérêt doit être précisé (**§2**), avant que son plan ne soit exposé (**§3**).

[36] V. sur ce point JOTEMPS (A. S. de), « Mécénat : les manques de la loi Séparatisme relatifs au contrôle mis en place », *JA*, 2021, n° 646, p. 13 & BARON (M.) & DEVIC (L.), « Juridique - Fonds de dotation - Une liberté surveillée », *JA*, 2022, n° 665, p. 34.

[37] V. art. 63 et s. de la loi du 24 août 2021 préc.

[38] L. du 9 déc. 1905 *concernant la séparation des Eglises et de l'Etat*, Titre IV.

[39] L. du 2 janv. 1907 *concernant l'exercice public des cultes*, art. 4 et s.

[40] DEVIC (L.) & MAGRO (M.), « Associations cultuelles et à objet mixte : des contraintes juridiques et fiscales nouvelles », JA, 2022, n° 653, p. 26.

[41] V. sur ce point DEVIC (L.) & MAGRO (M.), « Associations cultuelles et à objet mixte : des contraintes juridiques et fiscales nouvelles », préc. ; Art. 72 de la loi du 24 août 2021 préc. ; Cons. const., déc. du 22 juill. 2022, n° 2022-1004 QPC, *JA*, 2022, n° 665, p. 11. Sur le même sujet, v. SILD (N.), « La conventionnalité des dispositions de la loi Séparatisme relatives aux associations cultuelles et para-cultuelles », *AJDA*, 2023, p. 843.

[42] V. DELPECH (X.), « Juridique - Respect des principes de la République - Aspects de droit des associations », *JA*, 2021, n° 644, p. 33, qui le qualifie de « pièce maitresse ».

§1. L'objet de l'étude

12. Le contrat d'engagement républicain (ou « CER ») est un dispositif juridique dont il faut identifier les sources et les contours. Leur analyse permettra ainsi de circonscrire l'objet de l'étude à ces textes – donc au régime juridique du contrat d'engagement républicain – et de fournir une base de réflexion à l'étude de son instauration et de sa mise en œuvre. A ce titre, l'étude de ce contrat ne peut se faire au seul prisme de la loi du 24 août 2021. Aussi essentiel que cet angle d'analyse puisse paraître (**A**), il ne permet toutefois pas un examen suffisamment complet du dispositif. Pour ce faire, il s'avère indispensable de se reporter au décret du 31 décembre 2021 pris pour l'application de la loi (**B**).

A. La loi du 24 août 2021

13. Essentielle, l'étude de la loi l'est en ce qu'elle crée ce dispositif et détermine une partie de son régime comme de son contenu[43]. Elle en est donc la source juridique originaire. En instaurant le contrat d'engagement républicain, la loi entend conditionner le subventionnement public, la délivrance d'un agrément d'Etat et la reconnaissance d'utilité publique des associations et des fondations, à la souscription de ce contrat, dont il est prévu qu'il tienne lieu d'engagement :

> « 1° A 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 ;
>
> 2° A ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;
>
> 3° A s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public »[44].

14. Cette « mise sous conditions » est sanctionnée à deux niveaux différents. Le premier d'entre eux se trouve au stade de la demande. Le législateur impose en effet aux autorités compétentes de *refuser* toute sollicitation de subvention, d'agrément de l'Etat et de reconnaissance d'utilité publique dès lors que « l'objet que poursuit l'association ou la fondation (…) son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain (…) »[45]. Le second se trouve quant à lui au stade où la demande a reçu une réponse favorable, c'est-à-dire une fois l'association subventionnée, agréée ou reconnue d'utilité publique.

[43] Les articles de la loi régissant le CER sont les suivants : 12 ; 13 ; 14 ; 15 ; 63 & 67.

[44] Art. 12 de la loi du 24 août 2021.

[45] *Ibid*. La formule ici relatée est relative au refus du subventionnement. Cependant, si pour ce qui est de l'agrément et de la RUP la loi n'est pas aussi précise, tout laisse à penser que les conditions sont substantiellement les mêmes (V. *infra* n° **36** et s.).

A ce niveau, le législateur impose aux autorités compétentes de *retirer* leur décision, en motivant ce retrait et après que le bénéficiaire ait été mis à même de présenter ses observations[46].

15. Le champ d'application du contrat d'engagement républicain, qui est aussi le champ de la présente étude, apparaît ici clairement. Il comprend d'abord les associations, telles que définies par la loi du 1er juillet 1901[47], et les fondations définies par la loi du 23 juillet 1987[48]. Plus précisément, le présent dispositif s'adresse à *toutes* les associations et à *toutes* les fondations qui sont subventionnées[49] ou qui sollicitent une subvention publique, entendue au sens de subvention provenant « d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial »[50]. Son champ d'application s'étend aussi à *toutes* les associations agréées ou qui sollicitent un agrément de l'Etat[51] et aux associations et fondations nouvellement reconnues d'utilité publique ou qui sollicitent une reconnaissance d'utilité publique. Partant, il comprend également *toutes* les autorités susceptibles d'accorder ou ayant accordé une subvention, un agrément d'Etat ou la reconnaissance d'utilité publique. Elles ont la charge d'assurer la sanction du contrat d'engagement républicain[52]. Des variations sont toutefois observables : le contrat d'engagement républicain est notamment appliqué de manière quelque peu différente aux fédérations sportives. Pèsent en effet sur ces dernières des obligations supplémentaires, mais elles demeurent cependant en grande partie soumises au régime commun dudit contrat, étant donné qu'elles sont des associations au sens de la loi du 1er juillet 1901[53].

16. S'il est effectivement large, l'objet de ce contrat permet toutefois d'exclure de son champ d'application les syndicats[54], les partis politiques[55] ainsi que les associations cultuelles en raison de

---

[46] *Ibid*.

[47] L. du 1er juill. 1901 *relative au contrat d'association*, art. 1 : « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ».

[48] L. n° 87-571 du 23 juill. 1987 *sur le développement du mécénat*, art. 18 al. 1 : « La fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général et à but non lucratif ».

[49] A compter de l'entrée en vigueur du décret n° 2021-1947 du 31 déc. 2021.

[50] Choix terminologique opéré à partir de la lecture de la loi Séparatisme et des travaux parlementaires. Ci-après, il est fait référence aux autorités mentionnées par les termes « administrations » ou « collectivités publiques ».

[51] Les fondations ne sont pas concernées par les agréments d'Etat.

[52] V. sur ce point l'étude d'impact sur le projet de loi *confortant le respect des principes de la République*, 8 déc. 2020, p. 79.

[53] Art. L. 131-2 du code du sport.

[54] La raison est que les syndicats ne sont pas des associations (L. du 21 mars 1884 dite « Waldeck-Rousseau » *relative aux syndicats professionnels*).

[55] Si leur régime juridique est grandement inspiré de celui des associations au sens de la loi de 1901, il s'en distingue cependant. Les partis politiques sont en effet régis par des règles spéciales, notamment quant à leur financement. V. par ex les art. 7 et s. de la Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 *relative à la transparence financière de la vie politique*. Qui plus est, ils ne peuvent être agréés ou reconnus d'utilité publique, et le subventionnement par une autorité suivant un motif politique demeure interdit (v. *infra* n° **71**). Les débats parlementaires ne laissent d'ailleurs aucune trace d'une volonté d'imposer ce dispositif aux partis politiques.

la règle suivant laquelle « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte »[56]. Les associations à objet mixte ne sont quant à elles pas totalement exclues du champ d'application du contrat d'engagement républicain. Par exemple, elles sont concernées par ce dispositif en tant qu'elles peuvent percevoir des subventions publiques au titre d'activités autres que celles revêtant un caractère cultuel.

17. Il faut également préciser que le Conseil constitutionnel a déclaré ce mécanisme conforme à la Constitution. Il a cependant émis une réserve d'interprétation suivant laquelle le retrait d'une subvention publique sur le fondement du contrat d'engagement républicain « ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association, conduire à la restitution de sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au contrat d'engagement »[57].

18. La loi renvoyant au pouvoir règlementaire le soin de préciser le contrat d'engagement républicain, c'est au décret du 31 décembre 2021 qu'il faut se référer pour une approche complète.

B. Le décret du 31 décembre 2021

19. Entré en vigueur le 2 janvier 2022, le décret du 31 décembre 2021 pris pour l'application de la loi confortant le respect des principes de la République contient formellement le contrat d'engagement républicain[58]. Mieux, l'annexe qui l'accompagne *est* le contrat d'engagement républicain[59]. En témoigne son intitulé : « Contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat ». Il se compose d'un préambule et de sept « engagements » que les associations concernées se doivent de respecter, et les autorités concernées faire respecter. Ces engagements vont du « respect des lois de la République »[60] au « respect des symboles de la République »[61], en passant par exemple par la « liberté de conscience »[62] et le « respect de la dignité de la personne humaine »[63].

---

[56] L. du 9 décembre 1905 *concernant la séparation des Eglises et de l'Etat*, art. 2 al. 1.

[57] Cons. const. déc. n° 2021-823 DC préc. § 25. Il semblerait que le Conseil constitutionnel ait enrichi au passage la définition qu'il donnait jusqu'alors de la liberté d'association. Entendue jusqu'ici comme la liberté de pouvoir créer une association dotée de la capacité juridique sur simple déclaration préalable (Cons. const., déc. n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 spéc. § 3 & 4), le Conseil, semble avoir étendue cette définition en prenant désormais en compte des aspects du fonctionnement associatif. V. sur cette idée GOESEL-LE BIHAN (V.), « La liberté d'association : triple test à tous les étages ? », *AJDA*, 2022, p. 1185. V. en ce sens et avant la décision commentée : Cons. const., décision n° 2016-535 QPC du 19 fév. 2016, *Ligue des droits de l'Homme*, spéc. cons. 14 & 15.

[58] Décret n° 2021-1947 du 31 déc. 2021 *pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat*.

[59] Ce document figure en annexe de la présente étude, p. 115.

[60] Eng. n° 1.

[61] Eng. n° 7.

[62] Eng. n° 2.

[63] Eng. n° 6.

20. On comprend donc, ici, que les normes régissant le contrat d'engagement républicain gouvernent l'utilisation qui doit être faite de cette annexe. Cela justifie qu'elles occupent une place primordiale dans le cadre de cette étude et qu'elles soient appréhendées comme étant indissociables de cette annexe. Au sens de la présente étude, les termes « contrat d'engagement républicain » recouvrent donc l'annexe au décret du 31 décembre 2021, et l'ensemble des normes qui en organise l'application.

21. A ce titre, le décret parachève le régime du contrat d'engagement républicain. Il apporte d'abord des précisions techniques, comme la modification du formulaire de demande de subventionnement, le mode de calcul du reversement de la subvention en cas de retrait, les modalités de retrait d'un agrément sur le fondement du contrat ou la délimitation de sa période d'opposabilité[64]. Mais il ne se borne pas à établir ces règles techniques. A bien des égards, le décret précisant le contrat d'engagement républicain élargit le texte législatif. Ainsi les engagements ne se réduisent plus à de simples intitulés mais sont détaillés de façon successive. A titre illustratif, l'engagement n° 5 portant sur la « fraternité et la prévention de la violence » est ainsi décliné :

> « 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 ».

Le décret élargit également le texte législatif lorsqu'il précise que, une fois subventionnée, « l'association ou la fondation veille à ce que le contrat (…) soit respecté par ses dirigeants, par ses salariés, par ses membres et par ses bénévoles ». D'autant que cet ajout se double d'un mécanisme permettant d'imputer à l'association ou à la fondation les agissements d'un ou plusieurs de ses membres[65].

22. Après l'entrée en vigueur de ce décret, le Conseil d'Etat a immédiatement été saisi de plusieurs recours en référé-suspension. Ces derniers furent rejetés pour défaut d'urgence[66].

23. L'objet de l'étude exposé, c'est à son intérêt qu'il faut désormais s'attacher.

---

[64] V. les articles 3, 4 & 5 du décret n° 2021-1947 préc.

[65] Art. 5 du décret n° 2021-1947 préc.

[66] CE, ord., 4 mars 2022, *Ligue des droits de l'Homme et a.*, n° 462048 & CE, ord., 4 mars 2022, *Union syndicale Solidaires et a.*, n° 461961. A l'heure où ces lignes sont écrites, le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé sur le recours au fond qui doit accompagner de tels référés.

§2. L'intérêt de l'étude

24. Sous un angle théorique, l'étude du « contrat » d'engagement républicain interroge jusqu'aux classifications les plus élémentaires du droit, et spécialement du droit administratif. Ainsi en est-il par exemple de la distinction entre l'acte unilatéral et le contrat, lorsque se pose la question de la nature de ce dispositif. Plus théorique encore, le contrat d'engagement républicain pose au fond une question d'ordre métaphysique : « à quoi sert le droit ? »[67]. Question que l'on pourrait, en paraphrasant le Professeur OST, poser en ces termes pour l'occasion : « à *qui* sert le droit ? ». En effet, le contrat d'engagement républicain interroge à plus d'un titre sur la fonction attribuée à la norme. Schématiquement, l'interrogation pourrait être la suivante : le droit doit-il protéger les individus de l'Etat ou bien doit-il protéger l'Etat des individus ?

25. En dehors du manichéisme excessif de cette dernière interrogation, il apparaît aussi que le contrat d'engagement républicain se situe au carrefour d'une pluralité de champs juridiques. L'intérêt scientifique d'une recherche sur le contrat d'engagement républicain réside donc également dans le fait que cet objet embrasse un certain nombre de branches du droit ou, à tout le moins, des domaines assez distincts au premier regard porté par le juriste. Si le cadre général semble être celui du droit des associations et des fondations, il s'étend très rapidement au droit applicable à l'administration – c'est-à-dire au droit administratif[68] –, tout particulièrement dans les rapports qu'elle entretient avec le « public »[69]. Dans une perspective assez réductrice, voire minimaliste, le contrat d'engagement républicain fonde en effet le « refus » ou le « retrait » d'une subvention, d'un agrément ou d'une reconnaissance d'utilité publique. Et dès lors qu'il est question de relations entre le public et l'administration, il n'y a plus qu'un pas à faire pour qu'il soit question de droit des « libertés fondamentales ».

26. Ce positionnement pourrait sans doute trouver une explication dans le fait que les associations et les fondations constituent elle-même un point de rencontre entre différents champs disciplinaires[70]. Une des manières d'étayer la diversité des domaines que le contrat d'engagement républicain touche de près ou de loin et des interrogations qu'il suscite, est de prendre pour point d'entrée diverses réactions qui ont suivi son apparition. Cette manière de procéder contribuera aussi à établir une approche dite « dialectique » qui guidera cette étude[71].

---

[67] OST (F.), *A quoi sert le droit ? Usages, fonctions, finalités*, Bruylant, coll. « Penser le droit », 2016, 578 p.

[68] V. par ex. PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. « Manuel », 4ème éd., 2022, p. 3 et s.

[69] Pour reprendre le vocabulaire du « code des relations entre le *public* et l'administration ».

[70] Par exemple, en tant que personnes morales, elles peuvent être étudiées au prisme du droit des personnes, en tant qu'elles peuvent être en charge d'une mission de service public, au prisme du droit des services publics, et, en tant qu'actrices du jeu social, politique et économique, sous une pluralité d'autres prismes (se reporter notamment aux travaux de Jean-Louis Laville).

[71] Sur cette approche, v. BRUNET (F.), *La pensée juridique de… Hans Kelsen*, Mare & Martin, coll. « La pensée juridique de », 2019, spéc. p. 21 et s.

27. La survenance de ce contrat d'engagement républicain a très largement été vécue comme une avanie par le milieu associatif[72]. Les associations, militantes surtout, ont pu exprimer à la fois leur déception et leur opposition à l'égard de ce dispositif. Une tribune parue dans le journal *Libération*, signée notamment par une coalition d'associations, interpellait : « Comment ne pas voir dans ces lois sécuritaires l'expression d'une défiance généralisée à l'encontre des associations et groupements de citoyens organisés pour faire entendre leur voix et agir pour l'intérêt général ? »[73]. Le contrat d'engagement républicain est perçu dans cette même tribune comme un dispositif qui « ne manquer[ait] pas d'introduire de sérieux risques d'arbitraire »[74]. Malik SALEMKOUR, alors Président de la Ligue des droits de l'Homme, dénonçait quant à lui un dispositif faisant peser sur les associations des « contraintes excessives », notamment en raison du contrôle des activités associatives à la lumière d'engagements « intrusifs sur le fonctionnement de l'association concernée » et dépassant souvent leur objet associatif[75]. Frédérique PFRUNDER, déléguée générale du Mouvement associatif[76], accuse quant à elle « une méconnaissance des réalités et des fonctionnements associatifs » et un dispositif adopté suivant une « méthode qui heurte, avec une absence de dialogue préalable pour tenter de trouver des solutions conjointes à des constats qui peuvent être parfois en partie partagés »[77]. Déclarant le contrat d'engagement républicain conforme à la Constitution, le Conseil constitutionnel s'est lui aussi, par voie de conséquence, attiré les foudres du secteur associatif lui reprochant de « laisser passer les monstres »[78].

28. La réaction du milieu associatif révèle donc clairement l'intérêt d'étudier le contrat d'engagement républicain sous l'angle des libertés associatives. Dans le même sens, le Haut Conseil à la Vie Associative s'interrogeait, comme le Défenseur des Droits[79], sur les contours du contrat et l'ensemble des règles le régissant. Il posait la question de savoir s'il s'agissait là de mesures « adaptées à l'objectif recherché et ne risquant pas d'être dévoyées au détriment d'actions vertueuses et porteuses des valeurs de la République »[80].

---

[72] V. par ex. THOURY (C.), « Les libertés associatives sont-elles remises en question ? », *JA*, 2021, n° 650, p. 18 & « Le Mouvement associatif appelle à abroger le contrat d'engagement républicain », *Mediapart*, 26 janv. 2023 [consulté le 1er fév. 2023].

[73] « Loi séparatisme : une grave atteinte aux libertés associatives », *Libération*, tribune du 21 janv. 2021.

[74] *Ibid*.

[75] SALEMKOUR (M.), « La liberté associative, un acquis démocratique à garantir », *JS*, 2022, n° 229, p. 12.

[76] Le Mouvement associatif (dit aussi « Le MA ») est une association « rassemblant, au travers de ses membres, plus de 700 000 associations » et « représente plus de la moitié des associations en France » (selon son site officiel : https://lemouvementassociatif.org/). Il est très actif sur la question du CER.

[77] PFRUNDER (F.), « Après un quinquennat de crises, une confiance à reconstruire », *JA*, 2022, n° 656, p. 15.

[78] CAZAU (P.-A.), « Loi séparatisme : le Conseil constitutionnel laisse passer les monstres », *Rue89Bordeaux*, 19 août 2021 [en ligne].

[79] Défenseur des droits, avis n° 21-01 du 12 janv. 2021.

[80] HCVA, avis du 2 déc. 2020, préc. V. aussi CNCDH, avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, n° A-2021-1 du 28 janv. 2021 (JO 14 févr. 2021) & CNCDH, second avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, n° A-2021-4 du 25 mars 2021 (JO 4 avr. 2021).

29. Mais l'intérêt de l'étude apparaît tout à fait différent si l'on porte ensuite notre attention sur la réaction des autorités ayant la charge d'appliquer ce contrat, au premier rang desquelles se trouvent les collectivités territoriales. A cet égard, le Conseil National de l'Evaluation des Normes a rendu deux délibérations favorables à ce dispositif[81], bien qu'il ait pointé du doigt le fait que la rédaction du projet de loi pouvait « à certains égards être interprétée comme une stigmatisation des administrations publiques locales »[82]. Au-delà de la faveur ou de la défaveur au contrat d'engagement républicain – alternative qu'il nous faut ici dépasser – le dispositif a surtout été interrogé à l'aune des nouvelles obligations auxquelles les autorités sont désormais soumises[83]. De la plupart des avis d'organes consultatifs dont le débat autour du contrat d'engagement républicain s'est nourri, il ressort en effet une interrogation sur l'utilité du contrat d'engagement républicain. Cette interrogation revêt un intérêt tout à fait primordial pour la présente étude puisqu'on sait que l'instauration du contrat d'engagement républicain a été principalement motivée par l'absence de mécanisme permettant de refuser ou retirer une subvention, un agrément ou une reconnaissance d'utilité publique sur le fondement d'un manquement aux principes républicains[84]. Dans son avis, le Haut Conseil à la Vie Associative faisait ainsi transparaître que le contrat d'engagement républicain serait en grande partie inutile en ce qu'un certain nombre de textes permettraient déjà de répondre aux problématiques identifiées[85]. Il fut rejoint sur ce point par le Conseil d'Etat. Ce dernier, qui n'a pas vu d'atteinte à la liberté d'association, affirmait qu'au-delà des nouvelles obligations pesant sur les autorités publiques, le dispositif n'a que pour objet de « rappeler » aux associations des « principes fondamentaux de l'ordre juridique ou même des valeurs essentielles de la société »[86]. La lecture des avis de ces deux instances posent donc la question de savoir si le contrat d'engagement républicain n'est qu'un dispositif superflu poursuivant un but purement performatif.

30. Tous ces éléments de contradiction peuvent à certains égards contribuer à faire naître une forme de paradoxe : le contrat d'engagement républicain serait « dangereux » pour les libertés associatives, alors même qu'il serait « inutile » (au sens où l'état du droit serait assez complet). Il y a là autant d'intérêts motivant une recherche sur le contrat d'engagement républicain. Ces éléments de contradiction se couplent d'ailleurs avec la récence du dispositif, qui ne fait qu'accroître l'enjeu d'un examen de ses potentialités. A partir de ces diverses observations, l'étude ici proposée entend

[81] CNEN, délib. n° 20-11-23-02373 du 23 nov. 2020 & CNEN, délibération n° 21-11-25-02682 du 25 nov. 2021.

[82] CNEN, délib. du 23 nov. 2020, préc.

[83] V. par ex. VILLENEUVE (P.), « Appliquer et contrôler le contrat d'engagement républicain Conseil et bonnes pratiques à l'attention des collectivités territoriales », *JCP A*, n° 34, 2022, p. 2235 & VILLENEUVE (P.), « De la « lutte contre les séparatismes" aux "principes républicains", quels futurs enjeux pour les collectivités ? », *AJCT*, 2020, p. 552.

[84] V. sur ce point l'étude d'impact sur le projet de loi CRPR, 8 déc. 2020, spéc. p. 74 à 134.

[85] HCVA, avis concernant le projet de loi confortant les principes républicains, 2 déc. 2020 & HCVA, avis concernant le projet de décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État, 3 déc. 2021.

[86] CE, avis, 3 déc. 2020, n° 401549, préc.

participer à la réflexion autour de cet objet, et ce à travers un plan dont il faut présenter l'organisation.

§3. Le plan de l'étude

31. Comme évoqué ci-dessus, le contrat d'engagement républicain constitue une nouvelle réplique de l'Etat face au radicalisme religieux. Avec un peu plus de recul, il s'apparenterait plutôt à un dispositif *ad hoc* de lutte contre les « séparatismes », phénomènes recouvrant des réalités plus vastes que le seul radicalisme religieux. En ce sens, il paraît se situer entre continuité et rupture : si la lutte contre le radicalisme religieux n'a rien d'original, le contrat d'engagement républicain, son contenu, sa portée et ses destinataires semblent *a priori* faire de lui un objet plus singulier qui, à ce titre, interroge le juriste. Juridiquement, dans son objectif de lutter contre diverses formes de radicalités, le contrat d'engagement républicain comporte-t-il une part d'originalité susceptible de traduire un renouvellement de l'action des pouvoirs publics ?

32. La question ainsi formulée appelle naturellement à une étude des textes en vigueur et de leur mise en œuvre. Pour autant, il ne semble pas opportun d'en faire une exégèse suivant une méthode rigoureusement positiviste qui consisterait à ne pas prendre en compte une pluralité d'autres facteurs que le droit, alors même qu'ils s'avèreraient utiles à l'analyse. La méthode retenue, chère au Professeur PLESSIX, est donc plutôt celle d'un « positivisme modéré »[87] qui essaie d'éviter que le juriste ne s'enferme « dans des raisonnements désincarnés, négligeant la dimension humaine, faillible, argumentative et instrumentale du droit, telle qu'elle est pourtant manifeste au stade tant de sa création que de son application (…) »[88].

33. Pour mesurer l'originalité du contrat d'engagement républicain tout en suivant cette méthode, il est possible de retenir deux approches. La première consiste à l'appréhender en tant qu'objet juridique (**Partie I**). En d'autres termes, il s'agit de situer le contrat d'engagement républicain dans un ensemble normatif afin d'évaluer son apport au droit et d'interroger sa nature. La seconde vise à le considérer comme un instrument d'une politique publique (**Partie II**). Il s'agit alors de l'inscrire dans l'action menée par les pouvoirs publics pour faire face aux diverses formes de radicalisme. Le but est alors d'interroger sa finalité et la place qu'il occupe dans cette politique, ainsi que les difficultés qui se dressent devant les objectifs poursuivis par le législateur qui l'a instauré.

[87] CAILLOSSE (J.), « Un "manuel" hors les codes. A propos du *Droit administratif général* de Benoît Plessix », *Jus Politicum*, 2018, n° 20-21, p. 367.

[88] PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, *op. cit.*, préface, p. X à XI. V. aussi sur ces questions méthodologiques, TROPER (M.), *La philosophie du droit*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2018, 5ème éd., p. 19 et s.

PARTIE I : LE CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN COMME OBJET JURIDIQUE

PARTIE II : LE CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN COMME INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

PARTIE I : LE CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN COMME OBJET JURIDIQUE

---

34. Pris en tant qu'objet juridique, une première approche du contrat d'engagement républicain suppose d'accorder une place à ce qu'il entend réformer et régir. Autrement dit, il faut d'abord appréhender ce qu'il a pour but de modifier, et, partant, répondre à la question de savoir s'il modifie un tant soit peu l'état du droit antérieur à son entrée en vigueur (**Chapitre I**). Une seconde approche suppose de s'interroger non pas sur ce qu'il modifie ou ne modifie pas, mais sur sa nature. Pour saisir juridiquement ce qu'est le contrat d'engagement républicain, il convient en effet de questionner son caractère contractuel, ainsi que sa dénomination y invite (**Chapitre II**).

CHAPITRE I : L'OBJET DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

CHAPITRE II : LA NATURE DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

CHAPITRE I : L'OBJET DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

---

35. En instaurant le contrat d'engagement républicain, le législateur a entendu modifier le régime de la reconnaissance d'utilité publique, le régime de l'agrément de l'Etat et le régime des subventions publiques accordées aux associations et aux fondations. Tel est donc l'objet de ce contrat. Les questions portant sur les modifications apportées au régime de la reconnaissance d'utilité publique et les modifications apportées au régime de l'agrément peuvent être appréhendées conjointement. La reconnaissance d'utilité publique et l'agrément ont au moins ceci en commun d'être la marque d'une qualité que les pouvoirs publics reconnaissent à tel ou tel organisme (**Section I**). En revanche, la place que la modification du régime de la subvention publique a occupée dans les débats parlementaires, son importance dans le financement de la vie associative, le nombre d'autorités susceptibles de subventionner une association ou une fondation ainsi que les spécificités juridiques de l'acte de subvention justifient, entre autres, une analyse à part (**Section II**).

SECTION I : LA MODIFICATION DES REGIMES DE LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE ET DE L'AGREMENT

36. Reconnaissance d'utilité publique et agrément constituent deux formes de « reconnaissance » d'une association ou d'une fondation par les pouvoirs publics. Elles sont une forme de labellisation d'un organisme par les pouvoirs publics. Ce point commun n'occulte cependant pas des régimes juridiques différents, ce qui commande deux analyses successives. Ainsi, à l'examen des modifications apportées par le contrat d'engagement républicain au régime de la reconnaissance d'utilité publique (**§1**), succèdera l'examen des modifications apportées au régime de l'agrément (**§2**).

§1. L'apport au régime de la reconnaissance d'utilité publique

37. La loi confortant le respect des principes de la République et son décret d'application sont venus, par le biais du contrat étudié, modifier le régime juridique de la reconnaissance d'utilité publique. Cette modification, comme n'importe quelle modification, entend répondre à des objectifs. Sa mise en œuvre suscite donc des attentes qui consistent précisément en la réalisation concrète de ces objectifs. Or, si l'on peut attendre du contrat d'engagement républicain qu'il vienne réformer le droit de la reconnaissance d'utilité publique de manière substantielle (**A**), l'étude du régime de cette reconnaissance, y compris dans son état antérieur à l'entrée en vigueur dudit contrat, oblige à tempérer cette attente (**B**).

A. Les attentes

38. « Onction administrative »[89], la reconnaissance d'utilité publique est régie, pour les associations, par les articles 10 et suivants de la loi de 1901 ainsi que par le décret du 16 août 1901[90]. Pour les fondations, elle l'est par les articles 18 et suivants de la loi du 23 juillet 1987. Elle permet d'obtenir, sur le plan juridique, ce que la doctrine appelle une « grande capacité »[91]. Autrement dit, les capacités liées à la personnalité juridique de l'association ou de la fondation se trouvent étendues dès lors que ces organismes font l'objet d'une telle reconnaissance. L'association reconnue d'utilité publique et la fondation reconnue d'utilité publique bénéficient par exemple d'avantages fiscaux et sont à même de recevoir des dons et des legs, autres que les dons dits « manuels » dont toute association déclarée peut en principe bénéficier[92]. La reconnaissance d'utilité publique a également une dimension symbolique. Elle permet en effet de signifier aux autorités publiques le caractère sérieux et fiable du partenaire. Elle fait donc office de garantie quant à la qualité des activités menées par ce partenaire[93].

39. Le droit de la reconnaissance d'utilité publique est un droit assez lourd et mouvant. De longue date, certains auteurs se posent la question de l'intérêt de son maintien[94]. La procédure permettant d'obtenir la reconnaissance d'utilité publique prend généralement entre un ou deux ans, sinon quatre[95]. En résumé, elle appelle à la constitution d'un dossier composé de plusieurs documents déterminés par le décret de 1901 et transmis au ministre de l'Intérieur, l'adoption de statuts-types, ainsi qu'un contrôle et un avis simple de la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat[96]. La procédure s'achève par la publication d'un décret portant reconnaissance d'utilité publique, mais il est également possible qu'aucune suite ne soit donnée à la demande : l'avis du Conseil d'Etat ne liant

---

[89] HIEZ (D.), « Association – Personnalité morale de l'association », *in Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2016, § 239 (actualisation déc. 2019).

[90] Décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Pour les aspects historiques de la RUP, qui ne date pas à proprement parler de la loi de 1901, v. Rapport public du Conseil d'Etat, Les associations et la loi de 1901, cent ans après, La documentation Française, coll. « EDCE », 2000, n° 51, p. 303 et s.

[91] V. par ex. DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et fondations*, Dalloz-Juris éd., coll. « Juris Corpus », 2016, étude n° 43, Sect. 1, § 6.

[92] V. not. COUCHOUX (S.), « De l'association à la fondation RUP : quels coûts, pour quels avantages fiscaux ? », *JA*, 2007, n° 369, p. 29

[93] V. not. Rapport public du Conseil d'Etat, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, préc., p. 307 & GARRIGOU-LAGRANGE (J.-M), « Les associations reconnues d'utilité publique », *in L'association. Septième journée René Savatier*, PUF, coll. « Publications de la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers », 2002, p. 59 à 73, spéc. p. 62 et s.

[94] GARRIGOU-LAGRANGE (J.-M), « Les associations reconnues d'utilité publique », préc., p. 67.

[95] DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et fondations*, *op. cit*., p. 914 et s.

[96] V. les articles 10 et s. du Décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1er juill. 1901. Il est intéressant de noter que le décret du 31 déc. 2021 ne modifie en rien la liste des pièces à fournir pour formaliser la demande. Pour des considérations historiques sur cette procédure, v. GABORIAUX (C.), « La République et les groupements privés d'intérêt général (1870-1914) : une enquête dans les archives du Conseil d'État », *in* Comité d'Histoire du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative, *Conférences « Vincent Wright » et table ronde « La loi du 24 mai 1872, 150 ans après »*, La documentation française, vol. 9, 2022, p. 81 à 98.

pas l'administration, elle agit ici dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire[97]. Il en va de même pour ce qui est de la décision de retirer le décret portant reconnaissance. Un tel retrait, qui doit être édicté suivant une procédure identique à celle de l'octroi de la reconnaissance, résulte lui aussi de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration[98]. Il ne faut toutefois pas ici se méprendre sur le terme de « retrait » que la loi et le contrat d'engagement républicain emploient. Ce « retrait » ne renvoie pas, dans le cadre de la reconnaissance d'utilité publique, à une décision dotée d'un effet rétroactif, mais bien à une « abrogation » au sens classique où la doctrine l'entend[99].

40. Le droit de la reconnaissance d'utilité publique est également un droit mouvant, notamment en ce que les textes le régissant sont quasiment muets sur les critères nécessaires à l'obtention d'une telle reconnaissance. Le Professeur HIEZ, comme d'autres, note alors que « l'administration complète ces dispositions par des indications issues de son expérience » et que, ce faisant, « la valeur juridique de ces informations est nulle, mais elle est éclairante et participe certainement à la nouvelle polymorphie du *soft Law* »[100].

41. En créant le contrat d'engagement républicain, la loi du 24 août 2021 a ajouté un quatrième alinéa à l'article 10 de la loi de 1901, suivant lequel « une association ne peut être reconnue d'utilité publique que si elle respecte les principes du contrat d'engagement républicain (…) ». Ainsi le respect du contrat d'engagement républicain est-il érigé en une condition supplémentaire à la reconnaissance d'utilité publique. On peut dès lors attendre de ce dispositif qu'il vienne compenser le côté très procédurier – sinon désincarné – du contrôle opéré sur la demande de reconnaissance par la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat et par l'administration. En effet, les sept engagements que contient le contrat appellent moins à un contrôle de l'organisme au prisme de ses statuts, de sa gestion comptable ou de l'état de ses actif et passif mobiliers et immobiliers, qu'à un contrôle de son fonctionnement « quotidien »[101].

---

[97] Pour des exemples, v. Décret du 28 février 2020 portant reconnaissance de la fondation dite « Fondation Azzedine Alaïa » comme établissement d'utilité publique & Décret du 22 février 2023 portant reconnaissance de l'association dite « Fédération française des banques alimentaires » comme établissement d'utilité publique. Pour une définition de ce pouvoir, v. TRUCHET (D.), *Droit administratif*, PUF, coll. « Thémis Droit », 2021, § 697.

[98] L. du 1er juill. 1901, art. 10 al. 2.

[99] C'est-à-dire à une décision n'ayant pas de portée rétroactive, soit une disparition pour l'avenir. Sur ce point, v. TRUCHET (D.), *Droit administratif, op. cit.,* § 825 et s. V. par ex. Décret du 21 mars 2023 abrogeant le décret portant reconnaissance de l'association dite « Alliance d'hygiène sociale, Comité du Cher » comme établissement d'utilité publique.

[100] HIEZ (D.), « Association – Personnalité morale de l'association », préc., § 240.

[101] Le Conseil d'Etat a d'ailleurs annoncé vérifier, lors de l'examen d'une demande de reconnaissance d'utilité publique ou de modification des statuts d'une association ou d'une fondation déjà reconnue d'utilité publique, que l'administration s'est assurée du respect par la postulante des principes contenus dans le CER. V. Conseil d'Etat, Sect. de l'Intérieur, *Recueil de jurisprudence sur les statuts types des associations d'utilité publique*, version du 1er janv. 2023, p. 22 et s. [disponible en ligne sur le site du Conseil d'Etat : www.conseil-etat.fr] & Conseil d'Etat, Sect. de l'Intérieur, Recueil de jurisprudence sur les statuts types des fondations d'utilité reconnues publique, version du 1er janv. 2023 [disponible en ligne sur le site du Conseil d'Etat : www.conseil-etat.fr].

42. On voit en effet mal comment le seul examen des statuts de l'association, de ses capacités financières ou encore la liste de ses membres permettraient de s'assurer qu'elle agit *concrètement* « dans un esprit de fraternité et de civisme »[102], qu'elle ne met pas en danger la vie d'autrui « par ses agissements ou sa négligence »[103], ou bien encore qu'elle respecte le drapeau tricolore, l'hymne national, et la devise de la République[104]. Le contrat d'engagement républicain, en obligeant à un approfondissement de l'examen, permettrait ainsi de saisir juridiquement et de sanctionner des dysfonctionnements plus ponctuels que structurels. Autrement dit, il obligerait l'administration à dépasser le stade de la seule « fiction juridique »[105] du contrôle opéré sur l'association ou la fondation. Cette hypothèse se trouve confortée par la lecture de l'article 5 du décret du 31 décembre 2021, qui donne un aperçu de l'intensité du contrôle que l'administration est susceptible d'opérer :

> « Sont imputables à l'association ou la fondation les manquements au contrat [d'engagement républicain] 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 »[106].

43. C'est donc bien la prescription faite à l'administration de s'assurer du respect du contrat d'engagement républicain qui crée le plus d'attentes. Elle laisse à penser que le contrôle qu'elle exerce s'en trouverait beaucoup plus pointilleux en raison du contenu du contrat. Ce contrôle affiné s'exercerait alors sur les organismes sollicitant la reconnaissance d'utilité publique comme il s'exercerait sur les organismes qui sont déjà reconnus d'utilité publique. Il en résulterait, en toute logique, davantage de refus de reconnaissance et davantage d'abrogations des décrets portant reconnaissance. Car dans ces deux situations en effet, on remarque qu'en cas de manquement au contrat d'engagement républicain, le caractère discrétionnaire de la décision d'attribuer ou de retirer la reconnaissance d'utilité publique s'efface au profit d'une situation de compétence liée, avec toutes les conséquences que cela emporte pour l'administration et le juge qui connaît de ses actes[107].

44. Telles sont les attentes que l'on peut avoir quant à l'apport du contrat d'engagement républicain au régime de la reconnaissance d'utilité publique. Certaines considérations conduisent cependant à les relativiser.

---

[102] Eng. n° 5.

[103] Eng. n° 6.

[104] Eng. n° 7.

[105] Expression de l'aveu même du Conseil d'Etat : rapport public du Conseil d'Etat, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, préc., p. 305.

[106] Décret n° 2021-1947 du 31 déc. 2021, préc., art. 5, I.

[107] V. sur ce point TRUCHET (D.), *Droit administratif*, *op. cit.*, § 695 et s. & PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2022, 4ème éd., § 1158 et s.

B. Les tempéraments

45. Il est possible de nuancer l'apport du contrat d'engagement républicain au régime de la reconnaissance d'utilité publique. Un premier tempérament réside dans le fait que l'association ou la fondation reconnue d'utilité publique ou sollicitant une telle reconnaissance est déjà soumise à un certain nombre d'impératifs visant à satisfaire des exigences peu ou prou similaires à celles que le contrat d'engagement républicain impose. A ce titre, au stade de la demande de reconnaissance, les statuts-types que l'association ou la fondation se doit d'adopter pour être reconnue d'utilité publique fournissent un bon exemple[108]. Ces statuts-types sont élaborés par la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat et font l'objet de modifications de manière fréquente. La dernière version de ces statuts-types est datée du 28 avril 2020. Le Conseil d'Etat n'a manifestement pas encore jugé utile de les modifier suite à l'entrée en vigueur du contrat d'engagement républicain, le 2 janvier 2022. Cela pourrait notamment s'expliquer par le fait que les avis rendus par la Section de l'Intérieur à l'occasion de chaque examen d'une demande de reconnaissance d'utilité publique ont fini par établir une véritable jurisprudence.

46. Cette jurisprudence est largement suivie par les autorités compétentes pour reconnaître l'utilité publique d'une association ou d'une fondation[109]. Ainsi, la Section de l'Intérieur rend un avis défavorable à la reconnaissance d'utilité publique d'une association dès lors que, par exemple, ses statuts comportent des atteintes à la liberté d'expression[110], le risque d'une exclusion arbitraire[111] ou encore s'ils font apparaître une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle[112]. De même, le Conseil d'Etat oblige à vérifier que les fonds dont l'association bénéficie ne sont pas destinés à un usage cultuel, c'est-à-dire à vérifier que le principe de laïcité n'est pas remis en cause[113]. Or, toutes ces motivations qui permettent au Conseil d'Etat de formuler des avis négatifs généralement suivis par l'autorité administrative compétente, se retrouvent dans le contrat d'engagement républicain[114]. Il est donc permis de penser que l'entrée en vigueur de ce contrat a simplement transformé une pratique de l'administration – celle de refuser la reconnaissance d'utilité publique sur ces motifs –, en une obligation.

---

[108] Ces statuts-types ont le caractère de « ligne directrice » au sens de la jurisprudence CE, 19 sept. 2014, *Jousselin*, n° 364385. V. sur ce point V. Conseil d'Etat, Sect. de l'Intérieur, *Recueil de jurisprudence sur les statuts types des associations reconnues d'utilité publique*, préc. A noter également que, si dans leur grande majorité les associations ou fondations qui sollicitent cette reconnaissance se retrouvent être quasiment contraintes d'adopter ces statuts, certaines dérogations sont permises pour un motif légitime.

[109] DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et fondations*, *op. cit.*, étude n° 43, sect. 1, § 3. & POMEY (M.), « Le contrôle par le Conseil d'Etat des associations reconnues d'utilité publique », *EDCE*, 1980-1981, n° 32, p. 135 à 146 (actualisation : 1er janv. 1982).

[110] CE, Sect. de l'Intérieur, 7 oct. 2014, *Fédération française de football*, n° 388.720.

[111] CE, Sect. de l'Intérieur, 16 mai 2018, *Scouts et Guides de France*, n° 394.686.

[112] CE, Sect. de l'Intérieur, 10 déc. 2019, *Amicale des Anciens des Essais en Vol*, n° 389.276

[113] CE, Sect. de l'Intérieur, 2 sept. 2008, *Société des Corbières*, n° 381.440.

[114] V. les engagements n° 1, 3 & 4 pour ces exemples.

47. L'apport du contrat d'engagement républicain au régime du retrait de la reconnaissance d'utilité publique est plus difficilement nuançable. Evidemment, l'abrogation du décret portant reconnaissance pouvait et peut toujours être prononcé discrétionnairement[115]. Mais, une fois encore, le dispositif étudié vient ici réduire l'espace du pouvoir discrétionnaire. L'administration conserve certes une part de liberté, mais cette liberté ne se déploie désormais qu'hors du champ des sept engagements contenus par le contrat que l'administration *doit* faire respecter. Il reste que, dans la plupart des cas où une reconnaissance d'utilité publique est retirée à une association ou à une fondation, cela résulte d'une démarche volontaire de l'organisme et s'accompagne parfois d'une dissolution également volontaire. Il en résulte que nombre d'abrogations prononcées par l'administration sur un autre motif est tout à fait résiduel[116]. Néanmoins, deux autres ordres de considérations permettent de discuter l'effectivité des nouvelles obligations pesant sur l'administration.

48. D'abord, l'abrogation du décret portant reconnaissance, dont le prononcé oblige à une procédure contradictoire[117], pourrait s'avérer, en pratique, inutilisable voire contreproductive. Le rapport public du Conseil d'Etat pour l'année 2000 souligne que le retrait de la reconnaissance d'utilité publique « peut apparaître, selon les cas, soit démesurément sévère, et donc inutilisable, si les irrégularités de gestion ou de fonctionnement observées sont vénielles, soit contre-producti[f], lorsque les dérives d'une association sont particulièrement graves, puisqu'elle aurait pour effet de transformer en patrimoine purement privé l'actif que l'association a pu se constituer du fait, principalement, du statut privilégié qui était le sien, et qui, aux termes dudit statut, n'aurait pu, en cas de dissolution, être dévolu qu'à un établissement public ou reconnu d'utilité publique »[118].

49. Ensuite, l'administration ne disposerait ni de moyens matériels et humains, ni de moyens juridiques suffisants pour effectuer un contrôle efficace sur les associations et fondations reconnues d'utilité publique ou sollicitant cette reconnaissance. Pour ce qui est du manque de moyens matériels et humains, plusieurs auteurs le relèvent. En 1997 déjà, Yannick BLANC, alors sous-directeur des affaires politiques et de la vie associative au ministère de l'intérieur au Ministère de l'Intérieur, faisait le constat suivant : « on peut estimer que le contrôle des associations reconnues d'utilité publique est progressivement tombé en désuétude (…) »[119]. Plus de vingt ans après, le Professeur HIEZ fait sensiblement le même constat : « en pratique, le manque de moyens de l'administration entraîne une rareté des contrôles et, conséquemment, des retraits de

[115] V. sur ce point DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et fondations, op. cit.*, sect. 1, § 4, B.

[116] DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Doit des associations et fondations, op. cit.*, p. 915 et s.

[117] CE, ass., 31 oct. 1952, *Ligue pour la protection des mères abandonnées,* n° 93377, *Leb.* p. 480.

[118] Rapport public du Conseil d'Etat, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, préc., p. 309.

[119] BLANC (Y.), « La reconnaissance d'utilité publique : du privilège régalien à l'assurance qualité », *Administration*, 1997, n° 176, p. 93. Cité par GARRIGOU-LAGRANGE (J.-M), « Les associations reconnues d'utilité publique », *in L'association. Septième journée René Savatier, op. cit.*

reconnaissance »[120]. Pour ce qui est du manque de moyens juridiques cette fois, la voix du Conseil d'Etat reflète encore la situation actuelle : « la mise en œuvre des contrôles administratifs est rendue particulièrement ardue (…) par l'absence d'un cadre juridique clairement défini et de procédures formalisées : les contrôles présentent en effet un caractère discrétionnaire et relèvent non de l'initiative des fonctionnaires qui se trouvent au contact des associations mais de celle des préfets ou du ministre lui-même, dont les services d'inspection ne sont souvent pas habilités, par leur statuts, à mener des contrôles auprès des associations »[121].

50. Au demeurant, sous réserve que l'administration s'en saisisse et dispose de moyens suffisants pour ce faire, il apparaît bien que ce soit la réduction de l'espace de liberté laissé à l'administration pour refuser ou retirer une reconnaissance d'utilité publique qui serait le principal apport du contrat d'engagement républicain au régime de cette reconnaissance. Ce dispositif n'entendant toutefois pas se limiter à régir la reconnaissance d'utilité publique, la question de son apport au régime de l'agrément d'Etat se pose dans les mêmes termes.

§2. L'apport au régime de l'agrément de l'Etat

51. Il est possible d'envisager et de mesurer l'apport du contrat d'engagement républicain au régime de l'agrément de l'Etat de deux façons. La première consiste à rendre compte des modifications du régime général de l'agrément (**A**). La seconde consiste à évaluer les modifications de régimes de certains agréments sur lesquels la loi comme le règlement ont entendu mettre l'accent (**B**).

A. La modification du régime général de l'agrément

52. A l'instar de la reconnaissance d'utilité publique[122], l'agrément emporte pour l'association qui en bénéficie des avantages juridiques et symboliques. *Juridiques* car l'agrément est souvent gage de facilités pour l'association, notamment pour exercer certaines actions en justice[123] ou pour bénéficier d'une aide de l'Etat[124]. Il est même parfois la condition nécessaire à l'exercice d'une activité donnée[125]. *Symboliques* également car il permet d'établir une « relation privilégiée »[126] entre

[120] HIEZ (D.), « Association – Personnalité morale de l'association », préc., § 251.

[121] Rapport public du Conseil d'Etat, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, préc., p. 309. Pour un propos similaire, v. BLANC (Y.), « La reconnaissance d'utilité publique : du privilège régalien à l'assurance qualité », préc., p. 93.

[122] V. *supra* n° **38** et s.

[123] V. par ex. l'article 2-14 du Code de procédure pénale qui réserve certaines actions aux associations agréées pour la défense de la langue française, ou l'art. 2-15 du même Code pour les associations agrées pour la défense des victimes d'un accident survenu dans les transports collectifs.

[124] DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et fondations, op. cit.*, étude n° 34, spéc. § 34.13 et § 34.32.

[125] V. par ex. l'art. L. 412-2 du Code du tourisme, pour l'agrément « vacances adaptées organisées ».

[126] DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et fondations, op. cit.*, étude n° 7, § 7.01.

l'association et les autorités publiques. La différence avec la reconnaissance d'utilité publique, outre qu'un agrément peut être délivré par des autorités déconcentrées, réside dans leur multiplicité : là où il n'existe qu'une seule forme de reconnaissance d'utilité publique[127], il existe une extrême diversité des régimes d'agrément[128]. Aussi ces derniers ne concernent-ils pas les fondations, qui se trouvent donc exclues de l'analyse ici menée[129]. Ils peuvent cependant être délivrés à d'autres organismes que des associations, comme des entreprises par exemple[130]. Néanmoins, les pouvoirs publics ont entendu restreindre le champ d'application du contrat d'engagement républicain aux agréments qui concernent uniquement les associations[131]. Et si diversité des régimes il y a, il n'en reste pas moins que le législateur a établi un tronc commun à l'ensemble des agréments[132]. Depuis la loi du 24 août 2021, l'obtention d'un agrément, en principe délivré pour cinq ans, est conditionnée au respect par l'association des principes contenus dans le contrat d'engagement républicain, en plus que cette dernière doive répondre à un objet d'intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique, et respecter des règles de nature à garantir la transparence financière[133].

53. En ce qui concerne l'apport du contrat aux règles régissant le *refus* de délivrer un agrément, il n'est là encore pas certain que le dispositif conduise à autre chose que réduire la marge de manœuvre de l'administration. La délivrance d'un agrément n'étant pas un droit pour l'association, le juge ne contrôle pas l'opportunité de la décision par laquelle l'administration refuse de le délivrer : il s'agit donc, là aussi, en principe, d'un pouvoir discrétionnaire[134]. Le contrat d'engagement républicain aurait donc pour effet principal de contraindre l'administration à refuser de délivrer l'agrément à une association qui ne respecterait pas son contenu. Cette hypothèse doit toutefois être nuancée si l'on considère que l'attribution d'un agrément apparaissait, avant même l'entrée en vigueur du contrat d'engagement républicain, comme soumise à un certain nombre de conditions

[127] A ceci près que la reconnaissance d'utilité publique figure dans deux textes différents, l'un pour les associations, l'autre pour les fondations. V. *supra* n° **38** et s.

[128] V. par ex. les agréments « maison familiale de vacances » (art. D. 325-19 Code du tourisme) ; « défense des investisseurs » (art. L. 452-1 Code monétaire et financier) ou encore « sécurité civile » (art. L. 725-3 Code de la sécurité intérieure).

[129] La loi n° 87-571 du 23 juill. 1987 *sur le développement du mécénat* est muette à ce sujet et il semble en effet que les fondations puissent faire l'objet d'une reconnaissance d'utilité publique, mais pas d'un agrément.

[130] Ainsi par exemple de l'agrément « entreprise adaptée » (art. L. 5213-13 et s. du Code du travail).

[131] V. l'ensemble du décret du 31 déc. 2021 préc. V. pour des précisions : circulaire du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer du 10 oct. 2022 relative au contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat, p. 6 [circulaire publiée par le journal en ligne *Mediapart*].

[132] L. n° 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, art. 25-1.

[133] *Ibid*.

[134] CE, 28 mai 1965, n° 55519, *Leb*. p. 308 ; CE, 6 juin 2007, *Fédération des arts martiaux traditionnels vietnamiens*, n° 297391, spéc. cons. 5 & CE, 18 avril 2008, *Fédération de rassemblement des arts martiaux vietnamiens*, n° 306357.

permettant de saisir le fonctionnement de l'association[135]. Elles sont détaillées par une circulaire pour ce qui est du tronc commun[136], et par la règlementation propre à chaque agrément[137]. On peut également s'attendre à ce que l'administration opère un contrôle plus pointu sur le dossier de demande et prenne en compte des dysfonctionnements beaucoup plus épisodiques (sinon accidentels), eu égard, notamment, au mécanisme d'imputabilité prévu par l'article 5 du décret du 31 décembre 2021[138]. Par exemple, il n'existe pas, à notre connaissance, de refus de délivrer un agrément fondé sur le non-respect des symboles de la République[139] ou parce que l'association n'aurait pas, compte tenu des moyens dont elle dispose, pris les mesures permettant de lutter contre toute forme de violence à caractère sexuel ou sexiste[140].

54. Il reste que le contrat d'engagement républicain pourrait s'avérer répétitif par rapport à certains critères auxquels la délivrance d'un agrément peut être soumise. Par exemple, l'attribution de l'agrément « éducation nationale » aux associations complémentaires de l'enseignement public est régie de longue date par l'article D. 551-2 du code de l'éducation, dont le contenu peut être rapproché de celui du contrat d'engagement républicain :

> « L'agrément est accordé après vérification du caractère d'intérêt général, du caractère non lucratif et de la qualité des services proposés par ces associations, de leur compatibilité avec les activités du service public de l'éducation, de leur complémentarité avec les instructions et programmes d'enseignement ainsi que de leur respect des principes de laïcité et d'ouverture à tous sans discrimination »[141].

55. Pour ce qui est du *retrait* d'un agrément, qu'il faut entendre ici comme ayant en principe une portée rétroactive[142], le contrat d'engagement républicain vient là encore restreindre les marges de

---

[135] L'autorité compétente pour délivrer l'agrément ne peut s'abstraire des conditions soumises à son octroi (CE, 14 mai 2008, *Association pure race lusitanien de France*, n° 280307) comme elle ne peut les outrepasser en règlementant le droit d'association (CE, 21 mai 1986, *Syndicat national des directeurs d'écoles de masso-kinésithérapie et a.*, n° 50939 et n° 50940, *Leb*. p. 143, v. spéc. cons. 8).

[136] Circulaire du Premier ministre du 18 janv. 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, spéc. annexe V.

[137] V. par ex. le Titre III du décret n° 95-240 du 3 mars 1995 pris pour l'application de la loi n° 94-665 du 4 août 1994.

[138] V. not. *supra* n° **42**.

[139] Eng. n° 7 du CER. Une condamnation sur le fondement de l'art. 433-5-1 du Code pénal aurait toutefois certainement pu motiver un tel refus.

[140] Eng. n° 4 du CER. Dans la plupart des cas, le refus est fondé sur le faible nombre d'adhérent (CE, 6 juin 2007, *Fédération européenne de karaté-do et arts martiaux traditionnels*, n° 288211), l'absence de garantie concernant la viabilité financière (CE, 11 janv. 2008, *Institut français de Sambo*, n° 299685) ou le défaut d'indépendance (CE, 23 mai 2003, *Fédération des pratiquants de budo traditionnel*, n° 234399).

[141] Pour une application récente, v. TA Paris, 22 mars 2023, n° 2114395/1-3. Dans cette affaire, le TA a annulé le refus d'agréer une association, motivé notamment par le fait que « l'angle d'approche des interventions de sensibilisation choisi par l'association "possède un biais" en ce que "la laïcité n'est abordée que sous le prisme de la tolérance religieuse", que l'association ne procédait pas à "la déconstruction des préjugés et du fait religieux" » (V. Lettre de jurisprudence du tribunal administratif de Paris, avril 2023, n° 64, p. 16).

[142] La procédure de retrait de principe est régie par l'art. 19 du décret n° 2017-908 du 6 mai 2017. Cet article, auquel il peut naturellement être dérogé, indique qu'un tel retrait s'effectue dans les règles régissant le retrait des

manœuvre de l'administration en imposant que cette dernière retire l'agrément à l'association qui ne le respecte pas. Par exemple, si le retrait d'un agrément *pouvait* être motivé par le fait que la manifestation organisée par l'association avait porté atteinte à des biens et à des personnes[143], il est fort à parier que, sous l'égide du contrat d'engagement républicain, ce retrait serait désormais *imposé* par l'engagement n° 1. Le mécanisme de l'article 5 du décret du 31 décembre 2021, qui permet d'imputer à l'association le fait d'un seul de ses membres semble aussi modifier l'état du droit. Là où la faute d'un membre d'une association ne semblait pas pouvoir justifier le retrait de l'agrément[144], cette disposition rendrait désormais l'hypothèse réalisable.

56. La loi et le règlement ne se sont pas limités à modifier le tronc commun du régime de l'agrément. Ils ont en effet entendu insister sur plusieurs régimes d'agrément déterminés.

B. La modification de régimes particuliers

57. La loi et le règlement ont entendu attacher une importance particulière à l'agrément « service civique » (**1**), à celui des fédérations sportives (**2**) et enfin à l'agrément « jeunesse et éducation populaire » (**3**), pour lesquels le contrat d'engagement républicain modifie plus en profondeur le droit antérieur, ou bien s'applique de manière quelque peu différente.

1. La modification du régime de l'agrément « service civique »

58. Créé par la loi du 10 mars 2010[145], le service civique occupe une place de choix dans la politique que l'Etat met en œuvre pour faire participer les citoyens « à la défense et à la cohésion de la Nation »[146]. Peut en témoigner, par exemple, l'augmentation des budgets qui lui sont alloués en réponse aux attentats de 2015[147]. C'est dans cette même logique que la loi du 24 août 2021, animée par l'idée de doter la République de moyens pour affronter ceux qui veulent la déstabiliser[148], est venue modifier le régime de l'agrément dont peuvent bénéficier certains organismes afin qu'ils puissent accueillir des volontaires qui seront rémunérés. Ici, par exception, le contrat d'engagement républicain dépasse le champ des associations et peut concerner d'autres entités[149]. Son application

actes créateurs de droits. V. pour un ex. de retrait l'arrêté du 13 mai 2014 portant retrait de l'agrément accordé à la Fédération française de full-contact et disciplines associées.

143 V. CE, 17 avril 2015, n° 382492 & CE, 9 déc. 2015, n° 385153, concl. Domino, spéc. cons. 5 et s.

144 CAA Versailles, 4ème ch., 19 sept. 2017, n° 15VE02992, spéc. cons. 7.

145 L. n° 2010-241 du 10 mars 2010 *relative au service civique*.

146 V. art. L. 111-1 et s. du Code du service national & L. 120-1 et s. du même Code.

147 La réponse de l'Etat a toutefois dépassé le stade de la simple augmentation des budgets. V. sur ce point MARION (L.), « Citoyenneté, service civique, service public : une lutte politique contre le terrorisme ? », *in* BOURDON (P.) & BLANC (F.) (dir.), *L'Etat et le terrorisme*, *op. cit.*, p. 224 à 230.

148 V. *supra* n° 5.

149 Art. L. 120-30 du Code du service national, à lire avec l'art. L. 120-1, II, al. 1 du même Code.

est d'ailleurs plus rigoureuse, puisque la loi, tout en élargissant les motifs de refus et de retrait de cet agrément[150], prévoit que « les organismes qui n'ont pas respecté ce contrat ne peuvent être agréés (…) pendant une durée de cinq ans à compter de la constatation du manquement »[151].

2. La modification du régime de l'agrément des fédérations sportives

59. Les fédérations sportives peuvent être agréées par le ministre chargé des sports pour une durée de huit ans renouvelables. A ce titre, elles doivent désormais s'engager à respecter le contrat d'engagement républicain pour obtenir cet agrément, et le respecter pour la durée de l'agrément si celui-ci leur est attribué[152]. Mais en l'occurrence, il ne s'agit pas exactement du contrat tel qu'il est rédigé en annexe du décret du 31 décembre 2021. Le contrat d'engagement républicain auquel est soumis la fédération agréée se prolonge d'un engagement supplémentaire, de sorte qu'il y a ici comme un second contrat. Cet engagement supplémentaire, qui est donc susceptible d'entraîner le refus ou le retrait de l'agrément, consiste en une obligation de promotion des valeurs contenues dans le contrat d'engagement républicain, mais aussi en une obligation d'instaurer des moyens permettant de détecter des comportements que l'on pourrait qualifier de « déviants ». La fédération s'engage en effet à :

> « participer à la promotion et à la diffusion, auprès des acteurs et publics de leur discipline sportive, des principes du contrat d'engagement républicain et d'organiser une formation spécifique des acteurs du sport pour qu'ils disposent des compétences permettant de mieux détecter, signaler et prévenir les comportements contrevenant à ces principes ».

Avant même l'entrée en vigueur du contrat d'engagement républicain, la fédération qui sollicitait un tel agrément devait répondre à plusieurs critères dont certains peuvent être rapprochés des engagements dudit contrat : respect de l'ordre public et de la moralité publique, absence de discrimination fondée sur le sexe, obligation d'assurer la sécurité des pratiquants d'une activité sportive ainsi que celle des tiers…[153] D'une manière générale, parce qu'elles ont vocation à participer à l'exécution d'une mission de service public, ces fédérations sont aussi tenues de respecter les règles qui régissent ce service. Mais il n'existait pas jusqu'alors, à notre connaissance, de possibilité de fonder le refus ou le retrait de cet agrément sur l'absence de « promotion » des

[150] V. les art. R. 121-45 et s. du Code du service national. Il faut toutefois relever, à titre d'exemple, que l'Agence du service civique a déjà pu motiver un refus renouvellement de la mise à disposition de volontaires, en réponse à ce qui a été identifié comme une forme de prosélytisme religieux (L. A. Coalition, « Suspension du partenariat avec l'agence de services civiques pour l'Alliance Citoyenne de Grenoble », Fiche n° 113 [disponible en ligne sur le site www.lacoalition.fr].

[151] Art. L. 120-30 al. 2 du Code du service national.

[152] V. not. LACHAUME (J.-F.), « Fédérations sportives et principes de la République », *JS*, 2021, n° 225, p. 32.

[153] Parmi les diverses dispositions qui régissent cet agrément, V. les art. L. 131-8 et R. 131-3 et s. du Code du sport, ainsi que les articles et annexes auxquels ils peuvent renvoyer (qui sont riches d'enseignement).

principes « républicains », ou sur l'absence de mécanisme de détection des comportements qui y contreviendraient[154].

3. La modification du régime de l'agrément « jeunesse et éducation populaire »

60. Le dernier agrément auquel les pouvoirs publics ont entendu attacher une importance particulière, est celui délivré par le ministre chargé de la jeunesse et couramment dénommé « jeunesse et éducation populaire » (« JEP »)[155]. Cet agrément permet principalement d'obtenir une aide financière du ministère chargé de la jeunesse. Ici, ce n'est pas la loi mais le décret du 31 décembre 2021 qui vient ajouter le manquement au contrat d'engagement républicain comme motif de retrait de l'agrément[156]. Toutefois, à l'exception du mécanisme d'imputabilité du fait d'un membre à l'association, la loi permettait déjà de saisir, en droit, un certain nombre de principes que le contrat d'engagement républicain entend réaffirmer. L'article 8 de la loi du 17 juillet 2001 qui régit cet agrément et qui n'a été modifié qu'à la marge, dispose notamment que :

> « L'agrément, délivré pour une durée de cinq ans, est notamment subordonné à l'existence et au respect de dispositions statutaires garantissant la liberté de conscience, le respect du principe de non-discrimination, leur fonctionnement démocratique, la transparence de leur gestion, et permettant, sauf dans les cas où le respect de cette dernière condition est incompatible avec l'objet de l'association et la qualité de ses membres ou usagers, l'égal accès des hommes et des femmes et l'accès des jeunes à leurs instances dirigeantes ».

Il semble donc que le contrat d'engagement républicain, à l'image de ce qu'il en est pour la plupart des autres agréments et pour la reconnaissance d'utilité publique, obligerait l'administration à des contrôles plus approfondis et lui permettrait de se saisir d'évènement plus ponctuels pour refuser ou retirer cet agrément.

61. Les régimes juridiques de la reconnaissance d'utilité publique et de l'agrément ne sont pas les seuls à avoir été modifiés par l'entrée en vigueur de ce contrat. La place qu'ils ont occupée dans le débat parlementaire est d'ailleurs tout à fait résiduelle en comparaison de ce qu'il en a été pour le pouvoir de subventionnement public des associations et fondations. Un pouvoir qu'il faut désormais analyser à l'aune des nouvelles contraintes imposées par le contrat d'engagement républicain.

---

[154] V. l'art. R. 131-9 du Code du sport pour les motifs justifiant le retrait de cet agrément. Au passage, il faut dire que juge administratif a affiné le contrôle qu'il opère sur le retrait de l'agrément par l'autorité compétente. V. CE, 17 avril 2015, n° 382492, *AJDA*, 2015, p. 1896.

[155] L. n° 2001-624 du 17 juillet 2001 *portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, art. 8.

[156] Décret n°2002-571 du 22 avril 2002 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 et relatif à l'agrément des associations de jeunesse et d'éducation populaire, art. 5.

SECTION II : LA MODIFICATION DU REGIME DE LA SUBVENTION PUBLIQUE

62. Les propos tenus autour de l'apport du contrat d'engagement républicain au régime de la subvention publique ont pu, à certains égards, sembler contradictoires. Ici on affirme que « la loi ajoute clairement à la jurisprudence par le contenu précis du contrat »[157], et là on appuie davantage sur « la portée performative de la réaffirmation républicaine »[158]. Il est cependant envisageable de trouver un point d'équilibre entre ces deux positions. Il s'agit dès lors de constater ce qui relève d'un ajout au droit (**§1**), avant de relativiser cet ajout (**§2**).

§1. L'apport au régime de la subvention publique

63. La subvention en droit public est de longue date l'objet de débats doctrinaux qui tentent d'en saisir les contours et d'en identifier le régime[159]. Toute proposition de définition est, encore aujourd'hui, sujette à discussion. Certains en parlent comme d'un « don »[160] ou d'une « aide »[161], alors que d'autres réfutent cette qualification[162]. Nonobstant les débats doctrinaux, il est toutefois possible de s'entendre sur la définition légale de la subvention, à laquelle le contrat d'engagement républicain renvoie. Jusqu'en 2014, la définition de la subvention résultait principalement de la jurisprudence. Mais le législateur, par la loi *relative à l'économie sociale et solidaire*, en a fixé la définition suivante :

> « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution

[157] HIEZ (D.), « Le contrat d'engagement républicain : l'approfondissement d'une figure connue », *RTD com*. 2022, p. 103.

[158] TOUZEIL-DIVINA (M.), « La "nouvelle" laïcité des associations : plus républicaine que la République et toujours plus latitudinaire », préc.

[159] V. HERTZOG (R.), « Linéaments d'une théorie des subventions », *RFFP*, 1988, n° 23, p. 5, cité par BLANCHON (C.), Recherche sur la subvention. Contribution à l'étude du don en droit public, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », t. 307, 2019, § 2. V. aussi D'ANGELA (G.), *L'acte de subvention en droit public*, 2010, Thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 677 p.

[160] BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention. Contribution à l'étude du don en droit public*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », t. 307, 2019, 386 p.

[161] V. sur ce point LAMOUROUX (G.*), Les subventions aux entreprises privées. Contribution à l'analyse civile et fiscale de l'acte neutre*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit privé », t. 630, 2023, § 9.

[162] GALLO (C.), « Nature juridique et régime contentieux de la subvention : à propos de quelques décisions récentes », *RFDA*, 2022, p. 477.

au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire »[163].

64. De cette définition il faut principalement retenir que la subvention n'est pas un droit[164], qu'elle ne constitue pas le paiement d'une prestation, qu'elle est « finalisée par l'intérêt général »[165], et qu'elle est protéiforme en ce sens que la loi fait référence aux contributions facultatives « de toute nature ». La subvention ne revêt donc pas uniquement un caractère pécuniaire. Ainsi, les premières applications du contrat d'engagement républicain laissent à penser qu'une occupation temporaire du domaine public à titre gratuit pourrait être entendue comme étant une subvention au sens de la disposition précitée[166]. Certains auteurs relèvent cependant que le juge, bien qu'ayant admis au moins implicitement cette interprétation, semble encore hésitant à son sujet[167].

65. En soumettant l'octroi d'une subvention au respect du contrat d'engagement républicain, la loi vient d'abord modifier le régime du *refus* de subventionner une association ou une fondation[168]. De la même manière que pour la reconnaissance d'utilité publique et l'agrément, le dispositif vient ici faire peser une nouvelle obligation sur l'administration, à savoir celle de prononcer un refus dès lors que l'association ou la fondation ne respecte pas les principes du contrat. On peut donc s'attendre, là aussi, à un contrôle plus poussé du fonctionnement de l'organisme sollicitant une subvention. Il demeure assez délicat, à ce jour, de rendre compte de l'ampleur du changement apporté par le contrat d'engagement républicain. Cette difficulté trouve une explication dans le fait que, la subvention ne constituant pas un droit, le refus de subventionner n'a pas, en principe, à être motivé[169]. Cela entrave sérieusement une comparaison des motifs pouvant justifier un refus avant et après l'entrée en vigueur du contrat d'engagement républicain. Car les administrations n'ont aucun intérêt à motiver leur refus. Et, même si elles n'y sont pas tenues, celles qui en font tout de

[163] L. n° 2014-856 du 31 juillet 2014 *relative à l'économie sociale et solidaire*, art. 59 ajoutant un article 9-1 à la L. n° 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* vers lequel le CER renvoie explicitement en faisant référence à l'art. 10-1 de cette même loi (v. art. 12 de la loi CRPR).

[164] V. l'arrêt de principe en la matière CE, 25 sept. 1995, *Association Connaître et Informer pour Valoriser l'Importance des Citoyens (CIVIC)*, n° 155970, *Leb. T.* p. 694.

[165] BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention*, *op. cit.*, § 239 et s.

[166] CE, ord., 10 mars 2022, *Commune de Chalon-sur-Saône*, n° 462140. Pour l'occupation temporaire à titre gratuit, v. art. L. 2125-1 al. 8 du Code général des collectivités territoriales. Pour une des premières applications du CER impliquant une occupation du domaine public, v. CALVES (G.), « Femme voilée sur une affiche : la laïcité de la République n'est pas en danger », *AJDA*, 2022, p. 1462. V. aussi *infra* n° **190** et s.

[167] CALVES (G.), « Femme voilée sur une affiche : la laïcité de la République n'est pas en danger », préc.

[168] L. n° 2000-321 du 12 avril 2000, art. 10-1. V. sur ce point D'ANGELA (G.), *L'acte de subvention en droit public*, *op. cit.*, p. 467 et s.

[169] DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et des fondations*, *op. cit.*, § 34.89. Est cité à l'appui du propos l'arrêt CE, 10 oct. 2003, *Association Radio Gué Mozot*, n° 242810. V. aussi, CAA Toulouse, 1ère ch., 22 nov. 2022, n° 21TL00646. D'une manière globale, pour ce qui est du refus comme pour ce qui est du retrait, l'analyse butte donc ici, en partie, sur le faible nombre de contentieux de la matière. En ce sens, Brigitte Clavagnier note que « il est en revanche très rare qu'elles donnent lieu à un contentieux, ne serait-ce que pour ne pas compromettre irrémédiablement les relations de l'association avec ses partenaires publics » (CLAVAGNIER (B.), « Les recours en cas de retrait d'une subvention », *JA*, 1994, n° 95, p. 20).

même le choix s'exposent à un risque contentieux portant sur le bienfondé de leurs motivations[170]. Les décisions de refus de subventionner une association ou une fondation reposant sur une motivation qui permettrait d'apprécier l'apport du contrat d'engagement républicain sont donc rarissimes[171]. L'Observatoire des libertés associatives fait toutefois état de décisions de refus motivées par la constatation d'actes de prosélytisme religieux, ou d'actions de désobéissance civile. Cependant, dans la plupart des cas mentionnés, ces motivations relèvent davantage de l'officieux que de l'officiel, et n'ont pas donné lieu à contentieux[172].

66. La situation est plus facilement évaluable du côté de l'apport du contrat d'engagement républicain au régime du *retrait* de la subvention (entendu ici aussi comme un véritable retrait rétroactif). Pour ce faire, il faut d'abord considérer que la décision d'attribuer une subvention est une décision créatrice de droits au profit de son bénéficiaire[173]. Ainsi, suivant la règle de principe posée par la jurisprudence *Ternon*[174] aujourd'hui reprise par la législation[175], une subvention ne peut être retirée, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant son édiction. S'en tenir à cette solution signifierait que, passé ce délai, une subvention ne pourrait plus être retirée par l'autorité qui l'a accordée. Ce serait toutefois porter atteinte à la nature même de ce qu'est l'acte de subvention, à savoir un acte « conditionnel » qui n'est créateur de droits qu'en tant que les conditions soumises à son octroi sont respectées[176]. Ainsi, dès lors que le bénéficiaire ne respecte plus ces conditions, la jurisprudence et la législation admettent que l'autorité subventionnaire *peut* légalement procéder au retrait de la subvention[177], si tant est qu'elle respecte les exigences de légalité externe et suit une procédure permettant au destinataire de la décision de retrait de présenter ses observations[178].

---

[170] DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et des fondations, op. cit*., § 34.89. V. *infra* n° **76**.

[171] Pour un exemple de motivation inapte à justifier un refus, v. TA Paris, 26 fév. 1964, *Union Nationale des Etudiants de France, Leb*. p. 686.

[172] Observatoire des libertés associatives, « Une nouvelle chasse aux sorcières. Enquête sur la répression des associations dans le cadre de la lutte contre l'islamisme », rapport publié le 1er fév. 2022 [en ligne]. V. dans le même sens : L. A. Coalition, « Ostracisation et coupure de subvention métropolitaine pour l'Alliance Citoyenne de Grenoble », Fiche n° 112 [disponible en ligne sur le site www.lacoalition.fr].

[173] CE, 5 juill. 2010, *Chambre du Commerce et de l'industrie de l'Indre*, n° 308615. V. sur cette question, LE BRUN (A.), *Les décisions créatrices de droits*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol. 223, 2023, 944 p.

[174] CE, 26 oct. 2001, *M. Éric Ternon*, n° 197018. Dans sa continuité, v. la célèbre jurisprudence CE, 6 nov. 2002, *Mme Soulier*, n° 223041.

[175] Art. L. 242-1 du Code des relations entre le public et l'administration.

[176] V. sur ce point GALLO (C.), *La décision conditionnelle en droit administratif français*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol. 184, 2019, 494 p. & SEILLER (B.), « Acte administratif : régime – Disparition » *in Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, oct. 2020, § 492 et s. & BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention*, *op. cit.*, § 521 et s.

[177] V. par exemple, pour la jurisprudence, CE, 29 mai 1996, *Secrétaire d'État chargée à la mer*, n° 146001, et CE, 7 août 2008, *Crédit coopératif*, n° 285979 ; pour la législation, l'art. L. 242-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

[178] V. par ex. CE, 11 déc. 1992, *Société Inéfor*, n° 95716, *RFDA*, 1993, p. 200 & CE 4 oct. 2021, *Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse*, n° 438695.

67. Erigé en nouvelle condition d'octroi d'une subvention par la loi, le contrat d'engagement républicain s'additionne aux conditions qui lui préexistaient, comme l'intérêt général attaché à l'activité subventionnée, le respect du principe de spécialité des collectivités publiques, le respect des règles européennes en matière d'aides d'Etat ainsi que des dispositions particulières interdisant le versement d'aides, par exemple l'article 2 de la loi de 1905 posant le principe d'interdiction du subventionnement des cultes[179]. Si, comme il vient d'être dit, un manquement à ces conditions *peut* justifier un retrait des subventions, la loi du 24 août 2021 est plus sévère : dans le cas d'un manquement au contrat d'engagement républicain (et seulement dans ce cadre), le retrait n'est plus une faculté mais une obligation[180].

68. Cette considération appelle une remarque si l'on se place sur le terrain du contentieux. Comme le souligne Clothilde BLANCHON dans sa thèse, le régime du retrait de la subvention entraîne, passé le délai de quatre mois durant lequel une pluralité de motifs peut être invoquée, une « circonscription du champ des motifs invocables »[181]. En effet, passé ce délai, « seuls les motifs en lien avec le respect des conditions pourront être invoqués »[182]. Dès lors, il est permis de penser qu'eu égard à l'ensemble des réalités qu'il est susceptible d'embrasser, le contrat d'engagement républicain permettra un élargissement des motifs invocables devant le juge, une fois expiré le délai de quatre mois. Autrement dit, il offrirait, dans cette configuration contentieuse, une sorte de nouveau « terrain argumentatif ». Pour ne prendre qu'un exemple, la même auteure rappelle la jurisprudence *Distilleries Les fils d'Auguste Peureux* suivant laquelle le juge estime illégal le retrait d'une subvention motivé par le fait que la bénéficiaire faisait l'objet de poursuites pénales. Le juge a en effet estimé que ces poursuites n'empêchaient pas la bénéficiaire de poursuivre l'exécution du projet en vue duquel elle avait obtenu la contribution financière de l'Etat[183]. Qu'il soit donc permis d'avancer ici une hypothèse. Elle consisterait à dire que ce genre de solution pourrait être remis en cause en raison du fait que le contrat d'engagement républicain, à la différence des autres conditions auxquelles sont soumises les subventions, ne s'attache pas à la réalisation d'un objectif déterminé mais régit bien le fonctionnement de l'organisme bénéficiaire et l'ensemble des relations qu'il entretient. Il permettrait alors de saisir un certain nombre de faits qui n'ont pas spécialement de

[179] DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et des fondations, op. cit.*, § 34.35 et s. V. *infra* n° **71**.

[180] L. n° 2000-321 du 12 avril 2000, art. 10-1. V. VILLENEUVE (P.), « Appliquer et contrôler le contrat d'engagement républicain. Conseil et bonnes pratiques à l'attention des collectivités territoriales », *JCP A*, n° 34, 2022, p. 2235.

[181] BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention, op. cit.*, § 542.

[182] *Ibid*. A l'appui de son argumentation, l'auteure renvoie à l'arrêt CE, 26 nov. 1993, *Société industrielle française de tout-terrain*, n° 103579, *Leb*. p. 593, arrêt auquel nous pouvons ajouter un autre arrêt plus récent, dans lequel le retrait est admis moins parce que l'association n'a pas respecté les conditions d'octroi de la subvention, que parce qu'elle n'a pas fourni les informations nécessaires à établir qu'elle l'avait utilisée conformément aux conditions prédéterminées : CAA Paris, 3ème ch., 29 sept. 2020, n° 19PA00597. V. dans le même sens CAA Marseille, 5ème ch., 28 mars 2022, n° 20MA03727.

[183] CE, 25 juill. 1986, *Société Grandes Distilleries « Les Fils d'Auguste Peureux »*, n° 22692, spéc. cons. n° 2. V. sur cet arrêt BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention, op. cit.*, § 542.

lien avec la réalisation de l'objectif pour lequel la subvention a été octroyée (y compris, pourquoi pas, à des faits ayant donné lieu à des poursuites pénales sinon des condamnations).

69. Il pourra être rétorqué, ainsi que l'a fait le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi, que la condition d'intérêt public à laquelle est soumise toute subvention pourrait suffire à appréhender ce genre de situation[184]. La logique exposée par celui-ci consiste à dire qu'un manquement au contrat d'engagement républicain peut s'assimiler à un manquement à la condition d'intérêt général, et que, dès lors, le dispositif se trouverait être d'une moindre utilité pour retirer une subvention. Cet argument, s'il peut paraître satisfaisant d'un point de vue global, semble toutefois faire fi de certaines considérations[185]. En particulier, il semble méconnaître l'étendue des potentialités que le contrat d'engagement républicain offre à l'administration et que le critère de l'intérêt général, à notre connaissance, n'a pas offert à ce jour. Si l'on combine la malléabilité des engagements du contrat d'engagement républicain à son mécanisme permettant d'imputer le fait d'un membre à l'association, il est difficile de trouver des retraits de subventions motivés par l'intérêt général qui se rapprocheraient de ce que ce dispositif rendrait aujourd'hui possible. A titre d'exemple, l'outrage aux symboles nationaux – d'ailleurs infraction pénale[186] -, une « incivilité »[187], ou encore l'approbation d'une provocation à la violence[188] qui serait le fruit d'un membre d'une association, n'a pas, jusqu'alors et à notre connaissance, justifié de retrait de subvention[189].

70. Sans négliger ces apports – et sans occulter qu'ils se trouvent être pour partie des hypothèses – l'objectivité commande d'accorder une place à la nuance. Un certain nombre d'éléments autorisent effectivement à relativiser la contribution du contrat d'engagement républicain à la modification du droit de la subvention.

[184] CE, avis du 3 déc. 2020, n° 401549, p. 11.

[185] Il est effectivement assez aisé de considérer qu'une association manquant *manifestement* aux engagements du CER ne puisse être subventionnée. Il faut aussi dire qu'au moment où le Conseil d'Etat s'est prononcé, il ne disposait pas de tous les éléments permettant de saisir le CER dans son entièreté (ainsi par ex. du décret du 31 déc. 2021).

[186] Art. 433-5-1 du Code pénal.

[187] Qui correspondrait à un comportement contraire à l'esprit de « civisme », prévu par l'engagement n° 5 du CER. V. *infra* n° **205**.

[188] Eng. n° 5.

[189] On sait en revanche que la provocation à la violence ou à la haine, peut faire partie des éléments justifiant une dissolution administrative de l'association. V. par ex., dans la suite de l'assassinat de Samuel Paty, le décret du 2 déc. 2020 portant dissolution d'un groupement de fait [NOR : INTD2033449D], et l'arrêt CE 24 sept. 2021, *CCIF*, n° 449215.

§2. Un apport à relativiser

71. Des principes figurant aujourd'hui dans le contrat d'engagement républicain permettaient déjà, antérieurement à son entrée en vigueur, d'*empêcher* le subventionnement des associations et des fondations. Certains engagements du contrat semblent donc faire office de réaffirmation. La première de ces réaffirmations, qui est à la fois explicite dans le contrat mais qui apparaît également en filigrane, est celle du principe dit de neutralité[190]. Deux de ses ramifications peuvent trouver un écho dans le dispositif étudié. D'abord, et c'est la première ramification, il en est ainsi du principe de laïcité, soit la neutralité au sens religieux[191]. Déjà évoqué, il interdit le subventionnement public des cultes, avec toutefois quelques exceptions[192]. Or, avec le contrat d'engagement républicain, pèse à nouveau sur les autorités subventionnaires ainsi que sur les organismes subventionnés l'« engagement » de ne pas « remettre en cause le caractère laïque de la République »[193]. Ensuite, et c'est la seconde ramification, le principe de neutralité entendu au sens de neutralité politique ou idéologique[194] se retrouve lui aussi, au moins en filigrane, dans le contrat d'engagement républicain[195]. Or, ce principe, s'il connaît lui aussi des tempéraments[196], préexistait bien à l'entrée en vigueur du dispositif. Il est de jurisprudence constante que la décision de subventionner ne doit pas être motivée par des considérations partisanes[197]. Ainsi, par exemple, il est interdit de subventionner une association qui s'est donné pour but de combattre une formation politique légalement reconnue[198], qui prend position dans un conflit international[199], ou une association promouvant la création d'un nouveau département[200]. Au sujet de cette neutralité politique,

---

190 V. sur ce point BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention, op. cit*., § 407 et s.

191 V. en particulier l'eng. n° 1 du CER & TOUZEIL-DIVINA (M.), « La "nouvelle" laïcité des associations : plus républicaine que la République et toujours plus *latitudinaire* », *AJCT*, 2021, p. 457.

192 V. pour un ex. d'exception : CE, 10 nov. 1911, *Commune de Saint-Blancard*, n° 31768, *Leb*. p. 1001 (réparation des édifices affectés aux cultes). Sur ces exceptions, y compris pour le droit applicable en Alsace-Moselle, v. DUTHEIL (P.-H.) (dir), *Droit des associations et des fondations, op. cit.*, § 34.35 et s. & BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention, op. cit.*, § 413 et s. Cela n'exclut évidemment pas des applications rigoureuses de ce principe, puisque la « coloration cultuelle » d'une association peut suffire à interdire son subventionnement (l'expression provient de KESSLER (D.), « La laïcité », *Pouvoirs*, 2002, n° 100, p. 35 à propos de l'arrêt CE, 9 oct. 1992, *Commune de Saint-Louis*, n° 94455).

193 Eng. n° 1. On peut y voir également une réaffirmation du principe selon lequel la subvention ne saurait être redistribuée par son bénéficiaire, d'une manière qui « remettrait en cause » le caractère laïque de la République. Sur cette interdiction de principe, v. par ex. CAA Toulouse, 2ème ch., 7 juin 2022, n° 20TL20132. V. aussi, avec un lien plus distendu et pour un *refus* de subvention, le jugement TA Lille, 15 juill. 2022, *Pastel FM*, n° 1906605.

194 BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention, op. cit.*, § 420.

195 V. en particulier les engagements n° 1 & 4.

196 Pour un ex. récent, v. CE 8 juill. 2020, n° 425926. V. aussi TA Paris, 12 sept. 2022, n° 1919726, *JA*, 2022, n° 668, p. 10 (jugement pour lequel aucun motif politique n'a toutefois été identifié).

197 DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et des* fondations, *op. cit.*, § 34.56.

198 CE, 28 oct. 2002, *Commune de Draguignan*, n° 216706. En 2014, un maire s'est appuyé sur cette jurisprudence pour priver une association d'accès aux locaux que la commune mettait à sa disposition. V. « La subvention à la ligue des Droits de l'Homme supprimée », *Ouest-France*, 8 avril 2014.

199 CE, 23 oct. 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, n° 93331, *Leb*. p. 209. Pour un contre-exemple, v. CE, 28 juill. 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, n° 129838.

200 CAA Bordeaux, 13 mars 2007, *Commune d'Ainhoa*, n° 05BX01230, cité par BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention, op. cit.*, § 423 note 41.

Clothilde BLANCHON tient ce propos qui n'est pas sans rappeler d'autres engagements du contrat et, ce faisant, la dimension matricielle de ce principe : « au plan constitutionnel, cette exigence renvoie à la liberté de conscience des citoyens, qu'il appartient à la puissance publique de préserver, mais aussi au principe d'égalité duquel découle le principe fondamental de neutralité du service public »[201].

72. Parmi les autres règles qui préexistaient à l'entrée en vigueur du contrat d'engagement républicain et à l'égard desquelles il semble réitératif, il est possible de mentionner la législation visant à lutter contre les dérives sectaires. Sans être très loin du principe de neutralité, on se situe tout de même davantage sur le terrain de la liberté de conscience, qui figure à l'engagement n° 2 du contrat d'engagement républicain, et de la dignité humaine telle que l'engagement n° 6 l'entend. L'engagement n° 2 prévoit que « l'association ou la fondation s'engage à respecter et protéger la liberté de conscience de ses membres et des tiers, notamment des bénéficiaires de ses services, et s'abstient de tout acte de prosélytisme abusif exercé notamment sous la contrainte, la menace ou la pression » et l'engagement n° 6 prévoit quant à lui que l'association « s'engage à ne pas créer, maintenir ou exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique de ses membres et des personnes qui participent à ses activités à quelque titre que ce soit, notamment des personnes en situation de handicap, que ce soit par des pressions ou des tentatives d'endoctrinement ». Nul doute qu'avant même l'entrée en vigueur du contrat d'engagement républicain, la subvention accordée à un organisme qui ne respecterait pas ces exigences aurait été rendue illégale. En effet, la loi sur la prévention et la répression des mouvements sectaires aurait très certainement permis de répondre à cette situation[202]. Les organismes se rendant coupables de telles pratiques pouvant être dissous, la subvention qui leur aurait été accordée en serait rendue illégale car octroyée à un groupement n'ayant aucune existence juridique[203]. Le Haut Conseil à la Vie Associative semble d'ailleurs être de cet avis[204].

73. Suivant la même logique, l'article 3 de la loi de 1901 relative au contrat d'association, qui rappelle l'engagement n° 1 du contrat d'engagement républicain, dispose que « 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,

---

[201] BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention, op. cit.*, § 421. Ce propos se rattacherait par exemple aux engagements n° 1, 2 & 4 du CER.

[202] L. n° 2001-504 du 12 juin 2001 *tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales*.

[203] L. n° 2001-504 du 12 juin 2001, art. 1.

[204] HCVA, avis concernant le projet de décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État, 3 déc. 2021. Dans le même sens, v. Conseil national de l'évaluation des normes, délibération n° 20-11-23-02373 du 23 nov. 2020.

est nulle et de nul effet ». Dès lors, une subvention accordée à une association qui ne respecterait pas cette disposition serait également illégale car octroyée à un groupement de fait.

74. Mais ces deux dernières solutions présentent toutefois un caractère radical. Elles constitueraient en quelque sorte un paroxysme dans les sanctions envisageables. Autrement dit, elles ne permettraient pas de saisir des manquements auxdits principes avec la finesse qu'entend instaurer le contrat d'engagement républicain. D'abord, ces sanctions font de la subvention un acte illégal uniquement « par ricochet » : la subvention n'est pas illégale en elle-même, mais elle le devient uniquement parce que le groupement qui en est le destinataire est devenu illicite. Ensuite, pour certaines de ces sanctions, la loi fait référence aux fondements et à l'objet de l'association, c'est-à-dire à ses statuts[205]. Elle ne permet donc pas nécessairement d'appréhender l'association autrement que par la « fiction juridique »[206]. Le contrat d'engagement républicain permettrait donc, selon les interprétations qui en seront données, de remédier à ces situations. D'une part, il permettrait de « sanctionner » l'association d'un retrait de subvention, sans toutefois aller jusqu'à des sanctions plus sévères comme la dissolution ou la constatation de nullité. D'autre part, toujours dans la perspective d'un retrait de subvention, il permettrait d'appréhender les activités de l'association au-delà de ses statuts, c'est-à-dire, dans sa réalité quotidienne.

75. Nonobstant cette hypothèse, d'autres considérations conduisent encore à relativiser l'apport du contrat d'engagement républicain au régime de la subvention, mais également son utilité pratique. Il existe d'abord une sorte de préhistoire de ce dispositif. Les autorités subventionnaires disposant d'une marge de manœuvre dans la définition des conditions auxquelles elles entendent soumettre l'octroi de leurs subventions, certaines d'entre elles ont pu établir des formes de chartes qui se rapprochaient plus ou moins du contrat d'engagement républicain. Qu'il soit fait référence, ici, à la Charte des engagements réciproques signée en 2014 par l'Etat, les représentants des collectivités territoriales et le Mouvement associatif, mais dont la valeur juridique est toutefois restée incertaine[207]. Qu'il soit donc plutôt fait référence, par exemple, à la « charte régionale de la laïcité et des valeurs républicaines » élaborée par la région des Hauts-de-France[208]. Encore plus

---

[205] Ainsi en est-il de l'article 3, préc., de la loi du 1er juill. 1901.

[206] Rapport public du Conseil d'Etat, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, préc., p. 305. (V. *supra* n° **42**).

[207] Signée par l'Etat, le Mouvement Associatif et des représentants de collectivités territoriales, la Charte est disponible en ligne sur le site www.lemouvementassociatif.org. V. aussi « Associations : Bilan de la Charte des engagements réciproques », 30 mai 2017 [disponible en ligne sur le site www.associations.gouv.fr]. Son absence du décret n° 2016-1971 du 28 déc. 2016 occupe une place de choix dans l'argumentaire soutenant sa valeur non-contraignante. Pourtant, on trouve des décisions juridictionnelles qui font une forme d'application de documents similaires, sans toutefois que les modalités d'application soient étayées par le juge, et avec un raisonnement quelque peu lacunaire (V. CAA Versailles, 17 janv. 2023, *Association Centre de loisirs ChnéOr*, n° 20VE02332 & GROSSHOLZ (C.), « Pourquoi condamner la ségrégation sexuelle lorsque l'on peut galvauder le principe de laïcité ? », *AJDA*, 2023, p. 727).

[208] Disponible en ligne sur le site www.aides.hautsdefrance.fr. Cette charte, que l'association sollicitant une subvention doit signer, affiche ouvertement un objectif de « rappel » et de « réaffirmation ». D'autres collectivités publiques ont pu établir ce type de document. La métropole de Lille avait par exemple produit un document tout à

récemment, la région Auvergne-Rhône-Alpes a adopté une charte visant à « défendre les valeurs de la France et la laïcité » qui entend conditionner l'octroi des subventions régionales[209]. Il est cependant permis de penser que ces documents poursuivent un but symbolique et que leur légalité demeure discutable[210].

76. Enfin, sur un plan de stratégie juridique, le contrat d'engagement républicain pourrait s'avérer d'une utilisation délicate pour les autorités publiques. Ainsi, alors qu'elles n'ont en principe pas à motiver leurs décisions de refus de subventionner[211], le contrat d'engagement républicain pourrait les inciter à motiver leurs décisions sur son fondement, les exposant ainsi à un contentieux qui engagerait leur responsabilité dans le cas où le refus serait annulé par le juge. Un exemple qui concerne non le refus mais le retrait d'une subvention permet d'illustrer ce propos. Le maire de Châlons-sur-Saône avait autorisé une association à tenir un stand sur le domaine public communal, lors d'un forum associatif organisé pour la « journée de la femme ». Pour annoncer sa participation au forum, l'association a diffusé un visuel représentant six femmes anonymes, dont l'une portait un voile. Informé de ce visuel, le maire a immédiatement retiré l'autorisation d'occupation domaniale. Le principal motif avancé par celui-ci tenait à ce que le principe de laïcité était méconnu, alors que l'association s'était engagée à le respecter en souscrivant au contrat d'engagement républicain. En référé, le tribunal administratif de Dijon et le Conseil d'Etat lui donnèrent successivement tort[212]. Cette illustration permet donc de supposer que le contrat d'engagement républicain inciterait les administrations à fonder des refus ou des retraits de subventions selon des motivations qui, à terme, pourrait être estimées illégales par le juge. Par conséquent, ces mêmes autorités s'exposeraient à des recours en responsabilité en vertu du principe selon lequel toute illégalité est fautive[213]. En l'absence de jurisprudence claire pour le moment, il y a donc là, pour les autorités subventionnaires, une sorte de zone d' insécurité juridique.

---

fait comparable, dénommé « Charte de respect des valeurs de la République et du principe de laïcité » [disponible en ligne sur www.lillemetropole.fr]. On peut encore citer la « Charte de respect des valeurs de la République du préfet de l'Essonne ».

[209] Sur cette charte, v. « Auvergne-Rhône-Alpes : Une charte sur "les valeurs de la France" défendue par Laurent Wauquiez fait bondir l'opposition », *20 minutes*, 17 mars 2022. Bien avant l'adoption de cette charte, le Président de Région envisageait de supprimer des subventions pour incitation à la haine. V. « Villeurbanne : Wauquiez veut supprimer les subventions d'un festival antifa », *Le Point*, 7 sept. 2021.

[210] V. sur ce point, le rapport n° 3797 rect., fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République, par M. F. Boudié, t. 1, Assemblée nationale, 25 janv. 2021, p. 75, faisant référence à l'arrêt CE, 1er mars 1950, *Ville de Paris*. V. aussi à l'appui : Observatoire des libertés associatives, « Une nouvelle chasse aux sorcières. Enquête sur la répression des associations dans le cadre de la lutte contre l'islamisme », préc., p. 25 [en ligne]. V. surtout CALVES (G.), « Laïcité (charte régionale des valeurs de la République) : illégalité partielle », *D.*, 2018, p. 2309.

[211] Le refus doit toutefois être motivé dès lors que des conditions particulières ont été établies par l'autorité subventionnaire. CE, 25 sept. 1995, *Association Connaître et Informer pour Valoriser l'Importance des Citoyens*, n° 155970, *Leb. T.* p. 694.

[212] CE, ord., 10 mars 2022, *Commune de Chalon-sur-Saône*, n° 462140. Sur cet arrêt, v. CALVES (G.), « Femme voilée sur une affiche : la laïcité de la République n'est pas en danger », préc.

[213] Principe tiré de l'arrêt CE, 26 janv. 1973, *Ville de Paris c. Driancourt*, n° 84768, *Leb*. p. 77. Pour une application aux contentieux des subventions, v. CE, 20 juin 2012, *Commune de Dijon*, n° 342666.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

77. A titre principal, que ce soit pour la reconnaissance d'utilité publique, les agréments ou la subvention publique, l'analyse du contrat d'engagement républicain au prisme de son objet révèle un accroissement des contraintes pesant sur l'administration. L'emploi du présent de l'indicatif par les textes régissant ce contrat – l'administration « refuse » ou « retire » – suffit à convaincre que l'administration a vu ses compétences discrétionnaires se réduire au profit d'obligations liant ses choix. Aussi, de manière quelque peu contre-intuitive, il est possible de penser qu'en certaines occurrences, ce rétrécissement de l'espace de liberté se fera au profit d'un élargissement des motifs pouvant justifier un refus ou un retrait. Enfin, il pourrait permettre de saisir avec plus de subtilité des situations qui, autrefois, appelaient des solutions plus sévères.

78. Il a cependant été vu que l'apport du contrat d'engagement républicain au droit peut être relativisé par certaines considérations. De façon générale, celles-ci sont de deux ordres. En premier lieu, une série de considérations tient aux pratiques de l'administration qui précédaient son entrée en vigueur. Pour certaines d'entre elles, elles permettaient d'aboutir à des solutions peu ou prou similaires à ce que le contrat entend rendre possible. Pour d'autres, elles empêcheraient, actuellement, la pleine effectivité du contrat d'engagement républicain. Ainsi en est-il, par exemple, de la faiblesse des contrôles opérés par l'administration sur la réalité concrète de la vie associative. En second lieu, une autre série de considérations tient à l'existence de règles qui, avant l'entrée en vigueur de ce dispositif, étaient déjà à même de justifier un refus ou un retrait de subvention. Parmi ces règles, ont par exemple été évoqués le principe de laïcité tel qu'issu de la loi de 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, le principe de neutralité politique ou encore la législation en vigueur sur la lutte contre les dérives sectaires.

79. Il reste que les potentialités qu'offre le contrat d'engagement républicain se révèleront certainement davantage par la pratique qu'en fera de l'administration sous le contrôle du juge que par l'étude scrupuleuse des textes qui le régissent. Par la pratique de l'administration d'abord, puisqu'elle est chargée, en premier lieu, de l'interpréter, c'est-à-dire de faire correspondre un fait donné à un ou plusieurs des énoncés qu'il contient. Sur un terrain plus sociologique, l'application du contrat d'engagement républicain dépendra aussi du degré auquel l'administration s'estime liée par ce dispositif. En fonction de ce degré, le contrat d'engagement républicain pourrait être soit une véritable obligation, rigide et d'application stricte, soit un nouveau moyen, plutôt souple, que l'administration aurait à disposition pour sanctionner une association ou une fondation. Par le contrôle du juge ensuite, parce que ce dernier sera chargé, en cas de contentieux, d'entériner ou de rejeter telle ou telle interprétation donnée du contrat, si tant est qu'il soit un « contrat ».

CHAPITRE II : LA NATURE DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

80. Se poser la question de la nature du contrat d'engagement républicain consiste en réalité à se poser la question de savoir si son intitulé – il est présenté comme un « contrat » – correspond ou non à une réalité juridique. Il est possible de répondre par la négative à cette interrogation : le contrat d'engagement républicain est marqué du sceau de l'unilatéralité (**Section I**). Pour autant, à plusieurs égards et au-delà même de son intitulé, il apparaît en effet mobiliser une « approche contractuelle » ou, en d'autres termes, un « habillage contractuel » qu'il faut interroger (**Section II**)[214].

SECTION I : L'UNILATERALITE DU DISPOSITIF

81. L'unilatéralité du contrat d'engagement républicain est palpable. Elle découle assez naturellement du fait qu'il ne crée pas d'obligations de nature contractuelle (**§1**). Pour autant, il faut bien relever que la nature contractuelle ou non de ce dispositif a pu être la source de certaines équivoques, qui, pour certaines, persistent (**§2**).

§1. L'absence de lien contractuel

82. A plusieurs niveaux, le contrat d'engagement républicain apparaît pétri d'unilatéralité. En premier lieu, il est un dispositif déconnecté de la notion juridique de contrat (**A**). En second lieu, les dispositions le régissant s'appliquent à des actes – reconnaissance d'utilité publique, agrément et subventionnement – qui sont des actes unilatéraux, même si la question de la nature contractuelle de la décision de subvention a pu être posée (**B**).

A. Un dispositif déconnecté de la notion juridique de contrat

83. La simple évocation d'un « contrat » d'engagement républicain devrait suffire à ce que les juristes s'interrogent sur la véritable nature de ce dispositif. La question ne leur a effectivement pas

[214] En ce sens, v. le propos des Professeurs Chassagnard-Pinet et Hiez : « Faut-il pour autant rejeter ces contrats "in-civils" hors du champ de notre recherche ? Tout l'intérêt de cette réflexion nous paraît, au contraire, procéder de l'attrait suscité par le modèle contractuel qui conduit à solliciter ce dernier hors de son champ originel ». (CHASSAGNARD-PINET (S.) & HIEZ (D.), « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation », *in* CHASSAGNARD-PINET (S.) et HIEZ (D.) (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2008, p. 3).

échappé, tout comme elle n'a pas échappé aux parlementaires qui n'ont pas cessé, avant de devoir s'y résigner, de dénoncer une falsification du « contrat » tel qu'il est entendu en droit[215]. Il faut dire qu'au premier regard, le contrat d'engagement républicain peut faire naître un doute sur sa nature, notamment pour deux raisons. La première est résumée par une question du Professeur ANCEL : « est-on encore en présence d'un contrat lorsque les effets attribués à l'acte sont totalement prédéterminés par la loi ? »[216]. Dans le cadre du contrat d'engagement républicain, qui est prescrit par la loi mais détaillé par décret, la même question devrait être reformulée de façon à permettre une prise en compte non seulement des effets prédéterminés par la loi, mais également de ceux prédéterminés par le décret qui en assure l'application. La seconde considération quant à elle, réside dans le fait que la loi entretient une ambiguïté en prévoyant que les associations et les fondations concernées doivent souscrire au contrat d'engagement républicain. Ainsi présentée, la législation laisse à penser que cette souscription est le résultat d'une démarche volontaire qui traduirait donc en partie un « accord de volonté » typique du contrat[217].

84. Ces deux considérations ne doivent toutefois tromper personne : le « contrat » d'engagement républicain n'est en vérité pas un contrat au sens juridique du terme. Plusieurs éléments permettent d'en attester, mais leur analyse suppose d'abord de s'entendre sur une définition minimale, sinon minimaliste, du contrat. Qu'elle soit privatiste ou publiciste, la doctrine la plus autorisée en la matière s'accorde en général sur plusieurs caractéristiques qui permettent d'identifier un contrat. Il est généralement entendu comme étant l'acte juridique émanant d'un accord de volontés entre au moins deux personnes et en lui-même créateur d'obligations[218]. Or, si l'on peut considérer que l'annexe au décret du 31 décembre 2021 précisant le contenu du contrat d'engagement républicain est un acte juridique et que toutes les règles qui en régissent l'usage sont également des actes juridiques (de différentes natures certes), c'est bien là le seul point commun qu'entretiendrait ce dispositif avec la notion juridique de contrat[219].

---

[215] V. par ex. les propos des députés Buffet et Genevard, tenus lors de la deuxième séance du 1er fév. 2021 (Ass. nat., XVe législature, session ordinaire de 2020-2021) ; les propos du député Darhéville, tenus lors de la deuxième séance du 2 fév. 2021 (Ass. nat., XVe législature, session ordinaire de 2020-2021), ainsi que les propos de F. Clavairoly, N. Cadène, E. de Moulins-Beaufort et M. Moussaoui – qui ne sont toutefois pas parlementaires – *in* Rapport n° 454 (2020-2021) de Mmes J. Eustache-Brinio et D. Vérien, fait au nom de la commission des lois, t. 2, déposé le 18 mars 2021, respectivement p. 10, 26, 50 et 149.

[216] ANCEL (P.), « « Contractualisation et théorie générale du contrat : quelques remarques méthodologiques », *in* CHASSAGNARD-PINET (S.) et HIEZ (D.), *Approche renouvelée de la contractualisation*, préc., p. 21.

[217] Si l'on s'en tient à la définition classique de l'art. 1101 du Code civil.

[218] La présente esquisse de définition a été élaborée en comparant les écrits suivants : GHESTIN (J.), « Contrat » *in* ALLAND (D.) & RIALS (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF-Lamy, coll. « Quadrige - Dicos Poche », 2003, p. 276 et s. ; CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 12ème éd., 2018, entrée « Contrat » p. 260 et s. ; FABRE-MAGNAN (M.), *Droit des obligations*, PUF, coll. « Thémis droit », 6ème éd., 2021, p. 185 et s. ; HOEPFFNER (H.), *Droit des contrats administratifs*, *op. cit.*, § 68 et s. & VAN LANG (A.) et *al.*, *Dictionnaire de droit administratif*, Dalloz-Sirey, 8ème éd., 2021, entrée « Contrat » p. 145 et s.

[219] C'est-à-dire, de manière tout à fait classique, une « manifestation de volonté destinée à produire des effets de droit » / « qui apporte une modification à l'ordonnancement juridique » (*Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 30ème éd., 2022-2023, entrée « Acte juridique », p. 25).

85. Souscrire à ce « contrat » est une action qui consiste uniquement à cocher une case dans un formulaire de demande de subvention ou d'agrément[220]. Dans le cas où il n'est pas procédé à cette souscription – c'est-à-dire dans le cas où la case n'est pas cochée –, l'autorité compétente se trouvera *obligée* de refuser d'accéder à la demande pour laquelle elle a été sollicitée. Il n'est donc point question ici d'un accord de volontés : pour pouvoir prétendre à une subvention ou à un agrément, souscrire au contrat d'engagement républicain est une condition à laquelle il n'est tout simplement pas possible de déroger. A ce stade, les associations, les fondations et les collectivités publiques se trouvent donc dans une situation légale et règlementaire. Cette situation ne change pas une fois le contrat souscrit. Prévu par la loi et le règlement, il n'est pas porteur en lui-même d'obligations contractuelles réciproques. D'une part, en s'engageant à le respecter, l'association ou la fondation ne fait rien d'autre que de se soumettre aux normes qui régissent les droits de la subvention et des agréments. D'autre part, la collectivité qui a la charge de le faire respecter ne fait elle non plus rien d'autre que de répondre aux obligations légales et règlementaires qui pèsent sur elle. Autrement dit, le contrat d'engagement républicain ne crée en lui-même aucun lien juridique de nature contractuelle entre une association ou une fondation, et une collectivité publique donnée.

86. En ce sens, ce dispositif n'est donc pas un contrat mais un nouvel agglomérat de règles qui s'inscrit lui-même dans un ensemble de règles plus large, régissant un rapport entre une partie de la société civile et les administrations, et plus précisément l'octroi d'une subvention, la délivrance d'un agrément et la reconnaissance d'utilité publique à une association ou à une fondation. Qui plus est, ces trois dernières catégories d'actes ne font pas non plus naître d'obligations contractuelles.

B. Un dispositif applicable à des actes unilatéraux

87. Que l'acte par lequel une autorité reconnaît d'utilité publique une association ou une fondation soit un acte unilatéral ne fait aucun doute. La décision portant reconnaissance d'utilité publique intervient par décret, et n'a pour effet que de placer l'association ou la fondation sous un régime juridique particulier prévu par la loi du 1er juillet 1901, et détaillé par des actes règlementaires[221]. Le doute n'a pas non plus lieu d'être quant à la nature unilatérale de l'acte par lequel une autorité agrée une association. Dans la plupart des cas, ce dernier acte prend la forme d'un arrêté ministériel[222] ou

[220] Décret n° 2021-1947 du 31 déc. 2021, art. 3. Cette simple formalité pose la question de savoir si le « processus contractuel » est un élément d'identification du contrat, auquel cas il faudrait savoir si, dans le cadre du CER, on peut parler d'un tel processus. Mais il semble à certains auteurs que l'existence ou non d'un processus contractuel n'est pas forcément un critère d'identification du contrat, raison pour laquelle il n'en est pas fait mention dans le corps du texte (HOEPFFNER (H.), *Droit des contrats administratifs, op. cit.,* § 69). Certaines autorités prennent des initiatives plus poussées qui se rapprochent encore d'un tel processus (v. *infra* n° **150** et s.).

[221] V. par ex. le décret du 2 février 1976 qui a reconnu d'utilité publique « Amicale des réseaux action de la France combattante » & le décret du 25 mars 1992 qui reconnait d'utilité publique la fondation « Les Villages de Santé en Haute Altitude ». Pour un aperçu du régime juridique général, v. *supra* n° **37** et s.

[222] V. par ex. l'arrêté du 6 janvier 2023 portant agrément de l'association « Foodwatch France ».

préfectoral[223], et n'a pour autre effet que de placer l'association dans une situation légale et/ou règlementaire propre à chaque agrément.

88. La nature des actes par lesquels une collectivité publique décide de subventionner une association ou une fondation est plus délicate. La Professeure GALLO note la « qualité remarquable qu'ont de tels actes à relativiser la *summa divisio* des actes unilatéraux et des contrats »[224]. Elle relève qu'en la matière « la doctrine se heurte aux classifications binaires du droit administratif »[225]. Car la décision de subvention, d'une part en tant qu'acte conditionnel (dont les conditions peuvent pour certaines être négociées et faire l'objet d'une « convention »), et d'autre part en tant que dépendante de la volonté de l'autorité administrative (elle répond d'un pouvoir discrétionnaire), a ce « visage inhabituel »[226] qui la place comme à équidistance entre l'acte unilatéral et le contrat.

89. Pour autant, et ainsi que le souligne la Professeure GALLO, le juge administratif s'est attelé à rapprocher le régime de la subvention de celui traditionnellement attaché à l'acte unilatéral. Cinq décisions que l'auteure relève permettent de rendre compte, brièvement, de ce glissement du régime de la subvention vers le régime de l'acte unilatéral[227]. La première d'entre elles affirme que la subvention est un acte créateur de droits au profit de son bénéficiaire, dont le retrait doit être soumis au régime protecteur afférent, quand bien même la subvention prendrait la forme d'une convention[228]. La deuxième empêche le bénéficiaire d'une subvention de rechercher la responsabilité contractuelle de l'Etat pour défaut d'exécution de cette convention, mais lui permet uniquement de rechercher « sa responsabilité quasi-délictuelle en mettant en évidence l'existence d'une faute »[229]. La troisième déclare explicitement qu' « une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral »[230] et relève du contentieux de l'excès de pouvoir. La quatrième fait des subventions des *décisions individuelles* créatrices de droit[231]. Enfin, la cinquième parachève cette position en ajoutant que leur caractère conditionnel ne constitue pas un obstacle à ce qu'elles soient des actes unilatéraux[232].

---

[223] V. par ex. l'art. R. 141-3 du Code de l'environnement.

[224] GALLO (C.), « Nature juridique et régime contentieux de la subvention : à propos de quelques décisions récentes », *RFDA*, 2022, p. 477. V. aussi sur ce sujet, V. sur ce sujet, quoique quelque peu daté désormais, EPRON (Q.), « Les contrats de subvention », *RDP*, 2010, n° 1, p. 63 à 89.

[225] *Ibid*.

[226] *Ibid*.

[227] Pour les développements qui suivent, la subvention est principalement entendue dans un sens pécuniaire.

[228] CE, 5 juill. 2010, *Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre*, n° 308615.

[229] GALLO (C.) « « Nature juridique et régime contentieux de la subvention : à propos de quelques décisions récentes », préc., résumant l'arrêt CE, 26 juill. 2011, n° 324523.

[230] CE, avis, 29 mai 2019, *SAS Royal Cinéma*, n° 428040, § 3.

[231] CE, 4 oct. 2021, *Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse*, n° 438695, § 3.

[232] CE, 9 déc. 2021, *FranceAgriMer* n° 433968, § 4. Pour une décision résumant l'ensemble de ces considérations, tout en les appliquant à un refus de verser des subventions à une association, v. TA Lille, 15 juill. 2022, *Pastel FM* n° 1906605 (jugement préc.).

90. Rapportées au contrat d'engagement républicain, ces considérations peuvent légitimement interroger. Son apparition pourrait en effet être perçue comme entrant en contradiction frontale avec ce mouvement jurisprudentiel. Il marquerait l'intention du législateur de rétablir une approche contractualiste de la subvention, là où la matière est désormais empreinte d'unilatéralité. Il semble toutefois peu probable que cette interprétation de la volonté du législateur gagne le prétoire, ou plus largement qu'elle investisse le champ juridique. Car si le contrat d'engagement républicain s'inscrit certainement dans un mouvement qui tend à responsabiliser les bénéficiaires d'une subvention[233], d'une part il n'est pas un contrat, et d'autre part il n'a pas pour objet de modifier la nature de l'acte de subventionnement. Son objet n'est effectivement pas de faire de la subvention un acte contractuel, mais simplement d'ajouter des conditions à son octroi et à son maintien.

91. Pour autant, bien qu'il ne soit pas un contrat et que, de surcroît, il régisse des actes administratifs unilatéraux, la question de la nature du contrat d'engagement républicain a pu engendrer quelques équivoques.

§2. Les équivoques engendrées

92. Si la nature juridique du contrat d'engagement républicain ne doit pas tromper, force est de constater que les ambiguïtés véhiculées ont pu semer un doute et générer des approximations. Certains auteurs ont par exemple pu estimer que ce dispositif était comparable à un contrat d'adhésion, c'est-à-dire à un contrat « dont les conditions générales, soustraites à la négociation, sont déterminées à l'avance par l'une des parties »[234]. Mais à cet argument il a pu être justement rétorqué qu'aucune des deux « parties » au dit « contrat » n'en prédéterminait les conditions générales[235]. Il a pu en être déduit, au moins métaphoriquement, que « le contrat d'engagement républicain est passé avec la République elle-même »[236] et que les autorités publiques ayant la charge d'en assurer le respect au premier chef, « n'en sont que des représentants »[237].

93. En raison de sa prétendue nature contractuelle, s'est également posée la question de la modification du contrat d'engagement républicain par chaque collectivité publique[238]. Le

[233] V. *infra* n° **111** et s.

[234] Art. 1110 du Code civil. V. par ex. VILLENEUVE (P.), « Appliquer et contrôler le contrat d'engagement républicain Conseil et bonnes pratiques à l'attention des collectivités territoriales », *JCP A*, n° 34, 2022, p. 2235. V. le propos du député De Courson *in* Rapport n° 4239, fait au nom de la commission spéciale, chargé d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, par M. F. Boudié, Ass. nat., t. 2, 9 juin 2021, p. 74.

[235] HIEZ (D.), « Le contrat d'engagement républicain : l'approfondissement d'une figure connue », *RTD com*. 2022, p. 103.

[236] *Ibid*.

[237] *Ibid*.

[238] Il a notamment été rapporté que « La région Auvergne-Rhône-Alpes, présidée par Laurent Wauquiez, a quant à elle pris l'initiative de réécrire le CER, notamment pour l'appliquer à tous ses partenaires, et non seulement aux

raisonnement sous-jacent tenait à ce qu'un « contrat » liant en principe deux parties, il semblait possible pour au moins une d'entre elles d'en déterminer le contenu. Or, le contrat d'engagement républicain n'est pas un contrat et, à l'évidence, s'il est possible pour chaque collectivité de prévoir son propre formulaire de demande de subvention ainsi que ses propres conditions[239], les principes républicains, tels que formalisés par décret, ne sauraient ni être modifiés autrement que par décret, ni être absents des formulaires propres à chaque collectivité[240]. En d'autres termes, les sept engagements référés peuvent être complétés d'autres conditions décidées par une collectivité donnée, mais leur rédaction ne peut être modifiée par chacune d'entre elles[241]. Au-delà de ces considérations, l'idée de pouvoir modifier ou « personnaliser » le contrat d'engagement républicain apparaît aussi en contradiction manifeste avec son objectif d'unifier, à l'échelle nationale, les conditions auxquelles sont soumises les associations et les fondations pour pouvoir prétendre au bénéfice d'une subvention[242].

94. Certains auteurs, à l'instar de Clothilde BLANCHON, ont également pu souligner les équivoques de la décision du Conseil constitutionnel sur la question de la nature du contrat d'engagement républicain. Selon cette dernière, en formulant une réserve d'interprétation selon laquelle le retrait de la subvention pour manquement aux principes républicains « ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association, conduire à la restitution de sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au contrat d'engagement »[243], le Conseil constitutionnel « semble s'être fait prendre au piège des mots »[244]. Toujours selon cette auteure, le raisonnement du Conseil serait teinté d'une approche « contractualiste »[245], dès lors qu'« il semble ainsi conférer une valeur contractuelle réelle à cet engagement, ou du moins, délier l'association de toute obligation antérieure »[246].

95. Une autre interprétation de cette réserve pourrait toutefois être avancée. Elle consisterait à assimiler le retrait d'une subvention pour manquement au contrat d'engagement républicain à une

---

associations, ou en supprimant « l'identité de genre » de la liste des discriminations interdites » (« Le Mouvement associatif appelle à abroger le contrat d'engagement républicain », *Mediapart*, 26 janv. 2023 [consulté le 1er fév. 2023].

[239] V. *supra* n° **66** et s.

[240] Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021, art. 3. En cela, le CER diffère des cahiers des clauses administratives générales (CCAG) que l'on retrouve en matière de marchés publics. Si, en effet, il y a une certaine forme de proximité entre ces deux objets, le CER, à la différence des CCAG, est obligatoire et ne saurait souffrir d'aucune dérogation.

[241] TA Lyon, ord., 20 mai 2022, *Ligue des droits de l'Homme*, n° 2203794. Cette ordonnance rapporte que la Région Auvergne-Rhône-Alpes a, *par une délibération*, complété les sept engagement d'un énoncé visant à interdire au bénéficiaire d'une subvention « le port de tenues vestimentaires traduisant une quelconque forme de prosélytisme religieux dans un équipement public, à l'exception des représentants des cultes ».

[242] V. not. l'étude d'impact du projet de loi, 8 déc. 2020, p. 81.

[243] Cons. const., déc. n° 2021-823 DC, préc., § 25.

[244] BLANCHON (C.), « Le service public et les associations au secours de la République », *AJDA*, 2021, p. 2072.

[245] *Ibid*.

[246] *Ibid.*

sanction administrative. Bien que la notion soit sujette à débats[247], la sanction administrative s'entend globalement comme un acte administratif unilatéral synonyme de « punition d'un manquement à une obligation déterminée »[248] par un texte. Partant, la réserve émise par le Conseil constitutionnel pourrait être perçue non comme la reconnaissance d'une valeur contractuelle, mais comme la volonté de prévoir un régime de retrait protecteur semblable à celui qu'il attache à l'édiction des sanctions administratives. L'intérêt de cette assimilation résiderait alors dans le rapprochement qu'elle opère avec les garanties offertes en matière pénale, interdisant de sanctionner un organisme pour des faits antérieurs à la constatation du manquement reproché[249].

96. Deux séries de considérations appellent à relativiser cette hypothèse, ou du moins sa portée. D'une part, il faut dire que les termes employés par le Conseil constitutionnel ne permettent pas de trancher franchement entre ces deux hypothèses. Ils laissent donc la voie libre à d'autres interprétations. D'autre part, il faut souligner, avec le Professeur MODERNE, que la qualification du retrait de subvention pour manquement au « contrat » en tant que sanction administrative ne va pas de soi à l'échelle du juge administratif, puisqu'il appartient à ce dernier, « espèce par espèce, de déterminer ce qu'il en est et d'adapter en conséquence le régime applicable à la qualification retenue »[250]. Et, de surcroît, avec la Professeure GALLO cette fois, il faut relever que le caractère « conditionnel » de la subvention ne facilite pas l'identification d'une sanction en cas de retrait, puisque cette caractéristique fournit au juge administratif des « solutions inédites afin de contourner la qualification et le régime juridique des sanctions administratives »[251].

97. En tout état de cause, indépendamment du sens qu'il faudrait ou non lui donner, cette réserve d'interprétation adoucit le régime du retrait de la subvention fondé sur la violation du contrat d'engagement républicain. L'étendue de la rétroactivité de ce retrait rencontre en effet une limite, à savoir la date du manquement aux principes républicains. Le décret du 31 décembre 2021 tire

---

[247] V. par ex. VIEL (M.-T.), « Errements des sanctions administratives », *AJDA*, 2007, p. 1006. Pour un propos plus actuel concentré sur la distinction « sanction administrative » / « mesure de police administrative », v. PAGET-BLANC (N.), « La distinction entre mesure de police administrative et sanction administrative », *in* DUPRE DE BOULOIS (X.) (dir.), *Les classifications en droit administratif*, Mare & Martin, coll. « ISJPS », 2021. Il faut remarquer que le CER se prête tout particulièrement à ce débat, dans la mesure où d'une part il oblige la « punition » d'un manquement, et, d'un même mouvement, cette punition « prévient » d'un éloignement des « principes républicains ».

[248] VAN LANG (A.), *Dictionnaire de droit administratif*, *op. cit.*, entrée « Sanction » p. 519. V. aussi sur cette notion, PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, *op. cit.*, § 891 et s.

[249] De longue date, le juge Constitutionnel prévoit un régime protecteur. V. not. Cons. const., déc. n° 88-248 DC du 17 janv. 1989 ; Cons. const., déc., n° 89-260 DC du 28 juill. 1989 & Cons. const., déc., n° 2012-280 QPC du 12 oct. 2012. Sur ce point v. CHRETIEN (P.), *Droit administratif*, Sirey, coll. « Université », 18ème éd., 2022, § 659. Pour leur prise en compte par le CER, v. not. l'art. 5, II, du décret n° 2021-1947 du 31 déc. 2021.

[250] MODERNE (F.), « Les sanctions administratives », *RFDA*, 2002, p. 483.

[251] GALLO (C.) « « Nature juridique et régime contentieux de la subvention : à propos de quelques décisions récentes », préc. Mise à part les décisions relatives à la déchéance de nationalité, il est effectivement difficile de trouver des décisions assimilant le retrait d'un acte à une sanction (v. par ex. CE, 22 mars 2023, n° 471511). V. aussi, Conseil d'Etat, « Le juge administratif et les sanctions administratives », 9 janv. 2017 [Dossier thématique disponible en ligne sur le site du Conseil d'Etat : www.conseil-etat.fr].

d'ailleurs les conséquences de la décision du Conseil, en indiquant qu'« est de nature à justifier le retrait d'une subvention, en numéraire ou en nature, un manquement aux engagements souscrits au titre du contrat commis entre la date à laquelle elle a été accordée et le terme de la période définie par l'autorité administrative (…) »[252]. Cela permet, au passage, de neutraliser la crainte que certains auteurs ont pu exprimer, suivant laquelle le contrat d'engagement républicain serait une forme d'« engagement perpétuel »[253].

98. Le Conseil d'Etat quant à lui, fait taire toute ambiguïté sur la nature juridique du contrat d'engagement républicain. Dans sa fonction consultative, il dénonçait déjà que le contrat d'engagement républicain n'était pas un « vrai contrat »[254]. Cela laisse donc à penser qu'il en tirera les conséquences dans ses fonctions contentieuses, notamment en refusant de statuer en tant que « juge du contrat »[255].

99. L'unilatéralité du contrat d'engagement républicain en tant que dispositif juridique laisse donc très peu de place au doute. L'analyse opérée accrédite l'hypothèse suivant laquelle « sous couvert d'horizontalité, ce sont de nouvelles verticalités qui s'instaurent »[256]. Car c'est bien d'un masque contractuel dont il est ici question, ou, en d'autres termes, de « l'habillage d'un droit qui demeure foncièrement unilatéral »[257] et qu'il faut interroger.

SECTION II : UN HABILLAGE CONTRACTUEL

100. Les promoteurs du contrat d'engagement républicain ont entendu, à certains égards, lui faire revêtir les apparences d'un contrat, notamment en instillant une « logique contractuelle », qui se décline et s'observe sous plusieurs aspects (**§1**). De ce constat, un objectif transparait : à travers la mobilisation d'une logique contractuelle, c'est bien une ambition de « responsabilisation » qui se fait jour (**§2**).

[252] Décret n° 2021-1947 du 31 déc. 2021, art. 5, II.

[253] V. parmi d'autres, HIEZ (D.), « Le contrat d'engagement républicain : l'approfondissement d'une figure connue », préc.

[254] CE, avis, 3 déc. 2020, n° 401549, p. 11.

[255] V. sur ce point, MONSEMBERNARD (M. de), « Pouvoirs mis en œuvre par le juge du contrat », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, § 161 et s. [actualisation fév. 2021].

[256] CHASSAGNARD-PINET & HIEZ, « Présentation », *in* CHASSAGNARD-PINET (S.) et HIEZ (D.) (dir.), *Approche renouvelée de la contractualisation*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, p. 12.

[257] CHASSAGNARD-PINET (S.) & HIEZ (D.), « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation », *in* CHASSAGNARD-PINET (S.) et HIEZ (D.), La contractualisation de la production normative, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2008, p. 9.

§1. L'instauration d'une « logique contractuelle »

101. L'instauration d'une logique contractuelle résulte ici du mariage de deux éléments. Le premier consiste en l'établissement d'un « discours contractuel » (**A**). Le second consiste en l'affiliation de ce discours à un objet déterminé. Autrement dit, c'est ce sur quoi le discours porte qui finit d'inoculer cette logique au sein du dispositif (**B**). De la sorte, malgré son caractère artificiel, elle exsude du contrat d'engagement républicain voire lui semble immanente.

A. Le « discours du contrat »[258]

102. Le contrat d'engagement républicain, comme d'autres dispositifs juridiques qui l'ont précédé[259], mobilise un « discours contractuel », c'est-à-dire un champ lexical qui, traditionnellement, est attaché à celui du « contrat » au sens juridique de ce terme. Par son intitulé, certes, mais pas uniquement puisqu'au-delà de ce qui semble être un pléonasme insistant (il est un « contrat *d'engagement* »)[260], la loi en prescrit la « souscription » par toute association ou fondation sollicitant la reconnaissance d'utilité publique, un agrément ou une subvention publique. Elle reprend donc une notion familière du droit des contrats – la souscription –, laquelle se définit classiquement comme une « signature à titre d'engagement »[261]. Plus encore, son contenu fait figurer des énoncés appelés « engagements », et dont les travaux parlementaires révèlent qu'ils devaient originellement être qualifiés de « stipulations »[262].

103. Plusieurs critiques, plus ou moins sévères, ont pu être formulées à l'encontre de l'emploi de ce vocabulaire par le législateur. Ces critiques, si elles ne concernent pas toutes au premier chef le contrat d'engagement républicain, portent d'une manière générale sur le mésusage de la notion de contrat[263]. Le contrat d'engagement républicain cependant, ainsi que l'a proposé le Professeur HIEZ,

---

[258] L'expression est ici empruntée au Professeur Mekki (MEKKI (M.), « Le discours du contrat : quand dire, ce n'est pas toujours faire », *RDC*, 2006, p. 297).

[259] V. *infra* n° **118** et s.

[260] Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat recommandait à cet égard l'abandon des termes de « contrat d'engagement » au profit de ceux d'« engagement républicain ». V. CE, 3 déc. 2020, n° 401549, p. 11. La Haute-Juridiction reprend néanmoins l'ensemble de ce vocabulaire dans ses décisions juridictionnelles (v. par ex. CE, ord., 4 mars 2022, *Ligue des droits de l'Homme et a.*, n° 462048).

[261] CORNU (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 12ème éd., 2018, entrée « Souscription », p. 982.

[262] Rapport de M. F. Boudié (n° 4156 à l'Assemblée nationale) et de Mmes J. Eustache-Brinio et D. Vérien (n° 590 (2020-2021) au Sénat) fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, 12 mai 2021, p. 90.

[263] Dans son rapport public pour l'année 2008, le Conseil d'Etat rappelle le propos de Léon Duguit : « Beaucoup de difficultés naissent dans le droit de la mauvaise terminologie. Il faudrait pourtant, une fois pour toutes, employer les mêmes mots pour désigner les mêmes choses, et des mots différents pour désigner ces choses différentes ». V. Rapport public du Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, La

serait ici une « figure connue »[264] : il s'inscrirait dans un mouvement, très documenté par les juristes civilistes, qui consiste justement en la reprise de la terminologie contractuelle en des occurrences inadaptées[265]. On retrouve dans les critiques formulées à l'encontre de ce mouvement, l'idée, au moins latente, que le droit « n'est pas un jeu »[266] et que « ce n'est pas impunément […] que l'on étouffe systématiquement la réalité sous la fiction »[267]. Deux séries de critiques sont identifiables dans lesquelles le contrat d'engagement républicain pourrait être enrôlé, si toutefois on suit le Professeur HIEZ dans son opinion.

104. La première série de critiques porte sur un des buts poursuivis par le législateur lorsqu'il s'approprie ce discours. Ce but n'est autre que celui d'asseoir la légitimité de la règle d'une autre manière que par le processus démocratique, avec pour finalité la recherche d'une « meilleure acceptabilité » ou d'une « plus grande adhésion » à celle-ci[268]. Cela n'est pas sans rappeler, au passage, des réquisitoires prononcés à l'encontre de la place que le droit accorde au consentement[269]. Parmi les griefs les plus caustiques, on retrouve ceux exprimés par le Professeur MEKKI, lequel craignait, dès 2006, une « indigestion sociale »[270] due aux abus de langage. Il dénonçait alors une « rhétorique contractuelle », une « inflation verbale » qui transforme le contrat en « formule incantatoire », allant même jusqu'à voir dans cela « un nouveau modèle de régulation sociale »[271]. Avec Paul RICŒUR, il soutenait alors que « ce ne sont pas les énoncés qui réfèrent, mais les locuteurs qui font référence : ce ne sont pas non plus les énoncés qui ont un sens ou signifient, mais ce sont les locuteurs qui veulent dire ceci ou cela, qui entendent une expression en tel ou tel sens »[272].

105. La seconde série de critiques se tourne davantage vers les conséquences qu'emporteraient l'emploi de ce vocable. Certains auteurs avancent en effet l'idée que solliciter un discours contractuel qui n'aurait pas lieu d'être contribuerait à « brouiller les frontières classiques érigées

documentation Française, coll. « EDCE », 2008, n° 59, p. 91. Sur l'importance du langage, v. aussi TROPER (M.), *La philosophie du droit, op. cit.*, p. 27.

[264] HIEZ (D.), « Le contrat d'engagement républicain : l'approfondissement d'une figure connue », *RTD com.*, 2022, p. 103.

[265] V. sur ce point MEKKI (M.), « Le discours du contrat : quand dire, ce n'est pas toujours faire », préc. D'une manière plus générale, le dévoiement de la notion de contrat ainsi que même, parfois, l'usage qui est fait du contrat, a pu être décrié. Pour une analyse d'ensemble sur cette thématique, v. la série d'ouvrages dirigée par les Professeurs Hiez & Chassagnard-Pinet : *Approche critique de la contractualisation*, LGDJ, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2007, 222 p. ; *Approche renouvelée de la contractualisation*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, 176 p. & *La contractualisation de la production normative*, *op. cit.*

[266] FABRE-MAGNAN (M.), *L'institution de la liberté*, PUF, coll. « Quadrige », 2ème éd., 2023, préface.

[267] WEIL (P.) & POUYAUD (D.), *Le droit administratif*, PUF, coll. « Que sais-je », 26ème éd., 2021, p. 40.

[268] V. sur cette idée MEKKI (M.), « Le discours du contrat : quand dire, ce n'est pas toujours faire », préc.

[269] Par ex. FABRE-MAGNAN (M.), *L'institution de la liberté*, PUF, 1ère éd., 2018, p. 53 et s. qui consacre un chapitre dense aux « leurres du tout-consentement ».

[270] MEKKI (M.), « Le discours du contrat : quand dire, ce n'est pas toujours faire », préc.

[271] *Ibid*. pour l'ensemble des propos entre guillemets.

[272] *Ibid*. citant RICŒUR (P.), *Soi-même comme un autre*, Le Seuil, coll. « Points-Essais », 1996, p. 58 [rééd.].

entre les différentes sources du droit »[273], notamment entre ce qui relève de l'unilatéralité (la loi et le règlement par exemple) et ce qui relève de la bilatéralité (le contrat). Du côté des actes appelant un effet relatif, le même Professeur MEKKI signalait que « ce que le mot contrat gagne en extension il le perd en compréhension »[274]. Du côté des actes qui traduisent l'exercice d'un pouvoir unilatéral, une partie de la doctrine dénonce de longue date une « crise »[275], de légitimité notamment, qui se traduirait, comme il a été dit, par le développement de « stratégies d'adhésion »[276]. Certains auteurs parmi les plus sévères voient dans cette « contractualisation d'obligations de texture institutionnelle »[277] un autre facteur du « dépouillement des valeurs qui assuraient l'autorité du droit »[278], faisant sourdre l'idée d'un cercle vicieux qui s'auto-entretiendrait[279].

106. En partant du constat que le contrat d'engagement républicain n'est pas un contrat mais qu'il s'en accapare le vocable, il participerait également, à sa façon, à ce qui a tout d'une « dilution des notions »[280]. Il est envisageable, en ce sens, de souscrire aux critiques relatées. Pour autant, ces dernières pourraient à certains égards manquer de substance. A plus d'un titre, elles se montrent en effet tributaires de l'importance que chacun attache aux mots employés par la norme[281]. Dès lors, plutôt que de prendre le « discours du contrat » de manière isolée, il convient de le rattacher à un objet, c'est-à-dire analyser ce sur quoi ce discours porte.

---

[273] CHASSAGNARD-PINET (S.) & HIEZ (D.), « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation », *in* CHASSAGNARD-PINET (S.) & HIEZ (D.) (dir.), *La contractualisation de la production normative, op. cit.*, p. 3.

[274] MEKKI (M.), « Le discours du contrat : quand dire, ce n'est pas toujours faire », préc.

[275] Par ex. MATHIEU (B.), *La loi*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 3ème éd., 2010, p. 69, où l'on peut lire que la loi est « malade ». Dans le même sens, v. PLESSIX (B.), *Droit administratif général, op. cit.*, p. 27 et s., & p. 38 et s. pour un propos plus nuancé.

[276] CHASSAGNARD-PINET (S.) & HIEZ (D.), « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation », préc., p. 19. Sur l'idée de « considération du droit », v. aussi BRUNET (F.), « La contrainte du droit », *Pouvoirs*, 2022, n° 177, p. 71 à 82.

[277] LATINA (M.), « Contrat : généralités – Principes directeurs du droit des contrats », *in Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2017 (act. nov. 2021), § 112, citant la Professeure Rochfeld.

[278] CHASSAGNARD-PINET (S.) & HIEZ (D.), « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation », préc., p. 28. Le propos a été quelque peu remanié ici. Le voici retranscrit de manière exacte : « Dépouillé des valeurs qui en assuraient l'autorité, le droit doit désormais faire la preuve d'une légitimité qui lui était jusqu'alors inhérente ».

[279] Ce qui semble également être de l'avis du Conseil d'Etat. V. Rapport public du Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, préc., p. 135 et s.

[280] L'expression est empruntée au Professeur Touzeil-Divina (TOUZEIL-DIVINA (M.), « La "nouvelle" laïcité des associations : plus républicaine que la République et toujours plus latitudinaire », préc.).

[281] V. ROMI (R.), « Des mots et des images : libres propos sur l'impuissance publique du droit » *in Environnements. Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-Philippe Colson*, Presses universitaires de Grenoble, 2004, spéc. p. 83 & MOUNIN (G.), « La linguistique comme science auxiliaire dans les disciplines juridiques », *Meta, Journal des traducteurs*, 1979, vol. 24, n° 1, p. 9 à 17.

B. L'objet du discours

107. Plusieurs éléments sont ici concernés par ce discours : les principes républicains d'une part et, d'autre part, la reconnaissance d'utilité publique, l'agrément et la subvention publique. Chacune de ces deux faces est érigée en contrepartie de l'autre : du côté des associations et des fondations, il faut respecter les principes du « contrat » pour pouvoir prétendre à l'octroi d'une subvention et, du côté des autorités subventionnaires, l'octroi de la subvention trouvera une garantie – sinon une contrepartie[282] –, dans le respect de ces principes par la bénéficiaire. Partant, est ici feinte une forme de réciprocité, c'est-à-dire une dimension synallagmatique, là aussi connue du droit des contrats[283].

108. Non loin de cette logique synallagmatique – il en est sans doute même de son essence –, se retrouve donc la logique de l'échange. Dès lors, puisqu'il implique ce qui pourrait s'assimiler à un pacte ou à un marché, le contrat d'engagement se prêterait à une lecture sous un prisme économique[284]. L'étude des travaux parlementaires permet de mettre en lumière une critique formulée à l'encontre de cette approche contractuelle – donc économique –, retenue pour le contrat d'engagement républicain. Le principal reproche adressé s'est concentré autour de la réification des principes de la République qui, de par le langage et la logique sus-décrite, se trouveraient réduits à des objets de commerce au détriment de leur valeur juridique parfois éminente[285]. Le contrat, en effet, « métamorphose les choses qu'il touche en objets échangeables, et donc substituables »[286]. Cette critique n'est pas restée cantonnée au champ politique[287]. Il est des voix, au sein de la doctrine, qui se sont élevées dans le même sens. Ainsi, le Professeur MORANGE déplore qu'il ne soit pas demandé « aux intéressés d'adhérer à des principes spécifiques à l'activité ou au domaine considéré mais de respecter des principes très généraux, de valeur constitutionnelle, qui s'imposent à tous »[288].

---

[282] Il suffit ici de rappeler que l'agrément des fédérations sportives entraîne pour elles une *obligation de promotion* des principes du CER (V. *supra* n° **59** et *infra* n° **212**).

[283] CORNU (G.), *Vocabulaire juridique, op. cit.*, entrée « Synallagmatique », p. 1010 : « Qui engendre des obligations réciproques et interdépendantes ».

[284] V. sur ce point DEFFAINS (B.) & LANGLAIS (E.) (dir.), *Analyse économique du droit. Principes, méthodes, résultats*, De Boeck, coll. « Ouvertures économiques », 2009, p. 24 et s. & MACKAAY (E.) et *al*. (dir.), *Analyse économique du droit*, Dalloz-Les éditions Thémis, coll. « Méthodes du droit », 3ème éd., 2021, spéc. § 240 et s. (théorie des jeux).

[285] Parmi de nombreux propos, v. par ex. ceux de la députée Untermaïer et du député De Courson *in* Rapport n° 4239, fait au nom de la commission spéciale, chargé d'examiner le projet de loi, modifié par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, par M. F. Boudié, Assemblée nationale, t. 2, 9 juin 2021, respectivement p. 19 & 75 pour Mme Untermaïer, et p. 74 pour M. De Courson.

[286] SUPIOT (A.), « Les deux visages de la contractualisation : déconstruction du Droit et renaissance féodale » *in* CHASSAGNARD-PINET (S.) & HIEZ (D.) (dir.), *Approche critique de la contractualisation, op. cit.*, p. 24.

[287] Bien avant l'entrée en vigueur du CER, le Professeur Supiot tenait ce propos qui n'est pas sans rappeler le débat sur le CER : « Faire du contrat la source première du Droit conduit à voir en toute chose l'objet possible d'un contrat » (*Ibid*.).

[288] MORANGE (J.), « Les associations », *RFDA*, 2021, p. 824. L'auteur ajoute que « le législateur donne le double sentiment que les principes qui y sont mentionnés sont supérieurs à d'autres et que l'on peut cependant s'en affranchir à condition de ne pas demander de subventions ».

109. Sans doute conviendrait-il de nuancer cet aspect du contrat d'engagement républicain. La reconnaissance d'utilité publique, l'agrément et la subvention publique ayant toujours été des actes délivrés à condition de répondre à certaines exigences et pour la réalisation d'objectifs déterminés, la « logique contractuelle » ici décrite a comme toujours été intrinsèque à leurs régimes juridiques. Puisse notamment en témoigner le débat sur la nature juridique de la subvention[289]. Le contrat d'engagement républicain ne ferait donc qu'accroître ou accentuer cet aspect « bilatéral », avec une nouveauté symbolique qui n'est pas négligeable dans la mesure où il porte sur des principes juridiques érigés en insignes de la République française.

110. Il est un autre objectif que la mobilisation de cette logique contractuelle poursuit. Sous-jacent dans l'analyse menée jusqu'alors, il mérite un traitement particulier. En instaurant cette dynamique contractuelle, les pouvoirs publics ont entendu, de manière assumée, s'appliquer à responsabiliser un certain nombre d'acteurs.

§2. L'instauration d'une logique de responsabilisation

111. La « responsabilisation » des acteurs dans leurs diverses relations juridiques est assurément une mécanique à l'œuvre en droit français. Certains auteurs, plutôt spécialisés en philosophie politique, y voient même une nouvelle technique de gouvernement[290]. Sans qu'il soit ici nécessaire d'aller aussi loin, il est tout à fait possible de constater que la logique de responsabilisation s'observe dans une multitude de domaines juridiques (**B**). Le contrat d'engagement républicain en est une nouvelle expression : en plus de pouvoir l'inscrire dans ce mouvement, les soubassements de la logique à l'œuvre peuvent être présentés à travers lui (**A**).

A. Les soubassements de la logique

112. Le terme de responsabilisation ne doit pas s'entendre ici dans un sens proprement juridique qui correspondrait à la notion de responsabilité telle qu'elle se conçoit en matière civile, pénale ou administrative. Dans un sens plus figuré, le terme renvoie plutôt à l'idée de faire peser sur tout un chacun la conséquence de ses actes. Il s'agit, en somme, de susciter une incitation par la contrainte. Pour cela, la responsabilisation crée une atmosphère. Un comportement attendu est d'abord établi puis détaillé, avant d'être érigé en condition de l'octroi d'un bénéfice ou d'un avantage quelle que soit sa nature. Ensuite, en postulant que chacun agit en connaissance de cause tout en instaurant des mécanismes permettant de sanctionner un comportement non-conforme aux attentes, est

[289] V. *supra* n° **87** et s.

[290] V. par ex. HACHE (E.), « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, 2007, n° 28, p. 49 à 66. Sur une idée proche exprimée cette fois par la doctrine juridique, v. CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », *in Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 189 à 207.

instillé un schéma déductif suivant lequel toute sanction se trouve être la conséquence d'un « mauvais comportement ». Plus encore, puisque chacun est réputé agir en conscience, le prononcé de la sanction est perçue comme la conséquence nécessaire d'un « mauvais choix », c'est-à-dire d'un « mauvais exercice du libre-arbitre »[291].

113. Au fond, il y a là un mécanisme classique qui consiste à mettre en tension des droits et des devoirs[292]. Ce procédé de mise sous tension n'est pas sans faire écho à l'argumentaire principal d'une doctrine critique à l'égard des droits fondamentaux, qui soutient que l'individu titulaire de droits subjectifs doit aussi répondre, en guise de contrepartie, à certains nombre de devoirs préservant la vie en société de tout individualisme excessif[293]. Avec le contrat d'engagement républicain, la nuance reste toutefois de mise. En effet, il n'est ici point question de « droit » : il a été rappelé que ni la reconnaissance d'utilité publique, ni l'agrément, ni la subvention publique ne constituent des droits pour les associations et les fondations qui remplissent les conditions nécessaires à leur obtention. En l'absence de droits, il est donc encore moins question de « droits fondamentaux ». Il reste qu'en établissant des « engagements », assimilables à des obligations comportementales, l'atmosphère évoquée demeure substantiellement la même.

114. L'étude des travaux parlementaires confirme la volonté explicite du législateur d'instaurer cette logique de responsabilisation. On remarquera d'ailleurs que, dans l'esprit de ce dernier, la logique contractuelle sus-décrite sert pleinement l'établissement d'une logique de responsabilisation[294]. Il faut sans doute concéder que la « responsabilité » semble être inhérente à la notion de contrat, traditionnellement conçue comme étant « la loi des parties », d'où l'usage à dessein[295]. Le premier rapport de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi révèle ainsi que :

---

[291] En ce sens, v. le propos du Professeur Verdkint : « Le recours au discours contractualiste permet d'occulter le rapport d'autorité dont le titulaire peut ainsi se dégager à bon compte et avec la meilleure conscience qui soit. Après tout, celui qui ne respectera pas le "contrat" sera en quelque sorte son propre juge. A bien y regarder, c'est là une forme supérieure de l'impérialisme : quand celui qui sera sanctionné est posé comme le seul auteur responsable de sa propre sanction » (VERDKINT (P.-Y.), « Derrière le contrat, le lien… », *in* CHASSAGNARD-PINET (S.) & HIEZ (D.) (dir.), *Approche critique de la contractualisation*, *op. cit.*, p. 7).

[292] Le Professeur Rials, dans son ouvrage sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, consacre un chapitre au « travail déclaratoire » qui met en lumière les débats sur le projet de déclaration. Au cours de ces derniers, les plaidoyers pour une déclaration des devoirs visant à contrebalancer les droits en passe d'être déclarés se font déjà sentir - bien que l'auteur fasse remonter cette tension entre droits et devoirs bien avant l'année 1789. (RIALS (S.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, coll. « Pluriel », 1988, p. 115 à 266, spéc., p. 162 et s.).

[293] DUPRE DE BOULOIS (X.), « La critique doctrinale des droits de l'homme », *RDLF*, 2020, chron. n° 38 [en ligne]. V. aussi du même auteur, « La fin des droits de l'homme ? », *RDLF*, 2020, chron. n°60. V. enfin *infra* n° **139** pour un propos sur la critique des libertés associatives.

[294] Sur cette idée, v. SUPIOT (A.), « La contractualisation de la société », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 2001, n° 43 [en ligne].

[295] Référence à l'art. 1103 du Code civil. Sur cette idée, v. GHESTIN (J.), « Contrat », *in* ALLAND (D.) & RIALS (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF-Lamy, coll. « Quadrige - Dicos Poche », 2003, p. 276 et s.

> « l'usage du terme de contrat permet de souligner que la rupture de l'engagement contractualisé de l'association est porteuse d'effet tant pour l'association que la collectivité publique, le respect des principes mentionnés dans le contrat étant une condition impérative à la perception de la subvention »[296].

115. Avec le contrat d'engagement républicain, il est donc deux types acteurs dont les pouvoirs publics ont entendu exiger davantage de scrupulosité. D'un côté, on retrouve les associations et les fondations. Dans une position de bénéficiaires, la responsabilisation implique pour celles-ci l'adoption d'un comportement économiquement rationnel. Connue des économistes néo-classiques, cette théorie comportementaliste confère à tout agent une rationalité qui se traduit par la recherche constante du maximum de profits pour le minimum de coûts[297]. Par exemple, et sans aller jusqu'à leur prêter un objectif lucratif qu'elles ne peuvent avoir pour finalité, les associations et les fondations soumises au contrat d'engagement républicain sont incitées, pour garder le bénéfice de leurs subventions (maximiser les profits), à adopter un comportement conforme aux engagements du contrat, ou, au moins, un comportement qui présente le minimum de risques de manquer à ces engagements (minimiser les coûts)[298]. D'un autre côté, avec peut-être un peu moins d'intensité du fait de leur position d' « émettrices », les autorités publiques susceptibles de délivrer la reconnaissance d'utilité publique, un agrément ou d'octroyer une subvention, sont substantiellement soumises à la même logique. Elles sont en effet incitées à davantage de prudence dans la délivrance de ces actes : il s'agit pour elles que les buts poursuivis par les associations et fondations soient atteints grâce à leur soutien (maximiser les profits) en cherchant à éviter les situations propices à un retrait contraint de la reconnaissance d'utilité publique, d'un agrément ou d'une subvention (minimiser les coûts).

116. Il est enfin un objectif commun à ces deux catégories d'acteurs, également lié à cette logique de responsabilisation. Cet objectif n'est autre que celui de fournir un document lisible et résumant les obligations auxquelles sont tenues l'ensemble des organismes concernées par le contrat d'engagement républicain. Le décret du 31 décembre 2021 précise à cet égard que « l'association qui a souscrit le contrat d'engagement républicain en informe ses membres par tout moyen, notamment par un affichage dans ses locaux ou une mise en ligne sur son site internet ». Le contrat

---

[296] Rapport n° 3797 rect., fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République, par M. F. Boudié, t. 1, Assemblée nationale, 25 janv. 2021, p. 77-78. Cela n'est pas sans faire écho au propos tenu par J.-M. Sauvé selon qui le contrat « appelle à une société de la négociation : il permet, par le réseau de droits et devoirs qu'il crée, d'obtenir l'adhésion des citoyens, d'orienter leurs comportements et d'inciter sans contraindre » (SAUVE (J.-M.), « Pour un développement maîtrisé du contrat », *in* Rapport public du Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes,* préc., p. 8).

[297] Sur cette théorie, v. le numéro des *cahiers d'économie politique* qui y est consacré : « L'agent économique : théorie et histoire », *Cahiers d'économie politique*, 2005/2, n° 49, 216 p.

[298] Sur cette idée, v. CLAVAGNIER (B.), « Juridique - Financement public - Les subventions conditionnées à un engagement républicain », *JA*, 2021, n° 648, p. 33.

d'engagement républicain fait donc ici œuvre de « pédagogie »[299], parachevant ainsi l'instauration d'une logique de responsabilisation.

117. Cette logique étant à l'œuvre dans plusieurs champs juridiques, sa mobilisation par le contrat d'engagement républicain appelle assez naturellement à des comparaisons permettant de saisir l'originalité de celui-ci.

B. Une logique répandue

118. Le droit social, le droit de la protection sociale, les politiques d'accueil et d'intégration des étrangers sur le territoire national mais aussi le droit de la fonction publique apparaissent comme autant de domaines qui mobilisent une logique de responsabilisation. Si l'on s'en tient à ces exemples, le constat peut être fait que pour la plupart d'entre eux, ils concernent directement ou indirectement un mécanisme de solidarité, sinon au moins un domaine empreint de solidarité.

119. Les champs juridiques de l'emploi et de la protection sociale ont sans doute été les premiers à avoir vu cette logique s'introduire en leur sein[300]. L'apparition du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (« PARE ») a marqué tout un pan de la doctrine qui s'est interrogé tant sur sa nature contractuelle ou non, que sur les tensions qu'il instaurait entre droits et devoirs[301]. Concrètement, ce plan consistait en un engagement du demandeur d'emploi de se soumettre à certaines prescriptions déterminées avec l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage, en échange de quoi il pouvait prétendre aux indemnités qui lui étaient dues. Mais il a été dit, après quelques incertitudes, que ce dispositif ne créait pas d'obligations de nature contractuelle, dans la mesure où il n'était que le « réceptacle »[302] d'obligations issues de textes législatifs et règlementaires. Et la Professeure ROCHFELD de conclure que celui-ci vient « "personnaliser" à l'égard de chaque allocataire ces droits et devoirs et les lui "rappeler" afin qu'il en prenne conscience »[303]. « Conclu » entre le Président du Conseil général (actuel Conseil départemental) et les titulaires de l'autorité parentale, le « Contrat

---

[299] ROCHFELD (J.), « Le PARE ou les virtualités du "contrat pédagogique" », *RDC*, 2005, p. 257. Sur la même idée, v. « Contrat, loi et décision administrative unilatérale : des imbrications croissantes », *in* Rapport public du Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, préc., p. 91 à 165, spéc. p. 138 et s. Un très bon exemple de ces contrats qui poursuivent uniquement un but pédagogique est illustré par l'affaire de la « charte des thèses », qui n'implique aucune obligation contractuelle mais a pour unique but la bonne information de ses destinataires (CE, 21 déc. 2001, n° 220997).

[300] V. sur ce point et pour certains aspects historiques : BORGETTO (M.), « L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de la protection sociale », *RDSS*, 2009, p. 5 & ROMAN (D.), « La responsabilisation de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », in BORGETTO (M.) et *al*. (dir.), *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2016, p. 233.

[301] Parmi de nombreux écrits, v. not. ROCHFELD (J.), « Le PARE ou les virtualités du "contrat pédagogique" », préc. & PHILIPPE (J.), « De la distinction des genres : contrat légalement formé et législation contractuellement présentée », *RTD civ*., 2007, p. 503.

[302] ROCHFELD (J.), « Le PARE ou les virtualités du "contrat pédagogique" », préc.

[303] *Ibid*.

de Responsabilité Parentale » (« CRP ») s'est également inscrit dans ce courant[304]. Il consistait quant à lui en un rappel des obligations pesant sur les titulaires de l'autorité parentale, et était assorti d'un mécanisme de sanction permettant au président du Conseil général (actuel Conseil départemental) de demander la suspension de toute ou partie des allocations familiales relatives à l'enfant[305].

120. Si certaines institutions et certains auteurs considèrent que cette méthode de responsabilisation tend encore à s'élargir dans le champ de la protection sociale[306], d'autres domaines ont pu également en connaître. Le « contrat d'accueil et d'intégration » – aujourd'hui remanié et dénommé « contrat d'intégration républicaine »[307] – fait ainsi figure d'exemple pour ce qui est du droit des étrangers. Etonnamment proche du contrat d'engagement républicain à certains égards, sa conclusion implique notamment pour certains étrangers le suivi de diverses formations dans le but de « favoriser [leur] autonomie et [leur] insertion dans la société française »[308], et conditionne en partie la délivrance d'un titre de séjour[309]. Le développement des serments, notamment dans la fonction publique, participe aussi de ce mouvement de responsabilisation sans nécessairement s'inscrire dans le modèle des simulations contractuelles[310]. Il est notable à cet égard que la loi du 24 août 2021 dont est issu le contrat d'engagement républicain en crée un nouveau pour les agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale[311].

121. Au regard de ces quelques exemples, l'originalité du contrat d'engagement républicain peut se mesurer suivant trois considérations, d'ailleurs en partie relevées par le Professeur HIEZ[312]. En premier lieu, il s'adresse à des personnes morales et non à des personnes physiques, ce qui marque une différence avec les dispositifs évoqués qui concernent au premier chef des personnes physiques. Qui plus est, il ne s'adresse qu'à certaines personnes morales. Si toutes les personnes morales de droit public peuvent *a priori* être concernées par ce dispositif en tant qu'autorités

---

304 ROCHFELD (J.), « Le contrat de responsabilité parentale, une nouvelle figure du contrat pédagogique », *RDC*, 2006, p. 665.

305 V. à son sujet l'article critique du Professeur Rolin : ROLIN (F.), « Les visages menaçants du nouveau contractualisme : le contrat de responsabilité parentale », *RDSS*, 2007, p. 38. V. aussi : Rapport public du Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, préc., p. 55 et s.

306 V. not. CNCDH, Avis sur la création du Revenu Universel d'Activité, n° A-2020-9 du 23 juin 2020 & ROMAN (D.), « La responsabilisation de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », préc. V. aussi, pour un point de vue plus large, CHAUVIERE (M.), « Les solidarités familiales comme espace de tensions entre droits et devoirs », *RDSS*, 2009, p. 53.

307 L. n° 2016-274 du 7 mars 2016 *relative au droit des étrangers en France*, art. 1.

308 *Ibid*. al. 2.

309 *Ibid*. art. 17 & 66. Sur ce « contrat », v. not. HACHIMI-ALAOUI (M.) & PELABAY « Contrats d'intégration et "valeurs de la République" : un "tournant civique" à la française ? », *Revue européenne des migrations internationales*, 2020/4, n° 36, p. 13 à 33. Sur son prédécesseur, v. not. GOURDEAU (C.), « Un contrat au service de l'identité nationale », *Plein droit*, 2016/3, n° 110, p. 32 à 35.

310 V. sur not. les serments, TAILLEFAIT (A.), *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. « Précis », 9ème éd., 2022, § 322. Pour un sujet plus récent concernant le serment des docteurs, v. not. POMMIER (S.) & GRANADO (B.), « Avec le serment des docteurs, renouveler le dialogue entre sciences et société ? », *The Conversation*, 21 mars 2023 [en ligne].

311 L. n° 2021-1109 du 24 août 2021, art. 2.

312 HIEZ (D.), « Le contrat d'engagement républicain : l'approfondissement d'une figure connue », préc.

subventionnaires par exemple, ce n'est pas le cas de toutes les personnes morales de droit privé. Seules les associations et les fondations sont concernées, à l'exclusion des sociétés poursuivant un but lucratif, qui peuvent pourtant elles aussi être subventionnées ou agréées[313]. En deuxième lieu, le contrat d'engagement républicain dénote d'un durcissement de la logique de responsabilisation. Il ne prévoit en effet aucune procédure qui pourrait s'assimiler de près ou de loin à une procédure contractuelle comme pouvaient le prévoir certains dispositifs qui lui sont comparables. Il ne laisse ainsi aucune place à quelque forme de personnalisation de l'engagement. Dans le même sens, il n'est pas possible de s'y soustraire, là où, par exemple, un manquement au contrat de responsabilité parentale pouvait être excusé par un motif légitime. En dernier lieu, tel qu'il a été rappelé en plusieurs occurrences, le contrat d'engagement républicain ne conditionne aucunement des droits, comme pouvait par exemple le faire le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi pour les indemnités de chômage. Ni la reconnaissance d'utilité publique, ni l'obtention d'un agrément, ni la subvention ne constituent en effet des droits pour les associations ou les fondations qui en font la demande.

[313] Le Professeur Hiez note à ce sujet : « il semble bien que cette obligation soit discriminatoire, dans la mesure où le même raisonnement devrait valoir pour toutes les subventions versées par l'État. Or, des subventions sont versées, à d'autres titres, par exemple à des sociétés, qui peuvent être mises en cause pour des pratiques internes de harcèlement sexuel, et on voit mal pourquoi celles-ci ne se verraient pas imposer les mêmes obligations ». (HIEZ (D.), « Le contrat d'engagement républicain : l'approfondissement d'une figure connue », préc.). Dans le même sens, v. MORANGE (J.), « Les associations », préc.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

122. Les développements précédents ont démontré que la nature du contrat d'engagement républicain ne coïncide pas avec son appellation. Quel que soit l'angle sous lequel il est observé, force est de constater qu'il ne fait naître aucun lien contractuel en lui-même et apparaît, bien au contraire, imprégné d'unilatéralité. Du « contrat », il n'a donc que l'intitulé, puisqu'il n'en recouvre pas les attributs les plus élémentaires. Sa dénomination n'est ainsi rien d'autre qu'une étiquette ou même un leurre qui a pu engendrer son lot d'ambiguïtés.

123. Néanmoins, c'est à dessein que le législateur a revêtu ce dispositif de certains des apparats du contrat. Usant du vocable traditionnellement associé au contrat, le contrat d'engagement républicain transforme en quelque sorte ce qu'il touche en objet d'échange. Il infuse ainsi une *logique* économique – donc contractuelle – dans des domaines où, il est vrai, celle-ci était déjà sans doute sous-jacente. Mais par la simulation d'un engagement réciproque, il ne fait en réalité que mettre en tension des « droits » (même s'il a été dit que l'emploi de ce terme est un abus de langage) et des devoirs. Cela sert une autre logique, visant quant à elle à « responsabiliser » les organismes concernés par le contrat d'engagement républicain. Avec ce dernier objectif de responsabilisation, le présent dispositif s'inscrit, avec ses quelques singularités, dans un mouvement plus large, connu de différents champs juridiques, comme celui de la protection sociale.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

124. Au terme des deux Chapitres qui forment cette Première Partie, il faut donc prendre acte de plusieurs constats. Tout d'abord, pour ce qui est de son objet, le contrat d'engagement républicain modifie bien l'ordonnancement juridique qui lui préexistait, malgré ce qui a pu être dit à son égard. Son apport principal réside assurément dans l'*obligation* faite aux autorités compétentes de *refuser* et de *retirer* la reconnaissance d'utilité publique, un agrément, ou une subvention publique, dès lors que l'organisme bénéficiaire ne respecte pas les principes qu'il énonce. Il a aussi été dit que ce dispositif devrait également permettre un contrôle plus fin de l'activité des associations et des fondations, tout comme il devrait permettre un élargissement des moyens invocables au contentieux. Mais il n'a pas été occulté, loin s'en faut, que le contrat d'engagement républicain apparaît parfois redondant. L'état du droit qui lui précède offrait déjà un certain nombre de solutions juridiques à même de saisir des situations que le contrat d'engagement républicain entend désormais régir. Dès lors, s'il ajoute au droit, ce n'est que de manière partielle puisque, pris dans son entièreté, il est possible de relever qu'il réitère des règles qui lui sont antérieures.

125. Ensuite, en s'attachant cette fois à l'étude de sa nature, il a été vu que la « souscription » du « contrat » ne fait naître aucune relation contractuelle. Ainsi, s'il est dénommé « contrat » et que certaines de ses facettes laissent à penser qu'il en est un, ce n'est là en vérité qu'un label mobilisé par la loi, qui ne recouvre aucune réalité juridique. Pour autant, ces considérations ne sont pas vides de sens. Elles témoignent au contraire de la volonté du législateur de « responsabiliser » les acteurs régis par le contrat d'engagement républicain. Cela passe d'un côté par la prescription d'un comportement donné dont la méconnaissance entraine des effets de droit. Cela passe aussi, d'un autre côté, par l'aspect pédagogique du dispositif : en tant que document d'une part – l'annexe au décret du 31 décembre 2021 faisant office de « charte » facilement accessible – , mais aussi, d'autre part, en tant qu'il rappelle en partie la législation qui lui préexiste.

126. Les propos qui précèdent achèvent l'analyse du contrat d'engagement républicain en tant qu'objet juridique. Mais il reste que, sous cet angle, son analyse ne peut être qu'incomplète. Elle ne rend en effet pas compte de la finalité du dispositif – c'est-à-dire du « but ultime » qu'il poursuit –, de la philosophie qui l'anime ou encore des enjeux que son application représente pour les libertés associatives. C'est la raison pour laquelle il faut donc désormais tenter de l'inscrire dans une « politique publique », c'est-à-dire le situer dans une action conduite par les pouvoirs publics qui, pour ce qui le concerne, se trouve être largement illustrée par la loi confortant le respect des principes de la République.

PARTIE II : LE CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN COMME INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

127. Inscrire le contrat d'engagement républicain dans une politique publique revient à l'inscrire, suivant une définition admise des « politiques publiques », dans l'intervention « d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire »[314]. La politique publique dont il est ici question s'illustre d'abord à travers la loi confortant le respect des principes de la République. Balayant un spectre assez large, son but est de lutter contre les séparatismes à l'échelon national. Plus globalement, cette loi s'inscrit aussi dans une logique de lutte contre la radicalisation, qu'elle soit religieuse ou non. Pour ce faire, elle entend recentrer la société autour de principes ou de valeurs cardinaux. De cette loi découle la finalité du contrat d'engagement républicain (**Chapitre I**). Mais cette finalité n'est pas forcément sans risque pour les libertés, et en particulier pour les libertés associatives (**Chapitre II**).

CHAPITRE I : LA FINALITE DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

CHAPITRE II : LES LIBERTES ASSOCIATIVES AU DEFI DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

[314] THOENIG (J.-C.), « Politique publique », *in* BOUSSAGUET (L.) et *al*. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, coll. « Références | Gouvernances », 5ème éd., 2019, p. 462.

CHAPITRE I : LA FINALITE DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

---

128. A l'issue du Conseil des ministres du 9 décembre 2020, le Gouvernement, annonçant le texte qui deviendra la loi du 24 août 2021, affichait son ambition de « renforcer la cohésion nationale »[315]. L'étude d'impact du projet de loi confirmera cette ambition[316]. Il faut entendre par là que le projet cherche à raffermir le sentiment d'appartenance à une communauté, qui n'est autre que la Nation. Une « conscience morale »[317] qui se définit moins par le partage de caractéristiques objectives entre les individus que par la conscience d'appartenir à un groupe social mû par l'ambition d'une destinée commune[318]. Le contrat d'engagement républicain, en tant que partie intégrante de cette loi, est donc voué à participer à l'accomplissement de cet objectif (**Section I**). Dans cette perspective, le dispositif fait cependant montre de certaines limites (**Section II**).

SECTION I : UN OBJECTIF : RAFFERMIR LA COHESION NATIONALE

129. En poursuivant l'objectif de raffermir la cohésion nationale, la loi du 24 août 2021 et singulièrement le contrat d'engagement républicain qu'elle instaure, mobilisent ce qu'un auteur a pu appeler un « républicanisme militant »[319] (**§1**). Cela s'observe tout particulièrement à travers le fait que ce contrat d'engagement entend fédérer autour de principes censés caractériser la tradition, voire l'identité républicaine française (**§2**).

§1. Le contrat d'engagement républicain, produit d'un « républicanisme militant »

130. Le « républicanisme militant » n'est pas à proprement parler une nouveauté doctrinale. Il est la déclinaison d'une théorie dont la plupart des auteurs font remonter l'apparition à l'aube du second conflit mondial. Mais si cette théorie est en quelque sorte remise au goût du jour, c'est bien

---

[315] Communiqué de presse du Conseil des ministres du 9 déc. 2020 [disponible en ligne sur www.legifrance.fr].

[316] Etude d'impact sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, not. p. 6.

[317] Suivant la célèbre expression d'Ernest Renan (V. la dernière édition de cette conférence, RENAN (E.), *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Flammarion, coll. « Champs classiques », 2011, p. 77).

[318] V. sur ce point GUERRINI (M.), « La cohésion nationale : théâtre de l'objectivation des droits fondamentaux », *RDLF*, 2021, chron. n° 03, spéc. Intro. [en ligne].

[319] GAZAGNE-JAMMES (V.), « Le "républicanisme militant", une certaine conception de la démocratie militante française. Réflexions autour du projet de loi confortant les principes républicains », *RDLF*, 2021, chron. n° 09 [en ligne]. L'expression sera reprise à notre compte dans les développements qui suivent.

parce qu'une filiation peut être établie entre elle et la loi du 24 août 2021. Issu de cette dernière, le contrat d'engagement républicain peut lui aussi s'analyser au prisme de cette théorie, voire en constituer une illustration (**B**). Dans la perspective de cette démonstration, c'est de la signification de cette théorie dont il doit d'abord être question (**A**).

A. Signification de la théorie

131. Remonter aux origines de ce que Valentin GAZAGNE-JAMMES appelle « républicanisme militant » suppose deux choses : d'abord, abandonner pour un temps le terme de « républicanisme » et, ensuite, se tourner du côté de la science politique et du droit constitutionnel – deux disciplines académiques qui ne sont pas imperméables l'une de l'autre, quand elles ne sont pas intriquées[320]. On doit la paternité de cette théorie au juriste et politiste allemand Karl LOEWENSTEIN. Dans un article publié en 1937, il posait les premiers jalons de ce qu'il appelait alors « démocratie militante » (« *streitbare Demokratie* »)[321]. Concrètement, le concept désigne et recouvre les moyens juridiques dont dispose une démocratie pour assurer sa pérennité, sa survie face aux diverses attaques dont elle est susceptible de faire l'objet[322]. Plus précisément, il désigne « l'ensemble des dispositifs normatifs qui permettent de protéger l'identité constitutionnelle et démocratique d'un Etat de droit contre *ses ennemis intérieurs* »[323]. Une démocratie militante est alors, suivant le Professeur PFERSMANN, « une structure politique et juridique qui vise à préserver la démocratie contre ceux qui souhaitent la détruire (…) en utilisant les institutions démocratiques ainsi que le soutien de la population »[324]. Ainsi présenté, le « militantisme démocratique » n'est pas autre chose qu'une « façon d'envisager la conservation d'un régime »[325], qui exige « une défense *active* »[326] de « l'ordre constitutionnel »[327].

---

320 V. par ex. sur ce débat, LE DIVELLEC (A.), « Le droit constitutionnel est-il un droit politique ? », *Les Cahiers de Portalis*, 2019, n° 1, p. 91 à 105 & RAYNAUD (P.), « Le droit et la science politique », *Jus Politicum*, 2009, n° 2 [en ligne].

321 LOEWENSTEIN (K.), « Militant Democracy and Fundamental Rights », *The American Political Science Review*, vol. 31, 1937, n° 3, p. 417 à 432 (partie I) [article retranscrit in SAJO (A.) (dir.), *Militant democracy*, Eleven International Publishing, 2004, p. 231 à 245] & LOEWENSTEIN (K.), « Militant Democracy and Fundamental Rights », *The American Political Science Review*, vol. 31, 1937, n° 4, p. 638 à 658 (partie II) [article retranscrit in SAJO (A.) (dir.), *Militant democracy*, Eleven International Publishing, 2004, p. 245 à 262]. Article paru en deux temps, et en anglais.

322 V. sur ce point, SIMARD (A.), « L'échec de la Constitution de Weimar et les origines de la "démocratie militante" en R.F.A. », *Jus Politicum*, n° 1 [en ligne].

323 GAZAGNE-JAMMES (V.), « Le "républicanisme militant", une certaine conception de la démocratie militante française. Réflexions autour du projet de loi confortant les principes républicains », préc.

324 PFERSMANN (O.), « Shaping Militant Democracy : Legal Limits to Democratic Stability », *in* SAJO (A.) (dir.), *Militant democracy*, Eleven International Publishing, 2004, p. 47, cité et traduit par GAILLET (A.) et *al.*, *Droits constitutionnels français et allemand. Perspective comparée*, LGDJ, 2019, p. 110 et s.

325 SIMARD (A.), « L'échec de la Constitution de Weimar et les origines de la "démocratie militante" en R.F.A. », préc.

326 *Ibid*.

327 GAILLET (A.) et *al.*, *Droits constitutionnels français et allemand. Perspective comparée*, *op. cit.*, p. 110. Les auteurs ajoutent, p. 111, que l'« on peut considérer que tout Etat démocratique constitutionnel est par définition une démocratie militante ».

132. Le contexte dans lequel cette théorie est élaborée n'est pas à négliger. Si Karl LOEWENSTEIN écrit cet article en 1937, c'est justement pour dénoncer avec ardeur l'impuissance dont fait montre la République de Weimar face à l'ascension fasciste. En exil aux Etats-Unis, il écrit notamment que « l'intégrisme démocratique et l'aveuglement légaliste ne voulaient pas comprendre que le mécanisme démocratique est le cheval de Troie par lequel l'ennemi entre dans la cité »[328]. A cela il ajoute que « les causes de l'échec de l'expérience démocratique en Allemagne sont de loin trop complexes pour être mesurées par un seul dénominateur. Mais le manque de militantisme de la République de Weimar contre les mouvements subversifs, quand bien même ils étaient clairement reconnus comme tels, apparaît dans la situation d'après-guerre de la démocratie à la fois comme une illustration et comme un avertissement »[329].

133. La problématique principale du militantisme démocratique réside dans le fait qu'il suppose d'encadrer une liberté proprement démocratique[330]. Il s'agit en effet d'y apporter un « correctif »[331] de façon à contenir ou « neutraliser »[332] le danger que l'exercice de cette liberté peut représenter pour l'Etat. Partant, sa mise en œuvre débouche presque automatiquement sur une situation délicate, résumée par l'interrogation suivante : « jusqu'où peut aller une démocratie pour se protéger elle-même sans compromettre sa nature démocratique ? »[333]. Sans même chercher à répondre à cette question – il serait bien hasardeux de s'adonner à une telle entreprise ici –, quelques traductions de cette théorie peuvent néanmoins être évoquées en guise d'exemples[334].

134. Le plus topique, ou du moins celui qui est le plus mis en avant par la doctrine, n'est autre que celui de la Loi Fondamentale allemande de 1949. Tirant les conséquences d'un passé funeste, son article 9 alinéa 2 dispose que « les associations dont les buts ou l'activité sont contraires aux lois pénales, ou qui sont dirigées contre l'ordre constitutionnel ou l'idée d'entente entre les peuples,

---

328 « Until very recently, democratic fundamentalism and legalistic blindness were unwilling to realize that the mechanism of democracy is the Trojan horse by which the enemy enters the city ». (LOEWENSTEIN (K.), « Militant Democracy and Fundamental Rights », *American Political Science Review*, vol. 31, 1937, n° 3 (première partie de l'article)).

329 « The causes for the failure of the democratic experiment in Germany are by far too complex to be measured in terms of a single denominator. But the lack of militancy of the Weimar Republic against subversive movements, even though clearly recognized as such, stands out in the post-war predicament of democracy both as an illustration and as a warning » (*Ibid*.).

330 V. IVERNIZZI ACCETTI (C.) & ZUCKERMAN (I.), « What's Wrong with Militant Democracy ? », *Political Studies*, vol. 65, 2017, p. 182 à 199

331 GAILLET (A.) et *al.*, *Droits constitutionnels français et allemand. Perspective comparée*, *op. cit.*, p. 111.

332 SIMARD (A.), « L'échec de la Constitution de Weimar et les origines de la "démocratie militante" en R.F.A. », préc.

333 « How far can a democracy go in protecting itself without compromising its democratic nature ? » (DYZENHAUS (D.) « Constituing the Enemy : A Response to Carl Schmitt », *in* SAJO (A.) (dir.), *Militant democracy*, *op. cit.*, p. 15 à 45).

334 Dans la seconde partie de son article, Karl Loewenstein renvoie à toute une série de mesures prises par des Etats autres que l'Allemagne, comme la Finlande par exemple, que ne nous ne mentionnerons pas ici. V. LOEWENSTEIN (K.), « Militant Democracy and Fundamental Rights », *The American Political Science Review*, vol. 31, 1937, n° 4, p. 638 à 658.

sont prohibées »[335]. De l'autre côté du Rhin, en France, on retrouve aussi des mécanismes qui procèdent de la même philosophie. A l'échelon constitutionnel, peut notamment être mentionné l'alinéa 5 de l'article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose que « la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision »[336]. A l'échelon législatif cette fois, on retrouve aussi des traductions de cette « démocratie combattante »[337]. Peuvent par exemple être analysées sous son prisme les lois réprimant les anarchistes au moment où la République s'établit[338], la loi du 10 janvier 1936 qui dote les pouvoirs publics de moyens juridiques leur permettant de lutter contre les groupes de combat et milices privées[339], ou bien encore tout un panel de textes visant à réfréner le terrorisme, tant par la prévention que par la répression[340].

135. C'est dans ce dernier *corpus* de textes que la loi confortant le respect des principes de la République et son contrat d'engagement républicain peuvent tenter de s'inscrire. Ils peuvent surtout, eux aussi, être affiliés à cette théorie de la démocratie militante.

B. L'application de la théorie au contrat d'engagement républicain

136. La loi du 24 août 2021 toute entière pourrait être analysée à l'aune de la théorie de la démocratie militante. L'idée initiale d'intituler cette loi « loi contre le séparatisme »[341], tout comme l'intitulé actuel de « loi confortant le respect des principes de la République », sont à eux seuls des éléments assez révélateurs de la dynamique à l'œuvre. A travers cette loi, il s'agit bien, pour l'Etat républicain, de lutter par le droit contre des « ennemis de l'intérieur », dont l'action remet en cause ses

---

[335] Art. 9 (2) de la Loi Fondamentale allemande, traduit par le service du Centre juridique franco-allemand « BIJUS » [www.bijus.eu]. Cette disposition recouvre également les associations politiques. Elle n'est pas la seule de la loi fondamentale qui dénote d'un militantisme républicain. Aussi, des comparaisons peuvent être opérées avec d'autres dispositifs constitutionnels : v. sur ce point, FAVOREU (L.) et *al*., *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, coll. « Précis », 8ème éd., 2021, p. 371 à 374.

[336] Cette disposition n'est pas sans faire écho à l'art. 3 de la loi de 1901 *relative au contrat d'association*. En vérité, l'inscription de cette disposition dans la Constitution de 1958 n'est pas une nouveauté. La loi du 14 août 1884 portant révision partielle des lois constitutionnelles de 1875, en son article 2, modifiait l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, ajoutant notamment que « La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision ».

[337] WACHSMANN (P.), *Libertés publiques*, Dalloz, coll. « Cours », 9ème éd., 2021, § 84.

[338] V. sur ce point, KEMPF (R.), *Ennemis d'Etat. Les lois scélérates, des anarchistes aux terroristes*, La Fabrique éditions, 2019, 232 p., comprenant not. la republication d'articles de Léon Blum au sujet de ces lois.

[339] V. sur ce point, GAZAGNE-JAMMES (V.), « Le "républicanisme militant", une certaine conception de la démocratie militante française. Réflexions autour du projet de loi confortant les principes républicains », préc. & RAMBAUD (R.), « La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées (article L. 212-1 du Code la sécurité intérieure) : une arme de dissolution massive », *RDLF*, 2015, chron. n° 20 [en ligne].

[340] BUI-XUAN (O.), « La lutte contre la radicalisation religieuse ou l'émergence de dispositifs juridiques autoritaires pour sauver la démocratie », *in* FONSECA (D.) (dir.), *Logiques des législations antiterroristes. Entre reconfiguration et défiguration du droit ?*, préc. V. *supra* n° **3** et s.

[341] GAZAGNE-JAMMES (V.), « Réflexions sur l'intitulé initial de la loi sur le respect des principes de la République, dite Loi contre le séparatisme et "les atteintes à la citoyenneté" », *RevDH*, 2022, n° 22 [en ligne]. Les outils de communications du gouvernement présentent d'ailleurs toujours la loi comme telle (v. par ex. : https://www.cipdr.gouv.fr/islamisme-et-separatisme/).

fondements idéologiques et juridiques, menaçant ainsi la cohésion nationale de délitement[342]. C'est de l'intitulé retenu et du contenu même de cette loi que découle l'idée évoquée de « républicanisme » militant. Cette mutation terminologique est porteuse de sens. La démocratie pouvant ne pas être républicaine, l'expression de Valentin GAZAGNE-JAMMES se veut plus précise que celle de Karl LOEWENSTEIN : elle ne désigne pas toutes les démocraties, mais seulement les démocraties républicaines et en l'occurrence la démocratie française. Et si, toujours en étudiant la loi du 24 août 2021, on réduit la focale au seul contrat d'engagement républicain, la perspective militante n'est pas fondamentalement changée. Au contraire, le contrat d'engagement républicain se fond plutôt correctement dans le moule de cette théorie. Plusieurs considérations permettent d'en attester.

137. Comme l'ensemble de la loi, il est imprégné d'un contexte. S'il faut certainement se garder de toute comparaison abusive avec d'autres traductions du militantisme démocratique – et singulièrement les traductions allemandes –, il ne peut toutefois être nié que ce dispositif émerge en France à un moment particulier. Observant une « réaction politique [qui] peut apparaître comme étant d'une intensité inédite »[343], le Professeur GUERRINI note en ce sens que « le contexte d'attentats terroristes qui a touché la France au cœur de ses valeurs a nourri l'idée qu'à présent, aucune entorse à l'agrégation du corps national ne saurait être tolérée »[344]. Dans la poursuite de cet objectif et pour se munir de mécanismes d'autodéfense, la République se dote, avec le contrat d'engagement républicain, d'un outil encadrant l'exercice de plusieurs libertés. D'abord, les libertés dont chaque collectivité publique dispose, puisque le présent dispositif marque pour elles un rétrécissement de leur champ de compétences discrétionnaires[345]. Ensuite, les libertés associatives, puisque, à certains égards, les associations et fondations voient leurs marges de manœuvre réduites[346]. Le réflexe « militant » de la République française est bien là : à l'identification d'un danger succède un encadrement des libertés par lesquelles ce danger est susceptible de prospérer.

138. Mais les éléments de contexte ne font que mettre en lumière les brèches par lesquelles le « cheval de Troie »[347] peut rentrer dans la cité. Le véritable point de départ du militantisme démocratique réside au-delà du contexte politico-social : il est à trouver dans la critique d'une ou de plusieurs libertés. Et à ce titre, il est tout à fait envisageable de lire le contrat d'engagement républicain comme une critique formulée à l'encontre des libertés qu'il encadre. Si ces libertés se

[342] V. sur cette idée GUERRINI (M.), « La cohésion nationale : théâtre de l'objectivation des droits fondamentaux », *RDLF*, 2021, chron. n° 03 [en ligne].

[343] GUERRINI (M.), « La cohésion nationale : théâtre de l'objectivation des droits fondamentaux », préc. La dissolution de certaines associations, à l'image de « BarakaCity », répondent d'ailleurs de cette logique (V. CE, 25 nov. 2020, n° 445774).

[344] *Ibid*.

[345] V. *supra* Partie I, Chap. I.

[346] V. *supra* n° Partie I, Chap. I et *infra* Partie II, Chap. II.

[347] LOEWENSTEIN (K.), « Militant Democracy and Fundamental Rights », *American Political Science Review*, préc.

trouvent davantage encadrées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient hier, c'est parce que le législateur a décelé dans leur exercice des « potentialités subversives » risquant de mettre à mal un socle de valeurs communes sur lesquelles la République reposerait. L'étude des débats parlementaires renseigne cette critique. Pour critiquer les libertés administratives dans l'octroi d'une subvention à une association ou une fondation, le Gouvernement s'est approprié une formule ici attribuée à SAINT-JUST[348] et là à MARAT[349], suivant laquelle il n'y a « pas de liberté pour les ennemis de la liberté ». Ainsi n'est-il pas si rare d'entendre, au cours du débat, des membres du Gouvernement défendre l'instauration du contrat d'engagement républicain en ces termes : « pas un euro d'argent public ne doit être donné aux ennemis de la République »[350]. Même en se passant de discuter l'opportunité d'une telle analogie[351], la formule reste révélatrice d'une sorte de défiance à l'égard des pouvoirs dont disposent les collectivités publiques. Ces dernières semblent être perçues comme pouvant soutenir des organismes dont les activités présentent le risque de porter atteinte à la cohésion nationale et donc à l'identité républicaine de l'Etat[352].

139. Pour ce qui est des libertés associatives, libertés éminemment démocratiques, l'angle d'attaque de la critique consiste globalement en la dénonciation d'une trop grande liberté. Déjà l'étude d'impact du projet de loi soutenait que « parce qu'elles sont un espace de liberté et qu'elles façonnent notre société, elles peuvent être soit une cible soit un outil pour des groupes diffusant des idéologies portant atteintes aux valeurs de la République »[353]. Il sera fait écho à cet argument en plusieurs occurrences au cours du débat. La liberté de s'associer y sera décrite comme permettant, en l'état du droit, de servir un « objectif séparatiste »[354] et de « lutter contre les principes républicains »[355], ou encore de laisser prospérer un « entrisme communautaire »[356] et le champ libre à l' « endoctrinement »[357]. Le tableau n'est pas véritablement celui que ce bref et non-exhaustif

[348] GAZAGNE-JAMMES (V.), « Le "républicanisme militant", une certaine conception de la démocratie militante française. Réflexions autour du projet de loi confortant les principes républicains », préc.

[349] MARTIN (L.), *Histoire de la censure en France*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2022, p. 30 et s.

[350] V. par ex. le propos de M. Schiappa *in* Rapport n° 454 (2020-2021) de Mmes J. Eustache-Brinio et D. Vérien, fait au nom de la commission des lois, t. 2, déposé le 18 mars 2021, p. 111.

[351] La formule originelle, sous la plume de Marat avait pour objectif de justifier l'instauration de la Terreur (V. MARTIN (L.), *Histoire de la censure en France, op. cit.*, p. 30 et s.).

[352] En ce sens, v. le propos de la députée Chalas : « Face au recul d'une partie de la classe politique par ignorance, par idéologie, par renoncement, nous n'avons d'autre choix que de réaffirmer avec force nos principes par l'autorité de la loi » (Ass. nat., XVe législature, session ordinaire de 2020-2021, séance du 5 fév. 2021).

[353] Etude d'impact sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2021, p. 24.

[354] Ainsi la députée Guévenoux évoque le fait que « certains utilisent même la liberté d'association que protège notre Constitution pour servir un objectif séparatiste » (Ass. nat., XVe législature, session ordinaire de 2020-2021, séance du 5 fév. 2021).

[355] V. le propos du député Bournazel (Ass. nat., XVe législature, session ordinaire de 2020-2021, séance du 5 fév. 2021).

[356] V. le propos de la députée Colboc (Ass. nat., XVe législature, session ordinaire de 2020-2021, séance du 5 fév. 2021).

[357] Propos du député De Rugy (Ass. nat., XVe législature, session ordinaire de 2020-2021, séance du 5 fév. 2021).

inventaire laisse à penser. Le « travail des associations, qui tissent les liens unissant notre société »[358], est fréquemment valorisé au cours du débat. Néanmoins, la critique est bien là et elle dépasse d'ailleurs de loin le seul débat sur le subventionnement, l'agrément ou la reconnaissance d'utilité publique des associations. Ainsi exprimée, elle témoigne de préoccupations qui ne sont pas inconnues de l'Histoire. Le regroupement de plusieurs individus constitue en effet le moyen le plus élémentaire pour exprimer une contestation ou, à tout le moins, pour faire connaître des revendications. Afin de se protéger des remises en cause du cadre dans lequel il évolue, le pouvoir politique, quel qu'il soit, a souvent dressé des obstacles devant cette association d'individus, tout comme il a aussi fait montre de résistance à ce qui lui soit reconnu des droits[359].

140. Au fond, l'idée qui anime cette théorie est assez classique : « le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir »[360]. La sévérité du contrat d'engagement républicain reste assurément moindre que d'autres dispositifs qui relèvent également d'un militantisme républicain. Mais il n'en procède pas moins de la même logique. Tout aussi révélateur est le fait qu'il mobilise des « principes républicains » comme autant de leviers pour raffermir la cohésion nationale.

§2. Les « principes républicains », leviers de la cohésion nationale

141. Au-delà du mécanisme militant que constitue le contrat d'engagement républicain, c'est son contenu qu'il faut interroger. L'annexe au décret du 31 décembre 2021 (qui formalise le contrat), décline en sept engagements les principes suivants : respect des lois de la République ; liberté de conscience ; liberté des membres de l'association ; égalité et non-discrimination ; fraternité et prévention de la violence ; respect de la dignité de la personne humaine et, enfin, respect des symboles de la République. Si l'on peut discuter du caractère proprement républicain de l'ensemble

[358] Propos de la députée Guévenoux qui nous sert ici d'illustration, nombreux autres députés ayant tenus substantiellement les mêmes éloges (Ass. nat., XVe législature, session ordinaire de 2020-2021, séance du 5 fév. 2021).

[359] L'exemple le plus caractéristique de cette défiance demeure l'ancien article 291 du Code pénal Napoléonien, qui soumettait à un régime d'autorisation les groupements de plus de vingt personnes. Cet exemple ne résume en rien l'ensemble des obstacles. La présente étude n'a cependant pas pour objet de les retracer. Par conséquent, le lecteur est renvoyé, parmi une littérature très riche sur le sujet, aux écrits suivants : ANDRIEU (C.) et *al*. (dir.), *Associations et champ politique*, Publications de la Sorbonne, 2001, 720 p. ; GABORIAUX (C.), « La République et les groupements privés d'intérêt général (1870-1914) : une enquête dans les archives du Conseil d'État », *in* Comité d'Histoire du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative, *Conférences « Vincent Wright » et table ronde « La loi du 24 mai 1872, 150 ans après »*, La documentation française, vol. 9, 2022, p. 81 à 98 ; JOBARD (J.-B.), *Une histoire des libertés associatives*, éd. Charles Léopold Mayer, 2022, 160 p. ; MERLET (J.-F.), *Une grande loi de la Troisième République : La loi du 1er juillet 1901*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », t. 217, 2001, 752 p., spéc. Intro. & NOURRISSON (P.), *Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789*, Librairie de la société du recueil Sirey, t. 1, 1920, 360 p. [réed. Hachette-BnF, 2018].

[360] ROUSSEAU (J.-J.), *Du contrat social*, Livre I, chap. III.

de ces principes, à l'exception sans doute du principe de laïcité[361], là n'est pas le lieu pour se faire l'écho d'un tel débat[362]. Tout au plus peut-on constater que nombre d'entre eux figurent dans les deux premiers articles de la Constitution du 4 octobre 1958, formant ainsi ce que le Professeur CARCASSONNE appelait « les piliers » du « consensus républicain »[363]. A défaut de s'immiscer dans la discussion sur leur consistance républicaine, il semble toutefois possible de relever une absence notable dans la liste dressée par le contrat d'engagement républicain, à savoir celle du principe dit d'indivisibilité de la République[364]. Principe qui préserve le caractère unitaire de l'Etat, mais aussi l'unicité du peuple français[365], son absence fait grand bruit dans un dispositif visant pourtant à prévenir du « séparatisme »[366]. La mobilisation de ces principes – le terme a été préféré à celui de « valeurs »[367] – par le contrat d'engagement républicain interroge à plus d'un titre sur les fonctions que le législateur a entendu leur attribuer. Si ces fonctions peuvent être exposées distinctement, il convient de garder à l'esprit qu'elles demeurent fondamentalement entremêlées et qu'une telle distinction n'a pour autre objectif que de tenter de les identifier.

142. La première fonction attribuée par le contrat d'engagement républicain aux principes qu'il mentionne et détaille est assurément celle qui vise à en faire les principaux leviers de la cohésion nationale. Ils sont en effet les principes autour desquels les pouvoirs publics entendent recentrer une partie de la société civile. C'est à travers eux et leur dimension fédérative que le législateur « tente de réintroduire une forme de consensualisme dans le rapport entre l'Etat et le milieu associatif »[368]. Expression d'un « idéal républicain »[369], ils sont ici érigés en autant d'emblèmes ayant vocation à rassembler et surtout à consolider un sentiment d'appartenance au groupe national,

---

[361] V. parmi une littérature très riche sur le sujet, MORANGE (J.), « Les associations », préc. ; KESSLER (D.), « La laïcité », *Pouvoirs*, 2002, n° 100, p. 33 à 44 ; MORANGE (J.), *La laïcité de la République : garantie ou menaces pour les libertés ?*, LGDJ, coll. « Forum », 2023, p. 77 et s. & GUERRINI (M.), « La cohésion nationale : théâtre de l'objectivation des droits fondamentaux », préc.

[362] Pour un bref propos critique, v. not. MORANGE (J.), « Les associations », *RFDA*, 2021, p. 824.

[363] CARCASSONNE (G.) & GUILLAUME (M.), *La Constitution*, Points, coll. « Essais », 16ème éd., 2022, § 6. Tentative d'incursion notable dans ces « piliers », un député a proposé que le contrat d'engagement républicain proscrive l'utilisation d'une écriture dite « inclusive », au nom de la défense de la langue de la République. Anecdotique, cette tentative interroge néanmoins le choix des principes à faire figurer, c'est-à-dire la sélection opérée par le législateur. Plus encore, elle interroge surtout les modifications qui, à l'avenir, pourraient être apportées au contenu du contrat d'engagement républicain. (V. le propos du député Henriet *in* Rapport n° 4239, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, par M. F. Boudié, Ass. nat., t. 2, 9 juin 2021, p. 79. Sur ce thème, v. aussi MAZEAU (V.), « L'écriture inclusive est-elle du français ? », *AJDA*, 2023, p. 951).

[364] Const. du 4 oct. 1958, art. premier. V. not. sur ce principe MARCOU (G.), « Le principe d'indivisibilité de la République », *Pouvoirs*, 2002, n° 100, p. 45 à 65.

[365] Cons. const., déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons. 11, et surtout Cons. const., déc. n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, cons. 5.

[366] MORANGE (J.), « Les associations », préc.

[367] La raison tient à ce que le terme de « principe » a une connotation plus juridique que celui de « valeur ». V. sur ce point la remarque formulée en ce sens par le Conseil d'Etat (CE, avis, 3 déc. 2020, n° 401549, p. 12).

[368] GAZAGNE-JAMMES (V.), « Le "républicanisme militant", une certaine conception de la démocratie militante française. Réflexions autour du projet de loi confortant les principes républicains », préc.

[369] *Ibid*.

c'est-à-dire, *in fine*, à faire cohésion. A leur manière, ils contribuent certainement à l'émergence d'un droit du vivre ensemble : un « concept vague et passe-partout »[370], mais qui pourrait se résumer par l'idée d'une recherche des règles juridiques favorisant la « cohabitation harmonieuse entre individus ou entre communautés »[371]. L'étude d'impact du projet de loi affichait d'ailleurs son ambition d'« exprimer plus fortement les principes qui contribuent à définir ce que nous avons en commun et qui déterminent la civilité dans la République (…) »[372].

143. L'invocation de ces principes, si elle questionne à juste titre « le consensus social qui existait jusqu'alors »[373] et frôle le « moralisme juridique »[374], n'est toutefois pas nouvelle. Par exemple, les débats sur la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public[375] ont également pu les mettre sur le devant de la scène. Catherine LE BRIS, comme d'autres[376], rapporte qu'ils ont servi, au cours du débat, à faire émerger le concept d' « ordre public sociétal »[377], soit « une approche "renouvelée" de l'ordre public [qui] aurait pour but de préserver le "code social", c'est-à-dire "les règles minimales pour vivre ensemble", les exigences fondamentales "implicites et permanentes" du contrat social »[378]. Sans doute faut-il voir dans le contrat d'engagement républicain, toute proportion gardée, une réitération de ce concept, ou au moins l'inscrire dans sa continuité. Le « contrat d'accueil et d'intégration » – aujourd'hui appelé « contrat d'intégration républicaine » – mobilise lui aussi des principes comparables à ceux du contrat d'engagement républicain[379]. L'étranger signataire de ce contrat d'intégration s'engage notamment à respecter les principes d'égalité, de laïcité, ou encore la devise de la République, ainsi qu'à suivre une « formation (…) relative aux valeurs, aux principes, et aux institutions de la République, à

---

370 ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.), « "Vivre ensemble" et droits des libertés », *AJDA*, 2020, p. 2009

371 *Ibid*. Le point de départ de la réflexion se fait à partir de cette définition, tirée d'un dictionnaire. L'auteur indique aussi que le droit ne laisse aucune trace explicite de cette notion. Valentin Gazagne-Jammes note : « L'utilisation de la cohésion nationale et du vivre-ensemble dans le langage juridique semble de surcroît démontrer une forme d'échec de la politique, dont on peut penser qu'elle a pour fonction de créer les conditions de la cohésion sociale sans autre forme de contrainte. » (GAZAGNE-JAMMES (V.), « Réflexions sur l'intitulé initial de la loi sur le respect des principes de la République, dite Loi contre le séparatisme et "les atteintes à la citoyenneté" », préc.).

372 Etude d'impact du projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020, p. 22.

373 GAZAGNE-JAMMES (V.), « Le "républicanisme militant", une certaine conception de la démocratie militante française. Réflexions autour du projet de loi confortant les principes républicains », préc.

374 GUERRINI (M.), « La cohésion nationale : théâtre de l'objectivation des droits fondamentaux », préc.

375 L. n° 2010-1192 du 11 oct. 2010.

376 V. not. ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.), « "Vivre ensemble" et droits des libertés », préc. ; GAZAGNE-JAMMES (V.), « Le vivre-ensemble : exigence supérieure ou droit subjectif ? », *RDLF*, 2019, chron. n° 30 [en ligne] & SAINT-BONNET (F.), « La citoyenneté, fondement démocratique pour la loi anti-burqa », *Jus Politicum*, 2012, n° 7 [en ligne].

377 LE BRIS (C.), « La contribution du droit à la construction d'un "vivre ensemble" : entre valeurs partagées et diversité culturelle », *Droit et société*, 2016, n° 92, p. 75 à 98.

378 *Ibid*.

379 V. *supra* n° **120**.

l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française »[380].

144. Il faut aussi dire que l'inventaire dressé par le contrat d'engagement républicain induit une forme d'« objectivation des rapports sociaux »[381]. Ce dispositif incite en effet à appréhender la relation entre une collectivité publique et une association au prisme de principes qui lui sont *a priori* extérieurs. L'idée est ici de détacher ladite relation d'un contexte subjectif (l'interaction entre deux personnes juridiques), en rappelant qu'elle doit s'inscrire dans le respect d'exigences qui la dépassent, c'est-à-dire des « exigences supérieures »[382]. Surplomber de valeurs objectives l'interaction entre une collectivité publique et une association ou une fondation traduit ainsi la volonté d'enrayer une perception subjectiviste de cette interaction – cette dernière perception étant perçue comme susceptible de menacer la cohésion nationale de délitement.

145. Mais aussi primordiale soit-elle, la fonction fédérative des principes républicains mentionnés par le contrat d'engagement républicain ne résume pas l'ensemble des buts qui leur sont assignés. Deux autres rôles peuvent en particulier leur être reconnus. D'une part, ils sont le fondement sur lequel repose le contrôle opéré par chaque autorité compétente vis-à-vis d'une association ou d'une fondation. Ces principes sont en effet ceux à partir desquels l'autorité va décider de *refuser* ou *retirer* une subvention, un agrément ou la reconnaissance d'utilité publique. Ainsi – et c'est assez paradoxal au regard de leur objectif fédérateur –, ils servent davantage à *exclure* qu'à *inclure*[383]. Certains auteurs ont pu dénoncer en ce sens une conception « punitive »[384] de la cohésion nationale. D'autre part, et ce n'est pas sans lien, ces principes servent à une « identification de l'ennemi »[385]. L'association ou la fondation sanctionnée d'un refus ou d'un retrait est l'association qui ne respecte pas les principes républicains, et qui donc représente un danger pour la cohésion nationale et la République. Le dispositif pousse alors à créer une dichotomie entre les associations et les fondations auxquelles il est possible d'apporter un soutien (qu'il soit de caractère financier ou qu'il

[380] Art. L. 413-3, 1° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

[381] V. GUERRINI (M.), « La cohésion nationale : théâtre de l'objectivation des droits fondamentaux », préc.

[382] Pour reprendre les termes de la Professeure Peyroux-Sissoko, cités par Valentin Gazagne-Jammes (GAZAGNE-JAMMES (V.), « Le vivre-ensemble : exigence supérieure ou droit subjectif ? », préc.).

[383] Dans un tout autre domaine, certains auteurs n'hésitent pas à qualifier cette logique de « conception punitive de la solidarité » (ROMAN (D.), « La responsabilisation de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », *in* BORGETTO (M.) et *al*. (dir.), *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2016, p. 244).

[384] V. sur cette idée, HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « Lutte contre les séparatismes et liberté d'association », *Etudes*, 2022/9, p.57 à 68.

[385] En ce sens, v. le Propos du député Poulliat, usant de la métaphore de la ligne à ne pas franchir : « Le contrat d'engagement républicain n'est pas destiné à dicter un comportement aux associations, mais à tracer les lignes rouges dont la République n'accepte pas le franchissement ».

tienne à la reconnaissance d'une qualité particulière), et les autres associations et fondations, pour lesquelles toute forme de soutien n'est pas seulement déconseillée, mais est prohibée[386].

146. Du point de vue du seul retrait de subvention, ce dernier rôle attribué aux principes républicains, et plus largement à l'ensemble du contrat d'engagement républicain, est accru. La loi du 24 août 2021 prévoit en effet que si une autorité « procède au retrait d'une subvention (…), cette autorité ou cet organisme communique sa décision au représentant de l'Etat dans le département du siège de l'association ou de la fondation et, le cas échéant, aux autres autorités et organismes concourant, à sa connaissance, au financement de cette association ou de cette fondation ». L'objectif est ici clair : il s'agit de faire circuler l'information d'un manquement aux principes républicains, ce qui donne ainsi à l'information comme un air de signalement.

147. Dans son objectif de raffermir la cohésion nationale, le contrat d'engagement républicain risque toutefois de rencontrer un certain nombre d'obstacles. Malgré les principes fédérateurs qu'il mobilise en poursuivant cette finalité et le militantisme républicain dont il dénote, il comporte en lui-même son lot d'imperfections qui risquent d'entraver son efficacité.

SECTION II : LES LIMITES DU DISPOSITIF

148. Les limites du dispositif tiennent d'abord à une incertitude. Il apparaît en effet complexe de s'assurer de la réalité de l'adhésion aux principes républicains (**§1**). Elles tiennent ensuite à un paradoxe, car le contrat d'engagement républicain pourrait bien s'avérer être un facteur de dissensions davantage qu'un facteur de cohésion (**§2**).

§1. Une incertitude : la réalité de l'adhésion aux principes républicains

149. Que le contrat d'engagement républicain cherche à recentrer les administrations et le milieu associatif autour de certains grands principes est une chose. Qu'il y parvienne concrètement en est une autre. A ce titre, plusieurs considérations peuvent laisser à penser qu'ainsi conçu, le contrat d'engagement républicain ne permettrait pas de susciter une adhésion *réelle* aux principes républicains. Au contraire, il est possible que cette adhésion soit tout à fait factice. D'abord, la souscription au contrat d'engagement républicain est ainsi présentée qu'elle pourrait bien n'être qu'une coquille vide (**A**). Ensuite, et de surcroît, il est probable que les collectivités publiques ne sont pas dotées des moyens juridiques suffisants pour permettre de fédérer les organismes autour de ces principes (**B**).

[386] Pour un propos critique sur cette dichotomie, qui dépasse de loin et précède le cas du contrat d'engagement républicain, v. JOBARD (J.-B.), *Une histoire des libertés associatives*, éd. Charles Léopold Mayer, 2022, p. 89.

A. La souscription au contrat d'engagement républicain, une coquille vide ?

150. La présentation du dispositif pourrait à elle seule être un frein à son efficacité, ou au moins au « sentiment d'engagement » qu'il cherche à créer[387]. Pour toute demande de subvention ou d'agrément, le décret du 31 décembre 2021 oblige seulement à ce qu'une case soit cochée par les organismes demandeurs. Cette action est en quelque sorte contrainte puisque, on le sait, si cette case n'est pas remplie, l'autorité à qui est adressée la demande a l'obligation de ne pas y donner de suite favorable. En ce sens donc, souscrire à ce contrat et aux principes qu'il contient, ce n'est rien d'autre que s'acquitter d'une formalité, et certainement la plus minime des formalités qui soit[388]. L'extrême sobriété de cette souscription pourrait bien desservir l'objectif poursuivi par le dispositif, voire même complètement annihiler l'effet escompté. Car ainsi présentée, la souscription au contrat d'engagement républicain pourrait revêtir l'apparat d'une « parodie du consentement »[389], soit une expression formelle d'un engagement, dont il ne découle cependant aucune substance. L'examen des débats parlementaires révèle d'ailleurs que cette critique a pu être formulée très tôt, y compris par la voix d'élus favorables à l'instauration de ce dispositif[390].

151. Cette hypothèse est accrue lorsque l'on remarque que la souscription ne se double pas non plus du moindre semblant de procédure contractuelle. Or, même en conservant l'aspect rudimentaire de la souscription, une phase de discussion aurait pu être pensée. Elle aurait notamment pu permettre, dans la perspective de les corriger, de soulever des incompatibilités ou des risques d'incompatibilités entre l'activité d'un organisme et les principes référés dans le contrat d'engagement républicain[391]. Il n'en est rien et il faut reconnaître que c'eût été rendre complexe la

---

387 V. *supra* Partie I, Chap. II.

388 Cela n'empêche pas que certains organismes se refusent à le « signer ». Ils n'obtiennent donc pas les subventions qu'ils sollicitent. V. « Forges-de-Lanouée. Le conseil a voté les subventions aux associations », *Ouest-France - Ploërmel*, 11 mars 2023 & « Le taux d'imposition augmente de 5% », *Sud-Ouest – Pays Basque*, 22 avril 2023.

389 FABRE-MAGNAN (M.), *L'institution de la liberté*, *op. cit*. p. 149. V. aussi dans le même sens GHESTIN (J.), « Contrat », *in* ALLAND (D.) & RIALS (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, *op. cit.*, p. 276 et s. : « Lorsque l'engagement a été assumé librement, l'obligation de l'exécuter est ressentie par le débiteur comme un devoir de conscience, qui justifie à ses yeux la force obligatoire du contrat et renforce la contrainte étatique. La liberté de l'engagement est ainsi un facteur important de son exécution effective ».

390 Il sera surtout fait référence aux propos du député Mattei : « Ce qui me plaît dans l'article 6, c'est justement le contrat. Or je crains que cet engagement, qui est important, fort et souvent le fruit d'une discussion entre la collectivité et l'association bénéficiaire ne soit banalisé par l'emploi de ce CERFA. Quand je vous entends dire, madame la ministre qu'on va faire une sorte d'engagement-type, je suis troublé. Attention à la banalisation du terme CERFA : l'engagement, qui sera communiqué à l'ensemble des adhérents de l'association, mérite peut-être plus que cela » (Rapport n° 4239, fait au nom de la commission spéciale, chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, par M. F. Boudié, Ass. nat., t. 2, 9 juin 2021, p. 77).

391 « Le seul intérêt d'une telle procédure contractuelle aurait été d'affiner les principes afin d'en préciser la portée au cas par cas, mais ce n'est pas le choix, d'ailleurs très difficile à mettre en oeuvre, qui a été fait » (MORANGE (J.), « Les associations », *RFDA*, 2021, p. 824). On ne peut que rejoindre l'avis du Professeur Morange : sans doute que l'obligation de mettre en œuvre cette phase de discussion se heurterait, il est vrai, à des difficultés d'ordre pratique pour les administrations.

tâche des administrations. Mais il n'est pour autant pas exclu que de tels entretiens puissent se réaliser : une demande de subvention peut notamment appeler à des négociations, au cours desquelles la question du respect du contrat d'engagement républicain pourrait être évoquée.

152. La problématique de la réalité de l'adhésion aux principes et du « sentiment d'engagement » à les respecter semble comprise des autorités. Face à un dispositif qui ne paraît pas mobiliser autre chose qu'un discours contractuel[392] et une logique de responsabilisation[393], certaines d'entre elles se font force d'initiative pour tenter d'en pallier les défauts. C'est ainsi qu'une commune adresse un courrier aux associations sollicitant une subvention, en exigeant d'elles un retour signé du contrat d'engagement républicain (en l'occurrence l'annexe au décret du 31 décembre 2021). Le courrier indique explicitement que ce retour signé conditionne le versement de la subvention[394]. D'autres municipalités, également animées par la volonté de susciter une réelle adhésion, font procéder à la signature du contrat lors de la réunion annuelle dédiée à l'attribution des subventions[395]. Si ces quelques actions relèvent avant tout d'une mise en scène, elles n'en sont pas moins une tentative d'approfondir l'action initiée par législateur.

153. D'autres considérations laissent cependant à penser que ces initiatives demeureront insuffisantes et ne pourront suffire ni à atténuer les défauts de présentation du contrat d'engagement républicain ni, donc, à susciter une véritable adhésion. Parmi ces considérations, l'indigence des moyens juridiques permettant de s'assurer du respect et du partage des principes républicains occupe une place particulière.

B. Un dispositif incomplet ?

154. Une remarque est en effet susceptible d'être opposée au propos consistant à soutenir que la souscription au contrat d'engagement républicain pourrait bien n'être qu'une coquille vide, une formalité dont l'organisme s'acquitte dans le seul but d'obtenir ce qu'il souhaite obtenir. Elle consisterait à rappeler que le dispositif suppose *a priori* un contrôle plus approfondi des associations

[392] V. *supra* n° **102** et s.

[393] Qui suppose une contrainte (en l'occurrence le refus ou le retrait en cas de manquement), v. *supra* n° **111** et s.

[394] Contactée, la commune de Montauban a fourni le document. L'histoire récente de cette commune, marquée par les attentats de mars 2012, semble en partie expliquer en partie cette démarche. D'autres communes semblent également reprendre cette démarche à leur compte. V. par ex. « Une bonne année pour la société de chasse », *La Dépêche du Midi*, 4 mai 2023 & « L'éclairage public éteint à partir de 9h30 », *La Montagne – Vichy*, 30 déc. 2022.

[395] La presse locale se fait régulièrement l'écho de tels évènements. V. parmi une foule d'articles, par ailleurs peu prolixes : « Une charte entre les associations et la Ville », *La Nouvelle République du Centre-Ouest – Indre et Loire*, 4 avril 2023 ; « Maslacq : les associations reçues en mairie », *La République des Pyrénées*, 21 oct. 2022 ; « Le département informe les associations », *La Dépêche du Midi*, 16 déc. 2022, p. 29 & « Des lauriers mais aussi des devoirs pour les associations locales », *La Montagne – Vichy*, 8 juill. 2022.

sollicitant une subvention, un agrément ou la reconnaissance d'utilité publique[396]. Dès lors, si la présentation du contrat fait montre de quelques défauts susceptibles d'entraver la réalisation de son objectif, il y serait remédié par un contrôle plus minutieux des activités de l'organisme. Mais en vérité, la loi du 24 août 2021 ne dote pas les administrations de véritables moyens juridiques leur permettant de s'assurer du respect de ces principes, et, donc, de recentrer leurs relations avec une partie de la société civile autour de ces mêmes principes.

155. Les lectures successives de la loi confortant le respect des principes de la République et du décret du 31 décembre 2021 ne font en effet remonter que de (très) maigres éléments. La loi est même muette sur ce point. A vrai dire, seule une phrase pourrait se rattacher, de manière plus ou moins explicite, à un pouvoir de contrôle dont les administrations seraient dotées pour s'assurer de la réalité de l'adhésion aux principes républicains. Déjà citée, elle figure dans le préambule de l'annexe au décret du 31 décembre 2021 : « L'administration, qui doit elle-même rendre des comptes aux citoyens, justifier du bon usage des deniers publics et de la reconnaissance qu'elle peut attribuer, est fondée à s'assurer que les organismes bénéficiaires de subventions publiques ou d'un agrément respectent le pacte républicain ». Il est cependant plus probable qu'il s'agisse là d'un argument justifiant l'instauration de ce contrat que d'un fondement juridique sur lequel reposerait le pouvoir de contrôle de l'administration. Mais si toutefois c'en était un, il faut bien reconnaitre qu'il est imprécis et nébuleux, puisqu'il ne prescrit aucune action concrète à mener.

156. Ce constat de l'absence totale (ou quasi-totale) de moyens juridiques permettant de s'assurer que l'organisme respecte et partage les principes auxquels il prétend souscrire appelle plusieurs observations. Il doit d'abord être nuancé. En premier lieu parce que cette absence de moyens juridiques n'entrainera pas nécessairement une absence de contrôle. Les autorités concernées ayant l'obligation de refuser ou de retirer une subvention, un agrément ou la reconnaissance d'utilité publique à un organisme qui ne respecte pas les principes républicains, un contrôle, au moins informel, sera certainement effectué pour répondre à cette obligation. En d'autres termes, c'est parce que la collectivité est obligée de refuser ou de retirer ces actes qu'elle doit procéder à un contrôle. En deuxième lieu, la nuance est de mise parce que l'omission de doter les collectivités publiques de moyens juridiques adaptés est en partie contrecarrée par le fait qu'elles peuvent toujours effectuer des contrôles pour s'assurer du bon usage des subventions[397]. Il en va de même pour les associations agréées et reconnues d'utilité publique, qui peuvent aussi faire l'objet de contrôles[398]. Ces contrôles pourraient alors devenir le lieu où les manquements aux principes républicains seraient constatés. En dernier lieu, il doit être souligné qu'en abandonnant les

[396] V. *supra* Partie I, Chap. I.

[397] DUTHEIL (P.-H.), *Droit des associations et des fondations, op. cit.*, étude n° 34, spéc. § 34.114 et s. V. aussi, art. L. 1611-4 CGCT.

[398] *Ibid.*, respectivement étude n° 7, spéc. § 7.112 et s. (agrément) & étude n° 43, spéc. § 43.125 et s. (reconnaissance d'utilité publique).

modalités de contrôle aux diverses autorités chargées de faire respecter les principes du contrat, la loi et le décret se préservent d'instaurer des dispositions trop intrusives.

157. Ensuite, et malgré ces quelques nuances, l'absence de moyens juridiques pour s'assurer du respect et du partage de ces principes interroge. Elle rend difficile la remontée d'informations aux autorités, au point de laisser une place à la rumeur ou aux bruits de couloirs[399]. Elle fait aussi reposer l'essentiel du dispositif sur la sanction, à savoir le refus ou le retrait d'une subvention, d'un agrément ou de la reconnaissance d'utilité publique. D'aucuns ont pu alerter sur cette situation, au regard justement de l'objectif poursuivi par l'ensemble de la loi, à savoir celui de « faire cohésion ». Par le dépôt d'un amendement, un député avait par exemple proposé que des formations soient imposées aux présidents d'associations, dans les buts d'expliquer les principes républicains (et en particulier la laïcité) et de favoriser la prévention de la radicalisation[400]. D'autres ont pu dénoncer cette situation de manière plus véhémente. Valentin GAZAGNE-JAMMES, qui regrettait d'ailleurs que le stage de citoyenneté ne soit pas davantage mobilisé par la loi, dénonçait par exemple une cohésion nationale « recréée de façon artificielle et imposée de manière verticale descendante à la société par l'État »[401], qui ne permettrait pas de saisir la complexité des relations socio-politiques et, pour ainsi dire, manquerait son but.

158. Sans chercher à les accueillir ou à les rejeter, il faut constater que ces propositions et opinions ont ceci en commun qu'elles prennent pour point de départ une critique faite au contrat d'engagement républicain (et même plus largement à la loi du 24 août 2021[402]). Entre les lignes au moins, elles disent en effet que, conçu de la sorte, le dispositif ne permet pas de rectifier d'éventuels

---

[399] « "Prosélytisme religieux" : une association asphyxiée par le poison de la rumeur », *Mediapart*, 23 fév. 2023 [consulté le 6 mars 2023] & « Roubaix : une association pour la jeunesse accusée de prosélytisme dans "Zone interdite", la préfecture confirme un arrêt des subventions », *Le Parisien*, 24 janv. 2022 [consulté le 24 mai 2023]. V. aussi *Le contrat d'engagement républicain (CER). Guide pratique*, Ministère de l'Intérieur, Direction des Libertés publiques et des Affaires juridiques, févr. 2023, p. 12 [disponible en ligne sur www.associations.gouv.fr]. V. *infra* n° **180** et s.

[400] Le député Ravier s'exprimait en ces termes : « Ces amendements visent à combler une lacune. Dans ce projet de loi qui visait à l'origine à lutter contre les séparatismes et dont l'objectif est désormais de conforter les principes de la République, vous avez décidé de créer un contrat d'engagement républicain, que les dirigeants des associations devront signer pour demander une subvention publique. Mais, dès lors qu'on leur impose de respecter les principes de la République, il faut s'assurer qu'ils les connaissent bien. Nous proposons par conséquent que ces dirigeants soient tenus de suivre, aux termes de l'amendement n° 733, une formation à la laïcité et au respect des principes républicains, et, aux termes de l'amendement n° 1032, une formation à la laïcité et à la prévention de la radicalisation. Je pense en effet qu'il ne faut pas que nous rations notre cible. Aujourd'hui, si l'on veut conforter les principes républicains, il ne faut pas oublier ce grand volet qu'est la formation, malheureusement absente du projet de loi » (Ass. nat., XVème législature, session ordinaire de 2020-2021, séance du 5 fév. 2021, 2ème séance). V. aussi, de l'autre côté du contrat, les formations que certaines mairies estiment nécessaire de dispenser aux élus : « Une formation juridique pour les élus », *La Provence*, 8 mai 2023 & « Elus et agents municipaux ont suivi une formation autour de la laïcité », *Le Progrès (Lyon)*, 3 déc. 2022. V. aussi « Laïcité : les acteurs sportifs cherchent le mode d'emploi », *La Gazette des communes*, 10 mai 2023 [consulté le 18 mai 2023]. Dans le cadre sportif, une telle formation doit être mise en œuvre par les fédération (L. 24 août 2021, art. 63).

[401] GAZAGNE-JAMMES (V.), « Réflexions sur l'intitulé initial de la loi sur le respect des principes de la République, dite Loi contre le séparatisme et "les atteintes à la citoyenneté" », préc.

[402] *Ibid*.

écarts avec les principes républicains énoncés. En ce sens, elles rejoignent et confortent une analyse déjà évoquée : le contrat d'engagement républicain aurait davantage pour effet d'exclure que d'inclure[403]. La présente démonstration, qui relate en somme le peu de moyens mobilisés par le législateur pour s'assurer de la réalité de l'adhésion aux principes républicains, donne donc *in fine* l'impression que le dispositif étudié cherche moins à susciter l'adhésion qu'à sanctionner tout écart avec lesdits principes. Il convient toutefois d'accorder que la recherche d'une adhésion semble par définition vaine, tant la réalité d'un sentiment est insaisissable.

159. Les incertitudes portant sur la capacité du dispositif à susciter et vérifier une adhésion aux principes républicains ne résument cependant pas l'ensemble des obstacles qui se dressent devant lui. Il en est en effet d'autres, davantage discernables par le juriste, qui risquent d'entraver l'objectif poursuivi de raffermir la cohésion nationale. Car – et c'est un paradoxe –, loin de réunir les administrations et le milieu associatif autour de certains grands principes juridiques, il pourrait bien avoir l'effet inverse, c'est-à-dire être un facteur de dissensions.

§2. Un paradoxe : le contrat d'engagement républicain comme facteur de dissensions

160. A l'inverse d'être un facteur de cohésion, le contrat d'engagement républicain pourrait bien avoir pour effet de diviser. Le principal argument qui vient à l'appui de cette hypothèse réside dans le risque d'interprétations concurrentes des principes référés dans le contrat (**A**). Plusieurs exemples permettent de vérifier cette hypothèse (**B**).

A. L'hypothèse d'un dispositif conflictuel

161. Lorsque vient le moment de les appliquer à des situations concrètes, les sept engagements pourraient revêtir une dimension agonistique. En ce sens, ils seraient notamment susceptibles de faire naître des oppositions entre les associations et les fondations d'un côté, et les autorités publiques de l'autre. Au sein même des autorités, les principes peuvent par exemple fragmenter un conseil municipal, lorsqu'il s'agit de décider du subventionnement d'une association. Il est même des cas où le contrat d'engagement républicain pourrait se trouver au cœur d'un désaccord entre un représentant de l'Etat et un représentant d'une collectivité territoriale. Ainsi par exemple du

[403] V. *supra* n° **147**. L'existence d'une procédure contradictoire imposée en cas de retrait d'une subvention risque de ne pas fondamentalement changer la donne. Soit parce qu'elle n'est là aussi perçue uniquement comme une formalité pour les administrations, soit parce qu'elle n'est pas respectée. V. not. sur cette idée « La Ville annonce par communiqué qu'elle coupe les vivres à l'Académie de boxe citoyenne », *L'Echo Républicain*, 4 mars 2023 [consulté le 6 mars 2023]. V. aussi *infra* Partie II, Chap. II, spéc. Sect. I.

préfet qui interprèterait un principe de manière différente que le maire, et lui exigerait par conséquent de se conformer à son interprétation.

162. Même si le décret du 31 décembre 2021 est plus précis que la loi, la généralité des principes républicains, l'ambiguïté des énoncés et le champ d'application très vaste du dispositif pourraient transformer ce contrat en un objet conflictuel. Face à une situation concrète et en l'absence, pour le moment, d'une jurisprudence bien établie sur les interprétations à donner du contrat, comment s'entendre sur ce que recouvre l'« esprit de fraternité et de civisme »[404] ou encore le respect de l'hymne national et de la devise républicaine[405] ? Comment identifier un comportement « remettant en cause le caractère laïque de la République »[406], « cautionnant une action de nature à porter atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine »[407], « susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public »[408] ou une « action de nature à compromettre le développement physique, affectif, intellectuel et social des mineurs »[409] ?

163. La dimension conflictuelle du dispositif semble avoir été saisie par le Conseil National de l'Evaluation des Normes, même s'il est difficile de distinguer dans sa délibération ce qui relève d'une critique du contrat d'engagement républicain de ce qui relève d'une critique de la loi en général. Sa première délibération, parue avant même qu'un projet de décret soit élaboré, faisait l'observation suivante : « compte tenu de sa rédaction, pouvant à certains égards être interprétée comme une stigmatisation des administrations publiques locales, [les membres du Conseil] relèvent que le projet de texte risque de fragmenter l'unité dans l'exercice de l'autorité, de créer des tensions entre administrations publiques, en décrédibilisant par là même les différentes autorités, face à des menaces pourtant directes de nos principes républicains (…) »[410].

164. Mis entre les mains d'une multitude d'autorités, elles-mêmes parfois en proie à des interprétations concurrentes en leur sein, le contrat d'engagement républicain aurait pour effet une atomisation des interprétations qui nuirait à sa lisibilité, et donc à la réalisation de son objectif. Les associations et les fondations pourraient ici être sanctionnées d'un retrait de subvention et, là, pour des faits similaires, ne faire l'objet d'aucune sanction de ce type. Pour ne prendre qu'un exemple, une association qui mène une action de désobéissance civile pourrait être sanctionnée d'un retrait de subvention, puisque c'est une « action manifestement contraire à la loi » au sens du premier engagement. Mais cela ne signifie pas pour autant que cette interprétation s'étendra à l'ensemble

[404] Eng. n° 5.
[405] Eng. n° 7.
[406] Eng. n° 1.
[407] Eng. n° 6.
[408] Eng. n° 1.
[409] Eng. n° 6.
[410] Conseil national de l'évaluation des normes, délibération n° 20-11-23-02373 du 23 nov. 2020.

des mouvements de désobéissance civile sur le territoire national : d'autres autorités chargées de faire respecter le contrat d'engagement républicain pourraient, en pratique du moins, ne pas se saisir de la question et laisser le mouvement se poursuivre[411].

165. En ce sens, avec cet « archipel des polices »[412], le dispositif serait susceptible d'entraîner ce que certains auteurs ont pu appeler, dans d'autres domaines, une « reféodalisation »[413]. Appliqué au contrat d'engagement républicain, le terme est certainement excessif. Mais il n'a vocation qu'à illustrer une idée : à l'extrême pluralité des autorités chargées de faire respecter le contrat – elles sont à compter en dizaines de milliers – succèderait une atomisation des interprétations et, donc, du droit applicable devant telle ou telle autorité[414]. Les associations et fondations étant naturellement assez réticentes à s'engager sur la voie contentieuse, pour des questions de moyens mais aussi pour ne pas compromettre leurs relations futures avec les autorités, ces interprétations divergentes risqueraient de perdurer. C'est sans doute pour tenter de répondre à cette situation que le ministre de l'Intérieur a adressé une circulaire aux préfets afin de préciser les conditions d'application du contrat d'engagement républicain[415]. Si c'est bien là le sens à donner à ce geste ministériel, il faut alors comprendre que les préfets ont pour mission de veiller à une application plus ou moins uniforme du dispositif. Mais il demeure permis d'en douter. D'une part la circulaire ne fait pas mention explicite de cet objectif et, d'autre part, elle ne ferme pas vraiment la porte aux interprétations divergentes, y compris entre les préfets eux-mêmes.

166. Formulée comme une hypothèse, la dimension conflictuelle se vérifie à certains égards. Un certain nombre d'exemples peuvent en effet la conforter. Ces exemples ne constituent toutefois pas une preuve irréfutable que le contrat d'engagement républicain sèmerait systématiquement la division plutôt que la cohésion. Ils ne font qu'avaliser l'idée que ce contrat renferme en lui un « potentiel conflictuel ».

---

411 Sans doute que les sensibilités politiques des autorités chargées de faire respecter le contrat d'engagement républicain ont une importance dans le choix de le faire ou non appliquer. Pour un propos sur ce thème, v. *infra* Partie II, Chap. II, Sect. II.

412 Expression empruntée à BIGO (D.), cité par FONSECA (D.), « Introduction », *in* FONSECA (D.) (dir.), *Logiques des législations antiterroristes. Entre reconfiguration et défiguration du droit ?*, *op. cit.*, p. 13.

413 V. par ex. CHASSAGNARD-PINET (S.) & HIEZ (D.), « Présentation », *in* CHASSAGNARD-PINET (S.) et HIEZ (D.) (dir.), *Approche renouvelée de la contractualisation*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, 176 p. & ROLIN (F.), « Les visages menaçants du nouveau contractualisme : le contrat de responsabilité parentale », *RDSS*, 2007, p. 38.

414 V. en ce sens, SALEMKOUR (M.), « La liberté associative, un acquis démocratique à garantir », *JS*, 2022, n° 229, p. 12.

415 Circulaire du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer du 10 oct. 2022 relative au contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat [circulaire publiée par le journal en ligne Mediapart, disponible en ligne]. Cette circulaire s'est doublée d'un guide pratique à l'attention de toutes les autorités chargées de faire respecter les sept engagements. V. *Le contrat d'engagement républicain (CER). Guide pratique*, ministère de l'Intérieur, Direction des Libertés publiques et des Affaires juridiques, févr. 2023 [disponible en ligne sur www.associations.gouv.fr].

B. La vérification de l'hypothèse

167. Les exemples concrets qui permettent d'asseoir l'idée selon laquelle le contrat d'engagement républicain peut être un facteur de dissensions peuvent être rangés en trois catégories. Ces catégories, artificielles et construites pour les besoins de la démonstration, sont faites à partir des acteurs impliqués dans la dissension. La première d'entre elles consiste ainsi à analyser ce contrat comme un vecteur de tensions entre l'Etat et les autorités décentralisées, au nombre desquelles figure au premier plan les communes. La deuxième illustre les tensions que le contrat d'engagement républicain peut contribuer à faire naître au sein d'une même autorité. Enfin, la troisième permet de mettre en lumière les tensions que ce dispositif peut engendrer sur un spectre beaucoup plus large, à savoir celui d'une opposition entre l'Etat et un certain nombre de citoyens.

168. En premier lieu, pour ce qui est du contrat d'engagement républicain comme vecteur de tensions entre l'Etat et une collectivité décentralisée, c'est sans doute l'affaire dite « Alternatiba » qui fournit le meilleur exemple. En l'espèce, la commune de Poitiers avait autorisé l'association « Alternatiba Poitiers » à tenir un forum appelé « Village des Alternatives ». Pour l'organisation de cet évènement, qui regroupait plus d'une centaine d'associations, ainsi que pour l'ensemble de ses activités courantes, l'association avait bénéficié d'une subvention de 5 000 euros de la mairie, qui s'ajoutaient aux 10 000 euros qu'elle percevait de la communauté urbaine du Grand Poitiers. Seulement, au cours de cet évènement, l'association tenait un stand proposant des « ateliers de désobéissance civile ». Concrètement, l'association présentait notamment un état de la législation sur ce point ainsi que différentes techniques de désobéissance. Informé de cet évènement, le préfet exigea de la maire de Poitiers et de la communauté urbaine qu'elles procèdent au retrait des subventions dont bénéficiait l'association, estimant que la tenue de ce stand était « incompatible avec le contrat d'engagement républicain »[416]. En particulier, le préfet de la Vienne voyait dans cet atelier un risque de causer des troubles à l'ordre public, en méconnaissance du premier engagement du contrat[417].

169. La maire de Poitiers s'y refusa aussitôt et n'a d'ailleurs pas revue sa position depuis lors. Plus encore, le conseil municipal de Poitiers a procédé à un vote pour trancher la question du maintien

[416] V. not. sur cette affaire, GUILLOIS (T.) & CHEVALIER (J.), « Contrat d'engagement républicain : un contrat... à trois ! », *JA*, 2023, n° 673, p. 3 ; PASTENE (M.), « Juridique - Subventions publiques - Le contrat d'engagement républicain, le préfet et le climat », *JA*, 2022, n° 667, p. 33 ; « Contre des ateliers de "désobéissance civile", le préfet de la Vienne dégaine la loi "séparatisme" », *Mediapart*, 20 sept. 2022 [consulté le 21 déc. 2022] & « "Et si désobéir était reconnu d'intérêt général ?" La préfecture n'apprécie pas et demande de retirer les subventions publiques à Alternatiba Poitiers », *Franceinfo*, 16 sept. 2022 [en ligne, consulté le 20 mai 2023].

[417] V. not. « Désobéissance civile. Suite au maintien des subventions, le préfet de la Vienne porte l'affaire devant le tribunal administratif », *Franceinfo*, 29 oct. 2022 [en ligne, consulté le 20 mai 2023] ; « Poitiers : Le préfet saisit le tribunal administratif après les "ateliers de désobéissance civile" d'Alternatiba », *20 minutes*, 28 oct. 2022 [consulté le 13 nov. 2022] & « La désobéissance civile relève de la liberté d'expression », *Le Club de Mediapart - Blog d'Alternatiba*, 23 sept. 2022 [consulté le 21 déc. 2022].

ou non des subventions à l'association. La communauté urbaine du Grand Poitiers en a fait de même en conseil communautaire. La réunion de ces deux assemblées a abouti au même résultat, à savoir le maintien des subventions à l'association[418]. D'une interprétation divergente sur ce que permet ou ne permet pas le contrat d'engagement républicain est donc née une opposition entre des collectivités décentralisées et l'Etat, représenté par le préfet[419]. Le tribunal administratif de Poitiers a été saisi, le 28 octobre 2022, par le préfet de la Vienne afin qu'il se prononce sur la légalité du maintien des subventions[420]. Il semble d'ailleurs que cet épisode, très médiatisé, s'ajoute à un contexte relationnel déjà tendu entre la commune, la communauté urbaine et l'autorité préfectorale[421].

170. En deuxième lieu, le contrat d'engagement républicain peut être la source de dissensions internes à chaque autorité chargée de le faire respecter. L'affaire dite des « Ducs d'Angers » permet de fournir un exemple. Elle a entraîné la division du conseil municipal d'Angers. En cause, la volonté de la majorité de subventionner un club de hockey sur glace, dont le Président avait été condamné en appel pour des faits de harcèlement sexuel commis en 2016 au cours de son activité professionnelle de promoteur immobilier[422]. L'opposition avançait alors les principes du contrat d'engagement républicain pour dénoncer cette décision, contestant ainsi sa légalité[423]. Qualifié pour l'occasion de « pacte poudrière »[424], le contrat a en l'occurrence offert à l'opposition un moyen d'argumenter contre ce projet. En vain, puisque la majorité n'a pas reculé et le club a été subventionné[425].

171. En dernier lieu, le contrat d'engagement républicain peut contribuer à susciter une opposition entre les citoyens et l'Etat. Plus précisément, dans l'exemple ici mobilisé, c'est la menace de son utilisation qui peut être génératrice d'antagonismes. Le 5 avril 2023, lors d'une audition parlementaire en commission des lois, le ministre de l'Intérieur a laissé sous-entendre qu'il pourrait

---

[418] V. « Désobéissance civile. Après le vote du conseil municipal, la Ville de Poitiers maintient sa subvention à Alternatiba », *Franceinfo,* 3 oct. 2022 [en ligne, consulté le 20 mai 2023].

[419] Sur ce point, v. « Ces maires qui défient l'Etat : retour au militantisme », *La Gazette des communes,* 2 fév. 2023 [consulté le 10 fév. 2023].

[420] A l'heure où ces lignes sont écrites, le jugement n'a pas été rendu.

[421] « Des élus peuvent-ils avoir la peau d'un préfet ? », *La Gazette des communes,* 5 janv. 2023 [consulté le 18 mai 2023].

[422] La personne en cause étant présidente du club depuis l'année 2005, ces faits se sont donc déroulés *au cours de sa présidence*, bien qu'ils ne se soient pas déroulés, *a priori,* dans le cadre de sa fonction de président du club.

[423] « Angers. Au conseil municipal, un pacte républicain qui a l'effet d'un boomerang », *Le Courrier de l'Ouest,* 27 juin 2022 [consulté le 18 mai 2023].

[424] *Ibid*.

[425] La cour de cassation a rejeté son pourvoi et il a par suite démissionné de sa fonction de président du club, non sans pression des élus locaux. V. Cass., Soc., 15 fév. 2023, n° 21-23.919 & « Ducs d'Angers. Michael Juret et la direction générale démissionnent : un administrateur sera nommé », *Ouest-France,* 2 mars 2023 [consulté le 20 mai 2023].

être amené à revoir l'octroi de subvention à la Ligue des droits de l'Homme[426]. Il pointait du doigt le rôle de cette association dans une série de manifestations qui se sont déroulées à Sainte-Soline (Deux-Sèvres) et les heurts que son action aurait prétendument engendrés. Il dénonçait aussi le recours effectué par l'association devant le tribunal administratif, dirigé contre un arrêté préfectoral interdisant le port et du transport d'armes par destination[427]. Le moyen juridique par lequel une décision de retrait des subventions aurait été prise n'a pas été explicité. Mais l'on peut s'accorder, comme d'autres[428], sur le fait que le contrat d'engagement républicain aurait été un outil adapté à cette situation[429]. Ces propos, qui ont trouvé une forte résonnance médiatique, ont aussi suscité une vive émotion dans une partie de l'opinion publique. Au point qu'en réaction l'association a pu observer une vague massive de donations pécuniaires et ses adhésions croître de plus de 4 000 membres, soit de plus de la moitié de ses effectifs[430]. La Première ministre affirmera toutefois, au lendemain des propos tenus par le ministre de l'Intérieur, qu'aucun retrait de subventions ne sera édicté[431].

172. Cet évènement révèle que le simple fait d'envisager de recourir au contrat d'engagement républicain peut suffire à créer une logique d'opposition, loin de son objectif fédérateur. Mais puisque l'utilisation de ce dispositif n'a pas été explicitement envisagée en l'espèce, cet évènement révèle aussi que, plus largement, c'est la menace d'un retrait des subventions qui apparaît fondamentalement comme la question clivante. Il n'en demeure pas moins des cas où c'est bien le contrat d'engagement républicain et ses principes qui peuvent constituer le point névralgique d'un désaccord, comme les affaires « Alternatiba » et « Ducs d'Angers » le montrent.

[426] « Gérald Darmanin menace de remettre en question les subventions publiques accordées à la Ligue des droits de l'homme », *Le Monde*, 5 avril 2023 [consulté le 20 mai 2023].

[427] V. le communiqué de l'association : « Retour sur les propos de Gérald Darmanin au sujet de l'observation de la LDH à Sainte-Soline (audition à l'Assemblée nationale du 5 avril 2023) », *Ligue des droits de l'Homme*, 5 avril 2023 [en ligne sur le site de l'association : www.ldh-france.org, consulté le 20 mai 2023].

[428] Par ex. « Il y a une volonté de contrôler les activités des associations », *L'Humanité*, 3 mai 2023, [consulté le 18 mai 2023].

[429] Il ne semble toutefois pas que le motif tiré de la contestation d'un arrêté préfectoral en référé-liberté puisse être suffisant à justifier un retrait des subventions publiques.

[430] « Patrick Baudouin : "L'attaque contre la LDH réveille les consciences" », *Le Progrès*, 21 avril 2023, [consulté le 17 mai 2023].

[431] « Elisabeth Borne s'en prend à son tour à la Ligue des droits de l'homme », *Le Monde*, 13 avril 2023 [consulté le 20 mai 2023].

CONCLUSION DU CHAPITRE I

173. En analysant la finalité du contrat d'engagement républicain – à savoir raffermir la cohésion nationale –, il est apparu que le dispositif étudié était d'abord le produit d'un militantisme « républicain ». Il est en effet un outil juridique dont la démocratie française s'est dotée dans le but de prévenir et parer les attaques d'ennemis de l'intérieur. Mais le contrat d'engagement républicain tente d'abord, avant toute sanction, de fédérer autour de principes dits « républicains ». Le dispositif est ainsi présenté que les administrations, mais surtout les associations et les fondations, sont invitées à faire part de leur adhésion à ces principes en souscrivant au contrat. C'est en ce sens que ces principes peuvent être qualifiés de leviers de la cohésion nationale : supposés être consensuels, leur objectif premier est bien celui de rassembler, d'unir.

174. Pour autant, un certain nombre d'obstacles se dressent devant cet objectif. La plupart d'entre eux sont inhérents au dispositif. Ce dernier pourrait d'abord très bien laisser planer le doute sur la réalité de l'adhésion aux principes républicains. Sa présentation (une simple case à cocher) et l'absence de véritable moyen de s'en assurer, pourrait transformer la souscription au contrat en un simulacre d'adhésion. Mais plus encore, le contrat d'engagement républicain pourrait être contreproductif et diviser plutôt que fédérer. En effet, si une rapide lecture des principes républicains pourrait suffire à faire naître un consensus, il est fort à parier que ce ne sera pas systématiquement le cas lorsqu'ils serviront de fondement à un refus ou à un retrait de subvention, d'agrément, ou de reconnaissance d'utilité publique. La sanction du manquement à ces principes nécessite effectivement qu'ils soient interprétés, ce qui peut révéler des conceptions relativement divergentes et étouffer leur dimension consensuelle. L'étude de certaines interprétations contradictoires a pu montrer que cette hypothèse n'était pas qu'une spéculation.

175. Une question demeure cependant en suspens. Analyser le contrat d'engagement républicain au prisme de sa finalité ne permet pas, en effet, de répondre à la question de savoir si, dans la poursuite de son objectif, le dispositif ne comporte pas en lui le risque de porter atteinte aux libertés associatives. Interroger la finalité du contrat d'engagement républicain, c'est d'abord s'interroger sur les moyens mobilisés par rapport au but poursuivi, puis sur les potentielles entraves à la réalisation de ce but. Mais la réponse à ces questions ne met pas explicitement en évidence les conséquences éventuelles et collatérales de la poursuite de cette finalité. En particulier, elle ne tranche pas la question du point de vue des droits et libertés fondamentaux : le risque d'atteintes aux libertés associatives, si tant est qu'il y en ait, n'est pas étayé.

CHAPITRE II : LES LIBERTES ASSOCIATIVES AU DEFI DU CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN

176. Confronter le contrat d'engagement républicains aux « libertés associatives » nécessite d'abord de s'entendre sur les termes employés. Il faut ici se détacher d'une définition classique et constitutionnelle de la liberté d'association. Depuis la décision éponyme rendue par le Conseil constitutionnel, la notion de liberté d'association désigne le fait de pouvoir librement créer une association sans que cette création soit soumise « pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire »[432]. En d'autres termes, la définition constitutionnelle s'attache à la seule liberté de s'associer par une simple déclaration. Mais ce faisant elle ne permet pas de rendre compte de la liberté d'association en tant que moyen d'action collective. Car une fois créée, l'association doit disposer d'un espace dans lequel se mouvoir, c'est-à-dire être à même de se prévaloir d'autres libertés pour accomplir sa raison d'être. « Il ne suffit pas de permettre aux associations de se constituer pour garantir leur liberté »[433]. D'où la distinction opérée entre la liberté d'association, qui n'est aucunement remise en cause par le contrat d'engagement républicain, et les libertés associatives, pour lesquelles la question demeure. Elle persiste en particulier en ce qu'il y a lieu de s'interroger sur le dirigisme que le contrat d'engagement républicain pourrait impliquer (**Section I**). De même, le dispositif semble laisser une place à une utilisation que l'on pourrait qualifier de politique. Cela ne manque donc pas, là non plus, d'interroger le risque d'atteintes à ces libertés (**Section II**).

SECTION I : UN DISPOSITIF DIRIGISTE ?

177. Trancher la question de savoir si le contrat d'engagement républicain est un dispositif dirigiste suppose d'abord qu'il soit à même d'encadrer l'activité des associations et des fondations. En d'autres termes, il s'agit de vérifier ici que le dispositif est à même d'exercer une contrainte sur les associations et les fondations (**§1**). De la réponse à cette question en découle nécessairement une autre. Elle consiste cette fois à savoir si, ainsi conçu, le contrat d'engagement républicain fait peser une menace sur le pluralisme associatif, c'est-à-dire sur la diversité des associations et des expressions dont elles sont le relai (**§2**).

---

[432] Cons. const., déc. n° 71-44 DC du 16 juill. 1971, § 2. V. aussi *supra* n° **17** note 57.

[433] THOURY (C.), « Les libertés associatives sont-elles remises en question ? », *JA*, 2021, n° 650, p. 18. Cette phrase fait écho à une actualité qui dépasse de loin le contrat d'engagement républicain. V. not. : Cons. const., déc. n° 2022-986 QPC du 1er avril 2022 ; « Le Sénat veut suspendre la réduction fiscale pour les dons aux associations condamnées », *Les Echos*, 15 déc. 2022 [consulté le 6 janv. 2023] ; PFRUNDER (F.), « Après un quinquennat de crises, une confiance à reconstruire », *JA*, 2022, n° 656, p. 15 & DUFFAR (J.) & ROBERT (J.), *Droits de l'homme et des libertés fondamentales*, LGDJ, 8ème éd., 2009, § 844.

§1. Un outil d'encadrement des activités associatives

178. L'apparition du contrat d'engagement républicain a suscité une avalanche de critiques. Outre la prétendue inutilité juridique du dispositif – qui, comme il a été indiqué, n'est pas totalement vérifiée[434] –, un autre reproche a été asséné. Ce dispositif a en effet été accusé, et l'est encore[435], d'être un outil de contrôle entraînant une « mise sous tutelle »[436], un musellement de la vie associative. Chacun y est allé de son verbe : parlementaires[437], responsables associatifs[438], avocats[439], journalistes[440], universitaires spécialisés en droit ou dans d'autres disciplines[441], ainsi qu'un certain nombre d'organes consultatifs pour certains de rang constitutionnel[442]. Mais le nombre de ces critiques ne doit pas, à lui seul, emporter la conviction que le contrat d'engagement républicain se trouve effectivement être un outil de contrôle, ou, pour le formuler autrement, un outil « liberticide ». Il convient en effet de dépasser la donnée quantitative. L'analyse doit plutôt se concentrer sur ce que le contrat d'engagement républicain recèle ou non de restrictif vis-à-vis des associations et des fondations. On entend par là identifier ce qui, dans le contrat d'engagement

---

434 V. *supra* Partie I, Chap. I.

435 V. par ex. « Le Mouvement associatif appelle à abroger le contrat d'engagement républicain », *Mediapart*, 26 janv. 2023 [consulté le 1er fév. 2023].

436 V. le propos de la Sénatrice Assassi, Sénat, séance du 30 mars 2021.

437 Par ex. v. le propos de la députée Untermaïer *in* Rapport n° 4239, fait au nom de la commission spéciale, chargé d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, par M. F. Boudié, Ass. nat., t. 2, 9 juin 2021, p. 19.

438 V. parmi une foule d'articles : « Contrat d'engagement républicain : le désaccord des associations », communiqué du Mouvement Associatif, 3 janv. 2022 [disponible en ligne sur www.lemouvementassociatif.org, consulté le 22 mai 2023] ; THOURY (C.), « Les libertés associatives sont-elles remises en question ? », *JA*, 2021, n° 650, p. 18 & PFRUNDER (F.), « La subvention, outil de partenariat et de confiance », *JA*, 2021, n° 636, p. 18. V. aussi plus récemment : « Il y a une volonté de contrôler les activités des associations », *L'Humanité*, 3 mai 2023, [consulté le 18 mai 2023] & « Après la sortie « extrêmement grave » de Darmanin sur la LDH, le monde associatif s'insurge contre un « fait du prince » », *Le Huffington Post*, 23 avril 2023 [consulté le 17 mai 2023].

439 Par ex. LEFEVRE (A.), et *al.*, « Loi Séparatisme, l'heure du bilan : le renforcement croissant du contrôle des associations », billet du blog Seban Avocats, 14 avril 2023 [disponible en ligne sur www.seban-associes.avocat.fr, consulté le 22 mai 2023].

440 Par ex. « "Séparatisme" : l'Assemblée rabote la liberté associative », *Mediapart*, 9 fév. 2021 [consulté le 22 mai 2023].

441 Du côté des juristes, v. par ex. TOUZEIL-DIVINA (M.), « La "nouvelle" laïcité des associations : plus républicaine que la République et toujours plus latitudinaire », *AJCT*, 2021, p. 457 & HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « Lutte contre les séparatismes et liberté d'association », *Etudes*, 2022/9, p. 57 à 68. Du côté d'autres sciences, v. not. DELFINI (A.), ELFAOUZ (N.) & TALPIN (J.), « Domestiquer la critique. La restriction des libertés associatives dans la France contemporaine », *Délibérée*, 2021/3, n° 14, p. 51 à 57 ; SENIGUER (H.), *La République autoritaire. Islam de France et illusion républicaine (2015-2022)*, Le Bord de l'eau, coll. « Documents », p. 246 ; SPITZ (J.-F.), *La République ? Quelles valeurs ? Essai sur un nouvel intégrisme politique*, Gallimard, coll. « NRF essais », 2022, p. 37 & « L'Etat n'a pas à scruter les consciences des individus », *La Gazette des communes*, 16 janv. 2023 [consulté le 16 janv. 2023].

442 Par ex. CNCDH, avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République n° A-2021-1 du 28 janv. 2021 (JO 14 fév. 2021) ; CNCDH, second avis sur le projet de loi confortant le respect des principe de la République, n° A-2021-4 du 25 mars 2021 (JO 4 avr. 2021) & Défenseur des droits, avis n° 21-01 du 12 janv. 2021 (ici dans un rôle consultatif).

républicain, aurait pour effet de limiter les capacités d'action des associations et des fondations, c'est-à-dire, en somme, de les « enfermer dans des limites plus étroites »[443].

179. Il faut d'abord rappeler que le contrat d'engagement républicain vient s'ajouter à tout un corpus de règles régissant le contrôle opéré par l'administration sur l'utilisation des subventions par une association[444]. Ces règles consistent pour la plupart en des obligations de transparence financière et doivent permettre à l'administration de s'assurer du bon usage des deniers publics, c'est-à-dire de leur utilisation à une fin précise et prédéterminée[445]. Par exemple, un certain nombre de ces règles ont pour objectif de faciliter la lutte contre le financement du terrorisme[446]. Dans certains cas, une inspection menée par l'administration fiscale est possible, de même qu'un contrôle de la comptabilité de l'organisme par les juridictions financières[447]. Mais le contrat d'engagement républicain dépasse le domaine du seul bon usage des subventions. Sans totalement l'abandonner, il s'éloigne en effet de ce seul objectif et incite toutes les administrations à prendre en compte d'autres facteurs qui tiennent moins à l'utilisation faite d'une subvention qu'au cadre humain dans lequel elle est utilisée. En d'autres termes, le contrat d'engagement républicain pousse les administrations à se départir d'une analyse froide, purement fiscale et comptable de l'utilisation faite d'une subvention, au profit d'un examen opéré par tout moyen prenant davantage en compte la réalité de la vie associative.

180. Pris sous cet angle, les nouvelles obligations faites aux administrations peuvent apparaître comme autant de nouvelles contraintes pour les organismes subventionnés. Ici, l'idée avancée est qu'en cas de manquement aux principes républicains, l'obligation faite de retirer ou de refuser une subvention (comme un agrément ou une reconnaissance d'utilité publique) se répercute sur les capacités d'action d'une association ou d'une fondation. A la réduction de la marge de manœuvre

---

[443] Définition donnée par le Centre Nationale des Ressources Textuelles et Linguistiques (CNRTL) pour l'entrée « restreindre » [en ligne]. La Cour Européenne des droits de l'homme mobilise cette notion. Pour un aperçu des différentes « restrictions » à la liberté d'association prises en compte par elle, v. *Guide sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Liberté de réunion et d'association*, Cour européenne des droits de l'homme, version du 31 août 2022, p. 29 et s. [disponible en ligne sur le site de la Cour : www.echr.coe.int]. Il se trouve que ces « restrictions » prises en considération par la Cour sont majoritairement le fait de refus d'enregistrement d'une association ou alors de dissolution. Il n'en demeure pas moins que la Cour peut identifier une restriction dans des contraintes financières imposées par les pouvoirs publics. Mais il faut bien reconnaître que les litiges portés devant la Cour concernent davantage des partis politiques, pour lesquels le contrôle opéré par la Cour est plus rigoureux (CEDH, 27 janv. 2017, *Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, n° 4696/11, § 74 à 84). Pour un aperçu de la diversité des restrictions, le guide renvoie aux arrêts CEDH, 3 sept. 2020, *Yordanovi c. Bulgarie*, n° 11157/11, § 62 à 63 et CEDH, 10 oct. 2022, *Ecodefence et autres c. Russie*, n° 9988/13, § 81 à 87.

[444] Les questions de la reconnaissance d'utilité publique et de l'agrément sont un temps écartées du raisonnement pour une focale sur la subvention, qui a monopolisé et le débat, et suscitée le plus de critiques.

[445] DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et des fondations*, *op. cit.*, étude n° 34 & SEMON (G.), *Le contrôle du fonctionnement des associations de la loi du 1er juillet 1901*, t. 1, 2001, Thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Cujas, 282 p. V. aussi art. L. 1611-4 CGCT et *supra* Partie I, Chap. I, Sect. II.

[446] HALBA (B.), BANGOURA (K.) & ELIO (N.), « Financement - Lutte contre le financement du terrorisme - Les associations concernées ! », *JA*, 2022, n° 665, p. 41.

[447] DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et des fondations*, *op. cit.*, étude n° 34.

de l'administration succèderait ainsi une réduction du champ des possibles pour ces organismes. Ces derniers seraient donc contraints, ou au moins incités, à faire preuve de davantage de prudence, sinon de retenue. Cette situation est favorisée par le fait que les sept engagements peuvent être interprétés de plusieurs manières différentes, ce qui permettrait de saisir un certain nombre de réalités. De même, l'absence de tout cadre juridique déterminé pour s'assurer du respect de ces engagements peut suffire à ce que les administrations fondent leurs décisions sur des faits qu'elles n'ont pas elles-mêmes constatés. La circulaire adressée par le ministre de l'Intérieur aux préfets indique d'ailleurs que :

> « Le constat d'un manquement peut être établi par tout moyen : par l'autorité administrative ou l'organisme [gestionnaire d'un service public industriel et commercial] lui-même (par exemple en se déplaçant dans les locaux d'une association ou d'une fondation), par des tiers, par une décision de justice, par un article de presse, par une autre autorité administrative ou un autre organisme l'informant du retrait d'une subvention accordée à la même association ou fondation, etc. »[448]

181. Quelques exemples viennent à l'appui de l'hypothèse d'une restriction des capacités d'action d'une association ou d'une fondation. Pour ce qui est de la désobéissance civile, le cas d'« Alternatiba Poitiers » a déjà été évoqué[449]. Mais il est une autre affaire qui, sur le même thème, peut illustrer à la fois les limites aux libertés associatives que le contrat d'engagement républicain peut entraîner et la souplesse avec laquelle l'information d'un manquement est recueillie. Il s'agit du cas de l'association « la Maison Régionale de l'Environnement et des Solidarités » (« MRES ») de Lille. Cette association avait accueilli, en octobre 2022, un cycle de conférences auquel ont participé deux associations adeptes de la désobéissance civile. Le préfet ayant appris la tenue de cet évènement, il a décidé d'une convocation à la préfecture de la MRES. La presse relate : « la préfecture des Hauts-de-France affirme avoir été alertée "par un reportage sur une chaîne télévisée d'information en continu relayant une rencontre organisée dans les locaux de la MRES de Lille en octobre 2022 (…)" »[450]. Cet épisode n'a semble-t-il pas été suivi de conséquences sur les subventions octroyées à l'association. Toujours selon la presse, le préfet a adressé un courrier à la MRES dans lequel il affirme « prendre "acte" des explications avancées "tout en incitant la MRES à faire montre de vigilance pour l'avenir, s'agissant des événements organisés dans ses murs" »[451].

---

[448] Circulaire du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer du 10 oct. 2022 relative au contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat, point IV [circulaire publiée par le journal en ligne Mediapart].

[449] V. *supra* n° **168**.

[450] « La répression de la désobéissance civile se généralise », *Mediapart,* 13 janv. 2023 [consulté le 16 janv. 2023]. Du moins c'est là la parole officielle. Car il existe un récit contradictoire des évènements. Suivant la même source : « Un courrier a été exposé aux représentants de la MRES lors de leur convocation à la préfecture. "C'est bien la Région qui saisit le préfet Leclerc en disant que quelqu'un a vu un journaliste de BFMTV citant le mot de désobéissance civile", explique à Mediapart Xavier Galand, directeur de la MRES. Celui-ci précise par ailleurs que, dans le reportage incriminé, l'expression "désobéissance civile" "n'a été prononcée à aucun moment par les personnes interrogées dans le reportage", mais uniquement par le journaliste ». V. aussi sur cette affaire : « La MRES convoquée en préfecture pour un rappel aux "principes républicains" », *Nord Eclair,* 6 janv. 2023 [consulté le 11 janv. 2023].

[451] « La répression de la désobéissance civile se généralise », *Mediapart,* préc.

Aussi a-t-il délivré, à l'occasion de ce courrier, son interprétation du contrat d'engagement républicain : « les "incitations à la désobéissance civile s'apparentent à un trouble à l'ordre public" (…) avant d'avertir qu'"une association qui ne respecterait pas son contrat d'engagement républicain ne saurait bénéficier de subventions de l'État" »[452].

182. A côté de la désobéissance civile (ou des simples incitations à la désobéissance civile), c'est le port du voile islamique qui semble être propice à une invocation du contrat d'engagement républicain par les administrations. Ainsi la commune de Châlons-sur-Saône a-t-elle estimé que le contrat d'engagement républicain était méconnu dans le cas d'une affiche élaborée par une association et faisant figurer six femmes parmi lesquelles une portait un foulard. Pour la commune, il y avait là une remise en cause du caractère laïque de la République incompatible avec le premier engagement du contrat d'engagement républicain. Cela justifierait donc le retrait des subventions octroyées à l'association. Son interprétation a toutefois été désavouée par le Conseil d'Etat statuant en référé-liberté[453].

183. Un autre exemple du même type, mais qui implique cette fois un retrait effectif des subventions, peut s'observer à travers le cas de l'association « Femmes sans frontières ». Cette association, subventionnée par plusieurs autorités administratives depuis un certain nombre d'années, a vu ses subventions retirées après entretien avec la préfecture. Au cours de cet entretien, le port du voile islamique par certaines de ses membres lui aurait notamment été reproché, ainsi que l'emploi d'une autre langue que le français[454]. A travers la presse, l'association a fait part de la décision du préfet de l'Oise qui tenait en ces termes :

> « Les collectivités et associations partenaires du Pass Permis Citoyen[455] se doivent de respecter les principes de laïcité et de neutralité politique. Or, les services de la préfecture de l'Oise ont porté à ma connaissance que votre association ne respectait pas les valeurs de la République et, par conséquent, les principes précités. Au regard de ces éléments, je suis au regret de vous informer que votre association ne pourra plus bénéficier des dispositifs du conseil départemental. Aussi, votre association ne percevra plus de subvention départementale et ne figurera plus dans la liste des partenaires du Pass Permis Citoyen »[456].

---

[452] *Ibid.*

[453] CE, ord., 10 mars 2022, *Commune de Chalon-sur-Saône*, n° 462140. V. sur cette affaire CALVES (G.), « Femme voilée sur une affiche : la laïcité de la République n'est pas en danger », *AJDA*, 2022, p. 1462.

[454] Il nous faut ici signaler que l'association se donne notamment pour objectif d'apprendre le français à des personnes qui ne sont pas francophones.

[455] « Le Pass Permis Citoyen est une aide financière de 600€, sans aucune condition de ressources, allouée par le Conseil départemental de l'Oise pour tous les jeunes Oisiens âgés de 18 à 19 ans révolus. Désormais, il est également ouvert aux jeunes qui ont obtenu leur permis de manière anticipée, grâce au dispositif de la conduite accompagnée » (« Le Pass Permis Citoyen », Oise, le département [disponible en ligne sur www.oise.fr]). Des associations en sont « partenaires », de sorte que les bénéficiaires peuvent utiliser cet argent auprès des associations référées sur un registre.

[456] « "Prosélytisme religieux" : une association asphyxiée par le poison de la rumeur », *Mediapart*, 23 fév. 2023 [consulté le 6 mars 2023].

184. A en croire ces exemples, le contrat d'engagement républicain pourrait donc bien renfermer en lui une dimension restrictive pour les libertés associatives. Ils montrent en effet que certaines actions tendent désormais à être saisies par le droit, là où auparavant elles pouvaient faire l'objet d'une contestation qui relevait sans doute davantage de la réprobation sociale ou politique[457]. A cela doit aussi s'ajouter le fait que le champ d'application du contrat d'engagement républicain est pour le moins étendu. D'une part, parce que le nombre d'associations ou fondations reconnues d'utilité publique, agréées ou subventionnées représente à lui seul un nombre important d'organismes[458]. D'autre part, parce que le contrat d'engagement républicain prévoit un mécanisme permettant d'imputer à l'association le fait d'un de ses dirigeants, salariés, membres ou bénévoles agissant en tant que tel[459]. Cette dernière considération interroge directement les moyens dont dispose chaque association, en fonction de ses effectifs, pour s'assurer du respect des principes républicains. Mais quoi qu'il en soit, c'est bien ce mécanisme d'imputabilité qui permet par exemple à un maire d'exiger d'une association qu'elle prenne les mesures nécessaires afin que ses adhérentes de confession musulmane ne se baignent pas en burkini lors des activités qu'elle organise à la piscine municipale[460].

185. Plus encore, le contrat d'engagement républicain pourrait bien faire l'objet d'une application avant même toute souscription. Employer ici le terme d' « application » relève toutefois d'un abus de langage : le dispositif n'étant pas opposable aux organismes qui n'y ont pas souscrit, il n'y a donc aucune raison que ce contrat soit appliqué à leur situation. L'emploi de ce terme cherche donc plutôt à faire passer une idée : le contrat d'engagement républicain pourrait « sortir de son lit ». Autrement dit, il pourrait être utilisé pour justifier des situations sur lesquelles il n'a *a priori* aucune emprise. C'est l'exemple de l' « Académie de Boxe Citoyenne » de la Ville de Dreux. Alors même que cette dernière n'avait pas encore souscrit au contrat d'engagement républicain, le maire a annoncé par voie de communiqué que le subventionnement de l'association ne serait pas renouvelé lors de la prochaine échéance. Le motif avancé par celui-ci : « une alerte du préfet qui souligne que le seul animateur de fait et principal entraîneur, prend régulièrement des positions publiques contraires aux valeurs de la République »[461]. Le décret du 31 décembre 2021 est pourtant clair sur ce point :

---

[457] Sur ce point, v. GAZAGNE-JAMMES (V.*), Les actes nuisibles à la vie en société. Etude sur les exigences de la vie en société à partir de l'article 5 de la déclaration de 1789*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 160, 2022, p. 126 et s. & 183 et s.

[458] V. sur ce point l'étude d'impact du projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2022, p. 74 et s. Le Professeur Morange ne semble cependant pas être de cet avis : « Est-il logique, d'une part, de limiter cet engagement aux seuls groupements sollicitant l'octroi d'une subvention ? Est-il judicieux, d'autre part, de ne viser qu'un nombre aussi restreint d'exigences ? » (MORANGE (J.), « Les associations », préc.).

[459] Décret n° 2021-1947 du 31 déc. 2021, art. 5, I.

[460] « Une association de Beaubreuil avait organisé une sortie piscine contestée à Saint-Junien », *Le Populaire du Centre*, 15 déc. 2022 [consulté le 21 déc. 2022] & « Burkini : une association de Beaubreuil rappelée à l'ordre par la municipalité de Limoges », *Le Populaire du Centre*, 14 déc. 2022 [consulté le 18 mai 2023].

[461] « La Ville annonce par communiqué qu'elle coupe les vivres à l'Académie de boxe citoyenne », *L'Echo Républicain*, 4 mars 2023 [consulté le 6 mars 2023].

> « Les engagements souscrits au titre du contrat [d'engagement républicain] sont opposables à l'association *à compter de la date de souscription du contrat*. Est de nature à justifier le retrait [ou le refus] d'une subvention, en numéraire ou en nature, *un manquement aux engagements souscrits au titre du contrat commis entre la date à laquelle elle a été accordée et le terme de la période définie par l'autorité administrative* en cas de subvention de fonctionnement ou l'issue de l'activité subventionnée en cas de subvention affectée »[462].

186. Il apparait donc difficile, à bien des égards, d'aller à contre-courant des critiques formulées à l'endroit du contrat d'engagement républicain. S'il n'est encore que rarement appliqué – les exemples précités recoupent presque toutes les fois où il a été appliqué ou envisagé de l'être à ce jour –, le contrat d'engagement républicain tend, ainsi conçu, à affaiblir la liberté d'association entendue au sens de « liberté-résistance »[463] ou de « liberté-moyen »[464], c'est-à-dire une liberté « instrument de la réalisation collective d'autres libertés, et en particulier les libertés d'opinion et de conscience »[465].

187. Il semble encore possible de pousser l'analyse. La présente démonstration peut effectivement contribuer à conforter l'idée, déjà évoquée[466], que le contrat d'engagement républicain serait un outil « directionnel ». Sollicitant une logique de responsabilisation, il « indiquerait une direction à suivre », aurait vocation à « orienter vers » un certain type de comportement. Conçu pour responsabiliser et ayant pour finalité de raffermir la cohésion nationale, la question se pose de savoir si sa mise en œuvre ne comporte pas des risques pour le pluralisme associatif.

§2. Un outil menaçant le pluralisme associatif

188. Evoquer le pluralisme associatif pose avant tout un problème de définition. Connue de la Cour européenne des droits de l'homme, la notion de pluralisme se retrouve plus rarement dans la jurisprudence française et, à plus forte raison, dans la législation nationale. Dès lors que l'on s'éloigne des terrains de l'éducation ou de la liberté de la presse et de l'audiovisuel pour réduire la focale au pluralisme associatif, les occurrences se font en effet plus rares. A l'occasion de deux référés-suspensions dirigés contre le décret précisant le contrat d'engagement républicain, le juge administratif a toutefois reconnu « l'intérêt public qui s'attache au maintien d'un pluralisme

---

[462] Décret n° 2021-1947 du 31 déc. 2021, art. 5, II.

[463] SUDRE (F.) et *al*., *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, coll. « Droit fondamental », 14ème éd., 2019, p. 540 : « P. 540 : « On oublie en effet trop souvent que la liberté d'association est une authentique liberté-résistance, dont la vocation est de s'exercer sinon contre le pouvoir politique, du moins indépendamment de lui. En prendre conscience permettrait de comprendre que la faire dépendre tant soi peu de lui revient à la mutiler ».

[464] DUPRE DE BOULOIS (X.), *Droit des libertés fondamentales*, PUF, coll. « Thémis droit », 3ème éd., 2022, p. 423.

[465] *Ibid*.

[466] V. *supra* n° **112** et s.

associatif »[467]. Il s'est cependant abstenu d'expliciter ce qu'il entendait par cette expression. Si elle ne semble faire aucune mention du pluralisme associatif[468], la Cour européenne des droits de l'homme, elle, fait toutefois le lien entre « la démocratie, le pluralisme et la liberté d'association »[469]. Mais la notion de « pluralisme » n'en reste pas moins, là encore, difficile à cerner. En vérité, il semble que la notion ne puisse se définir autrement que par elle-même. La garantie du pluralisme ne paraît pas, en effet, renvoyer à autre chose qu'à la garantie d'une « diversité » : diversité des comportements, des idées et des « possibilité[s] qu'a l'individu de participer en groupe à la vie publique »[470]. C'est donc le lien qu'opère la Cour entre le pluralisme ainsi entendu et la liberté d'association, qui permettrait de résoudre la question de la définition du pluralisme *associatif*, dont il sera ici question. En admettant que le pluralisme soit noué à la liberté d'association, la Cour reconnaît *a minima* que les associations participent de la diversité des comportements, des idées et des moyens dont dispose tout un chacun de prendre part au débat public. Evoquer ici le pluralisme associatif, c'est donc traiter d'abord de la capacité des associations à accueillir cette diversité et à permettre son épanouissement. C'est ensuite et surtout, traiter de leurs capacités à participer elles-mêmes au débat public, sous quelque forme que ce soit[471].

189. Cette ébauche de définition servira à mettre en lumière les risques que le contrat d'engagement pourrait faire peser sur la capacité des associations à participer au débat et à être un lieu privilégié pour la liberté de conscience[472]. Dans cette perspective, trois points point de vue peuvent être adoptés. Le contrat d'engagement républicain peut en effet présenter le risque d'un appauvrissement matériel des associations, ce qui aurait pour effet une diminution des ressources à leur disposition pour accomplir leur objet social (**A**). Plus encore, les règles régissant ce dispositif peuvent à certains égards faire craindre que son utilisation débouche sur une dissolution administrative de l'organisme (**B**). Mais c'est surtout l'hypothèse d'un glissement des règles gouvernant le service public vers les règles gouvernant l'exercice des libertés associatives qui interroge (**C**).

---

[467] V. CE, ord., 4 mars 2022, *Ligue des droits de l'Homme et a.*, n° 462048 & CE, ord., 4 mars 2022, *Union syndicale Solidaires et a.*, n° 461961. Une brève recherche dans la base de donnée Légifrance pour les termes « pluralisme associatif » font d'ailleurs de ces ordonnances les deux seules occurrences de cette expression.

[468] Une brève recherche dans la base de donnée HUDOC pour les termes « pluralisme associatif » ne donne à ce jour aucun résultat.

[469] V. par ex. CEDH, 17 fév. 2004, *Gorzelik et a. c. Pologne*, n° 44158/98, § 88 et s. V. aussi TAJADURA TEJADA (J.), « La doctrine de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'interdiction des partis politiques », *RFDC*, 2012/2, n° 90, p. 339 à 371, spéc. III.

[470] TAJADURA TEJADA (J.), « La doctrine de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'interdiction des partis politiques », préc.

[471] V. not. pour un point de vue sociologique LAVILLE (J.-L.), « Fait associatif et démocratie plurielle », *Les Politiques Sociales*, 2015/1, p. 9 à 16.

[472] Il n'est toutefois pas question, ici, de se faire un temps juge en soutenant que le contrat d'engagement républicain comporte en lui de tels risques d'atteintes au pluralisme associatif qu'il devrait entraîner une condamnation de la France par la Cour.

A. Le risque d'un appauvrissement matériel

190. A travers les obligations faites à l'administration de refuser ou retirer une subvention en cas de manquement aux principes républicains, le présent dispositif fait assez naturellement peser le risque d'un amoindrissement des ressources d'une association ou d'une fondation. En raison du fait qu'elle constitue l'octroi d'un avantage matériel, la subvention plus que la reconnaissance d'utilité publique ou l'agrément retient l'attention. Relever l'existence de ce risque constitue cependant une remarque facile. D'ailleurs, ce risque d'appauvrissement n'est pas à proprement parler le seul fait du contrat d'engagement républicain. En effet, d'une part, l'obtention d'une subvention n'est pas un droit pour l'organisme qui remplit les conditions soumises à son octroi et, d'autre part, elle demeure révocable dès lors que le bénéficiaire ne remplit plus ces mêmes conditions[473]. Ainsi l'acte de subvention comporte-t-il intrinsèquement sa part de précarité. Néanmoins, deux autres considérations peuvent contribuer à renforcer l'hypothèse du risque d'appauvrissement matériel des associations et fondations. D'abord, la notion de subvention est assez large : elle embrasse en plus des avantages financiers, des avantages en nature. Ensuite, le contrat d'engagement républicain met en œuvre un mécanisme de signalement qui peut faire craindre le risque d'une succession de retraits de subventions.

191. Comme il a été indiqué[474], c'est la loi qui définit la notion de subvention. L'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000, à laquelle la loi du 24 août 2021 renvoie, définit notamment la subvention comme étant des « contributions facultatives de toute nature »[475]. Il faut donc comprendre que la subvention n'est pas systématiquement constituée d'un avantage de nature pécuniaire. Peut être considérée comme une subvention l'occupation par une association de locaux appartenant à une personne publique ou à un organisme ayant la charge d'un service public industriel et commercial, pourvu que cette occupation soit mentionnée dans l'acte d'attribution[476]. La circulaire du 10 octobre 2022 précisant les modalités d'application du contrat d'engagement républicain confirme cette lecture[477], de même que le juge, malgré quelques hésitations[478]. Dans un litige qui concernait le contrat d'engagement républicain, le juge des référés du Conseil d'Etat semble en effet avoir vu

---

[473] V. *supra* n° **66** et s.

[474] V. *supra* n° **63**.

[475] L. n° 2000-321 du 12 avril 2000, art. 9-1.

[476] *JA*, n° 678, supplément au numéro du 1er mai 2023, p. 47 et s. et 69 et s. & DUTHEIL (P-H.) (dir.), *Droit des associations et des fondations*, *op. cit.*, étude n° 38.

[477] La circulaire opère ici une distinction. La simple mise à disposition d'un local, quand elle s'inscrit dans une logique d'égalité d'accès à des moyens collectifs qui s'impose à la commune en vertu de l'art. L. 2144-3 CGCT ne constitue pas une subvention. En revanche, lorsque que la mise à disposition constitue l'octroi d'un avantage (comprendre : lorsqu'elle figure dans l'acte d'attribution), elle est entendue comme une subvention régie par le CER. V. Circulaire du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer du 10 oct. 2022 relative au contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat, p. 3 à 4 [circulaire publiée par le journal en ligne Mediapart].

[478] CALVES (G.), « Femme voilée sur une affiche : la laïcité de la République n'est pas en danger », *AJDA*, 2022, p. 1462.

une subvention dans l'autorisation d'occupation du domaine public à titre gratuit délivrée par une commune[479]. Ce constat invite donc à se départir d'une lecture trop rapide de la définition de subvention suivant laquelle elle ne recouvrerait que des contributions facultatives de nature pécuniaire. Si la notion de subvention entendue comme comprenant les occupations du domaine public à titre gratuit était amenée à prospérer, le contrat d'engagement républicain pourrait avoir pour effet de priver les associations et fondations de lieux de réunion, en sus d'un amoindrissement des ressources financières[480].

192. Le risque d'amoindrissement des ressources financières peut aussi résulter du mécanisme de signalement que le contrat d'engagement républicain instaure. L'article 12 de la loi du 24 août 2021 impose en effet que tout retrait d'une subvention pour manquement aux principes républicains doit faire l'objet d'une communication au représentant de l'Etat, ainsi qu'éventuellement aux autorités qui subventionnent l'organisme visé par la mesure de retrait. Le risque pour les associations et fondations qui se voient retirer une subvention, est de se voir retirer *toutes* leurs subventions. Ces retraits en cascade peuvent déjà s'observer. L'association « Femmes sans frontières », subventionnée à hauteur de plusieurs dizaines de milliers d'euros chaque année, a subi successivement le retrait des subventions de l'Etat, de la Région des Hauts-de-France et du Département de l'Oise. Selon la presse, le classement sans suite de l'enquête pour abus de confiance dont elle a fait l'objet n'a pas inversé le cours des choses[481]. L'association serait aujourd'hui en difficulté financière, au point de ne plus pouvoir mener à bien ses activités. Seule la commune de Creil, en désaccord avec les autres autorités, a décidé de maintenir ses subventions. On retrouve donc ici la dimension conflictuelle du contrat d'engagement républicain.

193. Amenée au plus haut, c'est-à-dire jusqu'à l'administration ministérielle, l'information d'un manquement aux principes républicains pourrait potentiellement déboucher sur une dissolution administrative de l'organisme concerné. D'autant que les pouvoirs de l'administration en la matière ont été étendus par la loi confortant le respect des principes de la République.

B. Contrat d'engagement républicain et dissolution administrative

194. La circulaire du 10 octobre 2022 précisant les modalités d'application du contrat d'engagement républicain précise le mécanisme d'information des manquements aux engagements du contrat. Le ministre, s'adressant directement aux préfets, leur demande de le « tenir informé des décisions

[479] CE, ord., 10 mars 2022, *Commune de Chalon-sur-Saône*, n° 462140. Il s'agit ici de l'affaire du « Planning familial 71 », dont il a déjà été question (V. *supra* n° **182**).

[480] En ce sens, v. le propos du député De Rugy : « J'entends certains dire : "Il suffira aux associations visées de ne pas demander de subvention. » Certes, mais cela limitera sérieusement leur capacité d'action" » (Ass. nat., XVe législature, session ordinaire de 2020-2021, séance du vendredi 05 février 2021, 1ère séance).

[481] « "Prosélytisme religieux" : une association asphyxiée par le poison de la rumeur », *Mediapart*, 23 fév. 2023 [consulté le 6 mars 2023].

prises en cas de manquement »[482] au contrat d'engagement républicain. Un manquement constaté par une commune peut alors remonter toute une chaîne d'autorités et parvenir jusqu'au ministère de l'Intérieur. Ce dernier pourra prendre connaissance des raisons qui ont justifié le retrait de la subvention et, potentiellement, porter les faits à la connaissance du Conseil des ministres au cours duquel la dissolution par décret pourra être proposée[483].

195. Sévère, cette hypothèse n'est pas spécialement irréaliste, car la frontière entre les motifs susceptibles de justifier un retrait de subvention pour manquement aux principes républicains et les motifs susceptibles de justifier une dissolution peut à certains égards paraître poreuse. Pour ne prendre qu'un exemple, l'association qui rompt son premier engagement de s'abstenir de tout « troubles graves à l'ordre public » pourrait être dissoute en tant qu'elle a provoqué des « agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens »[484] susceptibles, aujourd'hui, de fonder une dissolution. Dans le cas d'un retrait de subvention et dans le cas d'une dissolution, c'est aussi la similarité des mécanismes permettant d'imputer à l'association le fait d'un de ses membres qui frappe.

L'article 5, I du décret du 31 décembre 2021 est ainsi rédigé :

> « L'association ou la fondation veille à ce que le contrat [d'engagement républicain] 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 ».

Le nouvel article L. 212-1-1 du Code de la sécurité intérieure dispose quant à lui que :

> « Pour l'application de l'article L. 212-1 (article précisant les motifs susceptibles de fonder une dissolution administrative de l'association), sont imputables à une association ou à un groupement de fait les agissements mentionnés au même article L. 212-1 commis par un ou plusieurs de leurs membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs 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 ».

196. Les lectures successives de ces deux articles laissent donc à penser que le fait d'un membre d'une association pourrait à la fois justifier le retrait d'une subvention et, une fois la chaîne d'information remontée, entraîner la dissolution administrative de l'association dont il fait partie.

---

[482] Circulaire du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer du 10 oct. 2022 relative au contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat, p. 2. [circulaire publiée par le journal en ligne Mediapart].

[483] Code de la sécurité intérieure, art. L. 212-1.

[484] *Ibid*., 1°.

Cette analyse repose toutefois sur une interprétation sans doute trop rigide tant du contrat d'engagement républicain que des motifs de dissolution administrative. Une dissolution administrative étant une mesure nettement plus sévère qu'un retrait de subvention, il est fort à parier que le juge sera plus exigeant sur les motifs à même de justifier une dissolution que sur les motifs à même de justifier un retrait de subvention[485]. L'hypothèse d'un passage facilité entre le retrait d'une subvention et une dissolution prononcée en Conseil des ministres n'est toutefois pas à écarter. Plus qu'un appauvrissement matériel, le risque serait donc ici celui d'un appauvrissement du paysage associatif et de sa diversité en raison d'un recours facilité à la dissolution. Elle est facilitée par le mécanisme de remontée d'information que le contrat d'engagement républicain met en œuvre, mais aussi par l'élargissement des motifs de dissolution[486]. Il demeure pour autant difficile d'anticiper les pratiques administratives et les solutions juridictionnelles, et donc de prédire la vérification de cette hypothèse.

197. Un autre risque d'atteinte au pluralisme associatif persiste. Sur un tout autre point, il pourrait résulter d'un glissement des règles régissant le service public vers les règles gouvernant les associations et les fondations reconnues d'utilité publique, agréées ou subventionnées.

C. Un glissement des règles applicables au service public vers les associations et les fondations ?

198. A la lecture des sept engagements, on pourrait être tenté de rechercher ce qui relèverait de règles classiquement applicables au service public et aux agents qui en ont la charge. S'essayer à cet exercice peut s'avérer fastidieux tant les énoncés peuvent faire écho à une multitude de règles[487]. Mais l'une d'entre elles peut toutefois retenir davantage l'attention que les autres et n'a d'ailleurs pas manqué d'interroger la doctrine. Il s'agit de la règle d'égalité, l'une « lois de Rolland »[488]. Pour être plus précis, c'est de l'égalité dans sa dimension « neutralité » dont il est ici question, et surtout dans sa dimension de neutralité religieuse. Que cette règle, qui correspond en somme au principe

[485] Selon le Conseil d'Etat, les décrets prononçant dissolution administrative d'une association « sont des mesures de police administrative spéciale prises dans le but de donner aux pouvoirs publics le pouvoir de rétablir ou de maintenir l'ordre public. Il en résulte notamment que la dissolution ne peut être justifiée que par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et doit répondre à un triple impératif de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité » (CE, avis, 3 déc. 2020, n° 401549). V. sur ce point : RAMBAUD (R.), « La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées (article L. 212-1 du Code la sécurité intérieure) : une arme de dissolution massive », *RDLF*, 2015, chron. n° 20 [en ligne]. Pour de rapides propos sur les exigences européennes, v. par ex. DAMAREY (S.), « Dissolution - L'exception administrative », *JA*, 2012, n° 457, p. 35 & l'analyse personnelle des dispositions de la loi du 24 août 2021 par Clément Rouillier : ROUILLIER (C.), « L'antifascisme au Conseil d'Etat », *AJDA*, 2022, p. 2350.

[486] V. sur ce point : MORANGE (J.), « Les associations », *RFDA*, 2021, p. 824 & HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « Lutte contre les séparatismes et liberté d'association », *Etudes*, 2022/9, p. 57 à 68.

[487] BLANCHON (C.), « Le service public et les associations au secours de la République », *AJDA*, 2021, p. 2072.

[488] V. PLESSIX (B.), *Droit administratif général, op. cit.*, § 721 et s.

de laïcité, cristallise l'attention, n'est pas sans lien avec l'objectif premier de la loi, à savoir lutter contre un séparatisme religieux[489]. Concrètement, la question qui se pose, c'est de savoir si les associations et fondations reconnues d'utilité publique, agréées ou subventionnées sont tenues à une obligation de neutralité religieuse. Si cette question se pose, c'est parce que le premier engagement emporte obligation de « ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ».

199. Cet énoncé a suscité l'émoi d'une partie de la doctrine. Le Professeur TOUZEIL-DIVINA a par exemple dénoncé une « confusion des espaces publics et privés », une laïcité « latitudinaire » parce qu'imposée à des « personnes privées qui n'incarnent pas la puissance publique »[490]. Le Conseil d'Etat quant à lui, dans son avis sur le projet de loi, avait pourtant rappelé que le principe de laïcité ne s'impose qu'aux agents publics et ne saurait donc figurer dans le contrat d'engagement républicain[491]. Tel n'a pas été le choix retenu par le législateur. L'interdiction faite aux organismes concernés de ne pas « remettre en cause » le caractère laïque de la République – outre les interprétations possibles de ces termes –, semble confirmer la thèse de Suzel RAMACIOTTI. Cette dernière soutenait que la loi tendrait vers « l'imposition d'une *coloration laïque* aux associations »[492]. Il faut sans doute entendre par là que celles-ci ne seraient pas tenues à une stricte obligation de neutralité religieuse tel que pourrait l'être un agent public. Une telle interprétation pourrait en effet porter atteinte tant à la liberté de conscience de leurs membres qu'au droit qu'ils ont de se regrouper autour de sentiments religieux (c'est, par exemple, le cas des mouvements Scouts)[493]. L'idée d'une « coloration laïque » renvoie donc plutôt à l'idée de ne pas utiliser la reconnaissance d'utilité publique, un agrément ou une subvention à des fins prosélytes[494].

200. Mais, si cette interprétation est effectivement celle qu'il convient de retenir, la tendance à l'extension de la laïcité vers les milieux privés est-elle uniquement le fait du contrat d'engagement

---

[489] Les obligations de neutralité religieuse pesant sur les agents publics ont pour l'occasion été entendues. Du moins sont-elles passées pour certaines d'une valeur jurisprudentielle à une valeur légale. V. sur ce point PAULIAT (H.) & DEFFIGIER (C.), « Le service public », *RFDA*, 2021 p. 816 & LECOQ-PUJADE (B.), « Élections / Élus - Loi confortant le respect des principes de la République : nouvelles réflexions sur l'applicabilité des principes de neutralité et de laïcité aux élus locaux », *JCP A*, 2021, n° 49, p. 2367.

[490] TOUZEIL-DIVINA (M.), « La "nouvelle" laïcité des associations : plus républicaine que la République et toujours plus latitudinaire », *AJCT*, 2021, p. 457. V. aussi le célèbre article du Professeur Rivero : RIVERO (J.), « La notion juridique de laïcité », *D.*, 1949, chron. p. 137 à 140.

[491] CE, avis, 3 déc. 2020, préc., p. 12.

[492] RAMACIOTTI (S.), *Laïcité et droit privé*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol. 220, 2022, § 454.

[493] Rapport n° 4239, fait au nom de la commission spéciale, chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, Ass. nat., 9 juin 2021, p. 80. D'une manière générale, le principe de laïcité n'interdit pas l'octroi dans l'intérêt général et dans le respect de la légalité, de subventions au bénéfice d'organismes ayant des activités cultuelles ; ces subventions ne peuvent toutefois être accordées à une association qui, sans constituer une association cultuelle au sens de la loi de 1905, a des activités cultuelles, qu'en vue de la réalisation d'un projet qui n'a pas un caractère cultuel ou alors que ce projet présente un intérêt public local.

[494] Ce qui semble être en cohérence avec l'engagement n° 2 du contrat d'engagement républicain suivant lequel « L'association ou la fondation s'engage à respecter et protéger la liberté de conscience de ses membres et des tiers, notamment des bénéficiaires de ses services, et s'abstient de tout acte de prosélytisme abusif (…) ».

républicain ? Sans doute y participera-t-il à sa manière : l'obligation faite aux collectivités publiques de refuser ou de retirer la reconnaissance d'utilité publique, un agrément ou une subvention appelle à une forme de vigilance de leur part. Peut-être y a-t-il même une forme de pression sur elles, dès lors que des enquêtes pénales ont pu être ouvertes pour détournement de fonds par négligence dans des cas où une subvention publique était utilisée à des fins prosélytes[495].

201. Pour autant, si glissement il y a de la laïcité de l'Etat vers les règles applicables aux organismes à but non lucratif, le contrat d'engagement républicain ne serait que la pièce supplémentaire d'un vaste ensemble. D'abord, des règles lui préexistaient et avaient également pour but de ne pas « remettre en cause » le caractère laïque de la République. Ainsi, les associations et fondations ont de longue date l'interdiction de reverser leurs subventions à d'autres personnes, et donc, *a fortiori* de les reverser à des associations cultuelles ou à des fins prosélytes[496]. Ensuite, en dehors même du cadre du contrat d'engagement républicain, la tendance juridictionnelle semble être à l'extension du principe de laïcité à des organismes privés[497]. Par exemple, la simple « coloration cultuelle » des activités menées par une association peut suffire à interdire son subventionnement[498]. C'est ainsi que la Caisse d'Allocations Familiales (établissement public administratif en charge d'un service public administratif), peut légalement décider de mettre fin au subventionnement d'une association proposant des activités de loisirs qui, sans être obligatoires ou par nature cultuelles, sont destinées « de manière privilégiée, à des membres appartenant à une religion en particulier »[499]. Emanant d'un arrêt récent et remarqué, rendu par la Cour administrative d'appel de Versailles, cette interprétation de la laïcité a précisément fait l'objet d'une critique dans le sens d'une « conception extensive » et plus encore d'une « méconnaissance du principe »[500].

202. De sa capacité à encadrer davantage les libertés associatives et des risques qu'il fait peser sur le pluralisme associatif, il faut sans doute en déduire que le contrat d'engagement républicain est teinté d'une forme de dirigisme. Au-delà de cette question du dirigisme, c'est aussi la question d'une utilisation « politique » de ce dispositif qui se pose pour les libertés associatives.

---

[495] « Roubaix : une association pour la jeunesse accusée de prosélytisme dans "Zone interdite", la préfecture confirme un arrêt des subventions », *Le Parisien*, 24 janv. 2022 [consulté le 24 mai 2023].

[496] Art. L. 1611-4 CGCT et art. 15 du décret-loi du 2 mai 1938. Une exception cependant : l'autorité qui verse la subvention peut en autoriser le reversement dans l'acte d'attribution.

[497] Pour ce qui est de la laïcité en droit des entreprises privées, v. RAMACIOTTI (S.), *Laïcité et droit privé*, *op. cit.*, § 458 et s. ; HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « Les nouvelles frontières de la laïcité : la conquête de l'Ouest ? », *Revue du droit des religions*, 2017, n° 4, p. 19 à 32 [en ligne] & Cass. Soc., 19 oct. 2022, n° 21-12.370.

[498] L'expression provient de KESSLER (D.), « La laïcité », *Pouvoirs*, 2002, n° 100, p. 35 à propos de l'arrêt CE, 9 oct. 1992, Commune de Saint-Louis, n° 94455.

[499] CAA Versailles, 17 janv. 2023, *Association Centre de loisirs ChnéOr*, n° 20VE02332.

[500] GROSSHOLZ (C.), « Pourquoi condamner la ségrégation sexuelle lorsque l'on peut galvauder le principe de laïcité ? », *AJDA*, 2023, p. 727. V. aussi sur cette question, PINON (S.), « Laïcité, que d'erreurs on commet en ton nom ! », *Pouvoirs*, 2021, n° 177, p. 143 à 151.

SECTION II : UN OUTIL POLITIQUE ?

203. Pour envisager le contrat d'engagement républicain comme un outil politique, une distinction est établie entre les usages politiques négatifs (**§1**), et les usages politiques positifs(**§2**). Il n'est point question ici de vilipender une utilisation ou d'en valoriser une autre. Il s'agit plutôt de de mettre en lumière la façon dont le contrat d'engagement républicain pourrait être utilisé comme une sanction politique (usage politique négatif) et, à l'inverse, la façon dont il pourrait être utilisé comme instrument de promotion politique (usage politique positif). D'un point de vue global, cette distinction entre usages politiques négatifs et positifs est animée par une même idée. Une formule, attribuée au Professeur LE ROY, semble pouvoir la résumer sobrement : « le droit n'est pas tant ce qu'en disent les textes que ce qu'en font les acteurs »[501].

§1. Les usages politiques négatifs

204. Nombreux sont les auteurs et les acteurs qui ont vu dans le contrat d'engagement républicain un outil autorisant la sanction politique des associations et des fondations. La Professeure CALVES pointait ainsi du doigt un « risque inhérent au contrat d'engagement républicain : celui de la censure politique »[502]. La Professeure HENNETTE-VAUCHEZ soulignait quant à elle que le dispositif comporte en lui le risque d'accroître « une tendance préoccupante de certaines autorités publiques à faire un usage punitif du refus ou du retrait de subventions publiques lorsque telle ou telle association développe un discours ou une activité qui apparaissent critiques ou non désirables »[503]. D'autres encore ont pu en parler comme d'un dispositif de « répression politique »[504].

205. Si les arguments avancés à l'appui de leurs propos sortent parfois du strict cadre du contrat d'engagement républicain, il semble toutefois possible de les répertorier en trois catégories. La première d'entre elles, déjà rencontrée[505], est sans doute la plus évidente. Elle recoupe les critiques qui vont dans le sens d'un dispositif trop permissif, en raison de la marge d'interprétation des principes contenus dans le contrat. En particulier, quatre principes focalisent l'attention. Celui par lequel les associations et fondations s'engagent à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ; celui par lequel l'association ou la fondation s'engage à agir dans un esprit de fraternité

---

[501] LE ROY (E.), cité par LAFOURCADE (M.), *Les droits de l'homme*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2018, p. 11.

[502] CALVES (G.), « Femme voilée sur une affiche : la laïcité de la République n'est pas en danger », *AJDA*, 2022, p. 1462.

[503] HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « Lutte contre les séparatismes et liberté d'association », *Etudes*, 2022/9, p. 57 à 68. V. dans le même sens : « Ligue des droits de l'Homme : "Les financements du milieu associatif sont en péril" », *La Gazette des communes*, 2 mai 2023 [consulté le 17 mai 2023].

[504] « La répression de la désobéissance civile se généralise », *Mediapart*, 13 janv. 2023 [consulté le 16 janv. 2023]. V. aussi « Le Mouvement associatif appelle à abroger le contrat d'engagement républicain », *Mediapart*, 26 janv. 2023 [consulté le 1er fév. 2023] & « Il y a une volonté de contrôler les activités des associations », *L'Humanité*, 3 mai 2023, [consulté le 18 mai 2023].

[505] V. *supra* n° **138**.

et de civisme[506] ; celui par lequel l'organisme s'engage à ne pas provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque et à ne pas *cautionner* de tels agissements[507] et, enfin, celui par lequel ces mêmes organismes s'engagent à n'entreprendre, ne soutenir, ni *cautionner* aucune action de nature à porter atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

206. Les interprétations possibles de ces énoncés peuvent en effet être variées. Celui qui concerne la dignité humaine peut d'ailleurs faire figure d'exemple topique, tant cette notion peut appeler des interprétations variées et divergentes, dépendantes parfois de convictions politiques ou religieuses[508]. Sur cette question, la circulaire du 10 octobre 2022 n'apporte cependant que des précisions lacunaires. Quelques exemples qui permettraient de caractériser une atteinte à ce principe sont cependant avancés, notamment « la *promotion d'idées dégradantes* pour la dignité humaine, comme le fait de prôner l'excision des femmes », ou encore « la *promotion d'action dégradantes* pour la dignité humaine, comme la promotion du lancer de nains »[509].

207. A cette première catégorie de critiques qui dénonce le caractère imprécis des principes contenus dans le contrat d'engagement républicain, s'en ajoute une deuxième. Elle aussi déjà rencontrée[510], elle s'attaque à l'étendue du champ d'application du contrat d'engagement républicain. En plus d'une définition de la subvention suffisamment large pour permettre de comprendre des biens matériels autres que financiers, le respect du contrat d'engagement républicain est placé entre les mains d'une foule d'autorités qui, quand elles ne sont pas issues d'un scrutin politique, peuvent au moins avoir une coloration politique. Aux interprétations possibles des principes du contrat d'engagement républicain pourraient donc s'inviter des convictions personnelles. C'est sans doute ainsi qu'une affiche illustrant une femme voilée parmi d'autres femmes est ici considérée comme un manquement manifeste au contrat d'engagement républicain justifiant que les subventions soient immédiatement retirées[511]. Ailleurs pourtant, le fait que des

[506] Eng. n° 5. De manière quelque peu tautologique, il faut sans doute voir dans un comportement portant atteinte à l'esprit de civisme, ce qui relèverait d'une « incivilité ». Dans sa thèse, Valentin Gazagne-Jammes s'essaie à une tentative de définition de ce que ce terme pourrait recouvrir. Trop longue pour être étayée ici, le lecteur est renvoyé à GAZAGNE-JAMMES (V.), *Les actes nuisibles à la vie en société. Etude sur les exigence de la vie en société à partir de l'article 5 de la Déclaration de 1789*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 160, p. 185 et s.

[507] V. sur cette idée, « Ligue des droits de l'Homme : "Les financements du milieu associatif sont en péril" », préc.

[508] La Professeure Hennette-Vauchez prend cet exemple et avance que : « Au sein de notre société, certains l'interprètent, et c'est parfaitement légitime au regard des libertés d'opinion et d'expression, comme justifiant l'interdiction de l'euthanasie, de la gestation pour autrui (GPA), du mariage entre personnes de même sexe ou de l'homoparentalité, voire du port du voile intégral ; tandis que d'autres, de manière tout aussi légitime, y voient au contraire un motif pour plaider la légalisation de ces pratiques » (HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « Lutte contre les séparatismes et liberté d'association », préc.).

[509] Circulaire du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer du 10 oct. 2022 relative au contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat, p. 14 [circulaire publiée par le journal en ligne Mediapart].

[510] V. not. *supra* n° **27**.

[511] TA Dijon, ord., 4 mars 2022, n° 2200610 & CE, ord., 10 mars 2022, *Commune de Chalon-sur-Saône*, n° 462140.

femmes adhérentes d'une association se baignent en burkini ne justifie pas un retrait immédiat des subventions, mais un simple rappel à l'ordre[512].

208. Mais il est en revanche une troisième et dernière catégorie de critiques qui va également dans le sens d'un dispositif autorisant un usage politique négatif. Elle porte sur la place accordée au juge. Il est en effet décrit comme étant en arrière-plan de l'utilisation du contrat d'engagement républicain et de l'interprétation de ses principes. Ce positionnement favoriserait donc des utilisations non-conformes du contrat d'engagement républicain, pour ne pas dire illégales. D'autant que, ainsi qu'il a été indiqué[513], les associations et fondations n'auraient pas systématiquement les moyens ou l'intérêt d'avoir recours au juge pour que ce dernier tranche la légalité du refus ou du retrait de subvention, d'agrément ou de reconnaissance d'utilité publique. En d'autres termes, le juge se trouverait ici dépossédé de l'interprétation de principes juridiques au profit des autorités chargées de faire respecter le contrat d'engagement républicain[514]. Sans véritablement remettre en cause la validité de cette critique, il convient toutefois de relever que la position juridictionnelle – que l'on pourrait dire en retrait –, est tout à fait classique : le juge est d'ordinaire l'arbitre des litiges qui naissent dans une relation donnée, davantage qu'un acteur de la relation.

209. Ainsi, de principes sujets à des interprétations divergentes, mis entre les mains d'autorités pour la plupart politiques, le tout avec un juge dans une position inconfortable pour connaître desdites interprétations, il y aurait donc une place à un usage dévoyé du contrat d'engagement républicain. Il n'est d'ailleurs pas exclu, en ce sens, que le dispositif serve d'« opérateur d'illégitimité »[515]. L'association ou la fondation sanctionnée d'un retrait de subvention est en quelque sorte considérée, à tort ou à raison, comme ne respectant pas des principes républicains supposément consensuels, ce qui pourrait aisément nuire à sa réputation[516].

---

[512] « Burkini : une association de Beaubreuil rappelée à l'ordre par la municipalité de Limoges », *Le Populaire du Centre*, 14 déc. 2022 [consulté le 18 mai 2023].

[513] V. *supra* n° **165**.

[514] V. sur ce point : HCVA, avis concernant le projet de décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État, 3 déc. 2021 ; HCVA, avis concernant le projet de loi confortant les principes républicains, 2 déc. 2020 ; PFRUNDER (F.), « La subvention, outil de partenariat et de confiance », *JA*, 2021, n° 636, p. 18 & THOURY (C.), « Les libertés associatives sont-elles remises en question ? », *JA*, 2021, n° 650, p. 18.

[515] POLICAR (A.), « De la communauté au communautarisme ? », *Raison présente*, 2006, n° 159, p. 81 à 99.

[516] Sans doute que l'épisode au cours duquel le ministre de l'Intérieur menaçait de remettre en cause le subventionnement de la Ligue des droits de l'Homme peut en attester. L'association a en effet vu renaître un débat sur sa proximité ou non avec l'islam radical. V. par ex. : « "Ambiguïtés avec l'islamisme radical" : ce que cachent les attaques d'Elisabeth Borne visant la LDH », *Le Huffington Post*, 13 avril 2023 [consulté le 29 mai 2023] ; « Manuel Valls soutient Gérald Darmanin contre la Ligue des Droits de l'Homme », *Le Figaro*, 13 avril 2023 [consulté le 29 mai 2023]. Et plus largement, cet épisode a ouvert un débat plus large sur les combats menés par l'association. V. par ex. « Sainte-Soline, CCIF, voile : que reproche le gouvernement à la Ligue des droits de l'Homme ? », *Marianne*, 14 avril 2023 [en ligne, consulté le 29 mai 2023].

210. Cela ne représente toutefois qu'une partie de l'utilisation politique qui pourrait être faite du contrat d'engagement républicain. Ce versant, qualifié ici de « négatif », se double d'un autre, qualifié de « positif ».

§2. Les usages politiques positifs

211. Le contrat d'engagement républicain pourrait bien avoir d'autres effets. Ils sont ici qualifiés de positifs, puisqu'ils visent moins à sanctionner qu'à promouvoir, c'est-à-dire à valoriser des activités associatives perçues comme conformes aux sept engagements. D'abord, ce contrat pourrait inciter les collectivités publiques à diriger l'essentiel de leurs subventionnements vers des associations ou fondations dont les activités sont peu clivantes ou en apparence plutôt respectueuses des principes républicains. En d'autres termes, ces associations et fondations, que l'on pourrait qualifier de consensuelles, seraient donc amenées à capter la majeure partie des subventions. Ce serait là le résultat de la vigilance que ce dispositif entend instaurer : par le jeu des obligations faites à ces collectivités de refuser ou de retirer une subvention, elles seraient entraînées, sous le regard du représentant de l'Etat, à davantage de retenue dans leurs subventionnements.

212. Loin d'une simple pratique qui pourrait se dessiner à l'avenir, l'usage politique positif du contrat d'engagement républicain est en réalité déjà inscrit dans le droit. Suivant la loi du 24 août 2021, les fédérations sportives agréées – qui sont en charge d'une mission de service public[517] – ont en effet l'obligation « de participer à la promotion et à la diffusion, auprès des acteurs et publics de leur discipline sportive, des principes du contrat d'engagement républicain »[518]. Les fédérations délégataires[519] doivent quant à elles élaborer, dans le cadre des orientations fixées par le ministre chargé des sports, « une stratégie nationale (…) visant à promouvoir les principes du contrat d'engagement républicain (…) qu'elles mettent en œuvre dans l'exercice de leurs prérogatives et missions (…) »[520]. Cette obligation s'ajoute donc à la prescription qui leur est faite – comme à toute association soumise au dit contrat – de s'assurer du respect des engagements par ses membres, c'est-à-dire, par d'autres associations[521].

213. D'autres éléments laissent encore entendre que le contrat d'engagement pourrait devenir un levier promotionnel des principes qu'il contient – qui peuvent par ailleurs être rapidement modifiés

[517] Code du sport, art. L. 131-8.

[518] L. n° 2021-1109 du 24 août 2021, art. 63.

[519] Code du sport, art. L. 131-14 et s.

[520] L. n° 2021-1109 du 24 août 2021, art. 63.

[521] V. sur ce point, TOUZEIL-DIVINA (M.), « La "nouvelle" laïcité des associations : plus républicaine que la République et toujours plus latitudinaire », préc., *in fine*.

par décret[522]. L'article 14 de la loi confortant le respect des principes de la République, envisageant la création d'un fonds intitulé « Promesse républicaine », en fournit un très bon exemple :

> « Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport analysant les possibilités de créer un fonds de soutien aux associations et aux collectivités territoriales promouvant les principes contenus dans le contrat d'engagement républicain, baptisé « Promesse républicaine », sur le modèle du fonds de développement de la vie associative ».

Le rapport dont il est ici question ne semble toutefois pas encore avoir été remis au Parlement[523]. Cette prescription contribue tout de même à faire naître l'hypothèse que le contrat d'engagement républicain n'est pas fondamentalement une fin en soi et qu'une diversité de fonctions peuvent lui être assignées.

214. Il est enfin d'autres usages, plus anecdotiques mais non moins révélateurs, qui peuvent permettre de saisir cette diversité de fonctions. Ainsi par exemple la commune de Châlons-sur-Saône a-t-elle décidé de la création d'un kiosque sur un quai « afin de pouvoir compléter l'espace de promenade par une offre de petite restauration sur place ou à emporter »[524]. A cette occasion, le conseil municipal a pris une délibération portant sur « l'obligation des commerçants à respecter un contrat d'engagement républicain »[525]. Certes, si tant est qu'il s'agisse ici du contrat tel que prévu par la loi du 24 août 2021 et le décret 31 décembre 2021, il y a là un dévoiement du dispositif. Ce dernier n'est en effet pas censé concerner des commerçants, mais des organismes à but non lucratif. Néanmoins, cette reprise montre que l'accessibilité du contrat d'engagement républicain facilite sa diffusion et son extension à d'autres champs que celui pour lequel il a été conçu.

[522] La loi ne semble pas fermer la porte à une modification par décret (V. art. 12, L. du 24 août 2021). D'autant que le décret est déjà beaucoup plus prolixe que la loi sur le détail des principes. V. spéc. *supra* n° **19** et s.

[523] A l'heure où ces lignes sont écrites, il ne semble y avoir aucune trace de ce rapport sur les services de diffusion du Parlement et du Gouvernement.

[524] « Quai Gambetta : le kiosque crée la polémique », *Le Journal de Saône et Loire*, 15 déc. 2022 [consulté le 29 mai 2023].

[525] *Ibid*.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

215. Le contrat d'engagement républicain apparaît donc bien, à certains égards, mettre les libertés associatives au défi, et cela de deux façons au moins. D'abord, parce qu'il est teinté d'un dirigisme qui se dissimule plutôt mal. Il permet en ce sens d'assurer une nouvelle forme d'encadrement des activités associatives. Ainsi les activités incitant à la désobéissance civile et celles qui sont perçues comme relevant du prosélytisme religieux semblent pouvoir être davantage appréhendées par ce dispositif. Son contenu et sa mise en œuvre pourraient aussi, à terme, porter atteinte au pluralisme associatif. En premier lieu parce qu'il présente en effet le risque d'appauvrir matériellement les associations et les fondations. En deuxième lieu, parce qu'il pourrait faciliter la remontée d'information aux organes centraux compétents pour dissoudre administrativement de tels organismes. En dernier lieu parce qu'il semble dénoter d'un glissement de certaines règles applicables au service public, vers les règles applicables aux associations et fondations. Ces dernières pourraient notamment être conduites, par l'épreuve du temps, à se revêtir d'une coloration laïque.

216. Le contrat d'engagement républicain met également au défi les libertés associatives en ce qu'il laisse une place à ce qu'il soit utilisé dans une perspective politique. En d'autres termes, son utilisation pourrait bien dépendre de convictions personnelles, par définition variables d'un individu à l'autre. Cette utilisation politique pourrait être négative – dans ce cas, elle aurait pour but essentiel de sanctionner une association ou une fondation –, ou bien positive – dans ce cas, elle aurait pour but essentiel de valoriser des activités socialement consensuelles. Cette dernière perspective se traduit aussi dans la législation par l'obligation faite aux fédérations sportives agréées et délégataires de promouvoir les principes contenus de la contrat d'engagement républicain. De même, le fait que le législateur ait envisagé la création d'un fonds pour les associations promouvant ces principes appuie cette idée d'un dispositif promotionnel pour la République.

CONCLUSION DE LA PARTIE II

217. Cette Seconde Partie aura donc démontré que le contrat d'engagement républicain est animé par une finalité : raffermir la cohésion nationale. C'est dans la poursuite de cet objectif qu'il est possible de le rattacher à la théorie du « militantisme démocratique » ou, ainsi qu'il a été proposé, à un « militantisme républicain » s'appuyant sur des principes phares de la République française. Autour de ceux-ci, le dispositif cherche à fédérer, à faire bloc, voire à définir des exigences minimales de la vie en société. Néanmoins, toujours dans la poursuite de cet objectif, on peut déceler dans le contrat d'engagement républicain des éléments qui sont susceptibles d'entraver la réalisation de son but. D'abord parce qu'il ne semble pas vraiment possible de s'assurer de l'adhésion de tous aux principes républicains. Ensuite parce qu'il contient en lui un potentiel conflictuel. Celui-ci réside essentiellement dans le fait que les sept engagements peuvent être interprétés tout à fait différemment en fonction des lieux, des convictions personnelles et des activités associatives en question. En d'autres termes, il peut se présenter, en certaines occurrences, sous l'aspect d'une pomme de discorde.

218. Cette seconde partie aura également démontré que le contrat d'engagement républicain peut apparaître comme un défi pour les libertés associatives, précisément parce qu'il risque de réduire leurs marges de manœuvre : il semble en effet être un outil d'encadrement des libertés associatives. Aussi pourrait-il conduire, sur le long terme, à ce que le pluralisme associatif s'affadisse. De surcroît, il ne ferme pas véritablement la porte à ce qu'il soit utilisé en fonction de considérations politiques. Cet usage pourrait alors revêtir deux formes : une forme négative (visant à sanctionner), et une forme positive (visant à promouvoir).

219. Le contrat d'engagement républicain, dans sa recherche de protéger la République – sinon le sentiment républicain –, renferme donc en lui une dimension restrictive. Ce faisant, toute proportion gardée, il tend à accréditer l'idée que « protéger la démocratie d'elle-même requiert paradoxalement d'en limiter deux composantes constitutives : le relativisme ou pluralisme politique et le libre choix des citoyens »[526].

[526] GAILLET (A.) et *al.*, *Droits constitutionnels français et allemand. Perspective comparée*, LGDJ, coll. « Manuel », 2019, p. 110.

CONCLUSION GENERALE

219. La présente étude aura donc tenté de prolonger l'analyse d'un dispositif juridique, largement décrié mais souvent de manière hâtive. Non pas que tous les contradicteurs avaient tort – il n'a point été question de se faire arbitre –, mais que, pour beaucoup d'entre eux, la critique du contrat d'engagement républicain était peu étayée et se bornait à dénoncer un dispositif aspirant au contrôle du milieu associatif. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les développements ont fréquemment conduit à ce que les arguments des uns et des autres figurent dans le corps de l'analyse comme autant de points de départ à partir desquels raisonner. Ainsi, alors que le dispositif fut parfois présenté comme inutile ou comme ne constituant qu'un rappel d'obligations de natures légale, conventionnelle ou constitutionnelle, il a été souligné que cette critique pouvait à certains égards paraître infondée. Malgré, il est vrai, un certain nombre de redondances, le contrat d'engagement républicain ajoute au droit et, en ce sens, n'est pas que superflu. En revanche, conformément au sens général des critiques formulées à son encontre, le dispositif étudié implique bien une dimension restrictive pour les libertés associatives. Au moins fait-il peser un risque. Ces libertés ne sont toutefois encadrées que par ricochet aux obligations faites aux administrations de refuser ou retirer la reconnaissance d'utilité publique, un agrément ou une subvention. En d'autres termes, l'encadrement est comme indirect : il résulte d'abord d'une réduction de la marge de manœuvre des administrations, qui, dans un second temps, est amenée à se répercuter sur les associations et les fondations. Ce faisant, l'essentiel du mécanisme militant repose sur les administrations. Le législateur prend ainsi le risque de faire naître des interprétations éparses et concurrentes. Cette situation pourrait être amenée à prospérer, dans la mesure où les associations et les fondations n'ont pas toujours un grand intérêt à agir en justice, quand ce ne sont pas les moyens qui leur manquent. Le rôle unificateur traditionnellement dévolu à la jurisprudence pourrait alors se trouver dans une situation inconfortable. Cette dernière considération laisse d'ailleurs à penser que le contrat d'engagement républicain mise précisément sur le fossé qui peut séparer le droit tel qu'interprété par ceux qui ont la charge d'en faire une première application, et le droit tel qu'interprété par le juge. Et c'est ici que l'examen attentif du contrat d'engagement républicain rencontre un obstacle. Récent, il n'a pas encore fait l'objet d'une utilisation suffisante pour qu'il soit permis d'apprécier concrètement l'étendue de ses potentialités. Il s'avère donc difficile d'anticiper les utilisations qui peuvent en être faites, de même qu'il s'avère hasardeux de s'essayer à prédire les interprétations que le juge en fera. Sans doute est-ce ici la véritable originalité du contrat d'engagement républicain. Davantage que son habillage contractuel ou du républicanisme militant dont il dénote, c'est ce qu'il permet ou n'interdit pas de faire qui semble le caractériser et devoir retenir l'attention.

ANNEXE

Annexe au décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021

CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS BÉNÉFICIANT DE SUBVENTIONS PUBLIQUES OU D'UN AGREMENT DE L'ÉTAT

L'importance des associations et des fondations dans la vie de la Nation et leur contribution à l'intérêt général justifient que les autorités administratives décident de leur apporter un soutien financier ou matériel. Il en va de même pour les fédérations sportives et les ligues professionnelles. L'administration, qui doit elle-même rendre des comptes aux citoyens, justifier du bon usage des deniers publics et de la reconnaissance qu'elle peut attribuer, est fondée à s'assurer que les organismes bénéficiaires de subventions publiques ou d'un agrément respectent le pacte républicain.

A cette fin la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a institué le contrat d'engagement républicain.

Conformément aux dispositions des articles 10-1 et 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le présent contrat a pour objet de préciser les engagements que prend toute association ou fondation qui sollicite une subvention publique ou un agrément de l'Etat. Ainsi, l'association ou la fondation « s'engage (…) à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine ainsi que les symboles de la République (…) », « à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République » et « à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public ».

Ces engagements sont souscrits dans le respect des libertés constitutionnellement reconnues, notamment la liberté d'association et la liberté d'expression dont découlent la liberté de se réunir, de manifester et de création.

ENGAGEMENT N° 1 : RESPECT DES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE

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° 2 : LIBERTÉ DE CONSCIENCE

L'association ou la fondation s'engage à respecter et protéger la liberté de conscience de ses membres et des tiers, notamment des bénéficiaires de ses services, et s'abstient de tout acte de prosélytisme abusif exercé notamment sous la contrainte, la menace ou la pression.

Cet engagement ne fait pas obstacle à ce que les associations ou fondations dont l'objet est fondé sur des convictions, notamment religieuses, requièrent de leurs membres une adhésion loyale à l'égard des valeurs ou des croyances de l'organisation.

ENGAGEMENT N° 3 : LIBERTÉ DES MEMBRES DE L'ASSOCIATION

L'association s'engage à respecter la liberté de ses membres de s'en retirer dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 1er juillet 1901 et leur droit de ne pas en être arbitrairement exclu.

ENGAGEMENT N° 4 : ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION

L'association ou la fondation s'engage à respecter l'égalité de tous devant la loi.

Elle s'engage, dans son fonctionnement interne comme dans ses rapports avec les tiers, à ne pas opérer de différences de traitement fondées sur le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée qui ne reposeraient pas sur une différence de situation objective en rapport avec l'objet statutaire licite qu'elle poursuit, ni cautionner ou encourager de telles discriminations.

Elle prend les mesures, compte tenu des moyens dont elle dispose, permettant de lutter contre toute forme de violence à caractère sexuel ou sexiste.

ENGAGEMENT N° 5 : FRATERNITÉ ET PREVENTION DE LA VIOLENCE

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.

ENGAGEMENT N° 6 : RESPECT DE LA DIGNITÉ DE LA PERSONNE HUMAINE

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.

Elle s'engage à respecter les lois et règlements en vigueur destinés à protéger la santé et l'intégrité physique et psychique de ses membres et des bénéficiaires de ses services et ses activités, et à ne pas mettre en danger la vie d'autrui par ses agissements ou sa négligence.

Elle s'engage à ne pas créer, maintenir ou exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique de ses membres et des personnes qui participent à ses activités à quelque titre que ce soit, notamment des personnes en situation de handicap, que ce soit par des pressions ou des tentatives d'endoctrinement.

Elle s'engage en particulier à n'entreprendre aucune action de nature à compromettre le développement physique, affectif, intellectuel et social des mineurs, ainsi que leur santé et leur sécurité.

ENGAGEMENT N° 7 : RESPECT DES SYMBOLES DE LA RÉPUBLIQUE

L'association s'engage à respecter le drapeau tricolore, l'hymne national, et la devise de la République.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GENERAUX

CHRETIEN (P.) et al., *Droit administratif*, Sirey, coll. « Sirey Université », 17ème éd., 2020, 946 p.

DUFFAR (J.) & **ROBERT** (J.), *Droits de l'homme et des libertés fondamentales*, LGDJ, 8ème éd., 2009, 908 p.

DUPRE DE BOULOIS (X.), *Droit des libertés fondamentales*, PUF, coll. « Thémis droit », 3ème éd., 2022, 632 p.

FAVOREU (L.) et al., *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, coll. « Précis », 8ème éd., 2021, 937 p.

HENNETTE-VAUCHEZ (S.) & **ROMAN** (D.), *Droit de l'homme et des libertés fondamentales*, Dalloz, coll. « HyperCours », 5ème éd., 2022, 834 p.

LEBRETON (G.), *Libertés publiques et droit de l'Homme*, Sirey, coll. « Sirey Université », 8ème éd., 2009, 580 p.

PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. « Manuel », 4ème éd., 2022, 1788 p.

SUDRE (F.) et al., *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, coll. « Droit fondamental », 14ème éd., 2019, 1013 p.

WACHSMANN (P.), *Libertés publiques*, Dalloz, coll. « Cours », 9ème éd., 2021, 1056 p.

II. MONOGRAPHIES

ANDRIEU (C.) et *al.* (dir.), *Associations et champ politique*, Publications de la Sorbonne, 2001, 720 p.

BASDEVANT-GAUDEMET (B.) (dir.), *Contrat ou Institution : un enjeu de société*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2004, 190 p.

CHASSAGNARD-PINET (S.) & **HIEZ** (D.) (dir.), *Approche critique de la contractualisation*, LGDJ, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2007, 222 p.

CHASSAGNARD-PINET (S.) & **HIEZ** (D.) (dir.), *Approche renouvelée de la contractualisation*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, 176 p.

CHASSAGNARD-PINET (S.) et **HIEZ** (D.) (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2008, 352 p.

Conseil National de la Vie Associative (CNVA), *Le CNVA au service de la liberté d'association*, La documentation française, 2001, 169 p.

DOUCIN (M.) (dir.), *Guide de la liberté associative dans le monde. 183 législations analysées*, La documentation française, 2007, 791 p.

DUTHEIL (P.-H.) (dir.), *Droit des associations et fondations*, Dalloz-Juris éd., coll. « Juris Corpus », 2016, 1640 p. [ouvrage actualisé par voie numérique]

FONSECA (D.) (dir.), *Logiques des législations antiterroristes. Entre reconfiguration et défiguration du droit ?*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. « Colloques & Essais », t. 133, 2021, 216 p.

GAILLET (A.) et *al.*, *Droits constitutionnels français et allemand. Perspective comparée*, LGDJ, coll. « Manuel », 2019, 528 p.

HAMELIN (J.-F.) (dir.), *Le financement dans tous ses états*, Juris éditions-Dalloz, *JA* Hors-série, 2021, 194 p.

JOBARD (J.-B.), *Une histoire des libertés associatives*, éd. Charles Léopold Mayer, 2022, 160 p.

RENAUD (J.-M.) & **LE CORNEC** (C.), *Les subventions des collectivités locales aux associations. Droit et transparence*, Ed. Dexia-Imprimerie nationale, coll. « Action locale », 2ème éd., 2001, 235 p.

MACQUERON (P.) et *al.*, *Associations. Fondations – Congrégations – Fonds de dotation*, Francis Lefebvre, coll. « Mémento Pratique », 2021, 1778 p.

MORANGE (J.), *La laïcité de la République : garantie ou menaces pour les libertés ?*, LGDJ, coll. « Forum », 2023, 275 p.

MORANGE (J.), *La liberté d'association en droit public français*, PUF, coll. « Publications de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges », 1977, 274 p.

NOURRISSON (P.), *Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789*, Librairie de la société du recueil Sirey, t. 1, 1920, 360 p. [réed. Hachette-BnF, 2018]

SAJO (A.) (dir.), *Militant democracy*, Eleven International Publishing, 2004, 262 p.

III. ENCYCLOPEDIES & REPERTOIRES

HIEZ (D.), « Association – Personnalité morale de l'association », *in Répertoire de droit* civil, Dalloz, 2016 (actualisation déc. 2019)

LATINA (M.), « Contrat : généralités », *in Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2017 (actualisation nov. 2021)

MAYAUD (Y.) (dir.), *Le Lamy associations*, Lamyline, 1989 (actualisation fréquente)

IV. THESES

BLANCHON (C.), *Recherche sur la subvention. Contribution à l'étude du don en droit public*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », t. 307, 2019, 386 p.

D'ANGELA (G.), *L'acte de subvention en droit public*, 2010, Thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Cujas, 677 p.

GALLO (C.), *La décision conditionnelle en droit administratif français*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol. 184, 2019, 494 p.

GARRIGOU-LAGRANGE (J.-M.), *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1970, 378 p.

GAZAGNE-JAMMES (V.), *Les actes nuisibles à la vie en société. Etude sur les exigences de la vie en société à partir de l'article 5 de la déclaration de 1789*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 160, 2022, 400 p.

LAMOUROUX (G.), *Les subventions aux entreprises privées. Contribution à l'analyse civile et fiscale de l'acte neutre*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit privé », t. 630, 2023, 682 p.

LE BRUN (A.), *Les décisions créatrices de droits*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol. 223, 2023, 944 p.

MERLET (J.-F.), *Une grande loi de la Troisième République : La loi du 1er juillet 1901*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », t. 217, 2001, 752 p.

RAMACIOTTI (S.), *Laïcité et droit privé*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », vol. 220, 2022, 491 p.

SEMON (G.), *Le contrôle du fonctionnement des associations de la loi du 1er juillet 1901*, t. 1, 2001, Thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Cujas, 282 p.

V. DICTIONNAIRES

ALLAND (D.) & **RIALS** (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF-Lamy, coll. « Quadrige - Dicos Poche », 2003, 1696 p.

RAYNAUD (P.) & **RIALS** (S.) (dir.), *Dictionnaire de la philosophie politique*, PUF, 2ème éd., 1998, 776 p.

VI. ARTICLES

ALIX (J.), « La répression convoquée au soutien des principes de la République », *Revue du droit des religions*, 2022, n° 13, p. 131 à 151 [en ligne]

ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.), « "Vivre ensemble" et droits des libertés », *AJDA*, 2020, p. 2009

BIRNBAUM (P.), « La force de l'Etat à la française », *Pouvoirs*, 2021, n° 177, p. 17 à 24

BLANC (Y.), « La reconnaissance d'utilité publique : du privilège régalien à l'assurance qualité », *Administration*, 1997, n° 176, p. 91 à 94

BLANCHON (C.), « Le service public et les associations au secours de la République », *AJDA*, 2021, p. 2072

BORGETTO (M.), « L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de la protection sociale », *RDSS*, 2009, p. 5

BUCAU (P.), « Politique associative - Redirection écologique - Quand le contrat d'engagement républicain devient une menace… », *JA*, 2022, n° 655, p. 43

BURDEAU (F.), « Les symboles de la République », *Pouvoirs*, 2002, n° 100, p. 87 à 94

CALVES (G.), « Femme voilée sur une affiche : la laïcité de la République n'est pas en danger », *AJDA*, 2022, p. 1462

CALVES (G.), « Laïcité (charte régionale des valeurs de la République) : illégalité partielle », *D.*, 2018, p. 2309

CHAUVIERE (M.), « Les solidarités familiales comme espace de tensions entre droits et devoirs », *RDSS*, 2009, p. 53

CHEVALLIER (J.), « La gouvernance et le droit », *in Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 189 à 207

CLAVAGNIER (B.), « Juridique - Financement public - Les subventions conditionnées à un engagement républicain », *JA*, 2021, n° 648, p. 33

CLAVAGNIER (B.), « Un guide qui explique... mais ne rassure pas ! », *JA*, 2023, n° 678, p. 3

COURTET (M.-C.) & **COUARD** (J.), « Principes républicains - La loi a un an : bilan d'un texte controversé », *JA*, 2023, n° 671, p. 33

DE JOTEMPS (A. S.), « Mécénat : les manques de la loi Séparatisme relatifs au contrôle mis en place », *JA*, 2021, n° 646, p. 13

DELFINI (A.), **ELFAOUZ** (N.) & **TALPIN** (J.), « Domestiquer la critique. La restriction des libertés associatives dans la France contemporaine », *Délibérée*, 2021/3 (n° 14), p. 51 à 57

DELPECH (X.), « Juridique - Respect des principes de la République - Aspects de droit des associations », *JA*, 2021, n° 644, p. 33

DUPRE DE BOULOIS (X.), « La critique doctrinale des droits de l'homme », *RDLF*, 2020, chron. n° 38 [en ligne]

ELBAZ (M.) & **HELLY** (D.), « Modernité et postmodernité des identités nationales », *Anthropologie et sociétés*, 1995, n° 3, p. 15 à 35

FOREY (E.), « Le contrat d'engagement républicain : quels changements pour les associations ? », *Revue du droit des religions*, 2022, n° 13, p. 41 à 57 [en ligne]

FRAISSE (L.), « Des contributions associatives à la démocratie aux menaces sur la liberté d'association », *JA*, 2022, n° 669, p. 27

GABORIAUX (C.), « La République et les groupements privés d'intérêt général (1870-1914) : une enquête dans les archives du Conseil d'État », *in* Comité d'Histoire du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative, *Conférences « Vincent Wright » et table ronde « La loi du 24 mai 1872, 150 ans après »*, La documentation française, 2022, vol. 9, p. 81 à 98.

GALLO (C.), « Nature juridique et régime contentieux de la subvention : à propos de quelques décisions récentes », *RFDA*, 2022, p. 477

GARRIGOU-LAGRANGE (J.-M), « Les associations reconnues d'utilité publique », *in L'association. Septième journée René Savatier*, PUF, coll. « Publications de la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers », 2002, p. 59 à 73

GAZAGNE-JAMMES (V.), « Le "républicanisme militant", une certaine conception de la démocratie militante française. Réflexions autour du projet de loi confortant les principes républicains », *RDLF*, 2021, chron. n° 09 [en ligne]

GAZAGNE-JAMMES (V.), « Le vivre-ensemble : exigence supérieure ou droit subjectif ? », *RDLF*, 2019, chron. n° 30 [en ligne]

GAZAGNE-JAMMES (V.), « Réflexions sur l'intitulé initial de la loi sur le respect des principes de la République, dite Loi contre le séparatisme et "les atteintes à la citoyenneté" », *RevDH*, 2022, n° 22 [en ligne]

GOESEL-LE BIHAN (V.), « La liberté d'association : triple test à tous les étages ? », *AJDA*, 2022, p. 1185.

GOURDEAU (C.), « Un contrat au service de l'identité nationale », *Plein droit*, 2016, n° 110, p. 34

GROSSHOLZ (C.), « Pourquoi condamner la ségrégation sexuelle lorsque l'on peut galvauder le principe de laïcité ? », *AJDA*, 2023, p. 727

GUERARD DE LATOUR (S.), « Le rôle de l'identité nationale dans le républicanisme critique », *Le Philosophoire*, 2015/1, n° 43, p. 74

GUERRINI (M.), « La cohésion nationale : théâtre de l'objectivation des droits fondamentaux », *RDLF*, 2021, chron. n° 03 [en ligne]

GUILLOIS (T.) & **CHEVALIER** (J.), « Contrat d'engagement républicain : un contrat... à trois ! », *JA*, 2023, n° 673, p. 3

HALBA (B.), **BANGOURA** (K.) & **ELIO** (N.), « Financement - Lutte contre le financement du terrorisme - Les associations concernées ! », *JA*, 2022, n° 665, p. 41

HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « Les nouvelles frontières de la laïcité : la conquête de l'Ouest ? », *Revue du droit des religions*, 2017, n° 4, p. 19 à 32 [en ligne]

HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « L'Etat néo-libéral face à lui-même », *AJDA*, 2022, p. 570

HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « Lutte contre les séparatismes et liberté d'association », *Etudes*, 2022/9, p. 57 à 68

HIEZ (D.) & **ESIM** (S.), « Temps forts - Le contrat d'engagement républicain : un constat de désengagement républicain », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, n° 364, 2022, p. 7 à 9

HIEZ (D.), « Le contrat d'engagement républicain : l'approfondissement d'une figure connue », *RTD com.*, 2022, p. 103

IVERNIZZI ACCETTI (C.) & **ZUCKERMAN** (I.), « What's Wrong with Militant Democracy ? », *Political Studies*, vol. 65, 2017, p. 182 à 199

JOUANJAN (O.), « L'État de droit démocratique », *Jus Politicum*, 2019, n° 22 [en ligne]

KESSLER (D.), « La laïcité », *Pouvoirs*, 2002, n° 100, p. 33 à 44

KOSSONOGOW (M.) & **BENACEUR** (S.), « Projet de loi confortant les principes de la République : le Gouvernement à l'assaut de la liberté d'association ? », *RevDH*, fév. 2021 [en ligne]

LACHAUME (J.-F.), « Fédérations sportives et principes de la République », *JS*, 2021, n° 225, p. 32

LE BRIS (C.), « La contribution du droit à la construction d'un "vivre ensemble" : entre valeurs partagées et diversité culturelle », *Droit et société*, 2016, n° 92, p. 75 à 98

LECOQ-PUJADE (B.), « Élections / Élus - Loi confortant le respect des principes de la République : nouvelles réflexions sur l'applicabilité des principes de neutralité et de laïcité aux élus locaux », *JCP A*, 2021, n° 49, p. 2367

LOEWENSTEIN (K.), « Militant Democracy and Fundamental Rights », *The American Political Science Review*, vol. 31, 1937, n° 3, p. 417 à 432 (partie I) [article retranscrit *in* **SAJO** (A.) (dir.), *Militant democracy*, Eleven International Publishing, 2004, p. 231 à 245].

LOEWENSTEIN (K.), « Militant Democracy and Fundamental Rights », *The American Political Science Review*, vol. 31, 1937, n° 4, p. 638 à 658 (partie II) [article retranscrit *in* **SAJO** (A.) (dir.), *Militant democracy*, Eleven International Publishing, 2004, p. 245 à 262]

MARCOU (G.), « Le principe d'indivisibilité de la République », *Pouvoirs*, 2002, n° 100, p. 45 à 65

MEKKI (M.), « Le discours du contrat : quand dire, ce n'est pas toujours faire », *RDC*, 2006, p. 297

MORANGE (J.), « Les associations », *RFDA*, 2021, p. 824

MOUNIN (G.), « La linguistique comme science auxiliaire dans les disciplines juridiques », *Meta, Journal des traducteurs*, 1979, vol. 24, n° 1, p. 9 à 17

MULLER (J.-W.), « Dépasser la "démocratie militante" ? », *Agone*, 2013/1, n° 50, p. 221 à 231 [Trad. P.-E. RAVIART]

PASTENE (M.), « Juridique - Subventions publiques - Le contrat d'engagement républicain, le préfet et le climat », *JA*, 2022, n° 667, p. 33

PECH (L.), « Du respect des symboles de la République imposé par la loi », *Communication Commerce électronique*, 2003, n° 5, p. 16 à 22

PFRUNDER (F.), « De la liberté au contrôle », *JA*, 2022, n° 667, p. 16

PFRUNDER (F.), « La subvention, outil de partenariat et de confiance », *JA*, 2021, n° 636, p. 18

PFRUNDER (F.), « Une logique du tout-contrôle illusoire », *JA*, 2022, n°653, p. 16

PHILIPPE (J.), « De la distinction des genres : contrat légalement formé et législation contractuellement présentée », *RTD civ.*, 2007, p. 503

PINON (S.), « Laïcité, que d'erreurs on commet en ton nom ! », *Pouvoirs*, 2021, n° 177, p. 143 à 151

POLICAR (A.), « De la communauté au communautarisme ? », *Raison présente*, 2006, n° 159, p. 81 à 99

POMEY (M.), « Le contrôle par le Conseil d'Etat des associations reconnues d'utilité publique », *EDCE*, 1980-1981, n° 32, p. 135 à 146 (actualisation : 1er janv. 1982)

PREVOST (L.) & **DE JOTEMPS** (A. S.), « Contrat d'engagement républicain : le cadre nouveau des relations entre État et associations », *JA*, 2022, n° 653, p. 17

RAMBAUD (R.), « La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées (article L. 212-1 du Code la sécurité intérieure) : une arme de dissolution massive », *RDLF*, 2015, chron. n° 20 [en ligne]

RIVERO (J.), « La notion juridique de laïcité », *D.*, 1949, chron. p. 137 à 140

ROCHFELD (J.), « Contrat de responsabilité parentale », *RTD civ.*, 2006, p. 395

ROCHFELD (J.), « D'une nouvelle manifestation du contrat pédagogique ? le contrat d'accueil et d'intégration », *RDC*, 2008, p. 193

ROCHFELD (J.), « Le contrat de responsabilité parentale, une nouvelle figure du contrat pédagogique », *RDC*, 2006, p. 665

ROCHFELD (J.), « Le PARE ou les virtualités du "contrat pédagogique" », *RDC*, 2005, p. 257

ROLIN (F.), « Les visages menaçants du nouveau contractualisme : le contrat de responsabilité parentale », *RDSS*, 2007, p. 38

ROMAN (D.), « La responsabilisation de l'individu : quel équilibre entre droits et devoirs ? », *in* BORGETTO (M.) et al. (dir.), *Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain ?*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2016, p. 233

ROMI (R.), « Des mots et des images : libres propos sur l'impuissance publique du droit », *in Environnements. Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-Philippe Colson*, Presses universitaires de Grenoble, 2004, p. 81 à 85

RUDELLE (O.), « La tradition républicaine, champ de bataille de la concitoyenneté », *Pouvoirs*, 2002, n° 100, p. 111 à 121

SALEMKOUR (M.), « La liberté associative, un acquis démocratique à garantir », *JS*, 2022, n° 229, p. 12

SIMARD (A.), « L'échec de la Constitution de Weimar et les origines de la "démocratie militante" en R.F.A. », *Jus Politicum*, n° 1 [en ligne]

SUPIOT (A.), « Les deux visages de la contractualisation : déconstruction du Droit et renaissance féodale », *in* CHASSAGNARD-PINET (S.) & HIEZ (D.) (dir.), *Approche critique de la contractualisation*, LGDJ, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2007, p. 19 à 44

SUPIOT (A.), « La contractualisation de la société », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 2001, n° 43 [en ligne]

TAJADURA TEJADA (J.), « La doctrine de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'interdiction des partis politiques », *RFDC*, 2012/2, n° 90, p. 339 à 371

THOURY (C.), « Les libertés associatives sont-elles remises en question ? », *JA*, 2021, n° 650, p. 18

TOUZEIL-DIVINA (M.), « La "nouvelle" laïcité des associations : plus républicaine que la République et toujours plus latitudinaire », *AJCT*, 2021, p. 457

VERDKINT (P.-Y.), « Derrière le contrat, le lien… », *in* **CHASSAGNARD-PINET** (S.) & **HIEZ** (D.) (dir.), *Approche critique de la contractualisation*, LGDJ, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2007, p. 7 à 8

VILLENEUVE (P.), « Appliquer et contrôler le contrat d'engagement républicain. Conseil et bonnes pratiques à l'attention des collectivités territoriales », *JCP A*, n° 34, 2022, p. 2235

VILLENEUVE (P.), « De la "lutte contre les séparatismes" aux "principes républicains", quels futurs enjeux pour les collectivités ? », *AJCT*, 2020, p. 552

VILLENEUVE (P.), « Décryptage de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République », *AJCT*, 2021, p. 392

VII. AVIS, COMPTES RENDUS, ETUDES & RAPPORTS

CERFA n° 12156*06, formulaire unique de demande de subvention(s) dans sa version de décembre 2022

CNCDH, Avis sur la création du Revenu Universel d'Activité, n° A-2020-9 du 23 juin 2020

CNCDH, avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République n° A-2021-1 du 28 janv. 2021 (JO 14 fév. 2021)

CNCDH, second avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, n° A-2021-4 du 25 mars 2021 (JO 4 avr. 2021)

Conseil d'Etat, avis sur le projet de loi confortant les principes de la République, 3 déc. 2020, n° 401549

Conseil d'Etat, Sect. de l'Intérieur, *Recueil de jurisprudence sur les statuts types des associations reconnues d'utilité publique*, version du 1er janv. 2023, 95 p. [disponible en ligne sur le site du Conseil d'Etat : www.conseil-etat.fr]

Conseil d'Etat, Sect. de l'Intérieur, *Recueil de jurisprudence sur les statuts types des fondations d'utilité reconnues publique*, version du 1er janv. 2023, 111 p. [disponible en ligne sur le site du Conseil d'Etat : www.conseil-etat.fr]

Conseil national de l'évaluation des normes, délibération n° 20-11-23-02373 du 23 nov. 2020

Conseil national de l'évaluation des normes, délibération n° 21-11-25-02682 du 25 nov. 2021

Défenseur des droits, avis n° 21-01 du 12 janv. 2021

Etude d'impact sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, 8 déc. 2020 [NOR : INTX2030083L/Bleue]

HCVA, avis concernant le projet de décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État, 3 déc. 2021

HCVA, avis concernant le projet de loi confortant les principes républicains, 2 déc. 2020

Observatoire des libertés associatives, « Une nouvelle chasse aux sorcières. Enquête sur la répression des associations dans le cadre de la lutte contre l'islamisme », rapport publié le 1er fév. 2022 [en ligne]

Rapport de M. F. BOUDIE (n° 4156 à l'Assemblée nationale) et de Mmes J. EUSTACHE-BRINIO et D. VERIEN (n° 590 (2020-2021) au Sénat) fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, 12 mai 2021

Rapport du ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, « Loi confortant le respect des principes de la République : premier bilan et perspectives, un an après sa promulgation », 7 oct. 2022

Rapport n° 3797 rect., fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République, par M. F. BOUDIE, t. 1, Assemblée nationale, 25 janv. 2021

Rapport n° 4239, fait au nom de la commission spéciale, chargée d'examiner le projet de loi, modifié par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, par M. F. BOUDIE, Assemblée nationale, 9 juin 2021 (deux tomes)

Rapport n° 744 (2020-2021) de Mmes J. EUSTACHE-BRINIO et D. VÉRIEN, fait au nom de la commission des lois, Sénat, 7 juillet 2021

Rapport n° 454 (2020-2021) de Mmes J. EUSTACHE-BRINIO et D. VÉRIEN, fait au nom de la commission des lois, Sénat, 18 mars 2021 (deux tomes)

Rapport public du Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, La documentation Française, coll. « EDCE », 2008, n° 59, 398 p.

Rapport public du Conseil d'Etat, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, La documentation Française, coll. « EDCE », 2000, n° 51, 422 p.

VIII. LEGISLATION, REGLEMENTATION, CIRCULAIRES & AUTRES

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (dite « CRPR »)

Décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

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 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat

Circulaire du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer du 10 oct. 2022 relative au contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat [circulaire publiée par le journal en ligne *Mediapart*]

Le contrat d'engagement républicain (CER). Guide pratique, Ministère de l'Intérieur, Direction des Libertés publiques et des Affaires juridiques, fév. 2023 [disponible en ligne sur www.associations.gouv.fr]

*

Guide sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Liberté de réunion et d'association, Cour européenne des droits de l'homme, version du 31 août 2022, 60 p. [disponible en ligne sur le site de la Cour : www.echr.coe.int]

IX. DECISIONS JURIDICTIONNELLES

Cons. const, décision n° 71-44 DC du 16 juill. 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*, dite « liberté d'association »

Cons. const., décision n° 2016-535 QPC du 19 fév. 2016, *Ligue des droits de l'Homme*

Cons. const., décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, *Loi confortant le respect des principes de la République*

CE, ass., 31 oct. 1952, *Ligue pour la protection des mères abandonnées*, n° 93377, *Leb.* p. 480

CE, ass., 11 juill. 1956, *Amicale des Annamites de Paris et sieur Nguyen-Duc-Frang*, n° 26638

CE, 9 oct. 1992, *Commune de Saint-Louis c. Association Siva Soupramanien de Saint-Louis*, n° 94455, *Leb.* p. 358

CE, 25 sept. 1995, *Association Connaître et Informer pour Valoriser l'Importance des Citoyens*, n° 155970, *Leb. T.* p. 694

CE, 5 juill. 2010, *Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre*, n° 308615

CE, avis, 29 mai 2019, *SAS Royal Cinéma*, n° 428040

CE 4 octobre 2021, *Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse*, n° 438695

CE, 9 déc. 2021, *FranceAgriMer* n° 433968

CE, ord., 4 mars 2022, *Ligue des droits de l'Homme et a.*, n° 462048

CE, ord., 4 mars 2022, *Union syndicale Solidaires et a.*, n° 461961

CE, ord., 10 mars 2022*, Commune de Chalon-sur-Saône*, n° 462140

CAA Versailles, 17 janv. 2023, *Association Centre de loisirs ChnéOr*, n° 20VE02332

TA Dijon, ord., 4 mars 2022, n° 2200610

TA Lyon, ord., 20 mai 2022, *Ligue des droits de l'Homme*, n° 2203794

TA Lille, 15 juill. 2022, *Pastel FM*, n° 1906605

X. DISCOURS & COMMUNICATIONS POLITIQUES

« La République en actes », discours du Président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes, Les Mureaux, 2 oct. 2020 [disponible sur le site officiel de la Présidence de la République française : https://www.elysee.fr/]

« Protéger les libertés en luttant contre le séparatisme islamiste », conférence de presse du Président de la République, Mulhouse, 18 fév. 2020 [disponible sur le site officiel de la Présidence de la République française : https://www.elysee.fr/]

XI. SELECTION D'ARTICLES DE PRESSE

« Angers. Au conseil municipal, un pacte républicain qui a l'effet d'un boomerang », *Le Courrier de l'Ouest*, 27 juin 2022 [consulté le 18 mai 2023]

« Antonio Delfini et Julien Talpin : La répression des associations constitue l'ultime facette d'un mépris postdémocratique assumé », *Le Monde*, 21 avril 2023

« Burkini : une association de Beaubreuil rappelée à l'ordre par la municipalité de Limoges », *Le Populaire du Centre*, 14 déc. 2022 [consulté le 18 mai 2023]

« Ces maires qui défient l'Etat : retour au militantisme », *La Gazette des communes*, 2 fév. 2023 [consulté le 10 fév. 2023]

« Contre des ateliers de "désobéissance civile", le préfet de la Vienne dégaine la loi "séparatisme" », *Mediapart*, 20 sept. 2022 [consulté le 21 déc. 2022]

« Des élus peuvent-ils avoir la peau d'un préfet ? », *La Gazette des communes*, 5 janv. 2023 [consulté le 18 mai 2023]

« La désobéissance civile relève de la liberté d'expression », *Le Club de Mediapart - Blog d'Alternatiba*, 23 sept. 2022 [consulté le 21 déc. 2022]

« Laïcité : les acteurs sportifs cherchent le mode d'emploi », *La Gazette des communes*, 10 mai 2023 [consulté le 18 mai 2023]

« La loi "séparatisme" invoquée en Corrèze contre des associations écologistes », *Mediapart*, 30 déc. 2022 [consulté le 30 déc. 2022]

« La MRES convoquée en préfecture pour un rappel aux "principes républicains" », *Nord Eclair*, 6 janv. 2023 [consulté le 11 janv. 2023]

« La répression de la désobéissance civile se généralise », *Mediapart*, 13 janv. 2023 [consulté le 16 janv. 2023]

« La Ville annonce par communiqué qu'elle coupe les vivres à l'Académie de boxe citoyenne », *L'Echo Républicain*, 4 mars 2023 [consulté le 6 mars 2023]

« L'Etat n'a pas à scruter les consciences des individus », *La Gazette des communes*, 16 janv. 2023 [consulté le 16 janv. 2023]

« Le Mouvement associatif appelle à abroger le contrat d'engagement républicain », *Mediapart*, 26 janv. 2023 [consulté le 1er fév. 2023]

« Ligue des droits de l'Homme : "Les financements du milieu associatif sont en péril" », *La Gazette des communes*, 2 mai 2023 [consulté le 17 mai 2023]

« Poitiers : Le préfet saisit le tribunal administratif après les "ateliers de désobéissance civile" d'Alternatiba », *20 minutes*, 28 oct. 2022 [consulté le 13 nov. 2022]

« "Prosélytisme religieux" : une association asphyxiée par le poison de la rumeur », *Mediapart*, 23 fév. 2023 [consulté le 6 mars 2023]

« Roubaix : une association pour la jeunesse accusée de prosélytisme dans "Zone interdite", la préfecture confirme un arrêt des subventions », *Le Parisien*, 24 janv. 2022 [consulté le 24 mai 2023]

« Séparatisme : itinéraire d'un mot chargé », *Mediapart*, 8 sept. 2020 [consulté le 12 janv. 2023]

« "Séparatisme" : l'Assemblée rabote la liberté associative », *Mediapart*, 9 fév. 2021 [consulté le 21 déc. 2022]

« Soutien à une association accusée de prosélytisme islamique : le maire de Roubaix admet avoir pu se "tromper" », *Le Figaro*, 24 janv. 2022 [consulté le 24 mai 2023]

« Une association de Beaubreuil avait organisé une sortie piscine contestée à Saint-Junien », *Le Populaire du Centre*, 15 déc. 2022 [consulté le 21 déc. 2022]

TABLE DES MATIERES

Remerciements …… p. 3

Principales abréviations ……... p. 4

Sommaire …… p. 6

INTRODUCTION …….. p. 7

§1. L'objet de l'étude ……... p. 13

A. La loi du 24 août 2021 …… p. 13

B. Le décret du 31 décembre 2021 …….. p. 15

§2. L'intérêt de l'étude ……. p. 17

§3. Le plan de l'étude ……... p. 20

PARTIE I : LE CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN COMME OBJET JURIDIQUE …….. p. 23

CHAPITRE I : L'objet du contrat d'engagement républicain …….. p. 25

Section I : La modification du régime de la reconnaissance d'utilité publique et de l'agrément …… p. 25

§1. L'apport au régime de la reconnaissance d'utilité publique …….. p. 25

A. Les attentes ……. p. 26

B. Les tempéraments ……... p. 29

§2. L'apport au régime de l'agrément de l'Etat …… p. 31

A. La modification du régime général de l'agrément …… p. 31

B. La modification de régimes particuliers ……... p. 34

1. La modification du régime de l'agrément « service civique » …… p. 34

2. La modification du régime de l'agrément des fédérations sportives ……. p. 35

3. La modification du régime de l'agrément « jeunesse et éducation populaire » …….. p. 36

Section II : La modification du régime de la subvention publique ……. p. 37

§1. L'apport au régime de la subvention publique…… p. 37

§2. Un apport à relativiser …….. p. 42

Conclusion du Chapitre I …….. p. 46

CHAPITRE II : La nature du contrat d'engagement républicain ……. p. 47

Section I : L'unilatéralité du dispositif …….. p. 47

§1. L'absence de lien contractuel …….. p. 47

A. Un dispositif déconnecté de la notion juridique de contrat ……... p. 47

B. Un dispositif applicable à des actes unilatéraux ……. p. 49

§2. Les équivoques engendrées ……. p. 51

Section II : Un habillage contractuel …… p. 54

§1. L'instauration d'une logique contractuelle …… p. 55

A. Le « discours du contrat » ……. p. 55

B. L'objet du discours …… p. 58

§2. L'instauration d'une logique de responsabilisation …… p. 58

A. Les soubassements de la logique …… p. 59

B. Une logique répandue …… p. 62

Conclusion du Chapitre II …… p. 65

CONCLUSION de la Partie I …….. p. 66

PARTIE II : LE CONTRAT D'ENGAGEMENT REPUBLICAIN COMME INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE …….. p. 67

CHAPITRE I : La finalité du contrat d'engagement républicain …… p. 69

Section I : Un objectif : raffermir la cohésion nationale …….. p. 69

§1. Le contrat d'engagement républicain, produit d'un « républicanisme militant » ……. p. 69

A. Signification de la théorie …….. p. 70

B. L'application de la théorie au contrat d'engagement républicain …… p. 72

§2. Les « principes républicains », leviers de la cohésion nationale ……. p. 75

Section II : Les limites du dispositif ……. p. 79

§1. Une incertitude : la réalité de l'adhésion aux principes républicains …….. p. 79

A. La souscription au contrat d'engagement républicain, une coquille vide ? ……. p. 80

B. Un dispositif incomplet ? …….. p. 81

§2. Un paradoxe : le contrat d'engagement républicain comme facteur de dissensions …….. p. 84

A. L'hypothèse d'un dispositif conflictuel ……. p. 84

B. La vérification de l'hypothèse ……... p. 87

Conclusion du Chapitre I …… p. 90

CHAPITRE II : Les libertés associatives au défi du contrat d'engagement républicain …… p. 91

Section I : Un dispositif dirigiste ? …… p. 91

§1. Un outil d'encadrement des libertés associatives …….. p. 92

§2. Un outil menaçant le pluralisme associatif ……..... p. 97

A. Le risque d'un appauvrissement matériel …….. p. 99

B. Contrat d'engagement républicain et dissolution administrative …… p. 100

C. Un glissement des règles applicables au service public vers les associations et les fondations ? ……. p. 102

Section II : Un outil politique ? …… p. 105

§1. Les usages politiques négatifs …….. p. 105

§2. Les usages politiques positifs ……... p. 108

Conclusion du Chapitre II …….. p. 110

CONCLUSION de la Partie II ……... p. 111

CONCLUSION GENERALE ……. p. 113

Annexe – Le contrat d'engagement républicain ……. p. 115

Bibliographie ……. p. 119

Table des matières …… p. 129