

**Formulaire de dépôt de plainte au**  
**Rapporteur Spécial sur les Défenseurs de l'Environnement**  
**de la Convention d'Aarhus**

I. Information sur la ou les victimes présumées

Nom complet de chaque victime présumée<sup>1</sup> :

Date de naissance :

Genre :  Femme  Homme  Autre

E-mail<sup>1</sup> :

Téléphone<sup>1</sup> :

Adresse<sup>1</sup> :

S'il y a plus d'une victime présumée, merci de fournir les informations ci-dessus pour chaque victime présumée.

**France Nature Environnement**

XX

XXXX

Téléphone : XX

Mail : XX

**Alternatiba Poitiers**

XX

XXXX

Téléphone : XX

Mail : XX

Si la victime présumée est une organisation, merci de décrire brièvement dans l'encadré ci-dessous la nature de l'organisation et ses activités, en précisant si elle est engagée dans la promotion de la protection de l'environnement (200 mots maximum).

**France Nature Environnement**, est une association de protection de l'environnement de loi 1901 agréée au titre de l'article L141-1 du code de l'environnement et reconnue d'utilité publique. Elle a pour objet la protection de la nature et de l'environnement. C'est aussi une fédération des associations de protection de la nature et de l'environnement en France, elle a aussi également pour objet d'agir pour la sauvegarde des libertés associatives dans le domaine de l'environnement et agissant aussi pour la défense de ses membres. (Pièces 1 à 5)

Site internet : <https://fne.asso.fr/>

<sup>1</sup> Le Rapporteur Spécial peut ne pas être en mesure de traiter une plainte s'il ou elle ne peut pas contacter la ou les victimes présumées ou leur représentant.

L'association Alternatiba Poitiers est une association de protection de l'environnement de loi 1901. Elle a pour objet la lutte contre le changement climatique. Elle diffuse des informations et favorise les échanges concernant le changement climatique, elle valorise et présente les initiatives concrètes, en particulier locales, qui luttent contre le changement climatique. Elle participe ou crée des évènements allant dans ce sens. (Pièces 6 et 7)

Site internet : <https://poitiers.alternatiba.eu/>

## II. Information sur la/le ou les plaignants

### Note explicative :

L'identité de la/du ou des plaignants sera tenue confidentielle, à moins qu'ils ne renoncent explicitement à leur droit à la confidentialité.

Nom complet de la personne, organisation ou Partie qui soumet la plainte<sup>2</sup> :

Email<sup>2</sup> :

Téléphone<sup>2</sup> :

Adresse<sup>2</sup> :

Si la plainte est déposée par un groupe de personnes, merci de fournir les informations ci-dessus pour chaque personne et d'indiquer une personne contact.

Si la plainte est déposée par une ou plusieurs organisations, ou par une Partie à la Convention, merci de fournir les informations suivantes concernant la personne contact autorisée à représenter la ou les organisations ou la Partie dans le cadre de cette plainte :

**L'Association France Nature Environnement** a régulièrement mandaté **Jérôme Graefe, juriste** à France Nature Environnement pour les représenter dans le cadre de cette plainte. (Pièce 5)

**L'Association Alternatiba Poitiers** a régulièrement mandaté **Jérôme Graefe, juriste** à France Nature Environnement pour les représenter dans le cadre de cette plainte. (Pièce 7)

Nom<sup>2</sup> : XX

Fonction/Poste : juriste environnement

Téléphone<sup>2</sup> : XX

Email<sup>2</sup> : XX

---

<sup>2</sup> Le Rapporteur Spécial peut ne pas être en mesure de traiter une plainte s'il ou elle ne peut pas contacter la/le ou les plaignants.

## III. Partie concernée

Note explicative :

Le Rapporteur Spécial peut enquêter sur les allégations de persécution, de pénalisation ou de harcèlement d'une ou plusieurs personnes cherchant à exercer leurs droits en vertu de la Convention d'Aarhus, par tout État partie à la Convention.

La persécution, pénalisation ou le harcèlement peuvent résulter des actions de la Partie concernée. Ils peuvent également résulter du fait que la Partie concernée n'a pas agi pour protéger la ou les victimes présumées contre la persécution, la pénalisation ou le harcèlement par des tiers, y compris des acteurs privés ou d'autres États<sup>3</sup>.

La liste des Parties à la Convention d'Aarhus est disponible ici à ce lien :

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en)

Préciser quelle Partie à la Convention d'Aarhus est le sujet de cette plainte.

France

Cocher la case correspondante pour indiquer lequel des éléments suivants est applicable :

- La persécution, la pénalisation ou le harcèlement présumés sont dus aux actions de la Partie concernée.
- La persécution, la pénalisation ou le harcèlement présumés sont dus aux actions d'acteurs privés et ont eu lieu sur le territoire de la Partie concernée.
- La persécution, la pénalisation ou le harcèlement présumés sont dus aux actions d'acteurs privés et n'ont pas eu lieu sur le territoire de la Partie concernée, mais il est allégué que la Partie concernée est néanmoins responsable des actions des acteurs privés impliqués.
- Ne sait pas lequel des éléments ci-dessus est applicable.

Si la plainte concerne plus d'une Partie à la Convention, merci de préciser dans le cadre ci-dessous quel élément parmi ceux listés ci-dessus est applicable pour chacune des Parties à la Convention concernée.

<sup>3</sup> ECE/MP.PP/C.1/2017/19, para. 70, et décision VII/9, annexe, para. 1, dernière phrase.

IV. Nature de la persécution, de la pénalisation ou du harcèlement présumés

Note explicative :

Le mandat du Rapporteur Spécial consiste à prendre des mesures pour protéger toute personne qui est soit :

- (a) En train d'expérimenter une persécution, une pénalisation ou un harcèlement ; ou
- (b) Exposée à une menace imminente de persécution, de pénalisation ou de harcèlement de quelque manière que ce soit, pour avoir cherché à exercer ses droits sous la Convention d'Aarhus<sup>4</sup>.

Dans le cadre ci-dessous (merci d'agrandir le cadre autant que de besoin) :

- (a) Résumer brièvement les événements, actions ou mesures qui constitueraient une persécution, une pénalisation ou un harcèlement à l'encontre de la ou des victimes présumées.
- (b) Préciser clairement comment la persécution, la pénalisation ou le harcèlement présumés sont liés à l'exercice, par la ou les victimes présumées, de leurs droits sous la Convention.
- (c) Fournir une chronologie des événements, actions, ou mesures qui constitueraient une persécution, une pénalisation ou un harcèlement de la ou des victimes présumées pour avoir cherché à exercer leurs droits sous la Convention.

La nature de l'exposition à une menace imminente de pénalisation est décrite à la page ci-après

Note explicative :

Il est important de **joindre** à la plainte toute pièce justificative disponible qui étaye :

- (a) Les événements, actions, ou mesures (ex. la législation ou les décisions judiciaires pertinentes) qui constitueraient une persécution, une pénalisation ou un harcèlement de la ou des victimes présumées.
- (b) Que la persécution, la pénalisation ou le harcèlement présumés sont liés à l'exercice, par la ou les victimes présumées, de leurs droits sous la Convention.

Tous les documents doivent être fournis dans la **langue originale**, ainsi que d'une **traduction de bonne qualité en anglais** ou, si cela n'est pas possible, d'une traduction de bonne qualité en français ou en russe.

---

<sup>4</sup> Décision VII/9, annexe, para. 1.

**Description de la situation de menace de pénalisation pour France Nature Environnement et l'ensemble des associations de protection de l'environnement, agréées et/ ou recevant des subventions publiques.**

**Description de la situation de menace de pénalisation pour Alternatiba Poitiers.**

DESCRIPTION DES MENACES DE PENALISATION

*Les mesures constituant une pénalisation*

Les mesures constituant une pénalisation pour FNE

Plusieurs mesures constituent une menace de pénalisation pour France Nature Environnement (ci-après FNE) et l'ensemble des associations de protection de l'environnement, agréées et/ ou recevant des subventions publiques en France :

- Les dispositions de l'article 12 de la Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui renforce l'encadrement des subventions attribuées aux associations par les collectivités publiques ou toute autre personne chargée de la gestion d'un service public afin de s'assurer par un « *contrat d'engagement républicain* » (ci-après CER) ainsi que les conditions de leur refus et retrait (Pièce 8)
- Les dispositions de l'article 15 de la Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République de la Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui renforcent le tronc commun d'agrément des associations en y ajoutant le respect des principes du CER pouvant justifier le refus ou abrogation de leur agrément. (Pièce 8)
- Le Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le CER des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat qui fixe les modalités d'application du CER et en détermine le contenu. (Pièce 9)

Ces dispositions constituent une menace de pénalisation grave pour FNE et l'ensemble des associations de protection de l'environnement, agréées et/ ou recevant des subventions publiques. Les engagements du contrat d'engagement républicains bien trop vagues laisse une marge d'appréciation bien trop importante aux autorités administratives qui peuvent constater leur manquement et décider du refus, retrait de subventions publiques et d'agréments entraînant de très lourdes conséquences pour les activités des associations, voire conduire à une dissolution de fait.

En effet, comme le souligne l'étude d'impact, les subventions publiques représentent 20% du budget cumulé des associations (Pièce 10). Refuser ou retirer 20% du budget d'une association a des conséquences importantes, qui peuvent s'apparenter à une sanction ayant le caractère de punition. Lorsque le retrait est assorti d'une demande de remboursement des sommes perçues, soit 60 % du budget annuel de l'année T pour un remboursement remontant à l'année T-3, la sanction revêt le caractère de dissolution de fait pour toute association ne disposant pas de la trésorerie nécessaire.

Au-delà, pour une association fortement dépendante des subventions publiques dans son budget (+50%), il ne fait aucun doute qu'un refus de renouvellement ou retrait de subvention, assorti d'une demande de remboursement, constitue une sanction ayant le caractère de punition particulièrement sévère qui

conduirait en pratique à réduire son activité, à licencier et pourrait conduire jusqu'à la dissolution de fait de l'association qui ne sera plus en mesure de réaliser l'ensemble des actions concourant à la réalisation de son objet statutaire.

Ainsi sur la base d'engagements vagues, FNE peut se voir refuser ou retirer ses subventions publiques qui représentent 29% de ses produits en 2022. De plus elle peut se voir refuser ou retirer son agrément et donc être entravée dans son accès à la justice alors qu'en 2022 elle a suivi plus de 370 affaires en justice pour protéger l'environnement<sup>5</sup> (Pièce 3).

Plus encore FNE peut être aussi atteinte dans son droit de participer à la politique environnementale alors qu'elle prend part à de très nombreuses instances consultatives nationales compétentes en matière de politiques environnementales.

### Les mesures constituant une pénalisation pour Alternatiba Poitiers

Plusieurs mesures constituent une menace de pénalisation pour Alternatiba Poitiers, association de protection de l'environnement recevant des subventions publiques en France :

- Les dispositions de l'article 12 et 15 de la Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République précitées ;
- Le Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le CER ;

Une mesure constitue une pénalisation pour Alternatiba Poitiers, association de protection de l'environnement recevant des subventions publiques en France :

- La demande du préfet de la Vienne à la commune de Poitiers et la communauté urbaine de Grand Poitiers d'engager la procédure de retrait des subventions, d'un montant respectif de 10 000 et 5 000 euros, attribuées à Alternatiba Poitiers pour l'organisation d'un évènement présenté comme « *festif et pédagogique autour des enjeux liés au changement climatique à l'intention des habitants* », intitulé Village des Alternatives, les 17 et 18 septembre 2022 à Poitiers, estimant que certains éléments du programme de cette manifestation étaient incompatibles avec le contrat d'engagement républicain. (Pièce 11). La demande au tribunal administratif de Poitiers par le préfet de la Vienne d'ordonner le retrait des subventions. (Pièce 12)

### *Comment les pénalisations sont liées à l'exercice par FNE de ses droits sous la Convention Aarhus*

### Comment les pénalisations sont liées à l'exercice par FNE de ses droits sous la Convention Aarhus

Les refus, retraits de subventions publiques, refus et abrogation d'agréments, ou les menaces de refus et retrait de FNE et de l'ensemble des associations de protection de l'environnement peuvent intervenir en liaison directe avec l'exercice de leurs droits en vertu de la Convention Aarhus.

---

<sup>5</sup> <https://ged.fne.asso.fr/silverpeas/LinkFile/Key/dddc14e2-a3b0-4125-8236-b279d8d05013/essentiel-web-1307.pdf>

Les engagements trop vagues du CER imposant aux associations de ne pas « *entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public.* » ni « *cautionner* » la haine ou la violence envers quiconque, laissent une marge d'appréciation trop importante aux autorités administratives.

En effet, la mention "*manifestement contraire à la loi*" n'est pas suffisamment précise, ni la loi, ni le décret n'apportent de précision quant au degré de gravité de l'atteinte à la loi susceptible de justifier le retrait d'une subvention ou d'un agrément.

Ainsi à l'occasion de l'exercice de la liberté d'association, de réunion pacifique, de la liberté d'expression relevant de l'exercice légitime du droit du public à participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article 1er de la Convention d'Aarhus, FNE peut se voir refuser, retirer ses subventions publiques et/ou refuser ou abroger son agrément.

La mise en œuvre des obligations CER revient à empêcher FNE et l'ensemble des associations de protection de l'environnement, subventionnées et agréées de s'exprimer librement et d'organiser des réunions pacifiques, en les empêchant par principe de mener des actions de désobéissance civile ou de tenir des propos contraires à la loi, destinés, par exemple, à promouvoir l'adoption d'une nouvelle législation ou à contester le cadre légal existant, constituant pourtant l'exercice légitime du droit du public à participer à la prise de décision, sous peine de se voir appliquer les mesures répressives prévues par la loi et le décret.

La méconnaissance des engagements trop vagues du CER et sans distinguer selon la nature ou la gravité du manquement commis, expose FNE à un refus ou à l'abrogation de son agrément, et par conséquent à des restrictions injustifiées à l'exercice de son droit d'accès à la justice reconnu à l'article 9 de la Convention Aarhus.

En l'espèce, la perte de son agrément entraînerait des restrictions disproportionnées à son accès à la justice privilégié et dérogatoire au droit commun, pour engager une action de groupe environnementale, bénéficier d'une présomption d'intérêt à agir contre toute décision administrative, exercer les droits reconnus à la partie civile pour des faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions légales ou réglementaires relative à la protection de la nature et de l'environnement.

Enfin la méconnaissance du Contrat d'Engagement Républicain, et sans distinguer selon la nature ou la gravité du manquement commis, expose FNE à un refus ou à l'abrogation de son agrément, et par conséquent à des restrictions injustifiées à son droit de participer aux plans, programmes, politiques relatifs à l'environnement reconnu à l'article 7 de la Convention Aarhus. En l'espèce la perte de son agrément priverait FNE de la possibilité de prendre part aux instances consultatives compétentes en matière de politiques environnementales, de participer aux travaux du conseil d'administration d'établissements publics, de saisir des autorités administratives indépendantes ou des établissements publics.

## Comment les pénalisations sont liées à l'exercice par Alternatiba Poitiers de ses droits sous la Convention Aarhus

La procédure de retrait de subventions publiques, ou les menaces de refus et retrait de subventions publiques pour Alternatiba Poitiers est en lien direct avec l'exercice de ses droits en vertu de la Convention Aarhus.

En effet les actions directes ou indirectement liées à la désobéissance civile non violente menées par les associations ayant vocation à sensibiliser les autorités publiques et le grand public relèvent de la liberté de réunion pacifique, de la liberté d'expression et constituent un exercice légitime du droit du public à participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention d'Aarhus.

Dans le cas présent, c'est parce que Alternatiba Poitiers a usé de sa liberté de réunion pacifique, de sa liberté d'expression, en organisant un événement présenté comme « *festif et pédagogique autour des enjeux liés au changement climatique à l'intention des habitants* » lors duquel a eu lieu un débat « *Actions violentes / Actions non violentes* », une « *formation à la désobéissance civile* », et un atelier « *On passe à l'action* » animé par des membres des associations Extinction rébellion Poitiers et Greenpeace Poitiers, que le préfet de la Vienne a demandé le retrait des subventions à l'association.

Ainsi par courriers des 12 et 13 septembre 2022 le préfet de la Vienne a informé successivement la maire de Poitiers et la présidente de Grand Poitiers que la formation à la désobéissance civile prévue lors de l'évènement était incompatible avec le contrat d'engagement républicain souscrit par l'association Alternatiba en ce qu'il incitait à un refus assumé et public de respecter les lois et règlements. (Pièce 11 et 12)

En outre le CER proscrit pour toutes les associations subventionnées dont Alternatiba l'exercice légitime de le droit à participer à la prise de décision par des actions directes de désobéissance civile non violente en prévoyant que les associations « *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* ».

Le préfet soutient que l'association n'a pas respecté le contrat d'engagement républicain faisant valoir que les propos relevés lors de l'évènement ainsi que les formations qui y ont été dispensées démontrent que Alternatiba Poitiers tend à inciter à l'organisation d'actions manifestement contraires à la loi, violentes ou susceptibles de troubler l'ordre public et que le Village des Alternatives a permis une mobilisation pour les manifestations à venir qui se sont notamment déroulées à Sainte-Soline les 29 et 30 octobre 2022, et plus généralement a été une incitation voire une caution à l'organisation d'actions violentes ultérieures.

## *La chronologie des événements relatifs aux pénalisations de FNE pour avoir cherché à exercer ces droits.*

Prenant acte qu'un « *entrisme communautariste, insidieux mais puissant, gangrène lentement les fondements de notre société dans certains territoires. Cet entrisme est pour l'essentiel d'inspiration islamiste. Il est la manifestation d'un projet politique conscient, théorisé, politico-religieux, dont l'ambition est de faire prévaloir des normes religieuses sur la loi commune que nous nous sommes librement donnée. Il enclenche une dynamique séparatiste qui vise à la division.* » partant que du constat que « *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.* » le 9 décembre 2020, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République<sup>6</sup>.

Saisi par le Gouvernement le Conseil d'Etat a rendu un avis sur ce projet de loi. (Pièce 13)

Elaboré sans concertation des parties prenantes, dans un contexte de crise sanitaire et d'Etat d'urgence, ce texte concerne un grand nombre de droits et libertés publiques conventionnellement garantis, et les plus éminents d'entre eux : liberté d'association, liberté de conscience et de culte, liberté de réunion, d'expression, d'opinion, de communication, liberté de la presse, libre administration des collectivités territoriales, liberté de l'enseignement, liberté du mariage, liberté d'entreprendre, liberté contractuelle.

Ce projet de loi intervient alors que l'on constate une multiplication des atteintes aux libertés associatives largement documentée en France, y compris contre des associations de protection de l'environnement. Les formes de citoyenneté collective réprimées sont des prises de parole critique, des pétitions, l'organisation de manifestations publiques jusqu'à des formes de désobéissance civiles non-violentes. Les institutions impliquées se déclinent à toutes les échelles territoriales : l'Etat central et ses services déconcentrés, les collectivités territoriales et les organismes para-publics. (Pièce 14)

Par ces nouvelles dispositions et particulièrement celle du Contrat d'Engagement Républicain le projet de loi vise à renforcer le contrôle de la liberté d'association. En effet les dispositions dudit « Contrat » et ses engagements vagues visent à renforcer l'encadrement des subventions attribuées aux associations par les collectivités publiques ou toute autre personne chargée de la gestion d'un service public, mais aussi les conditions de délivrance des agréments des associations. Ainsi la méconnaissance des engagements vagues du Contrat d'Engagement Républicain reposant sur un pouvoir d'appréciation particulièrement large de l'administration entraîne, refus, retraits de subventions, et/ou refus et abrogation d'agréments pour les associations.

Pourtant les pouvoirs publics disposent déjà des leviers juridiques nécessaires à la lutte contre les « séparatismes », les articles concernant les associations dans ce projet de loi sont, pour la plupart, superfétatoires comme le relève le Haut Conseil à la Vie Associative « *La question [qui] demeure [est] celle de la connaissance de ces outils par les acteurs publics, de l'effectivité de leur mise en œuvre par l'affectation à cette fin de moyens matériels et humains suffisants.* »

De nombreuses organisations ont relevé les risques que fait peser ce texte sur les libertés : le Haut Conseil à la Vie Associative (Pièces 15 et 16), le défenseur des Droits (Pièce 17), le Syndicat des Avocats de France (Pièce 18), la Commission Nationale consultative des droits de l'Homme (Pièces 19 et 20), la Conférence des OING du Conseil de l'Europe (Pièce 21), les rapporteurs spéciaux des Nations Unies (Pièce 22)

Comme le souligne le syndicat des avocats de France « *Les faiblesses du projet tiennent à sa philosophie générale qui repose sur une conception dangereuse de l'ordre républicain. En effet, à moins de renoncer à l'État de droit et d'abdiquer ses principes, la République trouve sa raison ultime et sa légitimité dans la protection des libertés. C'est une chose que de vouloir empêcher les excès ou le détournement de*

---

<sup>6</sup> [Projet de loi n°3649 confortant le respect des principes de la République](#)

*certaines d'entre elles pour en protéger d'autres, c'en est une autre de les placer sous surveillance permanente au nom de la sécurité.* »

La Défenseure des Droits a noté une tendance générale au renforcement global du contrôle de l'ordre social et la Commission Nationale consultative des droits de l'Homme constate que le projet de loi risque de fragiliser les principes républicains au lieu de les conforter. En outre l'objectif fixé par le texte de renforcement des principes républicains repose pour l'essentiel sur des dispositions répressives. Plus d'un tiers des articles visent à renforcer les dispositifs de contrôle et près d'un quart définissent des peines d'emprisonnement. Il y a donc une prédominance des dispositions ajoutant des contraintes et sanctions supplémentaires.

Malgré les multiples alertes lancées par la société civile dans son ensemble et particulièrement les défenseurs de l'environnement se sentant directement menacés par le contrat (Pièce 23) l'Assemblée nationale a voté le projet de loi confortant le respect des principes de la République.

Dans le cadre de la saisine à priori du Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité du texte, de nombreuses organisations de la société civile dont FNE a présenté ses nombreuses observations quant à l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du texte. (Pièce 24)

Par une décision du 13 août 2021 le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution, tout en assortissant l'article 12 d'une réserve d'interprétation. En effet, après avoir constaté que « *l'obligation de restituer des subventions publiques déjà versées est susceptible d'affecter les conditions dans lesquelles une association exerce son activité* », il a précisé que le retrait de subvention publique ne pouvait conduire à la restitution de sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au CER (Pièce 25).

Par suite le Conseil d'Etat a été saisi par le Gouvernement pour rendre un avis sur le projet de Décret pris pour l'application du CER avant qu'il ne soit publié au journal officiel du 1<sup>er</sup> janvier 2022 (Pièce 9).

Par ailleurs le 13 mars 2023 le Gouvernement a publié un « guide pratique »<sup>7</sup> sur le CER détaillant le champ d'application du CER, les obligations qu'il emporte et les conséquences du non-respect des obligations. (Pièce 26)

Le 1<sup>er</sup> mars 2022, 23 associations de protection de l'environnement comprenant FNE ont déposé un recours en annulation contre le CER devant le Conseil d'Etat [ayant préalablement conseillé le Gouvernement sur le projet de loi et décret mettant en place la mesure en cause] (Pièce 27)

Le 27 janvier 2023, un an après l'entrée en vigueur du contrat d'engagement républicain, le Mouvement associatif a publié le bilan de son impact sur la vie associative. il est relevé qu'« *Annoncé comme un outil de lutte contre le séparatisme, le contrat d'engagement républicain est pour l'instant surtout utilisé pour limiter la liberté d'expression et d'interpellation d'associations et leur capacité à faire vivre le débat [...]* » et par ailleurs que « *Soumis à interprétations, ce texte crée une insécurité juridique et financière forte pour les associations [...]* » (Pièce 28)

Des associations environnementales sont directement visées au titre du CER.

<sup>7</sup> <https://www.associations.gouv.fr/le-contrat-d-engagement-republicain-le-guide-pratique.html>

FNE est intervenue dans la procédure devant le tribunal administratif de Poitiers au soutien d'Alternatiba, de la ville de Poitiers et la communauté urbaine du Grand Poitiers contre les déférés préfectoraux visant à annuler les refus de retrait de subvention attribuées à l'association. Le préfet de la Vienne considère que les « ateliers de désobéissance civile » organisés par l'association sont manifestement incompatibles avec le CER. (Pièce 29)

Malgré cette situation alarmante, le Conseil d'Etat a rejeté le recours de FNE et des autres associations de protection de l'environnement par décision du 30 juin 2023. (Pièce 30)

Le CER et les mesures qu'il contient constituent à plusieurs titres une exposition imminente à des menaces de pénalisation de FNE et des associations de protection de l'environnement en lien avec l'exercice de leurs droits reconnus par la Convention d'Aarhus (voir a) 1 à 6).

Il ressort que concernant le CER la France n'a pris aucune mesure nécessaire pour éviter cette exposition imminente à des menaces de pénalisation des associations de protection de l'environnement en dépit des très nombreuses alertes portées par des institutions indépendantes et la société civile.

Il apparaît que les recours internes n'ont pas permis d'y mettre un terme.

Les dispositions du contrat engagement républicain prévues par la loi et le décret :

L'article 12 Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République dispose :

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

*« Art. 10-1.-Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain :*

*« 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.*

*« Cette obligation est réputée satisfaite par les associations agréées au titre de l'article 25-1 de la présente loi ainsi que par les associations et fondations reconnues d'utilité publique.*

*« L'association qui s'engage à respecter les principes inscrits dans le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit en informe ses membres par tout moyen.*

*« Lorsque l'objet que poursuit l'association ou la fondation sollicitant l'octroi d'une subvention, son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit, l'autorité ou l'organisme sollicité refuse la subvention demandée.*

*« S'il est établi que l'association ou la fondation bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet ou exerce une activité illicite ou que l'activité ou les modalités selon lesquelles l'association ou la fondation la conduit sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain souscrit,*

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

*« Si l'une des autorités ou l'un des organismes mentionnés au premier alinéa du présent article procède au retrait d'une subvention dans les conditions définies au huitième alinéa, 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.*

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

L'article 15 Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République dispose :

*I.-L'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée est ainsi modifié :*

*1° Au premier alinéa, le mot : « trois » est supprimé ;*

*2° Après le 3°, il est inséré un 4° ainsi rédigé :*

*« 4° Respecter les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la présente loi. » ;*

*3° A la première phrase du dernier alinéa, les mots : « trois critères » sont remplacés par le mot : « conditions ».*

*II.-L'article 10 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Une association ne peut être reconnue d'utilité publique que si elle respecte les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. »*

*III.-Après le troisième alinéa de l'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

*« Une fondation ne peut être reconnue d'utilité publique que si elle respecte les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. »*

*IV.-Les associations, fédérations ou unions d'associations qui ont bénéficié de l'agrément prévu à l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel avant la date de publication de la présente loi déposent, au plus tard à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de cette même date, un nouveau dossier de demande d'agrément satisfaisant aux conditions prévues à l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.*

*V.-A la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 précitée, après le mot : « agrément », sont insérés les mots : «, délivré pour une durée de cinq ans, ».*

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

«

[...]

Article 5

*I. - L'association ou la fondation veille à ce que le contrat mentionné à l'article 1er soit respecté par ses dirigeants, par ses salariés, par ses membres et par ses bénévoles. Sont imputables à l'association ou la fondation les manquements commis par ses dirigeants, ses salariés, ses membres ou ses bénévoles agissant en cette qualité, ainsi que tout autre manquement commis par eux et directement lié aux activités de l'association ou de la fondation, dès lors que ses organes dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.*

*II. - Les engagements souscrits au titre du contrat mentionné à l'article 1er sont opposables à l'association à compter de la date de souscription du contrat. 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 en cas de subvention de fonctionnement ou l'issue de l'activité subventionnée en cas de subvention affectée.*

*Le retrait porte sur un montant calculé au prorata de la partie de la période couverte par la subvention qui restait à courir à la date du manquement.*

[...]

ANNEXE

*CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS BÉNÉFICIAIRE DE SUBVENTIONS PUBLIQUES OU D'UN AGREMENT DE L'ÉTAT*

[...]

*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° 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. »*

Il ressort qu'en application de l'ensemble de ces dispositions :

- La souscription du CER constitue, désormais, une condition d'octroi des subventions publiques. Plus encore, la méconnaissance de ce contrat peut justifier le retrait des subventions publiques précédemment accordées.
- La souscription et le respect du CER constituent une condition d'octroi et de maintien des agréments de l'État. Ainsi, la délivrance des agréments de l'État est désormais soumise à la souscription de ce contrat, et l'autorité administrative dispose de la possibilité de procéder à leur abrogation en cas de non-respect de ce dernier.

Il convient de souligner que le CER s'impose à un pan particulièrement large de la société civile en France.

L'étude d'impact du projet de loi souligne l'importance des subventions publiques pour le secteur associatif. En effet, les subventions publiques représentent 20% du budget cumulé des associations. 61 % des associations perçoivent au moins un financement public. Par ailleurs on estime que 300 000 associations sont concernées par le socle commun d'agrément parmi lesquelles les associations sportives (environ 185 000), les associations de jeunesse et d'éducation populaire (environ 18 000), de chasse (80 000 environ), etc. (Pièce 10)

Les mesures ainsi prévues par la loi du 24 août 2021 et le décret du 31 décembre 2021 pris pour son application constituent, compte tenu de leurs impacts, une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association.

Les agréments délivrés aux associations leur confèrent, en effet, des prérogatives et des compétences particulières, en lien avec les intérêts collectifs qu'elles se donnent statutairement pour mission de défendre.

En particulier, les associations agréées pour la protection de l'environnement « sont appelées, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement »<sup>8</sup> (Pièce 31), et peuvent être désignées « pour prendre part au débat sur l'environnement qui se déroule dans le cadre des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable »<sup>9</sup> (Pièce 32).

Elles bénéficient, en outre, d'une présomption d'intérêt pour agir devant les juridictions administratives, « contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément »<sup>10</sup> (Pièce 33), et « peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités

<sup>8</sup> Article L. 141-2 du Code de l'environnement

<sup>9</sup> Article L. 141-3 du Code de l'environnement

<sup>10</sup> Article L. 142-1 du Code de l'environnement

*trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application »<sup>11</sup> (Pièce 34).*

Enfin, « lorsque plusieurs personnes physiques identifiées ont subi des préjudices individuels qui ont été causés par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune », les associations agréées pour la protection de l'environnement peuvent, « si elle[s] [ont] été mandatée[s] par au moins deux des personnes physiques concernées, agir en réparation devant toute juridiction au nom de celles-ci »<sup>12</sup> (Pièce 35).

Partant, les dispositions du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021, en tant qu'elles précisent les engagements du CER sur la base desquels seront délivrés ou abrogés lesdits agréments, affectent nécessairement la façon dont les associations dont FNE pourront exercer leurs missions, en vue d'assurer la défense des intérêts collectifs dont elles ont la charge.

Les subventions dont bénéficient certaines associations de protection de l'environnement dont FNE peuvent s'avérer indispensables à la réalisation de leur objet social, quand bien même leur octroi ne constitue, pour elles, pas un droit ni, pour l'État, une obligation. De sorte que leur privation serait de nature à porter atteinte à la liberté d'association.

Il ne fait aucun doute que la Loi et le Décret instituant le CER constituent une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association. Le CER expose en lui-même les associations de protection de l'environnement à de multiples menaces, tant en raison de son existence que de son contenu.

*Une mesure vexatoire par la présomption généralisée de « séparatisme » des associations de protection de l'environnement*

Jusqu'alors la liberté d'association des associations et plus spécifiquement des associations de protection de l'environnement, était considéré comme l'une des grandes libertés républicaines, toutefois un renversement de présomption s'est opéré avec la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et le Décret du 31 décembre 2021 pris pour application.

Désormais toutes les associations de protection de l'environnement comme FNE qui bénéficient de subvention publique et/ou d'un agrément sont présumées comme séparatistes vis-à-vis de la République en l'absence de souscription au dit contrat.

Cette présomption s'applique nonobstant le fait que FNE poursuivent un objet ou exerce une activité illicite ou que l'activité ou ses modalités soit effectivement contraire aux principes de la République, dans l'exercice de ses droits issus de la Convention Aarhus.

La présomption de séparatisme portée par les autorités publiques de manière générale sur les associations de protection de l'environnement comprenant FNE constitue une mesure vexatoire en violation avec l'article 3§8 de la Convention.

Par ailleurs, cette présomption va à l'encontre des obligations positives de la France de reconnaître et soutenir les associations, organisations ou groupes de protection de l'environnement en violation de l'article 3§4 de la Convention.

<sup>11</sup> Article L. 142-2 du Code de l'environnement

<sup>12</sup> Article L. 142-3 du Code de l'environnement

Par ailleurs il apparaît important de souligner que cette présomption de séparatisme constitue une discrimination entre les associations et les autres catégories de membre du « *public* » ou du « *public concerné* » entrant dans le champ de la Convention d'Aarhus, tels que les syndicats professionnels auxquels le CER, et partant, la présomption ne sont pas applicables.

*L'exposition à une menace imminente de pénalisation liée à l'exercice de la liberté d'association et du droit de réunion pacifique compris dans le droit de participation du public*

Pour rappel, le Comité a reconnu que rentrait dans le champ de l'article 3§8 de la Convention des restrictions à la liberté d'association ([ACCC/C/2009/37 Belarus](#)). D'ailleurs le comité considère :

- Qu'une pétition contre un projet d'activité susceptible d'avoir un impact significatif sur l'environnement, comme une centrale nucléaire, est un exercice légitime du droit du public à participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention. ([Voir le paragraphe 80 du document ECE/MP.PP/C.1/2017/19](#))
- Qu'une action de rue autorisée concernant une activité couverte par la Convention, telle que l'énergie nucléaire, constitue un moyen par lequel le public peut sensibiliser les pouvoirs publics et le grand public à leurs préoccupations concernant les impacts environnementaux potentiels de l'énergie nucléaire. Le Comité considère donc que l'organisation et la participation à une action autorisée de cette nature constituent un exercice légitime du droit du public de participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention. ([Voir le paragraphe 96 du document ECE/MP.PP/C.1/2017/19](#))

Pour déterminer si le traitement incriminé équivaut à une pénalisation, une persécution ou une mesure vexatoire, le Comité prend note des approches adoptées dans le cadre des instruments relatifs aux droits de l'homme.

Force est de constater que l'ingérence portée par le CER n'est pas justifiée et ne répond pas aux exigences posées par le droit international relatif à la liberté d'association, de réunion pacifique et à la liberté d'expression.

Les engagements du contrat d'engagement républicain sont trop vagues et laissent une marge d'appréciation trop importante aux autorités administratives

Les engagements du CER tels que définis par le décret du 31 décembre 2021, apparaissent particulièrement vagues et laissent une marge d'appréciation trop importante aux autorités administratives pour décider de la délivrance ou de l'abrogation des agréments, ou pour procéder au retrait des subventions publiques.

Ce constat résulte, en premier lieu de l'imprécision de ces engagements et, par suite, de l'imprévisibilité des comportements susceptibles de justifier un refus d'agrément ou un retrait de subvention.

En se bornant à prévoir que les associations « *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* » (engagement n° 1) et « *s'engage[nt] à agir dans un esprit de fraternité et de civisme* » (engagement



n° 5) les dispositions formulées en des termes généraux, pourront donner lieu à des interprétations particulièrement extensives et imprévisibles de la part de l'Administration.

De même, alors que l'article 12 de la loi du 24 août 2021 prévoit que seules les activités « *incompatibles* » avec le CER sont de nature à justifier le retrait d'une subvention publique, l'article 5 du décret dispose que tout « *manquement* » aux engagements souscrits peut justifier ce retrait.

Alors que la loi s'en tient à la compatibilité des actions de l'association aux engagements souscrits, le décret retient que tout manquement au contrat d'engagement républicain, quel que soit sa gravité, est susceptible d'entraîner le retrait d'une subvention publique.

Les dispositions du décret ne permettent pas d'apprécier, avec une précision suffisante, la nature des comportements susceptibles de caractériser une méconnaissance du CER et donc de délimiter précisément les circonstances dans lesquelles les mesures litigieuses pourront être appliquées. Dans ces conditions, l'exigence de qualité et de prévisibilité de la loi n'est pas remplie.

FNE est exposée de manière imminente à une menace de pénalisation en lien avec l'exercice de ces droits issus de la Convention Aarhus, reposant sur des engagements trop vagues qui laissent une marge d'appréciation trop importante aux autorités administratives, en violation avec l'article 3§8 de la Convention.

FNE ne peut plus organiser, participer, ou soutenir des manifestations sans craindre que les pouvoirs publics puissent en raison « *d'action manifestement contraire à la loi* » ou « *susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public* » causé à l'occasion de tels événements, procéder au refus, retrait, ou demander la restitution de subvention ou refus et abrogation de son agrément et par voie de conséquence, conduisant à imposer leurs propres décisions.

Plus encore ces craintes sont parfaitement fondées comme le démontre la demande de retrait par le préfet de la Vienne des aides financières accordées à Alternatiba Poitiers, en raison de l'organisation d'ateliers de formation à la désobéissance civile alors même que le « Village des Alternatives » s'est effectivement déroulé, les 17 et 18 septembre 2022, sans qu'aucun trouble à l'ordre public – a fortiori imputable à l'association Alternatiba Poitiers – n'ait été observé ni signalé. (Pièce 36)

L'absence de preuve de nécessité du contrat d'engagement républicain rapportée concernant les associations de protection de l'environnement.

A supposer que l'ingérence résultant des dispositions législatives et réglementaires en cause n'ait pas méconnu l'exigence de qualité de la loi, ce qui n'est pas le cas, force serait de constater qu'elle ne répond pas davantage à l'exigence de nécessité dans une société démocratique.

Certes, cette ingérence dans l'exercice des droits des associations bénéficiant d'agréments ou de subventions publiques est, a priori, justifiée par des impératifs légitimes de protection de l'ordre public.

Pour autant le Gouvernement s'est abstenu d'établir qu'elle répondrait à un besoin social impérieux et réel de lutte contre le « *séparatisme* » des associations de protection de l'environnement.

Et pour cause : s'il avait justifié l'adoption de la loi du 24 août 2021 par la volonté de « *garantir le respect des lois et principes de la République dans tous les domaines exposés à des risques d'emprise séparatiste* » c'est-à-dire aux risques résultant du « *repli identitaire et [du] développement de l'islam radical, idéologie hostile aux principes et valeurs qui fondent la République* »<sup>13</sup>, le Gouvernement s'est abstenu, tant au cours de la procédure parlementaire que lors de l'adoption des dispositions réglementaires, d'apporter des éléments permettant de justifier de la réalité d'un tel risque séparatiste parmi les associations bénéficiant d'agrèments de l'État ou de subventions publiques – et, spécialement, parmi les associations agréées pour la protection de l'environnement comme FNE.

C'est ainsi que, dans son avis sur le projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, le Conseil d'Etat l'avait invité à compléter les éléments de l'étude d'impact s'agissant du CER « [...] *en ce qui concerne l'état de la situation des associations subventionnées justifiant la mesure* » (Pièce 13).

Le Gouvernement s'est abstenu de justifier de la nécessité d'imposer à l'ensemble des associations – et, notamment, aux associations de protection de l'environnement pour lesquelles aucun risque séparatiste n'a été identifié – la souscription et, par suite, le respect du CER.

Du reste, il est d'autant plus permis de douter de l'utilité des mesures contestées que l'autorité administrative disposait déjà, avant même l'adoption du CER de la possibilité d'abroger les agrèments délivrés aux associations, conformément aux dispositions de l'article 19 du décret n° 2017-908 du 6 mai 2017 (Pièce 37) et de retirer des subventions publiques, sur le fondement – notamment – des dispositions de l'article L. 242-2 du Code des relations entre le public et l'administration. (Pièce 38)

De manière plus étonnante encore, bien loin de l'objectif poursuivi par la loi de lutte contre le risque séparatiste résultant du « *repli identitaire et [du] développement de l'islam radical, idéologie hostile aux principes et valeurs qui fondent la République* », affiché par le Gouvernement et le législateur, le premier cas d'application du CER concernera une association de protection de l'environnement, Alternatiba Poitiers, en raison de la tenue d'ateliers de désobéissance civile.

L'absence de proportionnalité des mesures de sanction automatiques en application du contrat d'engagement républicain.

En l'état des dispositions le simple constat d'un manquement aux principes du CER pourrait suffire à justifier, à lui seul, le refus ou l'abrogation d'un agrément, ou le retrait d'une subvention publique.

Cela peut conduire à restreindre la capacité des associations concernées d'agir en justice pour défendre leurs intérêts collectifs, de participer aux décisions ou de disposer des moyens nécessaires pour exercer leurs missions, quelle que soit la nature ou la gravité du manquement commis.

Dans ces conditions, l'automatisme des mesures susceptibles d'être appliquées aux associations comme FNE bénéficiant d'agrèments ou de subventions publiques apparaît incompatible avec l'exigence de proportionnalité résultant de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, tel qu'interprété par la jurisprudence européenne.

<sup>13</sup> [Communiqué de presse du Conseil des ministres du 9 décembre 2020](#)

Et ce d'autant plus que la finalité répressive du dispositif ne fait guère de doute, pour deux raisons. D'abord, l'objet des mesures mises en œuvre par les dispositions contestées consiste davantage à tirer les conséquences d'un manquement aux obligations – nouvelles – découlant du CER qu'à tirer les conséquences de ce que les conditions ouvrant droit à la délivrance d'un agrément ou à l'octroi d'une subvention publique n'auraient, en amont, pas été remplies.

Ensuite, compte tenu de leurs impacts sur l'exercice de leurs activités par les associations – restriction de l'accès au juge, remise en cause de la possibilité de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, impossibilité de mener à bien leurs missions, privation de ressources, etc. – les effets des mesures litigieuses présentent une réelle coloration répressive.

Autrement dit, bien qu'elles ne présentent pas formellement le caractère de sanctions administratives, ces mesures traduisent bien une volonté de punir un comportement, consistant en la méconnaissance des engagements résultant du CER, de sorte que le respect de l'exigence de nécessité et de proportionnalité s'imposait, de plus fort, au pouvoir législatif, comme réglementaire.

Or, force est de constater qu'en dehors de l'abrogation des agréments et du retrait pur et simple des subventions publiques, la loi du 24 août 2021 et le décret du 31 décembre 2021 ne prévoient pas de mesures alternatives, permettant d'obtenir plus de souplesse et de choisir des sanctions mieux proportionnées.

Plus encore, le pouvoir réglementaire s'est abstenu de confier à l'administration le soin d'apprécier, au cas par cas, en fonction des circonstances de chaque espèce, si le comportement de l'association considérée constituait un manquement au CER d'une gravité telle qu'il était de nature à justifier l'abrogation d'un agrément ou le retrait d'une subvention. Dès lors, en permettant aux autorités administratives de refuser ou d'abroger un agrément, et de refuser ou de retirer une subvention publique, pour des motifs particulièrement larges, et sans distinguer selon la nature ou la gravité du manquement commis, les dispositions litigieuses constituent – compte tenu de leur sévérité, de leur automaticité et de leur finalité – une ingérence disproportionnée dans l'exercice du droit à la libre association.

En définitive, les mesures prévues par les articles 12 et 25-1 de la loi du 24 août 2021, et mises en œuvre par le décret du 31 août 2021, n'apparaissent ni justifiées par des motifs impérieux, ni proportionnées au but légitime poursuivi.

De sorte que leur « *nécessité dans une société démocratique* », au sens de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'est pas établie. Dans ces conditions, le décret du 31 août 2021, pris sur le fondement de dispositions législatives elles-mêmes inconventionnelles, méconnaît les stipulations de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Si l'imposition du CER était ostensiblement motivée par la lutte contre le séparatisme, aucune preuve de sa nécessité n'a été rapportée par le Gouvernement concernant les associations subventionnées justifiant la mesure.

Ainsi c'est sans preuve de cette nécessité que le Gouvernement a imposé cette mesure à 61 % des associations en France et plus de 300 000 associations agréées. Particulièrement cette mesure est imposée sans justification à une grande partie des 64 121 associations de protection de l'environnement en

France<sup>14</sup>, dont les 57 associations agréées au niveau national<sup>15</sup> comprenant FNE et ce sans compter les associations agréées au niveau régional et départemental.

Si l'imposition du CER était ostensiblement annoncé pour servir l'objectif légitime de lutte contre le séparatisme et de protection de l'ordre public, celui-ci sert en réalité un autre objectif, celui d'empêcher les associations de protection de l'environnement d'exercer librement leurs droits issus de la Convention d'Aarhus.

En effet les actions directes de désobéissance civile non violente menées par les associations ayant vocation à sensibiliser les autorités publiques et le grand public relèvent de la liberté de réunion pacifique, de la liberté d'expression et constituent un exercice légitime du droit du public à participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention d'Aarhus.

En outre le CER proscrit pour toutes les associations subventionnées et agréées dont FNE l'exercice légitime du droit à participer à la prise de décision par des actions directes de désobéissance civile non violente en prévoyant que les associations « *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* ».

Or un an après l'entrée en vigueur du contrat d'engagement républicain, (Pièce 28) il est relevé qu'« *Annoncé comme un outil de lutte contre le séparatisme, le contrat d'engagement républicain est pour l'instant surtout utilisé pour limiter la liberté d'expression et d'interpellation d'associations et leur capacité à faire vivre le débat [...]* »

En effet les associations environnementales, notamment celles qui pratiquent la désobéissance civile sont directement visées directement au titre du CER nonobstant l'absence de lien avec le séparatisme. Pour exemple le préfet de la Vienne considère que des ateliers « *de formation à la désobéissance civile* » organisé par l'association Alternatiba Poitiers lors d'un événement public le « *Village des Alternatives* » qui s'est tenu, à Poitiers, les 17 et 18 septembre 2022, sont manifestement incompatibles avec le contrat d'engagement républicain et justifient qu'une commune doivent refuser, retirer ses subventions publiques à une association. (Pièce 29)

Il en ressort que le CER constitue bien une pénalisation au sens de l'article 3§8 de la Convention et expose de manière imminente les autres associations de protection de l'environnement à cette menace de pénalisation.

<sup>14</sup> <https://public.tableau.com/app/profile/giselle8443/viz/LesthmesdesassociationsenFrance/Paretothemedassociation>

<sup>15</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/participation-des-associations-au-dialogue-environnemental-agrement-et-habilitation-sieger-dans#scroll-nav\\_3](https://www.ecologie.gouv.fr/participation-des-associations-au-dialogue-environnemental-agrement-et-habilitation-sieger-dans#scroll-nav_3)

*L'exposition à une menace imminente de pénalisation liée à l'exercice de la liberté d'expression compris dans le droit de participer du public.*

Le CER prévoit l'interdiction pour les associations d' « *entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public.* » (Engagement n°1) ainsi que « *d'agir dans un esprit de fraternité et de civisme.* » et de s'engager « *à ne pas provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque et à ne pas cautionner de tels agissements. [...]* » (Engagement n°5)

Ceci posé, force de rappeler qu'en application des articles 10-1 et 25-1 de la loi du 12 avril 2000, créés ou modifiés par la loi du 24 août 2021, la souscription du CER constitue une condition d'octroi et de maintien des agréments et des subventions publiques. Plus encore, la méconnaissance de ce contrat d'engagement républicain est désormais susceptible de justifier, ipso jure, l'abrogation des agréments délivrés par l'État, ou le retrait des subventions publiques (voir supra).

En conséquence, les obligations résultant du CER ainsi que les sanctions attachées à leur méconnaissance, sont susceptibles d'affecter la manière dont FNE et les autres associations de protection de l'environnement pourra exercer ses missions en vue d'assurer la défense de leurs intérêts.

En effet, elles pourront conduire à priver FNE de la possibilité de tenir certains propos ou d'organiser certaines actions, quand bien même ces associations ne seraient pas animées par des intentions violentes et n'excèderaient pas les limites de la liberté d'expression.

Et pour preuve, c'est parce que Alternatiba Poitiers a organisé des ateliers consistant en de l'information, du débat et de la formation à la désobéissance civile, que le préfet de la Vienne a demandé le retrait des aides financières qui lui avaient été accordées, et ce nonobstant l'absence de toute intention violente et d'excès dans les limites de la liberté d'expression (voir Pièces XXX)

Dès lors il ne fait aucun doute que les obligations imposées aux associations par le CER constituent une ingérence dans l'exercice, par ces dernières, des libertés d'expression et de réunion pacifique, au sens des articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Or, force est de constater que cette ingérence n'est, une nouvelle fois, pas justifiée, et ne répond pas aux exigences des articles 10 et 11 précités, tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme.

Des engagements du contrat d'engagement républicains bien trop vagues laissant une marge d'appréciation trop importante aux autorités administratives

Les engagements du CER tels que définis par le décret du 31 décembre 2021, apparaissent bien trop vagues pour permettre aux associations d'apprécier, avec une précision et une prévisibilité suffisante, la nature des comportements susceptibles de constituer un manquement à ce contrat et, par suite, de justifier l'application des mesures répressives prévues par la loi et le décret (voir supra).

Cette imprévisibilité résulte, d'abord, du décalage entre les prescriptions de la loi du 24 août 2021, et les dispositions du décret du 31 décembre 2021.

En particulier, alors que la loi, telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel, impose uniquement aux associations de ne pas mener d'action susceptible d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques (Pièce 25), le CER semble interdire, plus largement, toute « *action manifestement contraire à la loi* », sans considération de l'existence ou non d'une atteinte portée à l'ordre public, laquelle n'est envisagée que de façon alternative – ainsi qu'en témoigne l'emploi de la conjonction « *ou* ».

Or, ce décalage crée une incertitude quant à la marge d'appréciation accordée aux autorités administratives pour apprécier l'existence d'un manquement au CER et, par suite, pour décider de la délivrance ou de l'abrogation des agréments, ou pour procéder au retrait des subventions publiques.

Cette imprévisibilité résulte, en outre, de l'imprécision des engagements définis par le CER. A titre d'illustration, l'engagement n° 5 oblige les associations à « *agir dans un esprit de fraternité et de civisme* », et « *à ne pas cautionner* » un certain nombre d'agissements.

Or, la portée d'une telle obligation particulièrement vague paraît pour le moins incertaine. En effet, le texte ne précise pas si l'obligation de ne « *pas cautionner* » les agissements considérés implique, par extension, l'obligation de dénoncer de tels agissements.

Plus largement, rien n'indique si, pour l'application de ces dispositions, le fait de « *cautionner* » un comportement doit s'entendre uniquement comme un acte positif de l'association ou de ses représentants, ou peut également s'entendre comme une abstention d'agir – telle qu'une absence de dénonciation, ou qu'une modération insuffisante de propos tenus, par un tiers, lors d'une réunion organisée par l'association concernée.

Dès lors, la mise en œuvre de cette obligation sera nécessairement source d'incertitudes, en ce qu'elle dépendra largement, voire exclusivement, de l'interprétation qu'en retiendront les autorités administratives.

Autrement dit, les obligations définies par le décret du 31 décembre 2021 n'apparaissent pas suffisamment claires pour permettre aux associations et fondations de prévoir ou d'appréhender, de façon suffisamment certaine, les conséquences de leurs actions.

Il en résulte que l'ingérence dans l'exercice des libertés d'expression et de réunion pacifique résultant du décret litigieux ne peut être considérée comme ayant été « *prévue par la loi* », au sens des articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'absence de nécessité et de proportionnalité

Les obligations imposées par le CER ne répondent pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité.

Et pour cause : le CER interdit par principe, aux associations, de façon générale, d'organiser toute « *action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public* ».

Ce faisant, cette obligation revêt une portée bien plus large que la simple interdiction de tenir des discours ou de mener des actions susceptibles de passer pour un appel à la violence, au soulèvement ou à toute autre forme de rejet des principes démocratiques.

Plus encore, compte tenu des sanctions attachées à sa méconnaissance, elle revient à interdire, à titre préventif, et sans considération de l'intention de ses organisateurs, toute action, même pacifique, organisée en violation de certaines règles de droit, ou susceptible de générer des violences ou des atteintes à l'ordre public, quand bien même une telle action s'inscrirait dans le cadre d'un débat d'intérêt général et n'excéderait pas les limites de la liberté d'expression dont bénéficient les associations.

À cet égard, force est, en effet, de rappeler que la méconnaissance du CER est désormais susceptible de justifier, ipso jure, l'abrogation des agréments délivrés par l'État ou le retrait des subventions publiques, sans considération de la nature et de la gravité des manquements commis (voir supra).

En d'autres termes, la mise en œuvre des obligations résultant du contrat d'engagement républicain revient à restreindre ab initio le droit des associations comme FNE de s'exprimer librement et d'organiser des réunions pacifiques, en les empêchant, par principe, de mener des actions de désobéissance civile ou de tenir des propos contraires à la loi, destinés, par exemple, à promouvoir l'adoption d'une nouvelle législation ou à contester le cadre légal existant, sous peine de se voir appliquer les mesures répressives prévues par la loi et le décret.

Compte tenu des sanctions attachées à sa méconnaissance, elle revient à interdire, à titre préventif, et sans considération de l'intention de leurs organisateurs, toutes actions, même pacifiques, organisées en violation de certaines règles de droit, ou susceptibles de générer des violences ou des atteintes à l'ordre public, quand bien même de telles actions s'inscriraient dans le cadre d'un débat d'intérêt général, et n'excèderaient pas les limites de la liberté d'expression dont bénéficient les associations comme FNE.

Plus largement, elle est susceptible de dissuader les associations d'organiser, de participer, ou de soutenir des manifestations – même pacifiques – ayant vocation à communiquer collectivement des pensées, des opinions ou des informations au public, dès lors que les troubles à l'ordre public susceptibles d'intervenir lors de tels événements pourront justifier le refus, l'abrogation ou le retrait des agréments et des subventions dont elles bénéficient.

Dans son avis sur la compatibilité avec les standards européens du projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe relevait d'ailleurs, s'agissant des conséquences du CER que (Pièce 21) :

*« Cette obligation risque de dissuader les associations concernées d'exprimer des vues ou de mener des actions qui, bien que protégées par les articles 10 et 11 de la CEDH, pourraient être perçues défavorablement par l'administration. Le cas de figure invoqué lors du débat parlementaire, à savoir la nécessité de priver d'argent public les associations effectuant des intrusions illégales sur des terrains agricoles, nourrit cette inquiétude. Une subvention publique ne devrait pas restreindre l'exercice par son bénéficiaire de droits conventionnellement protégés ».*

Dès lors, en imposant aux associations de protection de l'environnement des obligations générales et absolues, sanctionnées par la possibilité de refuser l'octroi d'agréments et de subventions publiques, ou

d'abroger et de retirer de tels agréments et subventions, les dispositions constituent une ingérence disproportionnée dans l'exercice des libertés d'expression et de réunion pacifique.

Dans ces conditions les dispositions de la loi et du décret méconnaissent les stipulations des articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il en ressort que la mise en œuvre des obligations CER revient à empêcher FNE et l'ensemble des associations de protection de l'environnement, agréées et subventionnées de s'exprimer librement et d'organiser des réunions pacifiques, en les empêchant, par principe, de mener des actions de désobéissance civile ou de tenir des propos contraires à la loi, destinés, par exemple, à promouvoir l'adoption d'une nouvelle législation ou à contester le cadre légal existant, constituant pourtant un exercice légitime du droit du public à participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention d'Aarhus, sous peine de se voir appliquer les mesures répressives prévues par la loi et le décret.

Il en ressort que le CER constitue bien une pénalisation au sens de l'article 3§8 de la Convention et expose de manière imminente les autres associations de protection de l'environnement à cette menace de pénalisation.

Plus encore cette menace de pénalisation est bien fondée comme le montre la demande de retrait par le préfet de la Vienne des aides financières accordées à Alternatiba Poitiers, en raison de l'organisation d'ateliers d'information, débat, formation à la désobéissance civile, alors même que le « *Village des Alternatives* » s'est déroulé, les 17 et 18 septembre 2022, sans qu'aucun trouble à l'ordre public – a fortiori imputable à l'association Alternatiba Poitiers – n'ait été observé ni signalé. (Pièces XXX)



*L'exposition à une menace imminente de pénalisation entravant l'accès à la justice des associations de protection de l'environnement.*

En l'espèce, il résulte de l'article 25-1 de la loi du 12 avril 2000, tel que modifié par la loi du 24 août 2021, et du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 que la souscription et le respect du CER constituent désormais une condition d'octroi et de maintien des agréments de l'État.

La délivrance des agréments est dorénavant soumise à la souscription de ce contrat, et l'autorité administrative dispose de la possibilité de procéder à leur abrogation en cas de non-respect de ce dernier (voir supra).

Les mesures ainsi prévues constituent, compte tenu de leurs impacts, une restriction du droit d'accès aux tribunaux.

En effet, les agréments délivrés aux associations leur confèrent des prérogatives et des compétences particulières, en lien avec les intérêts collectifs qu'elles se donnent statutairement pour mission de défendre.

En particulier, les associations agréées pour la protection de l'environnement peuvent, selon l'article L. 142-2 du Code de l'environnement « exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application ».

Ces dispositions permettent aux associations agréées de se porter partie civile pour toute infraction aux dispositions relatives à la protection de la nature ainsi qu'aux textes pris pour leur application, par conséquent les textes réglementaires.

Autrement dit, il résulte des dispositions des articles L. 142-2 du Code de l'environnement que seules les associations agréées – à l'exclusion, donc, des associations non agréées – peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile devant les juridictions répressives pour assurer la défense de leurs intérêts collectifs.

Ce qui, conformément aux dispositions des articles 2 et 3 du Code de procédure pénale, leur permet notamment de disposer du droit d'engager des poursuites devant les juridictions répressives pour faire reconnaître l'existence d'une infraction (mise en mouvement de l'action publique) et solliciter, le cas échéant, la réparation du préjudice subi (action civile en réparation).

Et dans ce cadre, le défaut d'agrément – et, par extension, le refus ou l'abrogation d'un agrément – est susceptible de priver les associations concernées de la possibilité de se tourner vers le juge répressif pour assurer la défense de leurs intérêts collectifs.

Dès lors, les mesures prévues par la loi et le décret en tant qu'elles conditionnent la délivrance et le maintien des agréments – et, par suite, la possibilité pour les associations d'exercer les droits reconnus

à la partie civile afin d'assurer la défense de leurs intérêts collectifs – à la souscription et au respect du CER, constituent une restriction au droit d'accès à un tribunal, garanti par l'article 6§1 de la Convention européenne.

Or, force est de constater que cette restriction n'est nullement justifiée par un but de sécurité juridique ou de bonne administration de la justice.

En effet, si l'exigence d'un agrément peut elle-même s'analyser comme poursuivant un objectif légitime – lié, notamment, à la volonté « *d'éviter l'engorgement des juridictions ainsi que d'éventuels abus par les associations* »<sup>16</sup> – la restriction supplémentaire que constitue l'exigence de souscription et de respect du CER ne participe pas pour sa part, d'une bonne administration de la justice ou d'une volonté de garantir la sécurité juridique.

Et pour cause : les motifs avancés par le gouvernement pour justifier l'adoption du CER que sont notamment, la lutte contre le séparatisme et la défense de l'ordre public, sont étrangers à toute considération tenant à la sécurité juridique ou à la bonne administration de justice.

Bien au contraire l'application du dispositif pourrait se révéler source d'insécurité juridique pour FNE et les associations de protection de l'environnement confrontées à l'imprécision des engagements définis par le CER et par suite, à l'impossibilité de prévoir, de façon suffisamment claire, l'interprétation qu'en retiendront les autorités administratives pour décider de la délivrance ou de l'abrogation de leurs agréments (voir supra).

Dans ces conditions, les mesures prévues par la loi et le décret, en tant qu'elles conditionnent la délivrance et le maintien des agréments à la souscription et au respect du CER, constituent une restriction injustifiée au droit d'accès à un tribunal.

Dès lors, l'article 25-1 de la loi du 12 avril 2000, tel que modifié par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, comme le décret du 31 août 2021, méconnaissent les stipulations de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il en ressort que le CER et les critères particulièrement larges présidant à l'appréciation de sa méconnaissance, expose France Nature Environnement à de possibles restrictions injustifiées de son droit d'accès à un tribunal. En l'espèce, il est à déplorer des restrictions de son accès à la justice privilégiée et dérogoire au droit commun pour engager une action de groupe environnemental, bénéficier d'une présomption d'intérêt à agir contre toute décision administrative, exercer les droits reconnus à la partie civile pour des faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions légales ou réglementaires relative à la protection de la nature et de l'environnement.

Partant, le CER contrevient directement aux dispositions de l'article 9§2 de la Convention qui oblige les parties à permettre de pouvoir former un recours pour contester la légalité de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et d'autres dispositions pertinentes de la Convention.

<sup>16</sup> Cour EDH, 1er juillet 2021, Burestop 55 et autres c. France, req. n° 56176/18, 56189/18, 56232/18, 56236/18, 56241/18 et 56247/18, §§ 68-69)

Le conditionnement de la délivrance et le maintien des agréments environnement permettant l'exercice de prérogatives et des compétences particulières par France Nature Environnement et plus largement par les associations de protection de l'environnement devant la justice, à la souscription et au respect du CER contrevient directement à l'obligation positive pour la France de déterminer les conditions de recevabilité conformément à l'objectif d'un large accès à la justice stipulé à l'article 9§2 de la Convention Aarhus.

De même, ce conditionnement contrevient directement à l'article 9§5 de la Convention Aarhus qui oblige de faciliter un accès efficace à la justice pour les Parties et implique la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les qui entravent l'accès à la justice, comme des restrictions à la qualité pour agir ou le manque de clarté des procédures de recours.

Par ailleurs l'agrément des associations de protection de l'environnement est nécessaire pour l'obtention de l'agrément du ministre de la justice (Pièce 39) dont FNE bénéficie depuis le 18 novembre 2003 (Pièce 40) pour donner des consultations juridiques et ainsi apporter une aide juridique à des personnes qui cherchent à exercer leurs droits conformément aux dispositions de la Convention Aarhus, et participe de ce fait à l'exercice, par ces personnes, des droits qui leur sont reconnus et a par conséquent droit à la protection prévue par le paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention.

La perte de l'agrément en raison de la méconnaissance du CER empêcherait FNE de donner une aide juridique à ses membres qui cherchent à exercer leurs droits reconnus par la Convention Aarhus, levant ainsi pour eux les obstacles entravant l'accès à la justice.

Ce conditionnement contrevient directement à l'article 9§5 de la Convention Aarhus qui oblige les Etats Parties à faciliter un accès efficace à la justice et implique la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles entravant cet accès.

*L'exposition à une menace imminente de pénalisation du droit de participer à la politique environnementale*

La souscription et le respect du CER constitue désormais, une condition d'octroi et de maintien des agréments de l'État. En particulier, la délivrance des agréments est désormais soumise à la souscription de ce contrat, et l'autorité administrative dispose de la possibilité de procéder à leur abrogation en cas de non-respect de ce dernier.

Compte tenu de leurs impacts, les mesures ainsi prévues par la loi et mises en œuvre par le décret constituent une restriction au droit des associations de participer au processus décisionnel en matière environnementale, et portent atteinte à leur liberté d'expression.

En effet, les agréments délivrés aux associations de protection de l'environnement leur confèrent la possibilité de siéger au sein des instances consultatives compétentes en matière environnementale constituant un exercice légitime du droit du public à participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention d'Aarhus.

À cet égard, l'article L. 141-3 du Code de l'environnement dispose que (Pièce 32) :

« Peuvent être désignés pour prendre part au débat sur l'environnement qui se déroule dans le cadre des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable, sans préjudice des dispositions spécifiques au Conseil économique, social et environnemental :

- les associations œuvrant exclusivement pour la protection de l'environnement ;
- les associations regroupant les usagers de la nature ou les associations et organismes chargés par le législateur d'une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de protection des milieux naturels ;
- les associations œuvrant pour l'éducation à l'environnement ;
- les fondations reconnues d'utilité publique ayant pour objet principal la protection de l'environnement ou l'éducation à l'environnement.

Ces associations, organismes et fondations doivent respecter des critères définis par décret en Conseil d'Etat eu égard à leur représentativité dans leur ressort géographique et le ressort administratif de l'instance consultative considérée, à leur expérience, à leurs règles de gouvernance et de transparence financière. Les associations doivent être agréées au titre de l'article L. 141-1. [...] »

En application de ces dispositions, seules les associations agréées pour la protection de l'environnement sont donc susceptibles de prendre part aux instances consultatives compétentes en matière de politiques environnementales.

A ce titre FNE est habilitée à participer aux travaux des instances consultatives nationales par arrêté ministériel du 19 janvier 2017, renouvelé par courrier électronique en date du 13 juin 2022, FNE participe aux travaux de multiples organes collégiaux consultatifs où elle a été désignée (Pièces 41 et 42) : au conseil national de la transition écologique par arrêté ministériel du 15 décembre 2017 (Pièce 43), au conseil supérieur de la prévention des risques technologiques par arrêté ministériel du 7 mai 2018 (Pièce 44), au comité national de l'eau par arrêté ministériel du 18 juin 2018 (Pièce 45), au conseil national de la mer et des littoraux par arrêté ministériel du 27 octobre 2015 (Pièce 46), au conseil national de la montagne par arrêté ministériel du 2 novembre 2018 (Pièce 47), au conseil national de la biodiversité par arrêté ministériel du 22 septembre 2017 (Pièce 48). Cette liste n'est aucunement exhaustive.

Dans ce cadre, le défaut d'agrément – et, par extension, le refus ou l'abrogation d'un agrément – est susceptible de priver les associations concernées de la possibilité d'être désignées pour prendre part au débat sur l'environnement qui se déroule dans le cadre des instances consultatives et, par suite, de participer effectivement au processus décisionnel en matière environnementale.

Or, force est de constater que cette restriction n'est ni justifiée, ni proportionnée.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 août 2021 et du décret du 31 décembre 2021, les critères de délivrance des agréments étaient limitativement énumérés par l'article R. 141-2 du Code de l'environnement, dont il résulte que (Pièce 49) :

« Une association peut être agréée si, à la date de la demande d'agrément, elle justifie depuis trois ans au moins à compter de sa déclaration :

*1° D'un objet statutaire relevant d'un ou plusieurs domaines mentionnés à l'article L. 141-1 et de l'exercice dans ces domaines d'activités effectives et publiques ou de publications et travaux dont la nature et l'importance attestent qu'elle oeuvre à titre principal pour la protection de l'environnement ;*

*2° D'un nombre suffisant, eu égard au cadre territorial de son activité, de membres, personnes physiques, cotisant soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations fédérées ;*

*3° De l'exercice d'une activité non lucrative et d'une gestion désintéressée ;*

*4° D'un fonctionnement conforme à ses statuts, présentant des garanties permettant l'information de ses membres et leur participation effective à sa gestion ;*

*5° De garanties de régularité en matière financière et comptable ».*

En d'autres termes, la délivrance des agréments reposait exclusivement sur des critères objectifs, en lien avec l'objectif poursuivi par la législation : veiller à ce que ne participent au processus décisionnel que des associations effectivement engagées en matière de protection de l'environnement.

Néanmoins, tel n'est plus le cas depuis l'entrée en vigueur du CER.

Bien au contraire, l'exigence de souscription et de respect du CER apparaît étrangère à la finalité poursuivie par l'article L. 141-3 du Code de l'environnement – favoriser la participation aux instances consultatives d'associations effectivement engagées pour la protection de l'environnement –, et pourrait conduire à exclure de la participation au débat public des associations pourtant engagées en faveur de la protection de l'environnement.

L'agrément est nécessaire pour participer aux travaux du conseil d'administration d'établissements publics, comme l'Office national des forêts par arrêté ministériel du 8 septembre 2016 (Pièce 50) l'Agence nationale pour la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail par arrêté ministériel du 21 novembre 2016 (Pièce 51), l'Agence française pour la biodiversité par arrêté ministériel du 4 janvier 2017 (Pièce 52), l'Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie par arrêté ministériel du 14 février 2018 (Pièce 53). Cette liste n'est pas exhaustive.

Cette possibilité relève de l'exercice légitime du droit du public à participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention d'Aarhus.

L'agrément est nécessaire pour saisir des autorités administratives indépendantes, comme la commission nationale du débat public d'un projet présentant des enjeux économiques et sociaux notables sur l'environnement (Pièce 54). Cette possibilité relève de l'exercice légitime du droit du public à participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention d'Aarhus. En août 2017, FNE a saisi la CNDP du projet aurifère de la Montagne d'Or en Guyane.

L'agrément est nécessaire pour saisir des établissements publics, comme l'Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail de toute question relative à l'environnement (Pièce 55). Cette possibilité relève de l'exercice légitime du droit du public à participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention d'Aarhus.

En outre, en permettant aux autorités administratives d'empêcher ces associations de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement en participant aux travaux du conseil d'administration d'établissements publics, en saisissant des autorités administratives

indépendantes ou des établissements publics, pour des motifs particulièrement larges, et sans distinguer selon la nature ou la gravité du manquement commis, elle constitue une ingérence disproportionnée dans l'exercice des droits reconnus aux associations en matière environnementale issus de la Convention Aarhus.

Dans ces conditions, les mesures prévues par la loi et le décret, en tant qu'elles conditionnent la délivrance et le maintien des agréments à la souscription au CER et au respect de ce dernier, constituent une restriction injustifiée au droit légitime des associations de participer au processus décisionnel en matière environnementale, ainsi qu'à leur liberté d'expression.

Cela constitue une mesure vexatoire en violation avec l'article 3§8 de la Convention.

En outre, cela contrevient directement à l'obligation positive pour la France de reconnaître et soutenir les associations de protection de l'environnement en violation de l'article 3§4 de la Convention.

Au surplus, cela va à l'encontre de l'article 7 de la Convention qui implique l'obligation positive pour la France de prendre des dispositions pour que le public participe à l'élaboration des plans, des programmes, des politiques relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable et désigne le public susceptible de participer alors France Nature Environnement a un intérêt manifeste à participer en tant qu'association de protection de l'environnement.

Enfin, il apparaît important de souligner que cette mesure constitue une discrimination entre les associations et les autres catégories de membre du « *public* » ou du « *public concerné* », tels que les syndicats professionnels auxquels le CER n'est pas applicable.

*L'exposition à une menace de pénalisation par l'application d'un régime dérogatoire aux principes applicables à la responsabilité des personnes morales pour les associations de protection de l'environnement assujetties au Contrat d'Engagement Républicain.*

La sanction des manquements commis par des tiers est strictement encadrée, et ne peut intervenir que dans des cas bien délimités.

D'abord, conformément aux dispositions de l'article 121-2 du Code pénal, les associations ne peuvent voir leur responsabilité pénale engagée qu'à raison des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

Dans ce cadre, il est admis que l'auteur de l'infraction doit avoir agi dans l'intérêt de la personne morale, et non dans son intérêt propre<sup>17</sup>.

Plus encore, l'imputabilité de l'infraction à la personne morale suppose que son auteur ait le pouvoir de la représenter, ou dispose d'un pouvoir de décision<sup>18</sup>.

Dans ce cadre, sont uniquement imputables aux associations les infractions commises par « *les personnes qui, en vertu des statuts, ont la possibilité d'agir au nom de la personne morale* », celles

<sup>17</sup> En ce sens, voir : P.-H. DUTHEIL (dir.), « Responsabilité pénale de l'association », in Droit des associations et fondations, Dalloz, Juris Corpus, 2022, § 15-10

<sup>18</sup> En ce sens, voir : idem, § 15-11 et suiv.

auxquelles « *des textes spéciaux confient le soin d'agir pour le compte de ladite personne morale* », et celles qui seraient « *mandatée[s] par [cette dernière] aux fins de la représenter* »<sup>19</sup>.

En revanche, une association ne peut se voir imputer des infractions commises, par exemple, par un salarié dépourvu de toute délégation de pouvoir<sup>20</sup>.

De même, la responsabilité civile des associations ne peut être engagée, au-delà de leur responsabilité personnelle, que pour les dommages causés par leurs préposés, ou par les personnes dont elles ont la garde.

Autrement dit, cela suppose d'établir que le fait dommageable a été commis, soit par un tiers lié à l'association par un lien de préposition – supposant notamment pour l'association le pouvoir de faire acte d'autorité, en donnant à son préposé des ordres ou instructions sur la manière de remplir ses missions<sup>21</sup> –, soit par un individu dont l'association organise, contrôle ou dirige l'activité ou le mode de vie<sup>22</sup>.

L'application de ces principes conduit, en principe, à écarter l'imputabilité aux associations des faits commis par leurs bénévoles c'est-à-dire par ceux qui « *s'engage[nt] librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de [leur] temps professionnel et familial* », dès lors que ces derniers ne sont « *soumis à aucun lien de subordination juridique* » et « *ne perçoivent pas de rémunération* »<sup>23</sup>.

Or, au cas présent, l'article 5 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 dispose que :

*« I. - L'association ou la fondation veille à ce que le contrat mentionné à l'article 1er soit respecté par ses dirigeants, par ses salariés, par ses membres et par ses bénévoles. Sont imputables à l'association ou la fondation les manquements commis par ses dirigeants, ses salariés, ses membres ou ses bénévoles agissant en cette qualité, ainsi que tout autre manquement commis par eux et directement lié aux activités de l'association ou de la fondation, dès lors que ses organes dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient. [...] ».*

En l'état de ces dispositions, les subventions publiques et agrément dont bénéficient les associations pourraient être retirées à raison des manquements commis non seulement par leurs dirigeants et salariés, mais également par leurs membres ou bénévoles.

Qu'entend-on par « *membres* » d'association ? S'agit-il de personnes salariés, bénévoles, temporaires ou permanents, adhérents ? L'expression peut couvrir un champ très large de personnes concernées.

Comment reconnaît-on qu'une personne agit « *en cette qualité* » de membre d'une association ?

<sup>19</sup> J.-Y. MARECHAL, « Responsabilité pénale des personnes morales », Fasc. 20, JCI Pénal Code > Art. 121-2, 2021, § 86

<sup>20</sup> En ce sens : Crim., 29 août 2008, pourvoi n° 07-80.264) ou, plus largement, par un tiers – tel qu'un membre ou bénévole – dépourvu de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires pour la représenter (en ce sens : Crim., 17 octobre 2017, pourvoi n° 16-80.821)

<sup>21</sup> en ce sens : Crim., 30 juin 1987, pourvoi n° 85-96.040, Bull. n° 278

<sup>22</sup> en ce sens : Ass. plén., 29 mars 1991, pourvoi n° 89-15.231, Bull. n° 1 ; Civ. 2e, 22 mai 1995, pourvoi n° 92-21.197, Bull. n° 155 ; voir également : D. HIEZ, « Association – Personnalité morale de l'association », Rép. de droit civil, Dalloz, 2019, § 392 et suiv.

<sup>23</sup> Conseil économique et social, avis du 24 février 1993.

- Une personne doit-elle être explicitement mandatée par une personne ayant pouvoir de délégation de représentation au regard des statuts de l'association pour pouvoir agir en cette qualité ?
- Une personne peut-elle se prévaloir seule d'agir en qualité de membre d'association ?
- Les « *membres* » d'association, sont-ils limités aux seules personnes physiques, ou les personnes morales, membres d'associations sont-elles concernées ?

Quels agissements « *sont directement liés aux activités des associations* » ? Est-ce qu'en tenant des propos d'appel à la haine ou à la violence dans le cadre d'une distribution alimentaire menée par une association, j'agis « *en qualité* » de membre d'association ? Est-ce si à l'occasion d'une émission, d'un article, d'un compte sur le réseau social je m'exprime et que mon appartenance à une association est indiquée, j'agis en ma « *qualité* » de membre d'association ? Est-ce que ces agissements « *sont directement liés aux activités des associations* » ?

Ces termes ne sont ni clairs ni précis.

Autrement dit, une association pourrait se voir imputer des actes commis par des tiers, quand bien même ces derniers ne seraient pas habilités à la représenter, et quand bien même elle n'exercerait, sur eux, aucune autorité ni pouvoir de contrôle.

Il en résulte que le dispositif mis en œuvre par le décret attaqué méconnaît les principes applicables à la responsabilité des personnes morales, en tant qu'il permet d'imputer aux associations les manquements au CER commis, notamment, par leurs membres et bénévoles, quelle que soit la nature du lien unissant ces derniers aux associations considérées.

Au demeurant, compte tenu de la gravité des effets attachés par l'article 5 précité à la méconnaissance des engagements du CER – à savoir le retrait des subventions publiques ou agrément – l'imputabilité aux associations des manquements commis par de simples membres ou bénévoles, sans considération de l'existence, ou non, d'un rapport d'autorité, de contrôle ou de subordination, constituerait également une ingérence non justifiée dans l'exercice des libertés de réunion et d'association garanties par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En effet, elle obligerait les associations de protection de l'environnement bénéficiant de subventions publiques et agrément comme FNE à mobiliser, à titre préventif, des moyens supplémentaires pour assurer le contrôle de leurs membres ou bénévoles, dans tous les aspects de la vie associative, voire les contraindrait à renoncer à l'organisation de certaines manifestations, sous peine de voir leurs subventions retirées ou agréments retirés.

Pour une association comme France Nature Environnement, fédération qui regroupe plus de 6 209 associations de protection de la nature et de l'environnement, et qui réunit les centaines de milliers de militantes et militants, bénévoles ou salariés, qui s'engagent dans les associations du mouvement ce contrôle est tout à fait impossible.

Ainsi en permanence, FNE peut se voir reprocher l'agissement de milliers de tiers [les associations membres du mouvement et les centaines de milliers de bénévoles ou salariés engagés dans celles-ci] et voir potentiellement son activité impactée de manière conséquente. Elle peut se voir refuser ou retirer



ses subventions publiques qui représentent 29% de ses produits en 2022<sup>24</sup>, peut se voir refuser ou retirer son agrément entravant ainsi son accès à la justice, alors qu'en 2022 elle a suivi plus de 370 affaires en justice pour protéger l'environnement, mais aussi empêchée dans son droit de participer à la politique environnementale (Pièce 3).

Ce faisant, le décret du 31 août 2021 méconnaît également les stipulations de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

*La chronologie des évènements relatifs aux pénalisations de Alternatiba Poitiers pour avoir cherché à exercer ces droits.*

Par des délibérations du 27 juin 2022 et du 24 juin 2022, le conseil municipal de Poitiers et le conseil communautaire de Grand-Poitiers ont respectivement attribué une subvention de 10 000 euros et une subvention de 5 000 euros à Alternatiba Poitiers, association de la loi de 1901 qui œuvre dans le domaine de la transition écologique et de la lutte contre le changement climatique. (Pièces 6 et 56)

Ces subventions avaient pour objectif d'aider à l'organisation d'un évènement présenté comme « *festif et pédagogique autour des enjeux liés au changement climatique à l'intention des habitants* » intitulé Village des Alternatives.

La manifestation s'est déroulée les 17 et 18 septembre 2022 à Poitiers. Le village était organisé en neuf quartiers thématiques dont un quartier libellé « *résister* ».

Le programme du quartier « *résister* » (Pièce 57) prévoyait notamment un débat sur le thème « *Face au dérèglement climatique et à son impact sur la ressource en eau, les bassines sont-elles une solution ?* » retransmis en direct par deux radios locales, un débat « *Actions violentes / actions non violentes* » animé par des membres des associations Extinction rébellion Poitiers et Greenpeace Poitiers, une « *formation à la désobéissance civile* » (Pièces 58 à 60) animée par des membres des associations Extinction rébellion Poitiers et Greenpeace Poitiers et un atelier « *On passe à l'action* » animé par des membres de ces deux mêmes associations.

Par courriers des 12 et 13 septembre 2022 le préfet de la Vienne a informé successivement la maire de Poitiers et la présidente de Grand Poitiers, d'une part que la formation à la désobéissance civile prévue lors de l'évènement et qui n'était pas indiquée dans les documents annexés aux délibérations des 24 et 27 juin 2022 était incompatible avec le contrat d'engagement républicain souscrit par l'association Alternatiba en ce qu'il incitait à un refus assumé et public de respecter les lois et règlements et, d'autre part que la subvention accordée était dénuée d'intérêt public local. (Pièce 11)

Le préfet a par ces mêmes courriers invité la maire et la présidente de l'établissement public à informer sans délai le conseil municipal et le conseil communautaire et à engager la procédure de restitution prévue par l'article 10-1, 8ème alinéa de la loi du 12 avril 2000 pour faire reverser à la commune et à l'établissement public les subventions en litige.

Mais les deux assemblées délibérantes ont décidé de ne pas engager la procédure de restitution par des délibérations prises au cours des séances des 30 septembre et 3 octobre 2022.

Le préfet de la Vienne a saisi le tribunal administratif de Poitiers de deux déférés sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales en demandant au tribunal d'annuler ces

<sup>24</sup> <https://ged.fne.asso.fr/silverpeas/LinkFile/Key/dddc14e2-a3b0-4125-8236-b279d8d05013/essentiel-web-1307.pdf>

refus et d'ordonner le retrait des deux subventions attribuées à Alternatiba Poitiers, ou à défaut d'enjoindre aux deux assemblées délibérantes d'engager la procédure de retrait sous un mois et sous astreinte. (Pièce 12 Déféré préfectoral du 28 octobre 2022)

France Nature Environnement est intervenue au soutien d'Alternatiba Poitiers, ainsi que des collectivités territoriales dans la procédure. (Pièce 29)

Le tribunal administratif de Poitiers a par un jugement du 30 novembre 2023, estimé que Poitiers et Grand Poitiers étaient en droit de maintenir les subventions attribuées à l'association Alternatiba Poitiers pour l'organisation à Poitiers d'un « *village des Alternatives* » les 17 et 18 septembre 2022<sup>25</sup>. (Pièce 61)

Le tribunal a estimé qu'en regard au contenu de son programme, qui comportait, outre des spectacles musicaux, des animations et des expositions, des tables-rondes sur des thèmes divers comme l'agriculture écologique et durable, la protection contre les substances chimiques, la maison autonome et le tri des déchets, la manifestation intitulée Village des Alternatives ne visait pas de façon générale à inciter à des actions à la fois manifestement contraires à la loi et violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public, même si elle comportait un atelier dénommé « *résister* », consacré à des débats et actions de formation sur le thème de la désobéissance civile.

Par ailleurs, si les animateurs d'un débat de l'atelier « *résister* » ont, lors de celui-ci, revendiqué et encouragé des actions de désobéissance civile sur le chantier de Sainte-Soline, ces propos tenus par des personnes extérieures à l'association Alternatiba Poitiers ne pouvaient être imputés à celle-ci, et ils ne constituaient pas des provocations à la haine ou à la violence contre des personnes que l'association aurait implicitement cautionnées.

Les conditions n'étaient pas ainsi réunies pour que la commune de Poitiers et la communauté urbaine de Grand-Poitiers soient tenues par la loi d'engager la procédure de retrait des subventions qu'elles avaient attribuées à Alternatiba Poitiers, et le tribunal a, par voie de conséquence, rejeté les déférés du préfet de la Vienne.

Le Village des Alternatives des 17 et 18 septembre 2022 comportait, outre des spectacles musicaux, des animations et des expositions, des tables-rondes sur des thèmes divers qui ne pouvait se résumer au seul atelier « *résister* » mis en exergue par le préfet. Cet événement constituait pour Alternatiba Poitiers un moyen de sensibiliser les pouvoirs publics et le grand public à leurs préoccupations concernant les impacts environnementaux du changement climatique.

L'organisation et la participation à un événement autorisé de cette nature constituent un exercice légitime du droit du public de participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention.

Ainsi la demande de retrait des aides financières accordées à Alternatiba par le préfet de la Vienne constitue bien une mesure vexatoire de restrictions à la liberté d'association, de réunion pacifique, d'expression, entrant dans le champ de l'article 3§8 de la Convention.

La mise en œuvre des obligations résultant du contrat d'engagement républicain revient à restreindre ab initio le droit des associations comme Alternatiba Poitiers de s'exprimer librement et d'organiser des réunions pacifiques, en les empêchant, par principe, de mener des actions de désobéissance civile ou de tenir des propos contraires à la loi, destinés, par exemple, à promouvoir l'adoption d'une nouvelle législation ou à contester le cadre légal existant, sous peine de se voir appliquer les mesures répressives prévues par la loi et le décret.

<sup>25</sup> <http://poitiers.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Communiqués/Subventions-a-Alternatiba-Poitiers-rejet-des-deferes-du-prefet-de-la-Vienne>

Compte tenu des sanctions attachées à sa méconnaissance, elle revient à interdire, à titre préventif, et sans considération de l'intention de leurs organisateurs, toutes actions, même pacifiques, organisées en violation de certaines règles de droit, ou susceptibles de générer des violences ou des atteintes à l'ordre public, quand bien même de telles actions s'inscriraient dans le cadre d'un débat d'intérêt général, et n'excèderaient pas les limites de la liberté d'expression dont bénéficient les associations comme Alternatiba Poitiers.

Plus largement, elle est susceptible de dissuader les associations comme Alternatiba Poitiers d'organiser, de participer, ou de soutenir des manifestations – même pacifiques – ayant vocation à communiquer collectivement des pensées, des opinions ou des informations au public, dès lors que les troubles à l'ordre public susceptibles d'intervenir lors de tels événements pourront justifier le refus ou le retrait des subventions dont elles bénéficient.

Et pour cause c'est sur le fondement du contrat d'engagement républicain que le préfet de la Vienne, considérant que l'association Alternatiba Poitiers n'avait pas respecté les engagements n°1 « *Respect des lois de la République* » et n°5 « *Fraternité et Prévention de la Violence* », a demandé à la commune et la communauté urbaine de procéder au retrait de la subvention.

Le préfet a considéré que les « *ateliers de désobéissance civile* » prévus lors de l'événement organisé par l'association Alternatiba Poitiers sont manifestement incompatibles avec le contrat d'engagement républicain présumé souscrit par l'association, considérant qu'ils inciteraient à un refus assumé et public de respecter les lois et règlements.

Or comme il a pu être souligné par le rapport établi en 2021 par Clément Nyaletsossi Voule, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association<sup>26</sup> : « [...] *il est particulièrement important que les États acceptent et rendent possibles les campagnes de désobéissance civile et d'action directe non violente* » [...] *Les États doivent absolument se garder d'imposer des restrictions à ces formes de protestation pacifique [...] Toute imposition de restriction doit résulter d'un examen au cas par cas et être conforme aux obligations de licéité, de nécessité et de proportionnalité, en tenant compte de la valeur des objectifs mis en avant par les protestataires, selon une approche fondée sur les droits.* »

Autrement dit l'organisation par Alternatiba Poitiers, d'ateliers d'information, de débat, de formation à la désobéissance civile, d'action directe non violente lors du Village des Alternatives, constitue un exercice légitime, de la liberté d'association, du droit de réunion pacifique, de la liberté d'expression et par là, du droit du public de participer à la prise de décision, tel que reconnu à l'article premier de la Convention.

Ainsi la demande de retrait des aides financières accordées à Alternatiba Poitiers en raison de l'organisation d'atelier de formation à la désobéissance civile et d'action directe non violente, exercice légitime du droit du public de participer à la prise de décision reconnu par la Convention d'Aarhus, constitue une mesure vexatoire et de sanction rentrant dans le champ de l'article 3§8 de la Convention.

Au surplus le préfet de la Vienne a fait valoir que les propos relevés lors de la manifestation ainsi que formations qui y ont été dispensées démontrent que l'association tend à inciter à l'organisation d'actions manifestement contraires à la loi, violentes ou susceptibles de troubler l'ordre public et que le Village des Alternatives a permis une mobilisation pour les manifestations à venir qui se sont notamment

<sup>26</sup> A/76/222: L'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, préalable essentiel à la justice climatique <https://www.ohchr.org/fr/documents/thematic-reports/a76222-exercise-rights-freedom-peaceful-assembly-and-association>

déroulées à Sainte-Soline les 29 et 30 octobre 2022, et plus généralement a été une incitation voire une caution à l'organisation d'actions violentes ultérieures.

Toutefois, le Préfet n'a produit aucun élément de nature à prouver l'implication, directe ou indirecte, de l'association Alternatiba Poitiers – et, spécialement, de ses dirigeants, salariés, membres ou bénévoles agissant en cette qualité – dans l'organisation des actions considérées.

Enfin, il convient de souligner que le préfet de la Vienne n'est pas le seul à vouloir s'opposer aux subventions publiques d'Alternatiba. En effet, en février 2023 l'association Alternatiba Rhône a déposé deux demandes de subventions auprès du Fonds départemental de la vie associative (FDVA) pour effectuer des travaux dans son local, l'AlternatiBar, et former ses bénévoles à la bonne utilisation des nouveaux équipements du local<sup>27</sup> (Pièce 62). La préfecture a annoncé refuser la subvention en raison de ses actions de désobéissance civile. Une décision annoncée à l'oral lors d'une réunion à laquelle ne participait pas l'association, et qui ne lui a même pas été notifiée. (Pièce 63).

Ces pressions exercées par les préfets proviendraient d'une circulaire du ministre de l'Intérieur, détaillant les modalités d'application du CER (Pièce 64 et 65), et renvoyant à une FAQ publié par la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques. Ce guide donne des exemples de non-respect du CER et pointe directement les associations de défense de l'environnement lorsqu'elles organisent des actions pour s'opposer à des projets. Or, il est bien précisé que les comportements sanctionnés sont d'une particulière gravité comme la participation à des « *manifestations armées* », ou la « *constitution d'une milice privée* », qui sont donc éloignés de la simple organisation d'ateliers de désobéissance civile, qui participe de l'exercice naturelle de la liberté d'expression.

---

<sup>27</sup> <https://rhone.alternatiba.eu/2023/12/27/contre-le-contrat-dengagement-republicain-alternatiba-rhone-attaque-la-prefecture-en-justice/>

## DEMANDE DE MESURES DE PROTECTION DU PLAIGNANT

Le plaignant suggère au Rapporteur spécial de prendre plusieurs mesures protection suivantes ainsi que toute autre qu'il jugera utile :

- Faire des déclarations publiques et publier des communiqués de presse sur le Contrat d'Engagement Républicain et les menaces qu'il fait porter sur les défenseurs de l'environnement comme France Nature Environnement et les diffuser activement sur le site Web du Rapporteur spécial et dans les médias et les médias sociaux ;
- Utiliser la voie diplomatique avec la France ;
- Demander à la présidence du Bureau de la Réunion des Parties d'utiliser la voie diplomatique, y compris pour porter la question à l'attention du chef d'État et du Gouvernement français ;
- Porter la plainte à l'attention d'autres organes des droits de l'homme (par exemple, les rapporteurs spéciaux ou les commissions nationales des droits de l'homme indépendantes) et, dans la mesure où cela est possible et approprié, coordonner les efforts avec ces autres organes.
  - o Porter plainte auprès de la Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme ;
  - o Porter plainte auprès du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement ;
  - o Porter plainte auprès de la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'opinion et d'expression ;
  - o Porter plainte auprès du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association ;
- Adresser un avis de mesure protection immédiate à la Partie concernée en urgence en demandant :
  - o La suspension immédiate de l'application du Contrat d'Engagement Républicain aux associations de protection de l'environnement au Gouvernement Français
  - o L'abstention de toute mesure de refus, retrait de subvention publique et refus, abrogation d'agrément des associations de protection de l'environnement en application du Contrat d'Engagement Républicain
  - o L'abrogation des dispositions législatives et réglementaires relatives au Contrat d'Engagement Républicain

La persécution, la pénalisation ou le harcèlement présumés ont-ils été signalés aux autorités compétentes de la Partie concernée ?

Oui       Non       Ne sait pas

Si oui, merci de préciser quand et à quelles autorités de la Partie concernée.

Au Gouvernement à de multiples reprises lors des débats sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République :

TRIBUNE « ASSOCIATIONS, PRÉSUMÉES COUPABLES ? » 18 janvier 2021

Projet de loi Respect des principes républicains : Quels enjeux pour les associations 13 janvier 2021

Communiqué de presse 1<sup>er</sup> février 2021

Contribution extérieure au Conseil constitutionnel concernant la loi confortant le respect des principes de la République 26 juillet 2021

Au Gouvernement à de multiples reprises concernant le Contrat d'Engagement Républicain

Contrat d'engagement Républicain : le désaccord des associations 03 janvier 2022

Recours contre le Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 le 1<sup>er</sup> mars 2022

Contrat d'Engagement Républicain : le mouvement associatif alerte 21 septembre 2022

Bilan un an du Contrat Engagement Républicain 23 janvier 2023

Concernant Alternatiba Poitiers :

Observation en défense contre le déféré préfectoral devant le tribunal administratif de Poitiers

La Partie concernée a-t-elle pris des mesures pour prévenir ou enquêter sur la persécution, la pénalisation ou le harcèlement présumés, pour punir les auteurs présumés ou pour accorder une indemnisation à la ou aux victimes présumées ?

Oui       Non       Ne sait pas

Si oui, merci de préciser quelles actions ont été prises par la Partie concernée et quand.

#### V. Accord de la ou des victimes présumées pour le dépôt de la plainte

##### Note explicative :

Le Rapporteur Spécial ne pourra se saisir de la plainte que si la ou les personnes ou organisations faisant l'objet de la persécution, de la pénalisation ou du harcèlement présumés ont donné leur accord pour le dépôt de la plainte.

Dans la mesure du possible, l'accord écrit de la ou des victimes présumées au dépôt de la plainte doit être joint à la plainte au moment où elle est soumise. (Important : si l'accord écrit de la ou des victimes présumées n'est pas joint à la plainte, cela retardera nécessairement l'action du Rapporteur Spécial sur la plainte, puisqu'il ne pourra pas se saisir de la plainte tant que l'accord écrit de la ou des victimes présumées, ou de sa/son représentant, n'aura pas été obtenu.

Cocher la case correspondant ci-dessous concernant l'accord de la ou des victimes présumées au dépôt de cette plainte au Rapporteur Spécial sur les Défenseurs de l'Environnement de la Convention d'Aarhus.

- L'accord écrit de chaque victime présumée citée dans la plainte est jointe à la plainte.
- L'accord écrit de la ou des victimes présumées ne peut être obtenu (par exemple, parce que les victimes présumées ont fait l'objet d'une disparition forcée), mais le consentement écrit d'un membre de la famille immédiate ou d'un représentant légal de chaque victime présumée citée dans la plainte est joint à la plainte.

Voir les pièces 5 et 7

## VI. Accord de la ou des victimes présumées à la divulgation de leur identité

Note explicative :

Les informations soumises au Rapporteur Spécial resteront confidentielles, à moins que la ou le plaignant ne renonce explicitement à son droit à la confidentialité. Toutefois, le maintien de la confidentialité de l'identité des victimes présumées peut avoir une incidence sur la capacité de la ou du Rapporteur Spécial à exercer ses fonctions<sup>28</sup>.

Par conséquent, à moins que la divulgation de leur identité ne les expose à un risque sérieux de persécution, de pénalisation ou de harcèlement, le consentement de chaque victime présumée à la divulgation de son identité, tel que décrit au point a) ci-dessous et, de préférence, aux points b) à e) également, doit également être joint à la plainte.

Dans la mesure du possible, l'accord écrit de la ou des victimes présumées à la divulgation de leur identité doit être **joint** à la plainte au moment de son dépôt.

**Chacune** des victimes présumées consent-elle à la divulgation de son identité comme suit :

- (a) A ce que son nom soit divulgué dans toute correspondance relative à cette plainte avec la Partie concernée<sup>29</sup> ?

Oui  Non

- (b) A ce que son nom soit divulgué dans toute correspondance relative à cette plainte avec des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales, des entreprises, des sociétés militaires ou de sécurité<sup>30</sup> ?

Oui  Non

- (c) A la divulgation de son nom par le Rapporteur Spécial dans les médias, y compris les réseaux sociaux, afin d'attirer l'attention sur la ou les violations présumées et sur leur besoin de protection ?

Oui  Non

- (d) A la divulgation de son nom dans toute correspondance, tout document ou toute information concernant cette plainte qui pourrait être affichée sur le site web de la Convention d'Aarhus ?

Oui  Non

- (e) A la divulgation de son nom dans les rapports du Rapporteur Spécial à la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus et dans tout renvoi qui pourrait être fait par le Rapporteur Spécial au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus ?

Oui  Non

<sup>28</sup> Voir décision VII/9, annexe, para. 5.

<sup>29</sup> Voir décision VII/9, annexe, para. 6 (d).

<sup>30</sup> Voir décision VII/9, annexe, para. 6 (e).



VII. Demandes supplémentaires de confidentialité

**Surligner** clairement toute information contenue dans la plainte, outre l'identité de la ou du plaignant, ou de la ou des victimes présumées, pour laquelle la confidentialité est demandée.

Préciser brièvement dans le cadre ci-dessous la raison pour laquelle la confidentialité de ces informations est demandée.

VIII. Recours à d'autres procédures internationales

Une plainte a-t-elle été soumise à tout autre Rapporteur Spécial et/ou à d'autres cours ou procédures internationales des droits de l'homme, concernant les allégations de persécution, de pénalisation ou de harcèlement décrites dans la présente plainte ?

Oui       Non       Ne sait pas

Si oui, merci de préciser à quel ou quels autres Rapporteurs Spéciaux et/ou quelles cours ou procédures internationales des droits de l'homme une plainte a été soumise, et à quelle date. Merci d'également préciser quelles actions, le cas échéant, ont été prises à ce jour par chacune de ces procédures.

IX. Signature

Signer et dater la plainte. Si la plainte est déposée par une organisation ou une Partie à la Convention, une personne autorisée à signer au nom de cette organisation ou de cette Partie doit la signer.

	Fait à Paris le XX,
<b>Pour France Nature Environnement</b>	
<b>Pour Alternatiba Poitiers</b>	
	<b>XX</b>
	Juriste environnement

X. Envoyer la plainte

Envoyer la plainte par email à l'adresse suivante : [Aarhus-EnvDefenders@un.org](mailto:Aarhus-EnvDefenders@un.org)

Indiquer clairement dans l'objet de l'email : Plainte au Rapporteur Spécial sur les Défenseurs de l'Environnement.

XI. Listes de pièces jointes

0. Annexe dispositions invoquées
1. Statuts
2. Agrément et Reconnaissance Utilité Publique
3. Rapport activité
4. Extrait délibération FNE
5. Mandat FNE
6. Statuts Alternatiba Poitiers
7. Mandat Alternatiba Poitiers
8. Extrait Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République
9. Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021
10. Etude impact projet de loi confortant le respect des principes de la République
11. Courrier de demande du préfet de la Vienne 12 septembre 2022
12. Déféré préfectoral du 28 octobre 2022
13. Avis du Conseil d'Etat sur projet de loi confortant les principes républicains du 3 décembre 2020
14. Rapport « Une citoyenneté réprimée » du 5 octobre 2020
15. Avis du haut Conseil à la vie associative 2 décembre 2020
16. Avis du haut Conseil à la vie associative 3 décembre 2021
17. Avis du Défenseur des droits n°21-01 janvier 2021
18. Analyse du SAF 12 janvier 2021
19. Avis CNCDH 28 janvier 2021
20. Avis CNCDH 25 mars 2021
21. Avis Conférence des OING du Conseil de l'Europe 31 mars 2021
22. Avis Rapporteur spéciaux 01 mars 2021

23. Article contexte 20 janvier 2022
24. Contribution extérieure de France Nature Environnement
25. Cons. const., 13 août 2021, déc. n° 2021-823 DC
26. Guide pratique contrat engagement républicain 2023
27. Recours en annulation du CER et mémoires devant Conseil d'Etat
28. Bilan de l'impact du CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN sur la vie associative, 1 an après sa mise en vigueur et communiqué de presse
29. Mémoire en intervention FNE devant le TA de Poitiers
30. Conseil d'Etat, 30 juin 2023, France Nature Environnement & autres, n° 462015
31. Article L. 141-2 du Code de l'environnement
32. Article L. 141-3 du Code de l'environnement
33. Article L. 142-1 du Code de l'environnement
34. Article L. 142-2 du Code de l'environnement
35. Article L. 142-3 du Code de l'environnement
36. Demande de retrait des aides financières Alternatiba
37. Décret n° 2017-908 du 6 mai 2017
38. L. 242-2 du Code des relations entre le public et l'administration.
39. Articles 54 et 64 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971
40. Agrément justice FNE 18 novembre 2003
41. Arrêté ministériel du 19 janvier 2017 portant renouvellement habilitation FNE instances consultatives nationales
42. Renouvellement habilitation 13 juin 2022
43. Nomination FNE au Conseil National Transition Ecologique
44. Nomination FNE au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques
45. Nomination FNE au comité national de l'eau

46. Nomination FNE au conseil national de la mer et des littoraux
47. Nomination FNE au conseil national de la montagne
48. Nomination FNE au conseil national de la biodiversité
49. Article R. 141-2 du Code de l'environnement
50. Nomination FNE au conseil administration de l'Office national des forêts
51. Nomination FNE au conseil administration de l'Agence nationale pour la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
52. Nomination FNE au conseil administration de l'Agence française pour la biodiversité par arrêté ministériel du 4 janvier 2017
53. Nomination FNE au conseil administration de l'Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie par arrêté ministériel du 14 février 2018
54. Article L. 121-8.II, Code de l'environnement
55. Article L. 1313-3 du code de la santé publique
56. Demande de subvention 2022
57. Programme du village des Alternatives du 17 et 18 septembre 2022
58. Débat mouvant désobéissance civile et formation
59. Rôle en action
60. Atelier mise en situation
61. Tribunal administratif de Poitiers, jugement 30 novembre 2023
62. Contre le contrat d'engagement républicain, Alternatiba Rhône attaque la préfecture en justice
63. Article Mediapart - La préfecture du Rhône s'attaque à son tour à la désobéissance civile
64. Article Mediapart - La répression de la désobéissance civile se généralise
65. Circulaire du 10 octobre 2022