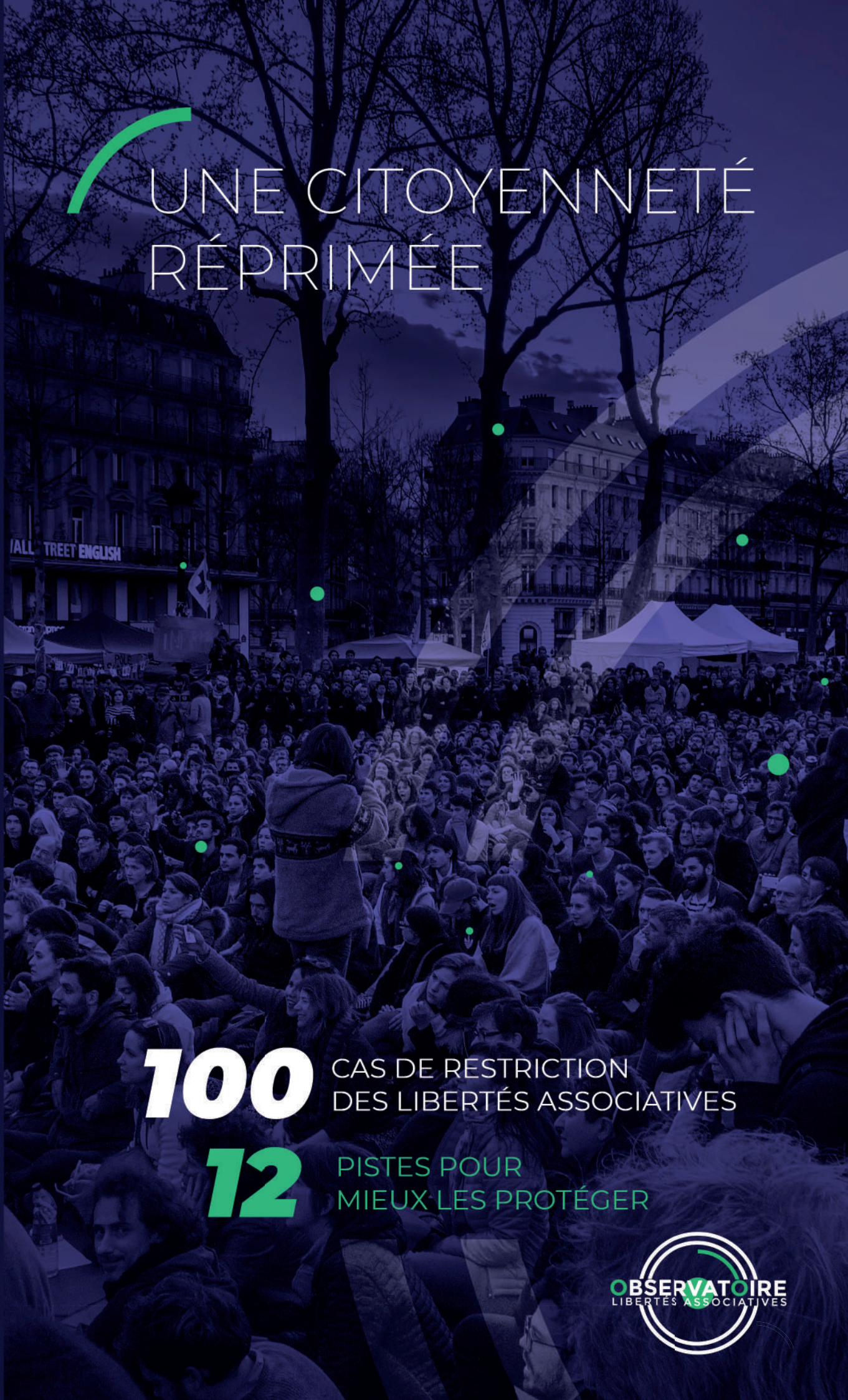
PREMIER RAPPORT
DE L'OBSERVATOIRE DES LIBERTÉS ASSOCIATIVES

UNE CITOYENNETÉ RÉPRIMÉE



100 CAS DE RESTRICTION DES LIBERTÉS ASSOCIATIVES

12 PISTES POUR MIEUX LES PROTÉGER

2020

OBSERVATOIRE LIBERTÉS ASSOCIATIVES

Résumé

L'analyse de 100 cas d'associations sanctionnées après des actions collectives critiques des pouvoirs publics trace les contours d'une citoyenneté réprimée. En documentant une réalité mêlant coupes-sanction de subvention, disqualification publique, poursuites-bâillon ou harcèlement policier, ce rapport décrit ce qui apparaît comme une tentation des autorités d'entraver la contradiction. Il propose des pistes pour que les pouvoirs publics acceptent les désaccords avec les acteurs associatifs et reconnaissent que les paroles collectives critiques sont indispensables au fonctionnement démocratique et, ce faisant, qu'elles méritent d'être soutenues et protégées.

En mars 2019 une coalition d'associations s'est réunie pour constituer un Observatoire des libertés associatives. Appuyé par une équipe de chercheurs en sciences sociales, il vise à documenter de façon systématique les atteintes aux libertés associatives dans la France contemporaine. Une enquête de plusieurs mois, via des dizaines d'entretiens, le recueil d'archives et de documents internes et des revues de presse a permis de mettre en évidence 100 cas d'associations, de droit ou de fait, dont les activités ont été réprimées, restreintes voire entravées par les pouvoirs publics.

Ces 100 expériences couvrent un large éventail de domaines : de la défense de l'environnement à la lutte contre les discriminations, du sport à la culture, du droit au logement à la solidarité. Il s'agit en outre d'associations œuvrant dans tous les territoires : dans les centres-villes et les quartiers populaires, les banlieues pavillonnaires comme les espaces ruraux. 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. Au regard de la diversité des cas recueillis, ce recensement met à jour un phénomène systémique qui manque encore de reconnaissance institutionnelle. S'il a connu une accentuation pendant la période de l'état d'urgence sanitaire, ce phénomène structure le fonctionnement ordinaire de la démocratie en France, contribuant à alimenter la défiance des citoyens et une pratique trop solitaire de la prise de décision.

Les entraves aux libertés associatives évoquées ici ne sont pas d'ordre juridique. La liberté d'association est en effet reconnue et protégée par la loi de 1901, quiconque le souhaite peut relativement aisément se constituer en association. Cependant, mener à bien un projet associatif requiert des moyens et une reconnaissance symbolique, sans lesquels le droit d'association reste une promesse vaine, une liberté de papier. Or ce rapport démontre que les libertés associatives et, plus encore, en leur sein, les libertés démocratiques des associations, celles qui permettent d'interpeller les institutions, de défendre les droits d'une minorité et de nourrir le débat public, sont fréquemment la cible de répressions institutionnelles.

Nous distinguons 4 types d'entraves aux libertés associatives même si nombre des cas recensés sont touchés, simultanément, par plusieurs de ces restrictions :

- Les entraves discursives et disqualifications prennent la forme d'une disqualification des acteurs associatifs, d'une attaque réputationnelle, voire d'une mise au ban des espaces de concertation.
- Les entraves matérielles relèvent des coupes de subvention sanctions et des difficultés à accéder à des locaux pour se réunir.
- Les entraves judiciaires rassemblent l'ensemble des plaintes, amendes et procès intentés contre des militants associatifs et des entraves administratives constituées par exemple par des refus d'agrément.
- Les entraves policières concernent les formes de répression physique de l'action collective, mais aussi les perquisitions et les arrestations.

Sur la base de ce constat, nous formulons un certain nombre de propositions. En premier lieux une meilleure reconnaissance institutionnelle des activités de défense des droits et d'intervention dans le débat public (préconisation 1).
Ensuite, la mise en place de recours de protection pour les associations victimes de répression abusive susceptibles de décourager l'engagement citoyen (préconisations 2 à 6).
Enfin des propositions d'encouragement pour appuyer l'exercice de la citoyenneté collective en organisant un système d'aide publique inspiré du financement des campagnes électorales ou des activités de presse, deux autres activités essentielles à la démocratie qui par le biais d'une reconnaissance d'intérêt général ouvrent le droit à une réduction fiscale (préconisations 7 à 10).

Dans un contexte de crise démocratique aiguë et de défiance des citoyens à l'égard des institutions, il nous semble que les associations ont un rôle décisif à jouer pour ré-enchanter la vie de la cité et favoriser l'inclusion démocratique. Mais faut-il encore pour cela leur laisser jouer ce rôle. Les critiques, interpellations et propositions émanant de la société civile peuvent parfois paraître trop vigoureuses aux représentants des pouvoirs publics.
Il est pourtant essentiel pour la régulation politique qu'elles puissent s'exprimer de manière collective sans être réprimées.

Il en va de la vitalité et du pluralisme du débat public et de la qualité de la démocratie.

Les auteurs du rapport

L'Observatoire des libertés associatives rassemble une coalition d'acteurs associatifs dont les représentants siègent dans un comité d'animation. Les associations engagées sont les suivantes : l'Alliance Citoyenne, Alternative pour des Projets Urbains Ici et à l'international (APPUII), le Centre de Recherche et d'Information pour le Développement (CRID), Le Collectif des Associations Citoyennes (CAC), France Nature Environnement (FNE), la Ligue des Droits de l'Homme (LDH), le Mouvement Associatif (LMA), la coordination nationale Pas Sans Nous (PSN), VoxPublic. Cette dynamique s'inscrit plus largement dans le travail mené par la Coalition des libertés associatives (L.A. Coalition), qui rassemble des acteurs et initiatives s'attaquant au restrictions de l'espace démocratique et dont les membres non cités ci-dessus sont Action Droit des Musulmans, Agir pour l'Égalité, la Cimade, la Fédération des Arts de la Rue, Framasoft, Génération Avisée, la Quadrature du Net, le ReAct, Ritimo, Sortir du Nucléaire, Tous Migrants, Vent d'Assos, l'Observatoire compte également parmi ses partenaires la Fondation Abbé Pierre, la Maison des lanceurs d'alerte, Action Non-Violente COP21, ainsi qu'un grand nombre d'associations locales ou nationales qui ont contribué au travail de documentation et d'analyse. L'Observatoire des libertés associatives est animé par l'Institut Alinsky.

[1] https://alinsky.fr/

Ces associations ont supervisé une équipe de chercheurs en vue de nourrir la compréhension du phénomène par les autorités publiques et de mieux défendre leurs libertés. Pilotée par des chercheurs du CNRS et de l'université de Lille, notamment Julien Talpin et Antonio Delfini, la recherche conduite par l'Observatoire est encadrée par un conseil scientifique comptant treize chercheurs en sciences sociales spécialistes des questions de participation, d'engagement associatif :

Marie-Hélène Bacqué
Professeure d'études urbaines
à l'université Paris-Ouest/Nanterre

Romain Badouard
Maître de conférence en sciences de l'information et de la communication, à l'université Paris 2

Hélène Balazard
Chargée de recherche en science politique, ENTPE, Vaulx-en-Velin

Julia Cagé
Professeure d'économie, Sciences Po Paris

Marion Carrel
Maîtresse de conférence en sociologie à l'université de Lille

Vanessa Codaccioni
Maîtresse de Conférence en science politique à l'université Paris 8

Benjamin Ferron
Maître de conférence en sciences de l'information et de la communication, à l'université Paris 12

Guillaume Gourgues
Maître de conférence en science politique à l'Université Lyon 2

Stéphanie Hennette-Vauchez
Professeure de droit à l'Université Paris-Ouest/Nanterre

Jean-Louis Laville
Professeur de sociologie au CNAM

Marwan Mohammed
Chargé de recherche en sociologie, CNRS/CUNY

Julien Talpin
Chargé de recherche en science politique au CNRS/CERAPS

Karel Yon
Maître de conférence en sciences de l'information et de la communication, à l'université Paris 12

Ses membres ont mobilisé leur expertise sociologique, juridique et économique pour nourrir le travail de documentation et d'analyse réalisé par l'Observatoire et s'assurer qu'il répond aux critères d'une démarche scientifique.

Table des matières

- **Résumé** 2
- **Auteurs du rapport** 4
- **Table des matières** 6
- **Introduction** 7
  - Un Observatoire des libertés associatives pour documenter les restrictions 7
  - La défense des libertés associatives : un impératif démocratique par temps de crises 8
- **Chapitre 1** 9
  - Les restrictions des libertés associatives : contexte et définitions 9
  - I - Démocratie et associations : un contexte de contraintes structurelles 9
  - Les restrictions des libertés démocratiques dans la France contemporaine 9
  - Les baisses de financement public : un contexte de contraintes pour les associations 10
  - II - Les atteintes aux libertés associatives : de la réalité sociale à l'objet d'étude 12
  - Définir les libertés démocratiques des associations 12
  - Entrave, répression, restrictions : des notions pour qualifier les atteintes aux libertés associatives 13
  - La construction d'un objet d'étude 13
- **Chapitre 2** 20
  - Documenter et analyser les atteintes aux libertés associatives dans la France contemporaine 15
  - I - Administrer la preuve des atteintes aux libertés associatives 15
  - Niveau 1 : Reconnaissance de l'institution 16
  - Niveau 2 : Preuves attestant du lien entre action associative et réponse institutionnelle 17
  - Niveau 3 : Éléments attestant d'une forte présomption de sanction 18
  - II - Présentation de la base de données : une réalité systémique 20
  - Une entrée géographique 20
  - Une entrée par acteurs publics qui initient ces entraves 20
  - III - Le continuum des restrictions aux libertés associatives : esquisse d'une typologie 21
  - Entraves discursives et disqualification 21
  - Entraves financières et matérielles 24
  - Entraves juridiques et administratives 26
  - Entraves policières et physiques 32
  - IV - Les conséquences des sanctions sur les associations 36
- **Chapitre 3** 38
  - Douze propositions pour reconnaître, protéger les libertés associatives et étendre la citoyenneté collective 38
  - I - Reconnaître le rôle des associations en matière de défense des droits et d'intervention dans le débat public 38
  - Préconisation n°1 : Mettre en place une procédure de reconnaissance pour mieux protéger les associations 38
  - II - Mieux protéger face aux répressions abusives 39
  - Préconisation n°2 : Renforcer la visibilité des compétences du Défenseur des droits pour les personnes morales 39
  - Préconisation n°3 : Instituer des "garants des débats citoyens" chargés d'assurer la qualité du débat public et de protéger contre les attaques personnelles abusives 40
  - Préconisation n°4 : Une justification renforcée et une procédure de protection en cas de soupçon de coupe-sanction de subvention 41
  - Préconisation n°5 : Clarifier et faciliter l'accès à l'aide juridictionnelle pour les personnes morales à but non lucratif afin de les aider à financer les recours en justice 42
  - Préconisation n°6 : Protéger les associations contre les procédures juridiques visant à les empêcher de contribuer à des questions d'intérêt public 42
  - Préconisation n°7 : Mieux surveiller et contrôler les pratiques policières 43
  - III - Renforcer les libertés démocratiques des associations 44
  - Préconisation n°8 : Faciliter les dons aux associations citoyennes en reconnaissant les activités de contribution au débat public et de défense des droits comme étant d'intérêt général 44
  - Préconisation n°9 : Instaurer un fonds pour le droit d'interpellation citoyenne géré par une autorité administrative indépendante 45
  - Préconisation n°10 : Favoriser les financements pluriannuels 45
  - Préconisation n°11 : Créer des commissions mixtes d'attribution des subventions dans toutes les collectivités territoriales finançant des acteurs associatifs 46
  - Préconisation n°12 – Elargir et approfondir l'analyse ouverte dans ce rapport par la création d'une mission d'information parlementaire 46
- **Conclusion** 47

Introduction

En septembre 2018, l'administration pénitentiaire met fin à la convention qui la liait depuis plusieurs décennies au Genepi, qui intervient auprès des personnes incarcérées. La décision entraîne pour l'association une coupure de ses subventions et la restriction de son accès aux prisons. L'un des motifs invoqués pour justifier ces sanctions désigne les positions critiques émises par le Genepi à l'égard du fonctionnement du système pénitentiaire[1]. « Il n'est pas cohérent pour nous de subventionner une association qui s'attaque aux fondements mêmes de notre institution » explique alors à Libération le ministère de la Justice, avant de revoir sa position à la suite du tollé suscité par cette décision[2].

A Bure, dans la Meuse, les opposants au projet de construction d'un centre d'enfouissement de déchets nucléaire font l'objet de procédures juridiques sous le chef d'inculpation « d'association de malfaiteurs ». L'enquête judiciaire ouverte depuis 2017 aurait déjà coûté plus d'un million d'euros et aboutit à une surveillance généralisée des collectifs locaux.
Plusieurs associations locales et nationales dénoncent un harcèlement et une criminalisation des opposants[3].

A Toulouse à la même période, un centre de santé associatif installé dans un quartier populaire se voit couper sa subvention préfectorale car il serait "trop militant" aux dires des pouvoirs publics (voir fiches n°8 et n°33 pour des critiques similaires) et engagerait trop de procédures contentieuses auprès des tribunaux concernant les refus de prise en charge de certains patients par l'aide médicale d'État[4].

En avril 2020, durant le confinement imposé par la crise sanitaire de la COVID-19, l'association d'aide aux exilés, Utopia56, a rendu publique une liste de 37 amendes dressées contre ses bénévoles, à Calais, entre le 19 mars et le 8 avril, alors qu'ils distribuaient du matériel (tentes, duvets, etc.) et de la nourriture à des migrants. Le document est accompagné d'une vidéo dans laquelle un policier exprime explicitement son intention « d'user » les militants sur le terrain en multipliant les contrôles et les amendes[5].

Ces situations, bien que différentes (tant par le type d'association concernée que par les réponses apportées par les institutions) posent cependant une même question : quelle reconnaissance et quel respect par les autorités publiques de la liberté d'action et de critique des associations ?
Différents cas de restriction aux libertés associatives comme ceux évoqués ici ont conduit, fin 2018, à une première interpellation du Secrétaire d'État en charge de la vie associative par le Collectif des Associations Citoyennes et le Mouvement Associatif. Lors d'une entrevue en février 2019, le Secrétaire d'Etat Gabriel Attal a répondu aux représentants associatifs qu'il ne voyait pas où se situait le problème. A ses yeux, la liberté d'association est bien protégée en France depuis la loi de 1901. Les restrictions, quand elles existent, seraient selon lui légalement encadrées pour les actions collectives qui menacent l'ordre public. Après présentation de plusieurs cas, le Ministre avait nuancé son jugement et concédé le besoin de mieux comprendre la réalité du phénomène pour éventuellement envisager des solutions.

Ce rapport vise à répondre à ce besoin en documentant de façon systématique les atteintes aux libertés associatives dans la France contemporaine pour suggérer les garanties et protections nécessaires afin d'assurer l'exercice serein d'un dialogue démocratique et d'une citoyenneté active.

Un Observatoire des libertés associatives pour documenter les restrictions

La faible reconnaissance du problème de la restriction des libertés associatives par les autorités publiques locales et nationales a incité plusieurs associations concernées à constituer à partir de mars 2019 un Observatoire des libertés associatives. Cet outil doit donner une visibilité large à un phénomène souvent occulté, presque ignoré par les médias, banalisé par le politique et parfois intériorisé par les associations elles-mêmes. Pour ce faire, il s'est donné, pour sa première année d'existence, trois objectifs principaux :

- Documenter de façon méthodique 100 cas d'atteintes aux libertés associatives en France[6].
- Mettre à l'agenda la question des restrictions aux libertés associatives via un travail de publicisation : site dédié, rapport, évènements, témoignages.
- Imaginer des pistes de solutions pour limiter les restrictions abusives.

Ce rapport présente les résultats de cette première année de travail. Les cas documentés ayant nourri la rédaction figurent en annexe (également disponible sur le site internet de l'Observatoire[7]). Le premier chapitre introduit le contexte général et les concepts mobilisés. Le deuxième chapitre présente les résultats de l'enquête et les contours de cette réalité associative méconnue. Enfin, quinze pistes de solutions envisagées sont présentées dans le chapitre 3.

[1] Pour davantage de détails, voir fiche annexe n°32.
[2] « Prisons : le ministère de la Justice coupe les ponts avec le Genepi », *Libération, 29.10.2018*
[3] Voir fiche annexe n° 26 et "La justice a massivement surveillé les militants antinucléaires de Bure", *Médiapart, 27/04/2020*, URL : https://www.mediapart.fr/journal/france/270420/la-justice-massivement-surveille-les-militants-anti nucleaires-de-bure
[4] Voir fiche annexe n° 52
[5] Voir fiche annexe n° 77
[6] Voir le chapitre 2 pour la présentation de la méthodologie adoptée
[7] https://www.lacoalition.fr/Observatoire

La défense des libertés associatives : un impératif démocratique par temps de crises

Commencé plus d'un an avant le déclenchement de la crise multiforme née de la pandémie de la COVID-19, ce rapport a vu son objet prendre une dimension nouvelle depuis mars 2020. La gestion de la crise sanitaire et les prémices des crises économiques et sociales lui donnent une importance accrue dans la nécessaire refonte du système démocratique français.

Crise de l'intermédiation, abstention électorale, mouvement des gilets jaunes : ce rapport est né d'une nécessité de répondre à une crise démocratique profonde qui préexiste largement au contexte post-COVID. Une crise qui peut se résumer par un paradoxe : alors que la démocratie participative s'expérimente désormais à l'échelle nationale et jusqu'au plus haut sommet de l'État (Grand débat national, Convention citoyenne sur le climat, réforme en cours du Conseil économique, social et environnemental), les acteurs essentiels que sont les associations sont remis en cause dans leur existence, marginalisés voire ouvertement attaqués par les pouvoirs publics quand elles prennent des positions critiques ou mènent des actions collectives de défense des droits visant à interpeller les autorités et nourrir le débat public.

Le Comité des droits de l'homme de l'ONU souligne pourtant que la mise en œuvre effective du droit de participation aux affaires publiques exige non seulement une presse libre, mais aussi d'autres organes d'information – dont les associations et groupements citoyens – qui soient en mesure de commenter toute question publique, sans censure ni restriction, et capables d'informer l'opinion publique[8].

La crise sanitaire de la COVID-19 est venue intensifier cette défiance des citoyens à l'égard des gouvernants et des élites politiques. La gestion très verticale et solitaire de la crise par l'exécutif, la marginalisation des acteurs locaux, le manque de transparence des décisions ont joué un rôle de révélateur des lacunes du système démocratique français.

Dans le même temps, durant les premières semaines de la crise sanitaire, une partie des associations abordées dans ce rapport ont joué un rôle de filet de sécurité face à la crise sociale qui a durement frappé de nombreux territoires. Les acteurs associatifs se sont retrouvés en première ligne pour assurer la distribution de colis alimentaires, de masques, et permettre notamment aux personnes vulnérables de ne pas se retrouver trop esseulées. Un rôle primordial reconnu par le Président de la République et le Premier Ministre lors de leurs adresses à la Nation. Mais qui laisse un arrière-goût amer quand on pense à la manière dont elles ont été traitées dans les semaines et les mois précédents la crise. C'est aussi ce que dit ce rapport : une partie des associations hier réprimées ont joué et jouent un rôle central dans l'atténuation des effets de la crise.

Dans ce contexte de crise multiforme que nous traversons, les actions collectives et prises de position critiques des associations apparaissent indispensables à la régulation politique quand elles ne sont pas, comme souvent dans l'histoire, les prémices de changements législatifs. Que ce soit au niveau local, régional ou national, de nombreuses associations participent à faire vivre le débat public et permettent l'exercice d'une citoyenneté collective. En cela, elles constituent un maillon essentiel du fonctionnement démocratique[9]. Elles contribuent à la formation des intérêts et des opinions[10]. Elles jouent également un rôle de plaidoyer visant à formuler et faire remonter des propositions qui pourront nourrir l'action et les politiques publiques[11].

Le recensement des cent cas de ce rapport indique que les protections des associations et des citoyens qui s'impliquent dans le débat démocratique sont insuffisantes au vu du rôle décisif qu'ils ont à y jouer. La meilleure connaissance des abus actuels doit aider à concevoir des règles du jeu plus protectrices. C'est tout l'enjeu de ce travail : documenter les restrictions des libertés associatives et dégager des pistes d'action afin de permettre leur épanouissement, indispensable au bon fonctionnement de la démocratie.

[8] Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25, para. 25
9 Laville, J.-L., Caillé, A. Chanial, Ph., (2001) (dir.) *Association, démocratie, société civile*, Paris, La Découverte; Warren, M. (2001), *Democracy and Associations*, Princeton : Princeton University Press.
[10] Barthélémy, M. (2000) *Associations : le nouvel age de la participation, Paris, Presses de Sciences-Po; Hamidi, C. (2010) La société civile dans les cités. Engagement associatif et politisation dans des associations de quartier*, Paris, Economica.
[11] Balme, R. (1987) « La participation aux associations et le pouvoir municipal. Capacités et limites de la mobilisation par les associations culturelles dans les communes de banlieue », *Revue française de sociologie*, 28 (4) ; p. 601-639; Laville, J.-L., Salmon, A. (2015) (dir.) *Associations et action publique*, Paris, Desclée de Brouwer.

CHAPITRE 1

Les restrictions des libertés associatives : contexte et définitions

I - Démocratie et associations : un contexte de contraintes structurelles

Les restrictions des libertés démocratiques dans la France contemporaine

Le constat d'une crise démocratique est aujourd'hui largement partagé, tant par des chercheurs en sciences sociales, de nombreux experts internationaux que par les citoyens. Chute continue de la participation électorale depuis 30 ans, défiance à l'égard du personnel politique, affaiblissement des partis… Les catégories populaires en particulier témoignent de façon croissante de ce malaise démocratique exprimé notamment au travers de l'abstention ou de manifestations plus ou moins spontanées, à l'image du récent mouvement des Gilets Jaunes en France.

Avant même ce mouvement social d'ampleur, 65% des Français déclaraient, dans une enquête internationale du Pew Research Center, ne pas être satisfaits du fonctionnement démocratique, quand seulement 20% des citoyens en Suède et 26% en Allemagne exprimaient le même sentiment[12].

La vie démocratique ne se résume pas au vote et au gouvernement représentatif. La société civile joue également un rôle fondamental : elle contribue à promouvoir l'intérêt général et à défendre des enjeux bien souvent invisibilisés. Si son rôle est reconnu et valorisé, la société civile n'en est pas moins attaquée de façon croissante, tant par les gouvernements que par les intérêts privés. Si le traitement des opposants et des ONG en Russie, en Egypte, au Zimbabwe ou en Chine est pointé du doigt dans de nombreux rapports depuis plusieurs années, le phénomène semble désormais gagner les démocraties libérales des pays du Nord. On y recense de plus en plus de restrictions du droit de manifestation, de procès contre des lanceurs d'alerte, d'attaques à l'encontre de journalistes d'investigation et, nous y reviendrons, de nombreuses formes d'atteintes aux libertés associatives. Pour conceptualiser cette tendance, plusieurs chercheurs ont mis en avant la notion de « rétrécissement de l'espace civique » (« Shrinking civic space » en anglais). Derrière cette notion, on entend généralement les atteintes et restrictions (légales, formelles et informelles) portées à certains droits fondamentaux, et notamment la liberté d'expression, de manifestation et d'association[13].

[12] S. Brechenmacher, Comparing democratic Distress In The United States And Europe, Carnegie Endowment For International Peace, Juin 2018. URL : https://carnegieendowment.org/files/CP_337_Saskia_Full_FINAL.pdf
[13] Voir Antoine Buyse (2018) "Squeezing civic space: restrictions on civil society organizations and the linkages with human rights", The International Journal of Human Rights, 22:8, p. 966-988.

Un rapport récent du Conseil de l'Europe soulignait ainsi : « La tendance à restreindre l'espace civique a des répercussions croissantes sur la liberté d'association et sur la capacité de la société civile à remplir sa mission et à participer pleinement à la vie publique. Cela arrive avec de la législation nationale limitant ou entravant l'accès de la société civile et des ONG aux informations, aux ressources, aux médias publics ou aux processus décisionnels. Cette situation est très préoccupante pour les démocraties européennes qui s'efforcent actuellement de consolider les liens et la confiance mutuelle entre les citoyens et leurs institutions démocratiques[14]. »
Si la France demeure un espace plus démocratique que nombre de pays d'Europe centrale et orientale, le rapport note un effritement dans l'hexagone un effritement de certains droits fondamentaux et un durcissement du traitement de l'action collective par les autorités publiques depuis quelques années.

Les baisses de financement public pour les associations : entre pressions et contraintes structurelles

Si les restrictions des espaces de la société civile prennent de nombreuses formes, l'Observatoire des libertés associatives vise, avec le présent rapport, à se concentrer sur la situation particulière des associations en France. On assiste aujourd'hui à une restriction structurelle de l'espace dévolu au monde associatif. Si cette situation s'explique par plusieurs facteurs, nous voudrions ici insister sur un point central : les pressions induites par la baisse régulière des financements publics.

La vie associative, en France, est historiquement très dépendante de financements publics. De l'État aux collectivités territoriales, se sont plusieurs dizaines de milliards d'euros qui sont octroyés chaque année aux associations par les pouvoirs publics. Les modalités du financement associatif ont néanmoins connu de profondes mutations ces deux dernières décennies. On a d'abord assisté, dans les années 2000, à une augmentation de la part des financements issus des collectivités territoriales, visant à compenser le désengagement de l'État[15]. Mais celle-ci a fini par baisser du fait de contraintes budgétaires croissantes dans le cadre de la loi NOTRe[16]. La transformation la plus significative est surtout la diminution substantielle des subventions au cours des dix dernières années (- 1,7% par an sur 10 ans). Ces dernières ne représentent plus en 2017 que 20% des ressources des associations, alors qu'elles constituaient 25% de l'ensemble en 2011 et 34% en 2005.
On a à l'inverse vu la montée en puissance des appels à projet, qui plongent les associations dans une temporalité court-termiste et bénéficient aux plus professionnalisées. Par ailleurs, le recours à des financements privés et philanthropiques ainsi que la réalisation de missions de service public déléguées grèvent l'autonomie des associations[17]. « La montée en charge des financements locaux et la privatisation croissante du financement du secteur associatif accroissent la dépendance des associations au contexte économique local[18] », et fragilise d'autant plus les acteurs situés dans les territoires les plus pauvres. Cette précarisation a été accélérée par la suppression des 250.000 emplois aidés CUI-CAE (Contrats d'accompagnement dans l'emploi, « d'emplois aidés ») annoncée par le gouvernement à l'automne 2017[19], pour partie financés par l'État. Face à ce désengagement public, ce sont les financements privés qui prennent peu à peu, et seulement en partie, la place laissée vacante par l'Etat.

Ces chiffres invisibilisent en outre de réelles disparités entre les grosses fédérations qui disposent de contrats pluriannuels de financement avec l'État, et les petites associations locales, peu professionnalisées et qui déploient leurs activités dans une grande précarité[20].

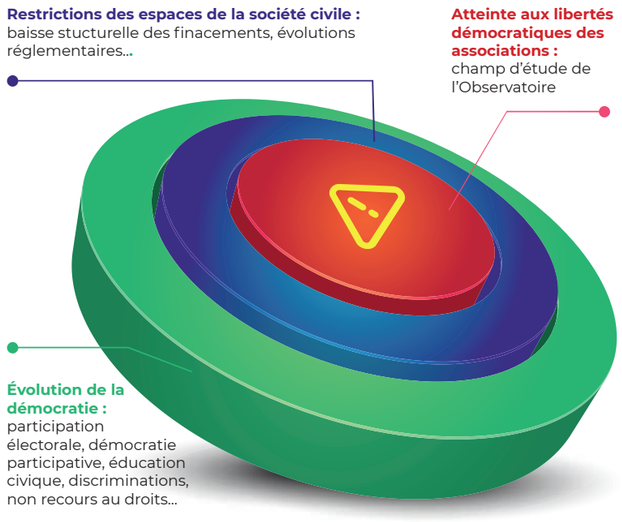
Le rapport Bacqué-Mechmache de 2013 pointait d'ailleurs à la fois la précarité financière, les logiques de dépendance et parfois de clientélisme qui viennent grever les capacités d'auto-organisation des habitants dans les quartiers populaires. Cette réalité est également reconnue par les acteurs publics, à l'instar du ministre de la Ville, qui déclarait en décembre 2019 : « Pendant des années, dans nos quartiers, parfois par frilosité, parce qu'on s'est dit que c'était difficile à contrôler, on a empêché les associations de petites tailles de travailler[21]. » Dans un contexte de rétrécissement des financements publics et de diminution de la part des subventions, leur octroi est devenu l'objet d'une concurrence importante, qu'administrent les pouvoirs publics.

En dépit des fonctions civiques et démocratiques essentielles qu'elles remplissent, les associations se trouvent donc aujourd'hui précarisées. Ces contraintes financières réduisent les marges de manœuvre et limitent d'autant leur capacité à remplir le rôle d'interpellation démocratique que certaines associations ont vocation à jouer. La volonté du président de la République et de certaines collectivités publiques de conditionner l'octroi de subvention et de toute aide aux associations à la signature de « chartes », évoque une démarche d'allégeance qui peut accentuer encore cette situation. La dimension critique n'est ni reconnue, ni encouragée par la puissance publique, quand elle n'est pas purement et simplement sanctionnée. Pour ne prendre que l'exemple des associations œuvrant dans le domaine du logement, le 20e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (dit « rapport Carlotti ») indiquait récemment :

« Dans un contexte où les fonds publics sont rares, de plus en plus de gestionnaires considèrent que ceux-ci doivent être réservés à des structures ne critiquant pas l'action de l'État, voire du gouvernement. [...] Au lieu de la relation de partenariat entre associations et services de l'État, qui semblait prévaloir dans le cadre de subventions classiques, s'installe une relation de contrôle et de prestation. [...] Nous avons ainsi relevé plusieurs exemples de structures associatives dont l'action était interrompue ou mise en péril du fait de leurs prises de position « militantes », en faveur du droit au logement[22]. »

Le présent rapport démontre que ce constat dépasse très largement la sphère du logement. Certains cas notables dont la publicité a incité au lancement de l'Observatoire des libertés associatives, comme celui du Genepi, indiquent une sanction de l'activité critique avec des coupes de subventions (voir fiche 18). Dans ce contexte financier difficile, on peut imaginer l'impact de tels conflits. Pour un cas comme celui-ci, combien d'associations choisissent l'auto-censure et restreignent d'elles-mêmes l'usage de leurs libertés démocratiques afin d'éviter des sanctions ? La possibilité de telles sanctions et l'insuffisance de protections adéquates génèrent un climat général peu favorable au rôle d'aiguillon démocratique des associations.

Les libertés associatives : un outil nécessaire à la vitalité démocratique



Pour résumer notre propos à l'aide du schéma ci-dessus, les entraves aux libertés associatives étudiées dans ce rapport (premier cercle) prennent place dans un contexte général de restriction de l'espace de la société civile marqué notamment par la baisse ou la précarisation des financements associatifs, l'évolution législative concernant le droit de manifester ou les possibilités de fichage et de surveillance des activités, ou encore des atteintes à la liberté de la presse (deuxième cercle)[23]. Cet ensemble contextuel prend lui-même place dans une crise démocratique plus large, marquée notamment par la baisse de la participation électorale, le déclin de l'adhésion syndicale et de l'engagement partisan, les difficultés d'accès à certains droits, l'éducation à la citoyenneté et la socialisation démocratique

[14] "Renforcement de la liberté d'association dans les états membres du conseil de l'europe", Conseil de l'Europe, 2019, p. 2. https://rm.coe.int/freedom-of-association-project-brochure-fr/168093f53e
[15] Prouteau, L. & Tchernonog, V. (2017). Évolutions et transformations des financements publics des associations. *Revue française d'administration publique*, 163(3), 531-542.
[16] La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).
[17] Hély, M. (2009) Les métamorphoses du monde associatif. Paris, Presses Universitaires de France; Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G. & Simonet, M. (2017) "La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements", *Revue française d'administration publique*, 163(3), 463-476.
[18] Tchernonog, V. (2012), "Le secteur associatif et son financement", *Informations sociales*, 172(4), 11-18.
[19] « La diminution des subventions aux contrats aidés est passée en 2 ans de 4,2 milliards en 2016 (pour 459 000 contrats aidés) à 2,4 milliards en 2017 et à 1,4 milliards d'euros en 2018 (pour 200 000 contrats aidés). La réduction en niveau est donc de 2,8 milliards d'euros. Cela constitue pour les associations, qui représentent le tiers du total, la perte d'environ 900 M€ de « subventions cachées» selon les mots d'Emmanuel Macron, en 2 ans. » http://www.associations-citoyennes.net/?p=11894#_ftnref2
[20] Bacqué, M.-H., Mechmache, M. (2013) *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet 2013
[21] Mediapart, débat entre Julien Denormandie et Mohammed Mechmache, décembre 2019.
[22] *5 conditions nécessaires à la mise en œuvre du « logement d'abord*, 20e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, novembre 2018, http://www.hclpd.gouv.fr/20e-rapport-les-cinq-conditions-de-la-mise-en-a180.html
[23] Voir à ce sujet F. Sureau, Sans la liberté, Gallimard, coll. Tracts, 2019.

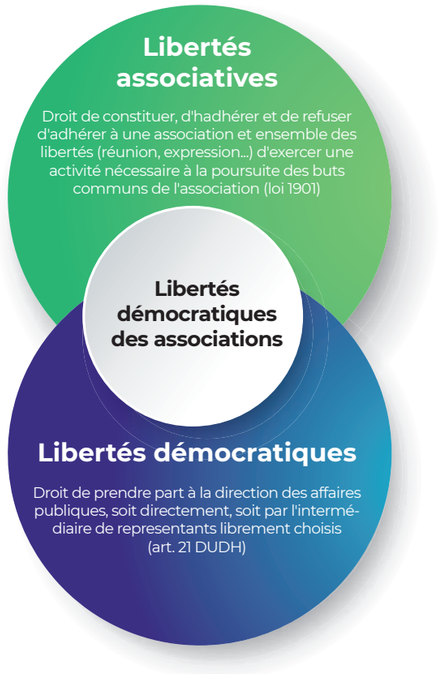
de la jeunesse (troisième cercle)[24].
Si ces trois niveaux d'analyse interagissent évidemment entre eux, notre champ d'étude se restreint au premier cercle, qui demeure à ce jour peu investigué, voire méconnu, tant par les sciences sociales que les institutions. Il s'agira donc de différencier les entraves ciblées des atteintes structurelles aux libertés associatives. A titre d'exemple, la décision d'une collectivité de baisser le montant des subventions sur tout un secteur associatif constitue une restriction de l'activité de l'ensemble du secteur concerné, sans que cela ne relève d'une répression ciblée. C'est le cas seulement si la coupe de subvention ou autre restriction s'applique de manière discriminante à une association qui s'est faite remarquer par des activités à dimension critique dans les mois qui précèdent (voir la méthodologie suivie, présentée au chapitre 2).

II - Les atteintes aux libertés associatives : de la réalité sociale à l'objet d'étude

1° Définir les libertés démocratiques des associations

Ce rapport traite des **atteintes institutionnelles aux libertés démocratiques des associations**. Par cette expression, nous caractérisons les activités d'expression collective, de plaidoyer ou d'interpellation, qui se voient sanctionnées et/ou entravées par les pouvoirs publics. Afin de cerner précisément notre objet, il convient d'établir une distinction entre plusieurs notions habituellement considérées comme synonymes.
La liberté d'association décrit la liberté de créer une association ou de rejoindre une association existante dans tous les champs d'intervention possibles (culturel, éducatif, sportif, social, humanitaire, politique...) et d'exercer une activité dans ce cadre[25]. La liberté d'association dans son ensemble ne semble pas particulièrement mise en danger aujourd'hui en France. Elle est solidement reconnue et protégée comme un principe fondamental à valeur constitutionnelle reconnu par les lois de la République.
Nous utiliserons le terme de **libertés associatives**, pour décrire les différentes libertés publiques qui permettent aux associations de mener à bien leur mission : liberté d'association, liberté de réunion, liberté d'expression, liberté de manifestation.
Par la notion de **libertés démocratiques**, nous entendons le « droit de participer à la direction des affaires publiques » reconnu entre autres dans l'article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Ces libertés appelées parfois libertés politiques peuvent être individuelles ou collective, elles incluent les libertés d'expression ou de manifestation sus-citées quand elles sont exercées pour contribuer au débat public autant que le droit de vote ou celui de se faire élire[26].
Les libertés démocratiques des associations, qui sont l'objet de ce rapport, sont à l'intersection de ces deux dernières notions, elles décrivent l'exercice d'une citoyenneté collective et le droit des **citoyens organisés collectivement de contribuer au débat public**. Elles s'incarnent dans des activités de plaidoyer, des prises de paroles publiques, des recours en justice ou l'organisation de manifestations. Mal définies juridiquement, elles sont faiblement protégées. Le présent rapport cherche à mettre ce problème en lumière pour mieux identifier les solutions susceptibles de défendre au mieux ces libertés vitales pour la démocratie.

Délimitation de l'objet d'étude : les libertés démocratiques des associations



La plus grande partie des activités associatives ne visent pas à influencer ou transformer les institutions et politiques publiques. Elles mènent un travail d'animation d'activités sportives, sociales ou culturelles, d'éducation, de construction du lien social et du vivre ensemble. Le présent rapport insiste en revanche sur les contraintes qui pèsent sur l'exercice de certaines des libertés associatives et spécifiquement les libertés démocratiques des associations.

Ces libertés sont insuffisamment reconnues ce qui empêche de les protéger efficacement contre les éventuelles attaques. Ces attaques elles-mêmes doivent être définies

[24] Voir à ce sujet H. Balazard, A. Purenne, La démocratie française sous tension, rapport pour la fondation Porticus, septembre 2020
[25] Telle que définie dans la loi du 1er juillet 1901
[26] La liberté politique est d'abord définie en droit positif comme le « droit de l'électeur et de l'éligible » (cf. Yves Mény, « Droits politiques et droits civils », Juris-classeur. Civil (JCL civ.), 1978. Prise au sens plus large, elle intègre la liberté de débattre ou d'émettre des opinions pour contribuer au débat public

2° Entrave, répression, restrictions : des notions pour qualifier les atteintes aux libertés associatives

L'entrave est en général une notion utilisée pour décrire un délit. En droit, l'article 431-1 du code pénal sanctionne **les entraves** à l'exercice des libertés d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation : « le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation est puni d'un an d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende. » Ce délit d'entrave n'est cependant imputable qu'aux personnes physiques et non aux personnes morales que seraient notamment les autorités publiques. Cette infraction est d'autant plus restrictive qu'elle ne réprime pas l'atteinte à la liberté d'association[27]. Nous avons pu en outre constater la rareté des condamnations prononcées en France pour ce délit[28]. Si le législateur a récemment débattu la possibilité d'étendre le champ d'application de ce délit d'entrave, c'est pour réprimer la multiplication d'actions en soutien de la cause animale[29].
La notion de **restrictions** décrit quant à elle les limitations légales aux libertés fondamentales. L'article 11 de la Convention Européenne des Droits de l'homme encadre par exemple les restrictions possibles aux libertés de réunion ou d'association comme d'éventuelles "mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique..." La légalité ou non des restrictions est régulièrement soumise au juge qui doit identifier de potentiels abus de la part des autorités.
Enfin, dans le droit, on parle de **répression** pour décrire l'action des autorités publiques de punir des délits ou des crimes. De nombreuses lois organisent les modalités par lesquelles les autorités publiques vont réprimer les pratiques illégales, par exemple l'usage des drogues[30] ou les actes racistes[31]. Plus spécifiquement, le terme de **répression politique** est parfois utilisé pour qualifier "la répression qui vise celles et ceux qui entendent remettre en cause ou contester l'ordre politique et social"[32]. Dans le droit français, la répression des militants n'est jamais décrite comme telle, ce sont des actes qui sont condamnés, pas les motivations de leurs auteurs.

Au regard de ces éléments, n**ous qualifierons ici les pratiques répressives comme des restrictions ou des entraves, sans que ces termes ne soient employés dans leur sens juridique**[33]. Ce rapport n'a pas vocation à remplacer le juge pour déterminer s'il s'agit d'entraves (supposément délictueuses) ou de restrictions (supposément légales). Nous utiliserons également la notion de répression pour décrire le principe plus global des pratiques à l'œuvre et la logique de sanction. Comme nous le verrons dans certaines situations documentées, la répression d'une même association peut inclure différentes formes : des entraves à la liberté de réunion, des restrictions de financements ou des disqualifications dans les discours publics. Il s'agit ici de qualifier la nature des contraintes (matérielles, symboliques, administratives et physiques) que font peser les institutions sur certains collectifs et acteurs associatifs avec lesquels elles sont en désaccord.

3° La construction d'un objet d'étude

L'objet étudié dans ce rapport est donc l'ensemble des atteintes aux libertés démocratiques des associations définies comme les *pratiques des institutions publiques qui sanctionnent les actions collectives par une diversité de restrictions à leurs activités allant de la contrainte physique policière et la judiciarisation à des formes plus diffuses de déstabilisation et de dissuasion.* Cette délimitation appelle quelques précisions.

Étudier les associations de droit et de fait

Tout d'abord, derrière le terme "association", nous regroupons les collectifs organisés sous le statut

[27] Voir à ce sujet "La liberté d'association dans la jurisprudence de la Cour de cassation", M. Yves Chartier, conseiller honoraire à la Cour de cassation, président de la commission du rapport, 2001. https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2001_117/deuxieme_partie_tudes_documents_120/tudes_theme_libertes_122/jurisprudence_cour_5969.html ; Voir également "La jurisprudence du Conseil d'Etatet la liberté d'association", Madame Pascale FOMBEUR, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/dossiers_thematiques/loi_centeniare_loi_1901/3samedi.pdf
[28] 5 en 2013, 1 en 2014, 6 en 2015, 30 en 2016 et 12 en 2017. Le chiffre de 2016 s'explique principalement par les plaintes déposées contre des groupes de chrétiens intégristes qui ont perturbé les représentations de la pièce Sul concetto di volto nel figlio di Dio (Sur le concept du visage du fils de Dieu) du créateur italien Roméo Castelluci, d'abord présentée au festival d'Avignon avant d'être jouée au Théâtre de la Ville à Paris. « Les peines prononcées sont majoritairement des amendes fermes, dont le montant moyen varie, selon les années, entre 500 et 3 000 euros » http://www.senat.fr/rap/l18-741/l18-7415.html
[29] Proposition de loi "Répression des entraves à l'exercice des libertés" déposée au Sénat le 02/10/2019 http://www.senat.fr/rap/l18-741/l18-741.html
[30] Loi du 31 décembre 1970
[31] Loi du 1er juillet 1972
[32] Vanessa Codaccioni, Répressions, *l'Etat face aux contestations politiques*, Textuel, 2019, p. 8.
[33] A l'image de l'Observatoire de la répression et de la discrimination syndicale qui parle "d'entrave de l'action syndicale" non au sens juridique de l'article 431-1 du code pénal, mais des pratiques mises en oeuvre par les directions d'entreprise pour empêcher ou dissuader la constitution ou le développement de syndicats en leur sein. Voir Rapport de l'Observatoire de la répression et de la discrimination syndicale, 2014, p. 27.

juridique de la loi 1901 (ou du code civil de 1908 pour certaines associations des départements d'Alsace et de Moselle) mais également des collectifs plus informels, des associations "de fait". S'il peut exister des formes spécifiques de restrictions ciblant les associations de droit, il nous semble que le plus souvent c'est l'action collective qui est ciblée par des sanctions, indépendamment du statut de l'organisateur de l'action. Par ailleurs, ces formes d'actions moins organisées constituent désormais un rouage essentiel de la vie civique, qui mérite d'être pris en compte au côté de la vie associative plus formalisée . Ce faisant lorsque le terme "association" sera employé au cours du rapport, cela concerne à la fois les associations de droit et de fait[35].

Documenter les atteintes émanant des autorités publiques

À des fins de parcimonie, nous avons choisi de concentrer cette enquête sur les restrictions émanant des pouvoirs publics et des institutions. Les associations font également l'objet d'attaques de la part d'institutions privées. Les "procès-baillons" en constituent ces dernières années la forme la plus manifeste. Le terme de « procès-bâillon » est depuis peu consacré pour désigner les attaques en justice, généralement issues d'entreprises multinationales, à l'encontre de militants ou de lanceurs d'alerte, à l'image du groupe Vinci réclamant 350.000 euros de dommages et intérêts à l'association Sherpa qui l'avait accusé de « crimes économiques » au sujet du travail forcé organisé au Qatar[36]. Quand bien même ces dynamiques peuvent s'entretenir, elles relèvent de processus de nature relativement différents. En outre, en tant que garant de l'intérêt général, l'État a une mission de protection des libertés démocratiques qui ne revient pas au secteur privé. Enfin, les entraves à l'action collective issues du secteur privé commencent à être documentées, et les acteurs associatifs pour partie protégés, à l'image de la loi Sapin 2 qui encadre l'activité des lanceurs d'alerte [37]. C'est moins le cas pour les restrictions émanant des pouvoirs publics.

Se concentrer sur la décennie écoulée : 2010-2020

Si les atteintes aux libertés démocratiques des associations sont une réalité ancienne, nous avons privilégié dans ce rapport des situations récentes. Les expériences documentées s'étalent donc sur un spectre temporel de dix ans (2010-2020) et révèlent l'acuité de cette problématique dans la France contemporaine. Cette délimitation du spectre temporel offre une unité de lieu et de temps qui permet de minimiser l'influence de l'évolution du contexte politique sur les processus repérés et permet, par-là, de caractériser un processus dans son époque.

Chercher à identifier et caractériser les abus : absence de justification, restrictions non proportionnées

Le premier élément de différenciation entre une restriction légitime ou abusive est **le motif** qui en constitue la justification. A ce titre, une manifestation qui affecte la sécurité des biens et des personnes ou qui entrave les libertés d'autrui peut faire l'objet de restrictions. En cas de contentieux, le juge considère le motif invoqué mais également le caractère proportionnel des restrictions au regard des risques allégués.
La proportionnalité des éventuelles restrictions constitue donc le second élément de différenciation permettant de caractériser une situation d'abus. Enfin, le troisième élément à même de caractériser une

restriction abusive est le caractère ciblé et la **différence de traitement manifeste** entre les associations les plus critiques et les autres du même secteur. Absence de justification, restrictions non proportionnées et caractère discriminatoire constituent ainsi les trois éléments qui permettent de qualifier les situations de restriction des libertés associatives. L'ensemble des expériences documentées dans ce rapport répond à ces critères.

[35] Pour être retenues dans notre base de données, les associations "de fait" doivent avoir été préétablies avant de réaliser l'action ou émis les discours pour lesquels elles ont été sanctionnées. Ce critère est important afin d'écarter d'éventuelles actions individuelles qui se seraient, ex-post, dotées d'un aspect plus collectif. Les associations de fait doivent dès lors a) disposer d'un nom de collectif ; b) être dotées de modes de décision collectif.
[36] Voir "Accusations de travail forcé au Qatar: Vinci attaque Sherpa en diffamation", La Croix, 16 avril 2015. On pense également, dans le cas français, aux multiples poursuites en justice engagées par le groupe Bolloré contre des journalistes et ONG qui enquêtaient sur les activités du conglomérat, notamment en Afrique. Voir : « Des journalistes et des ONG dénoncent des "poursuites bâillons" de la part du groupe Bolloré », Le Monde, 24/01/2018, URL : https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/01/24/des-journalistes-et-des-ong-denoncent-des-poursuites-baillons-de-la-part-du-groupe-bollore_5246496_3232.html
[37] Voir en particulier le chapitre 2, de la Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

CHAPITRE 2

Documenter et analyser les atteintes aux libertés associatives dans la France contemporaine

Ce rapport s'appuie sur la collecte et l'analyse de 100 expériences de répression d'associations. Dans la majorité des cas, elles font suite à l'expression de critiques ou à l'organisation d'actions collectives visant à interpeller les autorités publiques.
Chaque expérience de répression fait l'objet d'une fiche synthétique sur le site internet de l'Observatoire et résumé en annexe de ce rapport. Sans viser l'exhaustivité, ce recueil d'expériences cherche à délimiter les contours d'une réalité peu publicisée par les acteurs associatifs et les pouvoirs publics et peu documentée par les sciences sociales.

I - Administrer la preuve des atteintes aux libertés associatives

Comment les 100 expériences répertoriées ont-elles été identifiées ? Et comment déterminer objectivement si elles constituent ou non des cas de restriction des libertés associatives ?
On peut identifier quatre grandes étapes dans le travail de recueil et d'exploitation des données :

- Identification d'un cas potentiel à partir d'un travail d'analyse de presse, en ligne ou via des têtes de réseaux associatifs, relais dans les principales régions et agglomérations françaises
- Recueil du témoignage de l'association potentiellement victime de la sanction
- Recueil d'informations et éventuellement témoignage de la partie adverse
- Objectivation par le recoupement des différentes sources

Le recueil des 100 expériences analysées ci-dessous s'appuie donc sur **plusieurs sources :**

- Des sources ouvertes : compilation d'articles de presse et tout particulièrement la presse quotidienne régionale (Sud-Ouest, La Voix du Nord, Le Parisien, etc.).
- Des entretiens auprès des acteurs associatifs ayant rencontré des entraves. Des entretiens menés de visu ou par téléphone sur la base d'un questionnaire type : présentation de la structure associative, approfondissement de l'expérience d'entrave, explicitation des conséquences pour l'association.

Comme nous l'avons souligné précédemment, ce rapport se concentre sur une modalité particulière de sanction institutionnelle, celle qui cible précisément des associations en raison d'actions ou de propos préalablement émis. Cette délimitation de l'objet a entraîné la construction d'un protocole d'enquête visant à ne sélectionner dans notre base de données que les entraves pouvant être formellement rattachées à une prise de position ou une action préalable de l'association.

Nous présentons ci-dessous les trois grandes modalités d'administration de la preuve ayant permis la sélection des expériences associatives retenues, de la plus évidente (reconnaissance de la sanction par l'institution) à la moins perceptible (faisceau d'indices conduisant à une forte présomption de sanction).

Niveau 1 :

Reconnaissance de l'institution.

La première modalité d'administration de la preuve est la plus simple. Elle concerne les entraves reconnues par l'institution, qui atteste - parfois publiquement - avoir voulu restreindre la liberté d'action d'une association ou la sanctionner suite à une critique. C'est par exemple le cas de l'association Génépi.

La plupart des poursuites juridiques contre les associations documentées dans ce rapport entrent dans cette catégorie car elles partent d'une volonté assumée de l'institution d'attaquer ou entraver une campagne associative qu'elle estime diffamatoire par exemple.

Une sanction reconnue par l'institution : L'exemple du Genepi
(fiche n° 32)

L'association étudiante Genepi (Groupement Étudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées) intervient dans les prisons pour assurer des activités scolaires et socio-culturelles auprès des personnes détenues. En décembre 2018, elle s'est vue retirer sa convention et ses 51.000 euros de subvention annuelle. L'Administration Pénitentiaire et le ministère de la Justice justifient cette décision par une baisse d'activité dont l'ampleur est contestée par l'association. Par ailleurs, le Genepi dénonce une dégradation de ses conditions d'interventions et une réorientation progressive de ses missions. Mais ce seraient avant tout les positions publiques de l'association à propos des conditions de détention et des politiques de l'administration pénitentiaire qui seraient en jeu.

Dans une déclaration officielle au journal Libération le 29 octobre 2018, le ministère de la Justice explique les raisons de la coupe de subvention : « C'est le modèle même de la détention qui est ici attaqué. Cette position peut être exprimée, en revanche il n'est pas cohérent pour nous de subventionner une association qui s'attaque aux fondements mêmes de notre institution (...) ». Quelques jours plus tard, le 5 novembre 2018, la ministre de la Justice, Nicole Belloubet, s'exprime directement sur le sujet lors de la Matinale de France Inter : « Le Genepi développait des thèses qui sont très hostiles à la politique publique que nous conduisons. Autrement dit des thèses qui allaient même jusqu'à lutter contre la mise en place de régimes de confiance que nous avons élaborés dans un certain nombre de prisons (...). Donc ce n'était plus une politique partenariale sur les ambitions que nous avions, mais une politique au contraire d'opposition quasiment frontale et permanente. Donc j'ai pris une décision qui est de supprimer la subvention. » La coupure de subvention est ici reconnue explicitement à deux reprises et par des sources différentes comme une sanction vis à vis d'un discours trop critique envers l'institution.

Niveau 2 :

Preuves attestant du lien entre action associative et réponse institutionnelle.

Il est rare cependant que les acteurs publics reconnaissent aussi ouvertement leur volonté de sanction ou d'obstruction. Si bien que dans la majorité des cas recueillis, l'institution à l'initiative de la sanction nie, reste silencieuse ou invoque d'autres justifications (généralement techniques ou administratives). Il est pourtant possible de repérer formellement la sanction par l'exploitation de documents écrits qui permettent d'établir un lien entre la sanction et l'action : courriels envoyés au sein des services des collectivités locales, procès-verbaux de compte rendu de réunions, articles de presse relatant des propos tenus mais non assumés.

Attester d'une entrave en cas de dénégation de l'institution responsable : L'exemple d'Action Droits des Musulmans
(fiche n° 44)

Le 10 juin 2019, la présidente d'Action Droits des Musulmans (ADM), qui analyse et agit contre les discriminations qui touchent les personnes de confession musulmane, constate que l'intégralité des documents en ligne (relevés, factures, etc.) relatifs au compte bancaire de l'association a disparu et contacte son agence de la BNP à Paris. Dix jours plus tard, le 20 juin 2019, elle est reçue par le directeur de l'agence qui lui rétorque : « On nous a demandé de cesser toutes relations avec votre association, je n'ai, ainsi que la banque, aucun problème avec vous, j'ignore le motif ». Sans remettre de document, la banque lui laisse alors six mois pour en trouver une autre. Entre temps, ADM tente d'ouvrir un compte dans plusieurs autres banques et essuie systématiquement des refus. Ces refus interviennent en moyenne trois semaines après la validation par les conseillers bancaires. Lorsque l'association revient vers les conseillers, ils se déclarent désarçonnés et aucun motif ne leur était donné. Ces faits indiqueraient une intervention extérieure, probablement des renseignements généraux, dans un blocage bancaire à la BNP et dans tout autre banque.

Le 8 juillet 2019, ADM reçoit un courrier recommandé de la BNP qui ne donne toujours pas de motif mais annonce un délai de préavis plus restreint : « En conséquence, à l'issue d'un délai de 30 jours à compter de l'envoi de la présente lettre, soit au plus tard le 7 août 2019, nous procéderons à la fermeture de votre compte ». Le 24 juillet 2019 : sept organisations (Amnesty International, Human Rights Watch, la Ligue des droits de l'homme, l'Observatoire international des prisons, l'ACAT, l'Open Society Justice Initiative et le Syndicat des avocats de France) écrivent une lettre publique au ministre de l'intérieur : « Au vu de la sensibilité des sujets sur lesquels travaille Action Droits des Musulmans, cette situation nous inquiète et nous amène à nous interroger quant à la possibilité que l'un de vos services ait pu être à l'origine de ladite "instruction"». La présidente de l'association a également saisi le Défenseur des droits ainsi que la rapporteure spéciale de l'ONU sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste, de même que le rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme. Dans le journal Le Monde du 2 septembre 2019, le ministère de l'Intérieur déclare ne pas être impliqué et annonce une réponse publique aux associations, qui n'est jamais venue.

Suite à une plainte de l'association, une audience a lieu le 3 septembre 2019 en vue d'imposer à la banque de transmettre les documents internes qui ont conduit à cette interdiction. Lors de l'audience, les avocats de la BNP reconnaissent l'intervention d'un tiers auprès du siège central de la banque. Mais la requête de l'association est tout de même rejetée. L'association s'est portée en appel. Dans ce cas, il existe donc des documents attestant de l'entrave.

Niveau 3 :

Éléments attestant d'une forte présomption de sanction

Pour un ensemble de cas recensés, on ne dispose pas de documents ou de déclarations permettant d'attester de la volonté de restriction de la liberté associative. Les cas recensés reposent alors principalement sur le témoignage de la victime. Comment, dès lors, établir la bonne foi de cette dernière ? Il y a, dans ces cas controversés, des écarts potentiellement importants entre la qualification des faits par les deux parties : l'institution estime que l'association « se victimise » ; à l'inverse, l'association dénonce une sanction consécutive à une expression ou action à dimension critique. Nous avons écarté de notre base de données les cas reposant uniquement sur le témoignage des associations. En revanche, nous avons retenu les cas où un faisceau d'indices permet de faire l'hypothèse qu'il s'agit bien de sanctions. Quand les éléments formels manquent, il nous semble qu'au moins deux facteurs contextuels peuvent permettre d'objectiver et de qualifier la nature des relations entre association et institution :

- La temporalité de la sanction : celle-ci intervient-elle peu après une action ou un propos critique de la part de l'association, l'une pouvant apparaître comme la conséquence de l'autre ? Le cas de la Fasti, bien qu'en dehors du champ d'observation de notre rapport, en offre un bon exemple.

La temporalité comme élément de preuve de la sanction : L'exemple de la Fasti (hors temporalité de l'Observatoire).

La Fédération des Associations de Solidarité avec les Travailleurs Immigrés (Fasti), a été affectée en 1995 par une diminution de près de 50% de ses subventions versées par l'État. En cause ? Une bande dessinée très critique publiée par la fédération suite aux lois Pasqua 2 qui restreignaient les conditions de naturalisation et d'accueil des étrangers. Qui plus est, le président de l'Asti d'Orléans avait été poursuivi pour avoir comparé les centres de rétention d'étrangers à "des camps de concentration". Le ministère de la Ville avait alors évoqué un « coup de semonce » à l'égard de l'association, visant à la remettre à sa place. Le ministère souligne néanmoins à l'époque « qu'il ne s'agit aucunement d'une sanction, mais plutôt d'une nouvelle politique de subvention (...). Le ministre a souhaité repenser les subventions accordées aux associations, pour que soient privilégiées les petites structures qui agissent sur le terrain, dans les quartiers ». Le Président de la Fasti, Carlos Bravo, ne semble pas partager cette interprétation : « Comment ne pas trouver étrange la soudaine mise en application de cette décision ? Elle intervient en cours d'année. (...) Ça nous contraint à licencier trois personnes. » Pour l'association, « le ministère de l'Intégration fait preuve d'un esprit revanchard, ne supportant aucune critique, ce qui est contraire au fonctionnement d'une démocratie ».

S'il est toujours difficile de prouver qu'une coupe de subvention constitue une sanction directe d'une action spécifique – davantage qu'un choix plus général relatif à une orientation guidant l'action publique (ici le choix d'orienter les financements vers les actions de terrain par exemple) – le timing de la coupe, qui apparaît consécutive à la parution de la bande dessinée, et s'inscrit dans une séquence critique forte (mobilisations en faveur des sans-papiers, plainte pour diffamation contre le président de l'Asti d'Orléans, etc.), permet d'émettre l'hypothèse qu'il existe un lien entre la critique et la sanction (qui peut alors être qualifiée comme telle). En effet, en règle générale les décisions d'attribution ou de refus des subventions s'opèrent en début d'année et non en cours d'exercice budgétaire. Le fait de ne pas respecter la procédure habituelle accroît la probabilité qu'il s'agisse d'une coupe sanction

- La répétition des attaques : la sanction est-elle un acte isolé ou à l'inverse s'inscrit-elle dans un continuum de mesures de diverses natures ? La multiplication des amendes ou des plaintes en justice pourrait indiquer une forme de "harcèlement" de basse intensité visant - notamment par le temps, l'argent et l'énergie que requiert la réponse à ces attaques -, à entraver le fonctionnement normal des associations. L'exemple du Comité Vérité et Justice pour Adama s'avère particulièrement instructif à ce sujet.

La répétition comme élément de preuve de l'entrave : L'exemple du Comité Justice et Vérité pour Adama (fiche n° 18)

Le Comité Justice et Vérité pour Adama a été constitué pour demander la transparence sur l'action de la police après qu'Adama Traoré est décédé lors de son interpellation le 19 juillet 2016. Dans les mois qui ont suivi le décès, c'est d'abord la maire (UDI) de Beaumont-sur-Oise qui se montre responsable d'entraves aux actions collectives. Elle annonce déposer plainte contre Assa Traoré, sœur d'Adama, après que celle-ci ait déclaré qu'elle s'était « rangée du côté de la police et des violences policières ». Elle demande ensuite à sa majorité au conseil municipal du 17 novembre 2016 d'autoriser le financement par le budget communal des frais de justice liés à cette plainte. La famille Traoré et ses soutiens veulent alors se rendre au conseil municipal pour protester. Mais la situation étant particulièrement tendue, la maire prévient ses soutiens pour qu'ils remplissent l'hôtel de ville, si bien qu'au moment où les Traoré se présentent à la mairie ils ne peuvent accéder à la salle du conseil, faute de place. La situation s'envenime, l'opposition municipale s'offusque également de la situation, si bien que la séance est au final ajournée. Sur le parvis de l'hôtel de ville les esprits s'échauffent, il y a un mouvement de foule et les policiers interviennent. Avant cet épisode, l'élue avait déjà déposé plusieurs plaintes pour menaces de mort et outrages – au moins trois, d'après les informations recueillies par Le Monde. Après cela, une plainte en diffamation a été déposée par les gendarmes dont les noms sont cités sur la page Facebook « La Vérité pour Adama » pour demander leur mise en examen pour homicide. Trois autres plaintes pour diffamation de la part de policiers ont également été déposées, ainsi qu'une plainte contre Assa Traoré pour « organisation d'un évènement sportif non-déclaré », suite à une initiation à la boxe prévue à l'occasion d'un pique-nique à Beaumont-sur-Oise.

Plusieurs procès impliquant des membres de la famille et du collectif ont également eu lieu à partir de plaintes pour outrage. Pour n'en citer qu'un, le 19 avril 2018, Serene Traoré, un frère d'Adama Traoré, est condamné à quatre mois de prison ferme et 600 euros d'amende pour outrage à l'encontre de la maire de Beaumont-sur-Oise, lors de faits déroulés le 22 juillet 2016, trois jours après la mort de son frère.

Ici, l'accumulation de plaintes fait système. Même si la diversité des autorités impliquées (mairie, police, gendarmerie) ne permet pas de conclure à une répression concertée visant à décourager l'expression d'une parole critique, le nombre conséquent des procédures judiciaires et d'entraves émanant de diverses autorités publiques constitue un environnement défavorable à l'expression critique et susceptible de la décourager.

II - Présentation de la base de données : une réalité systémique

Ce rapport s'appuie sur la constitution d'une base de données de 100 cas d'atteintes aux libertés associatives. Plusieurs entrées sont possibles au sein de cette base de données.

Une entrée par les thématiques d'intervention des associations concernées

L'Observatoire des libertés associatives a décidé de s'intéresser à tous les secteurs d'action associative, faisant l'hypothèse que chacun d'entre eux pouvait être concerné. À ce titre, on peut constater la multiplicité des champs d'intervention dans lesquels se pose la question des atteintes aux libertés : du logement à la santé, de l'écologie au social, du droit des femmes à la question carcérale, des médias à la culture, du sport à la démocratie participative, etc.
Trois thématiques dominent tout particulièrement notre base de données : la première est relative aux mobilisations écologistes et environnementales ; la deuxième rassemble les associations qui se mobilisent sur les questions d'immigration et de lutte contre les discriminations ; la troisième a trait à l'ensemble des associations intervenant sur la question du logement, de l'urbanisme et de la rénovation urbaine (tout particulièrement les deux versions successives du PNRU).
Cette surreprésentation tient cependant davantage à nos modalités d'accès aux associations qu'à des spécificités des secteurs concernés.

L'identification d'un traitement spécifique réservé à certains secteurs associatifs mériterait une enquête plus approfondie. En effet, le recueil des informations relatives à l'atteinte aux libertés associatives pouvant être coûteux pour ces dernières, il nécessite un bon ancrage et des relations de confiance qui peuvent supposer du temps et des méthodes d'immersion de longue durée que nous n'avons pas pu déployer symétriquement sur l'ensemble des terrains.

Thématiques	Nbre de cas recensés
Logement, urbanisme	16
Ecologie, environnement	11
Immigration, discriminations	18
Social	12
Violences policières	7
Santé	3
Féminisme	5
Sport, culture	8
Presse locale	4
Prisons	2
Mouvement social	2
Coordination associative Corruption Droits de l'homme - Démocratie participative - Politique locale Solidarité internationale - Transport	6
Total	**100**

Une entrée géographique

Elle permet de constater que **cette réalité concerne l'ensemble des territoires français en métropole comme en outre-mer :** des centres-villes des principales agglomérations françaises aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, du périurbain aux communes rurales, des cas ont été recensés dans tous types de contextes territoriaux. La carte dynamique présente sur le site internet permet d'illustrer cette diffusion.

Une entrée par acteurs publics qui initient ces entraves

On retrouve ici tout le spectre de déclinaison territoriale des pouvoirs publics : des ministères aux municipalités, des conseils régionaux aux intercommunalités, des conseils départementaux aux acteurs parapublic (bailleurs sociaux et agences en tout genre).

Au regard de la diversité des secteurs touchés, de la diversité des espaces géographiques concernés et des institutions publiques impliquées, nous pouvons affirmer que, loin d'être anecdotique ou marginale, les atteintes aux libertés associatives constituent une réalité fréquente dans la France contemporaine. Si nous avons recueilli 100 cas à ce jour, nous faisons l'hypothèse que le nombre réel de restrictions est bien plus important. Il faudrait, pour confirmer cette hypothèse, disposer de moyens plus importants, de temps et de possibilités d'immersion sur le long terme (à la fois au sein des associations et des espaces administratifs et institutionnels) afin d'étendre la documentation ici initiée. La création d'un site internet dédié, concomitante à la publication ce rapport, vise à contribuer à l'élargissement de ce travail de documentation.

Par ailleurs, au-delà des cas qui ont reçu un écho national important par des campagnes de communication des associations concernées ou par des relais médiatiques influents, les atteintes aux libertés associatives sont souvent des réalités peu connues et identifiées, des histoires qui ne reçoivent que peu d'écho public et qui restent bien souvent dans le flou. Des expériences qui se racontent à bas bruit. Le travail de recueil de ces expériences est donc facilité par une immersion de l'enquêteur dans le quotidien de la vie associative d'un territoire donné. Ceci peut expliquer la sur-représentation de certains territoires au sein de notre base de données, territoires où nous dispositions de davantage de relais qui nous permettaient à la fois de repérer davantage d'expériences et de mieux les analyser et les contextualiser, renforçant leur robustesse.

Par conséquent, les chiffres présentés ici - tant concernant les territoires affectés que les secteurs associatifs - n'ont pas de valeur statistique, pas plus qu'ils n'indiquent une quelconque surreprésentation des entraves dans certains lieux ou domaines d'intervention associative. Ces chiffres ont une valeur indicative et révèlent le travail minutieux qu'il convient de réaliser pour briser parfois la « loi du silence » et la crainte des représailles, le fait de publiciser une affaire faisant courir le risque que celle-ci se renouvelle à l'avenir. Ce rapport invite donc à un travail encore plus approfondi sur ces réalités afin de faire resurgir leur nature diffuse et systémique.

III - Le continuum des restrictions aux libertés associatives : esquisse d'une typologie

Sur les bases du travail de documentation réalisé, nous avons construit une typologie des restrictions des libertés associatives, qui couvre l'essentiel des pratiques observées. Elle regroupe quatre grandes modalités de contraintes que nous présenterons, sans préjuger de leur degré d'incidence, de la plus symbolique à la plus concrète. Cet ensemble de pratiques dessine un *continuum* d'atteintes aux libertés démocratiques des associations.

Nous avons identifié quatre formes d'entraves[38] qui seront analysées en détail ci-dessous :

- Les entraves discursives et disqualification
- Les entraves matérielles et financières
- Les entraves juridiques et réglementaires
- Les entraves policières et physiques

Si nous distinguons ces différentes entraves à des fins analytiques, sur le terrain en revanche ces différentes catégories s'enchevêtrent les unes aux autres : les associations rencontrées sont fréquemment confrontées à plusieurs restrictions simultanément ou consécutivement.

Entraves symboliques ou disqualification

La première catégorie d'attaques rassemble l'ensemble des discours émanant d'autorités qui participent à une disqualification des groupes ou des personnes mobilisés. Notre base de données fait apparaître trente et une expériences associatives au sein desquelles les discours et attaques réputationnelles ont joué un rôle important. Derrière la notion de disqualification sont regroupées à la fois le dénigrement dans les discours publics et la mise à l'écart des instances de dialogue et du jeu de partenaires.

- **Le discours public d'atteinte à la réputation, qu'elles visent un groupe ou un individu représentant un groupe :** cette forme d'attaque procède régulièrement par anathèmes, insinuations, rumeurs, polémiques et peut, de ce fait, tomber sous le coup de la loi (plaintes pour diffamation notamment). Les attaques réputationnelles peuvent trouver différents supports : voie de presse, réseaux sociaux, discours officiels, réunions publiques, etc.

Les attaques recensées sont variables : on reproche aux collectifs « de manipuler les habitants » - Tables de quartier à Roubaix (voir fiche 33) ou Amiens (voir fiches n°8 et 6), d'être « à la solde de l'opposition politique » (Université populaire et citoyenne de Roubaix, voir fiche n°5), « d'être trop militant » (Case de santé à Toulouse, voir fiche n°52), et même d'avoir des pratiques relevant du « terrorisme » (L214, voir fiche 80).

Ce faisant, en ciblant les bénévoles ou les militants, les auteurs de ces atteintes réputationnelles s'en prennent à l'identité des individus plus qu'au fond des arguments ou des projets en discussion, réduisant d'autant le spectre de la délibération démocratique. En outre, alors que ces bénévoles associatifs jouent bien souvent un rôle décisif d'entraînement des dynamiques citoyennes, la mise à mal de leur réputation sur des bases discutables réduit d'autant leur capacité de mobilisation, devenus « infréquentables » ou usés par des attaques à répétition.
Ainsi, à Roubaix, alors que des militants associatifs ont été accusés par la municipalité de « manipuler les habitants », ces derniers se sont mobilisés (par écrit) pour indiquer qu'ils participaient de façon libre et autonome à la Table de quartier, n'étant manipulés par personne. La mise à mal de la réputation des bénévoles et salariés associatifs - puis leur licenciement suite à des coupes de subvention -, a néanmoins largement contribué à la démobilisation des habitants du quartier[39].

L'exemple de la SEPANSO des Landes est également éloquent et mérite quelques détails.

[38] Comme précisé plus haut, les entraves ici désignées ne sont pas entendues au sens juridique du terme. du terme.
[39] Voir la fiche 33. Pour un autre exemple, bien documenté, voir M. Mohammed, "Discriminer pour « mieux » gouverner la ville. Accusation de communautarisme et répression politique à l'échelle locale", in M. Mohammed, J. Talpin (dir.) Communautarisme ? Paris, PUF, 2018.

L'atteinte réputationnelle : L'exemple de la SEPANSO des Landes, à Hossegor
(fiche n° 66)

Suite à de longues polémiques et un bras de fer entre les autorités et les associations, le tribunal administratif de Pau suspend, le 21 décembre 2018, le dragage du lac d'Hossegor dans le cadre d'un référé de l'association « SEPANSO des Landes » (Fédération Société pour l'Etude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest) portant notamment sur la qualité des sédiments extraits. L'association ne s'oppose pas au désensablement du lac mais juge la technique utilisée par le groupe Vinci trop dangereuse pour l'environnement et la biodiversité.

Le 22 décembre 2018, après une interview de la porte-parole de la SEPANSO des Landes, sur France Bleu, Xavier Gaudio, maire (DVD) de Soorts-Hossegor publie sur sa page Facebook une photo de sa maison avec le message suivant : « Cette maison, ou plutôt ce taudis, située en face de la plage Sud, appartient à la porte-parole de la Sepanso. (…) Comment peut-on prétendre défendre l'environnement et faire preuve d'un tel irrespect ?
Les donneurs de leçons pourraient commencer par balayer devant leur porte. » Dans ce message, le maire divulgue l'adresse de la bénévole. La maison est qualifiée de « taudis », alors qu'elle est en travaux suite au permis de construire signé par le même Xavier Gaudio.

Des messages de haine et de menaces ont pris la suite de ce premier post : plusieurs internautes ont affiché leur volonté explicite de détruire le bien désigné (« une petite mèche et un briquet », « un cocktail molotov », etc.). Le lendemain, la porte-parole de l'association porte plainte pour « incitation à la haine et diffamation ». Mais le maire confirme dans l'édition Sud Ouest du 25 décembre 2018 qu'il assume son message, lequel figure toujours sur sa page Facebook. Les réponses haineuses des internautes n'ont pas non plus été retirées par le maire qui en avait le loisir. Le 10 juillet 2019, la porte-parole a déposé une nouvelle plainte suite à une agression à son domicile par des individus qui mentionnent cette histoire comme motivation de leur démarche.

En choisissant la disqualification et l'attaque personnelle, le maire a faussé le débat public en usant d'un procédé rhétorique fallacieux (argumentam ad personnam). Il a également sanctionné la porte-parole pour qui l'engagement associatif s'est révélé coûteux personnellement.

L'ensemble des pratiques d'ostracisation, autrement appelées « mise au ban » ou « placardisation » : il s'agit ici de toutes les actions qui ôtent, plus ou moins radicalement, des prérogatives ou des responsabilités à un individu ou un groupe. Il s'agit également des pratiques qui visent une rupture de collaboration entre deux entités, notamment par la fin des transferts d'informationetl'absencedecommunicationdedonnées indispensables au travail des collectifs associatifs.

Ces pratiques fragilisent la dynamique des partenariats et de la concertation, en réduisant le spectre des acteurs et positions présents autour de la table, appauvrissant d'autant le pluralisme de la délibération démocratique. C'est par exemple le cas de l'association féministe « Ruptures », qui se trouve ostracisée des espaces partenariaux mis en place par le ministère du droit des femmes (Fiche n°39), ou encore l'association de patients Renaloo.

L'ostracisation : L'exemple de l'association de patients Renaloo
(fiche n° 31)

Association de patients, Renaloo apporte un soutien aux personnes en insuffisance rénale (maladie rénale, dialyse, greffe). Créée en 2002 sous la forme d'un blog, l'association s'officialise en 2008 et s'inscrit dans une dynamique "d'empowerment" en vue de la défense des intérêts, de l'amélioration de la prise en charge et de la vie des patients.

Dans une interview au journal *Le Monde*, du 3 avril 2019, la présidente de Renaloo commente un rapport de la chambre régionale des comptes sur les pratiques abusives des dialyses menées par l'Association pour l'utilisation du rein artificiel à la Réunion (AURAR). Déjà sous le coup d'une enquête pénale pour fraude, l'AURAR est une nouvelle fois épinglée : « activités à caractère lucratif contestable », comptes « qui ne reflètent pas la réalité des activités » et « montage juridique qui altère la régularité, la sincérité et l'image fidèle des états financiers ». Pour la présidente : « ces constats mettent au jour un système opaque bien organisé, qui ne peut avoir perduré que sur la base de soutiens importants. » Et de dresser un portrait sombre des nombreuses irrégularités des structures chargées de mettre en place ces traitements dans les territoires d'outre-mer mais également en métropole.

Trois jours plus tard, le 6 avril, dans un communiqué, la Société francophone de néphrologie, dialyse et transplantation (SFNDT) décide « de ne plus inviter Renaloo aux réunions qu'elle organise avec les associations de patients, en commençant par le colloque "Soignants-soignés" organisé lors du prochain congrès de la SFNDT en octobre à Nancy ».

Renaloo y participait pourtant depuis plusieurs années. Le 9 avril, le Syndicat des néphrologues libéraux demande « à ses adhérents participant au comité scientifique et aux commissions de Renaloo d'y cesser dès à présent leurs fonctions ». Dans la foulée, Georges Brillet, néphrologue à Châteauroux, démissionne du comité médical et scientifique de Renaloo en indiquant « prendre ses distances avec l'association à la suite d'un article paru dans le journal *Le Monde* ». La SFNDT a même annulé la conférence que devait donner la comédienne Marie Astier, qui joue un spectacle adapté de l'ouvrage de Claire Marin, Hors de moi, sur l'expérience intime de la maladie. La comédienne était proche de Renaloo sans être adhérente de l'association.

Dans l'article du Monde du 22 avril 2019, le ministère de la Santé dit suivre le dossier mais ne se prononce pas, en attendant le rapport définitif de la Chambre régionale des comptes. L'institution publique n'est pas ici à l'initiative de la sanction visant l'association. Le ministère peut se voir reprocher d'être complice d'une restriction abusive car il est informé de ces faits et partenaire par ailleurs des évènements organisés par la SFNDT dont Renaloo a été exclue.

Ces deux formes de disqualification sont parfois liées : la réputation d'un individu ou d'un collectif est mise en cause et le caractère supposément « polémique » de la personne physique ou morale est invoqué pour justifier qu'on ne l'invite plus dès lors à des réunions partenariales.

Ces formes de répression sont difficiles à mesurer et à objectiver car elles ne procèdent que très rarement par des procédures stables, établies, officielles. La disqualification est plutôt le fait d'un ensemble de micro-décisions et d'actions relativement informelles et diffuses, s'appuyant sur des rumeurs ou des « on dit », qui peuvent être mises en place par une pluralité d'acteurs. Elle n'en est pas moins très concrète dans ses conséquences pour les groupes ou individus visés, dont la mise à mal de la réputation, de l'identité ou de l'honneur contribue à amenuiser leur capacité de mobilisation. Nous reviendrons dans la troisième partie sur les réponses à apporter aux atteintes aux libertés associatives, on peut néanmoins avancer qu'une bonne pratique de la part des institutions et du personnel politique pourrait consister à ne jamais se livrer à des attaques ad hominem mais à toujours se concentrer sur le contenu des positions et propositions portées par les acteurs associatifs.
Pour répondre à l'ostracisation de certains acteurs des processus partenariaux, des formes plus autonomes et pluralistes de démocratie participative, permettant une réelle co-construction des politiques publiques, apparaissent également comme des solutions envisageables.

2° Entraves financières et matérielles

La deuxième forme d'attaque identifiée est relative à l'ensemble des actions qui visent à une restriction des capacités d'agir des associations par des contraintes financières, matérielles ou réglementaires. Notre base de données fait apparaître quarante-cinq expériences associatives dans lesquelles ces types d'entraves ont joué un rôle. Au sein de cette catégorie, nous regroupons :

Les coupes-sanctions de subventions :

cette première modalité d'entrave est sans doute l'une des plus connues dans le monde associatif. C'est en tout cas l'une des contraintes les plus récurrentes dans notre base de données.

Largement tributaires des subventions publiques, les acteurs associatifs sont donc potentiellement soumis à l'arbitraire financier exercé par les institutions. On l'a dit, on ne recense ici que les coupes (et donc le non-renouvellement de subventions) liées à la sanction d'une activité critique et d'interpellation de la part d'une association (à l'instar des cas de la Fasti ou de l'ANRJ de Roubaix évoqués plus haut[40]).

À noter également, bien qu'il s'agisse davantage d'une conséquence de ces pratiques, que nombre d'associations rencontrées déclarent « s'auto-censurer » et ne plus solliciter certains guichets suite à des coupes-sanctions (comme le Centre Socio-Culturel d'Etouvies à Amiens, voir fiche n°6). Ce faisant, des acteurs associatifs préfèrent opter pour la précarité financière afin de préserver une certaine autonomie, ce qui fragilise néanmoins la portée de leurs interventions. Ces cas d'auto-censure ne sont cependant pas recensés ici.
La preuve de ces coupes-sanctions est difficile à opérer, les institutions justifiant rarement leur choix, notamment en cas de refus de renouvellement de subvention. Il arrive néanmoins que ce soit le cas, à l'instar du cas du Genepi évoqué précédemment ou de la Case de santé ci-dessous. Plus fréquemment c'est la temporalité de la coupe - consécutive à une action collective - qui indique une forte présomption de sanction.

La coupe-sanction de subvention : L'exemple de la Case de santé à Toulouse (fiche n° 52)

Créée en 2006 dans le quartier Arnaud Bernard à Toulouse, « la Case de santé » est un centre de santé communautaire qui propose à tous les habitants soins médicaux et accompagnement social. Pour la structure, qui prône une conception globale de la santé dans laquelle l'accompagnement social joue un rôle déterminant, il s'agit de s'attaquer non seulement à la maladie mais également aux déterminants sociaux qui l'aggravent ou la provoquent. D'expérimentation, la structure s'est progressivement imposée comme un acteur central des politiques de santé à Toulouse.

Lancée initialement sur des fonds propres par quelques jeunes internes, la Case de santé lance ses premières demandes de subvention à la fin des années 2000. Un premier partenariat se noue avec l'Agence régionale de santé (ARS), partenaire évident de la structure. La baisse drastique des subventions de l'ARS entraîne une première crise de financement en 2014, évitée par l'organisation d'une table ronde des financeurs rassemblant notamment la municipalité, la CPAM, le département et la préfecture. Cette dernière s'engage alors sur un financement de 40 000 euros annuel au titre de l'accompagnement social. En 2018, une nouvelle crise de financement émerge due notamment à une réduction de la subvention préfectorale passant de 40 000 euros en 2014 à 13 000 euros en 2018. En décembre, l'ARS prend l'initiative d'une nouvelle table ronde des financeurs. Lors de cette réunion, durant le premier tour de table de présentation des différents acteurs, la sous-préfète en charge du dossier justifie immédiatement la baisse progressive des subventions et annonce la fin du soutien de la préfecture à destination de l'association : « On ne mord pas la main qui nourrit », déclare-t-elle. Regrettant que l'association soit trop militante et « se répande dans la presse ». Et d'approfondir le sujet même du contentieux en abordant la question des recours effectués par les assistants sociaux de l'association auprès du tribunal administratif concernant les refus de prise en charge de l'aide médicale d'État. « On ne vous considère pas comme un partenaire, car vous contestez les décisions du préfet devant les tribunaux. Un partenaire, ça applique sur le terrain la politique de l'État. »
On se situe ici précisément dans la première catégorie d'administration de la preuve, où l'institution financeuse reconnaît explicitement la sanction, et l'attribue à l'activité d'interpellation de l'association.

[40] Dans ce dernier cas, la municipalité réclame en outre plus de 15.000 euros de loyers impayés à l'association au titre de son ancien local, pourtant inoccupé depuis des années car jugé insalubre et voué à être détruit. L'affaire est aujourd'hui devant le juge, mais atteste que sanctions financières et capacités d'accès à des locaux peuvent être liées.

Les expulsions ou privations d'espaces de réunion, ainsi que les refus de prêt de salles et de matériels :

cette catégorie concerne l'ensemble des pratiques qui restreignent l'accès à des lieux et des outils nécessaires à l'action des associations. Il s'agit par exemple de refuser l'accès à une salle de réunion pour une association qui ne possède pas de locaux propres et qui se voit donc obligé de se déplacer perpétuellement pour mener à bien ses actions. L'accès aux locaux peut également être dispensé à distance de l'espace d'activité de l'association (ex : fournir un local en centre-ville plutôt que dans le quartier d'activité, réduisant d'autant la capacité d'influence de l'association - ANRJ à Roubaix).

Il peut également s'agir d'une impossibilité d'accéder à certains lieux stratégiques pour l'association (par exemple les prisons pour une association d'accompagnement des détenus, ou des logements sociaux pour une association sur le logement).

On retrouve enfin dans cette catégorie les entraves à l'occupation d'un espace public (exemple : l'empêchement à organiser des spectacles ou animations dans la rue).

La privation de locaux : L'exemple du Secours populaire d'Hayange (fiche n° 59)

Depuis son arrivée à la tête de la municipalité d'Hayange dans la Moselle, Fabien Engelmann du Rassemblement National, maire de la commune, a entamé un bras de fer avec la section locale du Secours populaire. En cause : les déclarations dans la presse de la présidente de l'association. Dans un article de Libération daté du 9 décembre 2015 sur la gestion de la commune d'Hayange par le nouveau maire, elle regrette les modalités d'organisation d'un goûter de Noël pour les enfants pauvres : « Engelmann a décidé que seuls pourraient venir ceux dont les parents touchent les minimas sociaux, donc exit les migrants ! On y va quand même parce qu'on ne veut pas abandonner le terrain ».

Suite à cette déclaration, l'association devient la bête noire de la municipalité et le maire d'utiliser toutes ses possibilités pour restreindre ses capacités d'action. À côté de la disqualification (un communiqué de presse de la ville d'Hayange diffusé sur le compte Facebook du maire explique que l'antenne locale du Secours populaire serait devenue « une succursale du Parti Communiste », mettant en œuvre une « propagande «pro-migrants» ») et de l'ostracisation (la municipalité supprime la référence et les coordonnées du Secours populaire de « l'annuaire des associations » édité par la Ville), le maire tente d'expulser l'association de son local historique qu'elle occupe à titre gratuit depuis plus de 20 ans, au 10 rue Jean Jaurès. Le 13 juillet 2016, la municipalité d'Hayange envoie un courrier à l'association pour lui demander de quitter les locaux municipaux. Devant le refus de l'association, la mairie coupe le gaz et l'électricité du local et lance une procédure d'expulsion.

Le 19 décembre 2017, le tribunal de grande instance de Thionville ordonne en référé à la municipalité de rétablir le gaz et le courant, de réinstaller l'enseigne du Secours populaire sur la façade du local et de payer à l'association 1 500 euros de dommages et intérêts. « « C'est un appel au squat, explique Fabien Engelmann.

En France, on a le droit d'occuper dans l'illégalité les locaux d'une commune et c'est les contribuables et la collectivité qui doivent payer le gaz, l'électricité, l'eau pour une association politisée. Bien évidemment avec mon avocat, nous allons faire appel ». Le procès en appel est une nouvelle fois perdu par la municipalité. Mais en février 2019, le maire d'Hayange dépose un nouveau référé en vue de l'expulsion de l'association. Une première audience technique a eu lieu en décembre 2019 avant une audience sur le fond courant 2020. À ce jour, l'association ne dispose toujours plus de local dans la commune.

Ici, tant les déclarations du maire que les décisions judiciaires prouvent la réalité de la sanction.

Entraves juridiques et administratives

La troisième série d'entraves fortement représentée dans la base de données - trente-sept expériences recensées - est d'ordre juridique ou réglementaire. Les premières se traduisent par la multiplication de procédures judiciaires à l'encontre de groupes ou d'individus mobilisés. Les secondes rassemblent toutes les formes de refus d'agrément, de conventionnement ou de reconnaissance statutaires qui peuvent entraîner d'importantes conséquences matérielles et financières pour les associations visées.

Deux précisions préalables sont nécessaires concernant les entraves juridiques : la première, sur le caractère individualisant de ces procédures judiciaires. En raison des spécificités du droit français, il est souvent plus aisé d'entamer des procédures contre des personnes physiques plutôt qu'à l'encontre de personnes morales. Dans ce cas, et même si chaque affaire est différente, l'attaque juridique d'un membre d'une association, d'autant plus quand il occupe un poste de responsabilité ou une fonction de porte-parole, peut être interprétée comme une plainte (indirecte) envers un groupe. Par ailleurs, il convient de préciser que la mise en place d'une procédure judiciaire à l'encontre d'une association ne vaut pas condamnation et que de nombreuses plaintes se concluent finalement par des relaxes ou des non-lieux. Les relaxes ou non-lieux n'enlèvent rien au coût matériel et symbolique que représentent ces procédures judiciaires. La plainte, en soi, peut être considérée comme une obstruction envers l'association qui la contraint à allouer son énergie ailleurs que pour le projet qu'elle défend.

Il convient de présenter la nature des principales plaintes dressées à l'encontre des associations. Ces plaintes viennent qualifier deux grands types de faits

Les plaintes en diffamation viennent sanctionner des discours et peuvent, si elles sont excessives, constituer des atteintes à la liberté d'expression des associations. En témoigne l'exemple de la campagne d'Act Up à destination de la Présidente de la Région Ile-de-France, et la plainte qu'elle a suscitée.

L'enjeu ici n'est pas tant de questionner la légalité de telles plaintes que de décrire leurs effets. Quand les représentants de l'Etat et des pouvoirs publics portent plainte contre des acteurs collectifs suite à une campagne d'interpellation visant à animer le débat public (dans l'exemple cité, au sujet du droit ou non des étrangers à bénéficiers des aides à la mobilité), ils choisissent de faire taire plutôt que de dialoguer sur le fond.

La pression judiciaire sur Act Up Paris accapare les ressources de l'association pour se défendre, la détourne de sa mission de défense des droits et d'animation du débat public.

La situation peut également favoriser la tendance à l'autocensure d'autres associations, par crainte de la sanction ou d'un éventuel procès à cause du flou existant entre expression critique et diffamation.

La plainte en diffamation comme entrave aux libertés des associations : L'exemple d'Act Up Paris
(fiche n° 14)

Peu après son élection en 2015, la présidente de la région Île-de-France avait fait adopter une délibération excluant les personnes en situation irrégulière ainsi que leur famille, bénéficiaires de l'Aide Médicale d'Etat, du bénéfice de la réduction à 75% des tarifs de transport. Des associations, syndicats, et un groupe politique avaient saisi le tribunal administratif et cette délibération avait été annulée une première fois janvier 2018. Puis cette annulation confirmée en juillet 2018 par la cour administrative d'appel. Avant cela, le 5 mai 2018, l'association Act Up Paris avait lancé la campagne "#PécresseDélinquante arguant que Valérie Pécresse n'a pas respecté le jugement du tribunal administratif qui devait être exécuté rapidement et se trouvait donc en situation de "délinquance administrative". En réponse à cette campagne, l'élue a déposé plainte contre d'Act Up Paris pour "diffamation publique envers un citoyen chargé d'un mandat public". Le vice-président de l'association a été mis en examen le 15 avril 2019 par une juge d'instruction du tribunal de grande instance de Paris.

Deux mois plus tard, l'association Solidarité Sida, organisatrice des Solidays décidait de ne pas inviter Act-Up au festival. Pour la première fois, ces derniers ne pourront y tenir un stand d'information comme c'est le cas depuis la création du festival. Des craintes sont exprimées sur le lien entre cette décision et la subvention de 800 000€ allouée par la région Île-de-France, premier contributeur des Solidays. Le secrétaire général d'Act-Up Paris y voit moins un chantage de Valérie Pécresse, qu'une « situation systémique » de dépendance de Solidarité Sida qui veut éviter les risques de tension avec son principal bailleur. L'association Solidarité Sida a indiqué que «la décision de ne pas inviter Act Up cette année a été prise uniquement par elle-même. »

Les autres plaintes viennent qualifier des actes. Certains chefs d'inculpation, telles la « participation à une manifestation interdite » ou « l'organisation de manifestations sans déclaration préalable » sont ici bien représentées, en forte augmentation ces dernières années.

Il convient également d'inclure un ensemble de chefs d'inculpation de droit commun comme « outrage et rébellion » ou « violence » qui connaissent également une inflation importante. Comme l'explique la sociologue Vanessa Codaccioni, il n'existe plus de chefs d'inculpation proprement politiques[41]. Les entraves juridiques aux libertés associatives sont donc médiées via des objets juridiques de droit commun. C'est ce qu'illustrent les déboires judiciaires qu'a connu Camille Halut, membre de l'Observatoire montpelliérain des pratiques policières.

Les procédures judiciaires comme entraves aux libertés associatives : L'exemple de l'Observatoire montpelliérain des pratiques policières
(fiche n° 42)

Créé en 2017 par le syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme et la Fondation Corpernic, l'Observatoire montpelliérain des pratiques policières se donne pour ambition de documenter les pratiques de maintien de l'ordre dans les manifestations. L'une de ses membres, Camille Halut, a été interpellée à plusieurs reprises par les forces de l'ordre avant d'être totalement blanchie devant le tribunal.

Le 6 avril 2019, en plein mouvement social des « gilets jaunes », une manifestation montpelliéraine bloque l'autoroute A709. Camille Halut, observe alors le travail de la police. Elle porte une chasuble reconnaissable sur laquelle est écrit "Ligue des Droits de l'Homme". Elle est tout de même placée en garde à vue le 29 avril et convoquée à une audience le 1er octobre. Lors de cette audience, le juge du tribunal de Montpellier déclare : « Vous n'avez commis aucun acte hors de votre mission d'observation ». Et renchérit auprès de l'AFP : « Sur le fond, le tribunal s'interroge de l'entière procédure ». Entre temps, Camille Halut est interpellée lors d'une marche pour le climat le 21 septembre 2019. Elle est une fois encore placée en garde à vue pour « rébellion, participation à une manifestation avec le visage dissimulé, et refus de se soumettre à un prélèvement ADN ». Lors du procès du 12 décembre 2019, le procureur requiert 2000 euros d'amende.

Le 16 janvier 2020, la jeune femme a été relaxée de toutes les charges. Le tribunal estimant que « le commissaire avait lui-même témoigné qu'elle ne dissimulait pas son visage puisque son masque était autour du cou ». La succession dans une courte durée de ces pratiques policières, qui s'ajoute aux pressions qu'ont connu d'autres observatoires des pratiques policières dans l'accomplissement de leur travail, notamment à Lille (voir fiche n°72) et Toulouse (fiche n°71), semble attester d'entraves de niveau 3 (a minima) de ce type d'activités.

Ensuite, deux séries de procès peuvent être distingués selon la manière dont les groupes incriminés conçoivent leur position :

Dans le cadre de plaintes où les actions visées sont reconnues par les acteurs, l'entrave s'évalue au montant de la pénalité exigé par le plaignant et finalement exécuté par l'autorité judiciaire.

Nous effectuons ainsi une distinction dans l'ensemble des actions dites de « désobéissance civile » en ne sélectionnant ici que celles qui ont donné lieu à un traitement particulièrement exceptionnel de la part des pouvoirs publics, pouvant être jugé disproportionné.
Ces procédures judiciaires peuvent alors être qualifiées de "procès-bâillon". Le principe du procès-bâillon repose sur le risque de conséquences disproportionnées par rapport aux capacités de la partie visée. L'acteur dominant brandit la menace d'une condamnation - par exemple pour diffamation - à une réparation financière ou au recours à des procédures juridiques longues et coûteuses pour la partie adverse. La menace de procédure judiciaire a pour objectif de museler l'opposition, en profitant de la disproportion des moyens à disposition.

Si la notion de « procès-bâillon » est fréquemment associée aux entreprises privées, la définition admise à l'étranger est néanmoins plus large puisqu'elle fait référence « aux pratiques judiciaires d'une entreprise ou d'une institution recourant aux tribunaux en vue de neutraliser ou de censurer des individus, des groupes sociaux ou des collectifs engagés dans la dénonciation publique de leur activité. Ces pratiques visent essentiellement à forcer ces individus ou ces regroupements à limiter leur activité publique, ou encore, à censurer leurs déclarations en les impliquant dans des procédures juridiques coûteuses dont ils ne peuvent généralement pas assumer les frais. Il s'agit ainsi d'une forme d'intimidation judiciaire, [qualifiée en anglais] de "chilling effect"»[42]. C'est bien la proportionnalité de la plainte qui apparaît décisive ici dans la qualification de l'entrave.

Augmenter le coût des actions de désobéissance civile non-violentes : L'exemple de Greenpeace France
(fiche n° 11)

Après leur intrusion sur le site de la centrale nucléaire de Cattenom en octobre 2017, deux militants de Greenpeace France ont été condamnés, le 27 février 2018, à de la prison ferme. À quelques jours du procès en appel, le 22 octobre 2019, trente et un avocats et juristes publient une tribune dans le Journal du Dimanche qui se conclut par ces mots : « Ces peines d'emprisonnement, ainsi que les dommages et intérêts abusifs qui ont été demandés, constituent une première dans l'histoire de Greenpeace France et un cas exceptionnel au niveau international. Ils relèvent d'une tentative de bâillonner dangereusement la société civile dont la protection par le pouvoir judiciaire est essentielle à notre démocratie. » Lors du procès en appel à Metz, le 30 octobre 2019, le parquet ne requiert finalement pas de prison contre les militants, mais EDF maintient une demande de 500 000 euros de dommages et intérêts. L'association dénonce être : « régulièrement la cible des industriels nucléaires réclamant devant les tribunaux des sanctions extravagantes avec des sommes telles que 500 000 euros pour préjudice moral et 700 000 euros pour préjudice matériel. Devant les tribunaux, la stratégie d'EDF est de museler l'organisation afin d'étouffer toute contestation publique sur le nucléaire. »

Ici, la sévérité des sanctions demandées et accordées par le parquet participe de tentatives de museler les actions de désobéissance civile non violentes en accroissant considérablement les coûts potentiels auxquels se risquent les participants aux actions et membres des associations porteuses. Elles contribuent à dissuader les mobilisations collectives futures, alors que le rôle démocratique des lanceurs d'alerte est par ailleurs reconnu de façon croissante dans la loi française et européenne.

[41] V. Codaccioni, **Répression**, Paris, Textuel, 2019.

[42] Roderick A. Macdonald, Pierre Noreau et Daniel Jutras, *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation* publique –les poursuites-bâillons (SLAPP), Rapport du comité au ministre de la Justice, Québec, 15 mars 2007.

L'entrave est ici à la fois financière, venant grever les capacités d'actions de collectifs souvent précaires, mais aussi symbolique, la peine ou l'attaque venant entacher la réputation de l'association ou de l'individu concerné. À ce titre, et même en cas de relaxe et non-lieu, les procès laissent des traces, notamment sur la réputation des personnes incriminées dont le chef d'inculpation en question peut coller à la peau pendant de longues années. Le temps, l'énergie, les moyens consacrés à se défendre constituent également une entrave à l'activité normale des collectifs associatifs.

Dans le cadre de plaintes ou les actions visées ne sont pas reconnues par les acteurs.

On pense ici au cas du Comité Adama (voir fiche n°18) - et notamment des plaintes pour diffamation déposées à l'encontre d'Assa Traoré pour avoir divulgué sur les réseaux sociaux le nom des gendarmes impliqués dans la mort de son frère[43]. De la même façon, le site internet Copwatch a connu plusieurs plaintes pour diffamation de la part du ministère de l'Intérieur au début des années 2010 car il nommait les policiers incriminés dans des cas de violence policière. La justice finira par ordonner le blocage de l'accès au site internet, ce qui peut apparaître comme une entrave à la liberté d'expression de ce collectif [44].

Concernant les entraves administratives ou réglementaires : le cas de l'association Sherpa a reçu un certain écho médiatique (voir fiche n°1). À côté d'Anticor et de Transparency International France, Sherpa était la troisième association à pouvoir se porter partie civile dans des affaires de corruption[45]. Une position qui lui permettait non seulement de signaler des faits potentiellement délictueux au parquet, mais aussi de relancer des affaires enterrées. En 2018, sans justification, la garde des sceaux Nicole Belloubet n'a pas renouvelé l'agrément du ministère de la Justice. L'association a déposé un recours devant le tribunal administratif, ce non-renouvellement l'empêchant de mener à bien ses activités. Dans ce cas, l'agrément a finalement été donné fin 2019, sans justification, suite à plusieurs mois de pression et une pétition. Ce cas atteste néanmoins du pouvoir de l'administration de sanctionner les acteurs qu'elle juge trop critiques, pouvant définir ce faisant les interlocuteurs et partenaires qui lui semblent légitimes. Le spectre du pluralisme et la fonction de vigilance démocratique[46] assurée par certaines associations se trouvent ainsi restreints.

On regroupe également ici toutes les décisions administratives qui contraignent les associations, comme en atteste l'exemple des interdictions de déplacement et interdictions administratives de stade pour les supporters de football.

Les entraves administratives : L'exemple des groupes de supporters de football
(fiche n° 43)

Les groupes de supporters de football constituent des espaces de sociabilité, de lien social qui peuvent contribuer à la vie des communautés locales et à l'intérêt général, loin de l'image violente qui leur est bien souvent accolée [47]. Ils rencontrent pourtant des entraves croissantes, initialement destinées à réguler les violences des hooligans, mais dont l'expansion contribue à restreindre les formes d'auto-organisation populaire autour du football.

Depuis leur entrée en vigueur en 2011, les interdictions de déplacement (ID) et interdictions administratives de stade (IAS), prises par arrêtés préfectoraux ou ministériels, ont connu une croissance exponentielle. De mesure d'exception, elles sont devenues un outil courant de gestion des collectifs de supporters, entraînant de lourdes conséquences pour les associations et les individus. Il n'existe pas de chiffres officiels du nombre d'IAS prises chaque année.

Mais selon le journal *L'Équipe*, « les interdictions administratives sont devenues la norme plutôt que l'exception : sur les sept dernières saisons, elles sont quatre fois plus utilisées que les interdictions judiciaires, qui permettent au supporter de se défendre face à un juge. » Selon un décompte, toujours réalisé par le journal *L'Équipe*, ces dernières années, au moins 224 interdictions de stade ont été annulées par le tribunal administratif ; dans 88 % des cas, l'annulation est tombée alors que l'interdiction était déjà arrivée à échéance.

Face à ce constat, le dernier rapport de la Division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH), un organisme public, semble opérer une autocritique de l'action, non seulement inefficace mais également "liberticide", des politiques de gestion des collectifs de supporters : « La gestion des rencontres de football abordée uniquement sous l'angle de l'ordre public montre ses limites. D'autres pistes (approche intégrée de la sécurité, développement de la prévention et du dialogue, "contractualisation" des relations avec les supporters) doivent être explorées afin de limiter les incidents et les violences tout en préservant les libertés publiques. »

Face à cette situation, l'Association nationale des supporters : « appelle [...] à recourir au dialogue qui, dans tout État de droit et régime démocratique, devrait être le premier réflexe.

L'expérience a démontré que l'organisation d'un déplacement par le dialogue permet d'économiser les forces de l'ordre à mobiliser et permet la garantie de l'ordre public. »

A côté de ces atteintes administratives, il est possible de mettre en évidence des modalités réglementaires d'atteinte aux libertés associative. C'est par exemple le cas, dénoncé par la Cimade, de modification par le ministère de l'Intérieur du nouveau marché 2021-2024 de l'accompagnement juridique des personnes étrangères (voir fiche n°89). En effet, la transformation des conditions du marché entraîne d'importantes restrictions pour les associations. Deux modifications retiennent tout particulièrement l'attention. La première porte sur la liberté d'expression et de témoignage des associations : dans l'article 7 alinéa 2, le passage suivant est supprimé : « *Par ailleurs, ces dispositions n'empêchent nullement le titulaire du marché d'exprimer des opinions, critiques et proposition d'ordre général dans ses publications et ses communications ou dans des publications ou des communications communes avec d'autres personnes morales responsables de la même mission dans d'autres centres de rétention.*

Si l'action d'assistance juridique n'exclut pas la concertation du titulaire du marché avec les autres acteurs, elle s'exerce dans un esprit de neutralité et de respect du domaine d'intervention de chacun. » La seconde modification qui inquiète les associations, porte sur le retrait des habilitations permettant aux salariés des associations d'intervenir en rétention : l'article 1.2.1. de l'annexe I au CCAP prévoit que « *Le ministère de l'intérieur peut retirer son agrément à tout moment sans avoir à énoncer ses motifs, le titulaire doit alors proposer immédiatement un remplaçant de niveau équivalent.* ».

De façon plus subtile, on pourrait intégrer dans cette catégorie des atteintes réglementaires aux libertés associatives l'alourdissement des procédures réglementaires pour déposer des dossiers de financement. Elle accroît le coût (humain) d'accès à des ressources, et ce faisant désavantage structurellement les associations les plus fragiles et les moins professionnalisées.

[43] A"La sœur d'Adama Traoré va être mise en examen pour diffamation envers des gendarmes", *France Info*, 10 décembre 2019.
[44] https://www.sudouest.fr/2011/10/14/la-justice-bloque-l-acces-au-site-internet-copwatch-qui-fiche-des-policiers-526653-4697.php
[45] Agrément prévu à l'article 2-23 du code de procédure pénale, nécessaire à toute association qui souhaite exercer les droits reconnus à la partie civile en matière de corruption. Un agrément d'une durée de trois ans.
[46] Rôle de vigilance citoyenne essentiel au fonctionnement démocratique, bien décrit par Pierre Rosanvallon, in *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

[47] M. Correia, Une histoire populaire du football, Paris, La Découverte, 2018.

Entraves policières et physiques

La dernière modalité de restriction des libertés démocratiques des associations est relative aux entraves physiques, produites principalement par l'institution policière (ou la gendarmerie).

Elle englobe un ensemble de pratiques que l'on regroupe usuellement sous le terme de « répression ». Si ces formes d'entraves sont assez exceptionnelles, elles frappent par leurs expressions parfois violentes.

Enfin, elles semblent réservées à certaines sphères du monde associatif particulièrement sensibles en France (la question des violences policières et celle du nucléaire). d'enfouissement de déchets radioactifs.

Les arrestations, interpellations (qu'elles soient préventives ou non) ou gardes à vue à répétition. Reconnues comme facteur de tension dans certains contextes particuliers, comme celui des relations entre jeunes et police dans les quartiers populaires[48], ces pratiques peuvent également voir le jour dans des espaces de fortes mobilisations collectives et associatives.

Comme c'est par exemple le cas à Landivisiau en Bretagne dans le cadre d'une lutte contre la construction d'une centrale électrique (voir fiche 67) ou encore à Bure, dans la Meuse, à propos de la construction d'un centre d'enfouissement de déchets radioactifs.

Arrestations et interpellations : L'exemple de l'opposition au projet Cigéo de centre de stockage de déchets radioactifs à Bure

(fiche n° 26)

En 1998, le site de Bure dans la Meuse est désigné par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) pour procéder à une étude de site de stockage réversible et de création d'un laboratoire souterrain. Le 15 juin 2006, la création du site est validée par un vote de l'Assemblée nationale.

En parallèle se crée un mouvement d'opposition à la construction de ce site qui rassemble associations, élus, habitants et individus. En témoigne l'achat en 2005 par des opposants au projet d'une « Maison de la résistance » dans le village de Bure. Du 19 juin au 7 juillet 2016, puis du 15 août 2016 au 22 février 2018, les opposants au projet occupent la forêt communale du bois Lejuc et y construisent des habitations légères. À partir de cette occupation, les opposants dénoncent une « surveillance généralisée » à proximité du site : contrôles d'identités à répétition, multiplication des patrouilles de gendarmes mobiles, prises de vue constantes à l'aide de caméras et d'appareils photos.

Au niveau des poursuites judiciaires, on totalise : 50 procès, 28 interdictions de territoire, 2 années de prison ferme, plusieurs centaines de mois de sursis cumulés. Les chefs d'inculpation sont les suivants : « outrage et rébellion », « attroupement non armé », « groupement en vue de préparer des violences », « refus de relevé d'empreintes génétiques ». Parmi les faits marquants, on compte une garde à vue de 70h pour une administratrice du « Réseau Sortir du nucléaire » âgée de plus de 60 ans ; un maraîcher poursuivi pour détention dans son camion d'un opinel et d'une pelle à tarte ; la tenue d'un procès d'un journaliste le 16 octobre 2018 sans qu'il ne soit informé de l'audience et donc sans qu'il ne puisse se défendre ; le placement en garde à vue d'un des avocats des opposants et la perquisition (jugée par la suite illégale) de son bureau…

Mais surtout à partir de l'été 2017 : la constitution d'une enquête sous le chef d'inculpation d'« association de malfaiteurs », qui entraîne une série de perquisitions dans des domiciles privés et des lieux collectifs en septembre 2017, février, juin et octobre 2018.

Les violences physiques à l'encontre des personnes :

Au-delà des pratiques policières mises en évidence par d'autres observatoires (notamment les observatoires des pratiques policières à Lille, Montpellier ou Toulouse, qui regroupent de nombreuses associations et collectifs) nous voudrions souligner d'autres conséquences qui constituent également des entraves résultant des interventions des forces de l'ordre.

La confiscation de matériel : dans le cadre d'intervention des forces de l'ordre : par exemple lors de perquisitions ou de contrôles et fouilles, ainsi qu'il a par exemple été illustré plus haut pour le cas de Bure. Mais aussi par exemple dans le cadre des perquisitions effectuées contre la Mutuelle des fraudeurs de Lille (voir fiche n° 45).

Les amendes dressées avec ou sans réquisition du parquet Cette pratique pourrait paraître anecdotique : des procès-verbaux et amendes relativement modiques à l'encontre de certains collectifs. Pourtant, au regard de la précarité financière de nombre d'associations, la multiplication des amendes peut contribuer à entraver significativement leurs activités. C'est le cas de l'association d'Aulnay-sous-Bois "La révolution est en marche" emmenée par Hadama Traoré (voir fiche n° 37). Mais aussi pour les collectifs investis à Landivisiau en Bretagne.

Les entraves physiques : L'exemple de la Flotille de la Liberté pour Gaza
(fiche n° 54)

Le 17 juin 2018, la Flottille de la Liberté pour Gaza, un duo de voiliers partis de Suède le 15 mai 2018 pour rejoindre la bande de Gaza, devaient faire une courte escale sur les quais de Seine à Paris, sous l'Institut du Monde Arabe (IMA). Quelques jours auparavant, des demandes d'accostage au port de l'Arsenal avaient essuyé un premier refus de la municipalité parisienne et des autorités du port, sous prétexte que les embarcations n'étaient « pas des bateaux de plaisance puisqu'ils vont vers Gaza ». En conséquent, Claude Léostic, référente pour la Flottille en France et présidente de la Plateforme des ONG françaises pour la Palestine, ainsi que des élus de la ville de Paris, font la demande auprès de la préfecture pour un accostage sur les quais de Seine sous l'IMA. Sur place, M. Jack Lang, Mme Leila Chahid, Mme Christiane Hessel, des élu.e.s de la ville de Paris ainsi que l'ambassadeur de Palestine et quelque 300 personnes attendent l'arrivée de la Flotille.

Elle est une première fois stoppée à hauteur de l'écluse de Suresnes où la police fluviale procède à un contrôle minutieux des deux embarcations avant de les laisser repartir sous l'escorte de trois zodiacs de la préfecture de police, qui réalisent des passages rapides près des voiliers faisant ainsi tanguer et mouiller les deux bateaux. Peu après, un autre bateau informe la Flottille qu'elle ne pourra accoster, cette fois-ci parce qu'elle constitue un « bateau de plaisance ». La justification inverse du premier refus au port de l'Arsenal…
Arrivée à la hauteur de l'IMA, la Flottille constate que les 300 personnes rassemblées sont "nassées" par plusieurs cordons de CRS. Arrivés aux abords du quai, les vedettes et zodiacs de la préfecture ont vigoureusement empêché la Flottille d'accoster, les collant à la coque et les poussant loin du quai, puis les contraignant à s'éloigner.

Le tout, sous le regard des 300 personnes qui les attendaient. Malgré les demandes écrites répétées des organisateurs, aucune justification n'a été fournie concernant cette entrave physique, ni par la municipalité, ni par la préfecture.

Les amendes à répétition : L'exemple des opposants au projet de centrale de gaz de Landivisiau
(fiche n° 67)

En 2012, les groupes Total et Siemens remportent l'appel d'offre pour la construction d'une centrale de gaz sur des terrains de la commune de Landivisiau dans le Finistère. Après plusieurs importants retards, le chantier de la centrale électrique débute finalement en janvier 2019. Dès son lancement, le projet fait l'objet d'une vive opposition au niveau local. Une association, « Force 5 », emmenée par des habitants écologistes, entame des recours juridiques pour s'opposer à la construction. Une manifestation le 23 février 2019 rassemble 1000 personnes qui se rendent sur le terrain de construction et font tomber une partie du grillage qui enserre le site. Cinq jours plus tard, la gendarmerie perquisitionne au domicile d'un militant et convoque toutes les personnes présentes à la gendarmerie.

Depuis ces événements, et suite à une réquisition du parquet de Brest en date du 23 janvier 2019, les habitants opposés à la centrale de gaz subissent une multiplication des amendes, contrôles d'identités, fouilles de véhicules, interpellations et convocations au commissariat. Pour ne prendre que la question des amendes, la gendarmerie présente en continue sur le terrain dresse plusieurs procès-verbaux successifs aux personnes pour les mêmes motifs. Le motif est légal mais le caractère systématique et répété amène une sanction disproportionnée et suggère une pratique de type harcèlement.
Extrait du document dans lequel les habitants ont recensé les montants et motifs des procès-verbaux qui ne relèvent jamais de leur participation au mouvement : 25 février, amende de 35 € pour « klaxon abusif » ; 26 février, amende de 90 € pour « distribution d'imprimé ou d'objet à l'occupant d'un véhicule circulant sur une voie publique » ; 28 février, amende pour « apposition sur le véhicule de certificat d'assurance non valide » ; quelques jours plus tard, amende de 90 € pour « défaut de contrôle technique »… La liste est encore longue (voir fiche n°67 sur le site).

Par ailleurs, lors d'une action pacifique qui tentait de barrer la route à un tracteur le 5 avril 2019, de nouvelles amendes d'un montant élevé - 5000 euros - ont été dressées, cette fois-ci par des huissiers de justice, à une dizaine de personnes.

À noter que pour plusieurs des cas recensés dans notre base de données, les associations sont confrontées à la multiplication d'entraves de ce type, et notamment d'amendes à répétition pour des motifs futiles, des arrestations répétées, interprétées par les victimes comme une forme de « harcèlement » judiciaire ou policier de basse intensité, leur nature répétitive indiquant une intention d'entraver la bonne marche du collectif associatif (à minima niveau 3 de l'indice de robustesse, du fait de la répétition des amendes)[49].

[49] Voir en particulier le rapport d'Amnesty International, « La solidarité prise pour cible », juin 2019, où sont évoquées les amendes qui ciblent par exemple les bénévoles de l'Auberge des migrants, à Calais.

Afin d'aboutir à une interprétation qui qualifierait ces actes d'entrave associative, se pose ici la question de la proportionnalité des moyens policiers déployés au regard des objectifs assignés. Nous l'avons souligné, il faut interpréter ces restrictions dans une perspective cumulative. Les distinctions effectuées ici ne sont qu'analytiques. Plus précisément, la disqualification constitue bien souvent le substrat symbolique permettant le déploiement d'autres types de restrictions : ostracisation des espaces partenariaux, coupes de subvention et difficultés à accéder à des locaux, pertes d'agrément, etc.

IV - Les conséquences des sanctions sur les associations

La diversité des atteintes que nous venons de présenter et la multiplicité des formes associatives touchées rend difficile toute généralisation sur les conséquences de ces restrictions pour les associations. Il est pourtant possible de distinguer, pour chaque forme d'entrave, des conséquences à court et plus long terme.

Les conséquences des disqualifications :

ces conséquences sont sans doute les plus difficiles à identifier car elles se nichent dans les représentations. A court terme, laver l'honneur d'une personne ou d'une association est souvent un combat ardu surtout pour de petites associations disposant de peu de moyens : un communiqué de presse sur un site internet d'une association ne fait presque jamais le poids face à une déclaration dans la presse d'une institution. Par ailleurs, l'atteinte à la réputation de certains collectifs peut rendre plus difficile des logiques d'alliance ou de coalition, certains acteurs étant alors perçus ou présentés comme « infréquentables ».

A moyen et long terme, on l'a vu, les attaques symboliques sont souvent le substrat au déploiement d'autres entraves judiciaires, policières ou financières.

Les conséquences des entraves financières, matérielles ou réglementaires :

à moyen ou long terme, la sanction déstabilise la structure de financement et le modèle économique de l'association. Elle l'oblige à trouver un nouvel équilibre par la montée en charge d'autres financeurs ou la recherche de nouveaux bailleurs. D'autant plus qu'au regard des exigences croissantes de co-financements des projets (et la multiplication des appels à projet) une coupe de subvention peut en entrainer une autre. Ces coupes de subvention peuvent également avoir des conséquences significatives à court terme, lorsque la réorganisation en urgence présente des difficultés, notamment pour les associations qui ne possèdent pas de trésorerie importante.

Dans de nombreux cas, et surtout pour les petites associations dont le premier poste budgétaire a trait aux salaires, ce sont les postes salariés qui disparaissent les premiers, grevant lourdement les capacités d'action.

Les conséquences des entraves judiciaires :

à court terme il s'agit de mobiliser du temps et des moyens financiers pour se défendre et notamment payer un avocat. Les attaques judiciaires sont presque toujours synonymes d'entraves financières. A moyen et long terme, il s'agit de suivre la procédure dans la durée et de continuer à être mobilisé sur le dossier pendant plusieurs mois voire plusieurs années.
En cas de condamnation, les conséquences s'évaluent en termes d'amendes ou de peines de prison.

Les conséquences des entraves policières :

à court et moyen terme, il s'agit souvent de se remettre d'expériences qui ont pu être traumatisantes, tant moralement que physiquement. A plus long terme, quand des recours sont enclenchés, le suivi des enquêtes et procédures de l'IGPN est souvent long et coûteux. Les entraves policières constituent en outre des moyens de dissuasion importants de l'action collective, nombre de citoyens pouvant hésiter à s'engager au regard des risques encourus.

Il nous semble par ailleurs important de revenir rapidement sur deux types de conséquences qui touchent à des degrés divers toutes les associations ayant subies des restrictions de leurs libertés : le détournement de la mission principale et l'intériorisation de la menace de sanction.

La première conséquence est relative au détournement de l'objet principal des associations concernées. Subir une attaque suppose pour l'association de déployer un investissement important en temps et en ressources pour se défendre. Les ressources d'une association ne sont pas illimitées. Quand elles sont utilisées pour permettre à l'association de continuer à mener son travail, voire pour lui permettre tout simplement de survivre, c'est autant d'énergie qui n'est pas investie dans le but premier de la structure.

In fine, attaquer une association, c'est la détourner de son projet initial, la ralentir ou la stopper dans ses activités. C'est l'enfermer dans des combats défensifs qui la détournent de ses objectifs. A l'image d'une association montpelliéraine confrontée à de multiples entraves, les militants sortent souvent épuisés de ces conflits : « Les institutions te fatiguent. L'urgence te tue [...], les pouvoirs publics jouent avec ça. Sauf qu'ils ont le temps et pas nous. Ils ont l'argent et pas nous. [...] Ils essaient de nous tuer à l'usure. C'est une manière de nous fatiguer [50]. »

La deuxième conséquence est relative à l'intériorisation de la contrainte et la modification des pratiques par craintes de sanctions. Nombre d'entretiens font en effet mention de cette « épée de Damoclès » que constitue la crainte de sanctions potentielles, le risque de perdre subventions et espaces de rassemblement, de se voir affubler d'une réputation sulfureuse ou de perdre son agrément. Si bien qu'une des conséquences de ces entraves aux libertés associatives est qu'elles les découragent à jouer leur rôle d'acteurs critiques et d'aiguillon démocratique.

Afin de ne pas froisser tel ou tel élu ou financeur, nombre d'associations, de centres sociaux ou de dispositifs participatifs font le choix de se concentrer sur les activités les moins subversives, les « moins politiques » au sens noble du terme ainsi que cela est fréquemment présenté, afin de se consacrer à des activités socio-culturelles « inoffensives [51] » . C'est ainsi une culture de la dépolitisation et la mise de côté de l'interpellation citoyenne qui s'installe peu à peu parmi les associations.

Alors qu'on ne cesse de déplorer la montée de l'individualisme et le désintérêt pour la chose publique, le retrait hors de la sphère civique et politique des acteurs associatifs fait courir un risque pour la démocratie. Celui de restreindre le rôle dévolu aux associations d'organiser les colères et les sentiments d'injustice en les transformant en revendications et propositions négociables et sujet à délibération collective.

Les associations peuvent en outre jouer un rôle de socialisation civique, « d'école de démocratie » comme le défendait déjà Tocqueville au XIXe siècle. Mais pour jouer ce rôle, il faut leur permettre de se constituer en acteurs critiques susceptibles d'interpellation des institutions sans risquer d'être sanctionnés à la moindre opinion critique trop ouvertement exprimée.

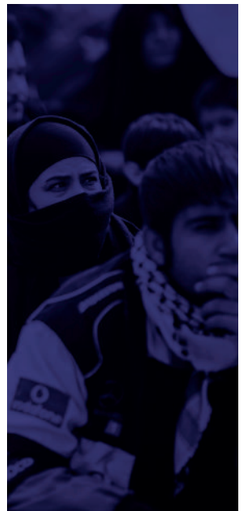
[50] « Ce que militer dans un quartier populaire veut dire », *Quartiers XXI*, 24 novembre 2015
[51] À ce sujet voir par exemple l'enquête de Catherine Neveu sur un centre social de la région de Tours. C. Neveu, « Un projet d'émancipation à l'épreuve de sa mise en pratiques ». *Revue du MAUSS*, 2016.

CHAPITRE 3

Douze propositions pour reconnaître, protéger les libertés associatives et étendre la citoyenneté collective

Au regard de cette réalité, quels boucliers démocratiques pourraient permettre de protéger les libertés des associations, et plus spécifiquement, leurs fonctions démocratiques que sont l'interpellation, la critique des politiques publiques, la défense des droits ou la mise à l'agenda de nouveaux enjeux d'action publique ? L'analyse des cas documentés dans ce rapport ouvre en creux des pistes d'action pour limiter les restrictions abusives.

Après une première préconisation transversale, qui prône une meilleure **reconnaissance** institutionnelle de la fonction démocratique remplie par certaines associations (préconisation n°1), nous aborderons ensuite des recommandations relatives à la mise en place de **protections** pour les associations victimes de répression abusive (préconisations n°2 à n°6). Enfin, nous présenterons une série de propositions plus ambitieuses visant à **étendre** la citoyenneté collective en organisant un système d'aides publiques inspiré du financement des campagnes électorales ou des activités de presse ou par le biais d'une reconnaissance d'intérêt général ouvrant le droit à une réduction fiscale (préconisations n°7 à n°10).



I - Reconnaître les associations de défense des droits dans le débat public

Préconisation n°1 : Mettre en place une procédure de reconnaissance pour mieux protéger les associations

La fonction démocratique des associations en matière de défense des droits et d'intervention dans le débat public n'est pas reconnue officiellement, ni considérée comme contribuant à l'intérêt général, tel que défini dans la loi française. Cette absence de reconnaissance peut encourager la négation de ce rôle critique et favoriser les pratiques répressives qui l'accompagnent.

Une meilleure reconnaissance publique de cette fonction est nécessaire pour apporter une meilleure protection et pour mieux valoriser les milliers de citoyens qui s'engagent dans ces associations.

Les activités qui rentrent dans ce cadre sont relativement spécifiques : ce sont des prises de paroles publiques, des campagnes des pétitions, la publication d'enquêtes citoyennes et de contre-expertises, le dépôt de recours juridiques, l'organisation de rassemblements, de manifestations, ou d'actions non-violentes. Ces activités de plaidoyer sont complémentaires aux partis politiques qui contribuent à la démocratie par la construction de programme et l'animation du jeu électoral. Elles cherchent à nourrir le débat public en dehors des institutions, souvent en faisant entendre des voix minoritaires ou les droits de personnes insuffisamment prises en compte par les autorités publiques. Sur le fond, leur rôle s'apparente à celui de défenseur des droits humains défini par les Nations Unies comme des personnes physiques ou morales qui, par des moyens non violents, promeuvent et protègent les droits fondamentaux[52].

Comment formaliser cette reconnaissance?

Nous proposons un mécanisme officiel pour reconnaître les associations qui remplissent cette fonction. Un principe déclaratif peut être construit sur le modèle de la procédure pour les associations ou entreprises qui mènent des activités de formation[53]. Un texte doit définir au préalable les activités concernées et les conditions éventuelles[54].

Ensuite, toute association menant des activités de plaidoyer dans le débat public pourrait déposer auprès de l'autorité administrative une déclaration d'activités décrivant les actions réalisées. On peut imaginer également d'autres approches, sur le modèle du statut de lanceur d'alerte qu'il est possible d'élargir aux personnes morales. La loi du 9 décembre 2016, dite loi Sapin II, a abrogé certaines dispositions de la loi Blandin du 16 avril 2013 afin d'adopter un statut commun protecteur du lanceur d'alerte, plus généraliste - celui-ci n'est plus circonscrit à l'alerte sanitaire et environnementale.

Elle a cependant considérablement affaibli les dispositions prévues par la loi Blandin en excluant du champ de la protection les personnes morales (associations, ONG, syndicats) et les individus sans lien professionnel avec l'organisme mis en cause (riverains, consommateurs...) dits lanceurs externes. Il est nécessaire de reconnaitre le rôle des associations qui sont souvent en première ligne pour signaler les abus de pouvoir et violations des droits.

A quoi servirait cette reconnaissance publique?

Elle permettrait tout d'abord de rassurer et de légitimer les citoyens qui s'engagent. Elle pourrait ensuite, comme pour les lanceurs d'alerte, garantir la nullité des représailles et offrir des protections face aux sanctions comme celles documentées dans ce rapport (dénigrement public, coupes de subvention, poursuites judiciaires...). Ce statut pourrait également faciliter l'accès à des formations ou des financements spécifiques que nous détaillons dans les propositions suivantes.

II - Mieux protéger face aux répressions abusives

Nous avons, au chapitre 2, identifié quatre formes d'abus possibles visant les associations : la disqualification, les coupes-sanctions de subvention, les plaintes en justice abusives et le recours disproportionné à la force policière. Pour prévenir ce type d'entraves, nous préconisons de réformer certaines pratiques institutionnelles et administratives.

Préconisation n°2 : Renforcer la visibilité des prérogatives du Défenseur des droits pour les personnes morales

L'objectif de cette préconisation est de renforcer le rôle que le Défenseur des droits (DDD) peut jouer pour défendre les libertés associatives, notamment

[52] Résolution de l'Assemblée générale A/RES/53/144 adoptant la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme.
[53] Définie dans l'article L6351 du Code du Travail.
[54] Sur le modèle de la définition dans l'article L6313 des activités relevant de la formation professionnelle.

en améliorant la visibilité à ce sujet. Les associations semblent néanmoins méconnaître la compétence du DDD à être saisi par des personnes morales pour promouvoir le respect des libertés associatives. En effet, le DDD peut être saisi par une personne morale lorsqu'une décision ou un comportement d'une autorité publique est suspecté de violer l'un de ses droits ou de la discriminer. A ce jour, les personnes morales n'ont quasiment jamais saisi le DDD lorsqu'elles ont fait face à une telle situation.

Il nous semble, au regard des réalités documentées par ce rapport, que le Défenseur des droits devrait renforcer sa communication sur sa possibilité de saisine par les personnes morales, notamment au travers de ses outils numériques, de campagnes de communication, de son réseau de délégués sur le territoire.

Préconisation n°3 :
Instituer des "garants des débats citoyens" chargés d'assurer la qualité du débat et de protéger contre les attaques personnelles abusives

L'objectif de cette préconisation est de limiter les discours et pratiques disqualifiantes qui détériorent le débat public.

Qu'elles émergent à la suite d'une mobilisation de citoyens à propos d'une opération de rénovation urbaine à Roubaix ou Poissy, au sujet des modalités de dragage d'un lac à Hossegor, des pratiques des centres de dialyse pour les malades rénaux à la Réunion, ou sur les comportements des policiers dans le cas de contrôle ou d'arrestations de personnes de couleurs, les controverses publiques parfois relayées par des médias sont la preuve d'une démocratie vivante. Mais leur vigueur entraîne des abus illustrés par les cas précédemment cités : attaques personnelles, disqualification des voix critiques ou ostracisation de certains acteurs viennent limiter la qualité de la délibération dans le débat public. Pour que les décisions publiques soient orientées vers le bien commun, il est nécessaire qu'elles découlent d'un échange d'arguments avec la gamme la plus large possible des acteurs et des positions. C'est sur cette base, par exemple, qu'a été conçu le processus de concertation mis en œuvre par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) mise en place par la loi Barnier de 1995[55].

Dans des cas comme celui des attaques du maire d'Hossegor sur la porte-parole d'une association environnementale (voir fiche n°66) ou l'exclusion de l'association de patients Renaloo (voir fiche n°31) mentionnés au chapitre 2, les membres des associations victimes peuvent se retrouver marginalisés et leur parole déconsidérée après les attaques réputationnelles ou la mise au ban dont elles font l'objet.

Une partie de ces attaques peut relever de la diffamation et justifier des recours en justice. Mais les délais de la justice sont en décalage avec la temporalité du débat public. Pour éviter un tel écueil, on pourrait imaginer un arbitre, maîtrisant les règles et bonnes pratiques du débat public, à même de faire des rappels à l'ordre et des recadrages en cas d'attaques personnelles et de disqualification abusive entravant la qualité du débat public.

La CNDP a institué des garants du débat public chargés entre autre de veiller à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public ainsi qu'au bon déroulement de la concertation. Cependant, le rôle de ces garants est limité aux procédures de débat public encadrées par la CNDP autour des projets d'aménagement ou d'équipement (voir article L. 121 du Code de l'Environnement). Dans ce cadre, sa saisine est possible notamment pour les associations agréées associations de protection de l'environnement (art. L. 121-8).

Pour élargir le champ d'intervention des garants et en faire une ressource pour les associations, il est d'abord nécessaire d'élargir la notion de débat public définie dans la loi de 1995 pour y inclure des débats lancés à partir d'une initiative citoyenne sur tout type de sujet qui touche l'action publique. Dans le cadre de projets d'aménagement par exemple, il s'agirait de ne pas caractériser comme débat public uniquement les débats initiés par les maîtres d'oeuvre.

Une telle démarche impliquerait ensuite la formalisation des règles des débats publics initiés par les citoyens qualifiés ici de « débat citoyens ». Cette mission pourrait être confiée à une commission mixte mêlant des parlementaires et des chercheurs membres du Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) « Démocratie et Participation ».

La fonction de garant pourrait être mise en place par l'extension du mandat des garants du débat public tels qu'institués sous tutelle de la CNDP. Ou alors par la mise en place d'une nouvelle fonction d'« arbitre du débat démocratique », construite sur le modèle des deux premières fonctions évoquées mais existant distinctement.

La commission mixte évoquée ci-dessus pourrait évaluer avec la CNDP de l'intérêt et la possibilité d'élargir ses prérogatives dans ce sens.

Dans le cas où des situations telles que celles documentées dans ce rapport se produiraient, les arbitres pourraient rappeler à l'ordre les autorités auteures de propos de nature blessante ou disqualifiante, rappeler les règles du débat public et se mettre à la disposition des participants comme instance de recours possible en cas de désaccord pour jouer un rôle de médiation et éventuellement rédiger et publier un avis.

Sans effet juridique contraignant, ces derniers pourraient réhabiliter symboliquement les victimes d'attaques personnelles en les reconnaissant comme telles et en rappelant à l'ordre l'auteur d'éventuels abus. Ils constitueraient aussi une ressource symbolique pour contester l'éventuelle mise au ban et pourraient contribuer ainsi à annuler en partie l'effet des disqualifications.

Plus largement, leur présence aurait vocation à faire évoluer la norme des débats et à prévenir à terme ces situations

Préconisation n°4 :
Une justification renforcée et une procédure de protection en cas de soupçon de coupe-sanction de subvention

L'objectif de cette préconisation est de limiter les coupes-sanctions de subvention pour renforcer la liberté de parole des associations

Plusieurs situations documentées mettent en lumière les décisions de collectivités territoriales ou de ministères de mettre fin à une subvention après des prises de paroles critiques de la part des associations. Ces coupe-sanctions de subvention impactent largement le monde associatif en générant des stratégies d'auto-censure au-delà des acteurs directement concernés par les coupes. Le risque d'arbitraire peut être limité par une exigence de justifications plus solides et la possibilité de recours en cas de coupe.

La justification du refus ou de la coupe de subvention mérite d'être plus étoffée qu'une phrase générique telle « en dépit de l'intérêt de votre projet, nos services n'ont pas pu donner suite à votre demande ». La justification de la décision par l'autorité publique devra s'appuyer sur des éléments procéduraux (non-respect des délais, du cadre imparti, etc.) ou substantiels (expliciter en quoi la qualité du projet est insuffisante ou ne répond pas à certains objectifs explicites, par rapport aux projets retenus et émanant d'autres acteurs).

Plus généralement, quand une coupe de subvention publique arrive consécutivement à des activités ou prises de positions critiques, une possibilité de recours doit être ouverte pour vérifier qu'il ne s'agisse pas d'une sanction. Dans la continuité de la première préconisation, on pourrait imaginer que les associations reconnues pour leurs activités de plaidoyer et d'intervention dans le débat public soient « protégées » contre les coupes-sanction par le biais d'une procédure inspirée de l'encadrement des licenciements des salariés protégés (délégués syndicaux notamment). Dans un cas de coupe de subvention visant une association spécifique (et pas tout un secteur d'action publique), un entretien devra donner lieu à l'exposé des motifs, en présence d'acteur-tiers invités par chaque partie. Le procès-verbal de cet entretien sera transmis à l'arbitre des débats publics (voir préconisation n°2). L'association pourra aussi saisir le délégué local du Défenseur des droits. Si le DDD, après enquête contradictoire et vérifications, émet un avis pointant du doigt une violation des droits de l'association, l'institution publique devra délibérer une nouvelle fois sur l'octroi de la subvention pour revenir sur sa décision précédente ou la confirmer.

[55] Voir à ce sujet Blatrix Cécile, Blondiaux Loïc, Fourniau Jean-Michel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007 ; Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

Préconisation n°5 :
Clarifier et faciliter l'accès à l'aide juridictionnelle pour les personnes morales à but non lucratif afin de financer les recours en justice

L'objectif de cette préconisation est de permettre aux associations de se défendre en justice lorsqu'elles sont attaquées du fait de la nature de leurs activités ou lorsqu'elles s'estiment victimes de sanctions abusives. Nous avons vu en quoi la multitude d'attaques en diffamation et de plaintes diverses pouvaient constituer un frein important au travail d'interpellation des associations.

Si les plaintes déposées débouchent fréquemment sur des décisions de non poursuite ou des non-lieux, elles induisent des coûts humains, temporels et financiers importants pour les associations. Pour limiter ces coûts excessifs, les associations qui en ont besoin doivent pouvoir bénéficier de l'Aide Juridictionnelle (AJ) qui garantit l'égalité devant le service public de justice. L'AJ pourra encourager les recours face à d'éventuelles sanctions jugées abusives par les associations, de manière à créer la jurisprudence susceptible de renforcer la protection des libertés démocratiques des associations.

Les petites associations dotées de peu de moyens ont déjà le droit de recourir à l'AJ. Selon l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991, l'AJ peut être exceptionnellement accordée aux personnes morales à but non lucratif si elles ne disposent pas de ressources suffisantes. Les critères de recevabilité des associations sont cependant opaques ce qui est de nature à décourager les associations d'en faire la demande. Nous avons recensé plusieurs cas de refus d'AJ pour des petites associations qui s'avéraient infondés[56].

Nous recommandons ici de définir les plafonds d'admission et un barème sur le modèle de ce qui est défini pour les personnes physiques[57] mais avec une grille adaptée à la réalité des associations. Ce barème sera communiqué à tous les bureaux d'aide juridictionnelle et rendu public pour permettre aux associations de mieux connaître leurs droits et encourager les recours en cas de sanctions abusives ou dans le cas de plaintes visant l'association.

Préconisation n°6 :
Protéger les associations contre les procédures juridiques visant à les empêcher de contribuer à des questions d'intérêt public

L'objectif de cette préconisation est de créer un cadre légal pour protéger les associations d'attaques abusives.
En France, en dehors de l'intervention fréquente de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) en matière de protection du droit à la participation au débat public et du droit à la liberté d'expression, aucun mécanisme spécifique ne vient encadrer les poursuites judiciaires altérant le débat public ("procès-bâillons")[58], alors même que leur récurrence, de plus en plus remarquée, fait l'objet d'un intérêt croissant, et qu'elles impliquent une variété significative de parties prenantes et de contextes.

Aux États-Unis et au Canada, la pratique de plaintes ou procédures abusives visant les associations de défense des droits - qualifiées de SLAPP (Strategic Lawsuit Against Public Participation) ou procès-bâillons - a été reconnue comme un problème entravant l'action citoyenne. Plusieurs États ont réagi afin de protéger la « participation du public » des entraves institutionnelles ou privées.

[56] Voir par exemple la décision de la cour d'appel de Lyon décision n°11/00683.
[57] Décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique
[58] La France a ratifié en 2002, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ou Convention d'Aarhus, qui reconnaît la nécessité d'une participation accrue du public à la prise de décisions collectives liées à l'environnement. Elle consacre notamment l'obligation des États de veiller à ce que « les personnes qui exercent [ces] droits [...] ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action ». Mais elle n'a pas traduit dans son arsenal juridique des outils pour protéger les citoyens contre des poursuites juridiques excessives.

A titre d'exemple, l'État canadien de l'Ontario a promulgué en 2013 le « Protection of Public Participation Act » (Bill 83), qui permet de rejeter les procédures judiciaires limitant le débat public, puis le « Protection of Public Participation Act » (bill 52) en 2015. Cette loi institue une procédure permettant aux associations visées de demander un rejet rapide des poursuites judiciaires dont elles seraient la cible et de l'obtenir (dans un délai de 60 jours) si le juge est convaincu que la plainte découle "d'une expression de l'accusé relative à une question d'intérêt général". Nous recommandons la mise en place d'une procédure similaire en France.

Préconisation n°7 :
Mieux surveiller et contrôler les pratiques policières

L'objectif de cette préconisation est d'encourager la mise en place d'un organe indépendant pour enquêter sur les faits potentiellement abusifs commis par les forces de l'ordre, notamment, eu égard à l'objet de ce rapport, quand ces abus concernent les activités relevant de la citoyenneté collective. Des pratiques des forces de l'ordre sont régulièrement pointées du doigt comme entravant excessivement le droit de manifester ou le droit de réunion[59].
Des formes de harcèlement policier à l'encontre de militants et bénévoles associatifs ont également été décrites dans les cas n°26, 63, 67, 54.
Plusieurs associations françaises, la Ligue des Droits de l'homme, Amnesty International France, l'ACAT-France et d'autres réclament depuis longtemps la création d'un organe indépendant, pour enquêter sur les plaintes visant des agents de la force publique. En effet, l'IGPN et l'IGGN sont critiqués pour leur manque d'indépendance, l'IGPN étant à l'entière charge des policiers eux-mêmes [60].

Quand bien même la transparence de ses procédures s'est accrue ces dernières années, à la fois via la publication d'un rapport annuel et la possibilité de la saisir via son site internet, transparence et indépendance sont deux choses différentes. Dans son dernier rapport, paru en mars 2019, l'ACAT-France plaide "pour la création d'un organe d'enquête indépendant à même de répondre aux exigences d'impartialité, d'effectivité et de célérité imposées par le droit international". Ce rapport rappelle que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe, recommandait au début des années 2000, la "création d'organes d'enquête entièrement indépendants, qui pourraient être saisis directement par tout individu".
Un tel organe pourrait aussi avoir un droit de regard sur les actions menées par des forces de l'ordre, à l'image du Policing Board d'Irlande du Nord qui "a un droit de regard sur les conséquences des opérations de police, notamment par le biais de réunions publiques mensuelles"[61]. Celui-ci est composé de parlementaires et de citoyens indépendants nommés par le ministère de la Justice.

Nous préconisons, ainsi, à titre principal la mise en place d'un organisme indépendant en France. Il pourrait

s'inspirer de l'Office indépendant du comportement policier (Independant Office for Police Conduct, IOPC) au Royaume-Uni, qui peut s'autosaisir, ne rend pas de comptes à l'exécutif, dispose de son propre budget, de ses enquêteurs, qui ne sont pas rattachés à un service de police, et ses directeurs ne peuvent pas être des policiers [62].

Une autre option, qui nous semble cependant moins souhaitable, serait d'inclure dans la composition des organes de contrôle existants (IGPN et IGGN) des magistrats et des avocats, ainsi que la présence de citoyens, à l'instar de l'Autorité indépendante pour les plaintes à l'encontre de la police, créée en 2012 au Danemark. Un tel organe collégial serait un gage pour regagner la confiance des citoyens et un atout pour dénoncer notamment les pratiques ciblées et répétées qui entravent l'exercice des libertés collectives.

[59] A titre d'exemple, "Le Parlement européen condamne le « recours disproportionné à la force » contre les manifestants", Le Monde, 14 février 2019.
[60] Sébastien Roché, « Affirmer que la "police des polices" est indépendante est faux », Le Monde, 27 juin 2019. Ainsi l'article 1 du décret qui l'institue stipule : « L'inspection générale de la Police nationale est un service actif de la direction générale de la Police nationale. » l'IGPN est donc un service de police.[54] Sur le modèle de la définition dans l'article L6313 des activités relevant de la formation professionnelle.
[61] Il s'agit à ce titre d'un dispositif différent des pratiques de "community policing", plus fréquentes, notamment en Amérique du Nord, qui visent à associer la population à la lutte contre la délinquance via des réunions.
[62] http://www.lse.ac.uk/socialPolicy/Researchcentresandgroups/mannheim/pdf/PolicingforaBetterBritain.pdf

III - Renforcer les libertés démocratiques des associations

Outre la protection face aux répressions abusives susceptibles de décourager l'engagement citoyen, des mesures d'encouragement pourraient promouvoir et renforcer le rôle essentiel d'acteur critique du débat public qu'elles jouent. Cela relève à la fois de la reconnaissance de ces activités d'interpellation comme des activités d'intérêt général et l'octroi de moyens pour mener à bien ces actions, notamment via la transformation des modalités de financement du secteur associatif.

Les associations qui contribuent à la vie démocratique en présentant des candidats aux élections (associations qui sont communément appelées des "partis politiques") reçoivent une aide de l'État qui dépend de leurs résultats aux élections. Une autorité administrative a été constituée pour superviser ce financement des activités politiques : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).
Dans le champ du financement public du pluralisme démocratique, on peut citer également le système des aides à la presse, justifié lui aussi par la fonction des médias dans la démocratie. Les partis politiques (CGI article 200-3) et les associations exerçant des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse (CGI article 200-1-f bis) reçoivent également un financement indirect par le biais des réductions d'impôts sur le revenu pour les donateurs [63].

Déjà cité plus haut, le Comité des droits de l'homme de l'ONU explique que la mise en œuvre effective du droit de participation aux affaires publiques exige non seulement des élections et une presse libre, mais aussi des associations et groupements citoyens en mesure de commenter toute question publique, sans censure ni restriction. Dans cette perspective, nous préconisons de compléter le dispositif de financement public des activités nécessaires à la démocratie en soutenant les activités de défense des droits et d'intervention dans le débat public directement (préconisation n°9) et par le biais de réduction fiscale ou crédits d'impôts (préconisation n°8).

L'idée est d'assurer stabilité et pérennité aux activités de plaidoyer public en leur offrant une possibilité d'indépendance par rapports aux orientations politiques des élus en place. Il s'agit de construire un système de financement garant du pluralisme similaire à celui assurant que les aides publiques respectivement attribuées au Figaro, à l'Humanité, à Libération ou d'autres médias ne dépendent pas des alternances politiques. Avec de nouvelles formes d'aide à la défense des droits et à l'intervention citoyenne le débat public, on encourage les associations qui le souhaitent à jouer leur rôle d'aiguillon nécessaire à la vie démocratique.

Avec la reconnaissance publique des activités à dimension critique (préconisation n°1) et la mise en place de recours en cas d'abus (préconisation n°2 à n°6), les préconisations suivantes concernant le financement constituent le troisième grand volet des propositions de ce rapport.

Préconisation n°8 :
Faciliter les dons aux associations citoyennes en reconnaissant les activités de contribution au débat public et de défense des droits comme étant d'intérêt général

L'objectif de cette préconisation est de favoriser le soutien financier en faveur des associations qui participent activement au débat démocratique.
Aujourd'hui, les activités de contribution au débat public et de défense des droits ne sont pas des critères pour être reconnu d'intérêt général. Contrairement aux activités de presse ou de campagne électorale, elles n'ouvrent pas droit à une déduction fiscale ou un crédit d'impôt.

Cette anomalie peut être corrigée. Il est possible d'intégrer les notions de "débat démocratique" et de "défense des droits humains" dans la liste caractérisant un organisme d'intérêt général présentée à l'article 200 du Code Général des Impôts. Une nouvelle formulation pourrait être la suivante : "*... organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant au débat démocratique, à la défense des droits humains, à la mise en valeur du patrimoine artistique, (...) à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.*"

Préconisation n°9 :
Instaurer un fonds pour le droit d'interpellation citoyenne géré par une autorité administrative indépendante

L'objectif de cette préconisation est de créer un système de financement indépendant des intérêts politiques.
Cette idée figurait parmi les propositions du rapport remis en juillet 2013 au ministre délégué à la Ville de juillet 2013 co-signé par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache [64]. Un tel fonds a pour « objectif de soutenir la prise de parole citoyenne pour sa contribution au débat démocratique et de permettre que se structure la parole de ceux qui ne l'ont pas » était-il alors souligné.

Pour le financement des partis politiques, le principal critère pris en compte est le nombre de voix récolté aux élections.

Pour les aides à la presse, les critères déterminants sont, entre autres, le nombre d'exemplaires diffusés ou le montant des recettes publicitaires. Il n'appartient pas à ce rapport de présenter une réflexion aboutie sur les possibilités d'objectiver les activités de défense des droits dans le débat public.

Celles-ci pourraient néanmoins prendre en compte le nombre de signataires des pétitions, le nombre de personnes participant aux manifestations ou la capacité à respecter un cadre de non-violence.

Il conviendrait néanmoins de parvenir à objectiver la contribution au débat public sans privilégier structurellement les plus grosses associations dont les capacités de mobilisation sont, de fait, plus importantes.

Cette mission pourrait être confiée à une commission indépendante et mixte – composée de citoyens tirés au sort, d'universitaires, de hauts fonctionnaires, de membres du monde associatif dans sa grande diversité et de parlementaires.

A l'image de la proposition du 1% citoyen pour financer la contre-expertise citoyenne dans le cadre des projets de rénovation urbaine portée par l'association APPUII [65], on pourrait imaginer qu'une partie de ce fonds soit dédié spécifiquement aux actions associatives en lien avec des projets d'aménagement et d'infrastructure qui suscite des controverses importantes.

Une partie du fonds pourrait être à la fois fléché sur ces débats et alimenté par un prélèvement sur ces opérations (idée du 1%).
Il permettrait notamment de doter les citoyens d'une capacité d'expertise indépendante à même de nourrir la délibération démocratique sur ces grands projets.

Préconisation n°10 :
Favoriser les financements pluriannuels

L'objectif de cette préconisation est de soutenir les petites associations qui ont peu de capacité administrative mais jouent un rôle localement dans la vie citoyenne.

Si cette proposition ne semble pas concerner les entraves aux libertés démocratiques des associations telles que nous les avons définies, on peut néanmoins considérer que certaines modalités de financement peuvent être discriminantes pour certains acteurs associatifs et ainsi constituer des entraves - même indirectes - au déploiement de leurs activités.

Ainsi, le fonctionnement par appel à projet à court terme, par le temps de travail induit pour y répondre convenablement et la technicité qu'il requiert défavorise structurellement les petites associations peu professionnalisées.

Parce que ces petites associations sont souvent celles qui permettent de faire entendre les voix les plus inaudibles dans notre société, il est essentiel de les soutenir, y compris matériellement.

À ce titre, un principe pourrait guider les modalités de financement de la vie associative : définir des procédures qui privilégient, notamment pour les acteurs les moins solides financièrement, des modalités de financement pluriannuels qui accompagnent leur développement et allègent leur charge de travail administratif afin de pouvoir se consacrer à leur mission.

[63] Voir à ce sujet Julia Cagé, *Sauver les médias. Capitalisme, financement participatif et démocratie*, Paris, Éd. Le Seuil/Éd. La République des idées, 2015.

[64] Bacqué (M.-H.), Mechmache (M.), « Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », Rapport au ministre délégué chargé de la ville, juillet 2013.
[65] https://appuii.wordpress.com/2019/09/16/municipales-2020-propositions-pour-remettre-les-habitants-au-centre-des-projets-de-renovation-urbaine/

Préconisation n°11 :
Créer des commissions mixtes d'attribution des subventions dans toutes les collectivités territoriales finançant des acteurs associatifs

L'objectif de cette préconisation est d'insérer du pluralisme dans les procédures d'attribution des subventions aux associations, en les ouvrant aux élus de l'opposition et à des citoyens tirés au sort.

Une des sources des entraves matérielles repérées tient aux modalités d'attribution des subventions, qui relèvent quasi-exclusivement des exécutifs au sein des collectivités territoriales (personnes élues en charge de la vie associative, maires, présidents de conseil départemental ou régional, etc.). Les élus se fondent sur des analyses préparées par leurs services. Les coupes de subvention sanction que nous avons identifiées tiennent, pour partie, à l'absence de pluralisme dans l'attribution ou le retrait des subventions.

A ce titre, on pourrait imager la création de commissions mixtes, composées d'élus de la majorité et de l'opposition, de citoyens tirés au sort, de techniciens et représentants de l'Etat, chargés de statuer de l'utilité sociale des projets associatifs proposés. Ce pluralisme et la transparence qui l'accompagne permettrait de sortir des formes d'arbitraire exposé dans ce rapport. Il s'agirait alors d'appliquer, à l'échelle locale, les principes guidant la philosophie du fonds d'interpellation citoyenne à l'échelle nationale.

Préconisation n°12 :
Elargir et approfondir l'analyse ouverte dans ce rapport par la création d'une mission d'information parlementaire

Au vu des multiples exemples de limitations des libertés associatives documentées dans ce rapport, et des actions législatives qu'elles requièrent pour être levées, les associations appellent les députés et sénateurs intéressés par le sujet des libertés associatives à soumettre à une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale (commission des Affaires sociales ou commission des Affaires culturelles ou commission des Lois) ou à la conférence des Présidents de l'Assemblée nationale une demande de création d'une mission d'information qui aurait pour objet de faire un état des lieux de l'exercice des libertés associatives en France.

Cette mission pourrait se donner comme objectif de faire le point – par exemple sur une base annuelle - sur la manière dont est respectée la lettre et l'esprit de la loi dite de 1901 qui consacre la liberté d'association en France.

Cette mission d'information pourrait aboutir à un rapport d'information parlementaire qui constituerait un document de référence sur l'état des libertés associatives en France, des menaces qui pèsent sur elles et des mesures à prendre pour garantir l'exercice du droit d'association, en particulier dans sa fonction d'interpellation et de critique des autorités publiques.

CONCLUSION

Une tension traverse l'ensemble de ce rapport. D'un côté, l'Etat est le garant des libertés démocratiques et un des principaux financeurs et soutien de la vie associative en France. De l'autre, les institutions publiques sont aussi la cible des revendications et interpellations des acteurs associatifs. Les relations entre associations et pouvoirs publics sont donc traversées par ces relations parfois contradictoires : partenariat ou critique ? Intérêts communs ou divergents ?

Ici, l'analogie avec le monde du travail est éclairante. Car si les rapports entre syndicats et direction ont progressivement été encadrés via des dispositifs de régulation des conflits, il n'en va pas de même pour les rapports entre associations et pouvoirs publics. Face aux critiques émises par les associations, on observe de la part des autorités une tentation d'obstruction, comme on observe, dans l'entreprise, une tentation des autorités managériales de réprimer les syndicats de salariés. Si les discriminations et répressions anti-syndicales dans l'entreprise sont connues depuis longtemps et reconnues comme un problème public, ce n'est pas encore le cas des formes de répression des associations portant une voix critique.

L'analyse des entraves documentées dans ce rapport invite à une transformation profonde des relations entre acteurs publics et associations. Aujourd'hui, le paradigme dominant ces relations veut que les pouvoirs publics soutiennent majoritairement les activités et les acteurs qui témoignent d'une loyauté et font preuve d'une approche consensuelle. Ils sont tentés d'entraver les capacités d'action des acteurs associatifs critiques qui sont identifiés comme clivants ou assimilés à des opposants.
Le rôle critique des associations est pourtant essentiel au fonctionnement démocratique. La démocratie ne vit que par l'exercice critique de la raison, par la richesse de sa délibération collective. Or celle-ci a besoin d'être nourrie par des acteurs déployant des actions de terrains, au plus près des habitants et des populations concernées. Sans cela, la société se prive de l'intelligence collective dont recèlent les associations. La démocratie ne se résume pas au vote. La dynamique démocratique dépend également de la qualité de la délibération collective entre des points de vue opposés sur la conduite des affaires de la cité. Alors que sont aujourd'hui reconnus les mérites de la concertation, de la co-construction des politiques publiques et de la démocratie participative, le débat démocratique peut également prendre des formes plus conflictuelles entre les citoyens, organisés ou non en associations, et les autorités publiques.

Via leurs interpellations et leurs propositions, les associations assurent un rôle d'animation du débat public, fondamental en démocratie. De concert avec les syndicats et les partis politiques, elles font naître et vivre des idées, contribuent à la formulation, la cristallisation et l'expression des intérêts sociaux. Sans cela, ces idées et ces intérêts risquent de rester à l'état embryonnaire, voire de s'exprimer de façon moins constructive. À ce titre, la reconnaissance et la protection des libertés démocratiques des associations est bien un enjeu d'intérêt général.

Au final, c'est la reconnaissance de la vertu de la contradiction pour la société et la démocratie qui est en jeu ici. Il ne s'agit pas pour les pouvoirs publics d'être d'accord sur le fond avec les prises de position de tous les acteurs associatifs. Mais de considérer plutôt, sur la forme, que tout acteur associatif, qui plus est s'il est critique, constitue une plus-value pour le fonctionnement démocratique, un bien commun, et qu'à ce titre il mérite reconnaissance, soutien et protection.

Crédits Photos

- Adia Nova
- Adobestock
- Ahsan S
- Alexandre Saraiva
- Alliance Citoyenne
- Aloïs Moubax
- Benjamin Ferron
- Bernd Klutsch
- Delia Giandeini
- Dirk Rabe
- Fleur
- Guilherme Freitas
- Guillaume Gourgues
- Hayden Walker
- Hélène Balazard
- Jean-Louis Laville
- John Salvino
- Julien Talpin
- Karel Yon
- Life Matters
- Marcelo Renda
- Marie-Hélène Bacqué
- Marwan Mohammed
- Mostafa Meraji
- Romain Badouard
- Rosivan Morais
- Sebastian Pichler
- Sepanso
- Shutterstock
- Stéphanie Hennette
- Stocksnap
- Thomas-De-Luze
- Vanessa Codaccioni
- Wendy Wei

AVEC LE SOUTIEN DE

NON-VIOLENCE XXI
Vos dons pour la non-violence

civitates

OBSERVATOIRE
LIBERTÉS ASSOCIATIVES