



Recommandations :

- **Renforcer les cadres juridiques et politiques visant à protéger l'espace civique**, en veillant à ce que les associations puissent exercer leurs activités librement, sans restrictions administratives injustifiées, sans exclusion discriminatoire des forums ou événements publics, sans mécanismes de financement dont les conditions portent atteinte à leur autonomie, sans dissolutions arbitraires. ***D'ici à la fin de l'année 2026, modifier en conséquence la loi relative au « respect des principes républicains » ainsi que le « contrat d'engagement républicain ».***
- Les responsables politiques — au premier rang desquels les ministres et les parlementaires dont les fonctions incluent le respect et la garantie de l'État de droit — devraient s'abstenir de mettre en cause la légitimité des décisions de justice.
- Garantir des mécanismes effectifs de responsabilité des forces de l'ordre en renforçant les organes de contrôle indépendants ; en assurant l'identification systématique de chaque agent lorsqu'il est en action ; en garantissant des enquêtes rapides, impartiales et effectives sur les allégations de violences policières ; et en offrant aux victimes un accès effectif à des voies de recours.
- Préserver le caractère exceptionnel des pouvoirs d'urgence, en veillant à ce qu'ils demeurent proportionnés, strictement limités dans le temps et soumis à un contrôle juridictionnel plein et entier, et empêcher leur intégration durable dans le droit commun.
- Empêcher l'introduction, dans le droit commun, de pouvoirs d'exception en matière d'enquête et de poursuite (y compris les mesures législatives visant la criminalité organisée ou le trafic de stupéfiants) qui conduisent à la normalisation de dispositifs dérogatoires en matière pénale ; veiller à ce que toute disposition en ce sens demeure proportionnée, limitée dans le temps et soumise à un contrôle juridictionnel complet.
- Mettre en œuvre des mesures effectives de protection des militants et des défenseurs des droits humains contre toute forme de criminalisation abusive, de harcèlement judiciaire ou de campagnes de dénigrement.
- Remédier, par l'adoption de garanties correctives, aux mesures policières ou administratives disproportionnées visant les manifestants pacifiques, en renforçant les protections juridiques garantissant l'exercice du droit de réunion pacifique et de la participation civique.
- Préserver la liberté académique en veillant à ce que les chercheurs, universitaires et établissements d'enseignement supérieur puissent mener leurs activités d'enseignement, de recherche et de débat public sans ingérence politique, censure ni intimidation, notamment en prévenant tout recours abusif à des mesures administratives ou juridiques visant à restreindre l'expression académique.

0. Introduction

Si la question du respect de l'Etat de droit s'est trouvée au centre de l'agenda politique de l'Union européenne avec l'arrivée au pouvoir, en Hongrie puis en Pologne, de gouvernements autoritaires illibéraux, cette question politique ne se limite ni à ces pays ni à ce type de gouvernements.

La LDH constate qu'au cours des dernières années le respect de l'Etat de droit s'est progressivement détérioré en France, et cela de diverses façons. Cela nous amène à interroger la nature même de cette dégradation (voir notre contribution pour 2024, transmise à la Commission européenne pour son rapport annuel sur l'Etat de droit dans les Etats membres). Le glissement à l'œuvre constitue-t-il une dégradation qu'il convient dorénavant de considérer comme systémique ?

Quatre constats vont dans ce sens :

- L'adoption de lois qui affaiblissent les garanties de l'effectivité de droits démocratiques essentiels, dont, particulièrement suivie par la LDH, la liberté d'association.
- Les pratiques des forces de l'ordre portant atteinte à l'exercice des libertés de réunion pacifique, de rassemblement et de circulation dans l'espace public.
- La multiplication de décisions administratives, dans certains cas prises de manière répétée en dépit d'annulations ou de suspensions d'exécution prononcées de manière tout aussi répétée par les juridictions, certains préfets allant jusqu'à revendiquer explicitement le non-respect de ces décisions de justice.
- Les remises en cause de la légitimité de l'Etat de droit par des personnalités de premier plan, y compris au gouvernement, appartenant à un large spectre du champ politique, allant jusqu'à se targuer de pouvoir contester l'autorité de la décision judiciaire au nom d'une prétendue prééminence qu'aurait une légitimité électorale sur le droit.

Ce rapport présente un grand nombre de cas de non-respect de l'Etat de droit, qui ne sont souvent que des exemples illustrant des pratiques beaucoup plus étendues. Il présente aussi, fort heureusement, un grand nombre de cas dans lesquels le juge rend une décision favorable aux recours déposés. Ainsi constate-t-on de façon pragmatique qu'en multipliant les interventions devant les juridictions l'on parvient à faire prévaloir l'Etat de droit.

Dans ce contexte contradictoire (beaucoup de violations, beaucoup de décisions les invalidant), la violence des mises en cause de l'Etat de droit dans les discours politiques doit davantage alerter qu'à d'autres moments. Il est en effet légitime de penser que ces attaques s'inscrivent dans une volonté plus globale, portée par plusieurs courants politiques, de détruire aux yeux de l'opinion publique la légitimité des institutions, tant en matière de droits et libertés que lorsqu'elles agissent pour assurer les protections sociales, environnementales.

Ces dernières années, les rapports de la Commission européenne concernant le respect de l'Etat de droit en France ont inclus quelques critiques, bienvenues pour les acteurs civiques qui en ont pris connaissance. En même temps, il y a eu peu de recommandations, et encore moins de suivi de ces recommandations. Cette inconséquence dans le suivi a des effets néfastes. Les autorités publiques ne tiennent pas compte des avertissements, ou même seulement des questions qui leur sont adressées. Il y a un sentiment « d'impunité » du côté des responsables politiques et comme corollaire une perte de confiance dans l'utilité des institutions au sein de la population.

Nous incitons la Commission européenne à modifier son niveau d'exigence vis-à-vis des autorités françaises. Car sa tolérance aux mauvaises pratiques d'un gouvernement qui se revendique comme exemplaire a autant d'effets délétères pour la défense de la démocratie que son incapacité à peser sur un gouvernement qui assume prendre une voie illibérale.

La responsabilité de la Commission est d'autant plus grande qu'elle à le pouvoir de dire et d'agir, donc de ne pas laisser seuls, en première ligne, les acteurs de la société civile qui agissent aujourd'hui au quotidien pour le respect de l'Etat de droit.

Table des matières

1. L'altération de l'Etat de droit	4
1.1 Discours de hauts responsables politiques s'attaquant aux décisions de justice	4
1.2 L'inflation législative sécuritaire au service de la normalisation des mesures d'exception	5
1.2.1 Les MICAS : une normalisation de la surveillance administrative	5
1.2.2 VSA et JO 2024 : de l'exception temporaire à la surveillance pérenne	7
1.2.3 Loi « narcotrafic » : fragilisation de l'État de droit malgré la censure du Conseil constitutionnel	8
1.3 Mépris de l'autorité de la chose jugée et violences : le refus délibéré de protéger les observateurs-trices indépendant-es	9
1.4 La criminalisation de l'action associative et citoyenne	9
1.4.1 Les procédures-bâillon : un outil de neutralisation des voix critiques	9
1.4.2 La sévérité judiciaire contre les militant-es écologistes	10
1.4.3 L'amende forfaitaire comme outil de dissuasion de la mobilisation citoyenne	11
1.4.4 La prolifération d'amendements législatifs hostiles à l'action associative	11
1.5. L'impunité policière systémique	12
1.5.1 Sainte-Soline, symbole de l'impunité policière	12
1.5.2 Le RIO : l'ineffectivité de l'identification des forces de l'ordre	13
2. La restriction de l'espace civique	14
2.1 Les attaques discursives à l'encontre de la société civile	14
2.2 Une restriction croissante de la liberté d'expression sous couvert d'ordre public	15
2.2.2 L'étouffement des libertés académiques	17
2.2.3 Le dévoiement de l'infraction d'« apologie du terrorisme » : une criminalisation croissante des discours politiques et solidaires au détriment de la liberté d'expression	18
2.2.4 Le musèlement de la parole critique à l'égard de la police	18
2.3 Les entraves à l'exercice des libertés associatives	20
2.3.1 La mise à disposition des salles communales pour les associations : un principe de « neutralité » opposé aux associations	20
2.3.2 L'invisibilisation de l'action associative	21
2.3.3 La substitution de motifs pour refuser une subvention aux associations... ... mais aussi des indemnisations pour réparer le préjudice de non-subvention	22

1. L'altération de l'Etat de droit

1.1 Discours de hauts responsables politiques s'attaquant aux décisions de justice

En 2025, les attaques contre l'Etat de droit et les institutions judiciaires se sont multipliées, au point d'apparaître banalisées. Un effet « boule de neige » s'installe progressivement, où les discours tenus se répondent et se renforcent, contribuant à une banalisation de la défiance envers les juges et les contre-pouvoirs qui ne manque pas d'inquiéter. Les condamnations par décision de justice de responsables politiques majeurs, loin de donner lieu au « respect de la chose jugée », se traduisent en moments de mise en cause de l'autorité de l'institution judiciaire. Les juges, qui rendent leurs décisions par les pouvoirs institutionnels qui leur sont confiés, sont la cible d'accusations sans fondement de politisation, de complot, ou des deux ensemble.

La condamnation définitive de deux personnalités politiques parmi les plus en vue, Nicolas Sarkozy, ancien président de la République, et Marine Le Pen, ex-candidate à l'élection présidentielle, ont donné lieu à des faisceaux d'attaques illustrant la gravité de la remise en cause de l'Etat de droit par des figures centrales de la vie politique ou par leurs soutiens, y compris au travers de lignes éditoriales de médias affichant leurs sympathies partisans. Les rappels quant au fait que la loi est la même pour toutes et tous, que la décision de justice s'impose à tous et à toutes, pèse de moins en moins dans le débat public. Ces décisions ont immédiatement donné lieu à une multitude de discours politiques en relativisant la portée, suggérant un acharnement judiciaire, déplaçant le débat vers une critique du fonctionnement de la justice. Cette remise en cause de la légitimité des décisions de justice concernant les personnalités politiques condamnées n'a pas uniquement concerné leurs soutiens directs. Les attaques ont aussi été reprises par des personnalités d'autres bords, comme lorsque Jean-Luc Mélenchon, ancien candidat à l'élection présidentielle et figure centrale de La France insoumise (premier parti de gauche aux dernières élections présidentielles), a également critiqué la condamnation à une peine d'inéligibilité pour Marine Le Pen¹.

Cette remise en cause du respect de la chose jugée a pris une dimension particulièrement grave lorsqu'elle a été confortée par des initiatives concrètes de membres du gouvernement.

Dès la condamnation de Nicolas Sarkozy à une peine de prison avec exécution provisoire, le Garde des Sceaux, Gérald Darmanin, a annoncé lui rendre visite en prison, ce qu'il a fait quelques jours plus tard². Dès l'annonce, des magistrats ont indiqué publiquement qu'il s'agissait d'une atteinte à l'Etat de droit et d'une entorse manifeste à ce qu'implique le respect de la séparation des pouvoirs³.

Après l'alerte lancée par Rémy Heitz, plus haut procureur de France et coprésident du Conseil supérieur de la magistrature, indiquant un « risque d'obstacle à la sérénité⁴ » de la justice et une atteinte potentielle à l'indépendance des magistrats en amont du procès en appel de Nicolas Sarkozy prévu en mars 2026, la réaction de la chancellerie ne fut ni l'apaisement ni le respect du débat institutionnel, mais une mise en garde publique aux magistrats. Le 21 octobre, sur le réseau X⁵, le porte-parole du ministère de la Justice, Sacha Straub-Kahn, a demandé aux magistrats de « faire preuve de la mesure qui accompagne [leur] devoir de réserve et de neutralité »⁶. Ce rappel à l'ordre, formulé publiquement a été largement perçu dans la magistrature comme une tentative d'intimidation, voire comme une menace disciplinaire.

¹ https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/03/31/condamnation-de-marine-le-pen-jean-luc-melenchon-rejoint-les-critiques-de-la-droite-et-de-l-extreme-droite-sur-la-justice_6589040_823448.html

² https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/10/31/en-visitant-nicolas-sarkozy-en-prison-gerald-darmanin-accuse-de-tordre-un-peu-plus-la-separation-des-pouvoirs_6650346_3224.html

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ https://x.com/Porte_parole_MJ/status/1980580980407566568?s=20

En décembre 2025, le Garde des Sceaux a une nouvelle fois porté atteinte au respect de la chose jugée en affichant sans réserve son soutien « amical » à des responsables politiques venant d'être condamnés pour détournement de fonds⁷.

Ces déclarations, qui brouillent volontairement la frontière entre la sphère privée et la fonction ministérielle, ne correspondent pas à la responsabilité première qu'ont les responsables gouvernementaux de respecter et faire respecter l'Etat de droit, en l'occurrence du respect scrupuleux de la séparation des pouvoirs.

Ces prises de position s'inscrivent dans un climat plus large de surenchère politique. Dans une interview au Journal du dimanche (JDD) – un hebdomadaire devenu, depuis sa reprise par le milliardaire Vincent Bolloré, un relais éditorial assumé de l'idéologie d'extrême droite –, publiée le 8 février 2025, le ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, n'hésitait pas à affirmer que « L'Etat de droit a été dévoyé au point que la règle de droit ne protège plus la société française, mais désarme l'Etat régalien. Quand une règle ne protège plus les Français, il faut la changer⁸ ». Cette déclaration opère une inversion fondamentale. L'Etat de droit, conçu pour protéger la société contre l'arbitraire du pouvoir, est présenté comme une menace pour la sécurité collective. Bruno Retailleau revendique ouvertement la volonté de s'affranchir des limites posées par l'Etat de droit, de disqualifier les règles constitutionnelles, les jurisprudences et les contrôles juridictionnels en les réduisant à des « obstacles », responsables de l'impuissance supposée de l'Etat, déclarant « vouloir se battre contre l'impossibilisme⁹ ».

La campagne pour la direction interne du parti Les Républicains, en mai 2025, a pleinement participé à cette surenchère. Les propositions portées par un des deux candidats à la tête du parti, Laurent Wauquiez, proposant notamment de permettre au Parlement de passer outre les décisions du Conseil constitutionnel ou à empêcher les juges d'écarter une loi en référence à des dispositions résultant d'un traité international, traduisent une remise en cause frontale des piliers de l'Etat de droit¹⁰. Ces propositions traduisent une approche délétère selon laquelle les juges seraient responsables des blocages démocratiques. Derrière un discours revendiquant s'appuyer sur le « bon sens », c'est l'idée même d'un contrôle juridictionnel indépendant qui est contestée.

Pris ensemble, ces exemples concrets illustrent un glissement progressif mais cohérent. En 2025, l'attaque contre l'Etat de droit est banalisée, assumée, dans les discours d'une large part du spectre politique en France. Cette extension du champ des porteurs d'attaques, affirmant de diverses manières que la justice serait un obstacle, un adversaire ou un acteur politique, érode de façon particulièrement dangereuse la confiance dans les institutions.

1.2 L'inflation législative sécuritaire au service de la normalisation des mesures d'exception

1.2.1 Les MICAS : une normalisation de la surveillance administrative

En 2025, près de dix ans après les attentats du 13 novembre 2015, l'état d'urgence, prévu comme un régime d'exception destiné à faire face à des circonstances extraordinaires par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955¹¹, ne

⁷ <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/independance-et-service-public-de-la-justice/independance/communiqu%C3%A9-de-presse-g%C3%A9rald-darmanin-pr%C3%A9sident-de-lamicale-des-politiciens-condamn%C3%A9s/>

⁸ <https://www.lejdd.fr/politique/exclusif-bruno-retailleau-ma-volonte-politique-peut-briser-limpossibilisme-154765>

⁹ https://www.bfmtv.com/politique/gouvernement/apres-six-mois-a-l-interieur-retailleau-reconnait-ses-limites-mais-veut-se-battre-contre-l-impossibilisme_AN-202504100438.html

¹⁰ https://www.liberation.fr/politique/etat-de-droit-laurent-wauquiez-poursuit-sa-longue-derive-20250505_RCUN47O25BHHXPCZZF3OJDBDJE/

¹¹ Article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955 : « L'état d'urgence peut être déclaré [...] soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique »

constitue plus un cadre temporaire mais le point de départ d'une transformation durable du droit de la sécurité intérieure, plusieurs lois sécuritaires s'étant succédées pour modifier le cadre juridique de l'état d'urgence, renforçant les dispositifs dérogatoires de lutte contre le terrorisme et les intégrant de ce fait pleinement dans le droit commun¹². Ces lois ont eu pour finalité de conférer de larges pouvoirs à l'autorité administrative, lui permettant de prendre des mesures restrictives des droits et libertés publiques ou individuelles dont notamment la liberté d'aller et venir, le droit au respect à la vie privée ou encore la liberté d'expression.

Les mesures-phares issues du régime d'exception, désormais normalisées, sont les assignations à résidence, les perquisitions administratives, dorénavant nommées avec l'euphémisme de « visites domiciliaires », les périmètres de protection et de sécurité et enfin les fermetures des lieux de culte.

Toujours aux fins de lutte contre le terrorisme, la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 « renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », dite loi SILT, avait créé à titre expérimental des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)¹³, prises sur le fondement de notes blanches transmises par les services de renseignements.

Une MICAS recouvre une pluralité de mesures¹⁴ : l'interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, une obligation de pointage journalier auprès des services de police (qui peut être remplacée par un placement sous surveillance électronique mobile, sous réserve de l'information du procureur de la République), une obligation de déclaration de son lieu d'habitation, l'interdiction de paraître dans des lieux déterminés et une interdiction de se trouver en « relation directe ou indirecte avec certaines personnes nommément désignées dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique ».

La loi n°2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement vient pérenniser les MICAS par leur intégration au droit commun. Elle s'accompagne d'un renforcement de leur régime juridique. Saisi de la constitutionnalité de la loi, le Conseil constitutionnel a censuré certaines dispositions relatives aux MICAS tenant notamment à l'interdiction de comparaître dans certains lieux ou encore à l'allongement à vingt-quatre mois de la durée maximale des différentes MICAS¹⁵. Mais, l'essentiel du dispositif a été validé laissant ainsi place aux dérives et à l'arbitraire inhérents à ces mesures.

En effet, en s'abstenant de définir la notion de « raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics » pour justifier une MICAS, le législateur a ainsi délégué au pouvoir réglementaire de l'administration le soin de déterminer le champ d'application d'un dispositif particulièrement attentatoire aux droits et libertés que la Constitution garantit.

En dépit du fait, qu'elles doivent être prononcées qu'aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme », le bilan des nombreux contentieux portés devant les juridictions démontre qu'elles sont en réalité émises à l'égard de personnes dont le dossier ne révèle aucun élément de cette nature¹⁶. Il ressort également de l'étude jurisprudentielle des MICAS, que le contrôle juridictionnel sur la légalité de ces mesures se réduit à la matérialité des faits, fondée sur le caractère des preuves avancées dans les notes blanches fournies par l'administration¹⁷. En outre, il est constant d'observer que les recours introduits à l'encontre d'une MICAS sont bien souvent rejetés, que ce soit sur le fond ou, à la marge, pour défaut d'urgence¹⁸ – et ce en contradiction avec la position de principe du Conseil d'Etat, transposée aux MICAS¹⁹, selon laquelle de telles mesures font naître

¹² La loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions ; La loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi SILT ; la loi n°2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement ; la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions et plus récemment, la loi n°2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir de la France du piège du narcotrafic.

¹³ Article L.228-1 du code de la sécurité intérieure : « Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes peut se voir prescrire par le ministre de l'intérieur les obligations prévues au présent chapitre ».

¹⁴ Article L.228-2 du code de la sécurité intérieure

¹⁵ Décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021822DC.htm>

¹⁶ Revue des droits de l'Homme n°27, Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux, « De la normalisation de l'état d'urgence à sa routinisation ? Une étude empirique des MICAS », Stéphanie Hennette-Vauchez, Nicolas Klausser et Vincent Louis, 12 février 2025 § 65.

¹⁷ Ibidem, §99-§102

¹⁸ Ibidem, §102-107

¹⁹ CE, ord. 14 novembre 2019, n°426773 : « eu égard à son objet et à ses effets, notamment aux restrictions apportées à la liberté d'aller et venir, une décision prise par l'autorité administrative en application des articles L. 228-1 et L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, porte, en principe et par elle-même, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières, une atteinte grave et immédiate à la situation de cette personne, de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, puisse prononcer dans de très brefs délais, si les autres conditions posées par cet article sont remplies, une mesure provisoire et conservatoire de sauvegarde ».

une présomption d'urgence²⁰. Parfois, sans avoir été audiencées²¹ elles sont rejetées au tri²². L'étude jurisprudentielle menée entre le 1^{er} novembre 2017, date d'entrée en vigueur de la loi SILT, et le mois de juin 2024 indique que sur les 197 recours exercés devant les tribunaux administratifs, 181 sont rejetés, soit un taux de rejet de 91,4 %. Le taux est de 91 % devant les Cours administratives d'appel et 65 % devant le Conseil d'Etat²³.

Par ailleurs, certaines modifications législatives du régime des MICAS concernent le régime applicable à la procédure juridictionnelle en cas de contestation d'une MICAS. En effet, au nom de la lutte contre le terrorisme, le législateur a été jusqu'à nier les droits de la défense et le principe du contradictoire, principes fondamentaux de l'état de droit, en introduisant dans la loi du 26 janvier 2024²⁴ le régime du « contradictoire asymétrique », ainsi défini par le nouvel article L. 773-11 du Code de justice administrative²⁵ dont les dispositions permettent au juge administratif de fonder sa décision sur des informations communiquées par l'administration mais non portées à la connaissance de la partie qui conteste.

À l'été 2024, un dispositif sécuritaire inédit avait été mis en place dans le contexte des Jeux olympiques et paralympiques (JOP), marquant ainsi une augmentation significative du nombre de MICAS édictées. Si le nombre annuel de MICAS édictées entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2022 oscille entre 126 et 149, ce ne sont pas moins de 559 MICAS qui ont été prises par le ministère de l'Intérieur entre juin et août 2024²⁶. Beaucoup d'entre elles ont visé des personnes ni condamnées, ni même mises en examen, sur la seule foi de « notes blanches » (ni signées, ni sourcées) des services du renseignement²⁷.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, au soutien de laquelle la LDH était intervenue volontairement au regard des enjeux primordiaux liés aux droits fondamentaux de la défense, le 11 juillet 2025 le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution en constatant qu'elles pouvaient priver une personne de toute possibilité de connaître et, par conséquent, de contester les éléments ayant fondé une mesure de police administrative prise à son encontre et susceptible de porter atteinte à ses droits, et l'empêcher également, faute d'avoir connaissance de ce qui fonde la décision rendue sur cette mesure par le juge, d'exercer utilement les voies de droit qui lui sont ouvertes²⁸.

1.2.2 VSA et JO 2024 : de l'exception temporaire à la surveillance pérenne

Initialement présentée comme strictement limitée à la sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques, la loi du 19 mai 2023 a en réalité ouvert la voie à une extension sans précédent de dispositifs de surveillance, au premier rang desquels la vidéosurveillance algorithmique. Cette loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux Olympiques et paralympiques de 2024 avait introduit plusieurs mesures attentatoires aux droits et libertés : la vidéosurveillance algorithmique ou « VSA », les scanners corporels, le criblage de milliers de salariés ou bénévoles et la création de nouveaux délits ciblant les manifestantes et manifestants. Bien qu'annoncé pour la seule période des JOP, le texte s'est appliqué de mai 2023 à fin mars 2025.

Le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030, actuellement débattu au Parlement²⁹, porte la prolongation de la VSA puisque son « expérimentation » y est indiquée jusqu'au 31 décembre 2027 selon les mêmes modalités que la loi JOP 2023. On voit là de nouveau qu'un dispositif, initialement exceptionnel, va s'inscrire durablement dans le droit commun, comme cela a été le cas avec les lois sécuritaires susvisées (annoncées temporaires puis prolongées avant d'être pérennisées).

²⁰ CE, 11 décembre 2015, n°395009

²¹ Ibidem, § 108 : vingt-quatre requêtes ont été rejetées par des ordonnances de tri ; un dixième de l'ensemble des requêtes est donc rejeté sommairement, sans audience, généralement dans le cadre des procédures d'urgence.

²² Les rejets au tri, « sans audience » se fondent sur les dispositions R. 222-1 et L. 522-3 du code de justice administrative

²³ Ibidem, § 93

²⁴ Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

²⁵ Article L.773-11 du Code de la justice administrative : « Lorsque des considérations relevant de la sûreté de l'Etat s'opposent à la communication d'informations ou d'éléments sur lesquels reposent les motifs de l'une des décisions mentionnées au I du présent article, soit parce que cette communication serait de nature à compromettre une opération de renseignement, soit parce qu'elle conduirait à dévoiler des méthodes opérationnelles des services mentionnés aux articles L. 811-2 ou L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, l'administration peut, lorsque la protection de ces informations ou de ces éléments ne peut être assurée par d'autres moyens, les transmettre à la juridiction par un mémoire séparé en exposant les raisons impérieuses qui s'opposent à ce qu'elles soient versées au débat contradictoire ».

²⁶ Revue des droits de l'Homme n°27 précitée, § 9

²⁷ Dans ses dernières observations finales, le Comité des droits de l'Homme s'était ainsi préoccupé de l'utilisation de « notes blanches » fournies anonymement par les services de renseignement pour l'appréciation du juge administratif, et de l'ineffectivité du droit à un procès équitable en résultant, et recommandait alors à la France de « reconsidérer son recours aux mesures de police administrative sur la base d'informations secrètes pour priver des personnes soupçonnées d'être impliquées dans des activités terroristes de droits fondamentaux tels que les droits à la liberté de circulation et d'association et le droit au respect de la vie privée » Observations finales du Comité des droits de l'homme concernant le 6^{ème} rapport périodique de la France, 7 novembre 2024, §16 et 17

²⁹ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/DLR5L17N52100>

Comme les MICAS, la VSA vient illustrer comment, à la faveur d'un évènement « ponctuel », l'administration a considérablement étendu le champ des comportements qualifiés de potentiellement « terroristes », démontrant par là-même l'instrumentalisation du droit administratif antiterroriste³⁰.

Face à l'étendue des mesures mises en place en lien à la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques, mais ne satisfaisant pas aux principes de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité (mesures au cœur des standards internationaux de respect des droits de l'Homme), comme l'ont dénoncé les Rapporteurs spéciaux des Nations-Unies³¹, le 14 octobre 2025 la CNCDH a publié un avis alertant sur la banalisation des mesures administratives anti-terroristes. Elle y a traité les points méritant vigilance pour les mesures qui seraient proposés dans le volet « sécurité » du projet de la loi JOP 2030³².

1.2.3 Loi « narcotrafic » : fragilisation de l'État de droit malgré la censure du Conseil constitutionnel

En 2025, la loi dite « narcotrafic » illustre la normalisation progressive de mesures initialement exceptionnelles au détriment des libertés individuelles et de l'État de droit. Les motifs de la proposition de loi affirment que « le narcotrafic » serait une « menace pour les intérêts fondamentaux de la nation ». Cette expression n'est pas anodine, mettant sur un même plan la lutte contre le trafic de stupéfiants et celle contre les atteintes à la sûreté de l'État. Avec cette loi « visant à sortir la France du piège du narcotrafic³³ », le gouvernement affirme vouloir appliquer à la criminalité organisée des outils répressifs dérogatoires, conçus pour le terrorisme.

La loi « narcotrafic » voudrait mettre en place un « dossier coffre », ce qui déroge au principe du contradictoire, pilier des droits de la défense. Il prévoit l'extension de la surveillance algorithmique des données de connexion par les services de renseignements à la « criminalité et à la délinquance organisée », alors que la CJUE a admis la légalité du recours à l'analyse automatisée seulement en cas de menace grave pour la sécurité nationale réelle, actuelle ou prévisible. Elle prévoit aussi la possibilité d'ouvrir au directeur interrégional des services pénitentiaires l'utilisation des drones pendant trois mois renouvelables, sans contrôle judiciaire ni autorisation préalable de l'autorité préfectorale, cela au mépris de la vie privée des personnes détenues. On a là une somme de mesures constitutives d'une nouvelle altération de l'état de droit en portant atteinte aux droits et libertés fondamentales.

Si la Défenseure des droits³⁴ et la CNCDH³⁵ déclaraient partager pleinement l'objectif de lutte contre le trafic de stupéfiants poursuivi par ce texte, c'était pour réaffirmer avec force que celle-ci n'avait nullement à se faire au détriment du respect des droits et libertés fondamentales, ni en dérogation de l'état de droit.

Saisi de divers recours, appuyés par des contributions extérieures de la société civile et des autorités administratives indépendantes³⁶, le Conseil constitutionnel a, le 12 juin 2025, censuré partiellement la loi « narcotrafic » en raison de ses multiples violations des libertés fondamentales. Celui-ci a notamment constaté les violations du principe du contradictoire, des droits de la défense et du droit à la vie privée émaillant la loi votée³⁷. Cette censure partielle illustre la limite du rôle du Conseil constitutionnel. Celui-ci a identifié et sanctionné certains excès manifestes comme l'usage d'un dossier-coffre inaccessible à la défense, le recours systématisé à la vidéoconférence pour les détenus des quartiers de lutte contre la criminalité organisée, l'usage de boîtes noires en matière de criminalité organisée ou l'accès généralisé aux bases de données fiscales par les services de renseignement. Cependant, elle ne freine pas la dynamique structurelle de réduction des libertés au nom de la sécurité. Les réserves laissées sur les expulsions locatives, fermetures administratives ou activation à distance des téléphones portables montrent que de nombreuses mesures intrusives demeurent, et ainsi sont normalisées dans le droit commun. Comme le soulignent la LDH, le Syndicat des avocats de France et le Syndicat de la magistrature, le Conseil constitutionnel ne constitue pas un mur de protection infranchissable pour les initiatives gouvernementales attentatoires aux libertés fondamentales. La simple formulation des propositions du

³⁰ La LDH a publié une note d'analyse sur les atteintes aux droits et libertés pendant la période des jeux olympiques de Paris 2024 <https://www.ldh-france.org/les-atteintes-aux-droits-et-libertes-pendant-la-période-des-jeux-olympiques-de-paris-2024/>

³¹ <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2025/03/human-rights-violations-paris-2024-olympics-must-teach-us-lesson-un-experts>

³² Avis CNCDH « Les libertés à l'épreuve des grands événements – l'expérience des jeux olympiques et paralympiques », du 14 octobre 2025 :

https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2025-10/A%20-%202025%20-%209%20-%20CNCDH%20-%20Avis%20Libert%C3%A9s%20Grands%20%C3%A9v%C3%A9nements%2C%20oct%202025_0.pdf

³³ LOI n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic

³⁴ Avis de la Défenseure des droits du 13 mars 2025, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=22616

³⁵ Déclaration de la CNCDH, du 18 mars 2025 :

<https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2025-03/D%20-%202025%20-%203%20-%20D%C3%A9claration%20PPL%20narcotrafic%2C%20mars%202025.pdf>

³⁶ Contribution extérieure de la LDH, du SAF et du SM :

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2025885dc/2025885dc_contributions.pdf

³⁷ Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 : censure des articles 5 (sur le fondement du droit au respect de la vie privée), 15 (sur le fondement du droit au respect de la vie privée), 19 (sur le fondement du principe de proportionnalité des peines), 40 (sur le fondement des droits de la défense), 55, I, 2° (sur le fondement des principes de liberté individuelle) et 56, I, 10° et 11 (sur le fondement des droits de la défense).

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/2025885DC.htm>

gouvernement doit donc être considéré comme inquiétante lorsqu'on constate que peuvent passer des mesures permettant la surveillance généralisée et la restriction progressive des droits et libertés³⁸.

En résumé, l'inflation législative sécuritaire au nom de la lutte contre le terrorisme et désormais contre la criminalité organisée normalise des dispositifs d'exception mis en place au nom d'un « état d'urgence » et vient introduire progressivement la restriction des libertés individuelles. Outre l'insécurité juridique qu'elle provoque, cette accumulation de loi conduit à une société généralisée de surveillance et de contrôle social.

1.3 Mépris de l'autorité de la chose jugée et violences : le refus délibéré de protéger les observateur·ices indépendant·es

Les observateurs et observatrices indépendant·es dont le rôle est de documenter les opérations de maintien de l'ordre telles qu'exécutées par les forces de polices font face à des entraves et violences contraires à la loi, ainsi qu'à une volonté politique de limiter leur action, qui restreignent ainsi la transparence des interventions policières.

Alors que le Conseil d'Etat, par une décision du 29 décembre 2023³⁹, a constaté que le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer avait méconnu l'autorité de la chose jugée en réservant aux seuls journalistes la possibilité de rester sur les lieux lors de la dispersion d'attroupements, excluant les observateurs indépendants, le gouvernement n'a, depuis, jamais pris de mesures correctives pour protéger les observateur·ices indépendant·es. Le non-respect de cette décision constitue une atteinte grave au principe fondamental de l'autorité de la chose jugée et illustre directement l'affaiblissement de l'état de droit.

Dans la pratique, l'absence de protections effectives se traduit par des entraves systématiques et du harcèlement. Les observateur·ices sont régulièrement confronté·es à la confiscation de leur matériel de protection et d'observation, à des contrôles d'identité abusifs, à des intimidations tant verbales que par la prise de photographies par téléphones personnels de policiers, ainsi qu'à des violences physiques directes. Des événements documentés en 2025 lors de manifestations à Poitiers, Toulouse et Montpellier illustrent concrètement le manque de protection des observateur·ices indépendant·es et les entraves à leur mission.

A Poitiers, plusieurs incidents ont été signalés. Le 7 juin 2025, des policiers de la BAC ont manifestement harcelé les observateurs en les filmant avec leurs téléphones personnels, tandis qu'un agent les intimidait ouvertement en disant « Je les prends en photo, si on les retrouve en manif... ».

Les 4, 5 et 6 juillet 2025, des membres de l'Observatoire toulousain des pratiques policières et de l'Observatoire des pratiques policières du Tarn ont été empêchés d'observer le mouvement de contestation contre le projet d'autoroute A69 près de Toulouse. Ainsi, le 4 juillet, le matériel d'un observateur a été saisi par les forces de l'ordre, entravant ainsi l'observation. Les 5 et 6 juillet, les observatrices et observateurs ont dû choisir entre déposer leur équipement de protection (casques, lunettes) et accéder à la manifestation, ou renoncer à observer.

A Montpellier, le 18 septembre 2025, à l'arrivée d'un cortège syndical, une trentaine d'individus masqués et vêtus de noir, identifiés comme des militants d'extrême droite, ont agressé les observateur·ices indépendant·es dans l'indifférence des policiers ayant assisté à la scène⁴⁰.

A Toulouse, des observateur·ices ont été matraqué·es et blessé·es par des forces de l'ordre alors qu'ils et elles étaient parfaitement identifiables⁴¹.

Ces exemples de pratiques ne sont pas des incidents isolés : elles s'inscrivent dans une stratégie cohérente visant à décourager l'observation indépendante et à restreindre le droit des citoyens à surveiller et documenter les actions de l'État.

1.4 La criminalisation de l'action associative et citoyenne

1.4.1 Les procédures-bâillon : un outil de neutralisation des voix critiques

Lorsqu'elles s'expriment pour dénoncer des abus des autorités, des entreprises ou d'autres acteurs publics et privés, les organisations de la société civile s'exposent de plus en plus à des poursuites judiciaires enclenchées dans un objectif de dissuasion de la participation de la société civile au débat public. Appelées « procédures-bâillons », elles sont abusives et mettent gravement en péril la liberté d'expression. Elles ont également d'inquiétantes répercussions sur la liberté d'association, en tant qu'elles ne visent pas seulement à discréditer les

³⁸ <https://www.ldh-france.org/le-service-minimum-du-conseil-constitutionnel-sur-la-loi-narcotrafic/>

³⁹ Conseil d'Etat, n° 461513, 29 décembre 2023.

⁴⁰ <https://www.ldh-france.org/des-observatrices-et-observateurs-et-des-manifestantes-et-manifestants-victimes-de-violences-a-montpellier/>

⁴¹ <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/10/Communiqui-OPP-du-3-octobre-v1.pdf>

propos des organisations de la société civile mais également à les neutraliser en épuisant leurs ressources humaines et financières.

Dans son avis en 2025⁴², la CNCDH s'inspire d'une directive européenne de 2024⁴³ pour donner plusieurs indicateurs permettant de reconnaître une procédure bâillon, parmi lesquels :

- « *Tentative d'exploitation par le demandeur d'un déséquilibre de pouvoir, de son avantage financier ou encore de son influence politique ou sociale, pour faire pression sur le défendeur ;*
- *Recours par le demandeur à des manœuvres procédurales ou contentieuses visant à augmenter les frais occasionnés pour le défendeur, tels que le fait d'user de manœuvres dilatoires, de choisir une juridiction défavorable à la participation publique ou vexatoire pour le défendeur, d'engendrer une charge de travail onéreuse, de se désister de mauvaise foi à un stade ultérieur de la procédure ou de faire un appel abusif ;*
- *Action en justice s'accompagnant d'une offensive de relations publiques visant à harceler, intimider ou à discréditer les acteurs participant au débat public, ou à détourner l'attention de la question de fond en jeu ».*

Le rapport d'enquête menée par l'Observatoire de protection des défenseurs des droits humains, partenariat créé entre la Fédération Internationale pour les Droits Humains, dont la LDH est membre, et l'Organisation Mondiale Contre la Torture, illustre l'arsenal juridique employé contre l'action des associations⁴⁴, notamment celles de soutien aux personnes exilées, en l'espèce l'association Utopia 56.

En 2025, Utopia 56 a continué de faire l'objet de trois enquêtes pénales initiées fin décembre 2024, portant sur la diffusion présumée de fausses informations et de diffamation à l'encontre des forces de l'ordre dans le cadre de son action humanitaire auprès des personnes migrantes dans le nord de la France. Deux des procédures font suite à des signalements par la préfecture maritime après que l'association a relayé auprès des secours les alertes reçues par des personnes en détresse sur des embarcations dans la Manche. Il est reproché à l'association d'avoir transmis des fausses informations conduisant à solliciter l'intervention non nécessaire des secours. La préfecture du Pas-de-Calais accuse également l'association de diffamation à la suite d'une publication sur les réseaux sociaux d'une vidéo d'une embarcation incendiée, accompagnée de témoignages mettant en cause les forces de l'ordre suite au tir de grenades lacrymogènes sur les personnes à bord.

Plus spécifiquement, ces dernières années, les velléités répressives des pouvoirs publics se sont étendues à des actions de défenseur-es de l'environnement définies comme de « désobéissance civile ». Dans l'immense majorité des cas, il s'agit d'actions pacifiques visant à protester contre l'absence de réglementation suffisante pour faire face aux obligations internationales de la France en matière environnementale, ou contre une mise en œuvre insuffisante de la réglementation existante. Ces actions consistent souvent dans la violation symbolique d'une règle afin d'attirer l'attention du public sur de tels enjeux et mettre les autorités face à leurs responsabilités.

1.4.2 La sévérité judiciaire contre les militant-es écologistes

En 2025, la criminalisation de l'action associative s'est intensifiée en France à travers des sanctions judiciaires disproportionnées contre les militant-es écologistes et les défenseur-es de l'environnement. Loin de reconnaître le caractère protestataire et le lien direct qu'entretiennent les actions de désobéissance civile avec la liberté d'expression et les nécessités renouvelées de la liberté d'informer dans un contexte d'urgence climatique, contexte reconnu par les autorités elles-mêmes, les juridictions tendent à criminaliser les actions des défenseur-es de l'environnement. Ces décisions de justice interviennent dans un contexte où les poursuites se multiplient. Le Mouvement de soutien des défenseurs de l'environnement (MSDE) recense 95 procédures judiciaires en 2025 contre 55 en 2023 à l'issue d'actions ne portant pas atteintes aux personnes. Ces actions incluent blocages de routes, jets de peinture sur des institutions ou entreprises et autres actions symboliques de désobéissance civile. Dans la majorité des cas, les tribunaux ont rejeté les arguments fondés sur l'état de nécessité ou sur l'urgence écologique.

Une militante pour l'environnement a été condamnée à six mois de prison ferme⁴⁵ pour avoir aspergé de peinture à l'eau la façade de l'hôtel Matignon, action non-violente de protestation contre l'inaction climatique. Cette peine, la plus lourde prononcée pour une action de désobéissance civile écologiste en France, illustre un durcissement

⁴² CNCDH, Avis « Lutter contre les procédures-bâillons » (A-2025-2), Assemblée plénière du 13 février 2025, JORF n°0048 du 26 février 2025, texte n° 90.

⁴³ Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024.

⁴⁴ Observatoire pour la protection des défenseurs des droits humains, « France : démocratie en décrochage, Entraves à l'exercice des libertés associatives et de la liberté de manifester », 25 septembre 2025.

⁴⁵ Six mois de prison ferme pour un jet de peinture, une peine révélatrice du durcissement de la répression contre les militants écologistes, https://www.lemonde.fr/planete/article/2025/11/01/six-mois-de-prison-ferme-pour-un-jet-de-peinture-une-peine-revelatrice-du-durcissement-de-la-repression-contre-les-militants-ecologistes_6650782_3244.html?random=1270577723

systématique de la répression, renforcé par la saisie de matériel, la garde à vue et des demandes de dommages et intérêts exorbitantes, dans ce cas d'un montant de 163 000 euros.

Le 22 décembre, ce sont 8 militants écologistes qui ont été jugés pour deux inscriptions alertant sur l'enfouissement de déchets toxiques en Alsace. La procureure de la République a requis 3 mois avec sursis⁴⁶, tandis qu'ils avaient déjà été placés en garde à vue pendant 46 heures après avoir tagger un pont, des infractions qui relevaient pendant longtemps d'une simple amende et de travail d'intérêt général.

Les pouvoirs publics recourent désormais aussi aux dispositions de la loi dite « séparatisme » du 24 août 2021 au motif que les actions de désobéissance civile seraient contraires aux valeurs républicaines définies dans ce texte, exprimant des velléités d'entrave à la liberté d'association avec en particulier le retrait de subventions publiques sur ces fondements⁴⁷.

On constate que les autorités mettent aussi en œuvre des moyens importants pour poursuivre pénalement des militant.es pour des faits d'une très faible gravité, dans un contexte où la justice – dans son sens large – fait face à un manque de moyens.

Avec l'action des autorités contre les actions de désobéissance civile, le deux poids - deux mesures est illustré de fait lorsqu'il apparaît que la violence induite venant de forces de l'ordre reste souvent impunie.

1.4.3 L'amende forfaitaire comme outil de dissuasion de la mobilisation citoyenne

Ces dernières années ont vu l'extension des usages de l'« amende forfaitaire », sanction pénale qui permet aux forces de sécurité de punir certains délits par le biais d'un procès-verbal électronique. Elargie sous couvert d'efficacité, c'est en réalité une mesure qui, en se passant des magistrat-es, fragilise les droits des justiciables, notamment les plus vulnérables. Elle touche particulièrement des personnes précaires qui n'ont pas dans les faits la possibilité de les contester. Et, elles sont également utilisées pour réprimer des militant-es, notamment lors de manifestations. En effet, le paiement de l'amende forfaitaire vaut reconnaissance de culpabilité et fait ainsi obstacle à une contestation. Nombre de justiciables verbalisés préfèrent ainsi régler le montant de l'amende plutôt que de la contester, soit faute de connaissance de la procédure, soit par peur de devoir régler *in fine* une somme plus importante, soit pour éviter une procédure très consommatrice de temps et d'énergie. Le paiement de l'amende se traduit par l'inscription de l'infraction au casier judiciaire de la personne verbalisée. La conséquence est que celle-ci peut être prise en compte en cas de récidive.

Ainsi, en 2025, la LDH a dû intervenir pour plusieurs de ses militant-es, organisateurs de manifestations locales déclarées. Des amendes forfaitaires avaient comme motif que le véhicule qui transportait le matériel de sonorisation était stationné de façon dérangeante (contravention de 2e classe – 35 euros), ou comme motif que le véhicule de la personne ayant déclaré la manifestation et désignée pour le service d'ordre était en situation de stationnement très gênant pour la circulation publique (contravention de 4e classe – 135 euros). Dans ces deux situations, les contraventions ont été dressées contre des véhicules de l'organisation, présentes sur le parcours d'une manifestation déclarée et par conséquent fermé à la circulation, à des emplacements usuels.

1.4.4 La prolifération d'amendements législatifs hostiles à l'action associative

Outre les effets de diminution de crédits budgétaires pour des actions mises en œuvre par les associations, dans les domaines sociaux, de l'aide au développement... il est également constaté depuis quatre ans des attaques répétées visant les ressources d'associations qui jouent un rôle important vis-à-vis de l'action publique, comme pour la lutte contre la corruption, l'assistance aux migrants pour faire valoir leurs droits, l'accès à la culture... Ces attaques montrent souvent clairement qu'il s'agit de museler financièrement des contre-pouvoirs citoyens et d'affaiblir la démocratie⁴⁸.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, de nombreux amendements ont ainsi été déposés, principalement mais pas seulement par des parlementaires d'extrême droite, ciblant explicitement des associations ou des secteurs associatifs qu'ils cherchent à faire identifier comme « militants »⁴⁹. Ces propositions

⁴⁶ En Alsace, de la prison avec sursis requise contre des militants écologistes... pour deux tags, Mediapart, 23 décembre 2025,

<https://www.mediapart.fr/journal/ecologie/231225/en-alsace-de-la-prison-avec-sursis-requis-contre-des-militants-ecologistes-pour-deux-tags>

⁴⁷ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/vienne/poitiers/et-si-desobeir-etait-reconnu-d-interet-general-la-prefecture-n-apprecie-pas-et-demande-de-retirer-les-subsidations-publiques-a-alternatiba-poitiers-2615668.html>

⁴⁸ <https://www.ldh-france.org/budget-2026-baillon-fiscal-sur-les-ong-des-amendements-menacent-nos-libertes/>

⁴⁹ Assemblée nationale, amendement I-CF486, « Exclure de l'exonération de la TVA les associations dont l'action contribue à l'insécurité, à la fraude migratoire ou au désordre public », Frédéric-Pierre Vos et le groupe RN, rejeté, 2025 ; amendement II-CF798, « Diminuer de 194 millions les crédits alloués à la politique de la ville », Mathias Renault, RN. Assemblée nationale, amendement II-CL46, « Diminuer de 400 millions l'effort financier de l'État en faveur des associations d'aide aux migrant-es », Jonathan Gery, RN ; amendement II-CL48, « Diminuer de 100 millions l'effort financier de l'État en faveur des associations d'accueil et d'intégration des primo-arrivant-es », Jonathan Gery, RN, rejeté ; amendement AC-204, « Rendre plus 'transparents' les financements accordés par les universités dans le cadre des subventions CVEC », Thierry Perez et al., RN, rejeté ; amendement AC-429, « Minorer le financement des têtes de réseaux impliqués dans l'éducation

visaient à exclure certaines activités menées d'exonérations fiscales dont bénéficient l'ensemble des associations à but non-lucratif, à diminuer drastiquement les crédits consacrés à l'asile, à l'intégration, à la politique de la ville, à la culture ou à l'éducation populaire, ou encore à remettre en cause des financements universitaires au motif des orientations idéologiques supposées des associations bénéficiaires. Les exposés des motifs associent de manière récurrente l'action associative à des notions telles que le « désordre public », l'« entrave à la politique migratoire » ou la « violation du principe de neutralité », révélant une lecture ouvertement politisée et disqualifiante d'un engagement associatif légal.

Si ces amendements ont, à ce stade, été rejetés ou retirés, leur multiplication n'en demeure pas moins un signe du temps présent. Portés en particulier par un groupe politique représentant près d'un quart des sièges au Parlement et par un autre ayant jusqu'à peu fait partie de la majorité présidentielle, ils participent à la normalisation d'un discours de suspicion et de délégitimation de la société civile, en particulier lorsqu'elle exerce une fonction critique ou contentieuse à l'égard des politiques publiques. Cette stratégie ne vise pas seulement à réduire les moyens financiers des associations, mais à instaurer un climat d'insécurité budgétaire permanent, de nature à fragiliser l'expression, l'action et l'autonomie des acteurs associatifs qui combinent le fait d'assurer des services aux personnes et d'intervenir pour des droits dans le débat public.

La combinaison de menaces sur les crédits budgétaires et l'engagement de procédures-bâillon judiciaires contribuent à affaiblir structurellement les organisations de la société civile, à détourner leurs ressources vers la défense de leur survie financière et ainsi à affaiblir leur participation pleine et entière au débat public. Plusieurs organisations⁵⁰ ont alerté sur cette évolution préoccupante, y voyant une remise en cause directe du rôle constitutionnel et démocratique des associations en tant que relais de solidarité, d'expertise et de vigilance citoyenne.

Face à la multiplication des attaques contre les acteurs civiques qui ont pour effet d'altérer le débat public dans des États membres, l'Union européenne a adopté, le 11 avril 2024, la directive dite « anti-SLAPP ⁵¹ » dont l'objet est de protéger les acteurs de la société civile contre les actions abusives visant à les intimider ou à les réduire au silence. Cette directive se concentre principalement sur l'usage détourné de la voie judiciaire. Il est aussi bienvenu que l'esprit du texte invite plus largement les États à garantir un environnement sûr et favorable à l'expression des voix critiques. À cet égard, l'affaiblissement financier résultant des mesures budgétaires et judiciaires touchant les associations en France interroge la cohérence de l'action publique vis à vis des objectifs de cette loi. Le 13 février 2025, la CNCDH a adopté un avis formulant des recommandations s'agissant de la transposition de la directive « anti-SLAPP » en droit interne⁵². Dans cet avis, elle rappelle que « les procédures-bâillon ne sont pas simplement des stratégies de dissuasion ayant un impact négatif sur des situations individuelles mais bien un procédé qui conduit à une fragilisation du débat public dans son ensemble ».

1.5. L'impunité policière systémique

1.5.1 Sainte-Soline, symbole de l'impunité policière

Les révélations médiatiques, fin 2025, sur les événements survenus le 25 mars 2023 à Sainte-Soline⁵³ confirment l'ampleur de l'impunité structurelle au sein de l'institution policière. Ce jour-là, des manifestant-es opposé-es à la construction de mégabassines ont été confronté-es à une violence systématique et disproportionnée. Parmi eux, quatre ont subi des blessures graves, documentées et attribuables de manière certaine aux tirs tendus de munitions de la gendarmerie. Ces tirs tendus constituent une violation flagrante des règles d'usage « nécessaire et proportionné de la force », prévues précisément pour limiter les blessures graves et éviter de tuer. Les ordres donnés par la hiérarchie démontrent que ces pratiques disproportionnées et éminemment dangereuse pour la vie des gens n'étaient ni exceptionnelles, ni isolées.

Alors que l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) disposait dès 2023 de l'ensemble des images et des sons saisis par des caméras-piétons des gendarmes, ainsi que d'autres preuves matérielles détaillant le déroulement des opérations, l'enquête interne a été caractérisée par une inertie et une minimisation systématique des faits. Lors des auditions, la majorité des responsables hiérarchiques (généraux, colonels et commandants d'escadrons) ont nié tout usage de tirs tendus, défendant un déploiement de la force prétendument « proportionné » à une agressivité attribuée dans chaque circonstance aux seul-es manifestant-es. Aucun

populaire », Anne Sicard et al., RN, rejeté. Sénat, amendement II-668, « Diminuer de 40 millions les aides aux associations culturelles », Christopher Szczurek et al., non-inscrits (RN), retiré. Sénat, amendement II-718, « Diminuer de 157 millions les crédits dédiés à l'immigration et l'asile », Christopher Szczurek et al., non-inscrits (RN), rejeté, Sénat, amendement II-729, « Diminuer de 140 millions les crédits dédiés à l'immigration et l'asile », Christopher Szczurek et al., non-inscrits (RN), rejeté.

⁵⁰ Communiqué de la coalition Ça ne tient plus, 11 octobre 2025, <https://www.canetientplus.org/>

⁵¹ Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives

⁵² CNCDH, Avis « lutter contre les procédures-bâillons » à l'occasion de la transposition de la directive (UE) 2024/1069 du 11 avril 2024, A-2025-2, p. 11.

⁵³ <https://www.mediapart.fr/journal/france/301125/sainte-soline-la-hierarchie-n-rien-vu-rien-entendu>

gendarme n'a été réinterrogé après la mise à disposition des images, aucun gradé n'a été mis en cause pour avoir ordonné ou toléré des pratiques explicitement prohibées, et l'IGGN a consigné dans ses procès-verbaux des formulations tendant à minimiser l'ampleur des tirs, leur caractère illégal et la violence verbale des agents.

C'est seulement à la suite du travail journalistique indépendant de Mediapart et Libération, en novembre 2025, que le grand public a pu prendre connaissance de la gravité des comportements documentés. Les enregistrements des caméras piétons des gendarmes mettent en évidence une culture de violence revendiquée et d'impunité. On y entend des gendarmes se vanter d'avoir touché des manifestant-es « en pleine tête » ou « dans les parties génitales », tenir des propos appelant à la mise à mort ou à la torture.

Les comportements illégaux ne se limitent pas à des dérapages individuels : dans plus de la moitié des escadrons analysés, des gradés ont donné des ordres explicites de tirs tendus, sans remise en question d'ordres manifestement non légaux par les agents subordonnés. Ces tirs tendus, dont la dangerosité létale est bien connue, sont intrinsèquement contraires au cadre de l'usage nécessaire et proportionné de la force ; les ordres donnés par la hiérarchie traduisent non un défaut de contrôle mais une disposition à mettre leurs subornés à agir hors de la loi.

Les réactions du gouvernement après les révélations illustrent l'ampleur de cette normalisation de la violence. Interrogé sur la diffusion des vidéos, Laurent Nuñez, ministre de l'Intérieur, s'est limité à déclarer qu'il n'était « pas content du tout »⁵⁴, une expression qui « euphémise » la gravité des faits et ne traduit pas une prise de responsabilité effective par l'institution elle-même, d'autant plus qu'aucune suspension des agents et aucune sanction administrative immédiate n'ont été prononcées.

Dans le même temps, les propos de Laurent Nuñez et de responsables judiciaires ont affirmé de manière répétée le caractère « exceptionnel » ou « marginal » de ces pratiques, alors même que les vidéos documentent des pratiques délibérées et généralisées, ce qui ne peut que peser négativement sur la perception du public quant au caractère totalement inapproprié de la pratique policière dans les circonstances désormais suffisamment établies.

Sur le plan judiciaire, le classement sans suite prononcé en décembre 2025 par le parquet de Rennes, parquet qui a compétence militaire, constitue une illustration frappante de l'absence de redevabilité des forces de police. Les plaintes déposées pour « violences par personne dépositaire de l'autorité publique » et « non-assistance à personne en danger » ont été rejetées malgré la disponibilité de preuves matérielles et de témoignages crédibles⁵⁵. L'enquête a été maintenue sous le contrôle du parquet, sans saisine d'un juge d'instruction indépendant, limitant l'efficacité et l'impartialité des investigations.

L'affaire de Sainte-Soline met aussi en lumière des problématiques structurelles au-delà de ce seul événement. La difficulté d'identification des agents (malgré l'obligation du port du numéro d'identification individuel RIO), l'absence d'indépendance des mécanismes de contrôle comme l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale, et l'asymétrie de crédibilité qui présume systématiquement la bonne foi des forces de l'ordre dans le cadre de procédures judiciaires contribuent à un système où la responsabilité pénale et administrative des agents est quasi inexistante dans les faits. Les révélations faites fin 2025 sur les événements intervenus à Sainte-Soline, combinées au classement sans suite, confirment que l'impunité ne résulte pas que d'un manque de preuves ou d'éléments matériels. Elle est intrinsèque à un système qui laisse possible le fait que la protection des agents et la préservation de l'institution puissent s'imposer au respect d'un droit à la sécurité des citoyen-nes qui manifestent pacifiquement et à l'obligation d'avoir des procédures qui soient guidées par l'objectif premier de rendre justice.

1.5.2 Le RIO : l'ineffectivité de l'identification des forces de l'ordre

En 2025, le port effectif du RIO (Référentiel des Identités et de l'Organisation) par les forces de l'ordre reste largement non conforme aux obligations légales. La décision du Conseil d'État d'octobre 2023 avait explicitement demandé au ministère de l'Intérieur de revoir la taille du badge indiquant le numéro RIO pour garantir sa lisibilité sur le terrain, d'assurer un port systématique et de prendre toutes les mesures nécessaires pour que cette obligation soit respectée, notamment dans le cadre des manifestations. Le ministère disposait d'un délai d'exécution d'un an. Deux ans après, aucune mise en application concrète et vérifiable de cette décision n'a été constatée.

⁵⁴ <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-invite-de-7h50/l-invite-de-7h50-du-jeudi-06-novembre-2025-3047525>

⁵⁵ https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/12/04/sainte-soline-la-justice-classe-sans-suite-les-violences-de-gendarmes-sur-quatre-manifestants-mais-poursuit-l-enquete-sur-les-tirs-tendus_6656003_3224.html?random=676984951

Les autorités continuent de soutenir que le RIO est porté correctement et rappellent son obligation dans les instructions avant les missions⁵⁶. Ces déclarations contrastent avec les observations de terrain et les rapports des organisations de défense des droits humains, qui documentent de manière constante des RIO mal visibles, masqués ou entièrement absents, combiné avec un port de cagoules par les agents rendant toute identification impossible, même faite ultérieurement. Les juridictions continuent de partir du postulat que le RIO est correctement porté, inversant de fait la charge de la preuve et transférant sur les victimes et associations la responsabilité de démontrer un manquement de l'administration. Plutôt que de mettre en œuvre la décision de justice, l'administration reporte systématiquement sur les associations et observateur-ices le rôle de produire des preuves empiriques du non-respect pour démontrer un manquement alors que c'est la démonstration de la bonne pratique effective qui devrait être systématiquement assurée par l'État.

Cette situation constitue une atteinte directe à l'autorité de la chose jugée et à l'état de droit. Le RIO est un instrument central pour identifier les agents responsables de violences disproportionnées ou illégales, mais son absence effective empêche l'engagement de sanctions disciplinaires et judiciaires. En pratique, près de 30 % des enquêtes pour violences policières sont classées sans suite pour cause d'impossibilité d'identifier les agents impliqués, illustrant la conséquence de cette carence sur la redevabilité par l'Etat de l'action des agents.

Au-delà du RIO, cette problématique met en lumière un défaut structurel de redevabilité dans l'institution policière et la gendarmerie. Les mécanismes de contrôle interne, qu'il s'agisse de l'IGPN ou de l'IGGN, demeurent profondément inefficaces, indépendamment de la visibilité ou de l'existence des preuves. L'incapacité à identifier systématiquement les auteurs de violences, couplée à l'absence de sanctions effectives, contribue à un état durable d'impunité et fragilise l'état de droit⁵⁷.

2. La restriction de l'espace civique

2.1 Les attaques discursives à l'encontre de la société civile

Au fil des dernières années, le discours des autorités françaises à l'égard de la société civile a évolué vers une posture de plus en plus hostile.

Les associations constatent une augmentation des atteintes graves portées par les institutions aux libertés associatives, soit sous forme de vives attaques portées par des responsables politiques visant particulièrement à discréditer leurs actions, soit par des dispositifs visant à un renforcement du contrôle de leurs activités⁵⁸.

A titre d'exemple, en avril 2025, le ministre de l'Intérieur Bruno Retailleau s'exprime contre la LDH lui reprochant d'avoir saisi le juge administratif de Rennes contre une utilisation de drones décidée en lien à la lutte contre le trafic de stupéfiants. Ainsi, sur le réseau social X, il accuse la LDH de « faire le jeu des narcotrafiquants et des voyous qui vivent de ce commerce de la mort »⁵⁹ et de s'opposer « sous couvert de bons sentiments » au « droit à la sécurité ». Or, la LDH avait saisi le juge sur une question de respect des libertés, parce que la durée et le périmètre de ces dispositifs y provoquaient une atteinte disproportionnée.

Concomitamment à la délégitimation entreprise au niveau gouvernemental, des élus locaux tendent également à multiplier les attaques contre les associations de défense des droits.

A titre d'illustrations récentes :

- la LDH et le MRAP ont déposé le 1^{er} avril 2025 une plainte avec constitution de partie civile pour injures publiques près du tribunal judiciaire de Valence à l'encontre de monsieur Bruno Casari (ex-LREM), élu d'opposition à Valence (Drôme), qui s'était étonné lors du Conseil Municipal du 6 janvier 2025 de l'octroi

⁵⁶ Voir les observations des autorités dans DROITS FONDAMENTAUX ET ÉTAT DE DROIT Rapport sur la visite en France sur le rapport 27-28 novembre 2024, Comité économique et social européen, p.16

⁵⁷ Voir Rapport de l'Observatoire pour la protection des défenseur-es des droits humains (FIDH-OMCT) avec la Ligue des droits de l'Homme, *France : démocratie en décrochage – Entraves à l'exercice des libertés associatives et de la liberté de manifester*, septembre 2025, p.48.

⁵⁸ La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), mentionne dans son avis sur la restriction de l'espace civique : un enjeu majeur pour la démocratie et les droits Humains, du 17 juin 2025

« La CNCDH a déjà dénoncé, dans son Avis sur les défenseurs des droits de l'Homme du 23 novembre 2023 le « renforcement des campagnes de stigmatisation et de diabolisation des défenseurs » qui fragilisait la société civile et ses membres. Dénigrés dans la pertinence de leur engagement présenté comme « extrémiste », associés au terme de « terroriste » ou qualifiés d'« écoterroristes » et stigmatisés comme des éléments dont l'action serait potentiellement attentatoire à « l'ordre républicain »¹⁶ et à la sécurité nationale, des membres de la société civile voient leur parole, leurs actes et les causes qu'ils défendent discréditées sur la place publique. Le retour récurrent et agressif de certaines thématiques mises à l'agenda politique, telles que l'immigration et la sécurité, ainsi que leur amplification médiatique, contribuent à la délégitimation de l'engagement des acteurs de la société civile, à la justification d'un contrôle a priori de leurs agissements et in fine à diverses formes de répression ».

⁵⁹ Voir poste sur X : <https://x.com/BrunoRetailleau/status/1913249368993333673>.

d'une subvention en déclarant : « Je ne veux pas qu'un seul centime parte à ces deux associations aujourd'hui antisémites »⁶⁰ ;

- Alors qu'il est candidat à la présidence du parti Les Républicains, le président de la région Auvergne Rhône-Alpes, Laurent Wauquiez annonce en avril 2025 vouloir couper les subventions à toutes les associations « pastèques ». Ce terme imagé, en allusion aux couleurs du drapeau palestinien, désigne les organisations qui soutiennent les droits des Palestiniens et demandent l'arrêt du conflit dans la bande de Gaza.
- La LDH a porté plainte avec constitution de partie civile près du tribunal judiciaire de Paris contre le maire de Chalon-sur-Saône, Gilles Platret qui, dans un communiqué du 12 août 2025, qualifie la LDH et ses partenaires qui mènent un contentieux au sujet des drapeaux palestiniens de « groupuscules à la solde des islamistes »⁶¹.
- En novembre 2025, Rachida Dati, candidate aux élections municipales à Paris et par ailleurs ministre de la Culture, a mis en cause l'association Utopia56, lui reprochant de fournir des tentes aux sans-abris et ainsi de créer de l'insécurité dans les quartiers parisiens⁶², une prise de parole relayée sur les réseaux sociaux.
- Début décembre, le ministre de l'Intérieur annonçait que les services de son Ministère documentaient et préparaient des dossiers de dissolutions à l'encontre d'associations ou de groupements. Etaient notamment visés les Soulèvements de la Terre, dont une première tentative de dissolution avait été annulée par le Conseil d'Etat en 2023⁶³. Cela intervenait alors que le 7 décembre 2025, la branche lyonnaise des Soulèvements de la Terre avait revendiqué l'affichage grâce à un vidéoprojecteur de messages critiques vis-à-vis de l'action des forces de l'ordre (« la police blesse et tue ») et de soutien aux personnes blessées à Sainte Soline en mars 2023⁶⁴. Laurent Nunez qualifie ainsi les auteurs de ces propos de « partisans du désordre ».

Par ailleurs, le dénigrement des défenseurs des droits dans les discours politiques se retrouve aussi dans des médias⁶⁵, dont certains sont orienté à l'extrême-droite.

Pour exemple, le 30 janvier 2025, le magazine d'extrême droite Frontières a publié un hors-série intitulé « Invasion migratoire : les coupables », comprenant trois dossiers qui listent nominativement des avocat-es et associations. Dans ces dossiers, il leur est reproché d'être financé avec de l'argent public du fait de leur action en lien avec l'arrivée de personnes étrangères en France, et donc de faire de l'immigration un fonds de commerce. Face à la désinformation visant à discréditer les actions de solidarité et de défense des droits des personnes exilées, la LDH, le Mrap et Utopia 56 ont porté plainte auprès du tribunal judiciaire de Paris contre le directeur de « Frontières » pour diffamation⁶⁶.

La mise en question des actions d'organisations qui viennent en soutien aux droits légaux des personnes exilées s'inscrit dans un contexte plus large de stigmatisation et de criminalisation croissante de l'action militante, assimilée à une menace pour la sécurité publique.

Ces mises en question interviennent dans un contexte où des signaux, bien que moins visibles, traduisent une volonté de remettre en cause les libertés et l'indépendance des associations et de renforcer le contrôle sur les organisations de la société civile. Ainsi en est-il de la loi confortant le respect des principes de la République et ses dispositions relatives au Contrat d'engagement républicain (CER), qui va de l'élargissement des motifs de dissolution d'associations au renforcement des mesures de contrôle des financements, autant de traduction concrète d'un tournant effectué par les autorités politiques concernant les rapports entre administrations et associations (voir notre contribution au rapport de la Commission sur l'Etat de droit pour 2023 et 2024).

2.2 Une restriction croissante de la liberté d'expression sous couvert d'ordre public

2.2.1 La répression des manifestations : interdictions et usage disproportionné de la force

⁶⁰ <https://mrapp.fr/le-mrap-diffame-a-valence.html>

⁶¹ <https://www.ldh-france.org/gilles-platret-apres-les-atteintes-aux-libertes-fondamentales-les-injures/>

⁶² <https://x.com/CitizenMediaFR/status/1993740278109188605>

⁶³ CE, décision n° 476384 du 9 novembre 2023

⁶⁴ Slogans anti-police à Lyon et à Marseille : Laurent Nunez annonce que les préfets ont déposé des plaintes, Public Sénat, 10 décembre 2025

En ligne : <https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/slogans-anti-police-a-lyon-et-a-marseille-laurent-nunez-annonce-que-les-prefets-ont-depose-des-plaintes>

⁶⁵ Le lendemain des menaces proférées par Gérald Darmanin contre la LDH, la chaîne CNews poursuivait en titrant « Ligue des droits de l'Homme : comment l'association a dérivé de ses engagements initiaux au fil des années », reprochant à l'association d'avoir « progressivement adopté des causes chères à l'extrême-gauche ». Le journal Le Point s'empare également de la question et publie un article intitulé « La longue dérive de la Ligue des droits de l'Homme », qui remet en cause la dénonciation des brutalités policières par l'organisation

⁶⁶ <https://www.ldh-france.org/la-ldh-le-mrap-et-utopia-56-attaquent-frontieres-et-dautres-medias-en-diffamation/>

En 2025, les manifestations ont été de nouveau marquées par des violences policières, l'usage d'un arsenal de maintien de l'ordre très dangereux (et à ce titre rejeté par nombre de pays pour une intervention dans des manifestations de rue), et des interdictions de manifester.

Le déploiement massif de forces (combinant blindés, compagnies d'intervention, brigades intervenant à moto (BRAV-M) et agents infiltrés en civil, cagoulés et armés), a une fonction d'intimidation des participant-es avant même leur arrivée sur le parcours. Ce dispositif ne se limite pas à un simple contrôle, mais dans les faits vise à dissuader la participation. La communication politique elle-même prépare à un climat dissuasif. Par exemple, à la veille des mobilisations sociales du 10 septembre, Bruno Retailleau annonce le déploiement de quelque « 80 000 gendarmes et policiers »⁶⁷, affirmant vouloir ainsi empêcher une quelconque perturbation et annonçant une répression directe systématique de tout « blocage ». Le discours officiel insiste sur la protection des « équipements publics » et de sites « susceptibles d'incarner le capitalisme », construisant un récit assimilant toute manifestation à un risque et donc justifiant par anticipation toute répression policière comme nécessaire. Cette mise en scène de la menace prépare l'opinion à accepter, voire à légitimer, la violence qui sera déployée sur le terrain, et constitue un outil de contrôle politique anticipé de la mobilisation.

Cette stratégie d'assimilation des manifestations à des menaces graves pour l'ordre public vient en retour légitimer l'extension de l'arsenal de maintien de l'ordre, incessamment complété par des armes toujours plus puissantes et dangereuses, parmi lesquelles les grenades explosives GL 304 et GL 307 occupent une place centrale. Ces grenades, utilisées à de nombreuses reprises en septembre 2025 pour réprimer le mouvement « Bloquons tout »⁶⁸, n'ont fait l'objet d'aucune communication officielle quant à leurs effets et leur doctrine d'emploi. Ceci est d'autant plus grave que des fragments peuvent être projetés sur plusieurs dizaines de mètres, et la détonation atteint 175 décibels, exposant les participant-es à des séquelles auditives, physiques et psychologiques graves. L'emploi de ces grenades à quelques mètres des personnes peut provoquer douleurs, fractures, brûlures, chutes et panique collective. Le potentiel mutilant de ces armes est évident. Leur apparition dans l'arsenal montre qu'aucune leçon n'a été apprise des nombreuses mutilations provoquées par l'usage de l'armement par les forces de l'ordre lors du mouvement des gilets jaunes.

Il a aussi été constaté nombre de charges policières avec des tirs de grenades lacrymogènes et des coups de matraque frappant indistinctement les manifestant-es défilant de façon pacifique. Certaines interventions ont ciblé les membres des services d'ordre, comme le NPA ou les collectifs féministes⁶⁹ qui pourtant contribuent visiblement au bon déroulement des cortèges et à la protection des participants. D'autres interventions touchent de simples passant-es, des journalistes. Le caractère non exceptionnel de tels agissements met en lumière un usage de la force délibérément excessif et à l'évidence mal encadré.

Lors de la manifestation parisienne du 22 novembre 2025, contre les violences sexistes, sexuelles et de genre, des observateur-ices ont constaté que des membres des forces de maintien de l'ordre confisquaient des pancartes et drapeaux de soutien à des associations féministes au prétexte de signatures par des collectifs non répertoriés. Cette restriction, manifestement arbitraire, est une mise en cause grave de la liberté de manifester. Rappelons qu'en France, si les manifestations doivent être déclarées par leurs organisateur-ices, l'administration n'a pas à les autoriser. Ainsi, la confiscation de pancartes transforme la libre expression dans l'espace public en un exercice contrôlé, cela sans réelle base légale (hors interdiction de manifester signifiée).

La présence répétée de la BRAV-M, unité destinée à des interventions offensives, renforce cette logique : son style inspiré des codes des films d'action et du virilisme accentue la peur et la confrontation plutôt que la sécurité. La fin de la manifestation du 22 novembre 2025 illustre parfaitement la disproportion dans l'usage de la force : des grenades lacrymogènes, des coups de bouclier et de matraque ont été utilisés sur des manifestant-es qui n'avançaient simplement pas comme il leur était demandé, sans raison liée au déroulement du défilé, provoquant des risques de chute, d'écrasement et de suffocation. La pression exercée sur le cortège a contraint des personnes à courir sous la menace de nouveaux coups ou grenades. Ces méthodes ont des effets clairement attentatoires au droit de manifester pacifiquement, excluant de facto les personnes vulnérables ou celles incapables de se soumettre à un rythme imposé par la force. Cette pression est à l'évidence contraire au rôle que doivent assurer les représentants de l'autorité publique de permettre l'exercice du droit de manifestation pacifique.

Le traitement des journalistes en manifestation alarme également. Le 22 mars 2025, à Paris, Clément Lanot, journaliste indépendant, a été volontairement déséquilibré puis frappé par un policier au niveau de la tête avec une matraque alors qu'il se trouvait en marge du cortège et identifiable par son casque⁷⁰. Lors de la manifestation

⁶⁷ <https://www.humanite.fr/politique/10-septembre/le-niveau-de-la-menace-le-justifie-panique-par-le-10-septembre-bruno-retailleau-appelle-a-la-repression-du-moindre-blocage>

⁶⁸ Mise en danger démonstration de force et dissuasion – 18 septembre 2025, Observatoire parisien des libertés publiques.

⁶⁹ Manifestation à l'occasion de la journée internationale de lutte pour les droits des femmes et des minorités de genre – 8 mars 2025, Observatoire parisien des libertés publiques

⁷⁰ https://www.liberation.fr/societe/police-justice/manifestation-contre-le-racisme-a-paris-le-journaliste-clement-lanot-mis-au-sol-et-frappe-par-un-policier-20250323_5CJ3RVVILBHSDJVELLXDPJ6ZCQ/

du 1er mai 2025, plusieurs journalistes ont subi des violences physiques directes malgré une identification claire par des brassards « Presse ». Axel Gras (agence Dyf) a reçu un coup à la tête provoquant une légère commotion⁷¹, Laurent Bigot (AB7 Média) a été jeté au sol et frappé. Samuel Clauzier a été agressé à deux reprises, Emmanuel Hoarau bousculé à plusieurs reprises, et Morgan Bisson frappée sur la main et son appareil photo⁷².

Toujours en 2025, des journalistes internationaux, comme Miquel Muñoz, Joan Gálvez, Adria Tur, Axel Miranda et Marti Segura, se sont vu confisquer leur matériel ou menacés de garde à vue pour avoir demandé la restitution de leurs équipements de protection. À Paris, Lisa Lap et Lisa Noyal ont été bousculées et frappées au visage ou au casque lors de leur présence comme journalistes bien identifiées alors qu'elles couvraient des incidents au cours de manifestations. Jose Rexach et Enzo Rabouy ont été blessés par des éclats de grenades, des coups de matraque. RSF et Media Freedom Rapid Response ont dénoncé ces violences car elles constituent des atteintes graves à la liberté de la presse et au droit à l'information, et sont contraires aux prescriptions mêmes du Schéma national du maintien de l'ordre (SNMO), garantissant la protection des journalistes.

A cela il faut ajouter la mise en œuvre de mesures dites « préventives » et en fait d'atteinte à la liberté de manifester : arrêtés interdisant des objets du quotidien assimilés à des armes, interdictions de manifestations en centre-ville et déploiement de drones, qui visent à dissuader l'exercice de la liberté d'expression avant même que les rassemblements aient lieu.

Les interdictions de manifester traduisent une politisation de la gestion de l'ordre public. Elles sont régulièrement motivées par des considérations comme la lutte contre l'islam radical plutôt que par des risques tangibles pour la sécurité. À titre d'exemple, l'interdiction d'une manifestation féministe à Paris le 7 mars 2025 se fondait sur la présence de collectifs prônant une « libération de la Palestine de la mer au Jourdain ». Le préfet justifiait l'arrêté en invoquant la « préservation d'un système de valeurs objectives qui cimentent l'harmonie sociale », prétendant ne pas porter d'atteinte excessive aux libertés fondamentales. Le tribunal administratif de Paris, saisi en référé, a toutefois suspendu cette interdiction, jugeant que le risque invoqué n'était pas suffisamment caractérisé.

Ce cas illustre également un brouillage préoccupant des responsabilités institutionnelles. Si le pouvoir d'interdire légalement les manifestations revient aux préfets, les derniers ministres de l'Intérieur ont orienté ces décisions par des injonctions répétées ou des déclarations publiques. Cette instrumentalisation politique brouille la frontière qui doit exister entre les arrêtés préfectoraux qui doivent reposer sur l'évaluation objective des risques et une gestion de l'ordre public guidée par des motifs politiques⁷³. L'Etat de droit est ainsi directement malmené.

2.2.2 L'étouffement des libertés académiques

L'annulation, le 9 novembre 2025, du colloque intitulé « *Palestine et Europe : poids du passé et dynamiques contemporaines* », initialement prévu les 13 et 14 novembre 2025 au Collège de France⁷⁴, met en lumière les tensions croissantes auxquelles sont confrontées les libertés académiques dans les institutions d'enseignement supérieur en France. Cet épisode ne se réduit pas à un désaccord ponctuel pour l'organisation d'un événement scientifique, mais révèle des fragilités structurelles pour les établissements qui ont dans leur périmètre d'études des objets de recherche considérés comme sensibles dans le contexte contemporain.

Le Collège de France, institution fondée au XVI^e siècle et dont la mission repose sur la production et la transmission d'un savoir « en train de se constituer », fonctionne traditionnellement sur un principe de confiance accordée aux professeurs, élus par leurs pairs sur la base de leur grande expertise scientifique. Or, la décision d'annuler le colloque a été prise par l'administrateur de l'établissement, sans consultation de l'ensemble des 47 titulaires de chaire. La décision ainsi prise a immédiatement suscité de vives interrogations internes sur les modalités de gouvernance et sur la place effective de la collégialité des responsables académiques dans les décisions engageant directement la liberté scientifique.

Les justifications avancées à cette occasion, mêlant des considérations de sécurité immédiate et une référence à la « stricte neutralité » de l'institution, soulèvent des questions de fond. Si la protection des personnes et des biens constitue une responsabilité légitime des responsables, l'invocation de la « neutralité » apparaît problématique en termes de liberté académique lorsqu'elle conduit à empêcher les échanges portant sur des sujets controversés. En sciences humaines et sociales, les objets de recherche sont fréquemment traversés par des enjeux politiques, historiques ou mémoriels, sans que cela remette en cause leur caractère scientifique dès lors que les méthodes, les sources et les cadres analytiques répondent aux exigences académiques. En 2025, plusieurs enseignants-chercheurs ont ainsi rappelé que la neutralité institutionnelle ne saurait consister en une

⁷¹ <https://rsf.org/fr/france-manifestation-du-1er-mai-%C3%A0-paris-la-libert%C3%A9-de-la-presse-entrav%C3%A9e-par-des-violences>

⁷² <https://rsf.org/fr/france-manifestation-du-1er-mai-%C3%A0-paris-la-libert%C3%A9-de-la-presse-entrav%C3%A9e-par-des-violences>

⁷³ Voir France : démocratie en décrochage | Entraves à l'exercice des libertés associatives et de la liberté de manifester p.34

⁷⁴ https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/12/18/un-mois-apres-l-annulation-du-colloque-sur-la-palestine-l-unite-reste-fragile-au-college-de-france_6658473_3224.html

neutralisation des thèmes étudiés où en une pluralité d'expression des opinions construites dans chaque évènement de façon artificielle au regard de l'objet étudié, étrangère au fonctionnement normal de la recherche.

Cet évènement s'inscrit, plus largement, dans une fragilisation des libertés académiques, mis en évidence et bien documenté par plusieurs travaux publiés en 2025⁷⁵, notamment le rapport remis en octobre par Stéphanie Balme sur l'état de la liberté académique en France et à l'international. Ce rapport souligne que les atteintes à la liberté de recherche résultent de l'action de plus en plus d'acteurs extérieurs aux universités (responsables politiques, groupes de pression ou campagnes médiatiques) et qu'elles se traduisent par des annulations d'événements, des retraits de financements ou des mises en cause publiques de chercheurs. L'affaire du Collège de France constitue, à cet égard, un fait emblématique de ces dynamiques, dans un contexte marqué par une polarisation des points de vue au sein de nos sociétés.

2.2.3 Le dévoiement de l'infraction d'« apologie du terrorisme » : une criminalisation croissante des discours politiques et solidaires au détriment de la liberté d'expression

Depuis les attaques du Hamas du 7 octobre 2023, nombre de responsables politiques, syndicaux ou associatifs ont fait l'objet de poursuites judiciaires pour apologie de terrorisme, délit prévu par l'article 421-2-5 du code pénal qui a pour objet de réprimer le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes.

Le garde des Sceaux a, le 10 octobre 2023, adressé aux magistrats du parquet une circulaire visant à engager des poursuites contre les auteurs des propos présentant les attaques terroristes comme une forme légitime de résistance à Israël ou diffusant des messages incitant à porter un jugement favorable sur le Hamas ou le Djihad islamique en se référant aux actions organisées⁷⁶.

Cette circulaire a engendré une multitude de convocations, et parfois de poursuites à l'encontre des auteurs de prises de parole qui ne faisaient que rappeler le contexte dans lequel les actes de terrorisme du 7 octobre avaient été commis. Ainsi, une responsable politique a pu être convoquée suite à une communication de son groupe politique à l'Assemblée Nationale selon laquelle « l'offensive armée de forces palestiniennes menée par le Hamas intervenait dans un contexte d'intensification de la politique d'occupation israélienne ». Le quotidien « Le Monde » indiquait ainsi qu'au 30 janvier 2024, 626 procédures ouvertes sur le fondement de ce délit étaient en cours, dont 278 à la suite de saisines du pôle national de lutte contre la haine en ligne et que des poursuites étaient engagées à l'encontre de 80 personnes⁷⁷.

Ces atteintes manifestes à la liberté d'expression et le détournement de procédure sous-jacent ont été dénoncées par de nombreux acteurs associatifs, dont la LDH⁷⁸ et Amnesty International⁷⁹. Elles ont conduit le président de la Commission Nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) à saisir le Garde des Sceaux⁸⁰. Plusieurs juristes, dont un ancien juge antiterroriste, ont également mis en garde contre un usage « totalement dévoyé » de la loi⁸¹, rappelant que la qualification pénale d'apologie suppose, en principe, une intention de valorisation des actes terroristes, et non la simple expression d'une analyse politique ou d'une solidarité avec des populations civiles.

Les conséquences concrètes de cette criminalisation sont lourdes. Un assistant d'éducation lyonnais sera ainsi jugé en janvier 2026 pour apologie du terrorisme à la suite d'un discours tenu en février 2025 en soutien à Georges Ibrahim Abdallah (qui purgeait une peine de prison depuis 40 ans) et à la résistance palestinienne ; bien que son parcours professionnel ait été jugé irréprochable, son contrat avec l'Éducation nationale n'a pas été renouvelé⁸².

2.2.4 Le musèlement de la parole critique à l'égard de la police

Le gouvernement, notamment par la voix du ministre de l'Intérieur, a récemment ciblé des personnalités, qu'elles soient élues ou non, mais aussi des acteurs du secteur culturel et artistique, pour des prises de positions critiquant l'action des forces de l'ordre. Ainsi, fin octobre 2025, plusieurs élu-es à l'Assemblée Nationale, ainsi qu'une

⁷⁵ Défendre et promouvoir la liberté académique. Un enjeu mondial, une urgence pour la France et l'Europe. Constats et 65 propositions d'action Une étude pour France Universités Stéphanie BALME

⁷⁶ <https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2023-10/JUSD2327199C.pdf>

⁷⁷ « Le conflit Israël-Hamas s'invite dans les tribunaux français : de plus en plus de procédures pour apologie du terrorisme », *Le Monde*, 2 mars 2024.

⁷⁸ <https://www.ldh-france.org/halte-au-devoiement-du-droit-penal-pour-baillonner-les-voix-dissidentes/>

⁷⁹ <https://www.lesechos.fr/politique-societe/societe/les-droits-humains-reculent-en-france-sur-fond-de-discours-de-haine-alerte-amnesty-2090704>

⁸⁰ <https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2024-04/Lettre%20PSDT%20Apologie%2027.03.24.pdf>

⁸¹ Apologie du terrorisme : l'ex-juge antiterroriste Marc Trévidic dénonce un « usage dévoyé de la loi », *Libération*, 9 octobre 2024. En ligne : https://www.liberation.fr/societe/apologie-du-terrorisme-lex-juge-antiterroriste-marc-trevidic-denonce-unusage-devoye-de-la-loi-20241009_KN66MILFKVGMNHC5IXBFF3LAPE/

⁸² <https://www.blast-info.fr/articles/2025/lyon-une-apologie-du-terrorisme-a-diplomatie-variable-iDYRenOIQdmXbgdDDht-Dg>

députée européenne, ont été visés-es par une plainte du Ministre de l'Intérieur pour diffamation envers les forces de l'ordre, après qu'ils aient mis en cause sur les réseaux sociaux l'action de la police à l'occasion des 20 ans de la mort de deux jeunes personnes, ayant impliquée des policiers.

Quelques jours plus tard, à la suite d'une chronique sur la radio privée Nova, le Ministre de l'Intérieur dépose une lettre-plainte auprès du parquet de Paris. Cette chronique humoristique revenait sur la manifestation à Sainte Soline en mars 2023, après la publication d'images sonores où l'on y voit des gendarmes faire de nombreux usages illégaux d'armes dites à létalité réduite et proférer des injures et des appels à tuer des manifestant-es. En réagissant à la plainte⁸³, la radio a rappelé que « *la liberté d'expression (...) suppose d'accepter la satire, la caricature, et la critique. Elle protège un droit fondamental* ».

Puis, début décembre, un éditeur de jeux est également ciblé par une plainte du Ministre de l'Intérieur pour avoir représenté un policier raciste dans un jeu de cartes.⁸⁴

En novembre 2025, la dessinatrice italienne de BD, Elena Mistrello, est appréhendée à l'aéroport de Toulouse-Blagnac par la police aux frontières alors qu'elle venait pour un festival de bandes dessinées. Selon les agents, elle représente « *une menace grave pour l'ordre public* » en France, pour des motifs couverts par le « *secret-défense* ». Elle est forcée de reprendre l'avion par lequel elle est arrivée. Ce n'est qu'à bord qu'un procès-verbal lui est remis, lui notifiant qu'elle est inscrite au Fichier des Personnes Recherchées. Mme Mistrello affirme n'avoir jamais été interpellée ni même avoir eu une quelconque interaction avec la justice en France ou en Italie. Aucun motif n'a été présenté, aucun argument n'étayerait ce refoulement. Ce cas interroge donc quant à une possible entrave à la liberté de circulation telle que promulguée par l'article 20, paragraphe 2 alinéa a) du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne⁸⁵.

Toujours concernant des artistes, tandis qu'un festival antifasciste doit se tenir en périphérie de Lyon du 11 au 13 décembre 2025, et que les autorités locales ont maintenu le festival, c'est la préfète du Rhône qui l'interdit le 10 décembre⁸⁶, pointant que l'évènement constituait « *un trouble majeur à l'ordre public en raison de l'atteinte portée aux institutions, par l'idéologie qu'elle promeut et du trouble des consciences que provoquent les idées ainsi défendues* ». La préfecture se justifie notamment par la présence de certain-es artistes ayant des paroles hostiles aux forces de l'ordre, tandis que l'organisation du festival rappelle que ces groupes se sont produits sur scène sans qu'aucun trouble à l'ordre public n'ait été constaté. Saisi en référé-liberté par plusieurs associations et syndicats, le Tribunal Administratif de Lyon a suspendu l'arrêté d'interdiction⁸⁷. Dans sa décision, le Tribunal rappelle que « *l'arrêté litigieux porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de se réunir et de manifester et à la liberté d'expression* », et que la préfète « *ne saurait museler la critique légitime des artistes venant s'exprimer, dans les limites de la liberté d'expression, sur les dérives de l'État et les violences policières* ».

Enfin, le 10 décembre, le Ministre de l'Intérieur annonce que les préfets du Rhône et des Bouches-du-Rhône ont saisi la justice⁸⁸ suite à des messages tels que « *la police blesse et tue* » projetés pendant la très populaire Fête des Lumières qui se tient chaque année.

Ces agissements dénotent un environnement particulièrement hostile à la liberté d'expression, s'agissant notamment de la critique des forces de l'ordre. Pourtant, comme le rappelle⁸⁹ la présidente de la Ligue des droits de l'Homme, Nathalie Tehio, « *l'arrêt [dit] Handyside de la CEDH en 1976⁹⁰ vient rappeler que la liberté d'expression "vaut non seulement pour les informations ou les idées accueillies avec faveur, ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population"* ».

La liberté d'expression est un droit fondamental. Elle a à être défendue par les institutions, dont le gouvernement, d'autant plus lorsque l'expression ne va pas dans le sens des opinions convenues. La multiplication des attaques en justice, notamment le ministère de l'Intérieur fait preuve d'une méconnaissance de l'article 10 de la CEDH⁹¹ et

⁸³ Radio Nova défend la « liberté d'expression » à la suite d'une plainte de Laurent Nunez contre l'humoriste Pierre-Emmanuel Barré, *Le Monde*, 15 novembre 2025

⁸⁴ « C'est pour faire plaisir à Alliance » : le jeu antifasciste « Fachorama » visé par une plainte de Laurent Nunez, *Libération*, 3 décembre 2025

En ligne : https://www.liberation.fr/societe/cest-pour-faire-plaisir-a-alliance-le-jeu-antifasciste-fachorama-visé-par-une-plainte-de-laurent-nunez-20251203_LVX6Z6XQNRGLDE3SI26VGNNUBE/

⁸⁵ Journal officiel de l'Union européenne C 326/47, 26 octobre 2012, Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

⁸⁶ <https://www.mediapart.fr/journal/france/111225/la-prefecture-du-rhone-interdit-les-concerts-d-artistes-anti-systeme-et-anti-police-d-un-festival-antifasc>

⁸⁷ Tribunal Administratif de Lyon, décision n°2515528, 11 décembre 2025

⁸⁸ Slogans anti-police à Lyon et Marseille : Laurent Nunez annonce que les préfets ont déposé des plaintes, op.cit. p.16

⁸⁹ « ACAB », « la police tue » : le gouvernement réprime la critique de la police, Mediapart, 22 décembre 2025

En ligne : <https://www.mediapart.fr/journal/france/221225/acab-la-police-tue-le-gouvernement-reprime-la-critique-de-la-police>

⁹⁰ CEDH, 7 décembre 1976, AFFAIRE HANDYSIDE c. Royaume-Uni, n°5493/72

⁹¹ Article 10, paragraphe 1 de la CESDH

de sa jurisprudence. Tout porte à considérer que les plaintes sont sciemment utilisées pour étouffer la contestation d'agissements des forces de l'ordre, cela dans le pays où le nombre d'atteinte grave à l'intégrité physique des personnes dont elles sont responsables est de loin le plus fort dans l'Union européenne.

2.3 Les entraves à l'exercice des libertés associatives

Il résulte des différents engagements internationaux de la France⁹² que les associations doivent pouvoir exercer leur objet sans ingérence et sans entrave, notamment de la part des pouvoirs publics.

Les libertés associatives imposent en effet à l'Etat, et subséquemment aux collectivités territoriales, non seulement de s'abstenir d'apporter des restrictions indirectes abusives mais également de garantir aux associations la possibilité de mener leurs activités et fonctionner sans ingérence étatique injustifiée⁹³.

Ces libertés s'imposent avec plus de force et doivent être particulièrement protégées s'agissant des associations qui ont pour objet d'attirer « *l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public* » puisque, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, leur participation « *étant essentielle pour une société démocratique* » et qu', « *elles exercent un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse* »⁹⁴.

Pourtant, la seule circonstance qu'une association s'exprime dans le débat public ou prenne parti dans le débat politique sur des sujets de société (ou contre l'arrivée au pouvoir de l'extrême droite) suffit aux pouvoirs publics pour la qualifier d'association « à caractère politique » et de prendre des mesures qui conduisent à restreindre les moyens contribuant à l'exercice de son mandat pourtant légal.

2.3.1 La mise à disposition des salles communales pour les associations : un principe de « neutralité » opposé aux associations

L'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fixe que, par principe, les locaux communaux peuvent être utilisés par les associations – quelles qu'elles soient –, par les partis politiques, ou les organisations syndicales⁹⁵. Le Conseil d'Etat a confirmé que « la mise à disposition d'une salle communale à des associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande, peut être refusée pour des motifs tirés des nécessités de l'administration des propriétés communales ou par celles du maintien de l'ordre public » et déduit de ce principe que cette mise à disposition ne peut pas être refusée en raison seulement de la nature de la formation politique qui fait la demande⁹⁶. Plus globalement, un refus ne saurait être fondé sur le fait que l'association ait un « *caractère politique* »⁹⁷.

Ainsi un maire ne saurait refuser de mettre des locaux communaux à disposition que pour des raisons tirées des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services publics ou du maintien de l'ordre public⁹⁸ qui se compose de la sécurité, la tranquillité, la salubrité⁹⁹ et la moralité publique¹⁰⁰ ainsi que de la dignité humaine¹⁰¹. Le refus opposé par le maire à une demande de location de salle, non motivé par un motif d'ordre public, constitue une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés d'association et de réunion¹⁰².

Par ailleurs, les principes du service public, comprenant le principe d'égalité et son corollaire le principe de neutralité, ne s'imposent pas aux usager-es du service public ni même aux associations, y compris celles qui seraient soumises au respect des engagements posés par le contrat d'engagement républicain qui ne fait pas peser sur les associations – qui ne sont pas en charge de l'exécution d'un service public – une quelconque obligation de neutralité justifiant un refus de mise à disposition d'une salle communale. La restriction d'accès aux locaux communaux se fonde aussi sur des règlements intérieurs qui étendent hors tout cadre légal le principe de neutralité qui s'applique aux agents dans l'exercice de leurs fonctions au sein du service public (notamment en matière religieuse, syndicale et politique) aux utilisateurs des maisons des associations. A cet égard, la

⁹² Notamment article 22 du PIDCP et article 10 de la CESDH

⁹³ CEDH, 5 octobre 2006, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, n° 12881/01, § 73 et 74

⁹⁴ CEDH, 27 mai 2004, *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonie*, n° 57829/00, § 40

⁹⁵ article L.2144-3 du CGCT : « des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte-tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation. Les locaux communaux peuvent également être mis à la disposition des organisations syndicales, dans les conditions prévues à l'article L. 1311-18 ».

⁹⁶ CE 15 mars 1996, *Cavin*, n° 137376

⁹⁷ CE 30 avril 1997 *commune de Montsoulst rec. Lebon p.701 et 704*

⁹⁸ CAA Nancy, 3 févr. 2005, *Cne de Kerbach*, req. no 00NC01522, AJDA 2006. 1817, chron. Collière ; Juris assoc. N° 321/2005, p. 26

⁹⁹ L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales

¹⁰⁰ CE, sect., 18 déc.1959, *Sté « Les films Lutétia »*

¹⁰¹ CE, ass., 27 oct.1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*

¹⁰² CE ord., 30 mars 2007, *Ville de Lyon c/Assoc. locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Lyon*, req. N° 304053, AJDA 2007. 1242, note S. Damarey ; AJDA 2007. 719 ; Dr. adm. 2007. comm. no 90, note Melleray ; LPA 6 août 2007, no 156, p. 22, note Le Bot

jurisprudence administrative est parfaitement claire, les usager-es du service public ou ses administré-es « ne sont pas légalement tenus au respect du principe de neutralité du service public » de sorte qu'il bénéficient de la liberté « d'exprimer leurs opinions et convictions »¹⁰³.

Au mépris de ces principes, le cas de la LDH illustre le non-respect de l'état de droit en la matière, s'étant vue à plusieurs reprises refuser la mise à disposition de salles communales pour la tenue de réunions ou encore l'organisation de débats de société au seul motif du caractère politique de ses activités.

2.3.2 L'invisibilisation de l'action associative

Nombre de collectivités territoriales organisent un forum annuel des associations rassemblant tous les acteurs locaux dans un lieu public. Le forum des associations est, en effet, un moment privilégié pour que les habitant-es de la commune puissent les contacter, s'informer et échanger sur les actions des dites associations tant à l'échelle locale que nationale, et potentiellement y adhérer.

La commune qui organise un forum des associations a le droit d'en définir des thèmes et donc déterminer le champ des associations concernées, sous réserves que les critères retenus ne traduisent pas une volonté discriminatoire. Ainsi, un refus de participation opposé une association de participer à un forum des associations doit se fonder sur des critères objectifs¹⁰⁴.

A cet égard, lors de la rentrée politique des associations d'octobre 2024, Claire Thoury, Présidente du Mouvement associatif affirmait, concernant le refus d'accès au forum des associations notifié à la section LDH de Pessac :

« Nos libertés associatives sont mises à mal dans bien des manières, notamment à cause du contrat d'engagement républicain (...). Mais ces attaques dépassent largement le cadre du contrat d'engagement républicain. (...) S'agissant du forum des associations de la commune de Pessac où la LDH n'a pas eu de stand, le Maire a dit que pour lui une association ne pouvait pas être soutenue si elle allait contre le gouvernement. Rendez-vous compte, une association qui exprimerait son désaccord, voire qui l'organiserait, n'aurait pas à être soutenue. Cela traduit d'abord une profonde méconnaissance de ce que nous sommes et surtout c'est dangereux et c'est un non-sens, parce que le propre d'une démocratie qui va bien, c'est d'accepter le désaccord et le conflit. Cela doit nous alerter fortement, parce que ces attaques aux libertés ne concernent pas que les associations ».

De tels refus se sont encore déclinés à Chalon-sur-Saône. La section locale chalonnaise de la LDH participe historiquement et traditionnellement au forum de la vie associative et sportive chalonnaise qui se déroule à chaque rentrée scolaire. A la suite du dépôt du formulaire d'inscription pour le forum prévu le 6 septembre 2025, la commune de Chalon-sur-Saône a refusé de faire droit à la demande de participation de la section locale de la LDH à cette manifestation, en indiquant sans plus d'explication : « malheureusement votre demande ne peut être retenue cette année ». La volonté d'écarter la LDH du forum des associations constituait une mesure de rétorsion discriminatoire eu égard aux actions menées par la LDH devant les tribunaux, et notamment certaines engagées à l'encontre du maire de Chalon-sur-Saône, et de ses éventuels positionnements politiques. Aussi au regard de l'atteinte manifeste à la liberté d'association, la LDH a décidé de saisir le tribunal administratif de Dijon d'un recours en annulation, assorti d'un référé-suspension, à l'encontre de la décision d'exclusion du forum des associations opposées à notre section locale. Par une ordonnance en date du 2 septembre 2025, le juge des référés du tribunal administratif de Dijon a fait droit à la requête de la LDH en estimant que la méconnaissance du principe d'égalité et de l'article 11 de la CESDH apparaissaient, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute quant la légalité de la décision contestée. Il a en outre enjoint au maire de la commune de lever tout obstacle à la participation de la LDH au forum.

De telles mesures de rétorsion à l'encontre de la LDH sont par ailleurs emblématiques dans la commune de Arles, où après l'action judiciaire engagée par la LDH contre la décision de refus de la mise à disposition d'une salle, le conseil d'administration de la maison des associations a décidé d'engager une procédure d'exclusion à l'encontre de la section locale de la LDH pour motif grave portant préjudice matériel à l'association et préjudice moral à ses membres et personnels. Dans le prolongement, et afin d'invisibiliser son action, le conseil d'administration a tenté sans succès de refuser sa participation au forum des associations prévu au mois de septembre 2025.

D'autres associations ont connu des exclusions similaires. C'est par exemple le cas d'Objectif Egalité à Belfort. Le maire de la ville, Damien Meslot, a en effet qualifié l'association d'éducation populaire « de politique et politisée » pour justifier de son exclusion. Pour sa présidente, cette exclusion est la perpétuation d'une discrimination, après que l'association se soit aussi vue refuser l'accès à des salles municipales ou l'occupation de domaines publics lors des années précédentes¹⁰⁵. Le jugement en référé-liberté ayant été rejeté par le Tribunal

¹⁰³ CE, 29 juin 2023, Associations Alliance citoyenne et Contre-Attaque et autres, n° 458088, publié au Lebon

¹⁰⁴ TA Pau 7 nov 2017 Association Noustous.r n°1501886

¹⁰⁵ <https://letrois.info/politique/belfort-objectif-egalite-juge-trop-politique-pour-etre-au-forum-des-asso/>

Administratif qui n'a pas relevé le caractère d'urgence de la saisine¹⁰⁶, le fond de l'affaire sera examiné en mars 2026.

D'autres atteintes à la liberté d'association, plus insidieuses, peuvent être également relevées telles que les refus de recensement des associations dans un annuaire visant à informer les administrés sur la vie associative locale. Cela avait par exemple été le cas en décembre 2024 à Montmagny. Le maire avait estimé que les positionnements pris par la LDH dans le cadre de ses activités justifiaient son retrait de l'annuaire de la vie associative. Selon ce maire « il y a malheureusement bien longtemps que la LDH n'est plus une association objective, républicaine, qui respecte l'Etat de droit ».. Faute de procédure préalable contradictoire et au regard de l'atteinte manifeste aux libertés associatives, la LDH a décidé d'introduire un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de cette décision du maire auprès du tribunal administratif de Cergy Pontoise, en attente de jugement.

2.3.3 La substitution de motifs pour refuser une subvention aux associations...

La suppression des subventions au théâtre Arlette Moreau de Poitiers a déjà été présentée dans notre contribution pour 2024. L'année 2025 a donné lieu à de nouveaux développements.

En octobre 2025, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté la demande d'annulation du refus de subvention opposé à la compagnie de théâtre Arlette Moreau. Rappelons qu'il lui est reproché des « engagements militants » contraires au contrat d'engagement républicain.

Le tribunal a reconnu que la compagnie n'avait commis aucune violation du CER. La préfecture de Nouvelle-Aquitaine n'avait jamais précisé quelles actions concrètes auraient enfreint le contrat, se contentant d'évoquer un manque de précision du rapport d'activité. Sur ce point, le tribunal a jugé que la préfecture a commis « une erreur manifeste d'appréciation » car les actions de la compagnie étaient bien détaillées. Le tribunal a cependant accepté que la préfecture modifie après coup son motif initial pour justifier sa décision, utilisant dorénavant la raison d'un manque de crédits. Le préfet a expliqué avoir préféré financer huit autres projets d'un montant moyen de 7 000 euros plutôt que le projet de la compagnie, de 16 000 euros. Cette pratique, appelée « substitution de motifs », est légale et permet au juge d'accepter ou non un motif différent de celui initialement invoqué, à condition que l'administration aurait pris la même décision sur ce nouveau fondement.

Cette « solution », bien que conforme au droit, pose assurément un problème politique tant de transparence que de confiance. En effet, elle permet à l'administration de masquer le motif initial invoqué, ici lié aux « engagements militants » de la compagnie, ce qui relevait d'un contrôle arbitraire. La substitution, a posteriori du dépôt de la contestation de la décision prise, limite la possibilité pour l'association de la contester au fond. Comme le souligne Me Paul Mathonnet, avocat de la compagnie : « *L'usage du CER n'est pas neutre. Il est performatif. Il y a un risque d'autocensure qui produit des effets tant que la décision n'est pas annulée. Le caractère stigmatisant du CER doit vous amener à exercer un contrôle plus poussé, plus approfondi, et ne pas vous limiter à un contrôle restreint. À défaut, cette situation se perpétue sans limites. Il en va de la liberté d'expression, du pluralisme et même de la démocratie*¹⁰⁷. »

Ainsi, même si le tribunal a écarté l'utilisation inadéquat du CER, la substitution de motifs permet à l'administration de maintenir des décisions qui produisent des effets dissuasifs sur les libertés associatives, sans véritablement pouvoir les contester ensuite.

La décision montre que, même lorsque le juge écarte un motif contestable, l'administration conserve la possibilité de substituer des motifs pour légitimer sa décision, ce qui crée une opacité dans la prise de décision publique incompatible avec un Etat de droit en démocratie. Ce jugement pourrait influencer sur la pratique d'autres préfectures rendant plus aléatoire le recours à la justice pour préserver la liberté d'expression et le pluralisme associatif.

... mais aussi des indemnisations pour réparer le préjudice de non-subvention

Avec un pouvoir discrétionnaire large accordé aux collectivités territoriales, l'octroi des subventions est très disparate d'un territoire à un autre, jusqu'à celui de couper ou suspendre des subventions pourtant initialement accordées. Le Haut Conseil à la Vie Associative, organe consultatif, a ainsi été saisi récemment pour se prononcer sur la répression politique contre des associations critiques de l'action de l'Etat¹⁰⁸.

Au-delà des contentieux isolés, ce phénomène s'inscrit désormais dans un dispositif institutionnel plus large, dans lequel les services de renseignements territoriaux interviennent en amont des décisions administratives. En effet,

¹⁰⁶ Tribunal Administratif de Besançon, décision n° 2501901, 24 septembre 2025

¹⁰⁷ <https://www.mediapart.fr/journal/france/151025/associations-la-compagnie-arlette-moreau-perd-en-justice-face-au-prefet>

¹⁰⁸ <https://www.mediapart.fr/journal/france/271025/le-haut-conseil-la-vie-associative-saisi-de-la-repression-politique-des-associations>

en application d'une directive interne du ministère de l'Intérieur¹⁰⁹, les renseignements territoriaux examinent la liste des associations candidates à des aides comme le Fonds de Développement de la Vie Associative et peuvent signaler celles dont ils estiment que les activités ou les prises de position pourraient être jugées « trop militantes » ou susceptibles de déplaire à l'autorité préfectorale. Cette « inspection » préalable s'opère hors de toute publicité, et peut orienter des décisions de refus de subventions.

Parmi les cas qui ont donné lieu à contestation devant les juridictions, il y a une décision prise en 2022 pour la compagnie du Théâtre Nouvelle Génération en Auvergne-Rhône-Alpes. Le metteur en scène du théâtre avait critiqué la politique culturelle de la région, en sa qualité de représentant syndical du spectacle vivant public. Le président de la Région avait alors décidé de ne pas respecter la convention pluriannuelle d'objectifs (2022-2024), et de ne pas verser les subventions pourtant votée pour l'année 2023. Le 14 octobre 2025, le Tribunal administratif de Lyon a condamné la région à une indemnisation de 149 000 euros au Théâtre nouvelle génération pour refus irrégulier de versement de financement culturel.

¹⁰⁹ Comment les préfetures censurent en amont les demandes de subventions associatives, Mediapart, 15 octobre 2025, <https://www.mediapart.fr/journal/france/151025/comment-les-prefectures-censurent-en-amont-les-demandes-de-subventions-associatives>