



**L'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





Monsieur et Madame



**L'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

---

Ce document a été réalisé avec le soutien de l'union européenne (UE). Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de la FIDH et de l'OMCT et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'UE.



**Financé par  
l'Union européenne**

---

#### **DIRECTEUR·RICES DE PUBLICATION :**

Alice Mogwe, Gerald Staberock, Nathalie Tehio

#### **AUTRICES DU RAPPORT :**

Maria Lesire-Schweitzer, Mathilde Nilsson

#### **CONTRIBUTEUR·RICES :**

Elena Crespi, Hugo Gabbero, Mariana Antunes Garrido, Abdelmoumene Khelil

#### **COORDINATION :**

Elena Crespi

#### **DESIGN:**

FIDH/Noam Le Pottier

#### **DÉPÔT LÉGAL:**

Octobre 2025

#### **FIDH (Éd. française) = ISSN 2225-1790**

Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978 (Déclaration N°330 675)

# Table des matières

Introduction	8
<b>1. Un narratif de plus en plus hostile à la société civile</b>	<b>12</b>
(1.1) Tournant dans le discours des autorités publiques	12
(1.2) L'influence de l'extrême-droite et le rôle des médias	16
<b>2. Le développement d'un arsenal législatif dissuasif</b>	<b>18</b>
(2.1) La loi confortant le respect des principes de la République	18
L'élargissement des critères de dissolution des associations et groupements de fait	18
Le contrat d'engagement républicain	19
(2.2) La loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations	22
(2.3) La multiplication des infractions pénales sanctionnant les modes d'action de la société civile	23
<b>3. Harcèlement administratif et judiciaire</b>	<b>24</b>
(3.1) Les dissolutions administratives d'associations ou groupements de fait	24
La dissolution du Collectif Contre l'Islamophobie en France : des causes indicibles ?	25
Dissolutions administratives et liberté de manifester	25
(3.2) Interdictions et limitations à l'exercice du droit de manifester	26
Le recours croissant aux arrêtés d'interdiction de manifester	26
L'instrumentalisation de dispositions antiterroristes	28
(3.3) Arrestations et détention arbitraires de manifestant·es pacifiques	28
L'usage extensif de qualifications pénales imprécises	29
Une incrimination préventive : le « délit de groupement »	30
Recours abusif à la garde à vue	32

(3.4)	L'indépendance du pouvoir judiciaire à l'épreuve du maintien de l'ordre	37
(3.5)	Harcèlement judiciaire et « procédures-bâillons »	37
4.	Répression policière des actions militantes et des mouvements sociaux	39
(4.1)	Banalisation de l'usage de la force et pratiques liberticides	39
	Répression et escalade de la violence dans la gestion des manifestations	39
	Un arsenal de maintien de l'ordre intrinsèquement incompatible avec les droits humains	42
(4.2)	Un maintien de l'ordre guidé par la judiciarisation	45
(4.3)	La surveillance des manifestations	48
(4.4)	L'impunité des violences policières	49
(4.5)	Pratiques policières de harcèlement envers les défenseur·es des droits humains	50
	Violences et mise en danger : le cas de l'occupation de l'A69	51
	Harcèlement policier des soutiens aux exilé·es	51

---

## Dossier

	La criminalisation des défenseur·es de l'environnement dans le contexte de la lutte contre les « méga-bassines »	53
	Interdiction de manifester et mise en cause des syndicats	54
	Violences policières et bilan humain	54
	La bataille de l'information	55
	Le refus du dialogue autour des méga-bassines : du maintien de l'ordre à la gestion de l'eau	56
	La tentative de dissolution des Soulèvements de la Terre	57
	Criminalisation de la désobéissance civile : effets étendus sur le monde associatif	58
	L'élargissement du recours aux techniques de renseignement : la cellule Demeter	58

5. Attaques physiques et verbales contre les représentant·es de la société civile par des acteurs non étatiques	60
(5.1) Violences du monde agricole contre les défenseur·es de l'environnement	60
(5.2) Menaces et attaques émanant de l'extrême-droite	62
6. Restrictions et enjeux liés à l'accès aux financements pour les associations	64
(6.1) « Pas un euro d'argent public pour les ennemis de la République »	64
L'affaire du Fonds Marianne	64
Les préfets, les collectivités territoriales et le contrat d'engagement républicain	65
(6.2) La précarisation du secteur associatif dans un contexte européen et international défavorable	68
7. Rétrécissement des espaces de dialogue et de participation à l'élaboration des politiques publiques	70
Conclusions	72
Recommandations	75



# Introduction

Depuis plusieurs années, la France connaît une dégradation profonde et structurelle de l'environnement dans lequel la société civile peut s'exprimer et agir, ainsi qu'une régression préoccupante des libertés publiques, en particulier s'agissant de la liberté d'association et de la liberté de réunion pacifique. Cette évolution s'inscrit dans une dynamique plus large observée à l'échelle européenne et internationale, marquée par une montée des logiques autoritaires, l'érosion du cadre démocratique, notamment à travers une remise en cause croissante de la légitimité des contre-pouvoirs, et la normalisation de dispositifs de contrôle social, dont le rétrécissement de l'espace civique est l'un des symptômes les plus alarmants.

Dans ce contexte régional et global, la situation française mérite cependant une attention particulière. Souvent perçue, à tort, comme étant à l'abri de ces tendances en raison de sa tradition républicaine et de son attachement proclamé aux droits humains, la France se distingue aujourd'hui par l'ampleur et la gravité des restrictions imposées aux libertés civiles.

Les développements politiques et législatifs de ces dernières années confirment cette évolution. Dès 2017, la fin officielle de l'état d'urgence, instauré pour faire face à la menace terroriste suite aux attaques de novembre 2015, n'a pas signifié un retour à la situation antérieure à son adoption : nombre de ses dispositions ont été intégrées dans le droit commun via la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (loi SILT), inscrivant durablement l'exception sécuritaire dans le fonctionnement institutionnel. La Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) alertait dès 2016<sup>1</sup> sur les effets néfastes de ces dispositifs sur la liberté de réunion pacifique, et ce constat s'est confirmé au fil des mobilisations.

La répression violente du mouvement des Gilets jaunes, entre 2018 et 2019, a notamment marqué un tournant dans l'usage de la force publique, suscitant des nombreuses critiques des organisations internationales. Dans les années qui ont suivi, un climat de tension croissante s'est installé autour des mobilisations sociales et environnementales, avec des interdictions préventives de manifester, une surveillance renforcée, et un recours disproportionné à la force. Les gouvernements qui se sont succédés depuis les élections présidentielles de 2017 ont affiché une hostilité de plus en plus assumée à l'égard de la société civile. On assiste à une répression systématique des voix contestataires par un durcissement de la réponse de l'État, qui s'est manifesté notamment lors des protestations contre la réforme des retraites - imposée au printemps 2023 contre la volonté des citoyen·es par le recours à l'article 49.3 de la Constitution, contournant l'approbation parlementaire et bafouant ainsi les principes de la démocratie représentative. L'utilisation abusive de la force par les agents de l'État était alors dénoncée par la FIDH et la Ligue des droits de l'Homme (LDH), qui s'alarmaient de la recrudescence des violences policières « en écho au passage en force législatif »<sup>2</sup>. Le déploiement des dispositifs policiers de grande ampleur dans le cadre des mobilisations environnementales a également marqué le franchissement de nouvelles lignes rouges en matière de militarisation des forces de l'ordre et l'adoption par l'État d'une approche visant à réprimer et sanctionner plutôt qu'à faciliter l'exercice des libertés civiles.

Parallèlement, le cadre législatif encadrant la liberté d'association s'est considérablement durci. L'adoption de la loi confortant le respect des principes de la République a instauré de nouveaux outils de contrôle et de sanction à l'encontre des associations et de leur représentant·es, renforçant la capacité de l'État à conditionner les financements, dissoudre des structures ou délégitimer certains discours. La LDH, aux côtés de la FIDH, a depuis longtemps dénoncé ces dérives, ainsi que la stigmatisation croissante des défenseur·es des droits humains, notamment les défenseur·es de l'environnement, des droits des femmes, des personnes LGBTQIA+ ou des personnes exilées et, en réalité, de la société civile dans son ensemble.

---

<sup>1</sup> FIDH, « France - Mesures antiterroristes contraires aux droits humains. Quand l'exception devient la règle », 9 juin 2016.

En ligne : [https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapportfrance-hd1\\_def.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapportfrance-hd1_def.pdf)

<sup>2</sup> Communiqué conjoint « Violences policières en France : la FIDH et la LDH s'alarment », 23 mars 2023. En ligne : <https://www.ldh-france.org/violences-policieres-en-france-la-fidh-et-la-ldh-salarment/>.

En 2024 et 2025, la nomination à trois reprises d'un Premier ministre en dehors de la formation politique arrivée en tête lors des élections législatives a accentué la crise de confiance entre les institutions et la population. Si ces démarches ne sont pas contraires à la Constitution, elles révèlent un usage des mécanismes institutionnels en rupture avec l'esprit démocratique, renforçant le sentiment de contournement de l'expression populaire et sonnante l'alarme concernant le respect de l'État de droit.

Ce rapport s'inscrit dans un travail plus large mené par la FIDH, dans le cadre de l'Observatoire pour la protection des défenseur·es des droits humains (l'Observatoire), et ses organisations membres, visant à documenter les atteintes aux droits humains et aux libertés fondamentales, et à alerter sur l'érosion de l'État de droit dans le monde. Il repose sur deux constats : d'une part, la multiplication des signaux d'alerte relatifs aux libertés publiques en France ; d'autre part, le décalage entre l'image que la France souhaite projeter à l'international comme patrie des droits humains, et les réalités vécues sur le terrain par de nombreux acteurs et actrices de la société civile. Il s'attache à analyser dans quelle mesure la France participe à cette tendance européenne de dérive démocratique et de rétrécissement de l'espace civique, tout en identifiant les spécificités nationales de cette dynamique.

Basé sur un travail de recherche et d'analyse mené tout au long de l'année par la FIDH dans le cadre de l'Observatoire et son organisation membre en France, la LDH, le rapport dresse un état des lieux rigoureux et circonstancié. Il met en lumière les effets des lois, politiques, et pratiques adoptées ces dernières années sur les individus et les associations, tout en nourrissant les efforts de mobilisation, de solidarité et de plaidoyer à l'échelle nationale, européenne et internationale.

Structuré autour de sept grands axes, le rapport s'ouvre sur une analyse du narratif politique et médiatique de plus en plus hostile à la société civile, suivi d'un examen du développement d'un cadre législatif dissuasif pour l'exercice de la liberté d'association et de réunion pacifique. Il explore ensuite les formes de harcèlement administratif et judiciaire ciblant les représentant·e.s de la société civile, ainsi que la répression policière des actions militantes. Il s'intéresse également aux violences et menaces provenant d'acteurs non étatiques, aux restrictions liées à l'accès aux financements et à la précarisation du tissu associatif, et enfin au rétrécissement progressif des espaces de dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics.

## Méthodologie

Ce rapport repose sur 10 mois de recherche documentaire et de terrain par la FIDH, dans le cadre de l'Observatoire, et son organisation membre en France, la LDH, ainsi que sur le travail d'observation, d'analyse et de dénonciation réalisé en continu par la LDH. La recherche documentaire a consisté, outre l'analyse de la législation nationale, des politiques publiques, des instruments de droit européen et international et des jugements des cours nationales et régionales, en la lecture de nombreux rapports élaborés par des organisations internationales et des organisations de la société civile, de critiques académiques et d'articles de presse. En plus de la recherche documentaire, une mission internationale d'enquête a été menée en France du 10 au 14 mars 2025. À cette occasion, la délégation chargée de la mission d'enquête a conduit 24 entretiens semi-directifs avec 51 interlocuteur·ices issu·es de la société civile, des institutions indépendantes et des autorités publiques. Certains entretiens ont été suivis de correspondances écrites entre l'équipe chargée de l'enquête et les interlocuteur·ices rencontré·es, permettant le partage de documents supplémentaires attestant des informations fournies, tels que des rapports internes, des fichiers confidentiels et des décisions de justice.

Parmi les personnes auditionnées représentant la société civile : trois journalistes, deux avocates, deux magistrates, deux enseignant·es chercheur·es en droit public, deux représentants syndicaux et 25 membres de 13 collectifs et associations aux engagements variés, y compris la protection de l'environnement, le soutien aux exilé·es, la défense des droits des femmes et des personnes LGBTQIA+, la lutte contre le racisme et les violences policières, le soutien au peuple palestinien et la défense des libertés associatives.

La délégation s'est entretenue avec la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), le bureau de la Défenseure des droits et la Contrôleure générale des lieux de privations de libertés, ainsi qu'avec le Rapporteur spécial des Nations unies sur les défenseurs de l'environnement au titre de la Convention d'Aarhus.

La FIDH a également échangé avec le cabinet du garde des Sceaux ainsi que celui du ministre de l'Intérieur. Néanmoins, la Directrice des libertés publiques et des affaires juridiques, qui avait initialement accepté de rencontrer la délégation, ne s'est finalement pas présentée au rendez-vous. Il n'a pas été donné suite aux demandes de rendez-vous formulées auprès de la préfecture de police de Paris et de la préfecture des Deux-Sèvres.

Compte tenu des menaces et des pressions dont font l'objet certain-es des interlocuteur-ices de la part des autorités ou d'acteurs privés, certains témoignages contenus dans le rapport ont été anonymisés afin de ne pas les exposer à un risque supplémentaire pour leur sécurité ou leur réputation, ou à d'éventuelles représailles en raison de leur contribution à cette enquête. Si le rapport présente un certain nombre d'illustrations faisant état de restrictions sur des personnes ou des structures spécifiques, il ne prétend pas à l'exhaustivité et entend avant tout faire la démonstration des tendances dégagées grâce aux recherches documentaires et de terrain concernant le rétrécissement de l'espace civique dans le pays.

Étant donné les spécificités que recouvrent les situations dans les différents départements métropolitains et les collectivités françaises dites « d'outre-mer » s'agissant des libertés associatives et de la liberté de manifester, qui nécessiteraient des enquêtes distinctes, il a été convenu de restreindre à ce stade le périmètre géographique de l'enquête à la France hexagonale. Enfin, sans toutefois définir de périmètre temporel strict afin de pouvoir intégrer des éléments de contexte antérieurs, l'enquête se concentre sur les faits intervenus au cours des cinq dernières années, soit à partir de 2020.

### **Qui sont les défenseur-es des droits humains ?**

Le terme « défenseur-e des droits humains » désigne toute personne ou groupe qui, individuellement ou en association avec d'autres, agit pacifiquement au nom d'individus ou de groupes pour promouvoir, défendre et protéger les droits humains et les libertés fondamentales reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'homme et garantis par divers instruments internationaux relatifs aux droits humains. En raison de leur engagement actif dans la défense des droits humains, les défenseur-es sont exposés à des actes de représailles, de harcèlement et de violation de leurs droits de la part d'acteurs étatiques et non étatiques partout dans le monde.

La Déclaration des Nations unies sur les défenseur-es des droits humains, adoptée par l'Assemblée générale le 9 décembre 1998, souligne le droit des individus « de promouvoir et de s'efforcer de protéger et de réaliser les droits de l'homme et les libertés fondamentales aux niveaux national et international », ainsi que la responsabilité et le devoir des États de « protéger, promouvoir et mettre en œuvre tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales ».

L'Observatoire pour la protection des défenseur-es des droits humains analyse, au-delà des situations individuelles, les restrictions à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique en tant que composantes de l'espace civique. Conformément à la pratique de l'Observatoire, les noms des personnes qualifiées de défenseur-es des droits humains sont indiquées en gras tout au long du rapport.

## Normes nationales et internationales de protection de la liberté d'association et de la liberté de réunion pacifique

### Droit national :

En France, la liberté d'association est consacrée par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, dont l'article 2 dispose que « *Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable* ». En 1971, le Conseil constitutionnel lui reconnaît une valeur constitutionnelle en se fondant sur le Préambule de la Constitution de 1946. En tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République, la liberté d'association est ainsi intégrée au bloc de constitutionnalité<sup>3</sup>.

La liberté de réunion bénéficie également d'une protection constitutionnelle. Dans sa décision du 18 janvier 1995<sup>4</sup> relative à la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, le Conseil constitutionnel a reconnu la liberté de réunion pacifique comme une composante de la liberté d'expression, consacrée par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il y voit plus précisément une forme d'expression collective des idées et des opinions, qui doit, à ce titre, bénéficier d'une protection renforcée. La manifestation, entendue, selon la Cour de cassation, comme « tout rassemblement statique ou mobile, sur la voie publique, d'un groupe organisé de personnes dans le but d'exprimer publiquement une opinion commune » constitue l'une des expressions de cette liberté<sup>5</sup>.

### Droit européen et international :

En droit international et européen des droits humains, la liberté d'association et la liberté de réunion pacifique sont généralement associées et protégées conjointement, comme c'est le cas au titre de l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La liberté de réunion et d'association est également garantie par l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après « Convention européenne des droits de l'Homme ») selon lequel « L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Cette disposition est reprise aux articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'interprétation de l'article 11 de la CEDH a été précisée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Celle-ci a, à plusieurs reprises, rappelé l'exigence de tolérance des États à l'égard des rassemblements pacifiques, même non autorisés ou non-déclarés. La Cour a ainsi jugé que la dispersion par la police d'une manifestation pacifique non-déclarée constituait une violation de la Convention, insistant sur l'obligation des autorités de faire preuve de retenue<sup>6</sup>. Elle a également reconnu le droit à des réunions spontanées, jugeant illégitime leur interdiction en l'absence de justification pertinente et suffisante<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 71-44 DC, 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*.

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 94-352 DC, 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*

<sup>5</sup> Cass. Crim. 9 févr. 2016, n° 14-82.234.

<sup>6</sup> CEDH, 5 décembre 2006, *Oya Ataman c. Turquie*, Requête n°74552/01, para. 42.

<sup>7</sup> CEDH, 17 juillet 2007, *Bukta et autres c. Hongrie*, Requête n° 25691/04, para. 36.

Elle a condamné l'arrestation arbitraire et la détention administrative de manifestant-es pacifiques<sup>8</sup>, estimant ces pratiques incompatibles avec l'article 11.

S'agissant de la liberté d'association, la Cour a rappelé que si un État peut poser des conditions pour la reconnaissance juridique d'une association, le refus d'enregistrement doit être justifié et proportionné au regard des objectifs légitimes poursuivis<sup>9</sup>. Au niveau de l'Union européenne (UE), la Cour de justice de l'Union européenne a également contribué à préciser la portée de la liberté d'association. Elle a reconnu en 2020 qu'un cadre législatif imposant des restrictions systémiques et dissuasives aux ONG, en l'occurrence celles recevant des financements de l'étranger, pouvait constituer une violation de la liberté d'association protégée par l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE<sup>10</sup>.

Il convient de préciser que pour définir le périmètre de cette enquête sur les restrictions à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique, la conception de la liberté d'association adoptée est celle qui figure dans les Lignes directrices sur la liberté d'association adoptées conjointement par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Selon ces lignes directrices, le respect de la liberté d'association implique que « L'État doit s'abstenir de toute ingérence dans les droits et libertés des associations et des personnes qui exercent leur droit à la liberté d'association. Il doit les protéger de toute ingérence d'acteurs non étatiques. L'État doit également faciliter l'exercice de la liberté d'association en créant un environnement favorable dans lequel les associations peuvent exercer leurs activités »<sup>11</sup>. Également reprise par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne (FRA), cette définition de la liberté d'association permet d'inclure dans l'analyse des restrictions qui lui sont afférentes les différentes attaques, y compris physiques et verbales, contre les associations, les collectifs et les individus qui les composent, par les acteurs étatiques et non étatiques.

## 1. Un narratif de plus en plus hostile à la société civile

### (1.1) Tournant dans le discours des autorités publiques

Le discours des autorités françaises à l'égard de la société civile a évolué vers une posture de plus en plus hostile ces dernières années, particulièrement sous l'impulsion de crises économiques, sociales et environnementales. Cette hostilité est souvent nourrie par la perception d'une menace émanant de certains mouvements de contestation, qui alimente une stigmatisation des organisations de la société civile par les gouvernants<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> CEDH, 4 décembre 2014, *Navalnyy et Yashin c. Russie*, Requêtes n°29580/12.

<sup>9</sup> CEDH (GC), 17 février 2004, *Gorzelik et autres c. Pologne*, Requête n°44158/98. Si, en l'espèce, la Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 11, elle a souligné que la marge d'appréciation des États dans ce domaine est limitée, et que toute mesure restreignant la liberté d'association doit répondre aux exigences de nécessité dans une société démocratique.

<sup>10</sup> CJUE, *Commission c. Hongrie*, 18 juin 2020, C-78/18, .

<sup>11</sup> Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, Adoptées par la Commission de Venise lors de sa 101e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2014), para. 27.

<sup>12</sup> Conformément à la politique de la FIDH s'agissant de l'utilisation de l'écriture inclusive, il convient de faire exception lorsque sont évoquées les instances dirigeantes, le pouvoir étant de fait majoritairement exercé par des hommes.

Le 5 avril 2023, alors qu'il s'exprimait devant la commission des lois du Sénat, l'ancien ministre de l'Intérieur et actuel Garde des Sceaux Gérald Darmanin s'est attaqué à la LDH, association membre de la FIDH et l'une des plus anciennes et reconnues parmi les associations de défense des droits humains en France. Pour avoir exercé le rôle d'observateur des pratiques policières lors des nombreuses manifestations liées à l'opposition d'une grande partie de la population à la politique du gouvernement, et plus particulièrement pour avoir critiqué le dispositif de maintien de l'ordre déployé lors d'une manifestation à Sainte-Soline, la LDH s'est vue menacée par le ministre de l'Intérieur d'une remise en cause des subventions publiques qui lui sont attribuées par le gouvernement ou par des collectivités locales<sup>13</sup>.

Cette remise en question des actions de la LDH 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. En l'occurrence, l'ancien ministre de l'Intérieur avait enclenché une vaste campagne de dénigrement dans le contexte des manifestations contre les retenues de substitutions à Sainte-Soline, en qualifiant les actions des militant-es écologistes d'« écoterrorisme » et en les associant à des formes de violence radicale, méritant une réponse ferme de la part des institutions. Les propos du ministre ont fortement contribué à la légitimation politique de la violence de la part des forces de l'ordre, en assimilant sans distinction les manifestant-es à des délinquant-es dangereux-ses à neutraliser. S'attaquer aux organisations de défense des droits humains qui produisent un contre-récit dans le cadre de leur mission d'observation du maintien de l'ordre s'inscrivait alors dans le prolongement de cette entreprise de désinformation (voir *Dossier : la criminalisation des défenseur-es de l'environnement dans le contexte de la lutte contre les méga-bassines*).

Si les accusations de Gérald Darmanin ont provoqué l'indignation d'une large part de la société civile et de certain-es représentant-es politiques, elles ne relèvent pas d'un discours isolé. La Première ministre de l'époque Élisabeth Borne avait d'ailleurs renchéri suite aux propos de son ministre de l'Intérieur et accusé la LDH d'« ambiguïtés face à l'islam radical », l'association faisant ainsi les frais de nombreux raccourcis de la part des pouvoirs publics dès lors qu'elle revendique le respect des libertés individuelles<sup>14</sup>.

En avril 2025, le ministre de l'Intérieur actuel Bruno Retailleau poursuit l'offensive contre l'association centenaire. 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 »<sup>15</sup> pour avoir effectué un recours devant le juge administratif de Rennes contre l'utilisation de drones dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants. L'association, qui estimait que la durée et le périmètre de ces dispositifs provoquaient une atteinte disproportionnée aux libertés, est ainsi accusée « sous couvert de bons sentiments » de s'opposer au « droit à la sécurité ». Au-delà du fait d'imposer un discours selon lequel les considérations sécuritaires priment sur les droits fondamentaux, le ministre attaque frontalement l'organisation sur les réseaux sociaux, en prenant à témoin l'opinion publique.

---

<sup>13</sup> Compte-rendu de la Commission des lois du Sénat, 5 avril 2023, Événements survenus à Sainte-Soline le 25 mars 2023 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer. En ligne : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20230403/lois.html#toc11> [consulté le 6 mai 2025].

<sup>14</sup> Voir Tribune du président de la LDH, Patrick Baudouin, et de ses présidents et présidente d'honneur : Henri Leclerc, Jean-Pierre Dubois, Pierre Tartakowsky, Françoise Dumont, Malik Salemkeur, « Ligue des droits de l'homme: 'La défense des libertés est devenue le sujet le plus brûlant de la période' », *Le Monde*, 3 mai 2023. En ligne : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/05/03/ligue-des-droits-de-l-homme-la-defense-des-libertes-est-devenue-le-sujet-le-plus-brulant-de-la-periode\\_6171867\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/05/03/ligue-des-droits-de-l-homme-la-defense-des-libertes-est-devenue-le-sujet-le-plus-brulant-de-la-periode_6171867_3232.html) [consulté le 2 juillet 2025] ; « Patrick Baudouin, président de la LDH : 'Les libertés publiques en France sont en péril' », *Propos recueillis par Franck Johannès, Le Monde*, 14 avril 2023. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/04/14/patrick-baudouin-president-de-la-ldh-l-etat-des-libertes-publiques-en-france-est-en-peril\\_6169445\\_3224.html?random=440983664](https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/04/14/patrick-baudouin-president-de-la-ldh-l-etat-des-libertes-publiques-en-france-est-en-peril_6169445_3224.html?random=440983664) [consulté le 6 mai 2025].

<sup>15</sup> Voir poste sur X: <https://x.com/BrunoRetailleau/status/1913249368993333673>.



Crédit : Carine Schmitt / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

Légende : France, Paris, 12 avril 2025. Plusieurs organisations ont appelé à se rassembler place de la République à Paris pour défendre l'État de droit. Parmi elles, SOS Racisme, Greenpeace, Solidaires, Ligue des droits de l'Homme.

Ces dernières années, les attaques contre les associations de défense des droits humains par des élu-es locaux tendent également à se multiplier. A titre d'exemple, le maire de la commune de Montmagny dans le département du Val d'Oise a refusé d'inscrire la section locale de la LDH dans l'annuaire des associations de la commune, remettant en cause son objectivité et sa légitimité, en se fondant notamment sur les observations des pratiques policières de la LDH lors des manifestations à Sainte-Soline. A Valence, l'élu d'opposition Bruno Casari s'est opposé à l'octroi de subventions à la section locale de la LDH ainsi qu'au Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), sur la base d'accusations injurieuses d'antisémitisme envers les deux associations au motif de leurs actions de solidarité avec le peuple palestinien<sup>16</sup>. De fait, très souvent, les discours stigmatisants à l'encontre des associations sont accompagnés de menaces s'agissant du retrait des subventions publiques qui leur sont accordées. Le 11 février 2024, la ministre déléguée chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Aurore Bergé, affirmait avoir demandé que « soient passées au crible » toutes les associations féministes recevant des subventions de la part du gouvernement<sup>17</sup>. En cause, le prétendu silence des associations face aux violences sexuelles commises par des membres du Hamas dans le cadre de l'attaque du 7 octobre 2023 en Israël. Les associations féministes, qui assurent avoir condamné toutes les violences sans ambiguïtés, dénoncent le climat de défiance généralisée illustré par les propos de la ministre<sup>18</sup>.

De manière répétée depuis son entrée en fonction en septembre 2024, le ministre de l'Intérieur Bruno Retailleau cible quant à lui les associations de défense des droits des exilé-es, en remettant en cause leur rôle d'accompagnement dans les centres de rétention administrative (CRA). Le ministre reproche à ces associations d'agir en contradiction avec la politique gouvernementale et affirme que « quand l'État finance des associations, elles n'ont pas à faire de militantisme »<sup>19</sup>. Selon lui, les associations

<sup>16</sup> « Valence : L'élu traite le MRAP et la LDH d'antisémites, le MRAP porte plainte », *Blast*, 17 janvier 2025. En ligne : <https://www.blast-info.fr/articles/2025/valence-lelu-traite-le-mrap-et-la-lhd-dantisemites-le-mrap-porte-plainte-yKnKpQXLSY-TZTKgFRb9mA> [consulté le 6 mai 2025].

<sup>17</sup> Voir la retranscription de l'interview sur *Radio J*. En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=eUQVeABYmXw> [consulté le 6 mai 2025].

<sup>18</sup> « Aurore Bergé menace de supprimer les subventions aux associations féministes qui auraient tenu des 'propos ambigus' sur l'attaque du 7 octobre », *Le Monde avec AFP (Agence France Presse)*, 12 février 2024. En ligne : [https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/02/12/aurore-berge-menace-de-supprimer-les-subventions-aux-associations-feministes-qui-auraient-tenu-des-propos-ambigus-sur-l-attaque-du-7-octobre\\_6216137\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/02/12/aurore-berge-menace-de-supprimer-les-subventions-aux-associations-feministes-qui-auraient-tenu-des-propos-ambigus-sur-l-attaque-du-7-octobre_6216137_823448.html) [consulté le 6 mai 2025].

<sup>19</sup> Jean-Baptiste Marty, « À Metz, Bruno Retailleau plaide pour un meilleur encadrement des fonds de politique migratoire », *Europe 1*, 3 mai 2025. En ligne : <https://www.europe1.fr/politique/a-metz-bruno-retailleau-plaide-pour-un-meilleur-encadrement-des-fonds-de-politique-migratoire-715517> [consulté le 8 mai 2025].

bénéficiant de subventions publiques doivent « agir en cohérence avec l'État »<sup>20</sup>. Afin de remédier à ce qu'il dénonce comme la « prise en otage par ces associations de la gestion des migrants », il suggère que ce rôle soit attribué à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), établissement public sous la tutelle du ministère de l'Intérieur.

Dans d'autres cas, la disqualification des associations sert précisément à justifier le retrait de subventions auprès de l'opinion publique. Ainsi, en avril 2025, le Président du département du Rhône expliquait le retrait des subventions annuelles accordées à trois associations de protection de l'environnement - France Nature Environnement (FNE), Anthropologia et la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) - en affirmant : « J'en ai assez de ces associations de danseurs aux pieds nus qui viennent nous expliquer ce que nous, élus, on doit faire sur nos territoires »<sup>21</sup>. Les trois associations, sanctionnées après avoir adressé un courrier à l'élu alertant sur les conséquences néfastes pour l'environnement d'un projet de construction d'un port fluvial, font donc à la fois l'objet de représailles financières et d'une tentative de décrédibilisation de leur engagement et de leur expertise.

Au-delà de l'impact financier en tant que tel, ces discours font planer une menace sur les associations et sont révélateurs d'une rupture dans la relation entre les autorités publiques et la société civile. En diffusant l'idée selon laquelle toute démarche qui contredirait la politique gouvernementale pourrait se traduire par un retrait de financement, le gouvernement exerce un contrôle sur le discours et les actions portés par les associations, entraînant un risque élevé d'auto-censure et un effet dissuasif sur la société civile dans son ensemble. Cela véhicule également l'idée que ces associations coûteraient trop cher à la société, occultant leur mission essentielle au bon fonctionnement d'une société démocratique.

Les campagnes de stigmatisation des manifestant-es et des défenseur-es des droits humains par des représentant-es des pouvoirs publics sont donc loin d'être anodines. Elles participent généralement d'une stratégie plus globale de délégitimation et d'étouffement des discours critiques de la politique gouvernementale et sont symptomatiques d'une dérive « illibérale »<sup>22</sup> qui menace les fondements de la démocratie et de l'État de droit. De surcroît, elles sont souvent le préalable et la justification de mesures répressives telles que des lois restrictives pour l'espace civique, la répression policière et le harcèlement administratif et judiciaire. Les discours hostiles légitiment également les attaques portées par des acteurs non étatiques contre des représentant-es de la société civile. En ce sens, la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la liberté d'association et la liberté de réunion rappelle que « les discours hostiles et stigmatisants ciblant les associations et les réunions, directement ou indirectement, violent ou facilitent les violations (...) des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association »<sup>23</sup>.

Enfin, non seulement ces discours hostiles créent un climat extrêmement dissuasif avec un effet durable sur l'espace civique, mais ils ont également pour fonction d'invisibiliser les causes promues par les défenseur-es des droits humains et les revendications des manifestant-es.

---

<sup>20</sup> Julia Pascual, « Bruno Retailleau cible les associations d'aide aux migrants », *Le Monde*, 3 octobre 2024. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/10/03/bruno-retailleau-cible-les-associations-d-aide-aux-migrants\\_6342760\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/10/03/bruno-retailleau-cible-les-associations-d-aide-aux-migrants_6342760_3224.html) [consulté le 8 mai 2025].

<sup>21</sup> Mathieu Boudet, « J'en ai assez de ces associations de danseurs aux pieds nus ! : ce président de département prive de subventions des associations environnementales », *France 3 Auvergne Rhône-Alpes*, 8 avril 2025. En ligne : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone/lyon/j-en-ai-assez-de-ces-associations-de-danseurs-aux-pieds-nus-ce-president-de-departement-prive-de-subventions-des-associations-environnementales-3135184.html> [consulté le 8 mai 2025].

<sup>22</sup> Le terme de « démocratie illibérale » est désormais couramment utilisé pour désigner des régimes hybrides qui dissimulent un projet politique autoritaire derrière une façade électorale et une rhétorique démocratique. Il sert notamment à qualifier des pratiques où le concept de démocratie est détourné : le fait d'avoir été élu devient pour les gouvernants la justification de toute forme d'abus de pouvoir, au mépris des contre-pouvoirs, des droits fondamentaux et du pluralisme. Ces régimes relèvent en réalité d'un « autoritarisme majoritaire », où la souveraineté populaire est invoquée contre les garanties libérales. Voir Thierry Chopin, *Démocratie illibérale ou autoritarisme majoritaire ? Contribution à l'analyse des populismes en Europe*, Institut Jacques Delors, Policy Paper n°235, 2019. En ligne : <https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/Democratieillibéraleouautoritarismemajoritaire-Chopin-fevrier2019.pdf> [consulté le 30 mai 2025].

<sup>23</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la liberté d'association et la liberté de réunion pacifique, Assemblée Générale des Nations unies, 30 juillet 2024, A/79/263, para. 9.

## (1.2) L'influence de l'extrême-droite et le rôle des médias

La montée de l'extrême-droite en France joue un rôle important dans la diffusion de ce narratif hostile à la société civile. A cet égard, il est reproché à certains médias de se mettre au service des idées de l'extrême-droite en invitant régulièrement des personnalités politiques associées à ses partis, qui contribuent à alimenter une rhétorique stigmatisante à l'encontre des défenseur-es des droits humains et des manifestant-es, remettant en cause la légitimité de leurs luttes contre les discriminations et pour la justice économique, sociale et environnementale.

Et pour cause, plus de 80 % des médias français sont détenus par une poignée de milliardaires<sup>24</sup>, dont certains utilisent notamment ces plateformes pour diffuser des idées d'extrême-droite, suscitant des inquiétudes quant aux conséquences de cette concentration sur le pluralisme et la démocratie<sup>25</sup>. A ce titre, le rachat de plusieurs groupes comprenant notamment la chaîne d'information CNews, la station de radio *Europe 1* et l'hebdomadaire *le Journal du Dimanche* (JDD) par le milliardaire ultraconservateur Vincent Bolloré est régulièrement décrit comme participant d'une vaste entreprise de promotion des discours de l'extrême-droite<sup>26</sup>.

Or, les médias de Vincent Bolloré semblent avoir une influence considérable dans la fabrique d'un narratif disqualifiant à l'encontre des manifestant-es, des défenseur-es des droits humains et du secteur associatif en général. Ils contribuent à imposer dans l'espace médiatique une assimilation de ces acteurs au « wokisme » ou à l'« islamo-gauchisme »<sup>27</sup>, notions aux contours flous issues du champ lexical de l'extrême-droite et dont l'objet sert essentiellement à discréditer tous-tes celles-eux qui revendiquent l'égalité et le respect des droits fondamentaux, et en première ligne les féministes, les défenseur-es des personnes LGBTQIA+, les défenseur-es des exilé-es et les collectifs anti-racistes.

La diabolisation des acteurs associatifs se traduit également par une assimilation systématique à « l'extrême-gauche »<sup>28</sup>. En octobre 2023, le JDD publie ainsi une tribune de l'avocat - et candidat du Rassemblement national aux dernières élections législatives - Philippe Fontana, intitulée « La Cimade, une association militante qui partage les combats de l'extrême-gauche »<sup>29</sup>. La Cimade, l'une des plus anciennes organisations françaises de défense des personnes migrantes et réfugiées, y est accusée de mener un « combat idéologique ». Aux reproches d'une prétendue « dérive idéologique » des ONG s'ajoute le procès du « militantisme » qui, plutôt que de faire référence à l'engagement dans la défense d'une cause, est désormais teinté d'une forte connotation péjorative.

Les médias de Vincent Bolloré ne sont toutefois pas les seuls à contribuer à ce glissement sémantique dont les défenseur-es des droits humains sont les cibles. On retrouve cette tendance dans des journaux tels que *Valeurs Actuelles* ou encore *Frontières* qui, en janvier 2025, publiait un numéro hors-série titré « Invasion migratoire. Enquête exclusive sur les coupables de l'immigration clandestine : Avocats militants, préfectures cédant aux associations pro-migrants, et journalistes de gauche complices »<sup>30</sup>. Le média *Franc-tireur* consacrait quant à lui sa Une du 24 janvier 2024 aux « ONG au service du pire ».

Par ailleurs, ces médias se font souvent le relais des discours stigmatisants véhiculés par les autorités publiques. 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

<sup>24</sup> Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Instrument de surveillance du pluralisme des médias, Rapport France, Juin 2024, pp.23-26.

<sup>25</sup> Synthèse du rapport de la Commission d'enquête du Sénat sur la concentration des médias en France, mars 2022, pp.7-8.

<sup>26</sup> Rapport d'Attac France et l'Observatoire des multinationales, « *Le Système Bolloré. De la prédation financière à la croisade politique* », avril 2025, pp.14-19.

<sup>27</sup> Voir Salomé Saqué, *Résister*, Editions Payot, Paris, 2024, pp.45-57.

<sup>28</sup> Voir par exemple « Les extrêmes se rejoignent-t-ils ? », Sans oser le demander, *France Culture*, 25 avril 2023 et Alain Caillé, « L'extrême droite naît des paradoxes du néolibéralisme », *Philosophie magazine*, 16 juin 2023. En ligne : <https://www.philomag.com/articles/alain-caille-lextreme-droite-naît-des-paradoxes-du-neoliberalisme> [consulté le 28 juin 2025] pour plus d'informations sur ce phénomène au regard de la « théorie du fer à cheval » et la théorie du « totalitarisme à l'envers ».

<sup>29</sup> Tribune de Philippe Fontana, « La Cimade, une association militante qui partage les combats de l'extrême gauche », *Le Journal du Dimanche*, 21 octobre 2023. En ligne : <https://www.lejdd.fr/societe/la-cimade-une-association-militante-qui-partage-les-combats-de-lextreme-gauche-139076> [consulté le 9 mai 2025].

<sup>30</sup> La LDH, Utopia 56 et le MRAP ont porté plainte pour diffamation publique contre *Frontières*.

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. Suite aux propos de Bruno Retailleau concernant les associations intervenant dans les centres de rétention administrative, la Cimade avait répondu par le biais d'une tribune dans le journal *Le Monde*, réaffirmant « la légitimité des associations à pouvoir dénoncer la réalité du quotidien dans ces lieux de privations de liberté »<sup>31</sup>. Le même jour, le *JDD* intervenait au soutien du ministre et publiait un article affirmant : « La Cimade s'en prend à Bruno Retailleau »<sup>32</sup>.

D'autres fois encore, les responsables politiques utilisent directement ces plateformes, n'hésitant pas à se présenter sur leurs plateaux et à donner des interviews dans lesquelles sont mis-es en cause des représentant-es de la société civile. Ainsi, plutôt que de s'exprimer sur des chaînes d'information publiques, c'est précisément à l'antenne de *CNews* et d'*Europe 1* que le ministre de l'Intérieur Bruno Retailleau annonçait, le 30 avril 2025, son intention d'engager une procédure de dissolution à l'encontre du groupe Urgence Palestine<sup>33</sup>.

Dans son rapport sur la protection des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association contre la stigmatisation, la Rapporteuse spéciale des Nations unies Gina Romero alerte sur l'interdépendance des actions de stigmatisation des autorités publiques et des médias, les premières pouvant conduire la société civile à être exclue du débat public et à voir sa capacité d'influence limitée, et les secondes contribuant fortement à monter l'opinion publique contre la société civile, qui en ressort nécessairement fragilisée<sup>34</sup>. Aussi, parce qu'il « doit faciliter l'exercice de la liberté d'association en créant un environnement favorable »<sup>35</sup>, l'État doit non seulement s'abstenir de disséminer des discours hostiles ou stigmatisants mais également s'assurer de protéger les représentant-es de la société civile de ces discours lorsqu'ils sont tenus par des acteurs non étatiques. Il doit également veiller à garantir le pluralisme des médias et à faire en sorte que ceux-ci ne diffusent pas d'informations fausses ou biaisées et ne contribuent pas à la stigmatisation de certains individus ou certaines catégories sociales. En droit européen, les États ont une obligation positive de régulation du marché de l'information, afin de prévenir la concentration excessive des médias, protéger la diversité des voix et lutter contre la désinformation<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Tribune de Fanélie Carrey-Conte, Secrétaire générale de La Cimade, « Les associations doivent pouvoir continuer à déployer leur rôle de vigie citoyenne dans les centres de rétention administrative », *Le Monde*, 21 février 2025. En ligne : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/02/21/les-associations-doivent-pouvoir-continuer-a-deployer-leur-role-de-vigie-citoyenne-dans-les-centres-de-retention-administrative\\_6557602\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/02/21/les-associations-doivent-pouvoir-continuer-a-deployer-leur-role-de-vigie-citoyenne-dans-les-centres-de-retention-administrative_6557602_3232.html) [consulté le 9 mai 2025].

<sup>32</sup> Audrey Senecal, « Immigration : la Cimade se retire d'un centre de rétention face à la pression de Bruno Retailleau », *Le Journal du Dimanche*, 21 février 2025. En ligne : <https://www.lejdd.fr/Societe/immigration-la-cimade-se-retire-dun-centre-de-retention-face-a-la-pression-de-bruno-retailleau-155253> [consulté le 9 mai 2025].

<sup>33</sup> *CNews*, 30 avril 2025, extrait vidéo disponible en ligne : <https://www.cnews.fr/france/2025-04-30/bruno-retailleau-reclame-la-dissolution-durgence-palestine-et-celle-du-groupe> [consulté le 9 mai 2025].

<sup>34</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la liberté d'association et la liberté de réunion pacifique, Assemblée Générale des Nations unies, *op. cit.*, pp.7-8.

<sup>35</sup> Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, *op. cit.*, Principe 2.

<sup>36</sup> L'article 11 de la Charte européenne des droits fondamentaux et le nouvel Acte européen sur la liberté des médias protègent l'accès à un écosystème médiatique pluraliste et non biaisé, en garantissant l'indépendance des médias de service public, la transparence de la propriété des médias, les mesures anti-concentration et de protection contre l'ingérence politique. Voir également : Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété*, adoptée le 7 mars 2018 lors de la 1309<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres ; Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2022)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication*, adoptée le 6 avril 2022 lors de la 1431<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres et CE, 5<sup>ème</sup>-6<sup>ème</sup> chambres réunies, 13 février 2024, Reporters sans frontières, Requête n°463162.

## 2. Le développement d'un arsenal législatif dissuasif

### (2.1) La loi confortant le respect des principes de la République

En présentant la loi confortant le respect des principes de la République, dite « loi séparatisme », adoptée par le parlement le 24 août 2021, l'exécutif français prend un nouveau tournant dans l'instrumentalisation de la lutte contre le « séparatisme islamique », avec des conséquences redoutables sur les relations entre les autorités publiques et la société civile. L'attaque terroriste du 16 octobre 2020 ayant conduit à l'assassinat de Samuel Paty<sup>37</sup> marque en effet le début d'un contrôle strict à l'encontre d'associations culturelles musulmanes et d'associations de défense des personnes musulmanes, comme en témoigne la dissolution du Collectif contre l'islamophobie en France, prononcée par le Président de la République le 2 décembre 2020. Néanmoins, la loi séparatisme va permettre la mise en place d'un environnement restrictif pour les organisations de défense des droits humains bien au-delà de ces associations.

La Professeure de droit Stéphanie Hennette-Vauchez la décrit comme « l'un des textes les plus graves qu'il [lui] ait été donné de voir »<sup>38</sup>. Si la loi séparatisme est vivement critiquée s'agissant de ses impacts sur la liberté d'association, c'est principalement à deux égards : l'élargissement des critères de dissolution des associations et groupements de fait, et la mise en place du contrat d'engagement républicain.

#### L'élargissement des critères de dissolution des associations et groupements de fait

L'article L212-1 du Code de la sécurité intérieure, tel que modifié par la loi séparatisme en 2021, prévoit sept motifs de dissolution administrative - par décret en Conseil des ministres - des associations ou groupements de fait, introduits successivement depuis la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées.

Dès 1936, il est établi que peuvent être dissous par décret en Conseil des ministres, les associations ou groupements de fait « qui provoquent à des manifestations armées dans la rue » ; « qui présentent, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées » ; « dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement » ; ou enfin « dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine ». Ces critères, axés sur la préservation de l'intégrité de l'ordre républicain, s'inscrivent dans un contexte de montée du fascisme en France et en Europe dans les années 1930 et font notamment suite à la manifestation du 6 février 1934 au cours de laquelle plusieurs personnes avaient perdu la vie.

A ces cas de figure envisagés dans l'objectif de préserver l'ordre politique, est ajoutée en 1944 la possibilité de dissoudre les associations ou groupements de fait « qui ont pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration ». La loi du 1er juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme prévoit par la suite la dissolution pour provocation à la discrimination ou à la haine. A partir de 1986, peuvent également être dissous les associations ou groupements de fait qui provoquent à des actes de terrorisme.

La modification substantielle apportée par la loi séparatisme est la suivante : au motif de dissolution des associations ou groupements de fait « qui provoquent à des manifestations armées dans la rue » introduit par la loi de 1936 est substitué celui de provoquer « à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ». Ce changement de formulation est révélateur d'un basculement dans le contrôle opéré à l'égard des associations. Les motifs qui prévalent à la loi du 24 août 2021 entendaient conférer un pouvoir exceptionnel à l'exécutif dans des cas de menace grave à l'ordre républicain. Avec l'élargissement issu de la loi séparatisme, la dissolution

<sup>37</sup> Samuel Paty, professeur d'histoire-géographie, a été assassiné le 16 octobre 2020 à Conflans-Sainte-Honorine par un terroriste islamiste. Il avait montré à ses élèves des caricatures de Mahomet lors d'un cours sur la liberté d'expression.

<sup>38</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 10 mars 2025.

administrative devient un instrument de gestion de l'ordre public, ce qui change fondamentalement la nature de cette compétence<sup>39</sup>.

En permettant la dissolution d'une association ou d'un groupement de fait sur la base de la provocation à des agissements « violents » à l'encontre des biens<sup>40</sup>, le seuil de gravité qui permet le recours à la mesure extrême que représente la dissolution est considérablement abaissé. Cette disposition laisse en effet craindre une utilisation abusive de la dissolution administrative sur la base de revendications par certains groupes de participer à des manifestations durant lesquelles des dégradations matérielles auront pu être constatées.

Par ailleurs, la loi du 24 août 2021 vient modifier le motif introduit par la loi du 1er juillet 1972 relatif à la lutte contre le racisme s'agissant de la provocation à la discrimination et à la haine. L'engagement d'une procédure de dissolution sur ce fondement étant auparavant limité à la discrimination raciale et religieuse, ce motif est désormais étendu à la discrimination sur le fondement du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Néanmoins, n'est plus seulement sanctionnée la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, mais également « les agissements qui [y] contribuent ». La notion de « contribution » pouvant être entendue très largement, la Commission nationale consultative des droits de l'homme avait demandé le retrait de cet élargissement, « compte tenu de la gravité de la sanction »<sup>41</sup>.

La Commission de Venise rappelle à ce titre que « le principe de proportionnalité s'avère particulièrement essentiel pour apprécier l'opportunité d'interdire ou de dissoudre une association », et qu'il impose qu'une interdiction ou une dissolution ne soit prononcée qu'en cas de violation grave de la loi<sup>42</sup>. En effet, la dissolution administrative, en tant qu'elle constitue une mesure d'anéantissement, doit en principe être utilisée de manière tout à fait exceptionnelle et en dernier recours<sup>43</sup>. Il est donc essentiel que son usage soit strictement encadré, d'autant plus qu'il échappe au contrôle de l'ordre judiciaire<sup>44</sup>.

En revanche, les membres des associations ou collectifs dissous sont quant à elles-eux concernés par de potentielles répercussions judiciaires en conséquence de la dissolution administrative. En effet, ainsi que le souligne l'article L212-1 du Code de la sécurité intérieure à son alinéa 8, l'organisation du maintien ou de la reconstitution de l'association ou du groupement dissous est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article 431-15 du Code pénal). Par elle-même, cette disposition peut également justifier l'utilisation de techniques de surveillance par les autorités à l'encontre des individus supposés appartenir aux groupes dissous<sup>45</sup>.

## Le contrat d'engagement républicain

La loi confortant le respect des principes de la République a également prévu la mise en place d'un « contrat d'engagement républicain » (CER), entré en vigueur le 1er janvier 2022. La signature de ce document est désormais obligatoire pour toute association qui sollicite une subvention auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public, ou qui demande un agrément. En dépit de sa dénomination en tant que « contrat » - ce qui suppose des obligations réciproques issues d'un accord de volontés entre plusieurs parties - ce document impose unilatéralement aux associations signataires de se soumettre à des principes généraux dont l'interprétation extensive peut conduire au retrait de leurs subventions ou de leur agrément. Au titre de sept engagements, le CER implique pour l'association signataire de respecter les principes de liberté de conscience, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine ainsi que les symboles de

<sup>39</sup> Voir Stéphanie Hennette-Vauchez, « Dissolutions administratives : le contrôle à géométrie variable du Conseil d'État », *AOC Media*, 29 mai 2022. En ligne : <https://aoc.media/opinion/2022/05/18/dissolutions-administratives-le-controle-a-geometrie-variable-du-conseil-detat/> [consulté le 5 avril 2025]

<sup>40</sup> En droit pénal français, on parle de dégradation ou de destructions de biens, les violences ne pouvant concerner que les personnes.

<sup>41</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme, Second avis sur le projet de loi confortant les principes de la République (A-2021-4), 25 mars 2021, para. 26.

<sup>42</sup> Lignes directrices conjointe sur la liberté d'association, *op. cit.*, para. 114.

<sup>43</sup> CEDH, 13 février 2003, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Hongrie*, requêtes n°41340/98, 41342/98, 41243/98 et 41344/98); et CEDH, 9 juillet 2013, *Vona c. Hongrie*, requête n°35943/10).

<sup>44</sup> En France, l'ordre judiciaire fait référence aux juridictions civiles et pénales, a contrario des juridictions administratives.

<sup>45</sup> Article L811-3 du Code de la sécurité intérieure.

la République ; de s'engager à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ; ainsi qu'à s'abstenir de toute action contraire à la loi ou portant atteinte à l'ordre public<sup>46</sup>.

L'une des préoccupations principales du monde associatif face au risque d'instrumentalisation du CER pour limiter ses moyens d'action réside dans l'obligation inscrite aux termes de son premier engagement, enjoignant aux associations de s'engager à « [n']entreprendre ou inciter aucune action manifestement contraire à la loi ». Dans un contexte particulièrement tendu entre l'État et les mouvements écologistes, cette disposition illustre une politique de « tolérance zéro » vis-à-vis des actions de désobéissance civile<sup>47</sup>, par nature contraires à la loi et cependant protégées par le droit international des droits humains en tant qu'elles constituent la manifestation d'un exercice légitime du droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'expression<sup>48</sup>.

### Qu'est-ce que la désobéissance civile ?

La doctrine académique définit la désobéissance civile comme « lorsque des citoyen·nes, mues par des motivations éthiques, transgressent délibérément, de manière publique, concertée et non violente, une loi en vigueur, pour exercer une pression visant à faire abroger ou amender ladite loi par le législateur »<sup>49</sup>. Tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle, des actions de désobéissance civile ont abouti à des changements significatifs, à l'instar du mouvement pour l'indépendance de l'Inde (1920-1947), du mouvement des droits civiques aux États-Unis (1955-1968), ou encore de la résistance non-violente contre l'apartheid en Afrique du Sud. Désormais, la désobéissance civile est devenue un mode de résistance emblématique face à « la réponse inadéquate des gouvernements à l'urgence environnementale »<sup>50</sup>.

En pratique, les associations de protection de l'environnement qui revendiquent le recours à la désobéissance civile dans le cadre de leur action ont généralement conscience d'exposer leurs membres à des sanctions judiciaires. Néanmoins, si l'encadrement de la désobéissance civile relève habituellement du contrôle de proportionnalité exercé a posteriori par la justice pénale, le CER implique désormais un contrôle administratif de l'action collective des associations avant même la commission d'infractions. En effet, en proscrivant toute action contraire à la loi, le CER impose aux associations de s'engager par avance à ne pas recourir à la désobéissance civile.

Pourtant, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a rappelé que « les campagnes collectives de désobéissance civile ou d'action directe peuvent être couvertes par [la liberté de réunion pacifique], à condition qu'elles soient non violentes »<sup>51</sup>, et que pour être considéré comme non pacifique, un rassemblement doit être caractérisé par « des violences graves et généralisées », c'est-à-dire « l'utilisation contre autrui par les participants d'une force physique susceptible d'entraîner des blessures ou la mort, ou de causer des dommages graves aux biens »<sup>52</sup>. Ainsi, le Rapporteur spécial des Nations unies sur les défenseurs de l'environnement au titre de la Convention d'Aarhus affirme que « Tout comme ils ont l'obligation de respecter et de garantir le droit de réunion pacifique, les États ont l'obligation de respecter et de protéger le droit d'avoir recours à la désobéissance civile pacifique,

<sup>46</sup> Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État.

<sup>47</sup> Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise décrivent la désobéissance civile, dans leurs Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, 3<sup>ème</sup> édition (2020), comme « des actions non violentes qui, bien qu'en violation de la loi, sont entreprises dans le but d'amplifier ou de contribuer d'une autre manière à la communication d'un message ».

<sup>48</sup> Voir notamment CEDH, 3<sup>ème</sup> Sect., 17 juillet 2018, *Mariya Alekhina et autres c. Russie*, Requête n°38004/12.

<sup>49</sup> Voir notamment l'analyse de la notion proposée sur <https://www.universalis.fr/encyclopedie/desobeissance-civile/> [consulté le 28 juillet 2025].

<sup>50</sup> Papier de positionnement de Michel Forst, Rapporteur Spécial des Nations unies sur les Défenseurs de l'Environnement au titre de la Convention d'Aarhus, « Répression par l'État des manifestations et de la désobéissance civile environnementales : une menace majeure pour les droits humains et la démocratie », Février 2024, p.5.

<sup>51</sup> Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n°37 (2020) sur le droit de réunion pacifique (article 21), para. 16.

<sup>52</sup> *Ibid*, para. 15.

qu'elle ait lieu en plein air, à l'intérieur, en ligne ou dans des espaces publics ou privés »<sup>53</sup>. La négation par avance du recours à la désobéissance civile apparaît par conséquent manifestement contraire au droit international des droits humains. Or, les obligations mises à la charge des associations par le CER n'apportent pas, dans leur rédaction actuelle, la nuance nécessaire qui permettrait de garantir qu'elles ne sauraient faire l'objet de mesures punitives par le biais du refus de l'octroi de subventions ou de leur retrait sur cette base.

C'est précisément le caractère vague et imprécis des obligations résultant du CER qui a été dénoncé par les député-es à l'origine de la saisine du Conseil constitutionnel, ainsi que par les associations ayant formé un recours devant le Conseil d'État contre le décret du 31 décembre 2021 précisant ses modalités d'application. Si le juge constitutionnel et le juge administratif ont tous deux conclu à la conformité des dispositions litigieuses avec la liberté d'association telle que garantie par la Constitution<sup>54</sup> et par la Convention européenne des droits de l'Homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>55</sup>, on peut regretter que ce contrôle *in abstracto* n'ait pas su prendre en considération les risques d'utilisation arbitraire du CER par les autorités administratives et les collectivités territoriales. A ce titre, la CNCDH alertait dans son premier avis sur la loi confortant le respect des principes de la République, que si l'obligation de souscrire au CER ne contrevient pas par elle-même à la liberté d'association, « elle en affecte sérieusement les modalités d'exercice »<sup>56</sup>.

Au surplus, le CER n'oblige pas seulement les associations à s'abstenir de toute action illégale, le seul fait d'inciter à une telle action justifiant par lui-même un possible refus ou retrait de subvention. C'est ce qui a conduit le préfet de la Vienne à demander le retrait des subventions accordées à l'association Alternatiba Poitiers, au motif qu'elle aurait encouragé des actions contraires à la loi en organisant un atelier sur la désobéissance civile. A cet égard, le jugement du tribunal administratif de Poitiers du 30 novembre 2023 vient modérer l'incompatibilité de la désobéissance civile avec le CER. En premier lieu, le juge administratif précise qu'une violation de l'engagement premier du CER ne peut être constituée que si les actions « manifestement contraires à la loi » sont également « violentes ou susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public », ces conditions étant donc cumulatives<sup>57</sup>. Aussi, c'est par un examen du contenu de l'atelier théorique de désobéissance civile que le juge administratif a conclu « [qu'] à aucun moment, les participants n'ont été incités (...) à effectuer ou à mettre en œuvre des actions violentes ou de nature à troubler gravement l'ordre public », et que l'association n'avait donc pas méconnu ses engagements au titre du CER.

Toutefois, le juge administratif avait également relevé qu'il ne pouvait être établi que l'association avait « implicitement cautionné » des actions de désobéissance civile dans la mesure où l'atelier était animé par d'autres associations (Extinction Rébellion et Greenpeace), et que les propos pouvant être regardés comme un encouragement à de telles actions n'avaient « pas été tenus par des dirigeants, salariés, membres ou bénévoles de l'association Alternatiba Poitiers »<sup>58</sup>. Cet élément questionne donc la portée de ce jugement en l'absence de mobilisation de l'article 5 du décret fixant les modalités du CER, selon lequel les associations sont responsables des manquements commis par leurs membres<sup>59</sup>, les propos litigieux n'ayant en l'espèce pas été prononcés par des représentant-es de l'association en cause<sup>60</sup>.

---

<sup>53</sup> Papier de positionnement de Michel Forst, Rapporteur Spécial des Nations unies sur les Défenseurs de l'Environnement au titre de la Convention d'Aarhus, *op. cit.*, p.7.

<sup>54</sup> Conseil constitutionnel, Décision n°2021-823 DC, 13 août 2021, *Loi confortant le respect des principes de la République*.

<sup>55</sup> Conseil d'État, 10ème-9ème chambres réunies, 30 juin 2023, no 461962.

<sup>56</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, (A-2021-1), 28 janvier 2021, para 4.

<sup>57</sup> Tribunal administratif de Poitiers, 30 novembre 2023, *Préfet de la Vienne*, nos 2202694, 2202695, para. 13.

<sup>58</sup> *Ibid.* para. 17.

<sup>59</sup> Aux termes de l'article 5 alinéa 1er du décret du 30 décembre 2021, *op. cit.* : « Sont imputables à l'association ou la fondation les manquements commis par ses dirigeants, ses salariés, ses membres ou ses bénévoles agissant en cette qualité, ainsi que tout autre manquement commis par eux et directement lié aux activités de l'association ou de la fondation, dès lors que ses organes dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient. »

<sup>60</sup> Elsa Fondimare, « Republicanisme versus écologisme. Quelle place pour la désobéissance civile écologiste à l'heure du contrat d'engagement républicain ? », *La Revue des droits de l'homme*. En ligne: <http://journals.openedition.org/revdh/19295> [consulté le 17 avril 2025], para. 20.

Par ailleurs, si le juge administratif s'est jusqu'ici montré plutôt protecteur des libertés associatives lorsque le CER a été mobilisé par l'administration pour motiver des refus ou retraits de subventions, ce contrôle juridictionnel intervient après que les associations concernées ont dû consacrer du temps et des ressources à la procédure visant l'annulation de la décision administrative litigieuse. De plus, il apparaît qu'en pratique, le CER est le plus souvent mobilisé de manière informelle, à l'oral. Dans la mesure où les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir discrétionnaire dans l'octroi des subventions, cette utilisation informelle du CER rend la contestation des décisions prises particulièrement difficile pour les associations. L'avocate Marion Ogier, qui représente plusieurs associations dans ces litiges, rapporte ainsi que le CER est souvent « brandi comme une menace » par l'administration pour faire pression sur les associations, ce qui conduit à un véritable risque d'auto-censure dans un contexte de forte dépendance du monde associatif aux financements publics<sup>61</sup> (voir section 6.2. *Les préfets, les collectivités territoriales et le contrat d'engagement républicain*).

En effet, l'introduction du CER a surtout pour effet de modifier considérablement la dynamique des relations entre les associations et les collectivités territoriales en conférant un pouvoir de contrôle aux préfets, qui se retrouvent eux-mêmes en situation de pouvoir faire pression sur les collectivités territoriales. La circulaire adressée par le ministère de l'Intérieur aux préfets en octobre 2022 leur enjoignant de veiller à la mise en œuvre de cette nouvelle exigence de contrôle dans le cadre du « [renforcement] de l'encadrement des subventions attribuées aux associations »<sup>62</sup> témoigne en ce sens des considérations hiérarchiques qui pèsent sur les différents acteurs et qui sont susceptibles d'impacter *in fine* les associations.

En somme, le CER participe d'une rupture de confiance envers les acteurs associatifs et crée un effet dissuasif, à la fois sur les associations contraintes d'adapter leurs discours ou leurs activités dès lors qu'il est craint que ceux-ci soient perçus comme indésirables, mais également sur les collectivités locales qui souhaiteraient éviter d'entrer en conflit avec la préfecture. En résulte une véritable « mise au pas idéologique de tout le tissu associatif français »<sup>63</sup>.

## (2.2) La loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations

Adoptée dans le contexte du mouvement des Gilets jaunes, la loi du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, dite « loi anticasseurs », s'inscrit dans une dynamique de durcissement législatif du droit de manifester. Elle a introduit plusieurs dispositions renforçant les outils de contrôle et de répression à l'encontre des participant-es aux mobilisations. L'article 3 prévoyait, dans sa version originale, la possibilité pour le préfet d'interdire à une personne de participer à une manifestation par arrêté administratif, sans infraction préalable et sans contrôle judiciaire effectif. Cette mesure, fondée sur de simples soupçons de menace à l'ordre public, a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 4 avril 2019<sup>64</sup>, au motif qu'elle portait une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression collective des idées et des opinions.

---

<sup>61</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 10 mars 2025.

<sup>62</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, 10 octobre 2022, NOR : INTD22116361C.

<sup>63</sup> Entretien de la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH avec le journaliste Jérôme Hourdeaux, *Mediapart*, 14 mars 2025.

<sup>64</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2019-780 DC 4 avril 2019, Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.



Crédit : Valérie Dubois / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

Légende : France, Paris, le 1<sup>er</sup> mai 2025. Manifestation du 1<sup>er</sup> mai 2025 pour la Journée internationale des droits des travailleuses. Des manifestants gilets jaunes font face au cortège de tête de l'intersyndicale. Leur nouveau syndicat, critique par les organisations traditionnelles, veut radicalement changer le système du syndicalisme qu'il estime corrompible et trop éloigné de la base.

D'autres dispositions, ont toutefois été maintenues malgré des critiques similaires quant aux libertés publiques. En effet, l'article 2 de la loi autorise les procureurs de la République à ordonner des fouilles de sacs et de véhicules aux abords des manifestations, par réquisition<sup>65</sup>, étendant les possibilités de contrôle préventif. Cette mesure participe d'une logique de surveillance renforcée de l'espace public et peut avoir un effet dissuasif sur l'exercice du droit de manifester. La loi anticasseurs a également créé un nouveau délit de dissimulation volontaire du visage<sup>66</sup>, en l'absence de motif légitime, puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Cette incrimination peut viser des comportements non violents, motivés par le souci de se protéger des gaz lacrymogènes ou de préserver sa vie privée. L'imprécision de la notion de motif légitime et la formulation de l'élément intentionnel soulèvent un risque d'inversion de la charge de la preuve à la charge du ou de la prévenu.e.

### (2.3) La multiplication des infractions pénales sanctionnant les modes d'action de la société civile

Au-delà de ces législations sécuritaires spécifiquement adoptées pour faire face à l'ampleur de la contestation des politiques gouvernementales, on assiste à la multiplication de nouvelles infractions qui ont un impact direct sur le champ d'action des associations. A titre d'exemple, la loi du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite (dite « loi anti-squat ») crée un délit d'incitation à la commission du délit d'occupation illicite<sup>67</sup>, qui fait craindre aux associations de défense du droit au logement d'être criminalisées lorsqu'elles conseillent les personnes en situation de précarité et les informent sur leurs droits. Le Rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable et le Rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme avaient ainsi alerté la France, en amont de l'adoption de la loi, sur les risques d'entraves au travail des organisations non gouvernementales, et la possible utilisation de cette disposition aux fins de « décourager des actions de solidarité »<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Article 78-2-5 du Code de procédure pénale.

<sup>66</sup> Article 431-9-1 du Code pénal.

<sup>67</sup> L'article 226-4-2-1 du Code pénal sanctionne désormais « la propagande ou la publicité, quel qu'en soit le mode, en faveur de méthodes visant à faciliter ou à inciter » l'occupation illicite d'une amende de 3 750 euros.

<sup>68</sup> Mandats du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard et du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Communication publique, OL FRA 2/2023, 30 mars 2023, p.4.

Suivant la même logique, sont créées de nouvelles infractions pénales dans le but de sanctionner plus sévèrement les actions de désobéissance civile qui pourraient être menées par les activistes et organisations de défense de l'environnement. Le délit d'intrusion sur une piste d'aéroport, introduit discrètement par la loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, et d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en réunion ou « lorsqu'elle est précédée, accompagnée ou suivie d'un acte de destruction, de dégradation ou de détérioration »<sup>69</sup>. Les associations dénoncent un ciblage des militant·es écologistes dans un contexte de multiplication du recours à ce mode d'action pour alerter sur les conséquences du trafic aérien sur le réchauffement climatique par des organisations et collectifs tels que Greenpeace ou Extinction Rébellion<sup>70</sup>.

Une fois encore, ce ciblage est contraire au droit international, le Comité des droits de l'homme des Nations unies ayant précisé que, si des restrictions imposées aux rassemblements peuvent être nécessaires pour protéger les droits et libertés d'autrui, les rassemblements constituent également une utilisation légitime des espaces publics et, « s'ils peuvent, par leur nature, perturber dans une certaine mesure la vie ordinaire, les perturbations causées doivent être tolérées, à moins qu'elles ne représentent une charge disproportionnée, auquel cas les autorités doivent être en mesure de justifier toute restriction de façon détaillée »<sup>71</sup>.

### 3. Harcèlement administratif et judiciaire

#### (3.1) Les dissolutions administratives d'associations ou groupements de fait

Depuis la loi du 10 janvier 1936, une centaine de décrets de dissolution administrative ont été prononcés à l'encontre d'associations ou groupements de fait, dont une quarantaine depuis le début du premier mandat d'Emmanuel Macron en 2017. On constate donc une nette augmentation de l'utilisation de ce dispositif ces dernières années, notamment au cours de la période durant laquelle Gérald Darmanin était ministre de l'Intérieur (27 décrets de dissolution entre juillet 2020 et septembre 2024).

En pratique, les autorités publiques justifient la plupart de ces mesures comme ayant été prises dans l'objectif de « lutter contre la diffusion d'une idéologie islamiste radicale et la résurgence de groupuscules d'extrême droite », et considèrent par ailleurs que le chiffre est faible au regard du nombre d'associations existant en France<sup>72</sup>. Néanmoins, une large part de la société civile s'inquiète de cette augmentation de l'utilisation de la mesure de dissolution en tant qu'elle est révélatrice d'une dynamique qui impacte négativement l'environnement dans lequel opèrent les associations. Ainsi, selon l'avocat Raphaël Kempf, « l'utilisation de la technique de la dissolution et la multiplication de l'utilisation de cet outil ces dernières années montrent que la dissolution [administrative] devient un outil légitime de gestion d'une conflictualité politique ou de désignation d'un adversaire voire d'un ennemi »<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> Article L. 6372-11 du Code des transports.

<sup>70</sup> Mickaël Correia, « Une loi criminalisant l'activisme climatique passe en catimini », *Mediapart*, 14 septembre 2021. En ligne : <https://www.mediapart.fr/journal/france/140921/une-loi-criminalisant-l-activisme-climatique-passe-en-catimini> [consulté le 27 avril 2025]

<sup>71</sup> Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n°37 (2020) sur le droit de réunion pacifique (article 21), para. 47.

<sup>72</sup> Comité économique et social européen, Droits fondamentaux et État de Droit, Rapport sur la visite en France, 27-28 novembre 2024, Observations des autorités, p. 15.

<sup>73</sup> Morgane Sabouret, « Raecord de dissolutions d'associations : un inquiétant signal autoritaire », *Blast*, 17 mars 2025. En ligne : [https://www.blast-info.fr/emissions/2025/record-de-dissolutions-dassociations-un-inquietant-signal-autoritaire-cU54gyvdRiGzFlw6\\_32Kcw](https://www.blast-info.fr/emissions/2025/record-de-dissolutions-dassociations-un-inquietant-signal-autoritaire-cU54gyvdRiGzFlw6_32Kcw) [consulté le 6 avril 2025]

## La dissolution du Collectif Contre l'Islamophobie en France : des causes indicibles ?

Au lendemain de l'attentat terroriste ayant conduit à l'assassinat de Samuel Paty le 16 octobre 2020, Gérald Darmanin, alors ministre de l'Intérieur, a annoncé sa volonté de dissoudre le Collectif Contre l'Islamophobie en France (CCIF), le qualifiant d'« ennemi de la République »<sup>74</sup>. Le décret du 2 décembre 2020<sup>75</sup> qui prononce la dissolution du CCIF reproche notamment à l'association - auto-dissoute suite aux déclarations du ministre et par conséquent attaquée en tant que groupement de fait - de qualifier d'islamophobes certaines mesures prises par les autorités publiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ; de ne pas modérer les commentaires haineux des internautes en réponse à ses publications sur les réseaux sociaux ; et d'entretenir des relations avec des tenants de l'islam radical.

Saisi d'un recours en excès de pouvoir, le Conseil d'État a écarté l'argumentaire du gouvernement visant à dissoudre le CCIF au motif de la provocation à des actes de terrorisme. Néanmoins, le juge administratif valide le raisonnement des autorités sur les autres moyens et sanctionne le CCIF pour ses « propos sans nuance »<sup>76</sup> s'agissant des politiques publiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et pour avoir présenté la France comme « un pays hostile aux musulmans »<sup>77</sup>, en tant que ce discours serait constitutif d'une provocation à la haine et à la discrimination religieuse. Cette conclusion est particulièrement frappante dans la mesure où le motif de dissolution introduit par la loi relative à la lutte contre le racisme se retourne en l'espèce contre une association dont l'objet est précisément de lutter contre les discriminations envers les personnes musulmanes<sup>78</sup>.

Le Conseil d'État estime également qu'il incombait à l'association de modérer les commentaires haineux suscités par ses publications sur les réseaux sociaux et assimile ainsi l'absence de modération à une provocation à la haine ou à la discrimination. Une telle position crée un précédent particulièrement préoccupant au regard des moyens souvent limités - y compris en termes de ressources humaines - dont disposent les associations pour assurer une modération rigoureuse dans un contexte de prolifération massive des discours de haine en ligne.

Cette décision a fait l'objet de vives critiques au regard de la « faible intensité du contrôle juridictionnel exercé »<sup>79</sup> et de l'effet dissuasif qu'elle engendre à l'égard du monde associatif<sup>80</sup>. De fait, de nombreuses autres associations se montrent très critiques des dérives liées à la lutte contre le terrorisme et à ses répercussions sur les libertés publiques. À supposer que les critiques exprimées par le CCIF manquaient effectivement de nuance, condamner l'association à la mort civile apparaît comme une sanction particulièrement sévère.

Une requête a été introduite par le CCIF devant la Cour européenne des droits de l'homme, sur le fondement des articles 10 et 11 de la Convention, le 24 mars 2022 et communiquée au gouvernement français le 9 janvier 2023<sup>81</sup>. Au moment de la rédaction de ce rapport, la requête est toujours pendante devant la Cour.

## Dissolutions administratives et liberté de manifester

Si la majorité des dissolutions administratives d'associations ou groupements de fait prononcées ces dernières années concerne des groupes liés à l'extrême droite ou perçus comme relevant de l'islam radical, le ministère de l'Intérieur a initié plusieurs procédures de dissolution à l'encontre de collectifs assimilés à « l'ultra-gauche » qui mobilisent pour la participation à des manifestations.

---

<sup>74</sup> Déclaration de Gérald Darmanin sur *Europe 1* le 19 octobre 2020. En ligne: <https://www.europe1.fr/politique/attentat-de-conflans-darmanin-annonce-des-operations-de-police-en-cours-et-51-associations-controlees-3999582> [consulté le 14 avril 2025]

<sup>75</sup> Décret du 2 décembre 2020 portant dissolution d'un groupement de fait (Journal officiel du 3 décembre 2020).

<sup>76</sup> CE, 24 septembre 2021, *Association de défense des droits de l'homme - collectif contre l'islamophobie en France*, Requête n°449215, para 9.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Voir Vincent Sizaire, « Fortune et infortune du procès d'intention », *La Revue des droits de l'homme*, 3 janvier 2022. En ligne: <http://journals.openedition.org/revdh/13194> [consulté le 9 avril 2025]

<sup>79</sup> Observatoire des libertés associatives, *Enquête sur la répression des associations dans le cadre de la lutte contre l'islamisme*, « Une nouvelle chasse aux sorcières », 2022, p.39.

<sup>80</sup> Communiqué inter-associatif signé par le Gisti, la Ligue des droits de l'Homme, Attac et al., « La dissolution du CCIF validée par le Conseil d'État : les associations en danger », 8 octobre 2021.

<sup>81</sup> CEDH, 5ème section, requête n°15745/22.

L'une des dernières procédures de dissolution en date d'un groupe appartenant à ce type de profil visait, par décret du 3 avril 2024, la Défense collective, un collectif fondé à Rennes en 2016, qui se donne pour mission de « s'organiser face à la répression des mouvements sociaux par la défense au tribunal des personnes mises en cause et par la participation aux mouvements dans la rue »<sup>82</sup>. En l'espèce, les accusations du ministère de l'Intérieur reposaient essentiellement sur des messages constitutifs d'appels à la violence postés sur les réseaux sociaux via le compte « Rennes DTR », dont le lien avec la Défense collective aurait été établi par des notes blanches des services de renseignement. Par une décision du 27 janvier 2025, le Conseil d'État a annulé le décret de dissolution au motif que ce lien n'était pas suffisamment établi et que, par suite, « le décret ne pouvait légalement se fonder sur les agissements imputés à 'Rennes DTR' »<sup>83</sup>.

Toutefois, il convient de noter que parmi les griefs invoqués dans le décret de dissolution, il était reproché à la Défense collective de s'organiser face à la répression policière et aux éventuelles poursuites judiciaires dans le cadre de la participation à des manifestations. Le ministère de l'Intérieur pointait notamment l'utilisation de matériel de protection tels que des masques pour se prémunir des effets des gaz lacrymogènes<sup>84</sup> - alors même que selon le droit international, le port d'équipements de protection tels que des masques à gaz ou des casques par des manifestant-es ne saurait, en soi, être assimilé à un comportement violent<sup>85</sup>. On retrouve cet argumentaire dans le décret de dissolution du collectif écologiste les Soulèvements de la Terre (*voir Dossier : La criminalisation des défenseur-es de l'environnement dans le contexte de la lutte contre les « méga-bassines »*), annulé par le Conseil d'État le 9 novembre 2023, qui visait les préconisations des organisateur-ices des manifestations s'agissant du port de lunettes de protection et de masques FFP3 pour se protéger des gaz lacrymogènes<sup>86</sup>. Si ces éléments ne fondent pas par eux-mêmes les décisions de dissolution, ils sont intégrés au raisonnement du gouvernement pour caractériser la diffusion de « modes opératoires » violents, illustrant la négation de la part des autorités des abus répétés commis par les forces de l'ordre à l'encontre des manifestant-es et la légitimité de se protéger face à la répression policière brutale des mouvements sociaux.

Plus largement, il convient de rappeler que les collectifs précités mobilisent de nombreuses personnes dans le cadre de manifestations. Or, une dissolution a pour effet la suspension immédiate des activités du groupement, entravant l'accès des manifestant-es à des informations clés et à un accompagnement adapté dans l'exercice de leur droit de manifester. Enfin, si ces décrets de dissolution ont été suspendus par la voie du référé-liberté et, *in fine*, annulés par le Conseil d'État, leur prononcé envoie par lui-même un message fort du ministère de l'Intérieur quant à la désignation de ses « ennemis » et témoigne d'un glissement dans l'utilisation de la procédure de dissolution administrative aux fins d'étouffer les discours contestataires.

## (3.2) Interdictions et limitations à l'exercice du droit de manifester

### Le recours croissant aux arrêtés d'interdiction de manifester

Le recours croissant aux arrêtés préfectoraux d'interdiction de manifester s'inscrit dans une dynamique particulièrement préoccupante de restriction des libertés publiques. Initialement encadrés par le droit comme des mesures d'exception, justifiées par l'existence de menaces tangibles à l'ordre public<sup>87</sup>, ces arrêtés tendent à devenir des instruments de dissuasion des mobilisations collectives.

---

<sup>82</sup> Voir « Des nouvelles de la bataille juridique autour de la dissolution de la Défense Collective », article publié sur le blog de la Défense Collective le 29 juin 2024. En ligne : <https://defensecollective.noblogs.org/> [consulté le 28 avril 2025]

<sup>83</sup> Conseil d'État, 10ème-9ème chambres réunies, 27 janvier 2025, n°494845, para. 6.

<sup>84</sup> Décret du 3 avril 2024 portant dissolution d'un groupement de fait (publié au Journal officiel le 4 avril 2024), Considérant 8.

<sup>85</sup> Comité des droits de l'homme - Observation générale n° 37 sur le droit de réunion pacifique, *op. cit.*, para. 20.

<sup>86</sup> Décret du 21 juin 2023 portant dissolution d'un groupement de fait (publié au Journal officiel le 22 juin 2023), Considérant 5.

<sup>87</sup> Article L211-4 du Code de la sécurité intérieure : « Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu. Le maire transmet, dans les vingt-quatre heures, la déclaration au représentant de l'État dans le département. Il y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction. Si le maire, compétent pour prendre un arrêté d'interdiction, s'est abstenu de le faire, le représentant de l'État dans le département peut y pourvoir dans les conditions prévues à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales. »

Les arrêtés d'interdiction se sont multipliés ces dernières années, notamment lors du mouvement d'opposition à la réforme des retraites, entre janvier et juin 2023. Ils étaient fréquemment adoptés dans l'urgence, sans publicité suffisante ni contrôle juridictionnel effectif : au plus fort des mobilisations spontanées contre la réforme des retraites en 2023, certain-es manifestant-es ont été verbalisé-es alors même qu'aucun arrêté n'avait été rendu public, ou que celui-ci avait été affiché uniquement sur les grilles d'une préfecture, quelques minutes avant le début du rassemblement. Cette absence de diffusion accessible et anticipée avait pour effet de placer les usager-es de la voie publique en situation d'infraction, sans qu'ils et elles puissent le savoir.

En effet, l'administration préfectorale utilisait la temporalité comme levier de neutralisation du référé-liberté, par lequel il est possible de contester l'arrêté, en affichant les arrêtés d'interdiction à 17 heures pour une entrée en vigueur immédiate -par dérogation au principe de son entrée en vigueur le lendemain de la publication - ou parfois même a posteriori. Face à la mécanique de contournement du contrôle juridictionnel, la LDH, le Syndicat des avocats de France, le Syndicat de la magistrature, et l'Union syndicale Solidaires ont décidé le 31 mars 2023 de saisir le tribunal administratif de Paris avant même la publication de l'arrêté -anticipant une publication tardive -, afin qu'il enjoigne au préfet de police de rendre publics, en amont de leur entrée en vigueur, les arrêtés encadrant les rassemblements sur la voie publique. La publication tardive des arrêtés a ainsi été jugée contraire au droit à un recours effectif par le tribunal administratif de Paris<sup>88</sup>, puisqu'il empêchait matériellement la saisine du juge administratif dans des délais compatibles avec l'examen d'un référé avant l'heure prévue du rassemblement. Le tribunal a enjoint la préfecture de police à publier à l'avance, sur son site internet, les arrêtés portant interdiction de rassemblements dans certaines zones. La préfecture s'est exécutée par la suite.

La prolifération des arrêtés d'interdiction de manifester apparaît d'autant plus préoccupante qu'ils sont, dans une très large majorité des cas, souvent jugés insuffisamment motivés et portant atteinte aux libertés fondamentales, et suspendus par les juridictions administratives saisies en référé. Selon les informations recueillies dans le cadre de cette enquête, à Paris, près de 80 % de ces arrêtés sont suspendus par les juridictions administratives lorsqu'elles sont saisies<sup>89</sup>. Pour motiver l'interdiction, les préfectures invoquent de manière récurrente le manque de forces de l'ordre disponibles, notamment en raison d'un trop grand nombre de mobilisations concomitantes ou d'événements sportifs. Dans ce contexte, les préfectures exigent de plus en plus que les organisateur-ices de manifestations présentent des dispositifs de sécurité internes, notamment des services d'ordre, conditionnant ainsi l'autorisation à des exigences logistiques difficiles à gérer et qui finissent par peser sur les organisateur-ices, alors que le devoir de protection des manifestations incombe à l'État.

En pratique, l'argument du manque de forces de l'ordre se révèle souvent contredit par les faits, dans la mesure où lorsque les mobilisations sont interdites, un nombre important de forces de l'ordre est mobilisé pour faire respecter l'interdiction. Par ailleurs, ce type d'argumentation aboutit à une forme de sélection discrétionnaire des mobilisations, où les autorités choisissent les manifestations à encadrer. Lors des audiences, cette justification aboutit à une inversion du principe de responsabilité de la préfecture vers le juge administratif : les juridictions administratives, saisies en urgence, souvent moins de 24 heures avant la manifestation, sont placées dans une position délicate. Si le tribunal lève une interdiction malgré les arguments de la préfecture sur le nombre insuffisant de forces de l'ordre, le juge endosse une responsabilité si un incident survient. Selon Me Ogier, il s'agit d'« un glissement de l'État de droit, qui rend les juges responsables » d'une décision qui devrait normalement relever de la compétence de l'autorité administrative. Ceci contribuerait à alimenter, dans le débat public, l'idée d'un prétendu « gouvernement des juges », alors même qu'en réalité, ces dernier-es se retrouvent souvent contraints par les décisions ou les carences des autorités<sup>90</sup>.

Enfin, le 29 novembre 2024, le tribunal administratif de Paris a annulé huit arrêtés interdisant, au cours du mouvement social contre la réforme des retraites, l'ensemble des cortèges, défilés et rassemblements non déclarés. Le juge administratif a en effet considéré que ces interdictions générales

---

<sup>88</sup> Ordonnance du Tribunal administratif de Paris, 4 avril 2023, N° 2307385.

<sup>89</sup> Entretien de la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH avec Me Marion Ogier, 10 mars 2025.

<sup>90</sup> *Ibid.*

des manifestations et rassemblements non déclarés étaient disproportionnées en tant qu'elles visaient également les regroupements revendicatifs de personnes souhaitant exercer pacifiquement leur liberté de réunion<sup>91</sup>.

### L'instrumentalisation de dispositions antiterroristes

L'exemple du mouvement contre la réforme des retraites en 2023, et en particulier de l'utilisation des « casserolades » comme forme de protestation, alarme sur l'instrumentalisation de dispositions antiterroristes pour réprimer les manifestations<sup>92</sup>.

Pour interdire ces mobilisations, les préfetures ont utilisé l'article L. 226-1 du Code de la sécurité intérieure, qui permet l'instauration de « périmètres de sécurité » en cas de risque terroriste. Des arrêtés préfectoraux, tels que ceux pris en Loir-et-Cher, dans le Bas-Rhin, l'Hérault et le Doubs, ont instauré des périmètres de protection et interdit des dispositifs sonores portatifs (comme des casseroles) lors de rassemblements. Le ministère de l'Intérieur lui-même avait contesté la mobilisation de cet article pour réprimer les mobilisations<sup>93</sup>. Dans l'Hérault, où avait été instauré un tel périmètre autour de la ville de Ganges lors d'une visite d'Emmanuel Macron, l'arrêté a été contesté par Association de défense des libertés constitutionnelles (Adelico) et la LDH. En février 2025, le tribunal administratif de Montpellier a annulé cet arrêté, estimant qu'il constituait un détournement d'une disposition antiterroriste<sup>94</sup>. Or, ces détournements de dispositifs d'exception sont révélateurs d'une volonté de neutraliser des formes de protestation pacifiques qui relèvent de la liberté de manifester.

### (3.3) Arrestations et détention arbitraires de manifestant-es pacifiques

En France, le recours croissant à des qualifications pénales dans le contexte des manifestations témoigne d'une tendance à l'extension du champ répressif, y compris à l'encontre de comportements pacifiques. L'analyse des pratiques policières et judiciaires révèle une mobilisation extensive d'un arsenal juridique dont les contours souvent flous, conjugués à une mise en œuvre peu rigoureuse et souvent perçue comme arbitraire, soulèvent d'importantes interrogations au regard des garanties fondamentales. Plusieurs infractions, parfois mineures ou de portée incertaine, ou encore détournées de leur objectif initial, sont régulièrement invoquées pour motiver des interpellations, des placements en garde à vue, voire des poursuites, alors même que les éléments matériels faisant état d'un trouble effectif à l'ordre public font parfois défaut. Cette dynamique interroge sur la conformité de ces pratiques avec les exigences des principes de légalité des délits et des peines et de la sécurité juridique, ainsi qu'avec le droit à la liberté de réunion pacifique. Sur ce point, la CNCDH regrette « le recours massif aux gardes à vue lors de telles manifestations, très majoritairement dénuées de suites judiciaires, laissant craindre leur absence de base légale ». <sup>95</sup> De surcroît, les gardes à vue sont souvent traumatisantes, contribuant à un fort effet dissuasif sur l'exercice de la liberté de manifester.

---

<sup>91</sup> Tribunal administratif de Paris, 29 novembre 2024, *Ligue des droits de l'Homme et autres*, n° 2311484-2311485-2311486-2311487-2312158-2312163-2312467-2312470/6-1.

<sup>92</sup> Les « casserolades » désignent les mobilisations pacifiques au cours desquelles des groupes de personnes se rendaient dans des lieux de passage de membres du gouvernement, pour manifester leur mécontentement en faisant du bruit avec des casseroles.

<sup>93</sup> Alexandre Horn, « Casserolades : le ministère de l'Intérieur recadre les préfets qui utilisent des lois antiterroristes contre les manifestations, 27 mars 2023 », *Libération*, 27 avril 2023. En ligne : <https://www.liberation.fr/checknews/casserolades-une-note-du-ministere-de-linterieur-recadre-les-prefets-qui-utilisent-des-lois-antiterroristes-contre-les-manifestations-20230427-RVMM2ES5JFCBJCYCVYXJCZBIOM/?redirected=1> [consulté le 13 mai 2025].

<sup>94</sup> Tribunal administratif de Montpellier, n° 2302263, 2302324, 2303490, 4 février 2025.

<sup>95</sup> CNCDH, Avis sur les rapports entre police et population du 19 octobre 2023, A-2023-2, p. 5.



Crédit : Patrick Cockpit / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

Légende : Paris, le 28 mars 2023. Manifestation contre la réforme des retraites. Une jeune manifestante arrêtée par des gendarmes mobiles.

## L'usage extensif de qualifications pénales imprécises

Le délit de dissimulation du visage dans une manifestation est inscrit dans le Code pénal depuis la loi dite « anticasseurs » de 2019. Le Code pénal le circonscrit de la manière suivante : « *le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis, de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime* »<sup>96</sup>. La caractérisation de ce délit ne requiert pas la démonstration d'une intention de dissimuler son identité à des fins violentes, ce qui peut conduire à sanctionner des comportements dépourvus d'intention, et souvent sans danger objectif pour l'ordre public. Cette logique est d'autant plus préoccupante que cette infraction peut être utilisée de manière arbitraire, y compris à l'encontre de personnes dont le visage était masqué pour des raisons sanitaires ou de sécurité personnelle, sachant que les mêmes faits constituent aussi une contravention, laissant le policier choisir le degré de la répression.

L'exigence d'un « *motif légitime* » est en apparence protectrice, mais elle se révèle problématique en l'absence de définition légale claire. Or, les motifs pouvant justifier la dissimulation du visage sont multiples - raisons sanitaires, craintes de représailles professionnelles ou personnelles, protection contre des gaz lacrymogènes - mais l'absence des critères objectifs permet aux forces de l'ordre d'apprécier librement ce qui constitue ou non un tel motif, sans cadre précis<sup>97</sup>. Cela a mené à des situations paradoxales lors de la crise sanitaire du Covid-19, où le port du masque était simultanément une obligation de santé publique et un comportement susceptible de faire l'objet de sanctions pénales en manifestation. Enfin, l'absence de lien direct entre la dissimulation du visage et des troubles à l'ordre public rend cette disposition problématique au regard des standards internationaux.

En effet, selon le droit international « *le port de tenues dissimulant le visage ou de déguisements, comme des capuches ou des masques, par les personnes participant à une réunion, ou le recours à d'autres méthodes pour participer anonymement à une réunion peuvent faire partie des moyens d'expression d'une réunion pacifique* »<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Article 431-9-1 du Code pénal.

<sup>97</sup> Amnesty International France, *Préoccupations relatives à la proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*, suite à son adoption en première lecture à l'Assemblée nationale le 5 février 2019, février 2019. En ligne : [https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F8c60cd46-46b1-497e-b079-e399050dab45\\_pr%C3%A9occupations+aif+ppl\\_droit+de+manifester.pdf](https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F8c60cd46-46b1-497e-b079-e399050dab45_pr%C3%A9occupations+aif+ppl_droit+de+manifester.pdf) [consulté le 17 avril 2025].

<sup>98</sup> Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 37, *op. cit.*, para 60.

De plus, l'extension de l'infraction à des cas où la perturbation de l'ordre public n'a pas encore eu lieu, mais où il existe simplement un risque qu'elle se produise est tout aussi problématique d'un point de vue juridique. La possibilité de sanctionner des comportements qui auraient lieu non seulement au sein d'une manifestation, mais aussi dans ses abords immédiats, permet en outre de criminaliser le comportement de personnes qui pourraient ne même pas être impliquées dans la participation à la manifestation.

De même, le délit d'outrage<sup>99</sup>, régulièrement mobilisé en manifestation, repose sur des fondements juridiques particulièrement larges, englobant tout propos ou comportement perçu comme portant atteinte à la dignité d'un agent public. Dans de nombreux cas, l'infraction repose uniquement sur la parole d'un policier, sans preuve matérielle. Le flou de la définition et l'absence de garanties procédurales rendent ces accusations difficiles à contester<sup>100</sup>.

Parmi les infractions mobilisées pour réprimer les manifestant-es figure également celle de participation à un attroupement après sommations<sup>101</sup>. En théorie, cette infraction suppose que les forces de l'ordre aient ordonné la dispersion d'un attroupement, c'est-à-dire un rassemblement de personnes susceptible de troubler l'ordre public, par des sommations audibles et clairement formulées. En pratique, de nombreuses personnes interpellées contestent avoir entendu de telles sommations, en raison soit de leur inaudibilité, soit de leur absence pure et simple<sup>102</sup>. Ce déficit d'information pose un sérieux problème de légalité<sup>103</sup>, d'autant plus que la jurisprudence impose que les sommations soient effectives et permettent aux individus de se disperser<sup>104</sup>. Cette application extensive du délit permet d'incriminer non seulement les participant-es à des rassemblements causant effectivement un grave trouble à l'ordre public, mais également celles et ceux qui seraient simplement « susceptibles » de troubler l'ordre public, sans qu'aucune preuve de menace réelle pour l'ordre public ne soit apportée.

## Une incrimination préventive : le « délit de groupement »

Au sein de l'arsenal juridique mobilisé à l'encontre des manifestant-es, une attention particulière doit être portée à une incrimination dite « préventive », permettant une intervention des forces de l'ordre en amont de toute infraction effectivement commise, à travers le délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences<sup>105</sup>, aussi appelé « délit de groupement ». Introduit par la loi du 2 mars 2010, le délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences était initialement pensé pour répondre à un phénomène très spécifique : les rixes entre bandes rivales. Le législateur entendait alors doter les forces de l'ordre d'un outil juridique permettant d'intervenir avant que des violences ne soient commises, dans un contexte de lutte contre « les violences de groupe »<sup>106</sup>. Désormais mobilisé en manifestation, le délit est utilisé pour effectuer des interpellations massives, par un dévoiement manifeste du sens initial de la loi.

Cette infraction se distingue en effet par sa formulation volontairement large, autorisant des interpellations sur la base d'intentions supposées, en l'absence d'actes violents avérés. En ce sens, elle cristallise les dérives d'une logique anticipatrice de la répression, dans laquelle le droit pénal

---

<sup>99</sup> Articles 433-5 et suivants du Code pénal.

<sup>100</sup> Amnesty International, *Arrêté-e-s pour avoir manifesté, la loi comme arme de répression des manifestant-es pacifiques en France*, 2020. En ligne : <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/1791/2020/fr/> [consulté le 17 avril 2025].

<sup>101</sup> Articles 431-3 et 431-4 du Code pénal.

<sup>102</sup> Voir Observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, *Contrôle, surveillance, punition : pratiques policières pendant la mobilisation contre les mégabassines*, p.34, , juillet 2025. En ligne : [https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/06/RAPPORT\\_MEGABASSINES2024-1.pdf](https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/06/RAPPORT_MEGABASSINES2024-1.pdf) [consulté le 27 juin 2025].

<sup>103</sup> Aux termes de l'article 427 du Code de procédure pénale : « Hors les cas où la loi en dispose autrement, les infractions peuvent être établies par tout mode de preuve et le juge décide d'après son intime conviction. Le juge ne peut fonder sa décision que sur des preuves qui lui sont apportées au cours des débats et contradictoirement discutées devant lui ».

<sup>104</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 23 janvier 2019, n° 18-81.219 ; voir également Cour de cassation, chambre criminelle, 31 octobre 2018, n° 18-81.220.

<sup>105</sup> Aux termes de l'article 222-14-2 du Code pénal : « Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende ».

<sup>106</sup> Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

n'intervient plus pour sanctionner des faits établis, mais pour neutraliser des comportements jugés potentiellement menaçants.

Selon le Syndicat de la magistrature<sup>107</sup>, le texte de loi qui définit cette infraction est problématique en raison de son imprécision. Le terme « groupement » soulève des interrogations quant au nombre de personnes qui doivent être présentes pour que le groupement soit considéré comme tel, à la durée de son existence pour être répréhensible ainsi qu'à la qualification de la préparation à commettre des dégradations ou des violences. Le caractère vague de ce délit le rend contraire aux exigences de précision de la loi pénale, qui doit être compréhensible, claire, pour être accessible à toutes les citoyen·nes, et ouvre la voie à l'arbitraire. Selon le droit international, les arrestations et détentions sont arbitraires lorsqu'elles sont fondées sur une loi aux contours vagues, trop générale ou incompatible avec le droit international<sup>108</sup>.

En pratique, le délit est un « attrape-tout », une qualification permettant aux autorités de procéder à des interpellations massives et de placer en garde à vue des individus avant même que des dégradations ou des violences ne se soient produites. Les interpellations sont souvent fondées sur des motifs ne permettant pas de caractériser une intention violente, comme la simple présence d'une personne à un rassemblement ou la possession d'objets non répréhensibles, tels que des lunettes de protection, du sérum physiologique, ou un vêtement<sup>109</sup>. Le texte permet ainsi de punir des intentions futures supposées et de justifier une interpellation, sans qu'il ne soit nécessaire de prouver l'intention criminelle ou de démontrer un lien concret avec des actes violents ou des dégradations réalisés. En outre, en plaçant le ou la prévenu·e en position de devoir prouver l'absence d'une telle intention et d'un lien avec d'éventuels actes criminels non encore commis, cette disposition va à l'encontre des principes fondamentaux du droit pénal.

L'analyse de son application récente, notamment lors du mouvement contre la réforme des retraites de 2023, illustre les dangers d'une telle approche au regard des libertés fondamentales. L'infraction a été largement mobilisée comme un moyen de criminaliser les manifestations spontanées : à Paris, le 16 mars 2023, 258 personnes ont été interpellées<sup>110</sup> pour leur participation à une manifestation spontanée, alors que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation<sup>35</sup>, la participation à une manifestation spontanée relève de l'exercice d'une liberté fondamentale et ne saurait, en tant que telle, constituer une infraction. Lorsque la manifestation est interdite, le fait d'y participer ne constitue pas non plus un délit, l'infraction relevant d'une contravention de 4<sup>e</sup>me classe<sup>111</sup> (punie de 135 euros d'amende lorsque la procédure d'amende forfaitaire est choisie, le maximum encouru devant un juge étant de 750 euros).

Dans la plupart des cas, la simple présence des manifestant·es a été assimilée à un délit de groupement. Cette interprétation a, par ailleurs, été assumée et défendue par le ministre de l'Intérieur, qui affirmait sur BFMTV « *Il faut savoir qu'être dans une manifestation non déclarée est un délit, [qui] mérite une interpellation* »<sup>112</sup>. Une telle déclaration, bien qu'émanant d'une autorité gouvernementale, relève d'une désinformation manifeste : cette qualification est contraire à la loi et à son interprétation par la Cour de cassation, *qui juge que le seul fait de participer à une manifestation non déclarée ne constitue pas un délit*, et revient à criminaliser l'exercice d'une liberté fondamentale. Elle est également contraire au droit international.

<sup>107</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 14 mars 2025.

<sup>108</sup> Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire, fiche d'information n° 26, sections IV-A et B. En ligne : [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/Fact-sheet-26-WGAD\\_fr.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/Fact-sheet-26-WGAD_fr.pdf)

<sup>109</sup> Nadia Sweeny, « Répression : la mécanique infernale », *Politis*, 5 avril 2023. En ligne : <https://www.politis.fr/articles/2023/04/repression-la-mecanique-infernale/> [consulté le 17 avril 2025].

<sup>110</sup> « Réforme des retraites : 258 personnes interpellées à Paris après la manifestation place de la Concorde, des heurts à Nantes et Rennes », *Le Monde*, 16 mars 2023. En ligne : [https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/03/16/reforme-des-retraites-120-personnes-interpellees-a-paris-apres-la-manifestation-place-de-la-concorde\\_6165800\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/03/16/reforme-des-retraites-120-personnes-interpellees-a-paris-apres-la-manifestation-place-de-la-concorde_6165800_823448.html) [consulté le 18 avril 2025].

<sup>111</sup> **Article R644-4** du Code pénal.

<sup>112</sup> Sophie Cazaux « Participer à une manifestation non déclarée est-il un délit, comme l'affirme Gérard Darmanin? », *BFMTV*, 22 mars 2023. En ligne : [https://www.bfmtv.com/police-justice/participer-a-une-manifestation-non-declaree-est-il-un-delit-comme-l-affirme-gerald-darmanin\\_AV-202303220721.html](https://www.bfmtv.com/police-justice/participer-a-une-manifestation-non-declaree-est-il-un-delit-comme-l-affirme-gerald-darmanin_AV-202303220721.html) [consulté le 24 avril 2025].

De surcroît, l'assimilation de la participation à ces manifestations à la commission de délits et à des troubles à l'ordre public mène les forces de l'ordre à faire usage de la force pour empêcher leur constitution et à les disperser quand elles ont lieu<sup>113</sup>.

Les autorités mobilisent aussi cette infraction car elle permet que les prévenu-es soient jugé-es en comparution immédiate. Cette procédure, employée dans une logique de répression rapide et dénoncée par des acteurs de la société civile<sup>114</sup>, compromet les droits de la défense et le respect des garanties d'un procès équitable, permettant de juger un-e prévenu-e dès la fin de sa garde à vue (parfois en moins de 24 heures, ou dans un délai maximal de trois jours).

## Recours abusif à la garde à vue

Les infractions précitées sont utilisées pour justifier des placements en garde à vue lors de manifestations, parfois de manière massive, comme le soir du 16 mars 2023, dans le cadre des manifestations spontanées en opposition à la réforme des retraites. Les gardes à vue sont ainsi utilisées comme un outil de gestion des foules, permettant de mettre de nombreuses personnes à l'écart d'une manifestation. Ce dévoiement de la garde à vue est d'autant plus grave que celles-ci peuvent être traumatisantes. Les conséquences de cette répression préventive vont en effet au-delà du risque de condamnation : les gardes à vue peuvent durer des heures, voire des jours<sup>115</sup> dans des conditions déplorables, et avoir des répercussions psychologiques durables sur les personnes qui en font l'objet, en plus de dissuader de manifestant-es pacifiques d'exercer à nouveau leur liberté fondamentale.

En 2023, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), Dominique Simonot, a alerté sur les interpellations massives et les conditions de détention de manifestant-es lors du mouvement contre la réforme des retraites<sup>116</sup>. Son rapport met en lumière des conditions de détention en garde à vue préoccupantes : les cellules étaient souvent surpeuplées, certaines de 5 m<sup>2</sup> accueillait jusqu'à six personnes, contraignant certaines à dormir à même le sol, souvent souillé, sans matelas ni couverture. L'accès à l'eau potable était très limité, et les kits d'hygiène n'étaient pas systématiquement distribués. Dans de nombreux cas, les gardé-es à vue n'avaient pas été informé-es de leurs droits ou ont vu leurs droits d'accès à un-e avocat-e retardés ou entravés. Ces constats rejoignent les préoccupations exprimées par le Comité contre la torture des Nations unies dans ses recommandations d'avril 2025, qui alerte sur les interpellations massives et les conditions de garde à vue lors des manifestations en France. Le Comité appelle à garantir l'accès effectif aux droits fondamentaux, à éviter les détentions arbitraires et à respecter strictement le principe de proportionnalité<sup>117</sup>.

Le rapport de la CGLPL souligne un autre élément alarmant : dans de nombreux cas, les agent-es en charge des gardes à vue ne savaient pas précisément quelles infractions étaient reprochées aux personnes interpellées<sup>118</sup>. Cette imprécision manifeste a conduit à des placements en garde à vue reposant sur des qualifications juridiques floues voire inexistantes au moment de l'interpellation. De plus, les contrôleurs ont constaté que certaines procédures étaient initiées sans que les forces de l'ordre n'aient reçu d'instruction claire sur le fondement légal de l'interpellation, révélant une

---

<sup>113</sup> Voir Observatoire angevin des libertés publiques, *Rapport d'observations : Maintien de l'ordre sur dix manifestations à Angers en 2022 et 2023*, 2025, p. 9. En ligne : <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/01/rapport-angers.pdf> [consulté le 7 avril 2025] ; Observatoire parisien des libertés publiques, *Escalade des violences et opération de communication : La stratégie de la Préfecture de police de Paris pour le 1er mai*, juillet 2023, p. 23. En ligne : <https://site.ldh-france.org/paris/files/2023/07/Rapport-OPLP-1er-mai-2023-ESCALADE-DES-VIOLENCES.pdf> [consulté le 6 mai 2025].

<sup>114</sup> Patrick Baudouin, Judith Krivine, Kim Reuflet, Jean-Claude Samouiller, « *Le délit de groupement, une entrave au droit de manifester qui doit être abrogé* », Tribune collective, *le Club de Mediapart*, 25 novembre 2023. En ligne : <https://blogs.mediapart.fr/patrick-baudouin/blog/251123/le-delit-de-groupement-une-entrave-au-droit-de-manifester-qui-doit-etre-abroge> [consulté le 1er juillet 2025].

<sup>115</sup> Aux termes de l'article 63 du Code de procédure pénale, la durée d'une garde est de 24 heures maximum, sauf si la garde à vue est prolongée de 24 heures par le procureur de la République.

<sup>116</sup> **Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL)**, *Enquête sur les mesures de garde à vue prises dans le contexte des manifestations contre la réforme des retraites*, mai 2023. En ligne : [https://www.cglpl.fr/app/uploads/2023/05/Enqu%C3%AAtte-GAV-manifestation\\_lettre-ministre-de-lint%C3%A9rieur-et-rapport.pdf](https://www.cglpl.fr/app/uploads/2023/05/Enqu%C3%AAtte-GAV-manifestation_lettre-ministre-de-lint%C3%A9rieur-et-rapport.pdf) [consulté le 23 avril 2025].

<sup>117</sup> **Comité contre la torture (CAT)**, *Examen de la France : les conditions de détention, l'usage de la force par la police et la définition du crime de torture au cœur des préoccupations des experts*, 17 avril 2025. En ligne : <https://www.ohchr.org/fr/meeting-summaries/2025/04/experts-committee-against-torture-praise-frances-engagement-review> [consulté le 10 juin 2025].

<sup>118</sup> *Ibid.* p.2.

instrumentalisation de la garde à vue comme outil de maintien de l'ordre plutôt que comme mesure judiciaire motivée. Le BIDDH de l'OSCE, qui observait le maintien de l'ordre lors de la manifestation du 1<sup>er</sup> mai 2022, avait également relevé que « les arrestations effectuées par les forces de l'ordre françaises semblaient aléatoires et sans motif clairement identifiable »<sup>119</sup>.

« Un gardé à vue indique ainsi avoir entendu les policiers dire à son propos 'allez, on va lui mettre dissimulation du visage, pis jet de projectile, tiens !' ; une autre personne témoigne de les avoir entendus se demander 'qu'est-ce qu'on va bien pouvoir lui mettre, à celle-là ?' »

Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), Enquête sur les mesures de garde à vue prises dans le contexte des manifestations contre la réforme des retraites, mai 2023

Ces interpellations ont aussi mené à des fichages de manifestant-es lors du mouvement contre la réforme des retraites. En effet, à Lille, lors de manifestations en mars 2023, un fichier a été mis en place par le parquet, permettant de recenser les interpellations et les données des personnes interpellées, y compris celles dont la procédure avait été classée sans suite. Ce système, mis en place sans encadrement juridique clair, a été dénoncé comme un « casier judiciaire bis » et a été jugé illégal par le tribunal administratif de Lille le 19 mars 2023<sup>120</sup>.

L'usage extensif de la garde à vue lors des manifestations, en particulier dans un contexte d'infractions imprécises comme celle de « participation à un groupement », soulève des enjeux majeurs en matière de libertés publiques. La nature imprécise du cadre normatif utilisé pour cibler les manifestant-es, le sentiment d'arbitraire, les conditions dégradées de détention, contribuent à créer un climat d'incertitude et de peur et, *in fine*, à dissuader de manifester.

### La répression de la solidarité avec le peuple palestinien

Depuis l'automne 2023, suite à l'attaque du 7 octobre perpétrée par le Hamas et à la riposte militaire d'Israël contre la bande de Gaza, la France a connu une vague de mobilisations en soutien au peuple palestinien. Ces mobilisations, portées par des collectifs citoyens, des organisations syndicales, des associations étudiantes ou encore des personnalités publiques, ont cependant fait l'objet d'une répression intense, sur le plan administratif et judiciaire. À travers un recours renforcé au droit pénal, un usage extensif de la notion de « trouble à l'ordre public », et des pratiques de censure institutionnelle, le soutien à la Palestine a été progressivement censuré.

#### — L'interdiction des manifestations de solidarité avec la Palestine

En octobre 2023, par un télégramme adressé aux préfets, le ministre de l'Intérieur de l'époque, Gérald Darmanin, demande l'interdiction généralisée des manifestations de solidarité avec la Palestine, sans distinction entre les organisateur-ices, les slogans ou les contextes locaux. Saisi en référé, le Conseil d'État a rappelé, le 18 octobre 2023, que toute restriction au droit de manifester doit être justifiée, proportionnée, et fondée sur des éléments concrets et qu'il appartenait aux seuls préfets d'apprécier l'existence d'un risque local de trouble à l'ordre public et d'interdire une manifestation<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2022 - June 2024)*, p. 28. En ligne : [https://www.osce.org/files/f/documents/e/6/585436\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/e/6/585436_0.pdf) [consulté le 22 avril 2025].

<sup>120</sup> Tribunal administratif de Lille, 19 mai 2023, N°2304177,2304186.

<sup>121</sup> Conseil d'État, Juge des référés, 18 octobre 2023, N° 488860.

Néanmoins, certaines préfectures ont de fait procédé à une interdiction systématique de ces manifestations. Les termes des arrêtés de l'automne 2023 assimilent la solidarité au peuple palestinien à un soutien dissimulé au Hamas, ou considèrent cette solidarité comme contraire par nature à la dignité humaine<sup>122</sup>. La question n'est plus de savoir s'il existe un risque d'affrontement ou de dommage sur les biens : les autorités jugent le message qui est porté. Ainsi, depuis le 7 octobre 2023, la notion d'ordre public est étendue à « l'ordre public immatériel », intégrant aussi les appels à la haine, à la discrimination ou à la violence : c'est le discours lui-même, ou son intention supposée, qui devient un trouble à l'ordre public.

L'affaire des manifestations interdites à Nice illustre de manière exemplaire les dérives préfectorales dans la gestion de la liberté de manifester. À l'automne 2023, le préfet des Alpes-Maritimes a pris une série d'arrêtés interdisant les rassemblements hebdomadaires pour la paix en Palestine. Ces arrêtés, pris sur un fondement quasi-identique d'une semaine à l'autre, ont systématiquement été suspendus par le tribunal administratif de Nice, qui a rappelé à plusieurs reprises les exigences de motivation individuelle et contextuelle imposées par le droit. Malgré les décisions successives du juge administratif annulant ses arrêtés, le préfet a réitéré à plusieurs reprises les interdictions de manifestation, en reprenant les mêmes motivations, notamment fondées sur les slogans et discours attendus. Ces arrêtés étaient pris systématiquement à la dernière minute, empêchant toute anticipation et compromettant l'effectivité du recours contentieux. Dans sa décision du 18 novembre 2023<sup>123</sup>, le tribunal a dénoncé le caractère répétitif et systématique des arrêtés, soulignant qu'il s'agissait de la quatrième mesure d'interdiction visant la même organisation en un mois, et que le préfet avait exprimé publiquement son intention de continuer à interdire les manifestations, indépendamment de leur contexte réel. Le juge a conclu à une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales, en rappelant que le rôle de l'autorité administrative n'est pas de juger de la légitimité d'un message politique, mais d'évaluer les risques effectifs de troubles à l'ordre public.

Plus récemment, l'interdiction d'une manifestation féministe à Paris, le 7 mars 2025, se fondait sur la présence de certains collectifs, slogans ou messages de banderoles tels que « *libération de la Palestine de la mer au Jourdain* », mobilisant à nouveau l'ordre public immatériel. Selon le préfet, l'interdiction « *permet de prévenir les troubles à l'ordre public en s'attachant à la préservation d'un système de valeurs objectives qui cimentent l'harmonie sociale, sans pour autant porter d'atteinte excessive à l'exercice par les citoyens de leurs libertés fondamentales* »<sup>124</sup>. Jugeant les risques insuffisamment caractérisés, le tribunal administratif de Paris, saisi en référé, a suspendu l'interdiction<sup>125</sup>.

À cette dérive s'ajoute une confusion préoccupante des rôles institutionnels. Le ministère de l'Intérieur, bien qu'il ne dispose pas du pouvoir juridique d'interdire des manifestations - cette compétence revenant exclusivement aux préfets - a multiplié les injonctions aux autorités locales pour qu'elles prononcent des interdictions de manière systématique. Au-delà du télégramme susmentionné de Gérald Darmanin à l'attention des préfets, le ministre de l'Intérieur Bruno Retailleau revendiquait à travers une réponse à un post sur X<sup>126</sup> « avoir demandé l'interdiction » à la préfecture de la

<sup>122</sup> Voir notamment : ordonnance du Tribunal administratif de Poitiers, *Association Charente Palestine Solidarité et a. c/ préfète de la Charente*, n°2302858, para. 6 « Pour prononcer l'interdiction contestée, la préfète de la Charente [...] a estimé que 'la tenue d'un rassemblement de soutien au peuple palestinien, organisé par des associations dont les prises de position publiques consistent à imputer la responsabilité des massacres aux Israéliens eux-mêmes', constitue en elle-même une atteinte à la dignité humaine et un trouble à l'ordre public ».

<sup>123</sup> Tribunal administratif de Nice, 18 novembre 2023, n° 2305676.

<sup>124</sup> Arrêté d'interdiction de la manifestation du 7 mars 2025, n°2025-00281.

<sup>125</sup> Tribunal administratif de Paris, 7 mars 2025, n°2506199/9 et N°2506224/9.

<sup>126</sup> Voir post sur X : <https://x.com/BrunoRetailleau/status/1898291913670750436>.

manifestation du 7 mars. Ce brouillage contribue à la politisation de la gestion de l'ordre public, menant à des interdictions fondées sur des considérations idéologiques.

### — Le délit d'apologie du terrorisme

Depuis la loi du 13 novembre 2014, l'article 421-2-5 du Code pénal punit l'apologie du terrorisme, même sans appel explicite à la violence. Cette infraction permet de sanctionner toute déclaration perçue comme présentant favorablement un acte terroriste. Depuis l'attaque du Hamas le 7 octobre 2023, les autorités françaises ont multiplié les poursuites pour « apologie du terrorisme »<sup>127</sup> à l'encontre de personnes exprimant leur solidarité avec la Palestine, s'appuyant notamment sur la circulaire du 10 octobre 2023 du garde des Sceaux<sup>128</sup>, relative à la lutte contre les infractions susceptibles d'être commises en lien avec les attaques terroristes subies par Israël. Bien qu'elle ne fasse pas de référence explicite aux actions de solidarité avec le peuple palestinien, cette circulaire a été utilisée pour viser des discours critiques de la politique du gouvernement israélien ou solidaires des civil·les palestinien·nes, parfois assimilés à une apologie du Hamas, organisation qualifiée de terroriste par l'Union européenne. Un ancien juge antiterroriste a alerté quant à un usage totalement dévoyé de la loi<sup>129</sup>, soulignant le risque d'atteintes disproportionnées à la liberté d'expression. Sur la base de ce délit, un syndicaliste a été condamné à un an de prison avec sursis pour un tract évoquant les attaques du 7 octobre comme des « réponses » aux violences de l'occupation<sup>130</sup>, et plusieurs personnalités politiques, dont des élues comme Mathilde Panot et Rima Hassan, ont également été convoquées par la police dans le cadre d'enquêtes ouvertes pour des faits similaires<sup>131</sup>, revenant à criminaliser des discours de soutien à la Palestine et des critiques envers la politique du gouvernement israélien.

### — La répression des mobilisations étudiantes

Les établissements d'enseignement supérieur, lieux historiques de politisation et de contestation, n'ont pas échappé à cette vague répressive. En avril et mai 2024, dans le cadre d'un mouvement international de solidarité universitaire, plusieurs universités françaises ont été occupées par des étudiant·es exigeant un désinvestissement des partenariats avec les institutions israéliennes. Le 5 mai 2024, Emmanuel Macron a publiquement condamné les blocages d'accès réalisés par les étudiant·es solidaires de la Palestine dans les universités<sup>132</sup>. À Paris, des mobilisations à Sciences Po, à la Sorbonne et à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) ont été

<sup>127</sup> Article 421-2-5 du Code pénal.

<sup>128</sup> Circulaire du 10 octobre 2023 relative à la lutte contre les infractions susceptibles d'être commises en lien avec les attaques terroristes subies par Israël depuis le 7 octobre 2023, n° CRIM 2023-17 / E1, Ministère de la Justice.

<sup>129</sup> « 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-un-usage-devoye-de-la-loi-20241009\\_KN66MILFKVGMNH5IXBFF3LAPE/](https://www.liberation.fr/societe/apologie-du-terrorisme-lex-juge-antiterroriste-marc-trevidic-denonce-un-usage-devoye-de-la-loi-20241009_KN66MILFKVGMNH5IXBFF3LAPE/) [consulté le 15 mai 2025].

<sup>130</sup> « Un responsable CGT condamné à un an de prison avec sursis, pour 'apologie du terrorisme' après l'attaque du Hamas contre Israël », *Le Monde*, 19 avril 2024. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/04/19/un-responsable-cgt-condamne-a-un-an-de-prison-avec-sursis-pour-apologie-du-terrorisme-apres-l-attaque-du-hamas-contre-israel\\_6228605\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/04/19/un-responsable-cgt-condamne-a-un-an-de-prison-avec-sursis-pour-apologie-du-terrorisme-apres-l-attaque-du-hamas-contre-israel_6228605_3224.html) [consulté le 15 mai 2025].

<sup>131</sup> « Convocation pour 'apologie du terrorisme' : Rima Hassan et Mathilde Panot ont été entendues par la police », *France info*, 30 avril 2024. En ligne : [https://www.francetvinfo.fr/monde/proche-orient/israel-palestine/convocation-pour-apologie-du-terrorisme-rima-hassan-et-mathilde-panot-ont-ete-entendues-par-la-police\\_6517670.html](https://www.francetvinfo.fr/monde/proche-orient/israel-palestine/convocation-pour-apologie-du-terrorisme-rima-hassan-et-mathilde-panot-ont-ete-entendues-par-la-police_6517670.html) [consulté le 16 mai 2025].

<sup>132</sup> « Manifestations propalestiniennes : Emmanuel Macron condamne 'avec la plus grande fermeté' les blocages dans les universités », *France info*, 5 mai 2024. [https://www.francetvinfo.fr/societe/manifestations-propalestiniennes-en-france/manifestations-propalestiniennes-emmanuel-macron-condamne-avec-la-plus-grande-fermete-les-blocages-dans-les-universites\\_6526277.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/manifestations-propalestiniennes-en-france/manifestations-propalestiniennes-emmanuel-macron-condamne-avec-la-plus-grande-fermete-les-blocages-dans-les-universites_6526277.html) [consulté le 15 mai 2025].

brutalement évacuées par les forces de l'ordre<sup>133</sup>. Le 7 mai 2024, 88 étudiant-es ont été placés en garde à vue après l'occupation pacifique d'un amphithéâtre à la Sorbonne<sup>134</sup>. En parallèle, des conférences de personnalités critiques, comme celle de Rima Hassan, députée européenne et figure de la solidarité avec la Palestine, ont été interdites, en se fondant sur un « risque de trouble à l'ordre public »<sup>135</sup>.

Le 4 octobre 2024, une circulaire du ministre de l'Enseignement supérieur<sup>136</sup> a également été adressée aux présidences d'université, affirmant que « Patrick Hetzel, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, condamne fermement ces actions, qui vont à l'encontre des principes de neutralité et de laïcité du service public de l'enseignement supérieur », leur rappelant leur obligation de prévention des risques sécuritaires au sein de leur établissement et les incitant fermement à signaler au procureur toute infraction liée aux manifestations de solidarité avec la Palestine. Ce durcissement administratif, accompagné de menaces de sanctions, révèle une volonté claire de restreindre la liberté de réunion et d'expression des personnes souhaitant manifester leur solidarité avec la Palestine dans les établissements d'enseignement supérieur.



Crédit : Telmo Pinto / NurPhoto / NurPhoto via AFP

Légende : Plus de 20 000 personnes participent à la manifestation antifasciste à Paris, en France, le 1<sup>er</sup> juin 2024, en mémoire de Clément Méric, un jeune homme de 18 ans tué en 2013 par des militants d'extrême droite. Des associations en faveur de la cause palestinienne et du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie se joignent également à ce mouvement.

<sup>133</sup> « Intervention de la police dans la Sorbonne à Paris pour évacuer des militants pro-palestiniens », *RMC*, 29 avril 2024. En ligne : [https://rmc.bfmtv.com/actualites/societe/intervention-de-la-police-dans-la-sorbonne-a-paris-pour-evacuer-des-militants-pro-palestiniens\\_AD-202404290606.html](https://rmc.bfmtv.com/actualites/societe/intervention-de-la-police-dans-la-sorbonne-a-paris-pour-evacuer-des-militants-pro-palestiniens_AD-202404290606.html) [consulté le 15 mai 2025] ; « Des étudiants délogés de l'EHESS après trois jours de blocage et de mobilisation propalestinienne », *Le Monde*, 16 mai 2024. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/05/16/des-etudiants-deloges-de-l-ehess-apres-trois-jours-de-blocage-et-de-mobilisation-propalestinienne\\_6233535\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/05/16/des-etudiants-deloges-de-l-ehess-apres-trois-jours-de-blocage-et-de-mobilisation-propalestinienne_6233535_3224.html) [consulté le 15 mai 2025] ; « Mobilisation pro-palestinienne à Sciences Po : deux étudiants placés en garde à vue, des examens perturbés », *Le Monde*, 7 mai 2024. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/05/07/mobilisation-propalestinienne-a-sciences-po-deux-etudiants-places-en-garde-a-vue-des-examens-perturbes\\_6232101\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/05/07/mobilisation-propalestinienne-a-sciences-po-deux-etudiants-places-en-garde-a-vue-des-examens-perturbes_6232101_3224.html) [consulté le 24 juillet 2025].

<sup>134</sup> Soazig Le Nevé, « Mobilisation propalestinienne : 88 étudiants en garde à vue après avoir occupé un amphithéâtre à la Sorbonne », *Le Monde*, 8 mai 2024. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/05/08/mobilisation-propalestinienne-88-etudiants-en-garde-a-vue-apres-avoir-occupe-un-amphitheatre-a-la-sorbonne\\_6232233\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/05/08/mobilisation-propalestinienne-88-etudiants-en-garde-a-vue-apres-avoir-occupe-un-amphitheatre-a-la-sorbonne_6232233_3224.html) [consulté le 15 mai 2025].

<sup>135</sup> « L'interdiction de la conférence de Rima Hassan à Sciences Po Paris est justifiée, selon le Conseil d'Etat », *France info*, 29 novembre 2024. En ligne : [https://www.francetvinfo.fr/societe/education/l-interdiction-de-la-conference-de-rima-hassan-a-sciences-po-paris-est-justifiee-selon-le-conseil-d-etat\\_6926834.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/education/l-interdiction-de-la-conference-de-rima-hassan-a-sciences-po-paris-est-justifiee-selon-le-conseil-d-etat_6926834.html) [consulté le 16 mai 2025].

<sup>136</sup> Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, « Manifestations étudiantes en lien avec le conflit israélo-palestinien », communiqué de presse, 4 octobre 2024. En ligne : <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/manifestations-etudiantes-en-lien-avec-le-conflit-israelo-palestinien-97541> [consulté le 16 mai 2025].

### (3.4) L'indépendance du pouvoir judiciaire à l'épreuve du maintien de l'ordre

Le recours aux instruments judiciaires dans la gestion des manifestations soulève des interrogations récurrentes quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire, pourtant corollaire de l'État de droit. La circulaire 22 avril 2021<sup>137</sup>, adressée par le garde des Sceaux aux procureurs de la République, recommande une réponse pénale rapide, ferme et systématique aux infractions commises dans le cadre de mouvements sociaux. En tant qu'instruction émanant du pouvoir exécutif et orientant explicitement l'action du parquet, ce texte interroge sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. Plus largement, le rôle attribué au parquet dans les dispositifs de maintien de l'ordre révèle une imbrication croissante entre l'autorité judiciaire et l'administration préfectorale. Les réquisitions judiciaires, requises notamment pour autoriser des fouilles préalables aux manifestations, sont très souvent sollicitées à l'initiative des préfetures. Elles apparaissent ainsi non comme l'émanation d'un contrôle judiciaire indépendant, mais comme un prolongement de la stratégie de maintien de l'ordre promue par le pouvoir exécutif.

Plus largement, le Syndicat de la magistrature relève un affaiblissement des réflexes de protection des libertés au sein même de la magistrature<sup>138</sup>. La normalisation de gardes à vue peu justifiées et le manque de mobilisation collective face aux atteintes aux droits fondamentaux des manifestant-es participent d'un climat de résignation, voire de désengagement, qui interroge la capacité de l'ensemble de l'autorité judiciaire à exercer pleinement son rôle de contre-pouvoir.

### (3.5) Harcèlement judiciaire et « procédures-bâillons »

Lorsqu'elles s'expriment pour dénoncer les abus des autorités, des entreprises ou d'autres acteurs publics et privés, les organisations de la société civile et les défenseur-es des droits humains s'exposent de plus en plus à des poursuites judiciaires. Ces procédures abusives menées dans un objectif de dissuasion de la participation des défenseur-es des droits humains au débat public, appelées « procédures-bâillons », mettent gravement en péril la liberté d'expression. Néanmoins, elles ont également d'inquiétantes répercussions sur la liberté d'association, en tant qu'elles ne visent pas seulement à discréditer les propos des journalistes, militant-es et organisations de la société civile, mais également à les neutraliser en épuisant leurs ressources humaines et financières.

Ces procédures abusives revêtent de multiples formes et dépendent largement du profil et des modes d'action des organisations concernées. Toutefois, on retrouve parmi les voies privilégiées les plaintes en diffamation, les accusations de dénonciation calomnieuse ou encore de faux et usage de faux, destinées à démentir les accusations et dénonciations portées par la société civile. C'est une pratique courante du groupe Bolloré, qui multiplie les plaintes en diffamation à l'encontre de médias et d'associations, dès que ceux-ci publient un article, reportage ou rapport qui expose les abus associés à ses activités commerciales sur le continent africain<sup>139</sup>.

Pour l'association Utopia 56, ces procédures font partie de l'arsenal utilisé par les autorités pour intimider et entraver le travail des associations de soutien aux exilé-es<sup>140</sup>. Visée par trois enquêtes pénales dans le cadre de son assistance aux personnes migrantes dans le nord de la France, Utopia 56 est accusée de diffusion de fausses informations et de diffamation à l'encontre des forces de l'ordre. 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

<sup>137</sup> Circulaire du ministère de la justice relative au traitement des infractions commises en lien avec des groupements violents lors des manifestations, 22 avril 2021, NOR: IUSD212858C.

<sup>138</sup> Entretien de la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH avec le Syndicat de la magistrature, 14 mars 2025.

<sup>139</sup> Tribune collective, « Des journalistes et des ONG dénoncent des 'poursuites bâillons' de la part du groupe Bolloré », *Le Monde*, 24 janvier 2018. En ligne : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/01/24/des-journalistes-et-des-ong-denoncent-des-poursuites-baillons-de-la-part-du-groupe-bollore\\_5246496\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/01/24/des-journalistes-et-des-ong-denoncent-des-poursuites-baillons-de-la-part-du-groupe-bollore_5246496_3232.html) [consulté le 20 mai 2025].

<sup>140</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 13 mars 2025.

embarcation incendiée, accompagnée de témoignages mettant en cause les forces de l'ordre suite au tir de grenades lacrymogènes sur les personnes à bord<sup>141</sup>.

En plus de dissuader les associations et défenseur-es des droits humains de s'exprimer, les procédures judiciaires intentées à leur encontre peuvent avoir des conséquences financières particulièrement dissuasives. A cet égard, l'acharnement judiciaire dont fait l'objet la militante anti-raciste **Assa Traoré** est particulièrement emblématique. Depuis le décès en garde à vue de son frère Adama en 2016<sup>142</sup>, Assa Traoré est devenue une figure de la mobilisation contre les violences policières en France. Face à l'impunité qui entoure la mort de son frère, elle s'exprime régulièrement pour demander justice. Suite à une publication datant de 2019 sur le compte Facebook du Comité Adama, dans laquelle elle pointait la responsabilité des experts, des gendarmes et des autorités judiciaires qu'elle accusait de faire obstruction à l'enquête, les gendarmes cités dans l'article ont porté plainte contre Assa Traoré. Elle a été condamnée en février 2021 par la cour d'appel de Paris pour atteinte à la présomption d'innocence. Alors qu'elle avait été relaxée par les juridictions pénales suite aux poursuites en diffamation, Assa Traoré a également été poursuivie au civil par les gendarmes et condamnée en avril 2023 à verser 5 000 euros de dommages et intérêts et 4 000 euros de frais de justice à l'une des plaignant-es. Dans le cadre des différentes procédures à son encontre, elle a été condamnée à payer plusieurs dizaines de milliers d'euros en frais de justice et dommages et intérêts aux gendarmes qu'elle accuse d'être impliqués dans l'homicide d'Adama Traoré<sup>143</sup>. L'activiste dénonce un acharnement contre sa famille, plusieurs de ses frères ayant également été inquiétés par la justice<sup>144</sup>.

Depuis plusieurs années, les mécanismes onusiens expriment leur préoccupation face au harcèlement à l'encontre de la famille d'Adama Traoré, dans le contexte d'une affaire qui n'a toujours pas donné lieu à des poursuites pénales, en dépit d'expertises permettant de remettre en cause la thèse du décès accidentel lié à son état de santé <sup>145</sup>.



Crédit : Valérie Dubois / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

Légende : France, Paris, 1<sup>er</sup> mai 2025. Hommage à Aboubakar Cisse, un jeune musulman assassiné à la mosquée de La Grand-Combe fin avril, et rassemblement contre l'islamophobie. Dénonçant des crimes racistes et anti-musulmans, les participants honoraient aussi la mémoire de Brahim Bouarram et Ibrahim Ali, tués par des militants du Front National le 1<sup>er</sup> mai 1995. Prise de parole d'Assa Traoré.

<sup>141</sup> Julia Pascual, « L'association d'aide aux migrants Utopia 56 visée par trois enquêtes pénales », Le Monde, 29 novembre 2024. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/11/29/l-association-d-aide-aux-migrants-utopia-56-visee-par-trois-enquetes-penales\\_6420371\\_3224.html?random=592564111](https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/11/29/l-association-d-aide-aux-migrants-utopia-56-visee-par-trois-enquetes-penales_6420371_3224.html?random=592564111) [consulté le 20 mai 2025].

<sup>142</sup> Voir International Service for Human Rights et La Vérité pour Adama, Rapport au Comité des Droits de l'Homme - 142<sup>ème</sup> session.

<sup>143</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 11 avril 2025.

<sup>144</sup> Clara Monnoyeur et Nnoman Cadoret, « Bagui Traoré : 'Ils m'ont enfermé parce que je suis le frère d'Adama' », *Street Press*, 2 décembre 2021. En ligne : <https://www.streetpress.com/sujet/1638377861-bagui-traore-temoignage-acquittement-detention-prison-traitement-particulier-adama-assa> [consulté le 21 mai 2025].

<sup>145</sup> Voir Comité des droits de l'homme, Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la France, 3 décembre 2024, CCPR/C/FRA/CO/6, para. 18 ; Comité contre la torture, Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la France, 30 avril 2025, CAT/C/FRA/CO/8, para. 28.

Face à la multiplication des poursuites bâillons dans un certain nombre de pays européens, l'Union européenne a adopté le 11 avril 2024 une directive sur les poursuites stratégiques altérant le débat public (dite directive « anti-SLAPP »)<sup>146</sup>, visant à protéger les acteur·ices de la société civile contre des actions abusives destinées à intimider, faire taire ou épuiser financièrement celles et ceux qui s'expriment sur des questions d'intérêt général. Au titre de la directive, qui doit être transposée en droit national avant le 7 mai 2026, les États membres s'engagent à mettre en place une procédure de rejet des recours manifestement infondés, des sanctions pour les auteurs des procédures abusives, des mécanismes de réparation pour les victimes et une sensibilisation des professionnel·les du droit afin de protéger les voix critiques contre l'usage détourné du système judiciaire. Le 13 février 2025, la CNCDH a adopté un avis formulant des recommandations s'agissant de la transposition de la directive en droit interne. Dans cet avis, elle insiste sur l'effet dissuasif de ces poursuites pour l'ensemble de la société civile, rappelant que « les procédures-bâillons 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 »<sup>147</sup>.

## 4. Répression policière des actions militantes et des mouvements sociaux

### (4.1) Banalisation de l'usage de la force et pratiques liberticides

La banalisation de l'usage de la force lors des manifestations en France s'incarne à travers un arsenal de maintien de l'ordre particulièrement militarisé, dont l'emploi croissant dépasse largement le cadre légal de l'absolue nécessité et de la stricte proportionnalité<sup>148</sup>. Ces armes dites « sublétales », initialement pensées comme alternatives à la force létale, sont devenues des instruments ordinaires de gestion des foules, y compris pacifiques, contribuant à une escalade des tensions et à des plus graves conséquences<sup>149</sup> pour celles et ceux contre qui elles sont utilisées. Parallèlement, les pratiques coercitives, comme la mise en œuvre abusive de la nasse<sup>150</sup>, illustrent une dérive vers des méthodes répressives qui portent atteinte aux libertés fondamentales, à la dignité et à l'intégrité physique des manifestant·es. Ces évolutions traduisent un glissement préoccupant du maintien de l'ordre vers une fonction punitive, contraire aux principes d'une démocratie respectueuse des droits humains et des libertés individuelles.

### Répression et escalade de la violence dans la gestion des manifestations

Depuis plusieurs années, la France fait l'objet d'interpellations régulières d'instances internationales, inquiètes des pratiques de maintien de l'ordre observées lors des mobilisations sociales. En mars 2023, la Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a exprimé sa vive préoccupation, rappelant que « les actes de violence sporadiques [...] ne sauraient justifier l'usage excessif de la force » et soulignant que celle-ci ne doit intervenir qu'« en dernier ressort »<sup>151</sup>, dans le respect des principes

<sup>146</sup> 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

<sup>147</sup> 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.

<sup>148</sup> Article R211-13 du Code de la sécurité intérieure.

<sup>149</sup> Voir notamment : United Against Torture Consortium (UATC), *Manifester sans peur. Protéger le droit de réunion pacifique face à l'usage abusif de la force et à la torture par les forces de sécurité*, rapport de plaidoyer, juin 2024. En ligne : <https://www.omct.org/site-resources/legacy/UATC-policy-paper-Protesting-> [consulté le 29 juillet 2025].

<sup>150</sup> Voir ci-dessous pour une définition plus détaillée de la notion de nasse et les armes utilisées en maintien de l'ordre

<sup>151</sup> Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Déclaration sur les manifestations en France - les libertés d'expression et de réunion doivent être protégées contre toute forme de violence, 24 mars 2023. En ligne : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/manifestations-en-france-les-libertes-d-expression-et-de-reunion-doivent-etre-protégees-contre-toute-forme-de-violence>

d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité, tels que prévus par le droit international<sup>152</sup> et le droit français<sup>153</sup>.

Loin d'être cantonné à des logiques strictement défensives, le recours à la force ou à des techniques liberticides apparaît dans certains cas comme une manière de sanctionner une présence en manifestation, ou d'en dissuader la réitération. Des observateur·ices indépendant·es alertent depuis plusieurs années sur les pratiques de maintien de l'ordre, faisant état de violences illégales et d'usage indiscriminé, non-nécessaire ou disproportionné de la force, y compris à l'encontre de manifestant·es pacifiques<sup>154,155</sup>. Ces pratiques incluent des tirs de lanceurs de balles de défense (LBD), des usages massifs de gaz lacrymogènes, ainsi que des charges policières, parfois sans justification apparente<sup>156</sup>, qui visent souvent les manifestant·es de manière indistincte. D'ailleurs, ces usages de la force sont rarement précédés des sommations réglementaires<sup>157</sup>, censées permettre aux manifestant·es de se disperser avant d'avoir recours à la force pour faire cesser un trouble à l'ordre public. De plus, les équipes d'observation du BIDDH ont constaté lors de la manifestation du 1er mai 2022 à Paris que « la décision de disperser, notamment par l'usage d'une force illégale, inutile et disproportionnée, sans avertissement, a considérablement accru les tensions entre les forces de l'ordre et les membres du public présents, qui ont exprimé leur soutien aux manifestants »<sup>158</sup>.

L'équipement des forces de l'ordre, tout comme les modes d'intervention observés, illustrent, selon Amnesty international, une doctrine de gestion des foules « basée sur la répression plus que sur la désescalade »<sup>159</sup>. À la suite d'une étude du Défenseur des droits, il a également été constaté que « les représentations des acteurs français interrogés semblent fortement marquées par un prisme confrontationnel avec les manifestants »<sup>160</sup>, menant à percevoir les mobilisations avant tout comme des situations potentiellement conflictuelles, exigeant une réponse ferme.

La France se distingue d'ailleurs par son isolement en matière de désescalade : alors qu'une dizaine d'États européens<sup>161</sup> se sont engagés en 2010-2013 dans l'élaboration de bonnes pratiques en gestion des foules, notamment à travers le projet GODIAC (« Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe », pouvant être traduit par « Bonnes pratiques en matière de dialogue et de communication comme principes stratégiques pour le maintien de l'ordre lors de manifestations politiques en Europe »<sup>162</sup>), elle a choisi de se tenir à l'écart de cette initiative. Ce prisme confrontationnel conjugué à l'absence de volonté institutionnelle d'adopter des

<sup>152</sup> Principe sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois : l'usage de la force doit être légal (prévu dans la loi), servir un objectif légitime, et rester strictement nécessaire et proportionné

<sup>153</sup> Article L435-1 du Code de la sécurité intérieure

<sup>154</sup> Voir notamment : Observatoire rennais des libertés publiques, *Rapport annuel 2023*, en ligne : [https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2024/05/Rapport-annuel-ORLIB-2023-2024\\_compressed.pdf](https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2024/05/Rapport-annuel-ORLIB-2023-2024_compressed.pdf) [consulté le 7 avril 2025] ; Observatoire parisien des libertés publiques, *Escalade des violences et opération de communication*, 2023, en ligne : <https://site.ldh-france.org/paris/files/2023/07/Rapport-OPLP-1er-mai-2023-ESCALADE-DES-VIOLENCES.pdf> [consulté le 7 avril 2025] ; Observatoire lillois des libertés publiques et des pratiques policières, *Rapport suite à la manifestation du 7 juillet au soir, 2024*, en ligne : <https://site.ldh-france.org/lille/files/2024/10/Rapport-OL3P-LDH-SAF-Lille-Manifestation-du-7-juillet-2024-13072024-DEF-2.pdf> [consulté le 7 avril 2025] ; Observatoire angevin des libertés publiques, *Rapport d'observations du maintien de l'ordre sur dix manifestations à Angers en 2022 et 2023*, en ligne : <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/01/rapport-angers.pdf> [consulté le 7 avril 2025] ; Observatoire toulousain des pratiques policières, *Rapport sur les opérations de police et de gendarmerie dans le cadre des oppositions à la construction de l'autoroute A69, 2024*, en ligne : <https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-04575512v1> [consulté le 7 avril 2025].

<sup>155</sup> OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*, *op. cit.*, p.24.

<sup>156</sup> Rapport des observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, *Contrôle, surveillance, punition : pratiques policières pendant la mobilisation contre les mégabassines, 16 au 21 juillet 2024*, p.32. En ligne : [https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/06/RAPPORT\\_MEGABASSINES2024-1.pdf](https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/06/RAPPORT_MEGABASSINES2024-1.pdf) [consulté le 27 juin 2025].

<sup>157</sup> Article L435-1 du Code de la sécurité intérieure.

<sup>158</sup> OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*, *op. cit.*, p.29.

<sup>159</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 11 mars 2025.

<sup>160</sup> Défenseur des droits, *Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires. Quelle(s) articulation(s) en France et en Europe aujourd'hui ? 2021*, p.15.

<sup>161</sup> Autriche, Allemagne, Chypre, Hongrie, Roumanie, Suède, Royaume-Uni, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie.

<sup>162</sup> Le projet GODIAC recommande de recentrer les dispositifs de gestion des foules protestataires autour de quatre principes clés : une connaissance fine des publics manifestants afin d'adapter l'action policière à leurs spécificités (*knowledge*), la facilitation de l'expression légitime des revendications (*facilitation*), une communication constante avec les manifestants le jour de la mobilisation (*communication*) et un usage différencié de la force, ciblant uniquement les individus violents (*differentiation*).

principes de désescalade, se traduit de manière tangible sur le terrain. Les choix doctrinaux se reflètent dans les pratiques des forces de l'ordre, où le recours à la force s'inscrit non plus seulement dans une fonction de maintien de l'ordre *stricto sensu*, mais dans une logique préventive et punitive, souvent déconnectée du niveau réel de menace.

L'usage de la force semble en effet souvent perçu comme la seule réponse aux manifestations comportant un risque de désordre. Il est régulièrement constaté par les observateur·ices des charges impactant des groupes de manifestant·es de manière indiscriminée, où des coups de matraques sont assénés à l'aveugle, sans objectif apparent autre que celui d'infliger une souffrance, avant que les forces de l'ordre ne se retirent. Selon Amnesty International, les forces de l'ordre françaises emploient régulièrement les matraques de manière excessive et non-réglementaire, sur des personnes au sol et déjà immobilisées<sup>163</sup>. Ainsi, le 19 janvier 2023 lors d'une manifestation contre la réforme des retraites, un manifestant a reçu, lors d'une charge, un coup de matraque à l'entrejambe alors qu'il était au sol. Il a du être amputé d'un testicule<sup>164</sup>. Quelques mois plus tard, le 1er mai 2023, une pratique identique a été observée : lors d'une manifestation spontanée, des policiers ont effectué une charge sur un groupe de personnes, qui ne présentait aucun signe d'agressivité, ni même de signe d'appartenance au cortège spontané<sup>165</sup>. Des coups de matraque ont été assénés à hauteur de tête sur le groupe, et ont ouvert le crâne de deux personnes. Les agents se sont ensuite retirés en laissant les personnes blessées où elles se trouvaient. Ces pratiques violent les conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité imposées par la loi française et le droit international. À ce sujet, suite à son observation de la manifestation du 1er mai à Paris, le rapport de l'OSCE expose qu'« à chaque occasion où le BIDDH a observé l'usage de la force, celui-ci était indiscriminé, affectant un grand nombre de personnes présentes dans la zone de l'assemblée, disproportionné et ne remplissait pas le critère de nécessité »<sup>166</sup>.

La logique d'escalade de la violence observée en France notamment lors des manifestations contre la réforme des retraites ou pour le climat, a conduit des expert·es des Nations unies à exprimer leur inquiétude face à la répression systématique de la contestation<sup>167</sup>. Ces expert·es ont alerté sur l'utilisation disproportionnée de la force, qui menace non seulement la sécurité des manifestant·es, mais aussi l'exercice même de leur droit de manifester. La mise en œuvre de cette politique de maintien de l'ordre exacerbe les tensions et les clivages sociaux, en remplaçant le dialogue social par la gestion de la violence. L'ONU a également mis en lumière l'urgence d'une révision radicale de la manière dont les autorités abordent les manifestations, dans le but de favoriser une résolution pacifique des conflits sociaux. Les autorités n'ont pas répondu à ces critiques.

---

<sup>163</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 11 mars 2025.

<sup>164</sup> Amnesty International, « *Manifestations en France : un recours excessif à la force et aux arrestations abusives* », 23 mars 2023. En ligne : <https://www.amnesty.fr/actualites/france-manifestations-un-recours-excessif-a-la-la-force-et-aux-arrestations-abusives> [consulté le 22 avril 2025].

<sup>165</sup> Observatoire parisien des libertés publiques, *Escalade des violences et opération de communication*, op. cit., p.26

<sup>166</sup> OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*, op. cit., p.24.

<sup>167</sup> Bureau du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, « La France doit respecter et promouvoir le droit de réunion pacifique, déclarent des experts de l'ONU », communiqué de presse, 15 juin 2023. En ligne : <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2023/06/france-must-respect-and-promote-right-peaceful-protest-un-experts?utm> [consulté le 22 avril 2025].

« Le manque de retenue dans l'usage de la force à l'encontre des membres de la société civile qui revendiquent de manière pacifique leur participation aux processus décisionnels concernant leur avenir, l'accès aux ressources naturelles, la protection des droits humains, la dignité et l'égalité, serait non seulement anti-démocratique, mais profondément inquiétant pour l'État de droit. (...) Nous rappelons à la France que toute stratégie de maintien de l'ordre doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité dans le seul but de faciliter les réunions pacifiques et de protéger les droits fondamentaux des personnes qui y participent, notamment leur droit à la vie, à leur intégrité physique et psychologique ».

Procédures spéciales des Nations unies, Communiqué de presse, « La France doit respecter et promouvoir le droit de réunion pacifique, déclarent des experts de l'ONU », 15 juin 2023.

## Un arsenal de maintien de l'ordre intrinsèquement incompatible avec les droits humains

Ces violations récurrentes du cadre légal de l'usage de la force sont d'autant plus graves que la France se distingue par un arsenal de maintien de l'ordre parmi les plus militarisés d'Europe. En effet, les forces de l'ordre françaises sont équipées d'armes sublétales, tels que les grenades lacrymogènes, les lanceurs de balles de défense (LBD), ainsi que des grenades explosives, telles que les grenades de désencerclement<sup>168</sup> (grenades à éclats non létaux - GENL), et des grenades assourdissantes (ASSD, GM2L) particulièrement dangereuses et vulnérantes, dont l'usage en contexte de maintien de l'ordre apparaît intrinsèquement incompatible avec les droits humains.

D'un point de vue opérationnel, ces armes déplacent le seuil de déclenchement de la force, produisant un effet pervers : initialement présentées comme des alternatives à la force létale, ces armes tendent à s'imposer comme des instruments de gestion ordinaire des manifestations, y compris face à des foules non-violentes<sup>169</sup>. Ce phénomène, décrit par le sociologue Cédric Moreau de Bellaing comme « l'absolue certitude qu'au pire on amochera mais qu'on ne tuera pas<sup>170</sup> », contribue à une culture de l'usage de la force qui se déploie bien au-delà de la répression d'éventuelles violences ou dégradations. Enfin, l'usage de ces armes semble souvent contre-productif, exacerbant les tensions et perturbant davantage l'ordre public au lieu de le rétablir. En réalité, le recours à des armes de plus en plus offensives contribue à intensifier la violence, menant à une escalade des tensions entre manifestant-es et forces de l'ordre. Parfois, ces armements sont même utilisés à des fins uniquement préventives : des grenades lacrymogènes sont par exemple tirées sur des manifestant-es car ils et elles dévient du parcours ou parce qu'une manifestation spontanée s'est constituée<sup>171</sup>.

Les caractéristiques de certaines armes interrogent sur la possibilité même d'un usage proportionné. C'est notamment le cas des gaz lacrymogènes, censés être utilisés pour maintenir à distance des

<sup>168</sup> Ces grenades projettent des plots en caoutchouc à plus de 300 de km/h dans toutes les directions. Elles doivent théoriquement être roulées au sol pour éviter le risque d'explosion au niveau de la tête et de mutilation. En pratique, il a été constaté que ces grenades étaient régulièrement lancées en cloche, explosant à hauteur de tête – voir l'enquête : Sébastien Bourdon, Emile Costard et Antoine Schirer « 2016-2021. Cinq ans de manifestations disséquées : comment les forces de l'ordre usent des grenades au mépris des règles », Mediapart, 5 juillet 2021. En ligne : <https://www.mediapart.fr/journal/france/050721/2016-2021-cinq-ans-de-manifestations-dissequees-comment-les-forces-de-l-ordre-usent-des-grenades-au-mepri> [consulté le 29 avril 2025].

<sup>169</sup> Pour l'ONU, « la disponibilité généralisée des armes neutralisantes tend également à abaisser le seuil du recours à la force et entraîne un risque important 'd'utilisation abusive' dans des situations où le but recherché pourrait être réalisé par des moyens moins coercitifs, moins dangereux et moins nocifs, » Nations unies, *Note du Secrétaire général à l'Assemblée générale*, « Usage de la torture hors détention et interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », doc. A/72/178, 20 juillet 2017, §54.

<sup>170</sup> Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, *Maintien de l'ordre, à quel prix ? 2020*, p.91. En ligne : <https://www.acatfrance.fr/app/uploads/2024/10/rapport-maintien-ordre-acat-france.pdf> [consulté le 21 avril 2025].

<sup>171</sup> Rapport d'observations du maintien de l'ordre sur dix manifestations à Angers en 2022 et 2023, Observatoire angevin des libertés publiques, 2024, p.7 : « Toute initiative de défilé spontané, même pacifique et sans provocation, sur les voies conduisant au centre-ville ou vers des lieux symboliques comme la gare ou le CHU, est immédiatement bloquée par des tirs de gaz lacrymogène et empêchée par des barrages de policiers en tenue de protection. A de nombreuses occasions, les tirs de grenades lacrymogènes pour ramener le cortège dans son parcours déclaré n'étaient ni nécessaires ni proportionnés étant donné que les manifestants étaient pacifiques. De plus, les tirs auraient dû être précédés de sommations. » En ligne : <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/01/rapport-angers.pdf> [consulté le 7 avril 2025] ;

personnes violentes ou pour disperser les participant-es à une manifestation violente<sup>172</sup>, qui sont employés de manière très récurrente lors des larges mobilisations alors même que leur effet est intrinsèquement non-différencié : lorsque ces armes sont utilisées, elles affectent toutes les personnes se situant dans une zone, de manière indiscriminée. Ces usages sont contraires à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui considère qu'une personne conserve le droit à la liberté de réunion pacifique tant que son comportement reste lui-même pacifique, même si d'autres manifestant-es commettent des actes violents ou répréhensibles<sup>173</sup>. Il a aussi été observé que des personnes cherchant à se disperser, des passant-es, des riverain-es<sup>174</sup>, des blessé-es<sup>175</sup> ont été victimes des effets du gaz. Le Défenseur des droits a ainsi alerté sur le recours à ces armes, dont l'usage indiscriminé empêche de distinguer entre personnes manifestantes ou non, en bonne santé ou vulnérables<sup>176</sup>.

Censées fournir des alternatives à l'arme à feu lors des opérations de maintien de l'ordre, l'usage de ces armes est décrié par des défenseur-es des droits humains. L'usage de l'arsenal français a été à l'origine de nombreuses mutilations, parmi lesquelles 25 éborgnements documentés pendant le mouvement des gilets jaunes<sup>177</sup>. Cet armement interroge aussi du côté institutionnel : un rapport parlementaire<sup>178</sup> a recommandé l'interdiction de l'usage du LBD dans les contextes de manifestation, sauf en cas de danger grave et imminent. Le Défenseur des droits a également demandé son interdiction<sup>179</sup> en contexte de maintien de l'ordre, en raison de la gravité des blessures que cette arme peut causer, y compris à des tiers, notamment du fait de son caractère imprécis<sup>180</sup>. Ces recommandations n'ont pas été suivies par le ministère de l'Intérieur.

Par ailleurs, la mise en service de ces armes ne fait l'objet d'aucune communication préalable auprès du public, et les informations sur leurs modalités d'usage sont dévoilées par la presse et non par les autorités. Le recours à de nouveaux projectiles ou grenades est ainsi souvent découvert directement dans le cadre des manifestations. Même les caractéristiques techniques et l'emploi de ces armements sont opaques<sup>181</sup> : par exemple, les lanceurs de grenades sont utilisés de manière différente par la police et la gendarmerie. Aucune instruction formelle n'est établie ni par la loi, ni par les formateurs, qui les interprètent différemment en fonction des corps, menant à des pratiques dangereuses, voire à des mutilations, comme ce fut le cas pour Manuel Coisne, manifestant lors du mouvement des gilets jaunes, éborgné par une grenade lacrymogène tirée au lanceur de manière non-réglementaire car trop bas<sup>182</sup>.

<sup>172</sup> Amnesty International, « Maintien de l'ordre : ces armes dangereuses utilisées dans les manifestations », 1er mars 2023. En ligne : <https://www.amnesty.fr/liberte-d-expression/actualites/maintien-de-l-ordre-ces-armes-dangereuses-utilisees-en-manifestation> [consulté le 22 avril 2025].

<sup>173</sup> CEDH, 26 avril 1991, *Ezelin c. France*, Requête n°11800/85, para 53 ; CEDH, 21 avril 2021, *Shmorgunov et autres c. Ukraine*, Requête n° 15367/14 et 13 autres, para. 490.

<sup>174</sup> Voir par exemple : Observatoire parisien des libertés publiques, *Note d'observation Manifestation contre le projet Green Dock*, 2024, p. 6. En ligne : [https://site.ldh-france.org/paris/files/2024/07/2024\\_07\\_Note\\_Green\\_Dock\\_V2.pdf](https://site.ldh-france.org/paris/files/2024/07/2024_07_Note_Green_Dock_V2.pdf) [consulté le 22 avril 2025] ; Observatoire parisien des libertés publiques, *Escalade des violences et opération de communication*, p. 11. En ligne : <https://site.ldh-france.org/paris/files/2023/07/Rapport-OPLP-1er-mai-2023-ESCALADE-DES-VIOLENCES.pdf> [consulté le 22 avril 2025].

<sup>175</sup> *Empêcher l'accès à la piscine quel qu'en soit le coût humain*, Rapport des observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, juillet 2023, p.102. En ligne : [https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2023/07/Rapport-final-10.07.23\\_DEF.pdf](https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2023/07/Rapport-final-10.07.23_DEF.pdf) [consulté le 22 avril 2025].

<sup>176</sup> Défenseur des droits, Décision n° 2024-087, 2024. En ligne : [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=22270&utm](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=22270&utm) [consulté le 23 avril 2025].

<sup>177</sup> « Le nombre de blessures aux yeux par LBD en forte hausse avec les gilets jaunes », *Le Monde*, 2019. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/11/01/le-recensement-des-blessures-aux-yeux-par-lbd-en-forte-hausse-avec-les-gilets-jaunes\\_6017756\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/11/01/le-recensement-des-blessures-aux-yeux-par-lbd-en-forte-hausse-avec-les-gilets-jaunes_6017756_3224.html) [consulté le 23 avril 2025].

<sup>178</sup> Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre*, 2021. En ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-enq/r3786.asp> [consulté le 23 avril 2025].

<sup>179</sup> Voir par exemple : Défenseur des droits, Décision n° 2020-131, [consulté le 23 avril 2025].

<sup>180</sup> Défenseur des droits, *Contribution au sixième examen périodique de la France par le Comité des droits de l'Homme*, septembre 2024, p.15.

<sup>181</sup> Voir sur la question des tirs tendus avec des lanceurs de grenades : Luc Bronner, Pierre Bouvier et Marie-Béatrice Baudet, « Enquête sur la formation alarmante de la police française au lance-grenades Cougar », *Le Monde*, 28 mai 2023. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/video/2023/05/28/enquete-sur-la-formation-alarmante-de-la-police-francaise-au-lance-grenades-cougar\\_6175228\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/video/2023/05/28/enquete-sur-la-formation-alarmante-de-la-police-francaise-au-lance-grenades-cougar_6175228_3224.html) [consulté le 23 avril 2025].

<sup>182</sup> Arthur Carpentier, « Un policier responsable de l'éborgnement d'un gilet jaune » en 2019 renvoyé devant la justice », *Le Monde*, 25 octobre 2024. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/10/25/le-policier-responsable-de-l-eborgnement-d-un-gilet-jaune-en-2019-renvoye-devant-la-justice\\_6359695\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/10/25/le-policier-responsable-de-l-eborgnement-d-un-gilet-jaune-en-2019-renvoye-devant-la-justice_6359695_3224.html) [consulté le 13 mai 2025].

La présence de ces armes, même quand elles ne sont pas utilisées, provoque aussi un sentiment de peur pour les personnes qui les aperçoivent. Elles alimentent la crainte d'aller manifester<sup>183</sup> et participent à une dynamique d'autocensure : de plus en plus de personnes renoncent à exercer leur droit de manifester, redoutant ces armes et les violences policières<sup>184</sup>.

Si, faute de données publiques détaillées, il est difficile de mesurer précisément l'évolution du nombre de manifestant-es blessé-es, la recrudescence de blessures graves voire de mutilations en manifestation ne peut qu'alarmer quant aux entraves à la liberté de réunion pacifique et aux atteintes à l'intégrité physique des manifestant-es liées aux techniques et à l'armement du maintien de l'ordre<sup>185</sup>. La Défenseure des droits dénonçait en 2023 que si la protection de la liberté de manifester constitue en principe un objectif central du maintien de l'ordre, les mesures effectivement mises en œuvre s'avèrent fréquemment insuffisantes pour garantir l'intégrité physique des manifestant-es<sup>186</sup>.

### La nasse

Des manœuvres disproportionnées et liberticides, telle que la nasse, dispositif d'encerclement des manifestant-es, sont régulièrement employées face à des manifestant-es pacifiques ou ne représentant pas de menace à l'ordre public. La nasse consiste, selon le Défenseur des droits, « à priver plusieurs personnes de leur liberté de se mouvoir au sein d'une manifestation ou à proximité immédiate de celle-ci, au moyen d'un encerclement par les forces de l'ordre qui vise à les empêcher de se rendre ou de sortir du périmètre ainsi défini<sup>187</sup> ».

La technique de l'encerclement ne comportait, jusqu'en 2020, aucune base légale. La France a d'ailleurs, pour ce motif, été condamnée par la CEDH<sup>188</sup>. En 2020, la nasse était prévue dans le premier Schéma national de maintien de l'ordre (SNMO)<sup>189</sup> mais a été censurée par le Conseil d'État en juin 2021 faute de gardes-fous suffisants, car « susceptible d'affecter significativement la liberté de manifester, d'en dissuader l'exercice et de porter atteinte à la liberté d'aller et venir<sup>190</sup> ». Cependant, elle a été validée en 2023<sup>191</sup> après que ses conditions ont été précisées dans un nouveau SNMO en décembre 2021. Désormais, selon le document, la nasse peut être employée si elle vise à prévenir ou faire cesser des violences graves et imminentes, permet d'éviter des techniques plus dangereuses, ménage en permanence un point de sortie contrôlé, et reste strictement proportionnée dans sa durée. Elle suppose aussi une communication continue avec les manifestant-es et une réévaluation constante de la menace justifiant son usage<sup>192</sup>. Le texte ainsi rédigé comporte, en lui-même, un risque d'arbitraire. En effet, dans la mesure où les forces de l'ordre peuvent recourir à la nasse en vue de prévenir des violences, les autorités bénéficient d'une très large marge d'appréciation. Les forces de l'ordre peuvent par conséquent encercler des

<sup>183</sup> En 2023, selon un sondage, 53 % des Français-es avaient « peur » de se rendre dans les défilés syndicaux et d'y être « victime de violence ». Voir : Anthony Berthelot, « Contre la réforme des retraites, les Français soutiennent le mouvement social, mais ont peur de manifester », *Huffpost*, 6 avril 2023, en ligne : [https://www.huffingtonpost.fr/politique/article/contre-la-reforme-des-retraites-les-francais-soutiennent-le-mouvement-social-mais-ont-peur-de-manifester\\_216213.html](https://www.huffingtonpost.fr/politique/article/contre-la-reforme-des-retraites-les-francais-soutiennent-le-mouvement-social-mais-ont-peur-de-manifester_216213.html) [consulté le 12 mai 2025].

<sup>184</sup> CNCDH, Avis sur la restriction de l'espace civique : un enjeu majeur pour la démocratie et les droits humains, A-2025-7, 17 juin 2025 p.25.

<sup>185</sup> Arthur Dumas « +24,7 % de blessées graves, + 173 % de grenades : les chiffres officiels de la police qui montrent une répression toujours plus violente », *l'Humanité*, 6 février 2025. En ligne : <https://www.humanite.fr/societe/igpn/247-de-personnes-gravement-blessees-en-plus-la-repression-policiere-a-atteint-des-sommets-en-2023-selon-le-rapport-de-ligpn> [consulté le 13 mai 2025].

<sup>186</sup> Défenseur des droits, *Rapport d'activité 2023, 2024*, p. 16. En ligne : [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-03/ddd\\_rapport-annuel-activite-2023\\_20240325.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-03/ddd_rapport-annuel-activite-2023_20240325.pdf) [consulté le 23 avril 2025].

<sup>187</sup> Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, 2017, p. 39. En ligne : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2018/01/le-maintien-de-lordre-au-regard-des-regles-de-deontologie> [consulté le 28 avril 2025].

<sup>188</sup> CEDH, 8 février 2024, *Auray et autres c/ France*, Requête n° 1162/22.

<sup>189</sup> Document publié par le ministère de l'Intérieur visant à établir les modalités opérationnelles du maintien de l'ordre par l'ensemble des forces de sécurité intérieures.

<sup>190</sup> CE, 10 juin 2021, [N°444849](#), para 2 et 28.

<sup>191</sup> CE, 29 décembre 2023, *Ligue des droits de l'Homme et autres*, [n°461513](#).

<sup>192</sup> Schéma national du maintien de l'ordre, décembre 2021, point 3.1.4, p.25.

manifestant-es durant plusieurs heures, de manière préventive, sans qu'aucun trouble à l'ordre public ne soit à relever.

En pratique, la nasse est souvent mise en place dans des conditions débordant manifestement ce cadre. Au cours du mouvement contre la réforme des retraites en 2023, elle était employée pour empêcher tout départ de manifestation spontanée, pour interpeller en masse<sup>193</sup> ou procéder à des contrôles d'identité<sup>194</sup>. Lors d'une manifestation de solidarité avec le peuple palestinien le 28 octobre 2023 à Paris, elle a été employée pendant plus de cinq heures, afin de verbaliser toutes les personnes ayant participé à la manifestation qui avait été interdite<sup>195</sup>, outrepassant largement les limites posées par le SNMO.

En outre, la pratique de la nasse a, à de multiples reprises, conduit à des traitements inhumains et dégradants, en encageant des manifestant-es des heures sans eau, nourriture, ou toilettes, comme ce fut le cas lors de la mobilisation contre l'Assemblée générale de Total, le 24 mai 2024<sup>196</sup>, témoignant, selon l'association Bloom, de « *la nouvelle tournure de la répression des manifestations écologistes* »<sup>197</sup>. Les nasses sont parfois aggravées par l'usage de la force, par exemple de gaz lacrymogènes au cœur de celles-ci, alors que les manifestant-es ne sont pas en mesure de se disperser<sup>198</sup>.

Ainsi, en pratique, les faibles exigences textuelles qui encadrent la nasse permettent aux forces de l'ordre d'y recourir à des fins punitives plutôt que préventives. L'encadrement juridique lacunaire de la nasse, ainsi que la façon dont elle est mobilisée sur le terrain, conduit à des atteintes significatives à la liberté de manifester et à la liberté d'aller et venir.

## (4.2) Un maintien de l'ordre guidé par la judiciarisation

Depuis plusieurs années, les interpellations occupent une place centrale dans les stratégies de maintien de l'ordre, au point de devenir un indicateur de performance, aussi appelé « politique du chiffre » mis en avant dans la communication gouvernementale et préfectorale<sup>199</sup>. Le nombre d'arrestations, de gardes à vue ou de comparutions immédiates est ainsi régulièrement brandi comme gage d'efficacité, reléguant au second plan les exigences de désescalade et de respect des libertés publiques, conduisant à des gardes à vue sans fondement. Cette judiciarisation est renforcée par les circulaires de l'ancien garde des Sceaux, Eric Dupont-Moretti, qui préconisait en 2021 que « l'action des parquets doit s'inscrire, en coordination avec les forces de l'ordre, le plus en amont possible<sup>200</sup> ».

<sup>193</sup> Antoine Albertini « Réforme des retraites : pour Elias, Charlène et Etienne, l'interminable garde à vue de la nuit du 16, » *Le Monde*, 21 mars 2023. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/03/21/reforme-des-retraites-pour-elias-charlene-et-etienne-l-interminable-garde-a-vue-de-la-nuit-du-16\\_6166438\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/03/21/reforme-des-retraites-pour-elias-charlene-et-etienne-l-interminable-garde-a-vue-de-la-nuit-du-16_6166438_3224.html) [consulté le 24 avril 2025].

<sup>194</sup> Voir Rapport annuel de l'Observatoire rennais des libertés publiques, 2023, p.22, *op. cit.*. En ligne : [https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2024/05/Rapport-annuel-ORLIB-2023-2024\\_compressed.pdf](https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2024/05/Rapport-annuel-ORLIB-2023-2024_compressed.pdf) [consulté le 30 avril 2025].

<sup>195</sup> AFP, « A Paris, des milliers de participants à un rassemblement pro-palestinien interdit », *L'Express*, 28 octobre 2023. En ligne : [https://www.lexpress.fr/societe/a-paris-des-milliers-de-participants-a-un-rassemblement-pro-palestinien-interdite-RZJYJDNFMJFFBJQT7QBNMASB34/?cmp\\_redirect=true](https://www.lexpress.fr/societe/a-paris-des-milliers-de-participants-a-un-rassemblement-pro-palestinien-interdite-RZJYJDNFMJFFBJQT7QBNMASB34/?cmp_redirect=true) [consulté le 24 avril 2025].

<sup>196</sup> Observatoire parisien des libertés publiques, *Des pratiques policières violentes et manifestation illégales, Blocage du bâtiment Amundi - 24 mai 2024*, En ligne : <https://site.ldh-france.org/paris/files/2024/06/Note-Amundi-1.pdf> [consulté le 25 avril 2025]. ; Rapport des observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, *Contrôle, surveillance, punition : pratiques policières pendant la mobilisation contre les mégabassines, 16 au 21 juillet 2024*, p.35. En ligne : [https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/06/RAPPORT\\_MEGABASSINES2024-1.pdf](https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/06/RAPPORT_MEGABASSINES2024-1.pdf) [consulté le 1er juillet 2025].

<sup>197</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 11 mars 2025.

<sup>198</sup> Voir Fédération de Paris de la LDH, Note de synthèse : retour sur l'évacuation de la Gaîté Lyrique, 18 mars 2025 p.22. En ligne : [https://obs-paris.org/wp-content/uploads/2025/07/rapport\\_GL.pdf](https://obs-paris.org/wp-content/uploads/2025/07/rapport_GL.pdf) [consulté le 8 juillet 2025].

<sup>199</sup> *Un splendide isolement Les politiques françaises du maintien de l'ordre par Olivier Fillieule & Fabien Jobard , le 24 mai 2016*. En ligne : <https://laviedesidees.fr/Un-splendide-isolement> [consulté le 26 avril 2025].

<sup>200</sup> Circulaire relative au traitement des infractions commises en lien avec des groupements violents lors des manifestations, 22 avril 2021

Cette logique favorise une approche répressive de la gestion des foules : un nombre croissant d'agents non formés à ce type d'opérations, ont ainsi été mobilisés, notamment pour procéder à des interpellations, en appliquant leurs propres modes d'intervention souvent en décalage, voire en contradiction, avec les principes habituellement en vigueur dans la doctrine française du maintien de l'ordre, telle que la mise à distance<sup>201</sup>, qui implique d'éviter le contact physique et de retarder les actions coercitives pour limiter les désordres. La mise à distance privilégiait des interventions collectives, un équipement protecteur renforcé et des moyens non létaux visant à minimiser les dommages<sup>202</sup>.

Pour parvenir à ces interpellations, des unités plus mobiles sont déployées<sup>203</sup>, au détriment de la mobilisation d'unités spécialisées en maintien de l'ordre et formées à l'absorption des violences. Les interventions de ces unités, telles que la BAC (brigade anti-criminalité) ou la BRAV-M (brigade de répression de l'action violente motorisée), sont régulièrement dénoncées en raison de leur caractère disproportionné<sup>204</sup>. Elles interviennent sans prendre en compte la cohérence globale avec le dispositif de maintien de l'ordre, contribuant à attiser les tensions plutôt qu'à les apaiser<sup>205</sup>. Ainsi, il est constaté que lors des manifestations, ces unités fondent sur la foule et pénètrent les cortèges pour en extirper des individus à interpeller, souvent en assénant des coups de boucliers, de matraque, ou en faisant usage de gaz lacrymogènes. Une fois au centre de la foule pour procéder à l'interpellation, les forces de l'ordre se retrouvent de fait exposées à un risque d'encerclement par les manifestant·es, augmentant leur propension à recourir à la force pour s'en échapper. L'usage de la force, et notamment de grenades lacrymogènes et de désencerclement, lors de simples manœuvres de repli est très souvent constaté. Comme le souligne l'Observatoire parisien des libertés publiques dans son rapport sur la manifestation de la fête des travailleur·euses, le 1er mai 2023 : « *chaque interpellation produit des situations conflictuelles, qui fournissent à leur tour le motif des interpellations suivantes* »<sup>206</sup>. L'objectif d'interpellation et la politique du chiffre mènent donc à des interventions illisibles qui encouragent l'escalade des tensions et peuvent favoriser la mise en place d'affrontements.

Les conditions mêmes des interpellations soulèvent de sérieuses préoccupations en matière de respect des droits fondamentaux. Le rapport de la CGLPL de 2023<sup>207</sup> sur les gardes à vue lors du mouvement contre la réforme des retraites expose que de nombreuses personnes rencontrées étaient manifestement traumatisées par les conditions de leur interpellation et de leur détention. Elles ont rapporté des violences physiques de la part des agents lors des interpellations, notamment des coups de matraque et des plaquages au sol, des tutoiements, voire insultes et menaces alors qu'elles attendaient d'être transportées vers un commissariat.

Ces violences constituent en elles-mêmes des violations des droits des personnes qui en sont victimes, mais elles ont également des effets profondément dissuasifs sur l'exercice du droit de manifester. Elles sont d'autant plus alarmantes que beaucoup d'interpellations sont réalisées à titre préventif et ne reposent pas sur la commission d'infractions, avérée ou supposée. Le recours à des interpellations violentes et illégales alimente ainsi une stratégie de la peur, qui produit une répression diffuse, sans nécessairement avoir à recourir à la condamnation pénale : la peur de l'interpellation et de la garde à vue suffit à décourager la participation.

---

<sup>201</sup> Marion Guémas, *Maintien de l'ordre en France, L'escalade de la violence est-elle inévitable ?*, 2021. En ligne : <https://shs.cairn.info/revue-alternatives-non-violentes-2021-1-page-10?lang=fr> [consulté le 21 avril 2025].

<sup>202</sup> ACAT-France, *Pratiques et conséquences du maintien de l'ordre en France, Note d'analyse adressée au Défenseur des droits dans le cadre de sa mission d'enquête relative au maintien de l'ordre*, juillet 2017, p.3. En ligne : <https://www.acatfrance.fr/app/uploads/2024/10/pratiques-consequences-maintien-ordre-acat-france-2017.pdf> [consulté le 26 avril 2025].

<sup>203</sup> La création des « BRAV-M » (agents de la police nationale se déplaçant à moto) par exemple, répondait selon le préfet Didier Lallemand d'une nouvelle exigence d'interpellations.

<sup>204</sup> Voir notamment : *La BRAV-M à l'assaut des manifestations Rapport de l'Observatoire parisien des libertés publiques*, avril 2023. En ligne : <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2023/04/Rapport-BRAV-M-complet-12.04.2023.pdf> [consulté le 24 avril 2025].

<sup>205</sup> Entretien de la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH avec le Bureau de la Défenseure des droits, 13 mars 2025.

<sup>206</sup> *Observatoire parisien des libertés publiques, Escalade des violences et opération de communication*, 2023, p. 15. En ligne : <https://site.ldh-france.org/paris/files/2023/07/Rapport-OPLP-1er-mai-2023-ESCALADE-DES-VIOLENCES.pdf> [consulté le 22 avril 2025].

<sup>207</sup> Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Enquête sur les mesures de garde à vue prises dans le contexte des manifestations contre la réforme des retraites*, 2023, op. cit., p. 1.

## La répression pendant les Jeux Olympiques

L'organisation des Jeux Olympiques à l'été 2024 a engendré une intensification des pratiques de contrôle et de répression à l'égard des manifestations. Des interpellations de militant-es pour des actions symboliques, des gardes à vue préventives et des restrictions à la couverture journalistique d'événements contestataires ont été relevées<sup>208</sup>, soulevant des interrogations quant au respect des libertés d'expression, de manifestation et d'information dans un contexte de sécurité renforcée.

Ainsi, le 23 juillet, des dizaines de militant-es ont été interpellé-es et placé-es en garde à vue pour avoir collé dans le métro des autocollants contre les Jeux Olympiques<sup>209</sup>. Le 24 juillet, six personnes ont été perquisitionnées et privées de liberté pendant 60 heures, durée réservée aux infractions les plus graves<sup>210</sup>, pour une action de jet d'un produit à base de peinture à l'eau sur un bâtiment de l'aviation civile intervenue le 1er mai 2024, cela pour protester contre l'utilisation de « taxis volants ». Le 26 juillet, une dizaine de personnes ont également été placées en garde à vue « préventive » alors qu'elles n'avaient pas commis d'infraction<sup>211,212</sup>. Le 27 juillet, des journalistes ont été nassé-es pendant une heure<sup>213</sup> et 60 militant-es ont été placé-es en garde à vue<sup>214</sup> avant même une action « à base de bottes de paille<sup>215</sup> » contre les Jeux Olympiques, qualifiée d'action de « sabotage » par la préfecture de police. Le 28 juillet des journalistes ont été placé-es près de 10 heures en garde à vue pour avoir voulu couvrir l'organisation par des militant-es d'une « visite symbolique » des dégâts causés par les Jeux Olympiques en Seine-Saint-Denis<sup>216</sup>. Le 10 août 2024, alors que des membres d'un collectif de footballeuses luttant pour le droit de porter le hijab dans le sport encouragent une camarade participant au « Marathon pour tous », événement clôturant les Jeux Olympiques, ces dernières sont interpellées par les forces de l'ordre du fait qu'elles brandissent des pancartes « 42 km pour nos hijabis françaises oubliées », « Jeux pour toutes », et encore « Voilées et sportives ». Les forces de l'ordre ont commencé par effectuer des contrôles d'identité puis des palpations en public, leur « faute étant de brandir des pancartes et donc d'organiser une action revendicative ». Les membres de l'association ont été placées en garde à vue, fouillées et dévoilées<sup>217</sup>.

Ces mesures, souvent justifiées par les autorités au nom de la prévention des troubles à l'ordre public, ont visé des actions non violentes ou strictement symboliques. Le recours à des dispositifs de police exceptionnels, dans le cadre d'un événement international de grande ampleur, semble avoir contribué à abaisser le seuil de tolérance à la contestation publique, y compris lorsqu'elle s'exerçait dans des formes légales. Si des restrictions à la liberté de réunion peuvent être admises dans des contextes exceptionnels - qu'ils soient sécuritaires, sanitaires ou liés à l'ordre public - ces restrictions doivent, pour être conformes au droit, répondre strictement aux critères de nécessité, de proportionnalité, de durée limitée et de non-discrimination. Dès lors qu'une mesure excède ces exigences, elle doit être regardée comme incompatible avec

<sup>208</sup> ATTAC France, « La France, déjà championne olympique de la répression », 29 juillet 2024. En ligne : <https://france.attac.org/actus-et-medias/salle-de-presse/article/la-france-deja-championne-olympique-de-la-repression> [consulté le 23 avril 2025].

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> Article 706-88 du Code de procédure pénale.

<sup>211</sup> « JO de Paris 2024 : 45 militants interpellés avant l'organisation d'une action du mouvement Extinction Rebellion », *France info*, 27 juillet 2024. [https://www.francetvinfo.fr/les-jeux-olympiques/jo-de-paris-2024-45-militants-interpelles-avant-l-organisation-d-une-action-du-mouvement-extinction-rebellion\\_6690138.html](https://www.francetvinfo.fr/les-jeux-olympiques/jo-de-paris-2024-45-militants-interpelles-avant-l-organisation-d-une-action-du-mouvement-extinction-rebellion_6690138.html)

<sup>212</sup> <https://x.com/RevOlympique/status/1817138646069244403> [consulté le 29 avril 2025]

<sup>213</sup> <https://x.com/ArnaudCesarV/status/1817099379905364373>

<sup>214</sup> « JO de Paris 2024 : 45 militants interpellés avant l'organisation d'une action du mouvement Extinction Rebellion », *op. cit.*

<sup>215</sup> ATTAC France, *op. cit.*

<sup>216</sup> [https://x.com/attac\\_fr/status/1817620514581467546](https://x.com/attac_fr/status/1817620514581467546)

<sup>217</sup> Névil Gagnepain « Huit femmes du collectif des Hijabeuses ont été placées en garde à vue en marge des JO », *Mediapart*, 16 août 2024. En ligne : <https://www.mediapart.fr/journal/france/160824/huit-femmes-du-collectif-des-hijabeuses-ont-ete-placees-en-garde-vue-en-marge-des-jo> [consulté le 29 avril 2025].

le cadre normatif national, notamment constitutionnel, ainsi qu'avec les engagements internationaux de la France en matière de protection des droits fondamentaux.

### (4.3) La surveillance des manifestations

Depuis 2023<sup>218</sup>, les autorités peuvent émettre des arrêtés permettant la surveillance aérienne des manifestations en cas de menace grave pour l'ordre public. Depuis, la surveillance par drone s'est généralisée<sup>219</sup>, notamment en manifestation<sup>220</sup>. A la surveillance aérienne des manifestations s'ajoutent des moyens d'enregistrements numériques terrestres : caméras fixes dans l'espace public, caméras piétons, caméscopes portés par les gendarmes ou par des agents de la préfecture de police à Paris. Les Jeux Olympiques ont également été l'occasion d'une expérimentation de l'intelligence artificielle sur les caméras de vidéosurveillance. Alors que le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'association et de réunion pacifique<sup>221</sup> a rappelé que, sauf en cas de délit ou de crime en cours, les autorités doivent éviter de collecter des données visuelles des participant·es aux rassemblements, conformément au principe de proportionnalité, il est constaté que les dispositifs de surveillance se sont au contraire généralisés, en dehors même de troubles avérés à l'ordre public.

Cette dynamique va également à l'encontre des recommandations des rapporteurs spéciaux des Nations unies, qui appellent les États à mobiliser les technologies numériques pour renforcer, et non entraver, l'exercice du droit de réunion pacifique. En France, l'usage croissant d'outils de surveillance illustre au contraire une logique de contrôle, susceptible de produire un effet dissuasif sur les mobilisations<sup>222</sup>. Le renoncement à manifester s'explique notamment par la peur que leur participation à des mobilisations perçues comme controversées, clivantes, militantes ou radicales soit ultérieurement instrumentalisée, et entraîne des répercussions négatives sur leur vie personnelle ou professionnelle<sup>223</sup>. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a d'ailleurs souligné que ces dispositifs, bien qu'encadrés juridiquement, peuvent s'apparenter à des instruments d'intimidation<sup>224</sup>.

### (4.4) L'impunité des violences policières

Le défaut de redevabilité des forces de l'ordre dans le cadre des manifestations en France constitue une problématique structurelle, notamment en raison des difficultés chroniques d'identification des agent·es impliqué·es dans des violences illégitimes. En dépit de l'obligation réglementaire du port visible

<sup>218</sup> Décret n° 2023-283 du 19 avril 2023

<sup>219</sup> Arthur Carpentier et Léa Sanchez « Comment la surveillance par drone s'est généralisée en 2024 : plus de 1 800 autorisations dans toute la France », Le Monde, 13 janvier 2025. En ligne : [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2025/01/13/comment-la-surveillance-par-drone-s-est-generalisee-en-2024-plus-de-1-800-autorisations-dans-toute-la-france\\_6495939\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2025/01/13/comment-la-surveillance-par-drone-s-est-generalisee-en-2024-plus-de-1-800-autorisations-dans-toute-la-france_6495939_4355770.html) [consulté le 28 avril 2025].

<sup>220</sup> Si le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation quant à la subsidiarité du recours aux drones (voir Décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022) au regard de l'importance de l'intrusion dans la vie privée des personnes surveillées, cette directive est rarement mobilisée par le juge administratif (voir ordonnance du tribunal administratif de Rennes, 6 juin 2023, n°2302992 ; ordonnance du tribunal administratif de Nice, 22 décembre 2023, n°2306356-8 ; Tribunal administratif de Rennes, 26 juin 2025 n°2303035)

<sup>221</sup> Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, *Protocole type à l'intention des forces de l'ordre sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques*, 31 janvier 2024, A/HRC/55/60, para. 39.

<sup>222</sup> CNCDH *Avis sur la surveillance de l'espace public*, 2024, para. 17 ; *Protocole type à l'intention des forces de l'ordre sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques*, op. cit., para. 39 "Le recours aux technologies numériques dans le contexte de la facilitation de la tenue des manifestations devrait avoir pour seul objectif de permettre l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. Les manifestations ne devraient pas être considérées comme des occasions d'assurer une surveillance ou de poursuivre des objectifs de maintien de l'ordre plus généraux au moyen des technologies numériques".

<sup>223</sup> Robin Medard Inghilterra, « L'instauration d'une 'technopolicie' administrative en milieu urbain : les droits et libertés sur un fil », *La Revue des Droits de l'Homme*, 2024. En ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/20912> [consulté le 23 avril 2025].

<sup>224</sup> CNCDH, *Avis sur la surveillance de l'espace public* op. cit. Para 17.

du numéro RIO<sup>225</sup> (Référentiel des identités et de l'organisation), de nombreux agents dissimulent ce matricule ou ne le portent pas, sans que cela ne fasse l'objet de sanctions effectives. Cette situation entre en contradiction avec la jurisprudence de la CEDH<sup>226</sup> et les recommandations des rapporteurs spéciaux des Nations unies qui rappellent l'importance d'une identification claire et individuelle des forces de l'ordre comme élément essentiel à la protection des droits fondamentaux en contexte de manifestation<sup>227</sup>. En France, près d'un tiers (30 %) des enquêtes diligentées sont classées sans suite en raison d'une impossibilité d'identification des agent-es à l'origine des violences<sup>228</sup>. Le Conseil d'État a enjoint au gouvernement, dans une décision du 11 octobre 2023, de garantir le port effectif et la lisibilité du numéro d'identification par les forces de l'ordre<sup>229</sup>. Cependant, cette décision de justice reste inexécutée. En avril 2025, le Comité contre la torture des Nations unies a aussi recommandé à la France de réexaminer l'opportunité d'autoriser les forces de l'ordre à utiliser des armes intermédiaires et de s'assurer du port systématique et visible de l'identifiant RIO<sup>230</sup>.

Par ailleurs, la question du traitement des enquêtes en cas de violences policières soulève des interrogations profondes quant à l'indépendance des mécanismes de contrôle en France. Celles-ci sont en effet majoritairement confiées à l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) ou, pour les gendarmes, à l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), deux organes administratifs chargés de faire des enquêtes mais ne disposant pas de pouvoir de sanction, qui revient à la hiérarchie. Ces deux instances, présentées comme garantes du contrôle interne des forces de sécurité, sont toutefois rattachées au ministère de l'Intérieur et sont composées quasi exclusivement de policiers ou de gendarmes, posant un problème manifeste d'indépendance et d'impartialité. En pratique, ce sont des membres du même corps qui enquêtent sur leurs collègues.

Cette configuration est en contradiction flagrante avec la jurisprudence de la CEDH, qui exige qu'en cas d'allégations de mauvais traitements infligés par des agent-es de l'État, une enquête soit ouverte dans les plus brefs délais, menée de manière rigoureuse, impartiale, et transparente. La CEDH demande également que les enquêtes soient menées de manière pleinement indépendante, c'est-à-dire sans lien hiérarchique, institutionnel ou fonctionnel avec les agent-es mis-es en cause<sup>231</sup>, ce que le Comité contre la torture est venu appuyer dans ses dernières recommandations<sup>232</sup>.

Selon le Syndicat de la magistrature<sup>233</sup>, lorsque les faits sont d'une nature pénale et font l'objet d'une enquête judiciaire, les policiers bénéficient d'un traitement différencié devant la justice : ils sont moins souvent condamnés que d'autres justiciables pour des faits similaires, et lorsqu'ils le sont, les peines prononcées sont généralement plus faibles<sup>234</sup>.

---

<sup>225</sup> Article R434-15 du CSI, arrêté du 24 décembre 2013.

<sup>226</sup> CEDH, Anzhelo Georgiev et autres contre Bulgarie, n°51284/09, 30 septembre 2014, §73.

<sup>227</sup> Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/C/31/66, §65.

<sup>228</sup> Anne-Sophie Simpère, *Police partout, justice nulle part ?*, Massot Éditions, 2023.

<sup>229</sup> Conseil d'État, 11 octobre 2023, N° 467771

<sup>230</sup> Comité contre la torture (CAT), *Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la France*, CAT/C/FRA/CO/8, 22 mai 2025, para. 28, p. 10. En ligne : <https://tbinternet.ohchr.org/Assets/docx.gif> [consulté le 23 avril 2025].

<sup>231</sup> CEDH, *El Masri contre l'ex-République yougoslave de Macédoine*, n°39630/09, 13 décembre 2012, §91-92 et §184 ; CEDH, *Bouyid contre Belgique*, n°23380/09, 28 septembre 2015, §116-121 ; CEDH, *Selmouni contre France*, n°25803/94, 28 juillet 1999.

<sup>232</sup> CAT, *op. cit.*, para. 29, p. 11.

<sup>233</sup> Entretien de la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH avec le Syndicat de la magistrature, 14 mars 2025.

<sup>234</sup> En 2019, les personnes dépositaires de l'autorité publique étaient fois moins poursuivies que la population générale pour violences volontaires. Voir : Nadia Sweeny « Violences policières : toujours plus de mis en cause et toujours moins de poursuites », *Politis*, 22 décembre 2022. En ligne : <https://www.politis.fr/articles/2022/12/exclu-politis-sous-macron-plus-de-policiers-mis-en-cause-mais-moins-condamnes> [consulté le 11 mai 2025].

« Il y a un problème de biais au sein des institutions: une hiérarchie de la crédibilité entre la parole du policier et la parole du plaignant dans ces procédures. Il existe une présomption de bonne foi à l'encontre de la parole policière ».

Judith Allenbach, Syndicat de la magistrature, Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 14 mars 2025.

L'un des principaux facteurs de cette situation réside dans le fait que ces affaires sont la plupart du temps traitées par les juridictions locales dans le ressort desquelles les agents mis en cause exercent<sup>235</sup>, ce qui crée une proximité problématique entre policiers et magistrat·es du parquet, souvent en lien fonctionnel quotidien avec les forces de l'ordre. Par ailleurs, le Syndicat de la magistrature alerte sur une asymétrie de crédibilité qui structure le traitement des affaires impliquant des policiers. Dans les faits, la parole des agents de police semble bénéficier d'un poids probatoire très élevé, limitant fortement la recevabilité des plaintes des victimes. Elle se manifeste aussi par la tolérance de fait à certaines irrégularités, comme les altérations de procès-verbaux<sup>236</sup> - pourtant punies pénalement en tant que faux en écriture publique<sup>237</sup> - ou les contradictions dans les témoignages d'agent·es<sup>238</sup>.



Crédit : Anna Margueritat / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

Légende : Paris, le 02 février 2022. Manifestation du Convoi de la liberté pour son arrivée à Paris sur les Champs Élysées. Un homme filme une interpellation par des policiers de la BRAV-M.

#### (4.5) Pratiques policières de harcèlement envers les défenseur·es des droits humains

Le harcèlement policier à l'encontre des certaines catégories de défenseur·es des droits humains, et notamment des militant·es écologistes et des personnes solidaires des exilé·es, constitue une stratégie répressive visant à entraver leurs actions. Ces pratiques, qui incluent violences physiques, contrôles discriminatoires et surveillance intrusive, soulèvent d'importantes questions quant au respect des droits fondamentaux et à la légitimité des modes d'expression démocratique.

<sup>235</sup> Les affaires peuvent également être « dépayées », c'est-à-dire transférées à une autre juridiction pour l'enquête, mais les dépayements restent marginaux.

<sup>236</sup> Nadia Sweeny, « Police : le tabou judiciaire du faux en écriture publique », *Politis*, 7 décembre 2022. En ligne : <https://www.politis.fr/articles/2022/12/police-le-tabou-judiciaire-du-faux-en-ecriture-publique/> [consulté le 11 mai 2025].

<sup>237</sup> Article 441-4 du Code pénal

<sup>238</sup> Entretien de la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH avec le Syndicat de la magistrature, 14 mars 2025.

## Violences et mise en danger : le cas de l’occupation de l’A69

En 2024, des activistes ont occupé des arbres dans le Tarn, dans le sud-ouest de la France, dans le cadre d’une action de désobéissance civile pour protester contre la construction de l’autoroute A69, projet considéré destructeur pour l’environnement. Leur présence visait aussi à contester la légalité des travaux entamés, qui auraient dû être suspendus dans l’attente de la décision du tribunal administratif de Toulouse sur l’autorisation environnementale.

Le chantier de l’A69 a été le lieu d’une répression particulièrement alarmante. Au début de l’année 2024, les forces de l’ordre auraient mis en place des pratiques assimilables à de la privation délibérée de sommeil, allumé des feux et des substances inflammables auraient été déversées au pied de trois arbres occupés - générant un risque grave d’incendie et d’intoxication - et auraient empêché le ravitaillement en eau des personnes accrochées aux arbres<sup>239</sup>. En février 2024, le Rapporteur Spécial des Nations unies sur les défenseurs de l’environnement au titre de la Convention d’Aarhus, Michel Forst, est venu documenter et alerter sur les violations des droits humains dans le cadre de cette action de désobéissance civile, notamment au titre de l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’homme, interdisant les traitements inhumains ou dégradants, ainsi que de la Convention contre la torture des Nations unies<sup>240</sup>.

Cette stratégie de harcèlement s’est poursuivie en septembre 2024, lorsqu’une intervention des gendarmes a provoqué la chute de deux militants perchés dans les arbres, surpris en pleine nuit alors qu’ils dormaient. L’un d’eux est tombé de plus de sept mètres ; un autre, tombé en tentant de fuir, s’est fracturé plusieurs vertèbres<sup>241</sup>.

Ces graves violations des droits humains s’inscrivent dans une tendance plus large de répression et de criminalisation des mobilisations écologistes en France, où les actions non violentes sont de plus en plus traitées comme des menaces à l’ordre public plutôt que comme des expressions légitimes de contestation démocratique.

## Harcèlement policier des soutiens aux exilé-es

Les pratiques de harcèlement et d’entrave à l’encontre des personnes solidaires des exilé-es ne sont pas nouvelles. Depuis la dite « crise des réfugié-es » de 2015, un nombre croissant de défenseur-es des droits humains engagé-es auprès des personnes migrantes, demandeuses d’asile ou réfugiées, font l’objet de mesures de pression et de répression de la part des autorités, dans un contexte plus large de criminalisation de la migration et des personnes solidaires<sup>242</sup>.

Le harcèlement policier exercé à l’encontre des personnes solidaires des exilé-es s’inscrit dans une stratégie de dissuasion systémique qui vise à entraver leur action par des méthodes de pression continues, exposées dans un rapport de l’Observatoire des libertés associative<sup>243</sup> et dans un rapport de la Fédération du Pas-de-Calais de la LDH<sup>244</sup>. Les contrôles d’identité abusifs, fréquemment ciblés contre les bénévoles, en particulier lorsqu’iels sont racisé-es ou femmes, traduisent une application discriminatoire du pouvoir policier. Ces pratiques, souvent accompagnées de fouilles de véhicules sans fondement légal, construisent un climat d’intimidation omniprésent. En ciblant les individus en

<sup>239</sup> Bureau régional des Nations unies pour l’Europe occidentale (UNRIC), « Écureuils mobilisés contre l’A69 : conclusions du rapporteur spécial de l’ONU », 2024. En ligne : <https://unric.org/fr/ecureuils-mobilises-contre-la69-conclusions-du-rapporteur-special-de-lonu/#:~:text=Depuis%20le%2015%20f%C3%A9vrier%202024,en%20eau%20des%20C2%AB%20%C3%A9cureuils%20%C2%BB> [consulté le 5 mai 2025].

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> Carrette Justin, « Zad contre l’A69 : deux nouveaux blessés lors d’une expulsion matinale », *Reporterre*, 9 septembre 2024, en ligne : <https://reporterre.net/Zad-contre-l-A69-deux-nouveaux-blesses-lors-d-une-expulsion-tot-ce-matin> [consulté le 6 mai 2025].

<sup>242</sup> Plusieurs procédures spéciales des Nations unies ont interpellé la France à ce sujet. Voir notamment : Nations unies, Procédures spéciales du Conseil des droits de l’Homme, lettre d’allégation AL FRA 9/2018, 4 octobre 2018. En ligne : <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24061> [consulté le 29 juillet 2025].

<sup>243</sup> Observatoire des libertés associatives, *Au mépris des droits, Enquête sur la répression de la solidarité avec les personnes exilées aux frontières*, 2025. En ligne : [https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport\\_v2.pdf](https://www.lacoalition.fr/IMG/pdf/rapport_v2.pdf) [consulté le 6 mai 2025].

<sup>244</sup> Fédération du Pas-de-Calais de la LDH, « Les entraves systématiques à l’observation des pratiques policières à Calais par les pouvoirs publics » Septembre 2024. En ligne : <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2024/12/Rapport-obs-Calais-VD.pdf> [consulté le 1er juillet 2025].

raison de leur action solidaire, les forces de l'ordre détournent les dispositifs de sécurité à des fins d'intimidation et de répression.

Au-delà de ces pratiques de terrain, le harcèlement s'infiltré également dans la sphère personnelle des bénévoles. Filatures, contrôles à proximité des domiciles ou amendes arbitraires constituent des formes de surveillance et de punition qui dissuadent et choquent les manifestant-es. Ces méthodes ne relèvent pas de simples abus isolés, mais s'inscrivent dans une logique institutionnalisée de répression des soutiens aux personnes exilées<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> Entretien de la délégation internationale chargée de la mission d'enquête avec Utopia 56.

# La criminalisation des défenseur·es de l'environnement dans le contexte de la lutte contre les « méga-bassines »

Depuis plusieurs années, les projets de réserves de substitution, communément appelées « méga-bassines », suscitent une opposition croissante en France, en particulier dans les Deux-Sèvres. Ces infrastructures sont de vastes retenues artificielles à ciel ouvert, destinées à stocker l'eau prélevée dans les nappes phréatiques en hiver afin de l'utiliser pour l'irrigation agricole en été. Défendues par certains syndicats agricoles comme un outil d'adaptation au changement climatique, elles sont vivement contestées par de nombreux scientifiques, collectifs écologistes, syndicats et élu·es locales et locaux. Les critiques portent sur l'accaparement de la ressource au profit d'une minorité d'exploitations agricoles intensives, leur impact écologique et le contournement de la concertation démocratique dans leur mise en œuvre.

Face à l'ampleur de ces enjeux, des mobilisations citoyennes de plus en plus massives ont émergé. Les premières manifestations ont lieu dès 2017, et prennent de l'ampleur à partir de mars 2022, avec le « Printemps maraîchin », qui rassemble plusieurs milliers de personnes. Le mouvement atteint une visibilité nationale et internationale avec les manifestations de Sainte-Soline des 29 octobre 2022 et 25 mars 2023, et la semaine de la mobilisation du 16 au 21 juillet 2024 à plusieurs endroits en Nouvelle-Aquitaine, organisées par le collectif Bassines Non Merci, la Confédération paysanne, les Soulèvements de la Terre et d'autres organisations. Ces mobilisations, majoritairement non violentes mais marquées par des affrontements, ont donné lieu à une répression d'une ampleur inédite.



Crédit : Christophe ARCHAMBAULT / AFP

Légende : Le prévenu et porte-parole du collectif « Bassines non merci » Julien Le Guet (2R), s'exprime aux côtés des prévenus et militants des Soulèvements de la Terre Benoit Feuillu (4L) et Basile Dutertre (2L), du prévenu et représentant de la Confédération paysanne Nicolas Girod (3e à droite) avant le début de leur procès le 8 septembre 2023 à Niort, dans l'ouest de la France, pour avoir organisé des rassemblements contre les « bassines » à Sainte-Soline (Deux-Sèvres), qui avaient été interdits par les autorités.

## Interdiction de manifester et mise en cause des syndicats

Un tournant s'opère en septembre 2021, lorsque la préfecture des Deux-Sèvres interdit pour la première fois une manifestation contre les bassines, prévue à Mauzé-sur-le-Mignon. Malgré l'arrêté, entre 1 500 et 2 000 personnes défilent, et des affrontements ponctuent la fin du rassemblement. Quelques mois plus tard, du 25 au 27 mars 2022, le « Printemps maraîchin » rassemble plusieurs milliers de manifestant-es dans les Deux-Sèvres. La manifestation est interdite sur certains secteurs.

En octobre 2022, la manifestation à Sainte-Soline est entièrement interdite. Sept arrêtés distincts sont émis, restreignant drastiquement toute possibilité de rassemblement. Outre l'interdiction de manifester sur dix communes, les autorités interdisent le transport d'armes ou d'armes par destination, mais aussi la circulation des véhicules sonorisés, les rassemblements festifs à caractère musical, la vente et le transport de carburant et d'artifices, ainsi que la circulation d'engins agricoles. Ces mesures combinées rendent impossible toute logistique de la manifestation, du matériel sonore au chapiteau pour organiser une cantine.

Malgré l'interdiction, la manifestation de Sainte-Soline a eu lieu. Dans ce contexte, les syndicats qui avaient initialement déclaré la manifestation avant son interdiction, sont poursuivis et condamnés pour organisation d'une manifestation interdite, infraction réprimée par l'article 431-9 du Code pénal<sup>246</sup>. Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, la Confédération Générale du Travail (CGT) est condamnée, marquant une rupture historique avec la tolérance jusque-là accordée aux organisations syndicales dans leurs rapports avec l'État.

En mars 2023<sup>247</sup> et juillet 2024<sup>248</sup>, les autorités poursuivent les interdictions strictes en organisant des périmètres de contrôle extrêmement larges, s'étendant sur plusieurs dizaines de kilomètres, avec des barrages routiers systématiques, des fouilles et des vérifications d'identité, des confiscations de matériel de camping.

## Violences policières et bilan humain

Les manifestations contre les méga-bassines ont donné lieu à une répression d'une intensité exceptionnelle, marquée par des usages massifs et souvent illégaux de la force. Dès octobre 2022 à Sainte-Soline, les cortèges sont bloqués, gazés, matraqués. Les forces de l'ordre encerclent les manifestant-es et tirent plus de 3 000 grenades<sup>249</sup>, alors même que l'objectif est purement symbolique : atteindre un cratère, à l'emplacement d'une future bassine encore non construite. Il n'y avait donc ni infrastructure à protéger, ni menace de dégradation immédiate. En mars 2023, la répression s'intensifie encore : selon le rapport des observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, la bassine est défendue comme un fortin, selon une stratégie militaire de fixation et de barrage, rendant tout accès impossible<sup>250</sup>. Cette posture défensive mène à un usage massif de grenades : plus de 5 000 sont tirées en deux heures. Certaines unités de manifestant-es sont effectivement offensives, mais les observatoires soulignent que la répression touche l'ensemble des cortèges, y compris les manifestant-es pacifiques, et provoque des centaines de blessé-es, dont trois en urgence absolue<sup>251</sup>. En juillet 2024, si le nombre de blessé-es est moins élevé, les pratiques demeurent dangereuses. Pour bloquer l'avancée de manifestant-es dans un champ, des palets lacrymogènes incandescents sont lancés puis tombent au sol, provoquant un

<sup>246</sup> « Est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait :

1° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions fixées par la loi ;

2° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique ayant été interdite dans les conditions fixées par la loi ;

3° D'avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée. »

<sup>247</sup> Rapport des observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, *Sainte-Soline 24-26 mars 2023 – Empêcher l'accès à la bassine, quel qu'en soit le coût humain*, 2023, p. 19. En ligne : [https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2023/07/Rapport-final-10.07.23\\_DEF.pdf](https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2023/07/Rapport-final-10.07.23_DEF.pdf) [consulté le 22 avril 2025].

<sup>248</sup> Rapport mégabassines 2024 Contrôle, surveillance, punition : Pratiques policières pendant la mobilisation contre les mégabassines, 16 au 21 juillet 2024, p.51

<sup>249</sup> Guy Pichard « La répression, les menaces et intimidations s'accroissent contre les opposants aux mégabassines », *basta!* 15 novembre 2022. En ligne : <https://basta.media/menaces-intimidations-repression-s-accroissent-contre-les-opposants-aux-megabassines-qualifies-d-ecoterroristes> [consulté le 12 mai 2025].

<sup>250</sup> Observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, *op. cit.*

<sup>251</sup> *Ibid.*

incendie massif aux abords des cortèges. Le lendemain, des grenades explosives sont tirées à l'aveugle dans une foule compacte et sans issue, pratique particulièrement dangereuse provoquant blessures et mouvements de foule<sup>252</sup>.

Si lors de ces mobilisations certain-es manifestant-es ont commis des violences, elles ont été le fait d'une minorité : la majorité des manifestant-es participait de manière pacifique. Or, la réponse policière ne s'est pas limitée aux auteur-ices d'exactions : elle a visé l'ensemble des participant-es, sans distinction, affectant tant les manifestant-es non violent-es que les journalistes et les observateur-ices indépendant-es.

## La bataille de l'information

L'une des dynamiques les plus marquantes dans la gestion étatique des mobilisations contre les mégabassines réside dans la manière dont les autorités ont investi le registre de la communication pour criminaliser les manifestant-es contre les projets de mégabassines. Dès l'amont des mobilisations, les autorités déploient une stratégie de communication destinée à ancrer dans l'opinion l'idée que ces manifestations sont intrinsèquement violentes, voire proches du terrorisme. La veille de la mobilisation du 25 mars 2023 à Sainte-Soline, Gérald Darmanin alors ministre de l'Intérieur, déclare : « Nous verrons des images extrêmement dures », évoquant une mobilisation qui chercherait à « tuer des gendarmes et tuer les institutions »<sup>253</sup>. Ce discours d'anticipation prépare les esprits à la répression, et en justifie par avance l'intensité. À l'approche de la mobilisation de juillet 2024, il déclare s'attendre à des « actes d'une grande violence »<sup>254</sup>. Réduisant la manifestation à ses éléments les plus radicaux, le discours dissuade le soutien citoyen et institutionnel et participe à l'isolement du mouvement<sup>255</sup>.

Les autorités diffusent aussi des photographies de saisie, qu'elles accompagnent de commentaires visant à susciter l'inquiétude ou à suggérer une intention violente. Le journaliste spécialiste en maintien de l'ordre Maxime Sirvins a démontré que ces communications sont de simples mises en scène : après enquête, lors de la mobilisation de juillet 2024, il révèle qu'un prétendu « arsenal » (notamment composé d'une hache, de marteaux, de scies, de couteaux) saisi et exposé sur les réseaux sociaux par la préfète des Deux-Sèvres, appartenait à un chasseur local, étranger à la mobilisation<sup>256</sup>.

Cette stratégie de communication des autorités, fondée sur la peur, vise à justifier et à légitimer la répression des mobilisations. En construisant l'image d'une menace violente souvent déformée ou exagérée, elle contribue à délégitimer les manifestant-es et à préparer l'opinion à accepter des mesures coercitives disproportionnées. Cette rhétorique anxiogène a des effets tangibles, justifiant des dispositifs policiers d'une intensité inédite. Ainsi, lors des mobilisations de juillet 2024, les autorités ont mobilisé le GIGN, unité d'élite normalement réservée à la lutte antiterroriste ou au grand banditisme, pour encadrer des manifestations écologistes<sup>257</sup>, témoignant de l'amalgame entre manifestations écologistes et criminalité voire terrorisme.

Afin de maintenir et contrôler ce récit, les autorités ont tendance à entraver l'observation des pratiques policières en manifestation par des associations ou collectifs indépendants. Lors de la manifestation de Sainte-Soline de mars 2023, la préfète des Deux-Sèvres et le préfet de la Vienne ont ainsi refusé de

<sup>252</sup> Observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, *Contrôle, surveillance, punition : pratiques policières pendant la mobilisation contre les mégabassines*, 16 au 21 juillet 2024 p.31 . En ligne : [https://www.lidh-france.org/wp-content/uploads/2025/06/RAPPORT\\_MEGABASSINES2024-1.pdf](https://www.lidh-france.org/wp-content/uploads/2025/06/RAPPORT_MEGABASSINES2024-1.pdf) [consulté le 27 juin 2025].

<sup>253</sup> « Mégabassines : Dans les Deux-Sèvres, plus de 3.000 policiers et gendarmes pour encadrer la manifestation », *20 minutes*, 24 mars 2023. En ligne : <https://www.20minutes.fr/planete/4029433-20230324-mega-bassines-deux-sevres-plus-3-000-policiers-gendarmes-encadrer-manifestation> [consulté le 6 juin 2025].

<sup>254</sup> « Mobilisation antibassines : Darmanin craint 'des actes d'une très grande violence' lors d'un rassemblement mardi, *Le Parisien*, 15 juillet 2024. En ligne : <https://www.leparisien.fr/faits-divers/mobilisation-antibassines-darmanin-craint-des-actes-d'une-tres-grande-violence-lors-dun-rassemblement-mardi-15-07-2024-7IG6ZML54RHMRCVF5EXHQH5ECQ.php> [consulté le 6 juin 2025].

<sup>255</sup> Observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, *op. cit.*, p. 46.

<sup>256</sup> <https://x.com/MaximeSirvins/status/1813931931522015244>

<sup>257</sup> Observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, *op. cit.* p. 52.

reconnaître le statut des observateur-ices de la LDH<sup>258</sup> et de garantir leur protection, pourtant exigée par les textes internationaux<sup>259</sup>. Dans un courrier du 15 mars 2023, le comité régional de la LDH Poitou-Charentes avait informé les autorités de la création de l'Observatoire des libertés publiques local et rappelé que le matériel de protection des observateur-ices ne devait pas être saisi. Les préfets ont répondu les 22 et 23 mars que les observateur-ices seraient assimilé-es à des manifestant-es et soumis-es aux interdictions préfectorales, seul-es les journalistes accrédité-es étant selon eux protégé-es<sup>260</sup>. Saisi en référé, le juge administratif a admis que le rôle des observatoires citoyens avait été reconnu par le Conseil d'Etat, mais a refusé d'en suspendre l'exécution, au motif que l'observatoire aurait été annoncé trop tard, sans charte ni liste de membres, alors même qu'aucune formalité n'est requise ni en droit international, ni en droit interne.

De fait, le récit officiel de l'État contraste sensiblement avec celui des observateur-ices indépendant-es. Le rapport de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN)<sup>261</sup>, publié peu après les faits, soutient que les forces de l'ordre ont agi de manière proportionnée face à des manifestant-es violent-es, équipé-es de mortiers, cocktails Molotov et autres projectiles. Il présente l'intervention comme strictement défensive. Cette version des faits est pourtant contredite par le rapport des observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, publié en juillet 2023<sup>262</sup> et fondé sur des données de terrain. Selon ce rapport, l'usage de la force a été massif, indiscriminé et souvent dirigé vers des zones calmes, touchant des personnes blessées, des observateur-ices, des élu-es, et empêchant même l'évacuation de blessé-es graves. Les observatoires ont démontré que les autorités ont consciemment entravé les secours, ce qui a failli coûter la vie à un manifestant<sup>263</sup>.

Le jour même de la publication du rapport, la préfète des Deux-Sèvres publiait un communiqué ciblant exclusivement cette accusation, niant toute entrave aux secours et invoquant uniquement « le contexte compliqué par l'absence délibérée d'échanges de la part des organisateurs de ce rassemblement interdit »<sup>264</sup>, sans apporter d'éléments concrets pour réfuter les faits documentés.

À la suite de cette publication, la LDH a été violemment attaquée par le gouvernement et une commission d'enquête de l'Assemblée nationale<sup>265</sup> a recommandé qu'un statut d'observateur-ice soit créé afin de pouvoir contrôler qui exerçait cette mission, avec l'exigence d'une liste de membres envoyée aux préfetures. Si cette recommandation n'a pas été suivie par le gouvernement, elle témoigne cependant de la volonté de contrôler et restreindre l'action des observateur-ices.

## Le refus du dialogue autour des méga-bassines : du maintien de l'ordre à la gestion de l'eau

L'impossibilité du dialogue avec les autorités est l'un des marqueurs les plus nets de la gestion institutionnelle du conflit autour des méga-bassines. Depuis 2016, les collectifs réclament un moratoire sur les chantiers afin de permettre une évaluation scientifique indépendante de leurs impacts. Cette

---

<sup>258</sup> De manière plus générale, les autorités françaises manquent régulièrement à leurs obligations de protection des observateur-ices indépendant-es et entravent fréquemment leurs missions d'information du public. Les observateur-ices se voient fréquemment refuser l'accès aux manifestations avec du matériel de protection, ce matériel étant même parfois saisi. Les observateur-ices subissent également, de la part des forces de l'ordre, des moqueries, des provocations, des contrôles répétés, mais aussi des intimidations physiques et verbales, voire des violences en raison de leur mission. De nombreuses entraves consistent également à empêcher délibérément les observateur-ices d'accéder à certaines zones, afin de ne pas les laisser observer. Voir à ce titre LDH, communiqué du 8 juillet 2025 « La LDH dénonce les entraves aux missions des observatrices et observateurs indépendants ! ». En ligne : <https://www.ldh-france.org/la-ldh-condamne-les-entraves-aux-missions-des-observatrices-et-observateurs-independants/> [consulté le 11 juillet 2025].

<sup>259</sup> Voir notamment *Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique*, op. cit., para 204 et suivants ; *Comité des droits de l'Homme des Nations unies, Observation générale n° 37*, op. cit., para 30.

<sup>260</sup> *Observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, Empêcher l'accès à la bassine quel qu'en soit le coût humain*, juillet 2023, p. 7. En ligne : [https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2023/07/Rapport-final-10.07.23\\_DEF.pdf](https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2023/07/Rapport-final-10.07.23_DEF.pdf) [consulté le 22 avril 2025].

<sup>261</sup> Rapport N-018714 du GEND/CAB Gendarmerie nationale, 3 avril 2023

<sup>262</sup> *Observatoires des pratiques policières et des libertés publiques, Empêcher l'accès à la bassine*, op. cit.

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> LDH, « Réactions officielles à la publication du rapport sur Sainte-Soline », juillet 2023, en ligne : <https://www.ldh-france.org/reactions-officielles-a-la-publication-du-rapport-sur-sainte-soline/> [consulté le 22 avril 2025].

<sup>265</sup> Assemblée nationale, Rapport de Commission d'enquête sur la structuration, le financement, les moyens et les modalités d'action des groupuscules auteurs de violences à l'occasion des manifestations et rassemblements intervenus entre le 16 mars et le 3 mai 2023, ainsi que sur le déroulement de ces manifestations et rassemblements, novembre 2023. En ligne : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cegrvmani/16b1824-t1\\_rapport-enquete.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cegrvmani/16b1824-t1_rapport-enquete.pdf) [consulté le 1er juillet 2023].

demande, pourtant constante et argumentée, n'a jamais été prise en compte, en violation de la Convention d'Aarhus à laquelle la France est partie, qui repose sur les principes d'accès à l'information, de participation publique, et d'accès à la justice.

Le refus du dialogue est devenu explicite après la manifestation d'octobre 2022 : les syndicats affirment que la préfète des Deux-Sèvres a rompu tout contact avec eux, considérant que les organisations syndicales n'avaient pas à se mêler des enjeux d'irrigation<sup>266</sup>. Cette disqualification des acteurs collectifs s'accompagne d'un rejet systématique des critiques scientifiques. Le rapport du Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM), largement contesté, est maintenu comme seule référence, tandis que les expertises indépendantes sont écartées. Lors d'un procès, un juge oppose ainsi à la chercheuse Julie Trottier, spécialiste du sujet venue exposer ses inquiétudes sur ces projets, un lapidaire : « *C'est vous qui le dites* », illustrant la fermeture institutionnelle face à toute remise en question, même scientifiquement fondée.

## La tentative de dissolution des Soulèvements de la Terre

Quelques jours après la manifestation du 25 mars 2023 à Sainte-Soline, le ministre de l'Intérieur Gérard Darmanin annonçait engager une procédure de dissolution à l'encontre du collectif les Soulèvements de la Terre, désigné responsable des affrontements entre les forces de l'ordre et les opposant-es aux méga-bassines. Dans le décret de dissolution prononcé le 21 juin 2023, il est reproché au collectif d'avoir « [incité] à la commission de sabotages et de dégradations matérielles, y compris par la violence, en se fondant sur les idées véhiculées par des théoriciens, prônant l'action directe et justifiant les actions extrêmes allant jusqu'à la confrontation avec les forces de l'ordre »<sup>267</sup>.

Le décret se fonde donc sur l'alinéa 1er de l'article L.212-1 du Code de la sécurité intérieure, qui prévoit la dissolution administrative en cas de provocation à la violence envers les personnes ou les biens. C'est toutefois l'incitation à la dégradation de biens matériels qui est largement mise en avant, davantage que les accusations d'agressions physiques envers les forces de l'ordre. Saisi d'un recours en excès de pouvoir, le Conseil d'État a annulé le décret de dissolution. Dans sa décision du 9 novembre 2023, le juge administratif réfute l'imputation au collectif de « provocations explicites à la violence contre les personnes »<sup>268</sup>. Il admet en revanche que les Soulèvements de la Terre se sont rendus responsables de provocations à des agissements violents contre les biens, mais considère que celles-ci ne permettent pas de caractériser le seuil de gravité requis pour justifier une procédure de dissolution. Cette décision fut l'occasion pour le Conseil d'État de rappeler que la dissolution administrative « ne peut être prononcée, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public »<sup>269</sup>.

Si cette décision est salutaire en ce qu'elle laisse entrevoir une reconnaissance de la légitimité des actions de désobéissance civile au regard du droit français, elle valide cependant que des dissolutions administratives puissent se fonder sur la provocation à des agissements contre les biens. Une forme d'incertitude demeure donc s'agissant de potentielles autres dissolutions sur ce motif, compte-tenu de la difficulté à anticiper où le juge administratif situera le curseur entre action symbolique et dommages graves aux biens matériels.

---

<sup>266</sup> Entretien de la délégation internationale chargée de la mission d'enquête, 12 mars 2025.

<sup>267</sup> Décret du 21 juin 2023 portant dissolution d'un groupement de fait (Journal officiel du 22 juin 2023), Considérant 3.

<sup>268</sup> Conseil d'État, Section, 9 novembre 2023, Décision n°476384, Considérant 9.

<sup>269</sup> *Op. cit.*, Considérant 12.

## Criminalisation de la désobéissance civile : effets étendus sur le monde associatif

Après les manifestations à Sainte-Soline, de nombreuses associations ayant exprimé leur opposition aux méga-bassines ont été inquiétées par les autorités. Plusieurs associations soupçonnées d'encourager la désobéissance civile ou de soutenir les Soulèvements de la Terre ont vu leurs subventions publiques remises en cause. Celles implantées dans la région poitevine ont été particulièrement visées, voire ostracisées.

C'est le cas de l'Association de Protection, d'Information et d'Études de l'Eau (APIEEE), qui s'est vue exclure du Comité Ressource en eau<sup>270</sup> ainsi que de toutes les instances locales liées à la gestion de l'eau par la préfecture des Deux-Sèvres. Avant même la construction des méga-bassines, l'APIEEE avait été exclue du comité scientifique et technique mis en place dans le cadre du protocole d'accord concernant les réserves de substitution, piloté par la préfecture, pour avoir exprimé des réserves au projet. En novembre 2022, l'association a reçu la notification du non renouvellement de sa subvention annuelle par la Direction régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), qui lui a également demandé le remboursement des montants déjà perçus à compter du 29 octobre, date de manifestation<sup>271</sup>.

## L'élargissement du recours aux techniques de renseignement : la cellule Demeter

En janvier 2023, le porte-parole du collectif Bassines Non Merci Julien Le Guet a découvert un boîtier GPS dissimulé sous son véhicule. En mars 2022, une caméra de surveillance installée devant le domicile de son père - où avaient lieu certaines réunions des opposant·es aux méga-bassines - avait déjà été trouvée sous des filets de camouflage. En mars 2023, plusieurs balises GPS ont été découvertes sous les véhicules d'autres membres du mouvement, qui ont également remarqué la présence d'une camionnette équipée d'une caméra de surveillance devant un local de réunion<sup>272</sup>.

Si le cadre légal dans lequel ces actes de surveillance ont été pris n'a pas été explicité par les autorités, il semble que l'espionnage des militant·es écologistes relève de la cellule Demeter. Créée en 2019 par une convention de partenariat entre le ministère de l'Intérieur et deux syndicats agricoles - la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et les Jeunes Agriculteurs -, la cellule Demeter est une cellule spéciale de renseignement et d'enquête sur les atteintes au monde agricole. Intégrée à la gendarmerie nationale, elle a un double objectif de prévention et de suivi des actes de délinquance relevant d'infractions pénales (cambriolages, intrusions, etc.) et des « actions de nature idéologiques »<sup>273</sup> à l'encontre des représentant·es de l'agro-industrie.

Pourtant, durant la période concernée, les activités de prévention et de suivi des « actions de nature idéologique » auraient dû avoir été suspendues. En février 2022, le Tribunal administratif de Paris avait en effet jugé illégales ces activités et demandé au ministère de l'Intérieur de restreindre le mandat de la cellule au premier volet<sup>274</sup>. Dans sa décision du 7 novembre 2024, le Conseil d'État a néanmoins invalidé le jugement du tribunal administratif et confirmé la légalité du mandat de la cellule s'agissant du suivi des « actions de nature idéologique »<sup>275</sup>.

En revanche, il convient de noter que la haute juridiction précise que le ministre de l'Intérieur n'ayant pas contesté la partie du jugement de première instance lui enjoignant de mettre fin aux missions de prévention des « actions de nature idéologique » assignées à la cellule, celui-ci est devenu définitif sur cet aspect. La décision du Conseil d'État laisse toutefois planer une ambiguïté pour le moins regrettable en ne précisant pas ce qui relèverait de la prévention et ce qui relèverait du suivi de ces « actions de nature idéologique ». Ajoutant à la confusion, le Conseil d'État affirme que les « missions de recueil

<sup>270</sup> Le Comité ressource en eau est un outil d'échanges et de concertation de l'État. Il rassemble les différents acteurs de l'eau impliqués dans le suivi des ressources en eau et de la gestion de l'eau. Il se réunit plusieurs fois par an sous l'égide du/de la préfet·e.

<sup>271</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 12 mars 2025.

<sup>272</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 12 mars 2025.

<sup>273</sup> Voir le dossier de presse relatif à la présentation de la cellule Demeter, disponible sur le site web du ministère de l'Intérieur. En ligne : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministres-de-l-Interieur/Archives-Christophe-Castaner/Dossiers-de-presse/Presentation-de-DEMETER-la-cellule-nationale-de-suivi-des-atteintes-au-monde-agricole> [consulté le 11 mai 2025]

<sup>274</sup> Tribunal administratif de Paris, 1er février 2022, n°2006530, 2018140/3-1.

<sup>275</sup> Conseil d'État, 5ème-6ème chambres réunies, 7 novembre 2024, n°488664.

d'informations » visant « à mieux connaître la structuration et les modes d'action des organisations agissant légalement au nom de motivation écologistes, animalistes et antispécistes » sont légales, à condition de ne « poursuivre d'autres finalités que la prévention d'agissements contraires à l'ordre public et à la sécurité des biens et des personnes ». Sur cette base, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les activités de la cellule ont effectivement été restreintes.

Cependant, le Conseil d'État précise également dans sa décision que la mise en œuvre de ces missions ne peut avoir pour visée d'« intimider ou dissuader l'expression ou le partage d'opinions, même radicales ». En tout état de cause, il apparaît que les actes de surveillance des militants écologistes susmentionnés ont fortement contribué à intimider les personnes et les mouvements concernés, et semblent participer d'un processus de criminalisation qui porte gravement atteinte à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

## 5. Attaques physiques et verbales contre les représentant·es de la société civile par des acteurs non étatiques

### (5.1) Violences du monde agricole contre les défenseur·es de l'environnement

On observe ces dernières années une recrudescence des agressions et des menaces à l'encontre des défenseur·es de l'environnement - ainsi que des petit·es producteur·ices pratiquant une agriculture et une pisciculture raisonnées - par des acteurs privés, notamment des représentant·es des industries de pêche, de chasse et d'agriculture à grande échelle. Ces attaques sont à observer dans le contexte plus large de la répression à leur encontre, dans lequel le discours des représentant·es de l'État joue un rôle important. Le narratif de l'« ennemi intérieur » alimenté par les pouvoirs publics qualifiant les militant·es écologistes d'« écoterroristes » semble en effet légitimer en quelque sorte les attaques perpétrées par des acteurs non étatiques. « Transmettre l'idée que les manifestants environnementaux sont des criminels encourage les comportements violents à leur égard », alerte ainsi le Rapporteur spécial des Nations unies sur les défenseur·es de l'environnement au titre de la Convention d'Aarhus, Michel Forst<sup>276</sup>.



Crédit : Adrien Auzanneau / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

Légende : Bannière « Écoterroristes : NON, Gardien de la Terre : OUI » à Saint-Colomban, France, le 28 septembre 2024. Manifestation La tête dans le sable et Les soulèvements de la terre. À Saint-Colomban, au sud de Nantes, le bocage et les terres agricoles sont détruits pour laisser place à l'extraction de sable et au maraîchage industriel.

En marge des manifestations contre les méga-bassines à Sainte-Soline, de nombreuses attaques ont été recensées à l'encontre de membres des Soulèvements de la Terre et de Bassines Non Merci, qui rapportent avoir été victimes de nombreuses menaces de mort par courrier, par téléphone et sur les réseaux sociaux. En novembre 2022, un militant anti-bassine a été passé à tabac à son domicile par deux hommes non identifiés, qui l'ont insulté en faisant explicitement référence à son engagement contre les retenues de substitution<sup>277</sup>. Au moment de la rédaction de ce rapport, aucune suite n'a été donnée à la plainte déposée par l'activiste. La Confédération paysanne, syndicat agricole opposé aux méga-bassines et œuvrant à une agriculture plus respectueuse de l'environnement, a également

<sup>276</sup> Papier de positionnement de Michel Forst, Rapporteur Spécial des Nations unies sur les Défenseurs de l'Environnement au titre de la Convention d'Aarhus, « Répression par l'État des manifestations et de la désobéissance civile environnementales : une menace majeure pour les droits humains et la démocratie », *op. cit.*, p.10.

<sup>277</sup> Entretien de la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH avec des membres du collectif Bassines Non Merci, 12 mars 2025.

fait l'objet de menaces et d'attaques. Dans les Deux-Sèvres, un représentant syndical de la FNSEA, associée au lobby des pesticides et interlocuteur privilégié du gouvernement sur les questions agricoles<sup>278</sup>, a appelé, sur le réseau social Facebook, à incendier la ferme de **Benoît Jaunet**, porte-parole de la Confédération paysanne. En mars 2022, son prédécesseur avait été giflé et insulté lors de sa participation au Salon de l'agriculture par des membres de la Coordination Rurale, syndicat agricole associé à l'extrême-droite.

Selon les informations recueillies dans le cadre de cette enquête, plusieurs menaces d'atteinte à l'intégrité physique de manifestant-es de la part de membres de la Coordination Rurale ont été recensées en marge du « Village de l'eau », semaine de manifestations et d'actions de protestation contre les retenues de substitutions qui ont eu lieu sur la commune de Melle en juillet 2024. Dans le cadre de cet évènement, des individus non identifiés ont par ailleurs pénétré sur le campement la nuit et ont traîné sur plusieurs mètres des tentes dans lesquelles se trouvaient des militant-es, blessant plusieurs d'entre eux-elles.

De son côté, France Nature Environnement (FNE), la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, rapporte avoir enregistré 45 agressions au sein de son mouvement entre 2019 et 2024<sup>279</sup>. Le 22 mars 2023, c'est le domicile de **Patrick Picaud**, représentant de Nature Environnement 17, qui est saccagé par des agriculteurs membres de la FNSEA. En plus de déverser des pneus, des tuyaux et du fumier sur sa propriété, les agriculteurs auraient menacé, insulté et agressé physiquement son épouse. En octobre 2024, des déchets sont déversés devant le domicile du président et du trésorier de Saint Junien Environnement, membre de FNE Limousin. Ces actes d'intimidation seraient revendiqués par la Coordination Rurale<sup>280</sup>.

Plusieurs attaques ont par ailleurs ciblé les locaux des antennes de FNE, revendiquées par des syndicats agricoles, et en particulier la FNSEA, Jeunes Agriculteurs et la Coordination Rurale. Rien qu'en novembre 2024, cinq associations membres de FNE ont été visées. Le portail de FNE Tarn-et-Garonne a été défoncé et des déchets ont été entreposés devant ses bureaux. En début d'année, les locaux avaient déjà été dégradés et recouverts d'inscriptions menaçantes. Des pneus ont été jetés devant la porte des locaux de Manche Nature. Les locaux de la Société Alpine de Protection de la Nature (SAPN) ont été emmurés alors que des salarié-es et des bénévoles se trouvaient à l'intérieur. A plusieurs reprises, les locaux de FNE Occitanie Pyrénées ont également été dégradés. Indre Nature a fait l'objet de violentes intimidations lorsqu'à l'issue d'une manifestation, des agriculteurs ont déposé de la paille, des pierres et du fumier devant les bureaux de l'association, dans lesquels ils ont tenté de s'introduire en menaçant les salariés.

Loin de constituer une liste exhaustive, ces attaques semblent être perpétrées en toute impunité. Interpellé à ce sujet par le Comité économique et social européen suite à sa visite en France en novembre 2024, le gouvernement répond que « les atteintes portées aux défenseurs de l'environnement donnent lieu à une réponse ferme et adaptée »<sup>281</sup>. Pourtant, d'après les militant-es et les associations concerné-es, leurs plaintes ont quasiment toutes fait l'objet d'un classement sans suite, ce qui expliquerait en partie leur multiplication, étant donné que leurs auteurs sont amenés à se sentir par avance absous de toute responsabilité. De fait, en mettant en place la cellule Demeter en partenariat avec la FNSEA et Jeunes Agriculteurs afin de prévenir les supposées atteintes portées par les militant-es écologistes contre le monde agricole, le message est clair s'agissant des priorités de l'État. Alors que les attaques des syndicats agricoles à l'encontre des défenseur-es de l'environnement se multiplient, il n'existe pas de dispositif équivalent pour les prévenir et les sanctionner.

<sup>278</sup> Voir notamment Les Amis de la Terre France, « Pourquoi la FNSEA fait 'front commun' avec le lobby des pesticides, 13 février 2024. En ligne: <https://www.amisdelaterre.org/actu-groupe-local/pourquoi-la-fnsea-fait-front-commun-avec-le-lobby-des-pesticides/> [consulté le 5 juin 2025].

<sup>279</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 11 mars 2025.

<sup>280</sup> Voir la publication de l'association sur le réseau social Facebook le 18 octobre 2024 : <https://www.facebook.com/100067453875523/posts/871725955085859/?mibextid=WC7FNe&rdid=Kg7lq8m60GDGW8Bb> [consulté le 24 juillet 2025].

<sup>281</sup> Comité économique et social européen, Droits fondamentaux et État de Droit, Rapport sur la visite en France, *op. cit.*, p.15.

## (5.2) Menaces et attaques émanant de l'extrême-droite

Entre les deux tours des élections législatives de 2024 - qui faisaient suite à la dissolution de l'Assemblée Nationale par le Président de la République après la victoire du Rassemblement national aux élections européennes - une liste noire de près d'une centaine d'avocat·es a été publiée sur le site *Réseau libre*. Le site d'extrême droite, hébergé en Russie, appelait à les éliminer, suite à leur signature d'une tribune contre le Rassemblement national publié dans le journal *Marianne*. Le bâtonnier de Paris, **Pierre Hoffman**, est désigné comme « le premier dont la tête tombera dans le panier »<sup>282</sup>. Dans les jours qui suivent, la liste est élargie à plusieurs élu·es de gauche ainsi que des journalistes et activistes à abattre d'« une balle dans la nuque »<sup>283</sup>. Y figurent notamment la journaliste et autrice **Salomé Saqué** et la militante écologiste **Camille Étienne**. De nombreuses plaintes ont été déposées et une enquête - encore en cours - a été ouverte.

Parallèlement, l'été 2024, en marge des élections européennes, de la dissolution de l'Assemblée nationale et des élections législatives convoquées à la suite de celle-ci, est marqué par une intensification des faits de violence attribués à l'extrême droite. Pendant la campagne électorale, une cinquantaine de candidat·es ou militant·es auraient été agressés physiquement, majoritairement par des partisans du Rassemblement national. Une multiplication d'attaques racistes a également été observée durant cette période<sup>284</sup>.

Sans surprise, les attaques physiques et verbales touchent également les défenseur·es des droits humains, et en particulier celles-eux qui promeuvent les droits des femmes et des minorités sexuelles, les droits des personnes exilées et les organisations antiracistes, soit tous les sujets classiquement attribués au « wokisme ».

L'association de défense des droits des personnes migrantes et réfugiées La Cimade, a été particulièrement visée. Après l'assassinat d'un professeur de français à Arras en octobre 2023, les associations qui s'étaient mobilisées en 2014 contre l'expulsion de la famille de son auteur présumé ont fait l'objet d'un déferlement de violences<sup>285</sup>. Outre les articles injurieux publiés dans les médias, La Cimade a reçu de nombreux courriers menaçants et messages sur les réseaux sociaux appelant au meurtre et au viol de ses employé·es. À Nantes, les locaux de l'association ont été ciblés par des tags haineux. La Cimade affirme ne pas avoir été informée des suites données à la plainte déposée contre X après ces menaces<sup>286</sup>.

Le collectif d'extrême-droite Némésis, qui se revendique du féminisme pour imposer un discours raciste et identitaire, a également pris pour cible l'association de défense des exilé·es. En décembre 2023 à Lille, le collectif avait déployé une banderole appelant au retrait des subventions accordées par la mairie à l'association, qu'elle accusait de « complicité avec les délinquants ». Une vidéo diffamante aurait également été postée par le collectif accusant La Cimade de favoriser l'accueil de « violeurs afghans ». Au moment de la rédaction de ce rapport, il n'a pas été donné suite aux plaintes en diffamation déposées par l'association à l'encontre du collectif Némésis.

Les associations féministes et défenseur·es des droits des personnes LGBTQIA+ font également partie des cibles privilégiées de l'extrême-droite. Après la diffusion en août 2022 d'une affiche avec la photo d'un homme enceint, le Planning familial a ainsi fait l'objet de nombreuses attaques<sup>287</sup>. De multiples menaces et insultes de la part de sympathisant·es d'extrême droite ont été publiés sur les réseaux sociaux. Le compte Twitter (devenu X) du parti d'extrême droite Reconquête avait aussitôt publié un

<sup>282</sup> Jacques Pezet, « Qui se cache derrière 'Réseau libre', ce site qui appelle à éliminer des avocats s'opposant au RN ? », *Libération*, 4 juillet 2024. En ligne : [https://www.liberation.fr/checknews/qui-se-cache-derriere-reseau-libre-ce-site-qui-appelle-a-eliminer-des-avocats-sopposant-au-rn-20240704\\_PQ5WUA4EQFAYDL7SOOPZW4SYVQ/?redirected=1](https://www.liberation.fr/checknews/qui-se-cache-derriere-reseau-libre-ce-site-qui-appelle-a-eliminer-des-avocats-sopposant-au-rn-20240704_PQ5WUA4EQFAYDL7SOOPZW4SYVQ/?redirected=1) [consulté le 13 mai 2025].

<sup>283</sup> Salomé Saqué, *Résister*, op. cit., p.5.

<sup>284</sup> « Législatives 2024 : agressions, insultes racistes, menaces de mort... Un entre-deux-tours émaillé de violences et de tensions », Franceinfo avec AFP, *France Télévisions*, 5 juillet 2024. En ligne : <https://www.francetvinfo.fr/elections/legislatives/legislatives-2024-agressions-insultes-racistes-menaces-de-mort-un-entre-deux-tours-emaill-e-de-violences-et-de-tensions-6647193.html> [consulté le 13 mai 2025].

<sup>285</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 10 mars 2025.

<sup>286</sup> La plainte a été déposée par la ville de Nantes, propriétaire des locaux.

<sup>287</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 13 mars 2025.

message dénonçant, sur fond de transphobie, les « délires » du Planning familial et appelant au retrait de ses financements publics.

Les locaux de l'association sont depuis régulièrement vandalisés. En février 2023, l'antenne du Planning familial en Gironde a été ciblée à deux reprises par le groupuscule d'extrême droite Action directe identitaire, qui a recouvert la façade de messages anti-avortement<sup>288</sup>. Les locaux de l'association à Lille ont également été dégradés<sup>289</sup>. L'association, qui se dit habituée aux attaques des mouvements anti-choix et aux messages contre l'avortement, dénonce néanmoins une recrudescence massive des actes d'intimidation et de dénigrement à son encontre ces dernières années<sup>290</sup>.

Les groupuscules d'extrême droite sévissent aussi durant les manifestations. En mars 2023, le journal *Libération* affirme avoir recensé en deux semaines « près d'une quinzaine d'actions violentes perpétrées par des militants d'extrême droite contre des opposants à la réforme des retraites »<sup>291</sup>, en particulier contre des représentant·es syndicaux·ales et des étudiant·es mobilisé·es durant les manifestations. Les agressions sont revendiquées par des groupes de jeunes d'extrême droite radicale violents tels que les Ratons nationalistes, la Cocarde étudiante, mais aussi le Groupe union défense (GUD), dissous en juin 2024 par le ministère de l'Intérieur.

Face à ces diverses formes de violences perpétrées par des acteurs privés à l'encontre d'associations et de manifestant·es, les autorités françaises sont tenues d'intervenir. Afin de garantir le droit effectif à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique, les autorités étatiques ne sauraient en effet se limiter à un simple devoir de non-ingérence. Ainsi que l'a rappelé le Comité des droits de l'homme des Nations unies, le respect de ces droits n'est garanti que « si les individus sont protégés par l'État non seulement contre les violations de ces droits par ses agents, mais aussi contre des actes commis par des personnes privées, physiques ou morales, qui [en] entraveraient l'exercice ». Il en résulte que dans certaines circonstances, le fait pour l'État de « [tolérer] de tels actes ou [de s'abstenir] de prendre des mesures appropriées ou d'exercer la diligence nécessaire pour prévenir et punir de tels actes commis par des personnes privées, physiques ou morales, enquêter à leur sujet ou réparer le préjudice qui en résulte » a pour conséquence l'imputation de ces actes à l'État partie<sup>292</sup>. En d'autres termes, en diffusant un discours hostile aux associations et aux manifestant·es et en n'engageant pas de poursuites à l'encontre des auteurs présumés des attaques physiques et verbales à l'issue de mesures d'enquête efficaces, approfondies et indépendantes<sup>293</sup>, l'État porte atteinte à la liberté d'association et à la liberté de réunion de ses citoyen·es.

---

<sup>288</sup> Voir communiqué de presse du Planning familial, « Les locaux du Planning familial de la Gironde attaqués par l'extrême droite », 14 février 2023. En ligne : <https://www.planning-familial.org/fr/le-planning-familial-de-gironde-33/le-planning-familial/les-locaux-du-planning-familial-de-la> [consulté le 14 mai 2025].

<sup>289</sup> « Nord : le Planning familial de Lille cible de tags et de dégradations, une plainte déposée », *France Info*, 22 février 2024. En ligne : Nord : le Planning familial de Lille cible de tags et de dégradations, une plainte déposée [consulté le 20 mai 2025].

<sup>290</sup> Entretien, *op. cit.*

<sup>291</sup> Pierre Plottu et Maxime Macé, « L'extrême droite a commis une quinzaine d'agressions contre les opposants à la réforme des retraites », *Libération*, 31 mars 2023. En ligne : [https://www.liberation.fr/politique/lextrême-droite-a-commis-une-quinzaine-dagressions-contre-les-opposants-a-la-reforme-des-retraites-20230331\\_FOAZW42W2BEBJNFZ2XDDFZU2YE/?redirected=1](https://www.liberation.fr/politique/lextrême-droite-a-commis-une-quinzaine-dagressions-contre-les-opposants-a-la-reforme-des-retraites-20230331_FOAZW42W2BEBJNFZ2XDDFZU2YE/?redirected=1) [consulté le 14 mai 2025].

<sup>292</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale No. 31 [80], La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte - CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, para. 8.

<sup>293</sup> CEDH, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, 2005, para. 43.

## 6. Restrictions et enjeux liés à l'accès aux financements pour les associations

### (6.1) « Pas un euro d'argent public pour les ennemis de la République »

Au cours des dernières années, lorsque les autorités ont attaqué publiquement les associations, au discours de stigmatisation était quasi-systématiquement adossée la menace d'une remise en cause des subventions publiques qui leur étaient accordées, que ces autorités soient ou non compétentes pour l'attribution des financements publics au secteur associatif. La formule « Pas un euro d'argent public pour les ennemis de la République », popularisée fin 2020 par Marlène Schiappa alors ministre déléguée en charge de la citoyenneté, et reprise par plusieurs responsables politiques<sup>294</sup>, est révélatrice de cette revendication au sommet du pouvoir exécutif d'un droit de regard sur les financements perçus par les associations, dont la gestion était jusqu'alors essentiellement décentralisée. En conséquence, cette tendance soulève de vives préoccupations quant au traitement différencié des associations dans l'accès aux financements publics, selon qu'elles portent un discours critique vis-à-vis des politiques mises en place par les autorités.

#### L'affaire du Fonds Marianne

En avril 2021, suite à l'assassinat de Samuel Paty et en marge de l'adoption de la loi séparatisme, Marlène Schiappa annonçait la mise en place d'un fonds public de 2,5 millions d'euros destiné à financer des actions en ligne dans l'objectif de lutter contre le séparatisme et de produire un « contre-discours républicain ». 17 associations ont été sélectionnées dans le cadre de l'appel à projet. Suite aux révélations dans la presse quant à la gestion problématique de ce fonds, une commission d'enquête sénatoriale a été constituée. Ses conclusions, rendues publiques en juillet 2023, font état d'une interférence du cabinet de la ministre dans l'instruction des dossiers de subventions, de son rôle actif dans le processus de sélection, et d'une responsabilité politique de Marlène Schiappa et de son cabinet en ce qu'ils ont outrepassé leur rôle<sup>295</sup>.

La Commission d'enquête met notamment en lumière les conditions dans lesquelles un financement a été attribué à l'association Union fédérative des sociétés d'éducation physique et de préparation militaire (USEPPM), qui « n'avait pas d'expérience notable dans la lutte contre le séparatisme »<sup>296</sup> et dont le directeur des opérations semble avoir été intégré au dispositif avant même d'avoir déposé sa demande. En outre, la subvention de 335 000 euros accordée à son projet iLaïc aurait conduit à financer des contenus ayant contribué à un cyberharcèlement organisé à l'encontre de personnalités critiques des politiques gouvernementales, et ce en pleine campagne électorale en amont des élections présidentielles de 2022. Est ainsi prise pour cible la journaliste et autrice féministe **Lauren Bastide** à raison de ses dénonciations des restrictions dont font l'objet les femmes voilées dans l'espace public<sup>297</sup>. En parallèle, l'association SOS Racisme, dont le projet avait été présélectionné pour l'attribution d'une subvention, a finalement été écartée du processus sur la réserve personnelle de la ministre suite à des critiques émises à son égard par le président de l'association<sup>298</sup>.

Les révélations sur la gestion opaque du Fonds Marianne ont été suivies de l'ouverture d'une enquête par le Parquet national financier pour « détournement de fonds publics par négligence », « abus de confiance » et « prise illégale d'intérêts ». Au moment de la rédaction de ce rapport, les investigations sont en cours.

<sup>294</sup> Voir Antonio Delfini et Julien Talpin, « Les ennemis imaginaires de la République. Répression associative, islamophobie et dérives de l'antiterrorisme », *Mouvements*, 17 février 2022. En ligne : <https://mouvements.info/les-ennemis-imaginaires/> [consulté le 23 avril 2025]

<sup>295</sup> Commission des finances du Sénat, Rapport d'information n°829 (2022-2023), tome 1, déposé le 4 juillet 2023, pp. 3-4.

<sup>296</sup> *Ibid.*, p.11.

<sup>297</sup> Lucie Delaporte, David Perrotin et Antton Rouget, « Fonds Marianne : ils savaient qu'ils allaient déclencher du cyberharcèlement », *Mediapart*, 13 juin 2023. En ligne : <https://www.mediapart.fr/journal/france/130623/fonds-marianne-ils-savaient-qu-ils-allaient-declencher-du-cyberharcèlement> [consulté le 23 avril 2025]

<sup>298</sup> Commission des finances du Sénat, *op. cit.*, pp. 45-46.

## Les préfets, les collectivités territoriales et le contrat d'engagement républicain

Deux ans après sa création, les sénatrices rapporteuses du rapport d'information sur l'application de la loi confortant le respect des principes de la République ont dressé un bilan insatisfaisant de la mise en œuvre du CER, estimant que « les services de l'État se sont insuffisamment emparés de ce nouvel outil »<sup>299</sup>. L'utilité du dispositif a en effet été questionnée à plusieurs égards. D'abord, il convient de préciser que l'octroi de subventions relevait déjà du pouvoir discrétionnaire de l'administration et que leur retrait était déjà possible au titre de l'article L. 242-2 du Code des relations entre le public et l'administration, en cas de non-respect des conditions mises à son octroi. Par ailleurs, les nouvelles dispositions introduites par le CER invitent à motiver les refus ou retraits de subventions sur cette base, ce qui a pu se retourner contre les préfetures et les collectivités locales à l'origine de ces décisions dans le cadre des recours intentés devant le juge administratif.

Toutefois, ces conclusions qui viendraient relativiser les conséquences de la mise en place du CER sont trompeuses. En effet, l'intervention des préfetures dans les relations entre les associations et les collectivités territoriales - communes, départements et régions - qui représentent près d'un tiers du financement des associations<sup>300</sup>, est nécessairement préjudiciable pour ces dernières. En premier lieu, il faut rappeler que les préfetures ont pour prérogatives premières la gestion de l'ordre public et la garantie de la sécurité. Les considérations sécuritaires sont donc déterminantes dans le regard porté par la préfeture sur les discours et actions portés par les associations, ce qui risque de conduire à une défaveur systématique envers les associations perçues comme contestataires ou critiques des politiques publiques. De plus, cet outil légitime un contrôle plus strict envers les structures associatives et son existence présente en elle-même un effet dissuasif pour les associations, qui ont intégré l'idée d'un risque de représailles financières en cas de positions jugées trop « militantes » (voir section 1. *Le développement d'un arsenal législatif dissuasif*).

### « Avec le CER, on a chassé le moustique au bazooka »

Antonio Delfini, Chargé de recherche à l'Observatoire des libertés associatives, Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH, 10 mars 2025.

De fait, parmi la trentaine de cas recensés par l'Observatoire des libertés associatives<sup>301</sup>, l'engagement des associations auprès de causes désavouées par les pouvoirs publics est régulièrement à l'origine des retraits ou refus de subvention au titre du supposé non-respect du CER. Au-delà de la situation d'Alternatiba Poitiers et de l'APIEEE, évoquées dans les sections précédentes, il a été reproché à plusieurs autres associations de soutenir des mouvements écologistes dans le cadre de la lutte contre les méga-bassines. C'est le cas de la compagnie de théâtre Arlette Moreau, qui s'est vue supprimer en 2023 une subvention de la direction régionale aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE), avec laquelle elle collaborait depuis plusieurs années. La direction régionale avait pourtant déjà accordé une subvention pour le même projet de spectacle destiné à interpeller sur les violences sexistes et sexuelles, et avait assuré son soutien à une nouvelle demande de financement visant à poursuivre ce travail. Le motif invoqué par la DRDFE est le suivant : le rapport d'activité transmis au dossier fait état « d'engagements militants non conformes au respect des lois de la République consigné dans le CER ». Parmi les projets détaillés dans le rapport d'activité, la compagnie de théâtre présente un spectacle de rue joué à Poitiers en octobre 2022, en marge de la manifestation de Sainte Soline, qui interpellait sur l'accaparement de l'eau par l'industrie agricole. Au regard des autres affaires de refus et de retraits de subventions dans la région en lien avec la lutte contre les méga bassines, la compagnie et son avocat sont convaincus que la préfeture serait à l'origine de l'accusation de non-respect du CER en raison de ce spectacle.

Dans le cas de la compagnie Arlette Moreau, l'invocation explicite du CER permet à la structure de contester le motif. Un recours a été déposé devant le tribunal administratif de Bordeaux, dont l'examen

<sup>299</sup> Commission des lois du Sénat, Rapport d'information n°383 (2023-2024), déposé le 6 mars 2024, p. 15.

<sup>300</sup> Voir Avis du Conseil économique, social et environnemental, « Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique », 28 mai 2024, p. 26.

<sup>301</sup> Voir la carte interactive sur le site web de l'Observatoire des Libertés Associatives. En ligne: <https://libertesassociatives.org/type-entrave/financieres-materielles/>

est toujours en cours. À cet égard, le secteur culturel et artistique fait face à une vulnérabilité particulière dans l'accès aux financements publics, dans la mesure où les collectivités locales peuvent aisément s'abstenir de mentionner formellement le CER en faisant valoir la subjectivité de l'appréciation de la qualité artistique dans l'examen des dossiers. Néanmoins, dans la plupart des cas, elles se contentent de faire état d'un manque de crédits.

La situation du média associatif brestois Canal Ti Zef est elle aussi particulièrement évocatrice du basculement qui s'opère avec l'intrusion du préfet dans la relation entre les associations et les collectivités locales depuis la mise en place du CER<sup>302</sup>. Début 2023, Canal Ti Zef avait déposé une demande de subvention auprès du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), suivie d'une réponse favorable de la commission mixte FDVA régionale le 7 juin de la même année. Six mois plus tard, en décembre 2023, le média associatif a néanmoins reçu une notification de refus de ladite subvention « sur décision de M. le préfet du Finistère ». Une fois la décision d'octroi de la subvention prise par les commissions départementale et régionale, celle-ci devait être formalisée par un arrêté d'attribution délivré par le préfet. Après avoir été sollicitée par l'association, la sous-préfecture a informé Canal Ti Zef que l'annulation de la subvention était intervenue au motif que certains aspects du fonctionnement de l'association étaient incompatibles avec ses engagements au titre du CER. Serait en cause le soutien de l'association au squat culturel *l'Avenir*, évacué par les forces de l'ordre et détruit en juillet 2023. Trois autres associations brestoises - Radio U, Ekoumène et le Patronage laïque Guérin - qui avaient publiquement soutenu le lieu autogéré ont également vu leur subvention annulée sur décision de la préfecture.

Face à la pression des préfectures, certaines collectivités locales, notamment les mairies, se sont montrées très solidaires des associations et n'ont pas hésité à s'imposer en rempart face à l'intrusion des préfets dans leurs décisions relatives au financement des associations. À titre d'illustration, c'est parce que la maire écologiste de Poitiers Léonore Moncond'huy avait refusé de procéder au retrait - demandé par le préfet de la Vienne - de la subvention accordée à Alternatiba Poitiers que celui-ci avait saisi le juge administratif. Néanmoins, s'il est craint que d'autres collectivités locales se plient davantage aux demandes afin d'éviter d'entrer en conflit avec la préfecture, certaines s'emparent d'elles-mêmes du CER pour faire pression sur les associations. En ce sens, les structures associatives sont très fortement impactées par les changements de couleur politique au sein des collectivités territoriales.

Certaines antennes du Planning familial en ont spécialement fait les frais. Face aux multiples coupes de subventions et à la fermeture de nombreux centres de santé sexuelle, l'association se mobilise et a intégré la nécessité de répondre aux attaques contre la liberté associative dans son plan stratégique. Toutefois, elle reconnaît devoir s'adapter face à certaines communes, au risque d'avoir recours à une forme d'auto-censure. Le Planning familial des Alpes-Maritimes affirme ainsi avoir été alerté en amont d'une demande de subvention que celle-ci serait refusée en cas d'utilisation de l'écriture inclusive dans la demande. L'association dénonce une situation « intenable » quant à la conciliation de ses engagements avec la nécessité d'obtenir les fonds suffisants pour accompagner les personnes qui en ont besoin. Plus largement, la structure déplore l'épuisement de la société civile issu de l'utilisation du CER : « on perd un temps fou simplement pour garantir notre survie alors que cette énergie devrait pouvoir être consacrée à nos bénéficiaires »<sup>303</sup>.

À l'échelle régionale, les associations relevant du Planning familial des Pays de la Loire ont été informées de la suppression pure et simple de la totalité des subventions qui leur étaient accordées par le Conseil Régional dès 2025<sup>304</sup>. La présidente de la région avait en effet annoncé en novembre 2024 des coupes budgétaires massives affectant en premier lieu les associations et le secteur culturel, mettant en péril la survie de nombreuses structures et créant un climat d'incertitude pour tout le secteur associatif quant à la continuité de ses activités.

---

<sup>302</sup> Ibid. Voir également Jérôme Hourdeaux, « Le contrat d'engagement républicain, outil de mise au pas du monde associatif », *Mediapart*, 16 mai 2024. En ligne : <https://www.mediapart.fr/journal/france/160524/le-contrat-d-engagement-republicain-outil-de-mise-au-pas-du-monde-associatif> [consulté le 24 avril 2025].

<sup>303</sup> Entretien de la délégation chargée de la mission internationale d'enquête de la FIDH avec des représentantes du Planning familial, 13 mars 2025.

<sup>304</sup> Communiqué de presse du Planning familial, « Suppression des subventions du Conseil Régional en Pays de la Loire », 25 novembre 2024. En ligne : <https://www.planning-familial.org/fr/le-planning-familial-de-main-et-loire-49/le-planning-familial/suppression-des-subventions-du> [consulté le 23 avril 2025]

## Chasse aux sorcières sur le plateau de Millevaches

Le plateau de Millevaches, couvert par les départements de la Creuse, de la Corrèze et de la Haute-Vienne, est un territoire particulier dont l'identité est marquée par la richesse de son tissu associatif (32 associations pour 460 habitants sur la commune de Faux-la-Montagne). Cependant, depuis l'affaire de Tarnac<sup>305</sup> – qui avait donné lieu à un procès hautement politique sur fonds d'accusations de terrorisme suite au sabotage de lignes ferroviaires – le plateau de Millevaches semble faire l'objet de représentations erronées de la part des responsables politiques, percevant ce territoire historiquement engagé comme un lieu de tous les dangers.

C'est en tout cas ce que suggère la sur-représentation dans la région de cas d'entraves aux libertés associatives en lien avec le CER. En août 2023, le journal *Le Monde* révélait ainsi l'existence d'une « liste rouge » d'associations privées de subventions sur le plateau de Millevaches suite à l'intervention des préfets. Un certain nombre d'associations qui bénéficiaient de subventions de la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC), du Fonds de soutien aux médias d'information sociale de proximité (FSMISP) et au FDVA avaient en effet vu leurs demandes rejetées depuis l'entrée en vigueur du CER, témoignant – selon *Le Monde* – d'une « mise sous tutelle du ministère de la culture par celui de l'intérieur »<sup>306</sup>.

En 2022, trois médias associatifs locaux – Télé Millevaches, IPNS et La Trousse corrézienne – qui bénéficiaient de financements au titre de ces trois fonds sans discontinuer depuis plusieurs années, voient quasiment toutes leurs demandes rejetées<sup>307</sup>. Seules leurs demandes auprès du FSMISP reçoivent une suite favorable, mais seulement après avoir sollicité directement le ministère de la Culture face au blocage de la préfecture de région, dont les associations avaient été alertées par une source anonyme. En 2023, les trois médias sont informés que leur dossier n'a pas été présenté à la commission en charge de fournir un avis consultatif et constatent au moment de la publication de la liste officielle des bénéficiaires que la subvention leur a été refusée. Télé Millevaches, IPNS et La Trousse corrézienne suspectent un nouveau blocage de la préfecture et décident de contacter une avocate, de communiquer sur la situation dans les médias<sup>308</sup> et adressent un courrier au ministère de la Culture. Une décision rectificative intervient finalement avec une augmentation du budget du fonds en question et l'attribution des subventions aux trois associations concernées, qui ne peuvent que conclure que si elles ont finalement obtenu le financement, c'est en raison de la pression médiatique et de la probable illégitimité de la décision initiale.

<sup>305</sup> « Retour sur l'affaire dite 'de Tarnac' avec Julien Coupât et Mathieu Burnel », *France Inter, L'humeur vagabonde*, 17 février 2018. Podcast disponible en ligne sur le site de Radio France : <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-humeur-vagabonde/retour-sur-l-affaire-dite-de-tarnac-avec-julien-coupat-et-mathieu-burnel-9731205>.

<sup>306</sup> Christophe Ayad, « Sur le plateau de Millevaches, une 'liste rouge' d'associations privées de subventions », *Le Monde*, 9 août 2023. En ligne : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/08/09/sur-le-plateau-de-millevaches-une-liste-rouge-d-associations-privées-de-subventions\\_6184884\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/08/09/sur-le-plateau-de-millevaches-une-liste-rouge-d-associations-privées-de-subventions_6184884_3224.html) [consulté le 23 avril 2025]

<sup>307</sup> « Des assos qui se tiennent sages », *Télé Millevaches*, février 2025. En ligne : <https://telemillevaches.net/videos/des-assos-qui-se-tiennent-sages/> [consulté le 23 avril 2025].

<sup>308</sup> Lina Rhrissi, « Sur le plateau de Millevaches, trois médias privés de subventions parce que trop à gauche », *Street Press*, 12 décembre 2023. En ligne : <https://www.streetpress.com/sujet/1702304380-plateau-millevaches-medias-privés-subventions-gauche-ministere-interieur> [consulté le 25 avril 2025].

Dans la Creuse, si le secteur associatif a bénéficié du soutien de certains élus locaux, notamment de la mairie de Faux-la-Montagne et de la Communauté d'Agglomération du Grand Guéret, le député d'extrême-droite Bartolomé Lenoir est quant à lui déterminé à lutter contre « l'ultragauche », quitte à s'acharner contre les associations locales. Le Centre de recherche et d'étude sur la forêt (Cref), une association culturelle et écologiste, se trouve tout particulièrement dans son viseur. Le député a ainsi obtenu le soutien du ministre de l'Intérieur Bruno Retailleau pour le possible rachat par l'État du lieu sur lequel l'association est établie en vertu d'une convention privée, afin de déloger le Cref au motif qu'il hébergerait des « militants des causes écologistes les plus radicales »<sup>309</sup>. Pourtant, rien n'indique que l'association soit liée à des activités non pacifiques<sup>310</sup>.

## (6.2) La précarisation du secteur associatif dans un contexte européen et international défavorable

Les défis rencontrés par le secteur associatif en France depuis l'adoption de la loi confortant le respect des principes de la République s'inscrivent dans un contexte plus large de remise en cause de la légitimité de la société civile, et des restrictions afférentes dans son accès aux financements publics à l'échelle européenne. Les organisations de la société civile européennes sont actuellement confrontées à une attaque d'une ampleur inédite, propulsée par certain-es député-es du Parti populaire européen (PPE) et de groupes d'extrême-droite au Parlement européen<sup>311</sup>.

En novembre 2024, des organisations non-gouvernementales subventionnées par le programme LIFE - instrument financier européen pour l'environnement et l'action pour le climat - ont reçu une lettre de la part de la Commission européenne les informant que dorénavant, les fonds européens dont elles bénéficiaient ne pourraient plus être utilisés pour financer des actions de plaidoyer auprès des institutions européennes<sup>312</sup>. Les courriers en question faisaient suite à l'adoption, en mai 2024, de lignes directrices de la Commission européenne enjoignant à tous les services concernés de s'abstenir d'inclure des activités spécifiques de plaidoyer à l'attention des institutions européennes dans les conventions de partenariat avec les bénéficiaires, au nom de la prévention des risques réputationnels pour l'Union<sup>313</sup>. Ces lignes directrices, adoptées en marge de la campagne pour les élections européennes, faisaient écho aux demandes du PPE pour davantage de transparence et de redevabilité des ONG bénéficiant de financements européens.

En janvier 2025, les député-es du PPE et du groupe d'extrême-droite des Conservateurs et réformistes européens (CRE) jettent de l'huile sur le feu au cours d'un débat au Parlement européen dans le cadre de l'adoption par la Commission des budgets (BUDG) de son rapport sur la mise en œuvre du budget général de l'Union européenne. Selon la députée Monika Holmeier (PPE), vice-présidente de cette Commission, les ONG environnementales auraient reçu des instructions directes de la

<sup>309</sup> Assemblée nationale, Séance publique du mardi 12 novembre 2024, Questions au gouvernement : [https://videos.assemblee-nationale.fr/video.15784475\\_67335bf531a1b.1ere-seance--questions-au-gouvernement--vote-solennel-sur-la-premiere-partie-du-projet-de-loi-de-f-12-novembre-2024](https://videos.assemblee-nationale.fr/video.15784475_67335bf531a1b.1ere-seance--questions-au-gouvernement--vote-solennel-sur-la-premiere-partie-du-projet-de-loi-de-f-12-novembre-2024) [01:06:24].

<sup>310</sup> Jérôme Hourdeaux, « Le fantasme d'une 'insurrection violente' et 'zadiste' revient hanter le plateau de Millevaches », *Mediapart*, 10 décembre 2024. En ligne : <https://www.mediapart.fr/journal/france/101224/le-fantasme-d-une-insurrection-violente-et-zadiste-revient-hanter-le-plateau-de-millevaches> [consulté le 23 avril 2025].

<sup>311</sup> Philippe Jacqué, « La droite européenne mène la vie dure aux ONG environnementales », *Le Monde*, 6 février 2025. En ligne : [https://www.lemonde.fr/international/article/2025/02/06/la-droite-europeenne-mene-la-vie-dure-aux-ong-environnementales\\_6533727\\_3210.html?random=1144512635&random=343539116](https://www.lemonde.fr/international/article/2025/02/06/la-droite-europeenne-mene-la-vie-dure-aux-ong-environnementales_6533727_3210.html?random=1144512635&random=343539116) [consulté le 16 mai 2025].

<sup>312</sup> Marianne Gros et Louise Guillot, « Commission tells NGOs EU money is not for lobbying », *Politico*, 28 novembre 2024. En ligne : <https://www.politico.eu/article/european-commission-ngos-lobbying-environmental-advocacy-green-funds-life-program/> [consulté le 16 mai 2025].

<sup>313</sup> European Commission, Secretariat-General, Directorate-General for Budget, Legal Service, Guidance on funding for activities related to the development, implementation, monitoring and enforcement of Union legislation and policy, Ref. Ares (2024)3320196 - 07/05/2024.

Commission européenne pour faire pression sur les eurodéputés<sup>314</sup>. Les organisations de protection de l'environnement se sont insurgées face à ce qu'elles dénoncent comme la fabrication d'un scandale monté de toutes pièces par les partis politiques qui leur sont hostiles.

Réaffirmant tout d'abord que l'allocation des fonds européens s'effectue de manière transparente et que les organisations en bénéficiant sont soumises à des audits réguliers, les ONG environnementales rappellent que les financements issus du programme LIFE visent à permettre aux organisations de la société civile de participer au débat public, et de maintenir une forme d'équilibre face au lobbying privé des entreprises, qui disposent de moyens financiers autrement plus importants<sup>315</sup>. Les activités de plaidoyer subventionnées par ce programme s'inscrivent donc dans le dialogue entre les institutions européennes et la société civile, requis au titre de l'article 11 du traité sur l'Union européenne.

Par ailleurs, selon le rapport de la Cour des comptes européenne, publié le 7 avril 2025, sur la transparence des financements accordés par l'Union européenne aux ONG, si des progrès sont à faire en la matière, c'est essentiellement lié aux lacunes du système de classification des entités par la Commission européenne<sup>316</sup>. Cela étant, l'objet même du rapport est révélateur du climat de suspicion auquel sont confrontées les organisations de la société civile, au-delà des bénéficiaires du programme LIFE. De fait, au lendemain du débat au Parlement européen, la campagne de dénigrement est étendue aux ONG de tous les secteurs<sup>317</sup>.

Ces développements sont les marqueurs d'une tentative d'affaiblissement de la société civile par les forces politiques de droite et d'extrême-droite dans un contexte marqué par la montée des mouvements conservateurs hostiles à la société civile indépendante engagée dans la défense des droits et des libertés et d'un rétrécissement de l'espace civique partout en Europe, et en particulier dans les pays où ces forces détiennent le pouvoir. Cette tentative revêt toute son importance dans la perspective des prochaines négociations sur le futur cadre financier pluriannuel de l'Union européenne - qui définit sur sept ans les priorités budgétaires de l'Union - afin de réduire les subventions allouées aux associations et, avec elles, leur capacité d'action et d'influence au niveau national et européen.

Les initiatives portées par la Commission européenne dans le cadre du programme 'Défendre la démocratie' adopté le 12 décembre 2023, suscitent également des inquiétudes. En particulier, la proposition de directive sur la transparence et la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, qui aurait pour effet d'imposer des obligations lourdes aux associations en se fondant sur le concept d'« agent étranger » - que l'UE a pourtant activement critiqué lorsqu'il a été introduit par d'autres États - pourrait fragiliser davantage la société civile et contribuer à sa stigmatisation<sup>318</sup>.

Enfin, le retrait de l'aide américaine suite à l'élection de Donald Trump pour un second mandat aux États-Unis a marqué un coup d'arrêt aux activités de nombreuses structures associatives impliquées dans des activités à caractère humanitaire partout dans le monde<sup>319</sup>. En février 2025, Washington annonçait en effet le démantèlement de son programme Usaid, l'agence fédérale chargée de l'aide humanitaire et du développement économique à l'étranger, débouchant sur la résiliation de très nombreux financements dont dépendaient les acteurs de la solidarité internationale, et a fortiori sur des

---

<sup>314</sup> Marianne Gros, Louise Guillot et Max Griera, « Europe's conservatives target green NGO financing rules », *Politico*, 22 janvier 2025. En ligne : <https://www.politico.eu/article/europe-conservative-target-ngo-financing-rules-eu-taxpayer-money/> [consulté le 16 mai 2025].

<sup>315</sup> Open letter from Environmental Civil Society Organisations to the European Commission, 5 décembre 2024. En ligne : <https://www.feu.awsassets.panda.org/downloads/civil-society-letter-to-commission-president-on-life-funding-5-december-2024.pdf> [consulté le 16 mai 2025].

<sup>316</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial 11/2025 : Transparence des financements accordés par l'Union européenne à des ONG - Malgré des progrès, la vue d'ensemble n'est toujours pas fiable, 7 avril 2025.

<sup>317</sup> Max Griera, Elisa Braun, Marianne Gros and Louise Guillot, « EU lawmakers escalate NGO funding fight », *Politico*, 2 février 2025. En ligne : <https://www.politico.eu/article/eu-lawmakers-escalate-ngo-funding-fight/> [consulté le 16 mai 2025].

<sup>318</sup> Voir notamment European Civic Forum, « Defence of Democracy Package. An analysis of the foreign funding directive », Janvier 2024. En ligne : <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2024/01/Defence-of-Democracy-an-analysis-of-the-foreign-funding-directive.pdf> [consulté le 28 juillet 2025] et European Partnership for Democracy, « A closer look at the Defence of Democracy Directive and the controversy surrounding it », Janvier 2024. En ligne : <https://epd.eu/content/uploads/2024/01/DoD-Position-Paper-v2.pdf> [consulté le 28 juillet 2025].

<sup>319</sup> Lacampagne de menaces et d'attaques menées par Israël contre l'UNRWA, l'Agence des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au proche Orient, à la suite des attaques du 7 octobre 2023, a marqué un premier tournant dans le cadre de ces dynamiques de normalisation de la stigmatisation de l'aide par les ONG et agences humanitaires internationales, avec neuf États ayant annoncé suspendre ou réduire leur financement à l'UNRWA. Voir Philippe Lazzarini, « UNRWA's lifesaving aid may end due to funding suspension », 14 janvier 2024. En ligne : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/unrwa-s-lifesaving-aid-may-end-due-funding-suspension> [consulté le 25 juillet 2025].

licenciements massifs dans ce secteur<sup>320</sup>. En parallèle, le budget consacré à l'aide au développement subit des réductions drastiques dans d'autres pays, y compris la France, dont l'aide publique au développement est sacrifiée à hauteur de 2,1 milliards d'euros dans le cadre de l'adoption du budget pour 2025<sup>321</sup>. Des restrictions sont aussi observées s'agissant des aides publiques visant à soutenir les associations dans des domaines considérés « sensibles », tels que la lutte contre le racisme et la xénophobie, les questions de genre et la justice climatique.

Parce qu'il a le devoir de faciliter l'exercice de la liberté d'association et de reconnaître et respecter le rôle essentiel de la société civile en tant que mécanisme de contrôle démocratique garantissant l'équilibre des pouvoirs et le respect de l'État de droit, l'État devrait favoriser l'accès des associations aux ressources financières<sup>322</sup>. Selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), « l'accès aux financements et leur utilisation donnent aux associations les moyens de fonctionner et de poursuivre leurs missions et constituent donc un élément inhérent au droit à la liberté d'association »<sup>323</sup>. Cela signifie que non seulement les autorités ne doivent pas rendre difficile l'accès des associations aux financements privés ou aux financements étrangers<sup>324</sup>, mais également qu'elles devraient contribuer à leur financement, y compris lorsqu'elles portent des discours contestataires. Le financement public est en effet nécessaire au travail des organisations de la société civile. Les restrictions à l'accès des associations à ces ressources suscitent par conséquent de vives inquiétudes s'agissant du maintien d'un débat public sain et équilibré, essentiel à la vie démocratique.

## 7. Rétrécissement des espaces de dialogue et de participation à l'élaboration des politiques publiques

Le constat, partagé par de nombreuses organisations de la société civile, s'impose avec une acuité croissante : les espaces de dialogue avec les décideurs publics se réduisent. Plusieurs structures telles que France Nature Environnement (FNE) ou La Cimade, interlocutrices privilégiées de l'État traditionnellement dans leurs domaines de compétence respectifs, témoignent de l'accès de plus en plus restreint aux autorités, en particulier au niveau ministériel<sup>325</sup>. Les rencontres sont devenues rares, les échanges plus formels, et leur impact sur les décisions publiques demeure souvent marginal.

Cette dynamique comprend aussi les institutions nationales. La CNCDH<sup>326</sup>, pourtant chargée d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux relatifs aux droits fondamentaux, peine à faire entendre sa voix sur les sujets régaliens tels que la sécurité, la justice ou la politique migratoire. Dans ces domaines, elle n'est que rarement consultée et lorsque c'est le cas, ses avis sont souvent ignorés. L'épisode de la loi séparatisme en constitue une illustration emblématique : dans son premier avis, la CNCDH regrettait de ne pas avoir été saisie durant la phase d'élaboration du projet, et alertait sur

---

<sup>320</sup> Louise Couvelaire, « Le calvaire des ONG après l'arrêt de l'aide américaine », *Le Monde*, 28 mars 2025. En ligne : [https://www.lemonde.fr/international/article/2025/03/28/tri-morbide-et-cataclysmes-mondial-le-calvaire-des-ong-apres-l-arret-de-l-aide-americaine\\_6586963\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2025/03/28/tri-morbide-et-cataclysmes-mondial-le-calvaire-des-ong-apres-l-arret-de-l-aide-americaine_6586963_3210.html) [consulté le 16 mai 2025].

<sup>321</sup> Coordination SUD, « Adoption du projet de loi de finances pour 2025 : qu'est ce que cela change pour la solidarité internationale », 12 février 2025. En ligne : <https://www.coordinationsud.org/actualite/adoption-du-projet-loi-de-finances-pour-2025-quest-ce-que-cela-change-pour-la-solidarite-internationale/> [consulté le 16 mai 2025].

<sup>322</sup> Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, A/RES/53/144, Article 13.

<sup>323</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Protéger l'espace civique dans l'UE, 2022, p. 43.

<sup>324</sup> CJUE (GC), 18 juin 2020, Commission c. Hongrie (C-78/18), para. 115-119.

<sup>325</sup> Entretiens avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête, 10 et 11 mars 2025.

<sup>326</sup> La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) est l'institution française chargée d'assurer un rôle de conseil et de vigilance en matière de droits humains. Bien qu'elle ne bénéficie pas du statut d'autorité administrative indépendante (AAI) au sens de la loi du 20 janvier 2017, elle exerce sa mission en toute indépendance, conformément au décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007. Elle est régie selon les Principes de Paris adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies, garantissant son autonomie et sa pluralité. Organe consultatif auprès du gouvernement et du Parlement, elle émet des avis et recommandations sur les politiques publiques et les textes législatifs ayant un impact sur les droits fondamentaux.

la précipitation du processus législatif, marqué par le recours à la procédure accélérée<sup>327,328</sup>. Cette dernière, censée rester exceptionnelle, tend à devenir une pratique courante, utilisée pour écarter les garde-fous du débat parlementaire ordinaire et éviter les risques de contestation dans des domaines jugés sensibles. Sur d'autres thématiques, comme la lutte contre les discriminations, le dialogue reste plus fourni, certaines recommandations de longue date, telle que la généralisation de la plainte en ligne, ayant pu voir le jour. Ces avancées demeurent cependant marginales. Selon la CNCDH<sup>329</sup>, sur les droits économiques et sociaux, ou encore la protection de l'enfance, la participation des acteurs associatifs reste limitée, notamment faute de moyens adéquats alloués par l'État pour garantir une concertation effective.

Ce phénomène est confirmé par le chapitre France du Rapport 2024 sur l'État de droit de la Commission européenne, qui constate que 40 projets de loi sur 71 ont été adoptés en 2023 selon la procédure accélérée, dont des textes d'importance majeure comme la réforme des retraites. En parallèle, le gouvernement a eu recours à l'article 49.3 à 13 reprises en 2023, et 23 fois depuis mai 2022<sup>330</sup>. Le rapport souligne également un recul de la participation citoyenne effective dans les processus décisionnels. Si des outils tels que l'application Agora ou le Conseil national de la refondation (CNR) sont mis en avant par les autorités comme instruments de consultation, ils peinent à compenser la fermeture des canaux institutionnalisés de concertation. Par exemple, sur Agora, bien que plus de 36 000 contributions aient été recueillies, seules 24 ont reçu une réponse officielle, et les retours d'impact sur les politiques publiques demeurent quasi inexistantes<sup>331</sup>.

Le rapport 2024 du Comité économique et social européen (CESE) sur les droits fondamentaux et l'État de droit en France confirme ces inquiétudes. Après avoir mené une consultation auprès d'acteur·ices de la société civile, de juristes et de partenaires sociaux, le CESE y dresse un tableau préoccupant du rétrécissement de l'espace civique et un climat de défiance croissante entre les autorités françaises et les corps intermédiaires. Selon les participant·es, le dialogue social en France est fragilisé. Des délais de réponse trop longs, une écoute inégale selon les sujets ou les acteurs, et une faible prise en compte des négociations dans la loi sont pointés. Plusieurs regrettent des lettres de cadrage trop rigides, ainsi que des délais de concertation trop courts. L'absence de véritable dialogue sur des réformes majeures, comme celle des retraites, et le recours à l'article 49.3 sans réception des syndicats au plus haut niveau sont également dénoncés<sup>332</sup>.

Fait notable : les autorités françaises, invitées à réagir aux conclusions, ont choisi d'ouvrir leur réponse par une tentative de délégitimation de la démarche même du rapport. Elles déclarent, à titre liminaire, que ce dernier « constitue une compilation d'observations [...] après la consultation de certaines organisations de la société civile, partenaires sociaux ou juristes », qu'il « ne prétend ni à la représentativité, ni à l'objectivité », et qu'elles apprécient de pouvoir en « rectifier les affirmations erronées et appréciations purement subjectives »<sup>333</sup>. Cette posture défensive, voire condescendante, illustre la crise de confiance entre les autorités et les contre-pouvoirs démocratiques. Elle révèle une tendance de fond : la parole des organisations indépendantes, loin d'être accueillie comme un moyen d'amélioration des politiques publiques, est de plus en plus perçue comme un adversaire, dont il convient de contenir l'influence.

Rétablir un dialogue véritable entre l'État et les corps intermédiaires suppose bien plus que des consultations formelles. Cela exige un changement de culture politique : reconnaître la légitimité des critiques, intégrer réellement les voix divergentes, et garantir les conditions matérielles d'une véritable

---

<sup>327</sup> La procédure accélérée permet de limiter à une seule lecture par chambre (Assemblée nationale et Sénat), au lieu des deux lectures habituelles prévues dans la procédure législative dite « ordinaire ».

<sup>328</sup> CNCDH, Avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, avis n° A-2021-1 du 28 janvier 2021, p. 3.

<sup>329</sup> Entretien avec la délégation chargée de la mission internationale d'enquête, 14 mars 2025.

<sup>330</sup> *Commission européenne*, Rapport 2024 sur l'état de droit – Chapitre consacré à la France, Document de travail des services de la Commission, SWD(2024) 810 final, 24 juillet 2024. [https://commission.europa.eu/document/download/5e07c320-2475-4c0c-bdbd-6eda76460cdd\\_fr?filename=26\\_1\\_58064\\_coun\\_chap\\_france\\_fr.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/5e07c320-2475-4c0c-bdbd-6eda76460cdd_fr?filename=26_1_58064_coun_chap_france_fr.pdf) [consulté le 1er juillet 2025].

<sup>331</sup> *Ibid.* p.20

<sup>332</sup> Comité économique et social européen, *Droits fondamentaux et État de droit, Rapport sur la visite en France : Observations des autorités sur le rapport*, 27-28 novembre 2024, p. 2. En ligne : <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/2025-03/QE-01-25-016-FR-N.pdf> [consulté le 11 juin 2025].

<sup>333</sup> *Ibid.* p.13

participation démocratique. Or, ces conditions ne sont pas remplies actuellement en France, où les autorités adoptent une posture de plus en plus critique et défensive, voire directement offensive, à l'égard de la société civile indépendante, plutôt que de reconnaître leur rôle essentiel au maintien d'un ordre démocratique sain et fonctionnel.

# Conclusions

«*Quand ils sont venus chercher [les associations], je n'ai rien dit. Je n'étais pas [une association].*»

Ce rapport dresse un constat alarmant de l'état de la société civile en France, et de l'ampleur et de la gravité des restrictions qui pèsent sur les libertés fondamentales, en particulier la liberté d'association, la liberté de réunion pacifique et le droit de défendre les droits humains. Berceau des droits humains et autoproclamée championne de leur respect à l'international, la France apparaît aujourd'hui, à la lumière de cette enquête et de nombreux autres travaux menés par des instances nationales et internationales, comme un État où la société civile est entravée, affaiblie, attaquée. Au lieu d'être reconnue comme un pilier de la démocratie, en tant qu'organisme de contrôle du pouvoir politique, garant des droits et acteur légitime du débat public, elle est perçue comme un « ennemi », tant par des acteurs privés que par des représentants de l'État.

## D'une logique défensive à une posture offensive

Cette posture défensive de l'État, qui tend à se positionner en victime et à revendiquer le droit de se protéger de toute voix dissidente, bascule dans l'offensive lorsque la contestation suscite une réponse institutionnelle ouvertement répressive à l'encontre de tous-tes celles et ceux - individus, associations, mais aussi journalistes, avocat-es, magistrat-es, universitaires - qui tentent d'introduire une perspective critique sur l'action du gouvernement dans le débat public. Une telle réaction est inadéquate dans un système fondé sur l'État de droit et la séparation des pouvoirs. Elle occulte la fonction démocratique de la société civile, entrave la participation des citoyen·nes aux affaires publiques et restreint le pluralisme des opinions et la confrontation idéologique sur lesquels repose le pacte démocratique.

Cette logique est nourrie par un narratif systématiquement fondé sur la volonté de prévenir tout trouble à l'ordre public, en ne tolérant aucune expression ni acte susceptible d'y contrevenir. Ce discours hostile à la société civile vise à discréditer et à dénigrer ses représentant-es, et à éroder leur légitimité, mais aussi à justifier des lois restrictives des libertés publiques, un harcèlement tant sur le plan administratif que judiciaire des associations et des défenseur-es des droits humains engagé-es sur des sujets jugés « sensibles », et une répression violente des manifestations pacifiques. Sans formellement réduire au silence les voix critiques, l'État les fragilise, limitant leur ressources, les décrédibilisant, les épuisant, les intimidant et mettant en péril leur existence même.

## Les conséquences : une démocratie « en décrochage »

Cette stratégie engendre une méfiance croissante à l'égard des associations et des défenseur-es des droits humains. Elle marginalise et invisibilise leurs combats, instaure un climat qui favorise les violences verbales ou physiques, notamment de la part de groupes extrémistes ou d'intérêts opposés - comme ceux visant les mouvements écologistes. En arrière-plan, l'espace de dialogue entre institutions et société civile se rétrécit, réduisant la participation à l'élaboration des politiques publiques à un principe vidé de sens. Le contexte financier aggrave la situation, avec des ressources publiques de plus en plus restreintes et conditionnées à l'alignement idéologique avec les pouvoirs en place.

Au-delà des modalités spécifiques, c'est le caractère systémique des atteintes qu'il importe de souligner. Leur effet cumulatif sur le tissu associatif est dévastateur : elles découragent l'expression de

points de vue critiques, affaiblissent les forces militantes, tentent de les domestiquer ou de les faire taire. Elles appauvrissent le débat, encouragent l'inertie sociale et minent l'engagement. En banalisant l'usage d'outils d'exception, tels que la surveillance, la judiciarisation, l'usage de la force ou les coupes budgétaires, et en les intégrant dans les pratiques étatiques courantes, cette stratégie vise à introduire insidieusement dans le tissu social une culture de l'arbitraire incompatible avec les principes d'une démocratie fondée sur l'État de droit.

Ainsi, la dérive démocratique ne menace pas uniquement les associations et les défenseur-es des droits humains, mais la société toute entière. A terme, elle pourrait engendrer une forme de gouvernement qui, sans être ouvertement autoritaire, ne pourrait plus être qualifiée de démocratie à part entière. Ainsi que l'a définie Magali Lafourcade, présidente de la CNCDH, la France est désormais une « démocratie en décrochage ».

## **Un changement de cap indispensable**

Pour enrayer cette dérive, un changement de cap est indispensable. Cela devrait conduire à : reconnaître publiquement le rôle essentiel de la société civile dans une démocratie, abroger ou réformer les lois et les politiques qui en limitent l'action et restreignent les libertés fondamentales - en particulier les libertés d'association, de réunion pacifique et le droit de défendre les droits humains et l'environnement - mettre fin au harcèlement administratif et judiciaire à l'encontre des associations et de leur représentant-es, revoir la politique de maintien de l'ordre, cesser la répression violente des manifestations et des actions de désobéissance civile pacifique, et garantir des mécanismes efficaces de lutte contre l'impunité des forces de l'ordre. Il est également indispensable que les responsables politiques prennent leurs distances avec les discours stigmatisants, et s'engagent à restaurer un climat de dialogue institutionnel et de participation. Ces étapes sont cruciales non seulement pour préserver le rôle de la société civile, mais aussi pour restaurer la confiance dans les institutions et consolider les fondements démocratiques de l'État de droit.

## **Le rôle crucial de l'Europe**

Pour que cette réorientation soit à la hauteur des enjeux et conforme aux engagements de la France en matière de droits humains, il doit toutefois s'inscrire dans un cadre européen et international. Les attaques contre la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux se multiplient, en Europe et au-delà. La réponse doit être ferme, cohérente, et ancrée dans le cadre défini par le droit international et européen en matière de protection des droits humains.

Les institutions européennes ont, en particulier, un rôle clé pour rappeler à la France, comme à tout autre État membre, ses engagements, et pour garantir le respect des obligations découlant des Traités et de la Charte européenne des droits fondamentaux. Cela doit se faire sans distinction de traitement entre États membres de plus récente adhésion et États fondateurs ou ayant une longue tradition démocratique. Les valeurs qui fondent l'Union européenne s'appliquent de manière uniforme à tous les signataires. De même, pour être crédible et incisive, la réponse en cas d'infraction doit être cohérente et résolue. La France ne fait pas exception.

L'Union européenne et les autres organismes internationaux doivent faire preuve de discernement d'impartialité, et utiliser les leviers disponibles pour ramener la France sur la voie du respect des droits humains, qu'elle revendique tant en interne qu'au niveau international.

## **La société civile : une espérance pour la démocratie**

Malgré le sombre tableau dressé dans ce rapport, c'est la résilience de la société civile qui permet d'espérer. Face à des défis sans précédent, la société civile française fait preuve d'une vitalité remarquable, d'une créativité renouvelée et d'un engagement sans relâche pour se défendre et défendre les causes qu'elle incarne. Des associations de soutien aux personnes exilées aux collectifs féministes, des défenseur-es de l'environnement aux militants LGBTQIA+, le tissu associatif se réinvente, s'adapte et résiste aux logiques d'intimidation.

Malgré la fatigue, l'humiliation, les pressions et les violence subies, les acteur-ices de la société civile continuent de documenter, d'alerter, de résister. Ils le font aussi en tissant des alliances nouvelles, en s'organisant en réseaux transnationaux, en partageant leurs stratégies et outils et en affirmant, haut et fort, que la défense des droits humains reste, plus que jamais, une nécessité universelle. En cela, la société civile ne rétrécit pas : elle se renforce. Nourrie par de nouvelles formes de mobilisation individuelle et collective, elle réaffirme un principe fondamental : la société civile, c'est nous – ou, pour reprendre une devise célèbre : « nous sommes la société civile ».

Défendre l'espace civique, c'est défendre le droit de chacun-e d'entre nous d'exercer ses libertés, de vivre dans un État qui les respecte, et d'obtenir justice lorsqu'elles sont bafouées. En ce sens, c'est un combat qui dépasse les frontières du monde associatif : il touche au cœur de notre vivre-ensemble. C'est dans cet espace que s'exerce notre capacité collective à penser, contester, défendre et construire. Le préserver, c'est faire vivre la démocratie - et cette responsabilité ne peut être portée que collectivement.

« ...Puis, ils sont venus me chercher. Et il ne restait personne pour protester. »<sup>334</sup>



Crédit : Ludovic MARIN / AFP

Légende : Des policiers français observent une banderole sur laquelle on peut lire « Démocratie en danger » lors d'un rassemblement de chauffeurs de taxi aux Invalides à Paris, le 26 janvier 2021, organisé pour manifester contre les pratiques de travail des services de taxi « non officiels » ou « sans licence ».

<sup>334</sup> Cette citation est une adaptation de celle du pasteur allemand Martin Niemöller, opposant au régime nazi, par lequel il sera persécuté dans les années '30 et '40 du XX siècle, dans le cadre de sa dénonciation de la Shoah et de la complicité de ceux.elles qui étaient resté.e.s indifférent.e.s face à l'horreur de l'Holocauste.

# Recommandations

## **Au gouvernement français :**

Sur la *protection des défenseur-es des droits humains* :

- Reconnaître publiquement le rôle essentiel des associations et des défenseur-es des droits humains et veiller à ce qu'ils puissent exercer leurs activités dans un environnement sûr et favorable, sans entraves ni peur de représailles ;
- S'abstenir de diffuser des propos stigmatisants à l'encontre des défenseur-es des droits humains qui recourent à la justice, notamment en défense de libertés ou pour le droit à un environnement sain et durable, et poursuivre les responsables des discours hostiles et diffamants à leur encontre ;
- Garantir l'intégrité physique et le bien-être psychologique de tous-tes les défenseur-es des droits humains, y compris en enquêtant de manière indépendante, impartiale et transparente sur les menaces, actes d'intimidation et agressions physiques à leur encontre afin d'identifier les responsables et de les traduire devant un tribunal indépendant, compétent et impartial ;
- Mettre fin aux activités de surveillance des défenseur-es de l'environnement au titre de la prévention et du suivi des « actions de nature idéologique » impactant le milieu agricole, par la cellule Demeter ou tout autre dispositif utilisé à cette fin ;
- Assurer une transposition efficace de la directive européenne sur les poursuites-bâillons conformément aux recommandations de la CNCDH eu égard au respect de la liberté d'expression et de la liberté d'association ;

Sur la *liberté d'association* :

- Abroger les articles L.212-1, L.212-1-1 et L.212-2 du Code de la sécurité intérieure, dans la mesure où la dissolution d'une association ne devrait relever que du juge judiciaire. A défaut, amender la loi confortant le respect des principes de la République afin de retirer d'une part, l'article L. 212-1-1 du Code de la sécurité intérieure qui est susceptible d'entraîner une censure des membres des associations dont le comportement est susceptible d'être imputé à l'association elle-même et de supprimer d'autre part de l'article L212-1 du même Code le motif de dissolution d'associations ou groupements de fait sur la base d'agissements violents envers les biens (alinéa 1er) et de la contribution à la discrimination, à la haine ou à la violence (alinéa 6), qui ont pour effet d'abaisser le seuil de gravité requis pour le prononcé de cette mesure ;
- Dans cette hypothèse, n'utiliser la dissolution administrative d'associations ou groupements de fait que lorsqu'aucune mesure moins coercitive n'a pu être utilisée efficacement pour répondre à la gravité des agissements qui leur sont reprochés ;
- Faciliter l'exercice de la liberté d'association par un financement public adéquat, viable, et non discriminatoire ;
- Mettre en place un système d'attribution des subventions publiques fondé sur l'égalité, l'impartialité et le respect de la diversité des opinions, en supprimant toute condition préalable restrictive (comme par exemple le contrat d'engagement républicain), autre que le respect des principes de « liberté, égalité et fraternité » de la devise républicaine, afin de favoriser un environnement inclusif et démocratique ;
- Renforcer la participation effective des corps intermédiaires et des organisations de la société civile à l'élaboration des politiques publiques, y compris dans les domaines régaliens, en assurant les conditions d'un dialogue institutionnel structuré et durable ;

Sur la liberté de réunion pacifique :

- Veiller au respect des lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association adoptées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, et des observations des procédures spéciales des Nations unies, dont la Rapporteuse spéciale des Nations-Unies sur la liberté de réunion pacifique et d'association et le Rapporteur spécial sur les défenseurs de l'environnement au titre de la Convention d'Aarhus, et d'autres mécanismes régionaux et internationaux de protection des droits humains ;
- Mettre un terme à l'invocation systématique et extensive du concept de risque de trouble à l'ordre public pour restreindre l'exercice des libertés fondamentales, en particulier les libertés d'expression et de réunion pacifique, car il doit être fait preuve d'une certaine tolérance à l'égard des rassemblements pacifiques lorsque les manifestant-es ne se livrent pas à des actes de violences (y compris lorsque ceux-ci ne sont le fait que de quelques personnes). Les limitations à ces droits doivent être strictement nécessaires, proportionnées et fondées sur des éléments objectifs, conformément aux standards internationaux ;
- Veiller à ce que toute interdiction de manifester repose sur des motifs légalement prévus, strictement nécessaires à la sécurité publique dans une société démocratique et dûment proportionnés, et soit notifiée suffisamment tôt pour permettre l'exercice d'un recours juridictionnel effectif, et assurer un contrôle juridictionnel rapide, effectif et suspensif de ces décisions ;
- Abroger la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations sauf ses dispositions concernant la peine complémentaire d'interdiction de participation à une manifestation ;
- Inscrire dans la loi l'interdiction de réquisitions du procureur de la République en vue de contrôles d'identité sur les manifestant-es se rendant ou quittant une manifestation ;
- Veiller à ce que l'usage de la force par les responsables de l'application des lois soit conforme aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité, et à ce qu'il ne soit envisagé qu'en dernier ressort, lorsque d'autres moyens non violents restent sans effet ;
- Interdire les techniques de maintien de l'ordre qui consistent à infliger des souffrances aux manifestant-es, y compris l'usage des armes de force intermédiaire, considérant que leur emploi présente un risque élevé d'atteintes graves à l'intégrité physique ; organiser et appliquer un moratoire sur les grenades explosives et les lanceurs de balles de défense dans le cadre du maintien de l'ordre et interdire la pratique de la nasse en manifestation ;
- Enquêter rapidement et de manière indépendante, impartiale et transparente et punir tout usage excessif de la force par les forces de l'ordre. Veiller à que toute poursuite à l'encontre des manifestant-es soit strictement proportionnelle aux actions de ces derniers ;
- Renforcer le rôle des mécanismes indépendants de contrôle de l'action policière, notamment en dotant l'IGPN et l'IGGN d'une véritable autonomie structurelle, ou en mobilisant un organe véritablement indépendant et pluraliste ;
- Assurer une formation renforcée des forces de l'ordre sur la gestion démocratique des foules, les rassemblements pacifiques, la désobéissance civile, les techniques de désescalade et la protection des droits fondamentaux, y compris en s'inspirant des bonnes pratiques d'autres États ;
- Abroger l'article 222-14-2 du Code pénal sur le délit de participation à un groupement formé en vue de commettre des violences ou des dégradations, et mettre fin à l'utilisation des gardes à vue « préventives » ;
- Assurer la protection des observateur-ices indépendant-es qui rendent compte des opérations de maintien de l'ordre et garantir le libre exercice de leurs missions, impliquant notamment leur liberté de circulation ainsi que le port de matériel de protection ;
- Garantir pleinement le droit à la liberté d'expression, y compris lorsque celle-ci porte sur des sujets sensibles ou clivants - tels que la solidarité avec le peuple palestinien -, ou même lorsqu'elle

s'exprime par des propos susceptibles de heurter, choquer ou inquiéter une partie de la population, et rappeler publiquement que la critique de la politique d'un État relève du débat démocratique protégé, dès lors qu'elle ne constitue ni un appel à la haine ni une incitation à la violence ;

- Réintroduire le délit d'apologie du terrorisme dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse ; s'abstenir d'un usage disproportionné de l'infraction d'apologie du terrorisme, en s'assurant que son application respecte les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité, et qu'elle ne soit pas utilisée pour sanctionner des formes d'expression ou de solidarité politique relevant de la liberté d'opinion ;
- Cesser notamment d'utiliser des mesures conçues pour lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée, y compris les mesures de surveillances prévues par ces loi, à l'encontre des défenseur-es de droits humains et de l'environnement, conformément aux recommandations du Rapporteur spécial des Nations unies sur les défenseurs de l'environnement au titre de la Convention d'Aarhus ;

*Sur la désobéissance civile :*

- Reconnaître la désobéissance civile pacifique comme un mode d'action légitime, bénéficiant des mêmes garanties que les autres formes de rassemblement, garantir sa protection au titre de la liberté de réunion pacifique, et veiller à ce que toute restriction imposée soit réduite au minimum, strictement contrôlée et conforme au droit international, conformément aux recommandations du Rapporteur spécial des Nations unies sur les défenseurs de l'environnement au titre de la Convention d'Aarhus ;
- Garantir aux structures et aux mouvements engagés, directement ou indirectement, dans des actions de désobéissance civile le droit d'exercer leurs activités pacifiques de défense des droits humains sans entraves, tout en s'abstenant de prendre des mesures et d'adopter des pratiques susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur leurs activités ;
- S'abstenir d'assimiler des défenseur-es des droits humains et de l'environnement qui ont recours à la désobéissance civile à des criminel-les et de véhiculer l'idée que les actions pacifiques de désobéissance civile constituent des activités criminelles, et contrer fermement les récits qui favorisent ces assimilations ;
- Assurer les conditions d'une réponse judiciaire proportionnée et respectueuse des droits fondamentaux, en tenant compte du caractère symbolique et non-violent de ces actions, ainsi que de l'intention morale de leurs auteur-ices ;

*Sur la participation publique et le dialogue civil :*

- Garantir une participation effective, inclusive et structurée de la société civile organisée à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, par le biais de consultations publiques transparents, de mécanismes institutionnalisés de dialogue civil, et d'un accès équitable aux espaces de concertation. Cette participation doit être assurée à toutes les étapes du processus décisionnel, dans le respect des principes de pluralisme, d'indépendance et de non-discrimination ; respecter en particulier les procédures de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement, celle-ci étant une liberté constitutionnelle, du fait de son inscription dans la Charte de l'environnement, et étant également exigée par la Convention d'Aarhus ;
- Veiller à une meilleure prise en compte, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, des analyses, avis et recommandations émanant des institutions consultatives indépendantes, tels que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et la Défenseure des droits, afin de garantir le respect des droits et des libertés fondamentales, la transparence démocratique et un dialogue constructif. Assurer un suivi effectif des recommandations et garantir à ces instances l'indépendance et les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions ;

## Aux acteurs internationaux

### Aux organisations des Nations unies :

- *Au Conseil des droits de l'Homme :*
  - Intégrer le rétrécissement de l'espace civique en France dans ses priorités et surveiller la situation en vue d'évaluer l'impact des restrictions à la liberté d'association et de réunion pacifique sur la société civile, et émettre des recommandations spécifiques à la France à cet égard, notamment dans le cadre du prochain rapport intermédiaire pour le quatrième cycle de l'Examen Périodique Universel (EPU) de la France prévu pour le premier trimestre de 2026 ;

### **Aux Procédures spéciales des Nations unies, en particulier à la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'association et la liberté de réunion pacifique, à la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits humains et au Rapporteur spécial sur les défenseurs de l'environnement au titre de la Convention d'Aarhus, ainsi qu'à la Rapporteuse Spéciale sur la liberté d'opinion et d'expression, et au Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste :**

- Accorder une attention particulière à la situation de la société civile et des défenseur-es des droits humains en France (dont les membres d'observatoires des pratiques policières lors de réunions pacifiques), en particulier aux défis auxquels ces dernier-es sont confronté-es dans l'exercice de leurs droits à la liberté d'association et de réunion pacifique, notamment en surveillant régulièrement les développements relatifs au respect de ces droits et en réagissant à toute détérioration par le biais de déclarations officielles et/ou de communications au gouvernement français concernant des cas individuels, ainsi que des préoccupations plus larges concernant des violations ou des abus présumés ;
- Inclure les restrictions à la liberté d'association et de réunion pacifique en France dans leurs rapports à venir, notamment dans le rapport thématique de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de réunion pacifique et d'association à la 80ème session de l'Assemblée Générale des Nations unies (AGNU-80) en octobre 2025, et dans son rapport annuel au Conseil des droits de l'Homme des Nations unies ;
- Intensifier leurs efforts pour protéger les défenseur-es des droits humains et les organisations de la société civile qui collaborent avec les mécanismes onusiens de tout acte de harcèlement ou d'intimidation en représailles de cette collaboration.

### A l'Union européenne :

- *A la Commission européenne :*
  - Examiner la conformité des lois et pratiques françaises en matière de liberté de réunion pacifique et de liberté d'association avec le droit européen, notamment avec l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la directive anti-discrimination et, si une incompatibilité devait être constatée, engager une procédure d'infraction à l'encontre de la France au titre de l'article 258 TFUE ;
  - Surveiller la mise en œuvre par la France des recommandations relatives à la protection de l'espace civique contenues dans les deux derniers rapports annuels de la Commission européenne sur l'État de droit et inclure ces considérations, ainsi que des constats concernant les restrictions à la liberté de réunion pacifique et d'association et leur impact sur la société civile en France dans son prochain rapport annuel en 2026 ;
  - Contrôler la mise en œuvre de la Directive (UE) 2024/1069 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 (dite « directive anti-SLAPP »), dont la transposition en droit national devra être effectuée avant le 7 mai 2026, et prendre les mesures appropriées si celle-ci ne devait pas être conforme au droit européen ;
  - Exprimer ses préoccupations concernant le rétrécissement de l'espace civique en France, y compris les restrictions à la liberté d'association et de réunion pacifique, dans des

interventions publiques et dans ses relations avec le gouvernement français, tant au niveau bilatéral que dans les enceintes multilatérales, sur la base des informations recueillies par des organisations gouvernementales, dont l'Agence européenne des droits fondamentaux et non-gouvernementales de défense des droits ;

- Intégrer les constats concernant le rétrécissement de l'espace civique, y compris de la liberté d'association et de réunion pacifique en France, dans sa Stratégie sur la Société Civile dans l'UE, actuellement en cours d'élaboration, et veiller à ce que celle-ci reflète la situation de façon adéquate et réponde aux besoins de la société civile et des défenseur-es des droits de humains, notamment en matière de protection, de soutien, y compris financier, et de participation à l'élaboration des politiques publiques ;
  - Mettre en place un mécanisme européen de protection pour les défenseur-es des droits humains dans l'Union européenne, afin d'alerter précocement et d'intervenir rapidement dans des cas de menaces et d'attaques de la part d'acteurs étatiques et privés ;
  - Dans le cadre des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE, assurer que des ressources financières adéquates soient destinées à soutenir la société civile et les défenseur-es des droits humains dans les États membres, y compris en France, afin d'en renforcer la protection et d'assurer qu'ils aient les moyens nécessaires pour faire face aux restrictions de l'espace civique, dont les restrictions à la liberté d'association et de réunion pacifique, et pour remplir leur rôle essentiel des gardiens de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits humains ;
  - Dans le cadre des négociations sur le paquet pour la « Défense de la démocratie », veiller à ce que la directive sur la transparence de la représentation d'intérêts effectuée pour le compte des pays tiers<sup>335</sup> qui sera adoptée serve son objectif d'accroître la transparence de la représentation d'intérêts et la responsabilité démocratique en la matière, et ne reproduise pas le modèle des lois sur l'ingérence étrangère adoptées par des régimes autoritaires tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe. Ces lois, qui constituent une menace pour le travail des associations et risquent de restreindre l'espace civique sous couvert de défendre la démocratie, n'ont pas leur place dans l'Union européenne ;
- *Au Parlement européen :*
    - Surveiller la situation de la société civile et des défenseur-es des droits humains en France, y compris des restrictions à la liberté d'association et de réunion pacifique, et dénoncer les restrictions illégales et le rétrécissement de l'espace civique dans le cadre des débats parlementaires et des futurs rapports sur le sujet, comme par exemple le rapport annuel sur l'État de droit dans l'UE, en vue de l'adoption d'une résolution en séance plénière ;
    - Demander une audition en Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) ou dans le cadre de son Groupe de travail sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux (DRFMG) sur la situation de l'espace civique en France, avec la participation de la société civile et d'expert-es français-es et européen-nes ;
    - Interpeller la Commission et/ou le Conseil européens par des questions parlementaires orales ou écrites concernant la conformité des restrictions à la liberté d'association et de réunions pacifique en France avec le droit européen, en vue d'obtenir des réponses publiques de la Commission, et de susciter un débat institutionnel sur le sujet ;
    - Soutenir la mise en place d'un mécanisme de protection pour les défenseur-es des droits humains dans l'UE, contribuer à assurer un soutien, y compris financier, à la société civile, en veillant à ce qu'elle dispose des ressources nécessaires dans le cadre des négociations sur le nouveau cadre financier pluriannuel de l'UE, et s'abstenir d'entraver le travail des associations et à contribuer à leur stigmatisation par des initiatives visant à remettre en cause leur rôle et leur droit d'accès aux financements européens.

---

<sup>335</sup> Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte des pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937, COM/2023/637 final. En ligne : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1916cc5e-99c7-11ee-b164-01aa75ed71a1.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1916cc5e-99c7-11ee-b164-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF).

- *Au Conseil de l'Union européenne et à sa présidence tournante :*
  - Examiner la situation de la société civile, y compris les restrictions à la liberté d'association et de réunion pacifique en France, dans le cadre des « dialogues sur l'État de droit », organisés régulièrement par le Conseil Affaires Générales de l'Union européenne - dans le cadre du Semestre européen, et formuler des recommandations à la France à cet égard ;
  - Inscrire la question du rétrécissement de l'espace civique en Europe, y compris en France, parmi les priorités du Conseil, et adopter une déclaration, ou des conclusions, sur le rétrécissement de l'espace civique et les atteintes aux défenseur-es des droits humains et de l'environnement dans l'UE, suivant celles adoptées en mars 2023 sur le rôle de l'espace dévolu à la société civile et celles sur le renforcement de la résilience démocratique du 27 mai 2025, dans lesquelles l'inquiétude par rapport à la situation dans certains États membres, dont la France, est mentionnée, et les États s'engagent à garantir un environnement sûr et favorable à la société civile et l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association et à soutenir la Commission dans la mise en place d'un mécanisme de surveillance et d'appui à la société civile dans tous les États membres.
- *A l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) :*
  - Intégrer le rétrécissement de l'espace civique en France, y compris les restrictions à la liberté d'association et de réunion pacifique, à ses prochains rapports annuels sur l'espace civique et sur les droits fondamentaux dans l'UE et, dans ce cadre, formuler des recommandations aux institutions européennes et au gouvernement français à cet égard ;
  - Organiser un séminaire sur les restrictions de l'espace civique dans les États membres de l'UE, afin d'identifier les tendances et les différences, notamment entre les États fondateurs et ceux ayant adhéré plus récemment à l'UE et de proposer des solutions pour un contrôle plus efficace du respect des droits fondamentaux et de l'État de droit dans les États membres.

### **Au Conseil de l'Europe :**

- *Au Commissaire aux droits de l'Homme :*
  - Organiser une visite en France aux fins de documenter la situation dans laquelle la société civile et les défenseur-es des droits humains et de l'environnement mènent leurs activités, et les défis qu'ils rencontrent s'agissant de l'exercice de la liberté d'association et la liberté de réunion pacifique, et publier un rapport ou un article (issue paper) sur le sujet ;
  - Émettre une déclaration publique et/ou une lettre thématique à destination des autorités françaises concernant les restrictions à la liberté de réunion pacifique et d'association et au rétrécissement de l'espace civique en France, contenant des recommandations spécifiques.
- *Au Comité des Ministres :*
  - Surveiller la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme relatifs à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique en France, et intégrer la situation française dans le suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH portant sur ces questions ;
  - Adopter une recommandation ou une déclaration sur la protection de l'espace civique, qui intègre la situation en France, sur le modèle de celles existantes sur la liberté d'expression ;
  - Saisir la Commission européenne pour la démocratie et le droit (Commission de Venise) pour un avis sur la conformité du cadre législatif concernant la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association en France, notamment de la loi confortant le respect des principes de la République du 24 août 2021, dite « loi séparatisme » et du contrat d'engagement républicain (CER), ainsi que de la loi du 19 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, avec les normes du Conseil de l'Europe, consacrés par la CEDH et par la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Conseil des Ministres aux États membres sur le statut des organisations non-gouvernementales en Europe.

- *A l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) :*
  - Inscrire à l'agenda les questions concernant les restrictions à la liberté de réunion pacifique et d'association en France afin de les examiner, de le débattre publiquement et d'élaborer des recommandations à l'intention du gouvernement français ;
  - Inclure la situation relative au rétrécissement de l'espace civique en France dans les rapports thématiques sur les menaces à l'encontre des ONG, la liberté d'expression et de réunion pacifique, et l'utilisation abusive de la législation antiterroriste, ou demander à la Commission des questions juridiques et des droits de l'Homme et/ou à la Commission des questions politiques et de la démocratie de mandater un rapporteur sur les questions relatives aux restrictions de la liberté de réunion pacifique et d'association ;
  - À la suite d'un rapport ou d'un débat, adopter une résolution appelant la France (et d'autres États membres dans l'éventualité où il s'agirait d'un rapport thématique portant sur la situation dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe), à garantir un environnement sûr et favorable à l'exercice des droits et des libertés, y compris de la liberté de réunion pacifique et d'association, et de cesser les pratiques restrictives à l'encontre de la société civile ;
  - Saisir la Commission européenne pour la démocratie et le droit (Commission de Venise) pour un avis sur la conformité du cadre législatif concernant la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association en France, notamment de la loi confortant le respect des principes de la République du 24 août 2021, dite « loi séparatisme » et du contrat d'engagement républicain (CER), et de la loi du 19 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, avec les standards du Conseil de l'Europe, consacrés par la CEDH et par la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Conseil des Ministres aux États membres sur le statut des organisations non-gouvernementales en Europe.
- *Au Groupe d'experts sur les ONG (Expert Council on NGO Law) :*
  - Émettre un avis sur la conformité du cadre législatif concernant la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association en France, notamment de la loi confortant le respect des principes de la République du 24 août 2021, dite « loi séparatisme » et du contrat d'engagement républicain (CER) avec les normes du Conseil de l'Europe, notamment avec la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Conseil des Ministres aux États membres sur le statut des organisations non-gouvernementales en Europe.
- *A l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) :*
  - Renforcer le suivi en France de l'application des Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association adoptées conjointement par son Bureau des institutions démocratiques et les droits de l'homme et par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, notamment à travers une revue du cadre législatif et un examen de la situation, particulièrement des dissolutions administratives, des restrictions préventives à la tenue des manifestations pacifiques, et à l'usage disproportionné de la force dans le cadre des dispositifs de maintien de l'ordre afin d'évaluer la conformité de ces lois et pratiques avec les Lignes directrices ;
  - Organiser une mission d'évaluation en France, avec l'implication des autorités, des associations, des syndicats, d'universitaires et d'autres représentant-es de la société civile afin d'effectuer un état de lieux, relancer un dialogue sur la conformité aux normes de l'OSCE et formuler des recommandations aux autorités ;
  - Adopter une stratégie renforcée de diffusion et de formation sur les normes européennes et internationales sur la liberté d'association et de réunion pacifiques, notamment sur les lignes directrices, à l'attention des autorités françaises tant au niveau national que local.

### **Établir les faits**

**Missions d'enquête et d'observation de procès** - A travers des activités allant de l'envoi d'observateurs de procès à l'organisation de missions d'enquête internationales, la FIDH a développé des procédures rigoureuses et impartiales pour établir les faits et les responsabilités.

Les experts envoyés sur le terrain donnent bénévolement de leur temps à la FIDH.

Depuis 25 ans, la FIDH a mené plus de 1 500 missions dans plus de 100 pays. Ces activités renforcent les campagnes d'alerte et de plaidoyer de la FIDH.

### **Soutenir la société civile**

Formation et échanges - La FIDH organise de nombreuses activités en partenariat avec ses organisations membres, dans les pays où elles sont implantées. L'objectif principal est de renforcer l'influence et la capacité des militants des droits humains à impulser des changements au niveau local.

### **Mobiliser la communauté internationale**

Plaidoyer permanent auprès des instances intergouvernementales - La FIDH soutient ses organisations membres et ses partenaires locaux dans leurs démarches auprès des organisations intergouvernementales. La FIDH alerte les instances internationales sur les violations des droits humains et leur soumet des cas individuels.

La FIDH participe également à l'élaboration d'instruments juridiques internationaux.

### **Informier et faire rapport**

Mobiliser l'opinion publique - La FIDH informe et mobilise l'opinion publique. Communiqués de presse, conférences de presse, lettres ouvertes aux autorités, rapports de mission, appels urgents, pétitions, campagnes, site internet... La FIDH utilise tous les moyens de communication pour sensibiliser l'opinion publique aux violations des droits humains.

17 passage de la Main-d'Or - 75011 Paris - France

**TÉL. :** + 33 1 43 55 25 18 / [www.fidh.org](http://www.fidh.org)

Créée en 1985, l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) travaille pour, avec et à travers une coalition internationale de plus de 200 organisations non gouvernementales - le réseau SOS-Torture - pour lutter contre la torture, les exécutions sommaires, les disparitions forcées, les détentions arbitraires et tous les autres traitements cruels, inhumains et dégradants dans le monde ainsi que pour la protection des défenseurs des droits humains.

### **Assister et soutenir les victimes**

L'OMCT soutient les victimes de torture pour qu'elles obtiennent justice et réparation, y compris la réhabilitation. Ce soutien prend la forme d'une assistance juridique, médicale et sociale d'urgence, de dépôt de plaintes auprès des mécanismes régionaux et internationaux des droits humains et d'interventions urgentes. L'OMCT accorde une attention particulière à certaines catégories de victimes, telles que les femmes et les enfants.

### **Prévenir la torture et lutter contre l'impunité**

En collaboration avec ses partenaires locaux, l'OMCT plaide pour la mise en œuvre effective, sur le terrain, des normes internationales contre la torture. L'OMCT travaille également à l'utilisation optimale des mécanismes internationaux des droits humains, en particulier le Comité des Nations unies contre la torture, afin qu'il devienne plus efficace.

### **Protéger les défenseurs des droits humains**

Souvent, les personnes qui défendent les droits humains et luttent contre la torture sont menacées. C'est pourquoi l'OMCT place leur protection au cœur de sa mission, à travers des alertes, des activités de prévention, de plaidoyer et de sensibilisation ainsi qu'un soutien direct.

### **Accompagner et renforcer les organisations sur le terrain**

L'OMCT fournit à ses membres les outils et les services qui leur permettent de mener à bien leur travail et de renforcer leur capacité et leur efficacité dans la lutte contre la torture. La présence de l'OMCT en Tunisie s'inscrit dans le cadre de son engagement à soutenir la société civile dans le processus de transition vers l'État de droit et le respect de l'interdiction absolue de la torture.

8 rue du Vieux-Billard - PO Box 21 - CH-1211 Geneva 8 - Switzerland

**TÉL. :** +41 22 809 49 39 / [www.omct.org](http://www.omct.org)



**L'OBSERVATOIRE**

# Activités de l'Observatoire

L'Observatoire est un programme d'action fondé sur la conviction que le renforcement de la coopération et de la solidarité à l'égard des défenseurs des droits humains et de leurs organisations contribue à briser l'isolement dans lequel ils se trouvent. Il se base également sur le constat de la nécessité absolue d'une réponse systématique des ONG et de la communauté internationale à la répression dont sont victimes les défenseurs.

## **En ce sens, l'Observatoire s'est fixé comme priorité de mettre en place :**

- > un système d'alerte systématique de la communauté internationale sur les cas de harcèlement et de répression des défenseurs des droits humains et des libertés fondamentales, en particulier lorsqu'ils nécessitent une intervention urgente ;
- > une observation judiciaire des procès et, en cas de besoin, une assistance juridique directe ;
- > des missions internationales d'enquête et de solidarité ;
- > une aide personnalisée aussi concrète que possible, y compris une assistance matérielle, en vue d'assurer la sécurité des défenseurs victimes de graves violations ;
- > l'élaboration, la publication et la diffusion au niveau international de rapports relatifs aux violations des droits et des libertés des personnes ou de leurs organisations agissant en faveur des droits humains du monde entier ;
- > une action soutenue auprès de l'Organisation des Nations unies, notamment auprès de la représentante spéciale du secrétaire général sur les défenseurs des droits humains et, lorsque nécessaire, auprès des rapporteurs et groupes de travail thématiques et géographiques ;
- > une action de mobilisation auprès d'autres organisations intergouvernementales régionales et internationales, telles l'Organisation des États américains (OEA), l'Union africaine (UA), l'Union européenne (UE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Conseil de l'Europe, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), le Commonwealth, la Ligue des États arabes et l'Organisation internationale du travail (OIT).

Les activités de l'Observatoire reposent sur la concertation et la coopération avec des organisations non gouvernementales nationales, régionales et internationales.

L'Observatoire, répondant à un souci d'efficacité, a décidé de faire preuve de flexibilité dans l'examen de la recevabilité des cas qui lui sont transmis, en se fondant sur la « définition opérationnelle » adoptée par la FIDH et l'OMCT : « Toute personne qui risque ou qui est victime de représailles, de harcèlement ou de violations en raison de son engagement, conformément aux instruments internationaux de protection des droits humains, individuellement ou en association avec d'autre, en faveur de la promotion et de la mise en œuvre des droits reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et garantis par les divers instruments internationaux ».

A l'appui de ses activités d'alerte et de mobilisation, l'Observatoire dispose d'un système de communication à destination des défenseurs en danger.

## **Ce système, dénommé Ligne d'urgence, est accessible par :**

E-MAIL: [alert@observatoryfordefenders.org](mailto:alert@observatoryfordefenders.org)

OMCT TEL: + 41 22 809 49 39

FIDH TEL: + 33 1 43 55 55 05



# Ligue des droits de l'Homme

La LDH (Ligue des droits de l'Homme) est une association indépendante, engagée pour la défense des droits et libertés. Elle agit contre les injustices, le racisme, le sexisme, l'antisémitisme et les discriminations et défend la liberté d'expression, le droit de manifester ou encore de vivre dans un environnement sain et durable. Elle décline ses actions partout en France par le biais de ses sections locales et grâce à ses membres pour interpellier les pouvoirs publics et les institutions internationales, observer les pratiques policières, assurer des permanences d'accès au droit ou encore intervenir en milieu scolaire.

## **Ligue des droits de l'Homme**

138, rue Marcadet 75018 Paris

Tél : 01 56 55 50 10

<https://www.ldh-france.org/>









Mous aller tous