

## Colloque 9 juin 2023, Sénat. Comment garantir les libertés associatives ?

### Les associations, actrices essentielles de la démocratie.

Ainsi que le constatait le Conseil constitutionnel dans sa [décision du 16 juillet 1971](#), « *au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association* ».

Les associations sont des remparts contre l'autoritarisme. André Gorz considérait que l'association permettait d'inventer la démocratie sociale. Les initiatives citoyennes pourraient aujourd'hui revivifier la démocratie, si l'État les reconnaissait comme de vrais partenaires<sup>1</sup>. De même, pour le Conseil de l'Europe, la contribution des ONG et de la société civile organisée est indispensable au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme<sup>2</sup>.

Les associations permettent une contre-démocratie. Elles ne cherchent pas à prendre le pouvoir, mais soulèvent des problèmes qui parfois contraignent le pouvoir. Elles remettent en cause un pouvoir qui se considérerait comme seul détenteur d'une vérité sur l'intérêt public. Elles font valoir que d'autres conceptions de l'intérêt général sont possibles. Pour Pierre Rosanvallon, il faut compléter la démocratie électorale (démocratie furtive) par des mécanismes qui permettent une démocratie d'exercice<sup>3</sup>.

Globalement, les associations inspirent confiance à 67 % des Français. Une même proportion est d'accord avec la proposition selon laquelle « *la démocratie fonctionnerait mieux en France si les organisations de la société civile (syndicats, associations) étaient davantage associés à toutes les grandes décisions politiques* »<sup>4</sup>.

### Des signaux négatifs du gouvernement.

Cependant, le pouvoir politique a envoyé des signaux négatifs envers le monde associatif le plus engagé dans la chose publique. Ainsi, [la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République](#) a-t-elle imposé la souscription d'un contrat d'engagement républicain à toute association sollicitant l'octroi d'une subvention. Le champ d'application est même encore plus large : Anticor, qui ne sollicite pas de subvention publique, a du signer ce contrat pour obtenir le renouvellement de son agrément par la HATVP.

L'idée de soumettre une association à l'obligation de respecter les principes de la République peut paraître séduisante. Cependant, il faut rappeler qu'antérieurement à cette loi, suivant une jurisprudence constante, les collectivités publiques ne pouvaient

1 Jesn-Louis Laville, [les associations sont un rempart contre l'autoritarisme](#) ; Reporterre, 26 juillet 2021

2 Conseil de l'Europe, [Code de bonne pratique pour la participation au processus décisionnel](#), 1<sup>er</sup> octobre 2009.

3 Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015

4 Cevipof, [Baromètre de la confiance politique](#), février 2023.

légalement subventionner que des activités présentant un intérêt public. Cette condition n'était pas remplie si l'action de l'association était incompatible avec des principes fondamentaux de l'ordre juridique ou même des valeurs essentielles de la société. Il n'était en revanche pas évident, pour lutter contre le repli communautaire de certaines associations, de soumettre toutes les autres au pouvoir discrétionnaire de l'autorité.

La Commission consultative des droits de l'homme écrivait pourtant : « *En créant le contrat d'engagement républicain , le projet de loi instaure en réalité unilatéralement une obligation nouvelle, aux contours imprécis (la clause qui imposent de respecter le principe de sauvegarde de l'ordre public est floue, voire incongrue), qui atteint le climat de confiance nécessaire au développement d'un sain partenariat* »<sup>5</sup>.

En effet, la notion d'ordre public n'est pas évidente. Elle laisse une place à l'arbitraire : « **L'ordre public, nul n'a jamais pu en définir le sens, chacun en vante l'obscurité et tout le monde s'en sert (...)**Le doute affleure, car le maniement du concept d'ordre public révèle rapidement sa polysémie et, à tout le moins, sa dualité. En effet, deux conceptions émergent qui, si elles se recoupent en certains points, ne se superposent pas complètement. D'une part, l'ordre public est assimilé aux buts de la police administrative dont l'objectif essentiel est précisément de le sauvegarder. D'autre part, à cette conception « classique » de l'ordre public s'ajoute une conception élargie et diversifiée d'un ordre public qui rassemble les règles fondamentales ou impératives qui assurent la satisfaction de l'intérêt général lato sensu » Affiner les contours de l'ordre public est donc « *une tâche ambitieuse et même immense* »<sup>6</sup>.

De fait, il est clair que *conforter les principes de la République* ne signifie pas renforcer les libertés associatives, même si leur respect constitue un principe fondamental. Il ne s'agit pas non plus de savoir si la résistance à l'oppression, droit naturel et imprescriptible de l'homme selon l'article 2 de la Déclaration de 1789, peut concerner des formes de désobéissance civile. La Charte de l'environnement et les droits économiques et sociaux inscrits dans le préambule de la Déclaration de 1946 sont aussi perdus de vue au bénéfice d'une conception sécuritaire de l'engagement républicain.

L'adoption de la loi de 2021 marque une dégradation des libertés associatives, comme le note l'ONG Freedom House<sup>7</sup>. C'est la marque d'un *despotisme doux*, ainsi décrit par Tocqueville : « *Il ne brise pas les volontés mais il les amollit, les plie et les dirige; il force rarement d'agir, mais il s'oppose sans cesse à ce qu'on agisse; il ne détruit point, il empêche de naître; il ne tyrannise point, il gêne, il comprime, il énerve, il éteint, il hébète, et il réduit enfin chaque nation à n'être plus qu'un troupeau d'animaux timides et industriels, dont le gouvernement est le berger* »<sup>8</sup>.

## Propositions.

5 CNCDH ; *Avis sur le projet de la loi confortant le respect des principes de la République*, 28 janvier 2021.

6 Jean-Marc Sauvé, colloque : « *l'ordre public, regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation* », 24 février 2017.

7 [Freedom in the World 2022](#)

8 Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. II, IVe partie, Chap. VI

En 2020, la Coalition pour les libertés associatives alertait déjà sur une citoyenneté réprimée, dans [un rapport](#) relevant une centaine de cas d'atteintes aux libertés associatives. La Coalition avance douze préconisations. Le combat culturel doit se poursuivre car « *Sans la liberté, il n'y a pas de société politique, seulement le néant de ces individus isolés auquel l'État, porté à l'autoritarisme et à l'ordre moral, a cessé d'appartenir* »<sup>9</sup>.

Au regard de son objet, Anticor avance deux propositions, possiblement consensuelles.

### ***Dépolitiser la procédure de l'agrément.***

Les associations de lutte contre la corruption jouent un rôle important dans une démocratie largement perfectible. Elles regroupent nombre de citoyens mobilisés dans une grande bataille contre la culture de l'impunité, qui érode jour après jour le paysage légal et l'esprit public. Elles développent une expertise pour investir des affaires nationales et internationales. Sans elles, de nombreuses affaires délicates n'auraient jamais été soumises à la justice. Les plaintes et, le cas échéant, les constitutions de partie civile agissent comme autant d'aiguillons pour des parquets inégalement disposés à traiter des affaires sensibles. Elles orientent la justice sur des champs largement négligés par le passé. Elles peuvent faire barrage à ces dysfonctionnements majeurs. Elles contribuent ainsi à un ordre public démocratique, fondé sur l'égalité de tous devant la loi.

Mais elles ont aussi un talon d'Achille. En concédant à des associations le droit d'agir pour la défense d'un intérêt collectif, le législateur a renvoyé la mise en œuvre de la loi à un décret. Et par ce décret, l'exécutif s'est approprié le pouvoir de décider. Or, par leur nature même, ces associations peuvent agacer, voire indisposer le pouvoir en place. Certes, l'État démocratique est lié par le droit. Il ne devrait pas se considérer comme l'adversaire d'associations qui luttent pour l'application de la loi et l'effectivité des principes qui fondent la République. Mais il faut pas trop spéculer sur la force d'âme de ceux qui détiennent le pouvoir. Anticor a obtenu en 2021 le renouvellement de son agrément en établissant un rapport de forces. Cet agrément doit être renouvelé tous les trois ans et il n'est pas souhaitable de voir se reproduire une telle situation. Et, de toutes manières, tant que que le primat gouvernemental sur la procédure d'habilitation perdurera, un conflit d'intérêts, avéré ou non, sera toujours suspecté.<sup>10</sup>

La HATVP devrait donc se substituer au ministère de la justice pour la délivrance de l'agrément.

### ***Prévenir les procédures baillons.***

Les poursuites-baillons visent à entraver la capacité des personnes ciblées à s'exprimer sur des questions d'intérêt général et à entraîner un effet d'autocensure viral au sein de la société civile.

---

<sup>9</sup> François Sureau, Sans la liberté, coll. Tracts Gallimard.

<sup>10</sup> Collectif, [Tant que le primat gouvernemental sur la procédure d'habilitation perdurera, un conflit d'intérêts, avéré ou non, sera toujours suspecté](#), Le Monde, 19 avril 2021.

À la suite de l'assassinat en 2017 de la journaliste maltaise Daphne Caruana Galizia, visée par 47 procédures en diffamation au moment de son décès, la société civile européenne s'est largement mobilisée pour appeler l'Union européenne à mettre fin à ces pratiques. De nombreuses associations et organes de presse se sont aussi mobilisées en France contre [des poursuites abusives à l'initiative de Vincent Bolloré](#).

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a adopté, le 27 avril 2022, une proposition de directive « [sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives](#) » (« [poursuites stratégiques altérant le débat public](#) »)

Cependant, le législateur n'a pas besoin d'attendre l'adoption de cette directive. Il pourrait dès aujourd'hui étendre les dispositions de l'article L. 152-8 du code de commerce qui dispose : « *Toute personne physique ou morale qui agit de manière dilatoire ou abusive sur le fondement du présent chapitre peut être condamnée au paiement d'une amende civile dont le montant ne peut être supérieur à 20 % du montant de la demande de dommages et intérêts. En l'absence de demande de dommages et intérêts, le montant de l'amende civile ne peut excéder 60 000 €. L'amende civile peut être prononcée sans préjudice de l'octroi de dommages et intérêts à la partie victime de la procédure dilatoire ou abusive* ». Cette disposition, initialement adoptée pour dissuader les abus en matière de secret des affaires, pourrait être utilement insérée dans le code de procédure civile.