

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE

20 février 2025

RAPPORT

SUR LES ENTRAVES AUX LIBERTÉS ASSOCIATIVES À TOULOUSE

Un contexte national et des signalements locaux à l'origine de l'enquête sur les libertés associatives à Toulouse

Depuis plusieurs années, de nombreux travaux et rapport convergent pour souligner une dégradation progressive des conditions d'exercice des libertés associatives en France. L'Observatoire national des libertés associatives, auquel participe la LDH, a mis en évidence une pluralité de pressions, de restrictions et d'entraves pesant sur les associations¹. Ces dynamiques s'inscrivent dans un contexte national marqué par un durcissement des cadres juridiques et administratifs, une restriction de l'espace civique et une montée des tensions entre pouvoirs publics et société civile organisée.

Localement, plusieurs « affaires » emblématiques ont rendu visibles, à des moments différents, des frictions durables entre autorités publiques et associations : de la fermeture de Mix'Art Myrys en janvier 2021 à l'annulation en janvier 2025 de l'exposition de Médecins Sans Frontières ("We did what we could"), initialement programmée à l'Espace des Diversités et de la Laïcité, ou encore le refus opposé en février 2025 au Cercle du silence concernant tout « aménagement » de l'espace public, assorti d'une menace explicite de verbalisation.

Pris ensemble, ces événements nationaux et locaux ont constitué des signaux convergents, révélateurs de tensions plus profondes dans les relations entre pouvoirs locaux et associations et ils ont déclenché cette enquête consacrée aux entraves aux libertés associatives à Toulouse.

Le présent rapport rend compte des résultats de cette enquête collective menée entre juin et décembre 2025 par des membres de la LDH, en partenariat avec cinq chercheur-es en sciences sociales et en droit public², en lien avec l'Observatoire national des libertés associatives. L'enquête visait les associations confrontées à une atteinte à leur liberté exercée sur le territoire de Toulouse par toute autorité publique : municipalité, métropole, conseil départemental, conseil régional, préfecture, organismes parapublics.

Plusieurs associations concernées ont refusé de témoigner par peur de représailles et d'autres ont accepté sous anonymat. Le nombre conséquent de témoignages sous anonymat (un tiers) a compliqué le travail d'enquête et nous a obligé à prendre des mesures importantes de protection des données (stockage sécurisé des auditions, préservation de l'anonymat dans le rapport, recherche de preuves publiques...).

¹ Observatoire national des libertés associatives. (2020). Une citoyenneté réprimée : 100 cas de restriction des libertés associatives, 12 pistes pour les protéger [Rapport]. Consultable en ligne : <https://libertesassociatives.org/ressource/une-citoyennete-reprimee-etat-des-lieux-des-entraves-aux-associations-en-france/>

² Quatre chercheur-es du LaSSP (Laboratoire des Sciences Sociales du Politique) de Sciences Po Toulouse et une chercheuse du LISST (Laboratoire Interdisciplinaire Solidarité, Sociétés, Territoires) de la Maison de la Recherche de l'Université Toulouse Jean Jaurès.

Fondée sur un corpus de 34 cas étayés par l’audition de plus de 50 responsables associatifs, des éléments matériels (courriers, décisions, échanges écrits, conventions, arrêtés, etc.), une revue de presse et par une analyse juridique précise, l’enquête documente de manière rigoureuse et objectivée des situations d’entraves aux libertés associatives sur le territoire toulousain.

Lors de la phase d’analyse des données recueillies, nous avons interrogé le 2 décembre 2025 par écrit le Maire de Toulouse sur deux points importants ressortant des données recueillies : le refus d’autorisation d’occupation du domaine public pour des événements à caractère revendicatif – l’évolution récente des conditions d’accès plus restrictive aux salles municipales pour les associations souhaitant organiser des débats publics. Nous n’avons pas reçu de réponse du Maire.

L’enquête révèle un système d’entraves à des libertés associatives fondamentales

Les résultats de l’enquête mettent en évidence une diversité et une multiplicité de formes d’entrave : disqualifications symboliques, restrictions matérielles et financières, entraves juridiques et administratives, pressions policières, menaces informelles et rappels à l’ordre. Ces entraves touchent principalement des associations engagées dans l’espace public et la défense des habitant.es ou de certaines causes.

L’enquête conduit à un constat central : les situations documentées ne relèvent pas d’une simple addition d’« affaires » mais d’un phénomène systémique et des effets convergents. Concrètement, les cas étudiés révèlent la répétition de modes d’action publique comparables : conditionnalité partisane des soutiens (Reynerie Miroir), usage discrétionnaire et arbitraire des autorisations (Cercle du silence), des subventions (Case de santé) ou des mises à dispositions de locaux municipaux (LDH), ingérences et pressions sur les journaux associatifs (Comités de quartier), rappels à l’ordre excessifs et injustifiés des associations quand elles émettent des critiques (Comités de quartier), censures (Médecins sans frontières), injonctions à la neutralité (Centres sociaux), demande d’allégeance politique (Deux Pieds deux Roues), interdiction des débats à « caractère politique » (Taktikollectif), interdictions arbitraires de manifestation (Comité vérité et justice pour Bilal), « bannissement » des instances de concertation (Collectif JOB), etc.

La responsabilité du pouvoir municipal dans la vie associative locale

Les résultats de l’enquête montrent le rôle central joué par l’échelon municipal dans la production de ces entraves aux libertés associatives, qu’il s’agisse de la gestion de l’espace public, de l’accès aux salles et aux locaux, de l’octroi des subventions ou des modalités de reconnaissance institutionnelle.

Ce constat souligne la place centrale des pouvoirs municipaux dans la régulation, et parfois la restriction des libertés associatives, dans un contexte où les collectivités locales jouent un rôle déterminant dans le financement, l’hébergement et la reconnaissance des associations. Il rend également compte des transformations contemporaines de la démocratie locale dans lesquelles, à Toulouse, la participation associative est valorisée sous condition qu’elle demeure conforme aux attentes institutionnelles. Ainsi, abusivement assimilées à des opérateurs auxiliaires des politiques locales dès qu’elles bénéficient d’un concours de la collectivité aussi modeste soit-il, les associations se voient progressivement imposer des obligations et des contrôles indus. Et dès qu’elles s’écarterent de ce rôle, en publiant un manifeste, en documentant les difficultés d’un quartier, en engageant un contentieux juridique, elles s’exposent à des rappels à l’ordre, des menaces implicites, des mises en cause publiques, des sanctions financières ou des restrictions d’accès à l’espace public.

Autoritarisme et illibéralisme contribuent à resserrer l’espace civique local

Les enquêtes de l’Observatoire national témoignent d’un tournant autoritaire des relations entre pouvoirs publics et associations marqué par un passage d’une logique de partenariat à une logique de suspicion, de contrôle et de sanction. Cette logique autoritaire est à l’œuvre à Toulouse, en particulier les très nombreuses mesures restrictives à la liberté de manifester prises par les autorités locales à l’encontre des initiatives de soutien à la cause palestinienne où les injonctions à la neutralité posées à l’égard des associations subventionnées par l’Etat ou la mairie. Et certains excès de pouvoir étudiés mettent en cause le droit positif.

Notre enquête met également à jour une reconfiguration singulière des relations entre pouvoirs locaux et associations. En prenant appui sur les travaux contemporains en sciences sociales portant sur les transformations des modes de régulation et de gouvernement des sociétés civiles, notre enquête révèle une configuration de la démocratie locale et des modes de régulation de l’action associative qui peut être qualifié d’illibéralisme, c’est-à-dire, un mode de gouvernance où les formes démocratiques sont maintenues mais où le jeu effectif du pluralisme se resserre. Le rapport décrit plusieurs processus particulièrement structurants de ce mode de gouvernance illibérale des associations. Un des processus tient à la loyauté attendue des associations en contrepartie des

concours publics dont elles bénéficient. La critique publique n'est plus considérée comme une contribution au débat démocratique mais comme un signe de déviation par rapport à l'attitude « coopérative » attendue de la part du bénéficiaire des aides publiques. Un autre mécanisme révélé par l'enquête concerne l'usage discrétionnaire des ressources publiques qui sont conditionnées, ajustées, retardées ou retirées de manière ciblée, transformant des dispositifs de soutien en leviers de discipline.

De telles pratiques ne suppriment pas les droits des associations : elles rendent simplement leur exercice plus incertain, plus coûteux et plus risqué dès lors qu'elles s'écartent des priorités municipales ou gouvernementales. Ces mécanismes rétrécissent progressivement l'espace civique et dictent aux associations ce qu'il est possible de dire, de faire ou de contester pour ne pas mettre en danger leurs conditions d'action.

Des conséquences importantes sur le pluralisme civique et la démocratie locale

Les pratiques documentées par l'enquête créent une insécurité juridique et produisent des effets de dissuasion, d'autocensure et d'épuisement militant qui ne se limitent pas aux cas étudiés mais se diffusent largement dans le tissu associatif. La crainte de représailles, la dépendance aux financements ou à l'accès aux équipements municipaux, ainsi que l'opacité des décisions administratives contribuent à une intériorisation progressive des contraintes, affectant largement la vitalité du pluralisme civique et la qualité de la démocratie locale.

Ainsi, les associations sont de moins en moins traitées comme des partenaires autonomes, légitimes à formuler critiques et contre-propositions ; elles sont de plus en plus considérées comme des relais des politiques publiques et de la communication institutionnelle de la collectivité qui les soutient.

Contribuer à une réflexion collective sur les conditions d'un pluralisme associatif effectif

L'ambition de ce rapport n'est pas seulement de dresser un état des lieux des entraves aux libertés associatives à Toulouse mais vise également à nourrir un débat public informé sur les conditions de possibilité d'un pluralisme associatif effectif, indispensable à toute démocratie vivante. Les préconisations formulées dans le dernier chapitre s'inscrivent dans cette perspective : elles entendent contribuer à la clarification des règles, à la sécurisation juridique des associations et à la réaffirmation des libertés démocratiques comme socle non négociable de l'action publique locale. À ce titre, ce travail s'inscrit dans une démarche plus large de vigilance démocratique, en rappelant que les libertés associatives ne constituent pas un privilège accordé par les pouvoirs publics mais un droit fondamental, indissociable de la vitalité du débat public et de la capacité des citoyennes et des citoyens à prendre part, collectivement, à la direction des affaires publiques.

Sommaire du rapport

Introduction

Chapitre 1 : présentation

1.1. Les objectifs, le périmètre et le champ de l'enquête

1.1.1. Les objectifs

1.1.2. Le périmètre

1.1.3. Le champ de l'étude : la restriction et les entraves aux libertés démocratiques associatives

1.1.4. La typologie d'entraves élaborée par l'Observatoire national

1.2. Les membres et partenaires de l'observatoire des entraves aux libertés associatives à Toulouse

1.2.1. Les partenaires de l'enquête

1.2.2. L'équipe d'enquêteurs et d'enquêtrices

1.3. La méthodologie de l'enquête

1.3.1. La constitution et la composition de l'échantillon

1.3.2. Le recueil et l'analyse des données

1.4. Les cas d'entraves étudiés

1.4.1. Un échantillon composé d'associations citoyennes

1.4.2. Une pluralité d'entraves

1.4.3. Le rôle central du pouvoir municipal dans la vie associative locale

1.4.4. Une augmentation récente des cas documentés localement

Chapitre 2 : Des restrictions croissantes des libertés civiques des associations

2.1. Les atteintes à la liberté de manifestation

2.1.1. Le glissement du régime de déclaration vers un régime de demande d'autorisation

2.1.2. La responsabilité de la préfecture dans les atteintes à la liberté de manifester

2.2. La liberté de réunion et la gestion sélective de l'espace public

- 2.2.1. L'accès conditionné et restrictif aux salles de réunion*
- 2.2.2. La gestion centralisée et opaque des salles de réunion*
- 2.2.3. L'octroi raréfié à des locaux permanents*

2.3. Les restrictions des libertés d'opinion et d'expression

- 2.3.1. Les rétorsions en cas de l'exercice d'un recours au tiers*
- 2.3.2. La silenciation des associations citoyennes critiques*
- 2.3.3. L'ostracisation de l'opposition des associations critiques*
- 2.3.4. De l'ingérence à la censure*

Chapitre 3 - Altération de la démocratie locale et rétrécissement du pluralisme civique

3.1. Les ressorts d'un illibéralisme municipal ordinaire

- 3.1.1. Un régime conditionnel du pluralisme civique*
- 3.1.2. L'allocation discrétionnaire des ressources publiques*
- 3.1.3. Un ciblage sélectif des voix les plus dérangeantes*

3.2. Une confusion persistante sur le statut civique et la neutralité des associations

- 3.2.1. L'extension abusive des principes du service public*
- 3.2.2. La hiérarchisation des voix légitimes dans la cité*

Chapitre 4 : de l'insécurité à l'autocensure

4.1. Des associations en état d'insécurité juridique

- 4.1.1. Des excès de pouvoir constatés aux illégalismes*
- 4.1.2. Silence, refus systématique et absence de motivation*
- 4.1.3. Le glissement de la liberté de manifestation vers les autorisations domaniales*
- 4.1.4. Répressions et intimidations policières*

4.2. Des associations entre autocensure, épuisement et résistance

- 4.2.1. Une auto censure généralisée*
- 4.2.2. Les formes d'autocensure*
- 4.2.3. L'épuisement*

Chapitre 5 : Garantir les libertés associatives à Toulouse

5.1. Respecter les libertés de réunion pacifique

- 5.1.1. Le droit de rassemblement pacifique doit être respecté et relever uniquement du registre de la déclaration*
- 5.1.2. Garantir l'accès aux salles municipales pour les associations*

5.2. Respecter la liberté d'expression et d'information

- 5.2.1. Respecter le droit au recours*
- 5.2.2. Mettre fin au contrôle et à l'ingérence dans les publications associatives*
- 5.2.3. Arrêter de recourir à des propos visant à disqualifier une association*
- 5.2.4. Mettre fin aux injonctions à la neutralité des associations et reconnaître leur fonction d'interpellation*

5.3. Démocratiser les modalités d'attributions des subventions

- 5.3.1. Démocratiser la subvention via des commissions mixtes d'attribution*
- 5.3.2. Arrêter les coupes-sanctions de subvention pour renforcer la liberté de parole des associations*

5.4. Mettre les libertés associatives à l'agenda local

- 5.4.1. Développer une culture du droit et des libertés fondamentales auprès des élu-es et des technicien·nes*
- 5.4.2. Contribuer à créer une antenne toulousaine de l'Observatoire national des libertés associatives*

Conclusion

Postface rédigée par l'Observatoire national des libertés associatives (Julien Talpin) : Toulouse, laboratoire d'un autoritarisme municipal

Rapport consultable sur le site LDH Midi Pyrénées

Contacts presse :

- Philippe Lebaillly, coprésident LDH Toulouse - 06 84 08 86 38
- Lionel Arnaud, professeur des universités en sociologie (LaSSP) - lionel.arnaud@utoulouse.fr
- Laure Ortiz, professeure émérite en droit public (LaSSP) – laure.Ortiz@ut-capitole.fr
- Félicie Roux, maîtresse de conférences en sociologie (LISST) - felicie.roux@univ-jfc.fr
- Jean François Mignard, président LDH 31 – 06 13 82 55 51
- Julien Talpin, directeur de recherche en science politique au CNRS – 06 60 90 53 36

