



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

A - 2025 - 7

AVIS SUR LA RESTRICTION DE L'ESPACE CIVIQUE : UN ENJEU MAJEUR POUR LA DÉMOCRATIE ET LES DROITS HUMAINS

17 JUIN 2025



***Avis sur la restriction de l'espace civique :
un enjeu majeur pour la démocratie et les droits humains***
adopté lors de l'Assemblée plénière du 17 juin 2025.
(Adoption à l'unanimité)

Introduction

1. Face à un contexte international et national préoccupant¹ pour les organisations non gouvernementales et, plus généralement, les acteurs de la société civile, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a souhaité attirer l'attention sur un ensemble de mesures et de pratiques qui, par leur addition, tendent à restreindre et étouffer progressivement l'espace civique, pourtant essentiel à l'exercice de la démocratie.

2. La pérennité et l'intégrité de l'espace civique sont garanties par un ensemble de droits² et de libertés, qui permettent aux citoyennes et citoyens de s'exprimer librement, de se rassembler pacifiquement, de s'organiser en associations ou en mouvements, de débattre, de proposer. C'est dans cet espace que naissent les mobilisations sociales, que se forment les contre-pouvoirs, que s'épanouissent les voix de la société civile. Il constitue l'un des fondements les plus précieux des sociétés démocratiques et les Nations unies³ le définissent comme « *l'environnement qui permet à la société civile de jouer un rôle dans la vie politique, économique et sociale* ». « *Pierre angulaire des démocraties qui fonctionnent* »⁴, il nécessite qu'un ensemble de conditions soit réuni pour que sa vitalité soit préservée.

3. Or, depuis plusieurs années, ce socle essentiel est de plus en plus fragilisé. Le phénomène ne se limite plus aux régimes autoritaires⁵, il gagne aussi les démocraties établies, là où l'on aurait pensé ces droits

1. Voir, en particulier, sur l'impact de la suspension des programmes de l'USAID sur de très nombreux acteurs engagés dans l'aide humanitaire, l'aide au développement et la défense des droits humains, la [lettre du président de la CNCDH](#) au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, 10 mars 2025.

2. La CNCDH rappelle que ces droits sont indivisibles et interdépendants. Voir CNCDH, [Avis relatif à l'approche fondée sur les droits de l'homme](#), Assemblée plénière du 3 juillet 2018, JORF n°0161 du 14 juillet 2018, texte n°104.

3. Voir la [page « civic space »](#) sur le site de l'OHCHR.

4. Voir la [page « Espace civique »](#) sur le site de l'OCDE.

5. Voir le [rapport](#) de l'institut V Dem, qui suit les 20 indicateurs de la démocratie les plus impactés entre 2014 et 2024. On y retrouve : répression des Organismes de la société civile (OSC) et la consultation des OSC, mais également les attaques contre la recherche, la culture et les médias.

définitivement acquis. Cette tendance n'est pas une simple dérive ; elle constitue une attaque directe, concertée, contre les droits humains et contre l'esprit même de la démocratie⁶. Quoique forte d'un tissu associatif et syndical riche et actif, la France n'échappe pas à ce climat délétère.

4. Face à l'augmentation du nombre de lois qualifiées de « répressives » par les organisations internationales dans de nombreux pays⁷ et aux restrictions croissantes imposées aux libertés d'expression, de participation, de réunion et d'association, les organisations internationales se déclarent très préoccupées par les menaces qui pèsent sur l'espace civique. Dans son avis de 2023 sur les défenseurs des droits de l'Homme⁸, la CNCDH constatait l'augmentation alarmante des attaques contre les militants, notamment les défenseurs de l'environnement. Le Haut-commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme souligne que, dans certains pays, les défenseurs des droits humains sont régulièrement « *victimes de détentions arbitraires, d'actes de torture, de disparitions forcées et d'assassinat* »⁹. Ailleurs, dans les démocraties libérales, ils subissent des attaques plus insidieuses qui contribuent à délégitimer et entraver leur action, régulièrement criminalisée dans les discours et réprimée dans la loi et la pratique.

5. Appelant à réagir face à la réduction de l'espace civique, constatée au fil des rapports annuels de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)¹⁰, le Conseil de l'Europe et la Commission

6. Plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations unies, en particulier le Rapporteur Spécial des Nations unies sur les Défenseurs de l'Environnement au titre de la Convention d'Aarhus ont exprimé leurs inquiétudes face à ce qu'ils considèrent comme une « menace majeure pour les droits humains et la démocratie » (voir « [Répression par l'État des manifestations et de la désobéissance civile environnementales : une menace majeure pour les droits humains et la démocratie](#) », Papier de positionnement de Michel Forst, Rapporteur Spécial des Nations unies sur les Défenseurs de l'Environnement au titre de la Convention d'Aarhus, février 2024).

7. Voir le travail de [Civicus](#) ; voir également EuroMeds Rights, [Le rétrécissement de l'espace civique](#), octobre 2019, et Plateforme Droits Humains, [Stop au rétrécissement de l'espace civique](#), février 2023.

8. CNCDH, [Avis sur les défenseurs des droits de l'Homme \(A-2023-5\)](#), Assemblée plénière du 30 novembre 2023, JORF n°0289 du 14 décembre 2023, texte n° 141.

9. [Page « civic space »](#) sur le site de l'OHCHR.

10. Rapports disponibles sur le [site de la FRA](#).

européenne ont alors émis des recommandations¹¹ et pris des mesures pour mieux protéger la société civile dans l'espace européen. Comme l'indique l'OCDE, ce ne sont en effet pas seulement « les actions » de restriction mais aussi « l'inaction » des acteurs politiques qui, ces dernières années, « *ont mis l'espace civique sous pression dans de nombreux pays* »¹².

6. Alors que des échéances électorales importantes se rapprochent et que des problématiques cruciales – écologiques et sociales en particulier – attendent une réponse politique d'envergure, la CNCDH a souhaité, dans cet avis de synthèse, prendre la mesure des risques encourus et appeler à conjurer des menaces susceptibles d'ébranler les bases de notre démocratie. Il est en effet urgent de comprendre les ressorts de cette régression, d'en mesurer les conséquences, et surtout, de rappeler avec force que la vitalité de l'espace civique est une condition non négociable de toute démocratie digne de ce nom.

11. Voir [Recommandation](#) (EU) 2023/2836 du 12 décembre 2023 « *on promoting the engagement and effective participation of citizens and civil society organisations in public policy-making processes* » et Rapport de [la Commission européenne](#) de mars 2024 ; voir également CoE, « [Recommandation](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 28 novembre 2018, lors de la 1330^e réunion des Délégués des Ministres) ».

12. Voir la [page « Espace civique »](#) sur le site de l'OCDE.

1. Un contexte moins favorable à la participation des citoyens au débat démocratique

7. Les recommandations des Nations unies¹³ insistent sur l'importance d'un environnement « *sûr et favorable* »¹⁴ pour permettre à la société civile de prospérer. Or, dans le contexte actuel, international et national, plusieurs facteurs contribuent à dévaloriser l'engagement d'individus ou de groupes dans le débat public ou à exercer sur eux une pression intimidante susceptible de freiner ou stopper leur action. Sans en dresser un panorama exhaustif, on peut évoquer en particulier la stigmatisation récurrente des défenseurs des droits, les atteintes à la liberté académique et la pression qu'exercent plusieurs groupes d'intérêts, y compris sur les revendications syndicales et professionnelles.

1.1. Le dénigrement des défenseurs des droits dans les discours politiques et par certains médias

8. La CNCDH a déjà dénoncé, dans son *Avis sur les défenseurs des droits de l'Homme* du 23 novembre 2023¹⁵, le « *renforcement des campagnes de stigmatisation et de diabolisation des défenseurs* » qui fragilisait la société civile et ses membres. Dénigrés dans la pertinence de leur engagement présenté comme « extrémiste », associés au terme de « terroriste » ou qualifiés d'« écoterroristes » et stigmatisés comme des éléments dont l'action serait potentiellement attentatoire

13. Conseil des droits de l'homme, [Civil society space](#), A/HRC/57/31, juillet 2024.

14. « *Safe and enabling environment* ».

15. CNCDH, [op.cit.](#)

à « l'ordre républicain »¹⁶ et à la sécurité nationale, des membres de la société civile voient leur parole, leurs actes et les causes qu'ils défendent discréditées sur la place publique.

9. Le retour récurrent et agressif de certaines thématiques mises à l'agenda politique, telles que l'immigration et la sécurité, ainsi que leur amplification médiatique, contribuent à la délégitimation de l'engagement des acteurs de la société civile, à la justification d'un contrôle a priori de leurs agissements et in fine à diverses formes de répression.

10. Ces discours menaçants – et la répression qui les accompagne – contribuent aussi à dissuader les citoyens de participer à des manifestations ou à des réunions pacifiques, « *par peur d'être traités comme des criminels* »¹⁷. Ils portent ainsi atteinte à plusieurs de leurs droits fondamentaux pourtant protégés par le droit national et international¹⁸.

11. Cette dévalorisation incessante finit par envahir le débat public, au détriment de l'intérêt général.

1.2. Une liberté académique en proie à des attaques

12. La France n'est pas épargnée¹⁹ par un certain nombre d'attaques portant sur des champs de recherche, tels que les sciences sociales (plusieurs enseignants faisant ici et là l'objet de procès en

16. À titre d'exemple, lors d'une [audition parlementaire le 24 septembre 2020](#), la présidente du Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti) a été prise à partie par le président de la mission d'information sur le racisme à l'Assemblée nationale, Robin Reda (député de l'Essonne). Ce dernier, contestant aux sans-papiers le droit de manifester, accusait le Gisti « *d'encourager des pratiques illégales* » et de participer à l'« *émergence d'une forme d'antiracisme dangereux en ce qu'il menace l'ordre républicain* ».

17. 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.*

18. Art. 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

19. Voir par exemple SNESUP, [« Net recul de la liberté académique en France »](#), Le Snesup n° 729, décembre 2024 – janvier 2025.

« wokisme » ou en « islamo-gauchisme »), la lutte contre le changement climatique ou la recherche vaccinale par exemple, ainsi que par des phénomènes d'ingérences politiques²⁰. On ne peut que s'inquiéter des réactions suscitées par certains termes et thèmes²¹. Sur ce sujet, la CNCDH rappelle, comme elle le faisait dans son *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie 2020*²², que « les stigmatisations formulées (...) à l'encontre de recherches déployées dans les universités, sont (...) préoccupantes, et constituent des atteintes aux libertés académiques ainsi qu'une relativisation dangereuse d'approches scientifiques. Elles compromettent la sérénité de la recherche, sa nécessaire liberté et la capacité des sciences humaines et sociales à penser, élaborer et débattre d'idées, d'outils, d'enquêtes et d'expérimentations permettant de penser les termes toujours à renouveler » dans les domaines étudiés.

1.3. Des manœuvres d'intimidation venant de différents groupes de pression

13. Les libertés d'expression, de réunion et de manifestation sont également mises en danger par les actions de groupes de pression, qui parviennent à bloquer certaines initiatives par des raids, ou à réduire au silence par des procédures judiciaires.

14. Les acteurs de terrain font ainsi remonter des actes d'intimidation et de violence exercés par des groupes issus des mouvances identitaires. Ils peuvent cibler des acteurs de la société aux profils divers, parmi

20. Voir par exemple *France Culture*, « [Liberté académique, liberté des scientifiques : nouveaux dangers, nouveaux chantiers](#) », 31 mars 2024.

21. Voir WAGENER Albin, « [Trump 2.0 : interdire de dire pour mieux empêcher de penser](#) », in *The Conversation*, 14 mars 2025, et CNCDH, [Déclaration « La lutte contre le racisme et les inégalités mérite mieux que des polémiques » \(D-2021-3\)](#), Assemblée plénière du 6 mai 2021, JORF n°0112 du 15 mai 2021, texte n° 113.

22. CNCDH, [Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie 2020](#), La Documentation française.

lesquels des militantes féministes²³, écologistes²⁴, des syndicalistes²⁵, des journalistes²⁶, des avocats²⁷, des élus²⁸, ainsi que des fidèles de plusieurs confessions, notamment juive et musulmane²⁹. Ces attaques ont parfois également lieu en ligne³⁰, fragilisant considérablement les associations qui utilisent les réseaux sociaux pour communiquer, informer, et se développer. Elles engendrent un sentiment d'insécurité accru pour les personnes ciblées.

15. On voit par ailleurs augmenter le nombre d'actions juridiques connues sous le nom de « procédures-bâillons » (aussi appelées « SLAPP »³¹) qui contribuent à fragiliser la liberté d'expression et à biaiser le débat public.

23. Notamment lors des marches féministes du 8 mars 2024 et 2025 : *Mediapart*, « [À Paris, l'extrême droite, protégée par la police, parasite la manifestation féministe](#) », 8 mars 2025.

24. Par exemple, à Bordeaux : *Libération*, « [Ils m'ont dit qu'ils allaient nous écraser](#) » : à Bordeaux, un militant écolo dénonce une agression d'extrême droite, 27 juin 2024.

25. Par exemple, à Paris : *L'Humanité*, « [Paris est nazi](#) » : après l'attaque des militants d'extrême droite, des questions et les provocations du gouvernement, 17 février 2025.

26. Par exemple à Annecy : *Libération*, « [Meurtre de Thomas : un journaliste blessé lors d'une manifestation d'extrême droite à Annecy](#) », 27 novembre 2023.

27. Par exemple *France Info*, « [Liste d'avocats "à éliminer" : 68 avocats déposent plainte notamment pour "menaces de mort"](#) », 4 juillet 2024.

28. Voir par exemple *Le Monde*, « [Les menaces et agressions de l'extrême droite contre les élus continuent, un mois après la démission de l'ex-maire de Saint-Brevin](#) », 23 juin 2023.

29. Voir, par exemple, *Mediapart*, « Mosquées attaquées : cette série noire que l'État ne veut pas voir », 28 avril 2023 ; *Actu.fr*, « [Saint-Denis : un collectif d'ultra-droite attaque des photos de femmes voilées, la ville dénonce une "censure"](#) », 11 mars 2025.

30. Voir CNCDH, *Avis relatif à la haine en ligne (A-2021-9)*, Assemblée plénière du 8 juillet 2021, JORF n°0170 du 24 juillet 2021, texte n° 79.

31. Pour « *Strategic litigation against public participation* ».

16. Dans son avis adopté en 2025³², la CNCDH s'inspire d'une directive européenne de 2024³³ pour donner plusieurs indicateurs permettant de reconnaître une procédure bâillon, parmi lesquels :

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

17. Les voies de droit exploitées sont multiples, allant de la plainte pour diffamation³⁴ ou dénigrement³⁵ jusqu'à l'apologie du

32. CNCDH, [Avis « Lutter contre les procédures-bâillons » \(A-2025-2\)](#), Assemblée plénière du 13 février 2025, JORF n°0048 du 26 février 2025, texte n° 90. La CNCDH y rappelle que « la lutte contre les procédures-bâillons fait partie intégrante de la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'Homme reconnue par les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et les Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les entreprises devraient « s'abstenir d'exercer des représailles », notamment par le biais de procédures-bâillons, « et prendre des mesures pour prévenir ces pratiques, y compris par des entités avec lesquelles l'entreprise entretient une relation d'affaires », de même que contribuer à la réparation de leurs impacts négatifs lorsqu'ils surviennent. Il s'agit de « protéger l'espace civique » et d' « éviter de nuire à tout groupe ou individu » qui souhaite faire part de ses préoccupations concernant les impacts négatifs liés aux activités, produits ou services d'une entreprise. [...] La CNCDH recommande donc aux pouvoirs publics d'attirer l'attention des entreprises sur le fait que les mesures de prévention des procédures-bâillons et la contribution à la réparation de leurs impacts négatifs font partie intégrante de leur obligation de vigilance en matière de droits humains et d'environnement (recommandation n°14) » (§65-67).

33. [Directive \(UE\) 2024/1069](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024.

34. Voir par exemple [Le Monde](#), « [Affaire Baupin : relaxe pour les médias et les femmes qui accusaient l'ex-député d'agressions sexuelles](#) », 19 avril 2019.

35. Voir par exemple [France culture](#), « [Procédures-bâillons : les chercheurs visés par l'intimidation judiciaire](#) », 24 octobre 2017

terrorisme³⁶ ou encore la violation du secret des affaires³⁷. Le risque de procédure-bâillon pèse fortement sur les défenseurs des droits ou leurs organisations, particulièrement en matière environnementale³⁸, mais aussi sur les journalistes³⁹ et les universitaires⁴⁰ ou encore les syndicalistes. Or, les défenseurs des droits et des citoyens en général ne disposent pas des moyens des grands groupes auxquels ils s'attaquent, ce qui rend d'autant plus inquiétantes les menaces auxquelles ils sont confrontés.

4. Des libertés syndicales et des revendications professionnelles entravées

18. Le 12^e baromètre réalisé par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la perception des discriminations syndicales dans l'emploi en France relevait en 2019 que « *près d'une personne syndiquée sur deux déclare avoir été discriminée en raison de son activité syndicale au cours de sa vie professionnelle* »⁴¹. Ce risque de discrimination est d'autant plus marqué lorsque l'implication syndicale se manifeste par des actions visibles⁴², telles que les négociations collectives, les mouvements de grève⁴³ ou l'exercice de mandats représentatifs⁴⁴. La répression de l'engagement syndical tend à s'intensifier lorsque les victimes entreprennent des démarches de

36. Voir la tribune publiée sur le site Le Club de Mediapart à l'initiative de Sophie Binet (CGT) et Philippe Baudoin (LDH), « [L'apologie de terrorisme est le bâillon de la liberté](#) », 16 mai 2024.

37. Voir par exemple *Dalloz actualité*, « Après Paris, Versailles : nouvelle audience sur une « procédure-bâillon » », 2 décembre 2022.

38. Voir par exemple *Le Monde*, « [Affaire du bilan carbone : la justice annule la procédure de TotalEnergies contre Greenpeace](#) », 28 mars 2024.

39. Voir la tribune publiée dans *Le Monde*, « [Des journalistes et des ONG dénoncent des poursuites bâillons de la part du groupe Bolloré](#) », 24 janvier 2018.

40. *Le Monde*, « [Les chercheurs face aux « procédures bâillons »](#) », 10 mars 2018.

41. Voir DDD/OIT, [12^e Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi](#), 2019, p. 16.

42. *Ibid.*, p. 18.

43. Sur ces deux sujets, [l'Indice CSI des droits dans le monde 2025](#) fait de nouveau état de « *violations réitérées des droits* » des travailleurs et travailleuses en France, en particulier des atteintes au droit de grève.

44. Voir DDD/OIT, [12^e Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi](#), p. 18.

dénonciation⁴⁵. Depuis la période des mobilisations contre la réforme des retraites, cette tendance pourrait s'être aggravée : selon la sénatrice Silvana Silvani, « 67 % des syndiqués percevaient leur engagement comme un risque professionnel »⁴⁶.

19. Les pressions exercées sur les représentants syndicaux se traduisent fréquemment par des convocations disciplinaires ordonnées par leur direction⁴⁷, les plaçant dans des situations de précarisation et les contraignant à des recours juridiques complexes. Certaines entreprises vont jusqu'à refuser d'appliquer des décisions de justice établissant l'illégalité de certains licenciements⁴⁸. La CNCDH regrette que, depuis la cessation en 2017 de la publication des données relatives aux licenciements de salariés protégés par le ministère du Travail⁴⁹, l'ampleur de ces pratiques ne puisse plus être évaluée.

45. *Ibid*, p. 23.

46. *L'Humanité*, « [Amnistie des mouvements sociaux : le Sénat rejette la proposition communiste](#) », 31 octobre 2023.

47. Sur ce sujet, voir notamment *Mediapart*, « [Après la réforme des retraites, une répression syndicale sans précédent](#) », 21 décembre 2023.

48. Voir par exemple *L'Humanité*, « [Répression antisyndicale : Christian Porta, licencié sans faute](#) », 9 mai 2024.

49. Céline Verzeletti, de la CGT, déplore l'absence de transparence sur le sujet : selon elle, « depuis 2017, le ministère du Travail ne communique plus aucun chiffre sur les salariés protégés licenciés. Ces statistiques permettent de voir vraiment ce qu'il se passe dans les boîtes, mais on ne les a plus » ; voir *Mediapart*, « [Après la réforme des retraites, une répression syndicale sans précédent](#) », 21 décembre 2023.

2. Un engagement insuffisant de l'État, qui pénalise les acteurs de la société civile

20. La nécessité de garantir un espace « *sûr et favorable* » pour que la société civile prospère ne peut se faire sans le soutien actif de l'État et l'instauration d'un dialogue nourri entre les pouvoirs publics et la société civile. L'inaction, en revanche, contribue à engendrer une série de conséquences délétères pour la vitalité de l'espace civique, dont les apports doivent être davantage pris en compte au moment de la construction des politiques publiques.

2.1. Une prise en compte limitée de la parole de la société civile dans la construction et l'évaluation des politiques publiques

21. Au plus proche des besoins des populations, les acteurs de la société civile proposent des solutions adaptées aux problématiques qu'ils ont identifiées et ils sont donc à même d'analyser l'impact et l'effet concret des politiques publiques. Comme le rappelle la Plateforme des droits de l'Homme⁵⁰, les Organisations non gouvernementales (ONG) « *veillent à la protection des libertés, dénoncent les abus, défendent l'État de droit* » ; véritables vigies des droits humains, « *elles sont les premières révélatrices des atteintes aux solidarités, aux droits fondamentaux, à la démocratie* ». Il est d'autant plus dommageable que les pouvoirs publics prennent imparfaitement la mesure de la place à leur accorder dans la construction et l'évaluation des politiques publiques.

50. Voir [Plateforme DH](#), « Vers la fin du soutien aux droits humains et au développement ? Rapport d'analyse de contexte pour les ONG DH », avril 2025 ; voir également [Stop au rétrécissement de l'espace civique l'appel à l'action de la PDH](#), 2023.

22. Les organisations internationales ont déploré à plusieurs reprises la tendance des gouvernants à écarter la participation des populations dans les processus de décision qui les concernent ; la France n'y échappe pas. En effet, si la société civile y est régulièrement consultée, les pouvoirs publics s'abstiennent trop souvent de mettre en place les conditions pour que cette consultation soit prise en compte en amont du processus de décision⁵¹, ou pour que les conclusions des conventions citoyennes soient convenablement exploitées. Les menaces pesant sur des instances consultatives indépendantes, comme par exemple la Commission nationale du débat public⁵², sont un motif supplémentaire de préoccupation.

23. De plus, les constats critiques de la société civile sont insuffisamment pris en compte, comme si les pouvoirs publics peinaient à accepter certaines remises en cause. L'attitude défensive de la France lors de la présentation des rapports périodiques aux organes des traités onusiens⁵³ ou aux comités européens⁵⁴, à l'occasion de laquelle la société civile fait remonter des dysfonctionnements, est d'ailleurs perçue comme un indicateur du manque de volonté de prendre en compte son expertise.

51. À noter, sur le même sujet, au niveau de la Commission européenne : plusieurs organisations (Anti-Slavery, Clean Clothes Campaign, Client Earth, Global Witness, European Coalition for Corporate Justice, Friends of the Earth Europe, Notre Affaire À Tous, Transport and Environment) ont déposé [une plainte, le 18 avril 2025](#), auprès de la [médiatrice européenne](#) (Teresa Anjinho) pour dénoncer la mauvaise administration de la Commission européenne dans la préparation de sa proposition de 2025 pour amender la directive sur le devoir de vigilance au sein du paquet Omnibus I. Voir également CNCDH, [Avis «Résister à la dérégulation opérée au détriment de la protection des droits humains et de l'environnement - Avis sur la « proposition de directive Omnibus I » de la Commission européenne](#), Assemblée plénière du 20 mai 2025.

52. Lors des débats autour du [Projet de loi de simplification de la vie économique](#), il a notamment été question d'exclure les projets industriels du champ du débat public. Sur ce sujet, voir *Le Monde*, « [Projet de loi de simplification : la Commission nationale du débat public menacée](#) », 8 avril 2025, et *Libération*, « [Environnement : en France, un "organe démocratique incontournable" sacrifié sur l'autel de la "simplification" ?](#) », 25 mars 2025.

53. Voir en particulier l'examen de la France par le Comité des droits des personnes handicapées (CRPD) en [2021](#) et par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) en [2022](#).

54. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a particulièrement regretté, dans ses [conclusions](#) publiées en 2025 le manque d'effort pour mettre en œuvre ses deux recommandations prioritaires.

2.2. Une société civile insuffisamment soutenue

24. Même si la France contribue largement au financement de la vie associative sur le plan national, régional et local, soit directement par le biais de financement de projets soit par l'aide indirecte que constituent les déductions fiscales, un grand nombre d'associations et de mouvements font état d'une baisse de leurs ressources, qui les fragilise.

25. Le retrait ou la baisse de financements des grands bailleurs de fonds internationaux et agences de coopération et de développement⁵⁵, y compris de l'Agence française de développement (AFD), inquiète, fragilise et fait monter le risque d'affaiblissement de la capacité à agir du monde associatif⁵⁶. À quoi s'ajoute un traitement fiscal vecteur d'inégalités pour les bénévoles selon qu'ils sont ou non assujettis à l'impôt⁵⁷.

26. De plus, beaucoup d'associations font face à un cumul de tâches administratives qui se sont progressivement alourdies et complexifiées, notamment pour obtenir des financements ou trouver des salles pour leurs activités. S'il est normal que les associations et ONG exposent leur action de façon transparente lorsqu'il s'agit d'obtenir des financements publics, le temps qu'elles y consacrent semble de plus en plus important⁵⁸, dans un contexte où la concurrence entre les associations elles-mêmes augmente, alors même qu'elles ont vu leurs subventions

55. *Le Monde*, « [L'effondrement de l'aide au développement fait vaciller le modèle de coopération internationale](#) », 28 mars 2025.

56. Voir Le mouvement associatif, « [La santé financière des associations : un constat alarmant](#) », avril 2025 ; *Le Monde*, « [De nombreuses associations en grande difficulté, des milliers d'emplois menacés](#) », 7 février 2025.

57. La [proposition de loi n° 256 du 17 septembre 2024](#) visant à muter la déduction fiscale sur les frais engagés par les bénévoles en crédit d'impôt soulève cette problématique importante pour le fonctionnement des associations.

58. Voir CESE, « [Évolution des modèles de financement des associations](#) », 11 mars 2024 ; voir également *Le Monde*, « ["La trésorerie, c'est du yoyo en permanence, mais cette année, c'est le pompon !" : les associations mises en difficulté par les restrictions budgétaires](#) », 7 avril 2025.

réduites⁵⁹ voire supprimées.

27. Dans un tel contexte, la mise en doute⁶⁰ du bien fondé et de la légitimité du financement public de certaines associations et ONG pourrait avoir des conséquences dramatiques sur leur capacité à agir⁶¹. Face à la réduction de leur budget, les petites associations, plus fragiles financièrement, seraient condamnées à disparaître à plus ou moins court terme, ce qui priverait l'espace civique d'une part essentielle du tissu associatif.

2.3. Une réponse insuffisante de l'État face aux atteintes portées à la qualité du débat public

28. Devant la multiplication des actes d'intimidation évoqués plus haut (1.3), la CNCDH déplore la posture des pouvoirs publics, qui se limitent trop souvent à des condamnations insuffisamment fermes, laissant ainsi se développer un climat de menaces, et ce alors même que des raids coordonnés peuvent aussi frapper des projets soutenus par l'État. C'est ainsi que des campagnes de haine, menées par des militants porteurs d'idées xénophobes et visant des projets en lien avec les droits des personnes migrantes ou perçues comme étrangères, sont parvenues, à Callac⁶² comme à Saint-Brévin-les-Pins⁶³, à mettre un frein à des dispositions, pourtant portées par l'État. Sur ce sujet, la CNCDH notait, dans son *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme*

59. Cela a pu être le cas dans certaines régions [pour des associations de défense des droits LGBT](#), par exemple, [des associations de défense de l'environnement](#), et, plus largement et pour divers raisons, pour l'ensemble du [monde de la culture](#).

60. Voir également les insinuations récentes sur le bien-fondé de certains projets financés par l'AFD : *France Info*, « [L'Agence française de développement «donne»-t-elle l'argent des contribuables «au monde entier», comme l'en accuse l'eurodéputée Reconquête Sarah Knafo ?](#) », 22 février 2025.

61. La CNCDH est à ce sujet particulièrement inquiète des récents débats au Parlement européen sur le financement public d'ONG environnementales européennes, qui menace directement leurs marges d'action (voir *Le Monde*, « [La droite européenne mène la vie dure aux ONG environnementales](#) », 6 février 2025).

62. *Le Monde*, « [La ville de Callac, en Bretagne, abandonne son projet d'accueil de réfugiés sous la pression de l'extrême droite](#) », 16 janvier 2023.

63. *France Inter*, « [Menacé, insulté et victime d'un incendie criminel, le maire de Saint-Brévin-les-Pins démissionne](#) », 11 mai 2023.

et la xénophobie 2022⁶⁴, que l'« on ne peut que s'inquiéter de l'incapacité des pouvoirs publics à protéger la démocratie face aux pressions exercées par les tenants d'une haine xénophobe », semblant entériner l'idée qu'il était désormais possible de bloquer, par l'intimidation, des initiatives légitimes.

29. De plus, la lutte contre la haine en ligne impose la mise en place d'actions et de mesures plus efficaces⁶⁵ : dans son avis de 2021 sur la question⁶⁶, la CNCDH appelait à une régulation renforcée des réseaux sociaux ainsi qu'à la création d'obligations positives à la charge des plateformes. La CNCDH a également déjà critiqué, dans plusieurs de ses rapports annuels⁶⁷, l'absence de réponse suffisamment ferme et cohérente vis-à-vis de médias qui contribuent à véhiculer des discours haineux prohibés par la loi.

64. CNCDH, [Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie 2022](#), La Documentation française.

65. Sur ce sujet, voir Arcom, CNCDH, OFAC, PNLH, « [Haine en ligne : victime ou témoin, trois étapes pour ne plus subir](#) », 2025.

66. CNCDH, [Avis relatif à la lutte contre la haine en ligne \(A-2021-9\)](#), Assemblée plénière du 8 juillet 2021, JORF n°0170 du 24 juillet 2021, texte n° 79.

67. Voir sur ce sujet « La promotion dangereuse de stratégies éditoriales favorisant le discours raciste » in CNCDH, [Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie 2020](#).

3. Des choix politiques qui réduisent la faculté de participer au débat démocratique

30. Alors que la société civile fait face à un manque d'engagement de l'État pour la soutenir, la protéger et lui donner les moyens de se développer, plusieurs dispositifs législatifs et réglementaires contribuent à restreindre l'espace civique plutôt qu'à garantir son intégrité. Cela passe aussi bien par une surveillance accrue des acteurs syndicaux et associatifs, que par de nouvelles règles administratives, ainsi que par des stratégies de maintien de l'ordre et une judiciarisation croissante des mobilisations portant atteinte à la liberté de manifestation.

3.1. Une surveillance accrue de l'espace public de discussion

31. La surveillance à laquelle est soumis l'espace civique est de plus en plus sophistiquée et peu de limites lui sont imposées. Cela se traduit par une surveillance étroite des activités de militants, voire par ce qui peut être perçu, dans certains cas, comme des manœuvres d'intimidation⁶⁸.

32. La pratique du fichage de militants⁶⁹ politiques, syndicaux ou écologistes, autorisée par plusieurs décrets⁷⁰, ainsi que la collecte d'informations sur des participants à des manifestations, renforcée

68. Voir sur ce sujet Mathilde Rogel / Observatoire des libertés associatives, « [Au mépris des droits](#). Enquête sur la répression de la solidarité avec les personnes exilées aux frontières », 2024.

69. Sur le fichage des militants anti-nucléaire, voir *AEF info*, « [Nucléaire : des organisations et particuliers demandent au Conseil d'État d'annuler la création d'un fichier de police](#) », 10 septembre 2024 ; et *Reporterre*, « [Les antinucléaires, victimes collatérales d'un nouveau fichier de renseignement](#) », 18 septembre 2024. Voir [Décret n° 2024-323](#) du 8 avril 2024.

70. Voir notamment [décrets PASP](#).

par le recours aux outils numériques⁷¹, font peser un risque d'atteinte majeure aux libertés fondamentales, et en particulier à la liberté de manifestation. Ce risque est accentué par l'opacité de ces fichiers et la difficulté pour les personnes concernées à faire valoir leurs droits au terme d'une procédure longue et complexe⁷². La CNCDH s'inquiète non seulement de la possibilité de collectes de données personnelles qui ne répondent pas à des besoins de sécurité réels lors de manifestations, mais aussi de l'effet direct de ces pratiques sur l'engagement citoyen, beaucoup hésitant en effet à s'engager ou à manifester, de crainte d'être victimes de ces dérives.

33. En octobre 2019, la direction générale de la gendarmerie nationale a mis en place une « Cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole » (cellule DEMETER) destinée à « *lutter contre l'agribashing et les intrusions dans les exploitations agricoles* »⁷³. Son champ de compétence inclut la prévention et le suivi des actes de délinquance visant ces dernières ainsi que « *des actions de nature idéologique* ». Cette partie des missions assignées à DEMETER est particulièrement préoccupante. Concrètement, sont autorisées des convocations à la gendarmerie de responsables associatifs appelés à s'expliquer sur l'organisation de débats publics, ou encore la présence de gendarmes aux alentours de réunions associatives. Le tribunal administratif de Paris, saisi d'un recours contre la création de DEMETER, avait enjoint au ministre de l'Intérieur de faire cesser les activités de la cellule qui se rattache à « *l'objectif de prévention et de suivi d'actions de nature idéologique* ». Le Conseil d'État quant à lui n'a pas estimé que cette mission était illégale⁷⁴. La CNCDH s'inquiète du maintien de cette surveillance à l'égard des mouvements écologistes promoteurs d'un modèle agricole alternatif.

71. Voir Yoann Nabat, « [Ficher les manifestants : entre sauvegarde de l'ordre public et risques de répression politique](#) », *Revue des droits de l'homme*, n° 27, 2025.

72. *Ibid.*

73. D'après le [site du ministère de l'Agriculture](#).

74. TA, 1^{er} février 2022, [2006530-2018140](#) ; et CE, 7 novembre 2024, n° [488664](#).

3.2. De nouvelles règles imposées à la liberté associative, qui fragilisent les associations

34. La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République⁷⁵ a marqué une étape supplémentaire dans la dégradation, observée depuis quelque temps, des liens entre les associations et les pouvoirs publics. Dépassant son objectif affiché de lutte contre l'« islamisme radical », elle contient des dispositions à caractère général qui contribuent à restreindre la liberté associative en créant notamment un « contrat d'engagement républicain » auquel doit souscrire toute association sollicitant des subventions auprès d'organismes publics. L'association s'engage alors :

« 1° À respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;

2° À ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;

3° À s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. »

35. Dans son avis du 25 mars 2021⁷⁶, la CNCDH a demandé l'abandon de ce dispositif, qui « rompt avec le climat de confiance nécessaire au développement du partenariat prévu par la charte des engagements réciproques signée en 2014 avec le Mouvement associatif ».

36. Elle a également relevé le caractère flou des engagements souscrits, susceptible d'engendrer des abus de la part des autorités publiques⁷⁷. Le principe de laïcité a ainsi pu donner lieu à des pressions exercées sur des associations de défense des droits des Musulmans⁷⁸. De la même façon, l'engagement de ne pas « *entreprendre ni inciter*

75. [Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République](#).

76. CNCDH, [Second avis sur le projet de loi confortant les principes de la République \(A-2021-4\)](#), Assemblée plénière du 25 mars 2021, JORF n°0081 du 4 avril 2021, texte n° 53.

77. Sur ce sujet, voir les rapports de [l'Observatoire des libertés associatives](#).

78. Voir notamment le contentieux relatif à la présence d'une femme voilée sur une affiche exposée à l'occasion d'un stand tenu par l'association du planning familial lors de la journée du droit des femmes en 2022 à Chalon-sur-Saône. Y voyant une atteinte au principe de laïcité, et donc au contrat d'engagement républicain, le maire de la commune a souhaité retirer l'autorisation d'occupation du domaine public dont bénéficiait l'association (CE, 10 mars 2022, n°462140).

à aucune action manifestement contraire à la loi », présent dans le décret d'application de la loi⁷⁹, se traduit parfois par des retraits de subventions⁸⁰ pour des associations qui pratiquent ou forment à des modes non conventionnels de manifestation, telle la désobéissance civile pacifique.

37. Le rapport d'information du Sénat du 6 mars 2024 sur l'application de la loi confortant le respect des principes de la République⁸¹ a également relevé des refus de subvention⁸² notifiés, notamment, à des associations pour s'être opposées à la constitution de réserves d'eau (communément appelées « méga-bassines »)⁸³, pour leur position sur la désobéissance civile pacifique⁸⁴, pour avoir soutenu l'existence d'un squat culturel⁸⁵ ou encore pour avoir proposé une réflexion critique sur certains cursus universitaires⁸⁶. Un rapport de l'Observatoire des libertés associatives⁸⁷ note également que les « institutions à l'origine des sanctions recouvrent une diversité d'autorités publiques tant à l'échelle locale que nationale » et liste plusieurs petites structures victimes d'entraves (coupes de subvention, fin de la mise à disposition de locaux...) par des maires ou des préfets à la suite de « l'exercice d'une forte pression médiatique ou de certains groupes d'intérêt ».

79. [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.](#)

80. Il est à noter qu'un [amendement](#) déposé sur le projet de budget 2025 de l'État évoquait la possibilité d'interdire à des associations condamnées pour des actions contre des exploitations agricoles la possibilité de bénéficier de dons fiscaux, en raison de leur activité.

81. [Rapport du Sénat n° 383](#), rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, 6 mars 2024.

82. Plusieurs de ces affaires ont eu des suites contentieuses. Mais plus souvent, les associations y ont renoncé de crainte de détériorer leurs relations avec les pouvoirs publics.

83. L'Association de protection, d'information et d'études de l'eau et de son environnement (APIEEE) dans les Deux-Sèvres.

84. Alternatiba Rhône.

85. Radio Canal Ti Zef.

86. E-graine.

87. Voir Observatoire des libertés associatives, « [Une nouvelle chasse aux sorcières](#) », 2022.

38. La loi du 24 août 2021 a également étendu les motifs de dissolution administrative d'une association. La CNCDH, là encore, avait contesté cette extension. La réforme de 2021 permet en particulier de dissoudre des associations qui « *provoquent [...] à des agissements violents à l'encontre [...] des biens* », ou encore d'imputer à l'association des actes de violence commis par ses membres, dès lors que les 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* ». Plusieurs dissolutions ont été prononcées ces dernières années⁸⁸, souvent en évoquant ce dernier cas de figure, alors que ses conditions d'application sont d'appréciation délicate.

39. La CNCDH s'inquiète des prérogatives accrues du pouvoir exécutif face aux associations qui s'inscrivent dans une tendance plus générale d'extension des pouvoirs de police administrative⁸⁹.

3.3. Des atteintes à la liberté de réunion et de manifestation

40. Dans le droit fil de l'observation générale n°37 du Comité des droits de l'homme sur le droit de réunion pacifique⁹⁰ garanti par l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la CNCDH tient à rappeler que « *le droit de réunion pacifique est un droit de l'homme fondamental qui permet aux individus de s'exprimer*

88. Certaines dissolutions ont pu ensuite être annulées par le Conseil d'État. Dans son analyse de la dissolution du mouvement Les Soulèvements de la Terre en 2023, le Conseil d'État a ainsi rappelé qu'« *une mesure de dissolution porte une atteinte grave à la liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République* » et qu'elle « *ne peut donc être mise en œuvre que pour éviter des troubles graves à l'ordre public* », alors qu'« *aucune provocation à la violence contre les personnes ne peut être imputée aux Soulèvements de la Terre* » (décision n° 476384 du CE).

89. Voir notamment les pouvoirs de police administratives prévus par la loi relative à l'état d'urgence et intégrés dans le droit commun, d'abord à titre expérimental par la loi 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (loi SILT), puis de manière pérenne par la loi du 30 juillet 2021 *relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*. Sur ce sujet, voir CNCDH, [Avis sur le projet de loi visant à renforcer la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme](#), Assemblée plénière du 6 juillet 2017, JORF n°0269 du 18 novembre 2017, texte n°76.

90. [Observation générale n° 37](#) du Comité des droits de l'homme sur le droit de réunion pacifique sur l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

collectivement et de contribuer à modeler la société dans laquelle ils vivent ». Il est protégé par plusieurs textes internationaux, y compris sous sa forme en ligne⁹¹. « *Associé à d'autres droits connexes, il forme le socle même des systèmes de gouvernance participative fondés sur la démocratie, les droits de l'homme, l'état de droit et le pluralisme* » et « *joue un rôle moteur dans l'exercice de nombreux autres droits garantis par le droit international, tout particulièrement le droit à la liberté d'expression et le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques* »⁹². En revanche, « *le non-respect et la non-garantie du droit de réunion pacifique sont le signe d'une société répressive* »⁹³.

41. En France, la liberté de manifestation (et par ricochet la liberté d'expression) a été particulièrement mise à mal ces dernières années. Cela est particulièrement évident lors de manifestations portant sur des sujets sensibles, que les autorités sont parfois tentées d'interdire en prétextant des risques de troubles à l'ordre public souvent non avérés. La CNCDH s'inquiète de ces pratiques qui affectent des conférences, des rencontres associatives⁹⁴ et des formations, ainsi que des initiatives de solidarité et d'entraide⁹⁵. Elles se traduisent plus largement encore par des interdictions de manifester devenues récurrentes⁹⁶. Toutes les catégories de mobilisations sont concernées : revendications

91. Voir les Résolutions 21/16 et 24/5 du Conseil des droits de l'homme ainsi que le [rapport A/HRC/44/24](#) de la Haute-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme sur l'« *incidence des nouvelles technologies sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des rassemblements, y compris des manifestations pacifiques* ».

92. [Observation générale n° 37](#).

93. *Ibid.*

94. Voir par exemple les pressions budgétaires sur une formation de désobéissance civile : [19 avril 2024 Commentaire sous TA Poitiers, 30 novembre 2023](#).

95. Voir par exemple l'interdiction de distribution de repas (*France Info*, « [Interdiction de distributions alimentaires à Paris : la Fédération des acteurs de la solidarité annonce un recours devant le juge administratif](#) », 12 octobre 2023) finalement autorisée par la justice administrative.

96. Voir Amnesty International, [Europe: Under Protected and Over Restricted: The state of the right to protest in 21 European countries](#), juillet 2024.

syndicales⁹⁷, manifestations écologistes⁹⁸, féministes⁹⁹, revendications géopolitiques (notamment en faveur d'un cessez-le-feu à Gaza¹⁰⁰), économiques¹⁰¹ ou sociales¹⁰². Si ces interdictions sont régulièrement levées par les juridictions administratives¹⁰³, leur multiplication reflète une tendance inquiétante à vouloir restreindre l'expression collective.

42. S'agissant de la gestion du maintien de l'ordre, la CNCDH s'inquiète, à l'occasion d'un certain nombre de rassemblements, des cas d'usage excessif de la force par les agents de police ou de gendarmerie ou encore des interpellations suivies de placements en garde à vue « préventifs ». Dans tous les cas, au-delà d'agissements qui portent directement atteinte à la liberté de manifester, l'absence de condamnations fermes de ces abus de la part des pouvoirs publics ne peut qu'alimenter un sentiment d'impunité au sein des forces de l'ordre.

97. Voir par exemple le cas d'une manifestation déclarée par Solidaires et la LDH en décembre 2023 ([voir communiqué de la LDH : « Loi sur l'immigration : une manifestation dérouterée »](#)), finalement autorisée par la justice administrative.

98. Voir par exemple le cas de la manifestation contre les méga-bassines (*Le Monde*, « [Manifestation interdite contre les « mégabassines » : les écologistes se divisent sur la méthode](#) », 30 octobre 2022).

99. Voir par exemple le cas d'une manifestation féministe radicale (*Le Monde*, « [Une marche nocturne féministe interdite à Paris par le préfet de police](#) », 5 mars 2025), finalement autorisée par la justice administrative.

100. Voir par exemple le cas des manifestations pro-palestiniennes : *Le Monde*, « [Les questions que pose l'interdiction des manifestations propalestiniennes en France](#) », 18 octobre 2023. Sur ce sujet, voir également les [observations du Comité des droits de l'homme](#) de novembre 2024 sur le droit de réunion pacifique : « *Le Comité est préoccupé par des allégations selon lesquelles l'exercice du droit de réunion pacifique serait entravé par le nombre accru de contrôles et d'arrestations arbitraires de manifestants, y compris dans des zones proximales des lieux où se tiennent les manifestations, et par le nombre accru de manifestations interdites par les autorités sur base d'une prétendue menace à l'ordre public, notamment des manifestations récentes en soutien au peuple palestinien (arts 9, 12 et 21)* » (§44).

101. Voir par exemple le cas d'une manifestation contre la vie chère à la Martinique : *Le Monde*, « [À la Martinique, un couvre-feu et une interdiction de manifester instaurés à la suite des violences](#) », 10 octobre 2024.

102. Voir par exemple le cas d'une manifestation anti-JO à Châteauroux : *France Bleu*, « [Une manifestation anti-JO interdite à Châteauroux dimanche](#) », 26 juillet 2024.

103. Voir par exemple [l'ordonnance du 17 avril 2025](#) du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie par laquelle le juge des référés du tribunal suspend la décision du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie d'interdire, pour le mois d'avril 2025, les rassemblements, manifestations et cortèges dans les quatre communes de Nouméa, de Dumbéa, de Païta et du Mont-Dore.

43. La CNCDH a plusieurs fois exprimé son inquiétude face à l'accroissement du nombre de personnes blessées lors des manifestations¹⁰⁴, ainsi que la pratique récurrente de nasses¹⁰⁵, alors même qu'elles ne respectent pas le cadre défini par le schéma national du maintien de l'ordre¹⁰⁶, suivies d'interpellations¹⁰⁷. La CNCDH alerte sur le recours croissant à des armements¹⁰⁸ et des stratégies de maintien de l'ordre toujours plus dangereuses¹⁰⁹, générant un climat de défiance entre les citoyens et les forces de l'ordre¹¹⁰. Ce climat engendre une autocensure croissante au sein de la population, qui hésite désormais à manifester dans la rue par peur ou de subir des blessures ou de faire l'objet de poursuites pénales¹¹¹.

44. La CNCDH dénonce également un recours abusif à des stratégies de prévention puis de maintien de l'ordre partant du présupposé que des débordements pourraient ou devraient forcément se produire lors de rassemblements. Elle appelle à appliquer tant la jurisprudence de la

104. Voir le bilan des gilets jaunes réalisé par Amnesty International France : [Gilets jaunes : un bilan inquiétant](#), 2020.

105. Voir l'analyse de la LDH, « En savoir plus sur la nasse : un dispositif d'étouffement de la contestation » (mise à jour en 2024), enrichie par le [rapport d'observation](#) de 2019.

106. Sauf réquisitions du procureur.

107. Si le Conseil d'État en accepte l'utilisation exceptionnelle et circonstanciée, il précise que celles-ci « ne saurai[en]t avoir légalement pour effet de permettre aux autorités compétentes de procéder à des contrôles d'identité dans des conditions non prévues par l'article 78-2 du code de procédure pénale » ([Décision n° 461513 du CE](#)).

108. Voir l'appel d'Amnesty International France, « [Alerte sur l'usage des armes à létalité réduite en manifestation](#) », 22 août 2023.

109. Voir *Le Monde*, « [La gestion du maintien de l'ordre se durcit face à la multiplication des manifestations spontanées](#) », 20 mars 2023 ; voir également le [Rapport de l'Observatoire parisien des libertés publiques](#), avril 2023.

110. Voir par exemple la [Décision du Défenseur des droits n°2020-131](#).

111. Voir Conseil de l'Europe, « [La répression des manifestations pacifiques en faveur de l'environnement doit cesser et céder la place à un dialogue social plus approfondi](#) », 2 juin 2023.

Cour européenne des droits de l'homme¹¹² à ce sujet que l'interprétation de l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques développée par le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique¹¹³. Le Comité y précise explicitement qu'il « existe une présomption en faveur du caractère pacifique des réunions » et que « les campagnes collectives de désobéissance civile ou d'action directe peuvent être couvertes par l'article 21, à conditions qu'elles soient non violentes »¹¹⁴ : d'éventuels « actes de violence sporadiques perpétrés par certains participants ne doivent pas être attribués aux autres participants, aux organisateurs ou au rassemblement lui-même ». Toute réunion, présupposée pacifique jusqu'à preuve du contraire, ne devrait donc pas être interdite, restreinte, bloquée, dispersée ou perturbée « sans raison impérieuse » : « lorsque des restrictions sont imposées, il convient de le faire en cherchant à faciliter l'exercice du droit de réunion pacifique et non en s'employant à le limiter par des moyens qui ne sont ni nécessaires ni proportionnés. Les restrictions ne doivent pas être discriminatoires ni

112. Si l'on se réfère à la [jurisprudence de la CEDH sur l'article 11 de la Convention](#) : « Une situation illégale telle que l'organisation d'une manifestation sans autorisation préalable ne justifie pas nécessairement une ingérence dans l'exercice par une personne de son droit à la liberté de réunion. Si les règles régissant les réunions publiques, telles qu'un système de notification préalable, sont essentielles pour le bon déroulement des manifestations publiques étant donné qu'elles permettent aux autorités de réduire au minimum les perturbations de la circulation et de prendre d'autres mesures de sécurité, leur mise en œuvre ne doit pas devenir une fin en soi (Cisse c. France, 2002, §50 ; Oya Ataman c. Turquie, 2006, §§37-39 ; Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan, 2015, §59). En particulier, en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants non autorisés, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion garantie par l'article 11 de la Convention ne soit pas vidée de sa substance (Kudrevi ius et autres c. Lituanie [GC], 2015, §150 ; Oya Ataman c. Turquie, 2006, §§41-42 ; Bukta et autres c. Hongrie, 2007, §34 ; Navalnyy et Yashin c. Russie, 2014, §63). L'absence d'autorisation préalable et l'« illégalité » consécutive de l'action ne donnent pas carte blanche aux autorités, lesquelles demeurent limitées par l'exigence de proportionnalité découlant de l'article 11 (Primov et autres c. Russie, 2014, §119). Il convient donc d'établir les raisons pour lesquelles la manifestation n'avait pas été autorisée dans un premier temps, l'intérêt général en jeu, et les risques que comportait le rassemblement. La méthode utilisée par la police pour décourager les manifestants, pour les contenir dans un endroit particulier ou pour disperser la manifestation constitue également un élément important pour l'appréciation de la proportionnalité de l'ingérence (ibidem) ».

113. [Observation générale n° 37](#) du Comité des droits de l'homme sur le droit de réunion pacifique sur l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

114. [Observation générale n° 37](#), par. 16.

porter atteinte à l'essence du droit visé ; elles ne doivent pas non plus avoir pour but de décourager la participation à des réunions ni avoir un effet dissuasif »¹¹⁵.

45. Le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association souligne par ailleurs « *que les États [ont] l'obligation de veiller à ce que les rassemblements en ligne soient facilités, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme* »¹¹⁶. La CNCDH rappelle à ce sujet que les pratiques consistant à empêcher ou à perturber l'accès à l'information ou la diffusion d'informations en ligne, en violation du droit international des droits de l'homme, sont condamnées sans équivoque par les instances internationales, notamment le Conseil des droits de l'homme¹¹⁷.

46. Enfin, la dureté et le caractère imprévisible de la répression qui peut s'abattre sur les personnes ayant participé à des manifestations et à des actions de désobéissance civile pacifique contribue à restreindre les libertés d'expression et de réunion. Le rapport¹¹⁸ du Rapporteur spécial des Nations unies sur les défenseurs de l'environnement au titre de la convention d'Aarhus évoque ainsi, dans les États européens sur lesquels il s'est penché, « *l'utilisation abusive de la détention provisoire, les conditions sévères de mise en liberté sous caution, les procédures judiciaires longues et imprévisibles* » et des exemples de « *peines de plus en plus sévères et disproportionnées* ». Il conclut que « *l'approche de plus en plus sévère des tribunaux dans un certain nombre de pays [dont la France] à l'égard des défenseurs de l'environnement* », « *y compris l'utilisation de mesures conçues pour lutter contre le terrorisme et le crime organisé* » – qui peuvent être utilisés également pour d'autres types de militants au-delà de la cause environnementale – « *envoie un signal très alarmant quant à l'état de l'espace civique et à la libre jouissance des droits humains fondamentaux* ».

47. Conformément à ce que réclamait la Commissaire aux droits

115. *Ibid*, par. 36.

116. Conseil des droits de l'homme, [Droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association - Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association](#), A/HRC/41/41, 2019.

117. Résolutions 32/13, 38/7 et 38/11 du Conseil des droits de l'homme.

118. Papier de positionnement de Michel Forst, 2024, déjà cité.

de l'homme du Conseil de l'Europe en juin 2023¹¹⁹ face à la répression de manifestants pacifiques en faveur de l'environnement, la CNCDH appelle à préserver la liberté de réunion pacifique et à favoriser un « *dialogue social plus approfondi* »¹²⁰.

48. La CNCDH note pour finir que, de plus en plus souvent, des militants utilisent des formes non conventionnelles de manifestation telle que la « désobéissance civile ». Selon les Nations unies, celle-ci est caractérisée par quatre critères cumulatifs : une violation délibérée de la loi, portant sur une question d'intérêt public, menée publiquement et de manière non violente. De nombreuses actions environnementales récentes, comme les blocages de Just Stop Oil à Londres ou l'opposition à l'autoroute A69 en France¹²¹, répondent à ces critères.

49. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU reconnaît explicitement que la désobéissance civile collective peut être protégée par l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹²², à condition qu'elle reste non violente. « *Par définition, le droit de réunion pacifique ne saurait être exercé en faisant usage de violence. Dans le contexte de l'article 21, la "violence" s'entend en général de 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. Les seuls faits de pousser, de bousculer ou de perturber la circulation des véhicules ou des piétons ou des activités quotidiennes ne constituent pas de la violence* »¹²³. En conséquence, des actes isolés de perturbation ou de troubles par certains participants à une manifestation ne qualifient pas une manifestation de « violente » – ou « non pacifique » – et sont toujours protégés par le droit international

119. Conseil de l'Europe, « [La répression des manifestations pacifiques en faveur de l'environnement doit cesser et céder la place à un dialogue social plus approfondi](#) », 2 juin 2023.

120. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe note également que la violation du droit à se réunir pacifiquement est « *contre-productive* » : elle « *aliment[e] la frustration, renforc[e] la détermination, voire conduit beaucoup de jeunes militants à douter de plus en plus de la capacité des institutions démocratiques à répondre à l'urgence climatique et à d'autres défis environnementaux pressants* » (*ibid.*).

121. Voir *Le Monde*, « [Autoroute A69 : des amendes requises contre les « écureuils » qui s'étaient perchés dans les arbres pour bloquer le chantier](#) », 7 mai 2025.

122. ONU, [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#).

123. [Observation générale n° 37, déjà citée](#)

des droits de l'homme. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU précise par ailleurs que, bien que des restrictions aux manifestations – y compris aux actes de désobéissance civile qui y sont associés – puissent être nécessaires pour la protection des droits et libertés d'autrui, les manifestations sont « *une utilisation légitime des espaces publics et autres* » (les « autres » incluant les espaces privés ou non accessibles au public) et « *elles peuvent, par leur nature même, entraîner un certain niveau de perturbation de la vie ordinaire* ». En conséquence, « *de telles perturbations doivent être acceptées, à moins qu'elles n'imposent une charge disproportionnée* ». Lorsque des restrictions sont imposées, « *les autorités doivent être en mesure de fournir une justification détaillée* ».

50. Le Comité précise par ailleurs que « *le fait que les participants portent des objets qui sont ou pourraient être considérés comme des armes ou un équipement de protection comme des masques à gaz ou des casques ne suffit pas nécessairement à ce que le comportement de ces participants soit considéré comme violent. Il convient de procéder à une appréciation au cas par cas en tenant compte d'autres considérations, comme la réglementation interne sur le port d'armes (en particulier d'armes à feu), les pratiques culturelles locales, des signes éventuels d'une intention violente et du risque de violence posé par la présence de tels objets* »¹²⁴.

51. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a également examiné l'étendue de la protection accordée par la liberté de réunion à la désobéissance civile et reconnaît que certaines activités de manifestation illégales peuvent être considérées comme protégées par la liberté de réunion lorsqu'elles sont menées sans intention ou conduite violente. Elle considère enfin que, si des sanctions sont imposées, elles doivent a) être clairement établies par la loi, b) poursuivre un objectif légitime, et c) être strictement nécessaires et proportionnées.

52. Pour sa part, dans la lignée des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme sur des actes en lien avec des

124. *Ibid.*

« questions d'intérêt général »¹²⁵, s'agissant cette fois de la liberté d'expression revendiquée par des « décrocheurs » de portraits officiels du Président de la République au nom de la lutte pour le climat, la Cour de cassation¹²⁶ énonce, dans un arrêt particulièrement éclairant : « Lorsque le prévenu invoque une atteinte disproportionnée à sa liberté d'expression, il appartient au juge, après s'être assuré dans l'affaire qui lui est soumise, du lien direct entre le comportement incriminé et la liberté d'expression sur un sujet d'intérêt général, de vérifier le caractère proportionné de la condamnation. Le contrôle de proportionnalité requiert un examen d'ensemble, qui doit prendre en compte, concrètement, entre autres éléments, les circonstances des faits, la gravité du dommage ou du trouble éventuel causé ». En l'espèce, la Cour de cassation approuve la relaxe des prévenus poursuivis du chef de vols aggravés considérant que la condamnation des décrocheurs de tableaux constituerait alors une ingérence disproportionnée dans l'exercice de la liberté d'expression.

53. La CNCDH préconise la mise en place à l'École nationale de la magistrature de formations sur le traitement de la désobéissance civile en droit international et européen.

Conclusion

54. Par cet avis, la CNCDH a souhaité rappeler que la réduction de l'espace civique n'est pas un simple glissement silencieux ; c'est une offensive méthodique et dangereuse contre les piliers mêmes de la démocratie et des droits fondamentaux. Quand les voix citoyennes sont marginalisées, quand les journalistes – et le pluralisme de la presse –

125. « Ont trait à l'intérêt général les questions qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité » (CEDH, S. M. O. et S. O. c/ Finlande, 27 juin 2017, n° 931/13, AJDA 2017). Voir par exemple l'arrêt [Bouton c. France](#), 13 octobre 2022, req. n°22636/19.

126. Crim. 29 mars 2023, n°22-83.458.

sont menacés¹²⁷, quand les associations sont entravées ou inquiètes d'être dissoutes, ce ne sont pas seulement des libertés individuelles qui sont mises en péril, c'est le tissu démocratique tout entier qui se déchire. Car il n'y a pas de démocratie véritable sans débats ouverts, sans dissensus légitime, sans contre-pouvoirs vivants. Laisser l'espace civique se refermer, contribuer même à l'étouffer, c'est accepter que la peur prenne le pas sur la participation, que l'arbitraire supplante le droit, que le silence remplace la pluralité des voix.

55. Le réchauffement climatique, la justice sociale, l'effectivité des droits fondamentaux que sont la liberté, la sûreté, la santé, l'éducation, le logement, la fraternité : tous ces enjeux, dont chacun est majeur, sont d'une telle complexité qu'il serait vain de penser les affronter en se privant de la richesse des apports de la société civile, de ses expérimentations, ses savoir-faire et ses visions du monde. Cette mise en dialogue n'est jamais simple, elle peut parfois bousculer les pouvoirs établis et les intérêts particuliers, mais elle s'avère toujours féconde et permet de prendre des décisions légitimes au regard de la démocratie.

56. C'est pourquoi la CNCDH a également souhaité rappeler dans cet avis que, face à ce constat alarmant, il reste une force immense : celle des sociétés civiles elles-mêmes, qui continuent de se battre, souvent au prix de lourds sacrifices. Les défenseurs des droits humains, les lanceurs d'alerte, les mouvements citoyens, les syndicalistes, les avocats incarnent une résistance essentielle et il appartient au gouvernement, à la CNCDH et aux institutions de se tenir à leurs côtés et de réaffirmer haut et fort que l'espace civique n'est pas un luxe démocratique, mais une nécessité vitale.

57. Défendre cet espace, c'est défendre notre capacité à espérer, à contester, à construire ensemble un avenir plus juste, plus libre, plus humain.

127. Il faut souligner ici le rôle important que joue l'Union européenne pour lutter contre les dérives et les prévenir, notamment avec le [règlement européen sur la liberté des médias](#) entré en vigueur le 1er mai 2024, qui renforce et protège l'indépendance éditoriale et le pluralisme de tous les médias, en interdisant notamment l'utilisation d'outils de surveillance à l'encontre des journalistes.



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, **la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations unies.**

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une triple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en la matière ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits humains.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts

français en matière de droits de l'Homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH est en outre la Commission française de mise en œuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

20, Avenue de Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr

