

Au XIX^e siècle, les relations entre l'État français et les associations étaient marquées par une forte défiance, l'État redoutant alors tout groupement susceptible de concurrencer son autorité (corporations professionnelles, sociétés ouvrières, cercles politiques, etc.). La loi du 1^{er} juillet 1901¹ marquera une rupture en ce qu'elle consacrera le principe de la liberté d'association. Aujourd'hui, la liberté d'association est l'un des fondements de notre démocratie. Elle a été constitutionnalisée par le Conseil constitutionnel en 1971, qui lui a donné le statut de principe fondamental reconnu par les lois de la République². La liberté d'association est également protégée au niveau européen, via l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Cette consécration de la liberté associative n'a toutefois pas pour autant mis un terme aux velléités de mise sous tutelle des associations par la puissance publique. De nombreuses techniques de déclaration, de contrôle, ou encore de sanction sont apparues, aussi bien dans les textes qu'en pratique, permettant à la puissance publique de mener une véritable offensive à l'encontre du monde associatif.

LA DISSOLUTION ADMINISTRATIVE : UN CONTRE-POUVOIR AFFICHÉ

Un cadre légal sans cesse élargi

La procédure de dissolution administrative des groupements et des associations est encadrée par les articles L. 212-1 et suivants du

PUISSANCE PUBLIQUE, IMPUISSANCE ASSOCIATIVE ?

La puissance publique dispose de nombreuses techniques lui permettant d'exercer un véritable contre-pouvoir sur le fonctionnement régulier de la vie associative en France. En réponse, les moyens de défense des associations paraissent presque dérisoires.

code de la sécurité intérieure. Cette procédure trouve son origine dans une loi de 1936³ qui listait déjà les principaux motifs justifiant l'engagement par le gouvernement d'une procédure de dissolution administrative : provocation à des manifestations armées dans la rue, groupes de combat ou milices privées, atteinte au territoire national, etc.

Le champ d'application de cette procédure a été élargi une première fois en 1986 aux associations qui se livrent à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme⁴. Puis, en 2021, la dissolution administrative a été étendue aux associations qui « provoquent à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens »⁵. Alors que l'objectif initial du législateur était de lutter contre le repli identitaire et le développement de l'islam radical⁶, le gouvernement peut désormais dissoudre administrativement une association environnementale qui causerait des dommages purement matériels dans le cadre d'une action de déobéissance civile.

D'ailleurs, le 21 juin 2023, le gouvernement a prononcé la dissolution administrative du groupement Les Soulèvements de la Terre⁷, précisément sur ce dernier fondement (agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens)⁸.

Une récente et forte intensification

Auparavant, entre 1958 et 2017, les gouvernements successifs se sont relativement peu intéressés aux dissolutions administratives : seulement 83 décisions de ce type ont été rendues, soit 1,4 dissolution par an en moyenne. Tandis qu'entre 2017 et 2025, pas moins de 46 décisions de dissolution administrative ont été prononcées, soit 6 dissolutions par an en moyenne !

Surtout, les récentes décisions de dissolution administrative sont de plus en plus souvent fondées sur le nouveau motif de recours prévu par la loi du 24 août 2021, à savoir les agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens⁹. En moins d'une décennie, la dissolution administrative est donc passée d'un outil d'exception ●●●

1. L. du 1^{er} juill. 1901, *JO* du 2 ; v. en p. 33 de ce numéro.

2. Décis. n° 71-44 DC du 16 juill. 1971.

3. L. du 10 janv. 1936 sur les groupes de combat et milices privées, *JO* du 12, art. 1^{er}.

4. L. n° 86-1020 du 9 sept. 1986, *JO* du 10.

5. L. n° 2021-1109 du 24 août 2021, *JO* du 25, art. 16 ; v. not. *JA* 2022, n° 653, p. 15 et s., dossier

«Principes républicains – Gar(d)e à vous!».

6. V. les débats parlementaires et le dossier législatif relatifs à ladite loi.

7. Décr. du 21 juin 2023, *JO* du 22, texte n° 15 ; v. *JA* 2023, n° 683, p. 6, obs. H. Durand ;

JA 2023, n° 684, p. 3, édito B. Clavagnier.

8. CSI, art. L. 212-1, 1^{er}.

9. P. Deroudilhe, H. Radisson, «La dissolution d'associations, une arme administrative au recours de plus en plus fréquent depuis 1958», *AEF Info*, 16 juill. 2025, mis à jour le 28 janv. 2026 ; N. Amsellem, W. Audureau, R. Geoffroy, «Quelles sont les 46 associations visées par une dissolution sous la présidence Macron?», *Le Monde*, 10 nov. 2023, mis à jour le 23 juin 2025.

●●● à un instrument presque ordinaire de gestion politique des contestations associatives.

Certes, le dispositif conserve une légitimité en matière de lutte contre les groupements violents ou extrémistes. Mais ces éléments statistiques objectivent-ils réellement une montée en puissance d'un extrémisme associatif dans notre société ? Ne trahissent-ils pas plutôt une volonté renouvelée de la puissance publique d'affaiblir les contre-pouvoirs associatifs ?

Le rempart de la justice administrative

Dans ce contexte, la justice administrative apparaît comme un rempart solide sur lequel les associations peuvent s'appuyer.

Lors du contrôle de constitutionnalité de la loi du 24 août 2021, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que le législateur n'avait pas porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'association au motif notamment que la décision de dissolution administrative peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, y compris par la voie du référé¹⁰.

Même si les décisions d'annulation du décret de dissolution sont rares, les associations visées peuvent saisir le juge administratif de l'excès de pouvoir, qui est tenu de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité de sauvegarde de l'ordre public poursuivie, eu égard à la gravité des troubles susceptibles de lui être portés.

Le Conseil d'État l'a récemment rappelé en annulant le décret prononçant la dissolution du groupement de fait Défense collective au

motif que ce groupement de fait ne peut se voir systématiquement imputer des agissements commis par un autre média, malgré la proximité idéologique entre ces deux structures¹¹. La dissolution du groupement Les Soulèvements de la Terre a également été annulée¹², malgré les dégradations matérielles commises lors de leurs actions de désobéissance civile.

LE CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN : UN CONTRE-POUVOIR DISSIMULÉ

Un cadre légal initialement limité

Le contrat d'engagement républicain constitue un dispositif de contrôle mis en place par la puissance publique pour s'assurer que les structures associatives bénéficiant d'un soutien public respectent bien les valeurs de la République¹³.

Toute association qui sollicite une subvention doit ainsi prendre trois engagements¹⁴, à savoir :

- respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République ;
- ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;
- s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

Ces engagements sont déclinés en sept « sous-engagements » :

- respect des lois de la République ;
- liberté de conscience ;
- liberté des membres de l'association ;
- égalité et non-discrimination ;



- fraternité et prévention de la violence ;
- respect de la dignité de la personne humaine ;
- respect des symboles de la République¹⁵.

Concrètement, la souscription au contrat d'engagement républicain se matérialise par un simple tirtet au sein du formulaire de demande de subvention Cerfa n° 12156*06.

À défaut de respecter le contrat d'engagement républicain, la structure associative est susceptible de devoir rembourser la subvention demandée, ou de se voir retirer la subvention allouée, au prorata de la période qui restait à courir à la date du manquement.

10. Cons. const. 13 août 2021, n° 2021-823 DC ; v. JA 2021, n° 644, p. 3, édito B. Clavagnier ; *ibid.*, p. 33, étude X. Delpech.

11. CE 27 janv. 2025, n° 494845 ; v. JA 2026, n° 732, p. 20, étude S. Damarey.

12. CE, sect., 9 nov. 2023, n° 476384 ; v. JA 2023, n° 689, p. 3, édito B. Clavagnier ; *ibid.*, p. 10, obs. X. Delpech.

13. L. n° 2021-1109, préc., art. 12.

14. L. n° 2000-321 du 12 avr. 2000, JO du 13, art. 10-1, créé par L. n° 2021-1109, préc.

15. Décr. n° 2021-1947 du 31 déc. 2021, JO du 1^{er} janv. 2022 ; v. not. JA 2022, n° 651, p. 3, édito B. Clavagnier ; *ibid.*, p. 7, obs. X. Delpech.



© PeopleImages



© SteveAllenPhoto
Article extrait de Jurisassociations n° 739 du 15 mai 2026. Reproduction interdite sans l'autorisation de Juris éditions © Editions Dalloz – www.juriseditons.fr

L'objectif initial du législateur paraissait louable puisqu'il s'agissait de limiter les risques d'emprise séparatiste dans le monde associatif¹⁶. Toutefois, les premiers bilans de ce dispositif ont malheureusement démontré qu'en pratique, cet objectif a été largement détourné.

Les associations militantes ciblées

Le Mouvement associatif a réalisé au début de l'année 2023 un premier bilan des impacts du contrat d'engagement républicain sur le monde associatif. Il en est alors ressorti que ce dispositif était en réalité surtout utilisé pour limiter la liberté

d'expression et d'interpellation des associations, et leur capacité à faire vivre le débat¹⁷. Ce risque avait également été identifié en amont par la Défenseure des droits¹⁸. Dans son rapport d'information, le Sénat a lui aussi constaté que le contrat d'engagement républicain n'avait qu'une faible efficacité dans le champ de la lutte contre le séparatisme et qu'il visait en réalité plus les associations militantes que séparatistes¹⁹. Lors de l'évaluation du contrat d'engagement républicain par l'Assemblée nationale, il a également été relevé que les véritables cibles sont les associations de défense de l'environnement, des droits humains et des

droits des femmes²⁰. Plusieurs associations ont ainsi été visées. Pour ne prendre que quelques exemples : retrait de subvention en 2022 pour l'Association de protection, d'information et d'études de l'eau et de son environnement (APIEEE) dans les Deux-Sèvres en raison de son opposition publique à 16 « méga-bassines », de même que pour l'association Alternatiba dans le Rhône en mai 2023 en raison de ses actions de désobéissance civile²¹ et pour l'association Canal Ti Zef en juillet 2023 en raison de son soutien à un squat culturel. Plus récemment, la préfecture du Rhône a invoqué le non-respect du contrat ●●●

16. Conseil des ministres, communiqué de presse du 9 déc. 2020.

17. Le Mouvement associatif, communiqué de presse du 23 janv. 2023.

18. Défenseur des droits, avis n° 21-01 du 12 janv. 2021; v. JA 2023, n° 683, p. 12, tribune C. Hédon.

19. Sénat, rapp. d'information n° 383 (2023-2024), déposé le 6 mars 2024; v. JA 2024, n° 696, p. 6, obs. T. Giraud.

20. Ass. nat., « L'évaluation de la loi confortant le respect des principes de la République », janv. 2025; v. JA 2025, n° 713, p. 6, obs. T. Giraud.

21. V. JA 2025, n° 729, p. 10, obs. T. Giraud.

●●● d'engagement républicain à l'encontre de l'association Action Justice Climat Rhône (ex-Alternatiba Rhône) afin qu'il lui soit refusé l'attribution d'une subvention du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) en raison de ses actions de désobéissance civile. Le tribunal administratif de Lyon a été saisi²². Enfin, la région Auvergne-Rhône-Alpes a également refusé de verser une subvention à la SCI La Rayonne et au Centre culturel œcuménique (CCO) Jean-Pierre Lachaize en invoquant notamment le non-respect du contrat d'engagement républicain (propos insultants envers les forces de l'ordre lors de la diffusion d'une vidéo promotionnelle du festival Lyon Antifa Fest). La région a toutefois été condamnée par le tribunal administratif de Lyon à verser à ces deux structures les subventions refusées (272 000 euros)²³ au motif que le simple fait, pour le centre culturel, de louer une salle à l'organisateur dudit festival ne permet pas de considérer qu'il aurait cautionné des agissements contraires à la loi. En définitive, le contrat d'engagement républicain s'est donc révélé être un « moyen de pression informel » sur toutes les associations²⁴ plutôt qu'un véritable outil de lutte contre l'emprise séparatiste. Pour quelles conséquences ?

Autocensure et obligation de neutralité

Même si le nombre de décisions de retrait de subvention liées au contrat d'engagement républicain est assez faible, la mise en place et l'utilisation de cet outil par la puis-

sance publique ont eu des conséquences tout à fait tangibles dans le monde associatif. Tout d'abord, selon les résultats d'une enquête menée par l'Observatoire des libertés associatives, 41 % des associations militantes déclarent désormais s'autocensurer – à savoir, ne pas ou ne plus conduire certaines activités critiques – afin d'éviter des sanctions de la part de la puissance publique²⁵.

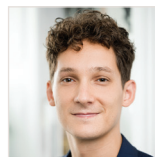
L'Observatoire des libertés associatives a également mis en lumière dans un rapport²⁶ une autre offensive de la puissance publique, consistant à imposer une obligation de neutralité aux acteurs associatifs. Ce rapport liste 20 cas, entre 2017 et 2025, dans lesquels des associations militantes ont été entravées dans leurs actions en raison de leurs prises de position politiques (par exemple, en raison de la signature de la tribune du Mouvement associatif contre l'extrême droite lors des élections législatives de 2024). La neutralité serait donc désormais le « nouveau vocable de l'offensive autoritaire ».

Les associations qui refuseraient de se plier à ces nouvelles exigences de neutralité et de « dépolitisation » s'exposeraient alors au risque de perdre tout soutien de la part de l'État et des collectivités territoriales.

VERS UNE MISE AU PAS PROGRESSIVE DES ASSOCIATIONS

Au-delà de ces deux outils que sont la dissolution administrative et le contrat d'engagement républicain, la puissance publique dispose d'un très large panel de moyens pour mener son offensive à l'encontre du monde associatif. Des associations peuvent par exemple se voir retirer un agrément indispensable pour mener leurs actions ou agir en justice. Mais plus grave encore, ces offensives s'inscrivent parfois en dehors de tout cadre légal, comme en matière de déclaration de création d'association, où l'autorité administrative commence à s'octroyer un véritable pouvoir d'appréciation sur la validité des statuts de l'association, alors que son rôle doit en principe se limiter au seul contrôle de la complétude du dossier²⁷. La région Auvergne-Rhône-Alpes a également refusé d'octroyer une subvention au Théâtre Nouvelle Génération (TNG) en raison des prises de position publiques critiques envers la politique culturelle de la région et de son président. La décision a été invalidée et la région a été condamnée à verser 149 000 euros au TNG en réparation de ses préjudices²⁸.

La mise au pas du monde associatif est donc en marche, et la situation ne semble malheureusement pas être en voie de s'inverser. ■



AUTEUR Mathieu Pastene
TITRE Avocat en droit de l'économie sociale et solidaire et en droit du travail

22. TA Lyon, requête n° 24/00786;

v. JA 2025, n° 729, p. 10, obs. T. Giraud.

23. TA Lyon, 2 déc. 2025, n° 2402270 et 2402271;

v. JA 2026, n° 731, p. 12, obs. T. Giraud.

24. V. JA 2025, n° 727, p. 24, étude A. Delfini in dossier « Libertés associatives – (Ré)pression ».

25. C. Rodrigues, J. Talpin, « L'état des relations

entre associations et pouvoirs publics – Une enquête quantitative nationale », Observatoire des libertés associatives, 30 juin 2025; v. JA 2025, n° 727, p. 19, étude J. Talpin et C. Rodrigues in dossier « Libertés associatives – (Ré)pression », préc.

26. A. Delfini, M. Garmadi, « Neutraliser le monde associatif – Enquête sur une injonction à la dépo-

lisation », Observatoire des libertés associatives, 12 févr. 2026; v. JA 2026, n° 735, p. 6, obs. T. Giraud.

27. V. JA 2025, n° 719, p. 43, étude J. Dalichoux et P. Fadeuilhe.

28. TA Lyon, 14 oct. 2025, n° 2309825; v. JA 2026, n° 731, p. 12, obs. T. Giraud.