

LDH

Fondée en 1898



Section
de Toulouse

toulouse@ldh-france.org

RAPPORT

SUR LES **ENTRAVES AUX LIBERTÉS ASSOCIATIVES À TOULOUSE**



Février 2026

Table des matières

Introduction	4
Chapitre 1 : Présentation	5
1.1. Les objectifs, le périmètre et le champ de l'enquête	5
1.1.1. <i>Les objectifs</i>	5
1.1.2. <i>Le périmètre</i>	5
1.1.3. <i>Le champ de l'étude : la restriction et les entraves aux libertés démocratiques associatives</i>	5
1.1.4. <i>La typologie d'entraves élaborée par l'Observatoire national</i>	6
1.2. Les membres et partenaires de l'observatoire des entraves aux libertés associatives à Toulouse	6
1.2.1. <i>Les partenaires de l'enquête</i>	7
1.2.2. <i>L'équipe d'enquêteurs et d'enquêtrices</i>	7
1.3. La méthodologie de l'enquête	7
1.3.1. <i>La constitution et la composition de l'échantillon</i>	7
1.3.2. <i>Le recueil et l'analyse des données</i>	8
1.4. Les cas d'entraves étudiés	9
1.4.1. <i>Un échantillon composé d'associations citoyennes</i>	9
1.4.2. <i>Une pluralité d'entraves</i>	10
1.4.3. <i>Le rôle central du pouvoir municipal dans la vie associative locale</i>	10
1.4.4. <i>Une augmentation récente des cas documentés localement</i>	11
Chapitre 2 : Des restrictions croissantes des libertés civiques des associations	12
2.1. Les atteintes à la liberté de manifestation	14
2.1.1. <i>Le glissement du régime de déclaration vers un régime de demande d'autorisation</i>	15
2.1.2. <i>La responsabilité de la préfecture dans les atteintes à la liberté de manifester</i>	22
2.2. La liberté de réunion et la gestion sélective de l'espace public	24
2.2.1. <i>L'accès conditionné et restrictif aux salles de réunion</i>	24
2.2.2. <i>La gestion centralisée et opaque des salles de réunion</i>	27
2.2.3. <i>L'octroi raréfié à des locaux permanents</i>	28
2.3. Les restrictions des libertés d'opinion et d'expression	29
2.3.1. <i>Les rétorsions en cas de l'exercice d'un recours au tiers</i>	29
2.3.2. <i>La silenciation des associations citoyennes critiques</i>	32
2.3.3. <i>L'ostracisation de l'opposition des associations critiques</i>	36
2.3.4. <i>De l'ingérence à la censure</i>	42
Chapitre 3 - Altération de la démocratie locale et rétrécissement du pluralisme civique ...	47
3.1. Les ressorts d'un illibéralisme municipal ordinaire	48
3.1.1. <i>Un régime conditionnel du pluralisme civique</i>	50
3.1.2. <i>L'allocation discrétionnaire des ressources publiques</i>	51
3.1.3. <i>Un ciblage sélectif des voix les plus dérangeantes</i>	60

3.2. Une confusion persistante sur le statut civique et la neutralité des associations	62
3.2.1. <i>L'extension abusive des principes du service public</i>	62
3.2.2. <i>La hiérarchisation des voix légitimes dans la cité</i>	67
Chapitre 4 : De l'insécurité à l'autocensure	72
4.1. Des associations en état d'insécurité juridique	72
4.1.1. <i>Des excès de pouvoir constatés aux illégalismes.</i>	73
4.1.2. <i>Silence, refus systématique et absence de motivation</i>	74
4.1.3. <i>Le glissement de la liberté de manifestation vers les autorisations domaniales</i>	76
4.1.4. <i>Répressions et intimidations policières</i>	77
4.2. Des associations entre autocensure, épuisement et résistance	78
4.2.1. <i>Une auto censure généralisée</i>	78
4.2.2. <i>Les formes d'autocensure</i>	79
4.2.3. <i>L'épuisement</i>	80
4.2.4. <i>Résistance et Refus de se taire</i>	81
Chapitre 5 : Garantir les libertés associatives à Toulouse	83
5.1. Respecter les libertés de réunion pacifique	83
5.1.1. <i>Le droit de rassemblement pacifique doit être respecté et relever uniquement du registre de la déclaration</i>	83
5.1.2. <i>Garantir l'accès aux salles municipales pour les associations</i>	84
5.2. Respecter la liberté d'expression et d'information	84
5.2.1. <i>Respecter le droit au recours</i>	84
5.2.2. <i>Mettre fin au contrôle et à l'ingérence dans les publications associatives</i>	84
5.2.3. <i>Arrêter de recourir à des propos visant à disqualifier une association</i>	84
5.2.4. <i>Mettre fin aux injonctions à la neutralité des associations financées ou conventionnées et reconnaître leur fonction d'interpellation</i>	84
5.3. Démocratiser les modalités d'attributions des subventions	85
5.3.1. <i>Démocratiser la subvention via des commissions mixtes d'attribution</i>	85
5.3.2. <i>Arrêter les coupes-sanctions de subvention pour renforcer la liberté de parole des associations</i>	85
5.4. Mettre les libertés associatives à l'agenda local	85
5.4.1. <i>Développer une culture du droit et des libertés fondamentales auprès des élu-es et des technicien-nes</i> ..	86
5.4.2. <i>Contribuer à créer une antenne toulousaine de l'Observatoire national des libertés associatives</i>	86
Conclusion	87
Postface : Toulouse, laboratoire d'un autoritarisme municipal	89

Introduction

Les associations occupent une place centrale dans la vie démocratique. Elles constituent à la fois des espaces d'engagement citoyen, des lieux d'expression collective et des acteurs essentiels du débat public, en particulier lorsqu'elles interviennent dans les domaines de la défense des droits, de l'environnement, de la santé, de la culture ou de la vie de quartier. À ce titre, leur capacité à agir librement, à se réunir, à s'exprimer et à manifester conditionne largement la vitalité du pluralisme civique et la qualité de la démocratie locale.

Pourtant, depuis plusieurs années, de nombreux travaux et rapports convergent pour souligner une dégradation progressive des conditions d'exercice des libertés associatives en France. Depuis 2020, l'Observatoire national des libertés associatives, auquel participe la Ligue des droits de l'Homme, a mis en évidence une pluralité de pressions, de restrictions et d'entraves pesant sur les associations, allant de la disqualification symbolique aux sanctions administratives, financières ou policières¹. Ces dynamiques s'inscrivent dans un contexte national marqué par un durcissement des cadres juridiques et administratifs, notamment depuis l'adoption de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, et par une montée des tensions entre pouvoirs publics et société civile organisée. C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent rapport, consacré aux entraves aux libertés associatives à Toulouse. Il résulte d'une enquête collective menée entre juin et décembre 2025 par des membres de la Ligue des Droits de l'Homme, en partenariat avec des chercheur-es en sciences sociales et en droit public, en lien avec l'Observatoire national des libertés associatives.

L'enquête a été déclenchée par une série de signalements locaux dont plusieurs « affaires » emblématiques qui 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, en passant par 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 ont constitué des signaux convergents, révélateurs de tensions plus profondes dans les relations entre pouvoirs locaux et associations.

L'objectif de ce travail est double : il s'agit d'une part, de documenter de manière rigoureuse et objectivée des situations d'entraves aux libertés associatives sur le territoire toulousain à partir de témoignages, d'éléments matériels et d'une analyse juridique précise ; et, d'autre part, de mettre en débat ces pratiques en les replaçant dans une réflexion plus large sur les transformations contemporaines de la démocratie locale et des modes de régulation de l'action associative.

Les résultats de l'enquête mettent en évidence une diversité de formes d'entrave, touchant principalement des associations engagées dans l'espace public et la défense de certaines causes. Ils montrent également le rôle central joué par l'échelon municipal dans la production de ces restrictions, 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. Ces pratiques ne prennent pas la forme d'une remise en cause frontale de la liberté d'association mais procèdent plutôt par conditionnalité, dissuasion, sélectivité et insécurité juridique.

Structuré en 5 chapitres, le rapport présente successivement : les objectifs et la méthodologie de l'enquête, l'analyse des restrictions aux libertés civiques des associations, l'examen des ressorts de ce que nous qualifions d'illibéralisme municipal, les effets de ces pratiques en termes d'insécurité et d'autocensure, et enfin une série de préconisations. L'ambition de ce travail n'est pas seulement de dresser un constat mais de contribuer à une réflexion collective sur les conditions de possibilité d'un pluralisme associatif effectif, indispensable à toute démocratie vivante.

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

Chapitre 1 : Présentation

La Ligue des Droits de l'Homme (LDH) est membre de l'Observatoire national des libertés associatives qui rassemble une coalition d'acteurs associatifs et une équipe de chercheur.es. Cet Observatoire a publié en 2020 un premier rapport national sur les pressions et la répression à l'encontre des associations². A partir de l'analyse d'une centaine de cas, ce rapport documente la pluralité des atteintes aux libertés associatives et des entraves à la capacité d'agir collectivement des citoyens et citoyennes (voir ci-après les types d'entraves identifiées nationalement).

La LDH, tant au niveau national que local, est de plus en plus souvent sollicitée pour dénoncer et agir en justice concernant des abus de pouvoir portant atteinte aux libertés associatives. C'est particulièrement le cas à Toulouse. Et c'est sans doute le cas emblématique de l'interdiction en janvier 2025 de l'exposition de Médecins Sans Frontières dans un espace municipal qui a été l'élément déclencheur de ce projet d'enquête.

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

1.1.1. Les objectifs

L'enquête avait un double objectif :

- ✓ Documenter et objectiver les entraves aux libertés associatives à Toulouse ;
- ✓ Rédiger un rapport pour mettre en débat la question des libertés associatives.

1.1.2. Le périmètre

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 (bailleurs sociaux, organismes sociaux comme la CAF...).

La période concernée par les entraves et les restrictions était de 2015 à 2025.

Au lancement de l'enquête, toutes les catégories d'association étaient visées. Nous verrons plus loin que cet objectif n'a pas pu être atteint pour deux raisons : la peur de témoigner et le fait que la liberté d'expression ne soit pas considérée comme vitale, prioritaire ou au cœur de leur objet associatif pour certaines catégories d'associations.

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

Avec l'expression de "libertés associatives", l'Observatoire national entend les différentes libertés publiques qui permettent aux associations de mener à bien leur mission : liberté d'association, liberté de réunion, liberté d'expression, liberté de manifestation.

Avec la notion de "libertés démocratiques", l'Observatoire national entend le « *droit de participer à la direction des affaires publiques* » reconnu entre autres dans l'article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Ces libertés, appelées parfois libertés politiques, peuvent être individuelles ou collectives; elles incluent les libertés d'expression ou de manifestation quand elles sont exercées pour contribuer au débat public autant que le droit de vote ou celui de se faire élire.

Les libertés démocratiques des associations, qui sont l'objet d'étude de l'Observatoire national, sont à l'intersection de ces deux précédentes notions : elles décrivent l'exercice d'une citoyenneté collective et le droit des citoyens et citoyennes organisés collectivement de contribuer au débat public. Elles s'incarnent dans des activités de plaidoyer, des prises de paroles publiques, des recours en justice ou d'organisation de manifestations.

² Rapport *Une citoyenneté réprimée, 100 cas de restriction des libertés associatives*, 2020.

<https://libertesassociatives.org/ressource/une-citoyennete-reprimee-etat-des-lieux-des-entraves-aux-associations-en-france/>

Les travaux de l'Observatoire national et de notre enquête à Toulouse portent sur les restrictions des libertés démocratiques des associations, c'est-à-dire toutes les sanctions et entraves émises par les pouvoirs publics à l'encontre des activités d'expression collective, de plaidoyer ou d'interpellation des associations.

L'Observatoire national qualifie les pratiques répressives comme des restrictions ou des entraves, sans que ces termes ne soient employés dans leur sens juridique. Notre enquête a cependant cherché à adosser nos analyses au droit.

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

Nous avons repris comme référence pour notre enquête les quatre catégories d'entraves identifiées par l'Observatoire national dans son premier rapport publié en 2020³ :

1- Les entraves symboliques ou disqualification dont le but est de dénigrer et mettre en cause la réputation d'une association, à la mettre au ban des espaces de concertation, à l'ostraciser (propos diffusés publiquement, reproches faits à l'association d'être « à la solde de l'opposition politique », « d'être trop militante », rupture de collaboration, fin des transferts d'information ...).

2- Les entraves matérielles et financières qui visent à réduire la capacité d'action des associations (coupes sanctions de subvention, difficultés ou impossibilité à accéder à des locaux publics, entraves à l'occupation de l'espace public pour un événement ou une manifestation).

3- Les entraves juridiques et administratives dont l'objectif consiste à intimider, dissuader, museler l'expression critique et à faire taire (refus d'agrément, interdictions ou limitations des manifestations, dissolutions administratives).

4- Les entraves policières et physiques qui visent à réprimer des mobilisations collectives (contrôles d'identités à répétition, interdictions d'accéder à un lieu sans motif légitime ou légal, amendes à répétition pour des motifs futiles ...).

A ces quatre types d'entraves aux libertés associatives, nous avons intégré dès le début de l'enquête l'**auto-censure**. En effet, l'Observatoire national a mis en évidence cette tendance à l'autocensure des associations par crainte de la sanction.

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

Le présent rapport est porté conjointement par une organisation de défense des droits humains et des chercheur-es appartenant à des laboratoires universitaires. Cette configuration implique de rendre explicites la gouvernance de l'enquête, la répartition des responsabilités, ainsi que les procédures mises en place pour garantir la rigueur méthodologique, la probité et la transparence de l'analyse.

Afin de limiter les biais et de clarifier les responsabilités, l'enquête a reposé sur une séparation fonctionnelle des tâches. La LDH a assuré le pilotage général et la mise en œuvre opérationnelle : organisation et conduite des auditions/entretiens, coordination du recueil des matériaux, mobilisation de ses ressources et compétences juridiques (appui, contextualisation, expertise d'usage), ainsi que la réalisation des revues de presse et la majeure partie de la collecte documentaire.

L'équipe universitaire a garanti le cadrage méthodologique et la mise en perspective scientifique, en veillant à la robustesse du dispositif d'enquête (cohérence des outils, traçabilité des données, précautions d'interprétation), en apportant des ressources juridiques et sociologiques et en contribuant à la formalisation des catégories d'analyse ainsi qu'à la définition des limites d'inférence.

Enfin, les membres de la LDH et les universitaires ont conduit conjointement le travail d'analyse des résultats, ce qui a permis une validation croisée fondée sur la confrontation systématique des interprétations et la mise en discussion des formulations, afin de distinguer clairement les faits rapportés, les éléments documentés et les analyses ou hypothèses.

³ Rapport *Une citoyenneté réprimée, 100 cas de restriction des libertés associatives*, déjà cité.

1.2.1. Les partenaires de l'enquête

Le lancement de l'enquête a été initié en concertation par la LDH (section de Toulouse et siège national) et l'Observatoire national des libertés associatives.

La décision a été prise dès la garantie de la participation de chercheur-es de la région toulousaine. Cinq chercheur-es membres de deux laboratoires de recherche ont participé à l'enquête :

- ✓ Quatre chercheur-es du LaSSP (Laboratoire des Sciences Sociales du Politique) de Sciences Po Toulouse : Lionel Arnaud, professeur des universités en sociologie ; Laure Ortiz, professeure émérite en droit public; Jérémie Nollet, maître de conférences en science politique, Delphine Espagno, maîtresse de conférences en droit public.
- ✓ Une chercheuse du LISST (Laboratoire Interdisciplinaire Solidarité, Sociétés, Territoires) de la Maison de la Recherche de l'Université Toulouse Jean Jaurès : Félicie Roux, maîtresse de conférences en sociologie, Institut national universitaire Champollion.

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

14 personnes dont 11 adhérent-es de la LDH ont réalisé les auditions des associations et les revues de presse.

1.3. La méthodologie de l'enquête

L'enquête reprend les grandes orientations méthodologiques de la recherche menée par Antonio Delfini et Julien Talpin au sein de l'Observatoire national des libertés associatives⁴. Cette enquête qualitative repose principalement sur une série d'entretiens semi-directifs, destinés à documenter avec la plus grande précision les entraves et les restrictions aux libertés associatives à Toulouse.

1.3.1. La constitution et la composition de l'échantillon

La constitution de l'échantillon a constitué un enjeu méthodologique central de la recherche, dans la mesure où l'objectif était de documenter des situations d'entrave aux libertés associatives tout en limitant autant que possible les biais de sélection. Il s'agissait en particulier d'éviter que l'échantillon ne soit surdéterminé par la nature des activités associatives, le degré de politisation des organisations ou encore leur localisation territoriale.

La première phase de constitution de l'échantillon a reposé sur un travail de diffusion d'informations mené entre les mois de mai et juin auprès des réseaux associatifs de la LDH, relayé par le Mouvement Associatif d'Occitanie⁵ et l'Union des Comités de Quartier de Toulouse⁶. Cette diffusion s'est appuyée sur différents canaux (listes de diffusion, relais institutionnels et interconnaissances militantes ou personnelles), afin de toucher des associations aux profils variés. Cette démarche a été complétée par de multiples relances, nécessaires pour pallier la faible réactivité initiale de certaines structures et pour réactiver des contacts restés sans réponse. Par ailleurs, l'ancrage local des militant-es de la LDH, combiné à la connaissance fine du terrain par les chercheur-es universitaires a permis certaines prises de contact ainsi que l'établissement d'un climat de confiance avec les associations sollicitées. Cette première phase d'identification de cas d'entraves aux libertés associatives s'est également appuyée sur une revue de presse locale et sur les informations déjà recueillies par l'Observatoire national.

Une peur des associations à témoigner des entraves subies

Ce travail d'enquête s'est toutefois heurté à une difficulté majeure : la réticence, et surtout la peur, de nombreuses associations à témoigner des entraves subies. Cette crainte s'est traduite soit par des refus

⁴ <https://libertesassociatives.org/notre-mission/> et Delfini, A., & Talpin, J. (2025). *L'État contre les associations. Anatomie d'un tournant autoritaire*. Paris : Textuel.

⁵ Le Mouvement Associatif Occitanie est le porte-voix du fait associatif en région et représente près de 80 000 associations autour d'une quinzaine d'organisations sectorielles ou thématiques : <https://le-mouvement-associatif-occitanie.odoo.com/nos-missions>

⁶ L'UCQ est composée d'une quarantaine d'associations de quartier et de collectifs d'acteurs et/ou d'associations, dans leur grande majorité à Toulouse : <https://ucq-toulouse.fr/>

explicites de participer à l'enquête, soit par une acceptation conditionnée à un strict anonymat des témoignages pour un tiers des associations auditionnées. Ces réticences peuvent être interprétées comme un indicateur indirect de l'intensité des menaces (réelles ou perçues) pesant sur certaines structures associatives. Les prises de contact ont mis en évidence une stratégie d'autocensure largement répandue auprès des associations (cf. chapitre 4). Cela a pour effet de restreindre l'accès à certaines données nécessaires pour l'enquête. Il est donc très probable que le présent rapport sous-estime l'ampleur des entraves aux libertés associatives à Toulouse.

Au terme de ce processus de repérage et de prise de contact, 52 cas d'associations susceptibles d'avoir été l'objet d'entraves associatives ont pu être identifiés sur le territoire toulousain. Parmi ces 52 cas, une vingtaine d'associations ont préféré ne pas donner suite à nos sollicitations de participation à notre enquête.

L'échantillon constitué comprend donc 35 cas d'associations confrontées à des entraves à l'exercice de leurs activités ou à leurs libertés associatives que l'enquête a permis de documenter. Si ce recensement ne saurait être considéré comme exhaustif et représentatif du secteur associatif, il offre néanmoins un éclairage précieux sur la nature et la diversité des formes d'entraves observées localement. Les cas sont assez nombreux pour mettre au jour un phénomène systémique, qui ne peut se réduire à une série de cas particuliers sans lien les uns avec les autres. Les cas ainsi recensés constituent le fondement empirique de l'analyse sociologique développée dans ce rapport.

1.3.2. Le recueil et l'analyse des données

Le recueil des données (auditions et revue de presse) repose sur un échantillon de trente-cinq associations ayant subi des entraves à l'exercice de leurs libertés associatives. Afin de documenter ces situations avec précision et de pouvoir en évaluer rigoureusement la nature, plus de cinquante responsables associatifs ont été auditionnés. Ces entretiens approfondis, d'une durée longue (généralement entre une et deux heures), ont été conduits entre la fin septembre et le mois de décembre 2025. Ils visaient à recenser les formes d'entraves rapportées, à recueillir des éléments matériels et factuels de preuve, ainsi qu'à identifier les conséquences concrètes de ces restrictions sur le fonctionnement des associations concernées.

Les données ont été recueillies au moyen d'entretiens semi-directifs, permettant à la fois de garantir une comparabilité des situations étudiées et de laisser aux enquêté-es la possibilité de restituer de manière détaillée et circonstanciée les faits rapportés. Ce choix méthodologique répondait à un double objectif : documenter finement les événements invoqués et évaluer, avec la plus grande rigueur possible, s'il s'agissait bien de situations constitutives d'entraves aux libertés associatives, au sens retenu par la recherche.

Le guide d'entretien, élaboré avec les chercheur-es de l'équipe, était structuré autour de quatre grandes séries de questions : (1) les caractéristiques des entraves ou restrictions subies par l'association ; (2) les éléments de preuve attestant de l'intervention d'une institution ou d'une autorité publique ; (3) les conséquences de ces entraves sur l'activité, l'organisation et les ressources de l'association ; (4) les éléments contextuels susceptibles d'avoir provoqué ou justifié la sanction ou la restriction observée. Le guide d'entretien s'appuyait sur celui élaboré par l'Observatoire national des libertés associatives, afin notamment de garantir l'appréhension la plus complète possible des situations.

Afin d'assurer une collecte homogène des informations, et de limiter les biais de « l'effet enquêteur », tous les entretiens ont été menés par un binôme de deux enquêteur-es, en suivant le guide d'entretien commun. Tous les enquêteurs et enquêtrices ont suivi des séances de formation à la méthode de conduite des entretiens semi-directifs, organisés en juin par les chercheur-es universitaires.

Les entretiens ont également permis de procéder au recollement d'éléments matériels de preuve (courriers administratifs, décisions préfectorales ou municipales, échanges écrits, documents internes), contribuant à l'objectivation des faits rapportés. Une seule association initialement incluse dans l'échantillon n'a finalement pas été retenue dans l'analyse, en raison de l'absence d'éléments probants suffisants recueillis lors de son audition. **Le rapport porte donc sur l'analyse de 34 cas.**

Compte tenu des risques d'autocensure et de représailles perçus par les enquêté-es, l'anonymat des personnes et des organisations qui ont témoigné sous anonymat a été strictement garanti, conformément aux préconisations classiques de la littérature en sciences sociales. L'ensemble des entretiens a été enregistré, puis conservé de manière sécurisée, dans le respect du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD).

Le traitement des données a reposé sur une retranscription exhaustive des entretiens, suivie de la rédaction d'une synthèse analytique pour chacun d'eux, structurée à partir de la typologie de l'Observatoire national des libertés associatives. Ces synthèses ont ensuite été comparées afin de faire émerger des régularités, des configurations récurrentes et des variations significatives entre les cas étudiés. Ce travail comparatif a conduit à la construction d'une typologie des entraves aux libertés associatives, intégrant à la fois les formes prises par ces entraves et leurs contextes socio-politiques d'émergence.

L'enquête a également utilisé des données publiées par des médias locaux qui confortaient les témoignages recueillis ou qui permettaient de traiter des cas d'entraves dont les associations concernées n'ont pas souhaité témoigner auprès de nous.

Les informations récoltées lors des auditions et dans la presse nous ont permis de documenter trente-quatre cas d'entraves aux libertés associatives.

Le travail d'analyse a donné lieu à une série de réunions de travail associant les enquêteurs et enquêtrices de la LDH et les chercheur-es universitaires, tenues entre novembre 2025 et janvier 2026. Ces échanges ont permis de confronter les interprétations, de consolider les catégories analytiques et d'assurer une validation collective des résultats produits. Ils soulignent aussi l'importance de la durée de l'enquête et du nombre de personnes mobilisées, assurant ainsi la robustesse des analyses proposées.

Les chercheur-es de l'Observatoire national ont été associés à l'ensemble des étapes de l'enquête. Les conseils et avis du service juridique national de la LDH ont également été sollicités.

1.4. Les cas d'entraves étudiés

Les données recueillies ont fait l'objet de premiers traitements statistiques descriptifs, sous la forme de tris à plat, destinés à dégager les grandes tendances des situations d'entraves aux libertés associatives étudiées. Ces traitements constituent une première étape dans l'analyse, qui sera complétée par des analyses qualitatives plus approfondies dans les chapitres suivants de ce rapport.

1.4.1. Un échantillon composé d'associations citoyennes

Tableau 1 : Les types d'associations concernées par les entraves aux libertés associatives

Une même association peut être classée dans deux catégories par exemple, le Tactikollectif est à la fois comptabilisé comme association de quartier et également comme acteur culturel.

Nbre de cas d'association	Associations citoyennes	Associations avec salariés	Défense de causes (1)	Associations de quartier	Culture	Animation sociale	Santé
34	33	13	17	13	6	4	3

(1) Défense de cause : écologie – féminisme – droits humains – migrants – validisme – Palestine

Un premier ensemble de résultats concerne les types d'associations touchées par les entraves. Les cas étudiés montrent que ces situations concernent des associations issues de plusieurs domaines de l'action associative : associations de quartier, structures intervenant dans le champ de la santé, du social, de la culture, de la défense des droits ou d'une autre cause (environnement, féminisme).

Mais il ressort qu'une catégorie particulière d'associations constitue la quasi-totalité des cas documentés par notre étude. L'Observatoire national des libertés associatives a réalisé en 2024 une enquête quantitative. 2728 structures ont répondu à leur questionnaire en ligne et l'analyse des résultats

s'appuie sur un panel de 2422 répondant-es représentatif du monde associatif en France ⁷. L'Observatoire national s'est intéressé en particulier à une catégorie spécifique d'associations qualifiée « **d'associations citoyennes** » et dont la spécificité est leur intervention sur l'espace civique⁸. **Cette catégorie représente 28% des associations en France et la totalité des 34 cas documentés par notre enquête à l'exception d'une seule.**

Dans le panel des 52 cas identifiés lors de la phase de recensement, il y avait plusieurs associations sportives et culturelles mais elles ont fait le choix de ne pas participer à notre enquête. Pour les associations sportives, la crainte formulée est généralement d'être accusées de se politiser ; c'était d'ailleurs la raison pour laquelle elles avaient fait l'objet de rappel à l'ordre que notre enquête ne peut donc pas documenter.

Une autre distinction apparaît entre, d'une part, les associations fortement dépendantes des financements publics, notamment celles disposant de salarié-es (38% de l'échantillon), pour lesquelles la subvention constitue une ressource centrale, et, d'autre part, les associations fonctionnant sans ou avec peu de soutien financier public. Cette différenciation semble jouer un rôle structurant dans les formes prises par les entraves et dans leurs effets concrets sur les organisations. Cette différence a également influé sur le choix de l'anonymat.

Enfin, les grandes associations gestionnaires situées dans une position de délégation de service public ou d'activités dans les domaines du médico-social, du social, des loisirs n'ont pas répondu à notre enquête sur les libertés associatives.

1.4.2. Une pluralité d'entraves

Tableau 2 : Les types d'entraves aux libertés associatives à Toulouse

Une même association a pu être l'objet de plusieurs types d'entraves.

Nbre de cas d'association	Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Juridiques - administratives	Policieres - physiques	Menaces, pressions et rappel à l'ordre	Autocensure
34	21	19	9	10	23	15

Ce tableau met en évidence la pluralité des types d'entraves recensés. L'ensemble des quatre catégories identifiées par la typologie de l'Observatoire national des libertés associatives élaborée en 2020⁹ est représenté dans l'échantillon : disqualification par des mises en cause publiques des associations, restrictions financières ou matérielles, entraves administratives, entraves policières.

Une autre catégorie est révélée grâce à la proximité du terrain : les menaces, pressions et rappels à l'ordre. Tout comme le documente de plus en plus l'Observatoire national, le phénomène de l'autocensure est très présent dans les cas étudiés par notre enquête.

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

Tableau 3 : L'origine des entraves aux libertés associatives à Toulouse documentées

Une même association peut être l'objet d'entraves de la part de plusieurs autorités.

⁷ Cécile Rodriguez et Julien Talpin, *L'état des relations entre associations et pouvoirs publics, une enquête quantitative nationale*, 2025. <https://libertesassociatives.org/ressource/presentation-des-resultats-de-la-premiere-enquete-nationale-sur-les-relations-entre-associations-et-pouvoirs-publics/>

⁸ Nous qualifions de citoyennes les associations qui répondent à un des trois critères suivants : (1) organisation de débat ou de conférence sur un sujet d'actualité ou politique ; (2) réalisation d'actions de plaidoyer ou de défense de causes (tribunes dans la presse, pétitions, manifestations, boycott, etc.) dans l'espace public ; (3) domaine d'activité prioritaire : défense des droits, des causes, des intérêts.

⁹ Rapport *Une citoyenneté réprimée, 100 cas de restriction des libertés associatives*, déjà cité.

Nbre de cas d'association	Mairie Toulouse	Métropole	Préfecture et services de l'Etat	ARS	Région	Bailleur social
34	32	5	9	2	1	1

S'agissant de l'origine des entraves, les résultats descriptifs font apparaître une forte concentration des interventions à l'échelon municipal. Près de 95 % des cas recensés impliquent directement la mairie comme institution à l'origine des entraves, que celles-ci prennent la forme de décisions administratives, de retraits ou conditionnements de subventions, ou de prises de position publiques à l'égard des associations concernées. La compétence et le rôle rempli auprès des associations par les collectivités locales expliquent pour beaucoup ce constat. Pour autant, ce résultat invite à interroger plus avant le rôle spécifique des pouvoirs municipaux dans la régulation — voire la restriction — de l'action associative au niveau local.

Les services de l'Etat (préfecture en particulier) et ses agences (ARS) concernent un tiers des cas étudiés.

1.4.4. Une augmentation récente des cas documentés localement

Tableau 4 : L'évolution historique des entraves aux libertés associatives à Toulouse

Une même association peut être l'objet d'entraves sur plusieurs périodes.

Nbre de cas d'association	2015-2017	2018-2019	2020-2021	2022-2023	2024-2025
34	2	10	16	19	27

La période étudiée s'étend de 2015 à 2025. Si des entraves subies il y a plusieurs années ont pu conduire certaines associations concernées à ne plus souhaiter en témoigner, l'analyse de la distribution temporelle des entraves met en évidence une évolution historique marquée. En effet, une très large majorité des cas recensés se concentre sur les années les plus récentes.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat :

- Cette augmentation apparente des entraves suggère une intensification des tensions entre pouvoirs publics locaux et associations au cours de la période récente. Les élections municipales de 2020 et le début de l'actuel mandat municipal semble constituer une césure déterminante dans la fréquence des faits documentés, appelant une mise en perspective socio-politique approfondie dans les sections suivantes du rapport. L'échéance des municipales 2026 peut sûrement influencer sur des cas plus récents.

- Le contexte national peut également expliquer cette évolution. Comme le montrent les recherches de l'Observatoire national des libertés associatives et les travaux de Julien Talpin et Antonio Delfini¹⁰, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et le décret du 31 décembre 2021 approuvant le contrat d'engagement républicain des associations bénéficiant de subventions conduisent les autorités publiques à un plus grand contrôle se transformant souvent en une police des opinions. La situation de Toulouse témoigne donc d'une réalité nationale qui n'est malheureusement pas exceptionnelle comme peut en témoigner l'augmentation des recours en excès de pouvoir engagés par la LDH au niveau national.

- Enfin, comme nous le verrons dans le chapitre 3, le mouvement général de remise en cause de la démocratie auquel nous assistons partout en France comme au niveau mondial impacte forcément les libertés associatives.

¹⁰ Delfini, A., & Talpin, J. (2025). *L'État contre les associations. Anatomie d'un tournant autoritaire*. Déjà cité.

Chapitre 2 : Des restrictions croissantes des libertés civiques des associations

L'ensemble des témoignages que nous avons recueillis au cours de notre enquête rapporte des cas d'entraves aux libertés associatives. Ces entraves peuvent prendre une multitude de formes déjà identifiées et qualifiées par l'Observatoire national des libertés associatives¹¹ : menaces, pressions, mesures administratives restrictives, sanctions financières, volonté de porter discrédit à la réputation d'une association... Ceci dit, il n'y a d'entrave avérée, au sens juridique du terme, que si l'on peut effectivement démontrer que la restriction ne peut être justifiée ni en droit ni en opportunité. En effet, les libertés aussi fondamentales soient elles n'ont jamais un caractère absolu. C'est donc à l'aune des conditions et limites posées par le droit positif que nous avons sélectionné des situations dans lesquelles les associations nous semblent avoir pâti d'actes, de pratiques ou de comportements qui, soit sont manifestement contraires au droit, soit dont la légalité mérite d'être interrogée. Pour ce faire, rappelons, au préalable, le cadre juridique de la liberté d'association.

C'est dans sa célèbre décision « Liberté d'association » du 16 juillet 1971 que le Conseil Constitutionnel a reconnu à la liberté d'association une valeur constitutionnelle au titre -de son appartenance à une catégorie juridique qu'il identifiait pour la première fois : les « Principes Fondamentaux reconnus par les Lois de la République » (PFLR)¹². La liberté d'association est, en tant que telle, explicitement proclamée dans les conventions fondatrices du droit européen et international des droits humains qui obligent l'Etat français. L'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales¹³ stipule : « *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association* » et l'article 22 alinéa 1 du Pacte international des droits civils et politiques¹⁴ reprend : « **1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts** ». Qu'elles soient ou non déclarées formellement sous le régime de la loi 1901¹⁵, les associations sont protégées par une abondante jurisprudence issue des juridictions nationales et européennes¹⁶. Elles le sont d'autant que, à travers l'association, les personnes physiques et morales exercent collectivement d'autres libertés et droits fondamentaux : de réunion, d'expression, de communication et de manifestation... Chacune de ces composantes de la liberté fait l'objet d'une consécration directe dans la *charte* des droits humains qu'est, en France, le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958. Dans ce préambule, lui-même intégré dans le bloc de référence du contrôle de constitutionnalité des lois, « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ».

¹¹ <https://libertesassociatives.org/etat-des-lieux-des-entraves-aux-associations-en-france>

¹² Conseil constitutionnel, décision du 16 juillet 1971, [n° 71-44 DC](#)

¹³ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome en novembre 1950. La France l'a ratifiée le 3 mai 1974 mais n'a accepté le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qu'en 1981.

¹⁴ C'est un des deux grands pactes de l'ONU du 19 décembre 1966. Le PIDCP ne sera ratifié par la France qu'à l'issue de la loi du 25 juin 1980, entrant en vigueur le 4 février. Quant au Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, la France l'a ratifié le 4 novembre 1980.

¹⁵ Nous ne traitons pas ici des associations culturelles.

¹⁶ CEDH 2 oct. 2014, *ADEFDROMIL c/ France*, [n° 32191/09](#) et *Matelly c/ France*, [n° 10609/10](#) ; CEDH 22 sept. 2011, *Assoc. pour la protection des animaux sauvages (ASPAS) et M^{me} Lasgrezas c/ France*, [n° 29953/08](#) ; Cons. const. 20 juillet 2000, [n° 2000-434 DC](#) ; Cons. const. 16 juillet 1971, [n° 71-44 DC](#) ; CE, ass., 31 oct. 1969, *Syndicat de défense des canaux de la Durance et Blanc*, [n° 61310](#) ; CE, ass., 11 juill. 1956, *Amicale des Annamites de Paris et sieur Nguyen-Duc-Frang*, n° 26638...

C'est la raison pour laquelle la liberté d'association est un droit considéré par le Conseil d'Etat comme un maillon essentiel de la vie démocratique¹⁷. Avec 1,5 million d'associations en activité, 154 000 associations employant 1,9 million de salarié-es, selon les chiffres du gouvernement, les associations sont une forme majeure, avec le suffrage, de l'expression de la citoyenneté. Elles mobilisent, dans la seule région Occitanie, entre 1,28 et 1,4 million de personnes dont 560 000 à 590 000 bénévoles intervenant chaque semaine¹⁸.

Pourtant, aussi fondamentale soit-elle, nous l'avons dit, la liberté d'association, comme les autres, n'est pas absolue. Non seulement les libertés doivent être conciliées entre elles, mais elles peuvent faire l'objet de conditions, de formalités ou de restrictions pourvu que ces dernières soient déterminées par la loi et constituent des « *mesures strictement nécessaires et proportionnées aux objectifs d'une société démocratique* ». Ainsi, à propos de la liberté de réunion et d'association, la convention européenne précise : « *L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

A plusieurs reprises, le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association auprès du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies, a rappelé les États à leur obligation positive de faciliter la tenue de réunions pacifiques. Il en est de même du Groupe consultatif d'experts sur la liberté de réunion pacifique du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) et par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe¹⁹.

La philosophie classique de la conciliation entre ordre public et liberté s'exprime dans l'adage bien connu « *la liberté est la règle et la restriction de police l'exception* » ainsi que dans une jurisprudence constante depuis l'arrêt Benjamin du 19 mai 1933 : le Conseil d'Etat exige que les mesures de police restrictives des libertés obéissent à trois critères : les mesures de police ne sont légales que si elles sont nécessaires, adaptées et proportionnées pour répondre à un risque de trouble à l'ordre public compte tenu des circonstances locales. Le trouble autant que possible doit être objectif, matériel et extérieur, pour reprendre la formule du Doyen Hauriou, et pas un trouble dans les consciences.

Cependant l'extension de la pratique associative à tous les aspects de la vie en société s'est accompagnée d'une transformation qualitative du rôle économique et social des associations et parallèlement de la tendance des pouvoirs publics à resserrer leur contrôle et leur emprise sur elles. Tentées d'en faire des auxiliaires des politiques publiques, les administrations ont elles-mêmes parfois recours à la forme associative lorsqu'elles cherchent la plasticité du droit privé²⁰. Ce phénomène a brouillé le fait associatif, sans pour autant que le cadre juridique minimaliste de la loi de 1901 n'ait été modifié. C'est par d'autres voies plus subtiles que les pouvoirs publics tentent de resserrer la bride notamment en jouant sur le soutien matériel et financier souvent vital que les associations attendent et sollicitent des collectivités territoriales et de l'Etat. Si le tissu associatif est hétérogène, l'essentiel de notre échantillon est constitué par des associations citoyennes (cf. chapitre 1) : « *les associations demeurent, en grande majorité, le lieu naturel d'engagement des citoyens désireux de défendre leurs intérêts sectoriels, de promouvoir les causes auxquelles ils sont attachés et d'organiser des conditions de leur épanouissement personnel* ²¹».

¹⁷ <https://conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/bilan-d-activite-2023/les-associations-maillon-essentiel-de-la-vie-democratique>: <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/les-associations-et-la-loi-de-1901-cent-ans-apres>.

¹⁸ France associative en mouvement 2025 : <https://www.associations.gouv.fr/la-france-associative-en-mouvement>

¹⁹ ohchr.org/Session23/A-HRC-23-39-24avril2013 et Voir BIDDH/OSCE et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2e éd. (Varsovie/Strasbourg, 2010).

²⁰ Ce phénomène de démembrement de l'administration est au cœur du rapport de la Cour des Comptes de 1964.

²¹ Conseil d'Etat, rapport précité.

Dans ce chapitre nous avons répertorié des restrictions qui mettent en cause les libertés d'opinion, d'expression, de réunion et de manifestation et qui nous paraissent enfreindre les limites posées par les cadres conventionnels et légaux ci-dessus rappelés. Ces restrictions se manifestent au travers d'actes, de pratiques, de comportements d'une grande diversité et elles émanent d'autorités publiques locales différentes : à savoir mairie (mairie, adjoint-es, délégué-es), métropole et services extérieurs et d'agences de l'Etat (Préfecture, ARS). Les entraves aux libertés associatives dont témoignent les cas que nous avons étudiés s'organisent autour de trois axes essentiels : 1) les conditions juridiques de la liberté de manifestation ; 2) les conditions matérielles de la liberté de réunion et 3) l'ingérence dans les libertés d'expression et de communication des opinions.

Le premier axe concerne la liberté de manifestation des associations.

Le droit d'exprimer collectivement ses idées et ses opinions dans l'espace public constitue une liberté fondamentale, et ne peut, à ce titre, relever en droit français que d'un régime administratif de déclaration préalable. Or, nous assistons à Toulouse à un glissement de ce régime de déclaration auprès de la préfecture à un régime de demande d'autorisation d'occupation du domaine public auprès des services de la mairie. Plusieurs cas étudiés témoignent de cette pratique. La légalité de cette pratique mérite d'être examinée de près car elle fait glisser la liberté de manifester d'un régime de déclaration préalable à un régime d'autorisation, exclu par une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel. Ce glissement a pour effet de surcroît de transférer in fine la compétence du préfet vers le maire, dans une parfaite entente semble-t-il entre les deux autorités (2.1).

Le deuxième axe concerne les conditions de plus en plus difficiles d'accès aux salles de réunion.

Il ne manque pas, à Toulouse, d'espaces de rencontres, de travail et de réunion pour les associations, quasiment tous municipaux : salles municipales mises à disposition ponctuellement, centres culturels, MJC, maisons de quartier, Espace des diversités et de la laïcité etc. A cela s'ajoute, pour certaines associations, la jouissance privative ou en partage de locaux permanents mis à disposition gratuitement par la mairie ou dans le parc privé par des bailleurs sociaux grâce au soutien financier de la municipalité ou de l'Etat. Or, l'accès et la mise à disposition des espaces de réunion est un des problèmes centraux évoqués par nombre des associations que nous avons auditionnées. Beaucoup se plaignent de conditions d'accès de plus en plus restrictives et arbitraires aux salles municipales tandis que les menaces d'éviction des locaux permanents les tiennent en laisse. On peut aussi se demander si les associations ne font pas les frais de choix de rentabilisation du domaine public autant que de la volonté d'en finir avec les associations critiques (2.2).

Le troisième axe concerne des atteintes à la liberté d'opinion et d'expression.

Il s'agit de brimades, menaces, rétorsions financières et ostracisations administratives que disent subir les associations ayant exercé leur droit au recours devant le tribunal administratif contre une décision administrative ou auprès d'une autorité indépendante (CNIL, Défenseure des droits). Il en va de même pour celles qui osent critiquer, par des communiqués de presse ou dans les journaux de quartier, une politique publique, une opération d'aménagement urbain, la fermeture d'un site, un plan d'urbanisme ou de déplacement urbain. Dans ces cas, les associations se plaignent d'être rappelées à l'ordre, réduites au silence et assez systématiquement marginalisées. A ces faits ponctuels, s'ajoute une doléance plus communément partagée par l'ensemble des associations qui est celle d'une ingérence croissante des pouvoirs locaux dans les politiques de communication associative en contrepartie de l'autorisation d'occupation du domaine public ou de l'octroi d'une salle municipale. L'affaire de l'exposition de Médecins Sans Frontières et les tourments du Comité Palestine Vaincra montrent que l'ingérence peut aller jusqu'à la censure pure et simple et à la criminalisation d'une certaine cause (2.3).

2.1. Les atteintes à la liberté de manifestation

Comme nous l'avons déjà précisé, en matière de promotion et de protection des droits humains, le droit de tenir des réunions pacifiques, dont la manifestation en est une des formes, est une composante fondamentale de la liberté d'association. Ce droit est d'une extrême importance pour les activités des acteurs de la société civile car il concourt au droit de prendre part à la direction des affaires publiques, que

reconnaissent l'article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

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

L'organisation de manifestations, défilés ou rassemblements sur la voie publique (autre qu'une compétition sportive) relève d'un régime de déclaration²².

A Toulouse, comme dans toutes les villes à police d'État, la réception de la déclaration et les pouvoirs de police n'appartiennent qu'au Préfet²³.

Ce régime de déclaration répond aux normes internationales en matière de protection des droits humains. Dans le bilan du rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association portant sur dix années au service de la protection de l'espace civique dans le monde présenté au Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies en mai 2020, il était rappelé que *l'obligation d'obtenir l'autorisation des autorités avant l'organisation d'une réunion était incompatible avec le droit à la liberté de réunion pacifique. Dans ce même rapport, il était souligné que l'organisation des réunions devait être soumise tout au plus à une procédure de notification préalable, ayant pour raison d'être de permettre aux autorités publiques de faciliter l'exercice du droit de réunion pacifique et de prendre des mesures pour protéger la sécurité et l'ordre publics ainsi que les droits et libertés du reste de la population*²⁴.

Or, plusieurs associations ayant déclaré un rassemblement auprès de la préfecture de Haute Garonne ont reçu comme précision dans le récépissé de réception, le message suivant : « que la déclaration en préfecture n'exonère pas l'organisateur de la saisine

Entrave au droit du Cercle du Silence de manifester pacifiquement

Le cercle du silence est un groupement libre fondé en 2007 par un franciscain qui s'est donné pour but de s'opposer de manière non-violente à l'enfermement des étrangers sans papier dans les centres de rétention administrative. Il organise chaque dernier mardi du mois, place du Capitole, un cercle silencieux autour d'une lampe pour témoigner de leur veille et symboliser l'espoir. Jusqu'en 2024, les participants du cercle du silence posaient autour d'eux des panneaux : « *juste des petites planches en bois avec une charnière qui peuvent se plier, se déplier. Normalement, c'est un truc très léger, avec une petite ficelle. Et comme ça, on les posait autour de nous, mais un peu à l'extérieur. Pour que les gens qui n'osaient pas forcément s'avancer, puissent quand même lire l'information un peu à distance* » (audition le 07/10/2025). Le Cercle du silence déclarait leur rassemblement à la Préfecture. Au départ il faisait une déclaration en début d'année auprès de la préfecture pour l'ensemble de leurs rassemblements mensuels. Puis la préfecture leur a demandé, il y a 3 ou 4 ans, de déclarer chaque rassemblement 3 jours avant la date.

Et, le 14 novembre 2024, dans le mail d'accusé de réception de leur déclaration, la préfecture ajoute : « *que la déclaration en préfecture n'exonère pas l'organisateur de la saisine des services de la mairie de Toulouse concernant l'autorisation d'occupation du domaine* ». Le 22 novembre 2024, par mail, la Préfecture précise au Cercle du silence que « *la mairie de Toulouse a mis en place une procédure de demande d'occupation du domaine public pour les manifestations à caractère revendicatif.* »

Le 23 novembre 2024, par mail, le Cercle du silence fait donc une demande d'autorisation à la mairie d'occupation du domaine public sans recevoir de réponse pendant deux mois pour finalement recevoir un refus en février 2025 de la direction du pôle événementiel de la mairie : « *nous avons bien pris en compte votre déclaration pour une manifestation revendicative. Toutefois, la direction de l'événementiel, via son service Sûreté Sécurité, vous informe qu'elle émet un avis défavorable à l'implantation de tout aménagement sur le domaine public (barnums, tables, chaises, chevaux...) dans le cadre de manifestations revendicatives. En cas d'infraction, l'organisateur s'expose à une verbalisation par les services de la police municipale* ».
.../...

²² Article L211-1 du Code de la sécurité intérieure : Section 1 : Manifestations sur la voie publique : *Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique.*

²³ Article L211-2 du Code de la sécurité intérieure : Section 1 : La déclaration est faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. A Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. Elle est faite au représentant de l'Etat dans le département en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'Etat.../...L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé.

²⁴ [Conseil des droits de l'homme, Dix années au service de la protection de l'espace civique dans le monde : Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, 13 mai 2020](#)

des services de la mairie de Toulouse concernant l'autorisation d'occupation du domaine public ».

Le cas du **Cercle du silence** (audition le 07/10/2025) est assez emblématique (voir encadré).

Cette association avait pour habitude depuis 2007 de déclarer ses rassemblements pacifiques organisés sur la place du Capitole à Toulouse. Puis subitement, en novembre 2024, la préfecture leur demande d'effectuer une demande d'autorisation d'occupation du domaine public auprès de la mairie. Le Cercle du silence a pensé que cette précision de la préfecture était peut-être consécutive au fait qu'en juillet 2024, un policier municipal était venu menacer de verbaliser les participant-es du Cercle du silence du fait de la présence de chevalets de trottoir posés au sol autour du cercle.

Lorsque le Cercle du silence effectue la demande auprès de la mairie, il reçoit une réponse négative au motif que la collectivité n'accordait pas d'autorisation pour des manifestations revendicatives ce qui conforte le fait que cela ne relève pas de sa compétence.

Le 9 mars 2025, le Cercle du silence proteste par écrit auprès du Maire de Toulouse et le prie « de reconsidérer au regard de la liberté d'expression cette interdiction qui ne peut être justifiée par des raisons de nuisance ou de sécurité, mais au contraire porte atteinte à la sensibilisation du public aux valeurs clés d'inclusion, d'égalité, de diversité, telles qu'elles sont encouragées dans l'article 9 « Favoriser le bien-être ensemble de la Charte relative à l'organisation d'événements sur le territoire de la ville de Toulouse ».

Le 28 mai 2025, M. Dunal élu en charge du pôle événementiel à la mairie de Toulouse leur répond par courrier : « .../...si j'entends votre déception, je ne peux que confirmer cette décision au regard de la règle qui est la même pour tous, à savoir que **la mise en place des aménagements, aussi minimes soient-ils, est interdite dans le cadre de l'organisation de manifestations revendicatives.** Vous mentionnez la charte relative à l'organisation d'événements sur le territoire de la ville de Toulouse à juste titre. Néanmoins, l'exception demeure dans le cadre de manifestations de ce type ».

Le Cercle du silence nous a dit « **ce qui nous a choqué, c'est le fait qu'on nous interdise quelque chose qui ne causait pas de désordre** .../... « Donc, ça veut dire que c'est le contenu qui pose problème » (audition le 07/10/2025).

Types d'entraves		
Juridiques - administratives	Policières - physiques	Menaces, pressions rappel à l'ordre
X	X	X

D'autres associations étudiées dans notre enquête ont rencontré des obstacles pour pouvoir mener des actions d'information sur le domaine public. L'association **N.A.T.U.R.E.S. Pradettes** (audition le 20/10/2025) nous a rapporté un fait qui s'est déroulé en 2019 sur leur quartier et qui a concerné le **Collectif des associations des Pradettes**. Ce dernier souhaitait informer les habitant-es de son quartier d'un projet agro-urbain qu'il proposait en lieu et place d'un projet d'urbanisme porté par la mairie (voir encadré pages 17 à 19).

Dans un premier temps, le samedi 16 novembre 2019, après avoir installé un stand habituel sur le marché, le Collectif des associations des Pradettes reçoit un rappel à l'ordre de la mairie suivi par une intervention de la police municipale quelques semaines plus tard.

Un autre cas similaire s'est reproduit en 2025 avec le **Comité vérité et justice pour Bilal** (voir encadré pages 20 et 21 - audition le 19/11/2025). Là encore, l'action du Comité relevait clairement d'une initiative militante pacifique sur l'espace public, à l'entrée du marché de Bagatelle et donc sans gêne occasionnée par les ambulants. Tout comme pour le cas du Collectif des associations des Pradettes, la police municipale a agi sur ordre.

Entraves répétées contre

le Collectif des associations des Pradettes

Le Collectif des associations des Pradettes regroupe plus d'une trentaine d'associations du quartier. Il organise de nombreuses fêtes et animations et défend le cadre de vie de ce quartier de 10 000 habitants.

Entrave à la tenue d'un stand d'information sur le marché des Pradettes

L'association **N.A.T.U.R.E.S. Pradettes** nous a rapporté un fait qui s'est déroulé en 2019. A cette époque les membres fondateurs de l'association N.A.T.U.R.E.S. étaient investis dans une commission du Collectif des associations.

Le 16 novembre 2019, le Collectif des associations installe une tonnelle sur le marché afin d'informer les habitant-es et solliciter leur soutien en faveur d'un projet alternatif à une opération immobilière portée par la mairie. .../...

Le **Comité Palestine vaincra** (audition le 14/10/2025) a aussi été l'objet de restrictions et d'interdictions de tenue de stands d'information sur le domaine public de la part de la mairie de Toulouse. Nous présentons plus précisément ce cas dans le chapitre 2.3.

Dans tous ces cas, il n'existait aucun trouble à l'ordre public et les tables et chevalets posés sur le sol n'entravaient nullement le bon déroulement des marchés de plein air, ni la circulation piétonne ou le commerce.

Comme nous l'analysons dans le chapitre 2.3, le choix de la mairie de recourir à l'envoi de policiers municipaux ne semble motivé que par la volonté manifeste d'empêcher une expression associative critique.

L'assimilation contestable des manifestations statiques à de l'événementiel

Dans les quatre exemples précédents, la mairie considère que le fait d'utiliser un petit matériel (tables, stands et chevalets de trottoir) lors d'un rassemblement relèverait du domaine de l'autorisation d'occupation du domaine public et donc de sa compétence. La précision donnée par la préfecture dans ses récépissés de déclaration de rassemblement vient conforter cette position.

Ces deux positionnements (préfecture et mairie) font fi du fait que les installations de matériels légers constituent les accessoires nécessaires d'un "rassemblement de personnes" au sens de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure. Ce qui est explicitement le cas du **Cercle du silence** qui a besoin des chevalets de trottoir pour expliquer les raisons de son rassemblement silencieux.

L'autorisation d'occuper le domaine public est un acte administratif relevant du Code général de la propriété des personnes publiques permettant à une personne physique ou morale d'utiliser temporairement une partie du domaine public à des fins privées ou commerciales. Elle peut en particulier concerner les autorisations d'occupation temporaire (AOT) qui permettent d'utiliser ponctuellement un espace public pour un événement ou une activité spécifique, telle qu'une manifestation culturelle, sportive ou commerciale (installation d'une terrasse pour un bar).

Tout d'abord, il est étonnant d'assimiler un rassemblement statique, dont l'objectif est de défendre une cause, à une manifestation à

Le 22 novembre 2019, M. Bolzan, maire adjoint en charge des marchés et de l'occupation du domaine public, envoie un courrier de rappel à l'ordre au Collectif lui reprochant d'avoir installé un stand, sans autorisation, pour faire signer une pétition.

Le 26 novembre, le président du Collectif, dans un courrier envoyé au maire, rappelle que son association a l'habitude de tenir des stands depuis des années sans avoir reçu de rappel à l'ordre de cette nature. En parallèle, le président du Collectif demande à M. Bolzan de lui indiquer la réglementation en vigueur. Dans l'attente d'une réponse, le Collectif déclare la tenue d'un stand auprès de la préfecture et en informe la mairie qui lui répond que les autorisations d'occupation du domaine public relèvent de sa compétence.

Le 4 décembre 2019, le Collectif dépose alors une demande auprès de la Direction des Marchés et des Occupations du Domaine Public pour installer un stand le samedi 14 décembre.

Dans l'attente, **le 30 novembre**, le Collectif décide de faire signer sa pétition avec une table et un chevalet de trottoir (sans tonnelle) et en convenant avec l'agent municipal chargé du placement des ambulants d'un lieu à l'entrée du marché. M. Alvès, maire de quartier, voyant cela, demande alors à des policiers municipaux d'intervenir pour demander le retrait du chevalet de trottoir et de la petite table qui ne dérangeaient pas le bon déroulement du marché.

Le 12 décembre 2019, deux jours avant l'échéance, un mail de M. Bolzan, adjoint au maire, apporte une réponse négative par courrier à la demande formulée par le Collectif au motif « *que les installations de stands associatifs sur les marchés doivent rester exceptionnelles et que le Collectif a déjà bénéficié d'autorisations à 19 reprises pour y mener diverses animations.* »

« Bannissement » des instances de concertation municipales du Collectif d'associations qui a déposé un recours juridique contre un projet d'urbanisme

Le 24 août 2022, le Collectif des associations des Pradettes dépose une requête auprès du tribunal administratif de Toulouse demandant l'annulation d'un projet d'urbanisme sur leur quartier.

Le 9 mars 2023, dans une interview accordée au journal La Dépêche du Midi (1), M. Arsac, adjoint au maire en charge de la démocratie locale, informe qu'il a envoyé fin février un courrier au Collectif des associations des Pradettes lui signifiant « *qu'il n'était désormais plus autorisé à siéger au bureau de quartier, ni à participer à toute autre instance de concertation de la collectivité et que les courriers et les propositions du Collectif ne seront plus étudiés* ». Dans le même article, l'adjoint au maire indique « *Depuis de longs mois, j'observe que ce collectif, non seulement diffuse des fausses informations, mais également prend des positions publiques critiques avant toute discussion constructive avec le maire de quartier .../... et qu'il se comporte comme un acteur politique d'opposition plutôt que comme une association partenaire pour élaborer les projets* ». Cette

caractère événementiel (pôle événementiel de la mairie dans le cas du Cercle du silence) ou commercial (direction des Marchés et des Occupations du Domaine Public pour le Collectif des associations des Pradettes).

Cela entraîne deux changements fondamentaux :

- Avec les AOT, on passe du régime de la déclaration qui garantit l'exercice du droit de manifester à un régime d'autorisation qui met en cause la liberté de manifestation car la décision est discrétionnaire. Dans le cas des AOT instruites par le Pôle événementiel de la mairie de Toulouse, l' élu en charge de ce service indique que les manifestations revendicatives n'y ont pas droit. Cette restriction n'est pourtant pas précisée dans le Guide événementiel de la mairie de Toulouse²⁵. Elle n'était également pas inscrite dans la Charte relative à l'organisation d'évènements sur le territoire de la ville de Toulouse qui avait été présentée aux associations en 2022. D'ailleurs, dans son courrier adressé le 28/05/2025 au **Cercle du silence**, l' élu ne fait référence à aucune réglementation précise pour justifier son refus d'autorisation. Et pour la direction des marchés et des occupations du domaine public, l'adjoint indique que les autorisations sont exceptionnelles, et là encore, la décision d'autorisation est laissée à la seule appréciation de la mairie !

décision de la mairie n'a été précédée d'aucune rencontre préalable avec le Collectif des Pradettes.

Mai 2023 : L'Union des Comités des Quartiers (UCQ) dont est membre le Collectif des Pradettes est informée de la décision. L'UCQ et le Collectif des Pradettes obtiennent de rencontrer M. Arzac le 9 mai 2023. Au cours de cette rencontre, nous précise l'UCQ, « *le Collectif des Pradettes a pu démontrer point par point qu'il n'y avait rien qui était de la fausse information* ».

Selon l'UCQ, M. Arzac aurait reconnu qu'il n'y avait pas eu de fausse information et qu'il serait prêt à les réintégrer mais que le cabinet du maire y était opposé. Deux responsables de l'UCQ, à l'occasion d'une réunion où le maire était présent, sont venus l'interroger après son discours. La réponse du maire rapportée lors de l'audition de l'UCQ : « *il est hors de question de réintégrer le collectif des associations des Pradettes parce qu'ils ont fait un recours contentieux sur une décision, sur un document d'urbanisme* ».

Décembre 2025 : La suspension du bureau de quartier du Collectif des associations Pradettes n'est toujours pas levée.

Sources : Auditions de l'Union des Comités de Quartier (le 20/10/2025 - 17h) et de l'association N.A.T.U.R.E.S. Pradettes (le 20/10/2025 -20h).

(1) Gilles-R. Souillés, "Toulouse : le collectif d'associations des Pradettes mis à l'index par la mairie", *La Dépêche*, 9 mars 2023.

Types d'entraves				
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Policieres - physiques	Menaces, pressions et rappel à l'ordre	Autocensure
X	X	X	X	X

Nous questionnons la légalité de ce changement de régime et interrogeons la responsabilité de la préfecture dans le chapitre 2.1.2.

On change également de registre réglementaire en passant du Code de la sécurité intérieure qui fixe les conditions relatives au bon déroulement du droit de manifester et pose le critère des risques de troubles graves à l'ordre public pouvant restreindre cette liberté de manifester. Alors que l'objet du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP) qui régit les AOT est de déterminer des règles permettant de jouir temporairement d'une partie du domaine public pour y exercer une activité particulière. Dans le premier cas, l'espace public est libre d'accès pour tous et les pouvoirs publics ont pour mission de garantir la sécurité de tous les usagers. Dans le second cas, l'espace public devient une propriété dont l'usage privatif peut être consenti, à titre temporaire, par la voie d'une décision unilatérale de l'autorité qui en a la gestion. Dans le premier cas, « l'espace public » évoque historiquement l'*agora*, qui était le lieu de la délibération citoyenne dans la cité. Avec l'appellation "domaine public" et surtout de "personne publique propriétaire" (institué par le CGPPP), s'efface l'idée d'un domaine circonscrit par l'usage du public au profit d'un propriété exercée par les représentants de la personne publique propriétaire, en l'occurrence la mairie de Toulouse dans notre cas, qui décide ou pas de privilégier une vocation marchande.

Ce changement de registre pour traiter les rassemblements revendicatifs témoigne du choix fait par les autorités locales des usages de l'espace public.

Nous revenons sur cette évolution des usages de l'espace public dans le chapitre 3.1.2.

²⁵ Maire de Toulouse, *Guide événementiel*, 2025.

L'illégalité de la prohibition des manifestations revendicatives dans l'espace public

Concernant la liberté de réunion et d'expression sur l'espace public, six associations auditionnées nous ont rapporté avoir été confrontées à des entraves et/ou des interdictions de manifester.

Deux collectifs ont été confrontés à des interdictions de rassemblement (**Comité vérité justice pour Bilal – Collectif Palestine vaincra**). Un autre a été l'objet de verbalisation pour un rassemblement non déclaré (**Mix'Art Myrys** - audition le 08/10/2025).

Quatre cas étudiés (**Act Up – Collectif Palestine vaincra – Cercle du silence** et **une association féministe** dont le témoignage a été recueilli sous couvert d'anonymat) font état d'une quasi impossibilité d'organiser des rassemblements au centre-ville et en particulier place du capitole.

Conformément au Code de la sécurité intérieure, il appartient au préfet, dans les villes à police d'État et à lui seul de prévenir les troubles à l'ordre public voire de l'interdire selon le triple impératif de la nécessité, de l'adaptation et de la proportionnalité de la mesure de police. Dans les arrêtés d'interdiction prononcés par la préfecture, le risque de troubles à l'ordre public est effectivement évoqué pour motiver la décision.

Dans le cas du **Comité vérité et justice pour Bilal** (voir encadré - audition le 19/11/2025), l'interdiction est motivée mais la lecture des arguments mis en avant par la préfecture de Haute Garonne a fait réagir les avocats de la famille (voir encadré). La préfecture évoque les liens de ce Comité avec un autre collectif qui est à son tour en lien avec une autre organisation, toutes considérées comme faisant partie de l'ultra-gauche et *faisant craindre des slogans hostiles au maire et ainsi que des débordements n'étant pas à exclure*. Or, comme l'a d'ailleurs rappelé le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique auprès du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, *les actes de violence sporadique ou d'autres actes punissables commis par autrui ne doivent pas priver les participants animés d'intentions pacifiques de leur droit à la liberté de réunion pacifique*²⁶.

Toutes les considérations ayant motivé l'interdiction de ce rassemblement sont de cette même nature²⁷. Comme le précise l'avocat de la défense (voir encadré), le risque de troubles à l'ordre public semble être argumenté par un *amalgame de*

Le Comité vérité et justice pour Bilal : une présence sur l'espace public interdite

Suite au décès le 24 janvier 2025 de Thibaut Weniger dit Bilal survenu après une chute de scooter quartier de la Faourette et dans des circonstances où la police municipale et la police nationale seraient impliquées, une marche blanche est organisée par des habitant·es du quartier. En février, la famille de Bilal aidée par un comité d'habitant·es du Mirail crée un comité afin de connaître les circonstances exactes de ce drame. Le **19 février 2025, une plainte pour homicide involontaire et omission de porter secours** est déposée. Le Comité décide d'organiser une manifestation le 5 avril (1). Deux jours avant, le 3 avril, M. Moudenc rédige un tweet sur X accusant d'agitateurs un collectif qui soutient leur comité et la préfecture publie un communiqué de presse (2). Suite à ce tweet, plusieurs associations et habitant·es ne veulent plus s'afficher par peur de représailles (dépôt de plainte, risque de suspension de subvention...) et ne participent pas à la manifestation du 5 avril. Refus d'un commerçant de relayer un appel à soutien. 200 personnes manifestent le 5 avril alors qu'elles étaient 500 à la marche blanche précédente.

Verbalisation par la police municipale

Avril 2025 : Afin de sensibiliser les habitant·es du quartier et récolter des témoignages, le Comité installe une table à l'entrée du marché de Bagatelle 2 fois par semaine. La 2^{ème} semaine, en l'absence de la famille, des habitants qui tenaient la table ont été évacués par la police municipale et verbalisés suivant des directives que celle-ci avait reçu de sa direction. Le comité raconte : *« En gros, première fois, les policiers municipaux patrouillent autour de nous, ne disaient rien. Deuxième fois, ils sont venus sur le stand « Qu'est-ce que vous faites ? » - « On distribue des tracts pour Bilal. On essaie de chercher des témoignages ». « Oui, mais peut-être que vous n'avez pas trop le droit de faire ça. Peut-être qu'il va falloir ranger votre table ». Mais ils nous ont laissé faire. La semaine d'après, les policiers sont venus et ça s'est très mal passé. Il y avait des directives de la mairie. Ils ont dit « vous remballez tout ». Il y a un jeune homme qui a eu des menaces .../... ils se sont fait verbaliser ».*

Interdiction préfectorale de rassemblement

Le 13 juin 2025, la préfecture publie un arrêté préfectoral interdisant un rassemblement non déclaré

²⁶ ohchr.org/Session23/A-HRC-23-39-24avril2013

²⁷ Préfecture de Haute-Garonne, *Arrêté préfectoral portant interdiction de rassemblements revendicatifs non déclarés dans l'hyper centre-ville de Toulouse du dimanche 15 juin à partir de 12h00 jusqu'au lundi 16 juin à 06h00*, in: recueil des actes administratifs spécial n°31-2025-332, 13 juin 2025.

considérations et d'affirmations dont l'objectivité est très discutable. Bien que l'arrêté préfectoral cite les deux marches blanches organisées en février et avril 2025 par la famille et le Comité, il omet de préciser qu'elles se sont déroulées sans aucun incident.

A supposé que le risque de troubles à l'ordre ait pu exister, la préfecture n'a réalisé aucune des démarches que suppose la protection d'une liberté fondamentale : ni proposition d'alternative de rassemblement, ni prise de contact avec les membres de la famille dont les coordonnées étaient connues des autorités.

Dans ce cas précis, il apparaît clairement que les trois conditions exigées par le Conseil d'Etat pour valider la légalité d'une décision restrictive des libertés, à savoir que la mesure prise soit nécessaire, adaptée et proportionnée, ne sont pas remplies. En particulier, pour justifier la nécessité, l'arrêté préfectoral recourt à de nombreux amalgames. Et, outre le fait de restreindre sans nécessité une liberté fondamentale, le contenu de l'arrêté a pour effet de porter atteinte à la réputation du Comité et à le marginaliser dans le champ politique et médiatique.

Or, comme il est souvent rappelé par la justice administrative dans les considérations motivant des annulations de décision entravant des droits fondamentaux, une mesure de restriction ne doit pas avoir pour objet de dissuader les participant-es à des manifestations ou à des réunions par la suite.

Deux rassemblements appelés par le **Collectif Palestine vaincra** les 12 octobre 2023 en centre-ville et le 15 octobre 2023 devant la Maison de quartier de Bagatelle sont interdits coup sur coup par la préfecture (voir encadré - audition le 14/10/2025). Les arrêtés interdisant ces deux rassemblements de soutien à la cause palestinienne sont motivés par des considérations à charge visant à justifier la décision²⁸. En se référant aux événements se déroulant en Israël et en Palestine, la préfecture considère que ces deux rassemblements viseraient à provoquer ou à légitimer des actions de nature

terroriste et qu'il existerait un risque sérieux de commission d'infractions pénales telles que le délit d'apologie du terrorisme, l'incitation à la haine ou à la discrimination à raison de l'appartenance à une Nation ou une religion.

²⁸ Préfecture de Haute-Garonne, Arrêté préfectoral portant interdiction du rassemblement organisé par le collectif Palestine Vaincra le jeudi 12 octobre 2023 de 18h00 à 20h30 à la sortie du métro Jean Jaurès à Toulouse, in : recueil des actes administratifs spécial n°31-2023-385, 11 octobre 2023.

Préfecture de Haute-Garonne, Arrêté préfectoral portant interdiction du rassemblement non déclaré sur la voie publique devant la Maison de quartier de Bagatelle organisé par le Collectif Palestine Vaincra, Palestine Solidarité Toulouse, l'association France Palestine Solidarité et l'association de coopération Bages-Jalboun le lundi 16 octobre 2023 à 19 h00., in : recueil des actes administratifs spécial n°31-2023-396, 15 octobre 2023.

appelé par le Comité vérité et justice pour Bilal (3). Lors de son audition, le Comité explique : « On avait prévu de faire un rassemblement le 15 juin, au niveau du métro Capitole. On l'a pas déclaré.../... des personnes qui militent très souvent qui nous ont dit que c'était pas trop nécessaire. Donc, nous, comme on ne savait pas trop, maintenant, on fera toujours les choses dans les règles .../... on a essayé de faire un peu de pub.../... Alors, ça a été relayé très massivement. Je pense que c'est ce qui a fait peur .../... Donc, il y avait pas mal de partis politiques qui allaient venir.../... Le rassemblement était prévu le dimanche. Et le vendredi soir, il y a eu un arrêté préfectoral.../... »

Comme l'a exprimé un des avocats de la famille Bilal lors d'une conférence de presse le 27 juin 2025 (4) « La préfecture a pratiqué un **amalgame insupportable** entre le Comité Vérité et Justice pour Bilal et un certain nombre de groupes qu'elle qualifie de **fortement impliqués dans la mouvance ultra-gauche locale** ». Et la journaliste de préciser : « Dans un communiqué, les services de l'État assoient cette interdiction sur le fait que des **"slogans hostiles au maire de Toulouse"** seraient à craindre et que des troubles à l'ordre public ne seraient pas à exclure. » Lors de cette conférence, le second avocat de la famille s'étonne « des affirmations de la préfecture qui évoquent un refus d'obtempérer, ce qui reste à démontrer, en violant le secret de l'enquête et de l'instruction ! » (5)

Audition du Comité justice et vérité pour Bilal le 16/11/2025

(1) Marie Maison, "Mort de Bilal lors d'un contrôle de police : environ 200 personnes manifestent pour demander justice", *France bleu* (en ligne), 5 avril 2025

(2) Claire Sardain, "Nous exigeons la vérité": la police pointée du doigt après le décès controversé d'un habitant, *France 3 Occitanie*, 5 avril 2025.

(3) Préfecture de Haute-Garonne, Arrêté préfectoral portant interdiction de rassemblements revendicatifs non déclarés dans l'hyper centre-ville de Toulouse du dimanche 15 juin à partir de 12h00 jusqu'au lundi 16 juin à 06h00, in : recueil des actes administratifs spécial n°31-2025-332, 13 juin 2025.

(4) Margot VENIER, "Mort de Thibault Bilal : le parquet de Toulouse ouvre une information judiciaire, *L'Opinion indépendante*, 27 juin 2025"

(5) Jean Cohadon, "Mort de Bilal : avec l'ouverture d'une information judiciaire, l'espoir de la famille d'obtenir "enfin" la vérité", *La Dépêche*, 27 juin 2025.

Types d'entraves				
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Juridiques - administratives	Policieres - physiques	Menaces, pressions et rappel à l'ordre
X	X	X	X	X

Les considérations motivant la décision sont là encore fondées sur des suppositions et non sur des actes précis illégaux que le Collectif aurait déjà commis. Si la préfecture n'est pas en mesure de rapporter de tels faits, c'est qu'ils n'existent pas comme le précise le Conseil d'état dans son arrêt du 20 février 2025 : *l'étude des pièces du dossier montrent que les prises de position du Collectif Palestine vaincra se traduisent par un discours virulent prônant la disparition de l'Etat d'Israël mais que l'antisionisme militant du Collectif ne le conduit pas à tenir lui-même des propos à caractère antisémite*. Ce que lui reproche le Conseil d'état c'est de *ne pas avoir modéré des commentaires particulièrement agressifs et haineux* sur ses réseaux sociaux. Après trois ans de procédures juridiques autour de la décision de dissolution, les faits effectivement reprochés au Collectif sont très éloignés des actes de nature terroriste que lui attribuait la préfecture en octobre 2023.

A cette même période d'octobre 2023, des préfetures d'autres départements, sur instruction du Ministère de l'intérieur, ont interdit des manifestations. Les considérations motivant ces interdictions étaient elles aussi générales et lorsque les organisateurs ont effectué des recours. Cela a été le cas de l'association France Palestine solidarité (AFPS) le 20 octobre 2023 qui a saisi le Tribunal administratif suite à la décision du préfet de l'Isère d'interdire un rassemblement à Grenoble. Le TA a alors annulé l'interdiction de rassemblement prise par le préfet au motif « *qu'aucune circonstance locale particulière au soutien d'une interdiction n'est indiquée* » dans l'arrêté préfectoral²⁹.

Nous revenons dans le chapitre 2.2.3 sur la répression des initiatives de soutien à la cause palestinienne.

Un autre cas témoigne également d'une restriction du droit de manifester non nécessaire et non adapté. Il s'agit d'un rassemblement organisé le 20 juin 2021 en soutien au collectif **Mix'Art Myrys** où les participant·es ont été verbalisé·es³⁰. Le collectif nous a rapporté les faits : « *quand l'arrêté de fermeture administrative lié à l'absence de normes est tombé, on a initié tout un tas d'actions. Et notamment lors d'un conseil métropolitain qui se réunissait au Grand Toulouse, on avait appelé à un rassemblement ; et là on a eu immédiatement la police, vu que c'était une manif sans autorisation, qui a cherché à disperser à coups de PV distribués, donc on a demandé aux gens de quitter les lieux immédiatement* » (audition le 08/10/2025).

Collectif Palestine vaincra : une montée progressive de la répression ouvrant à une décision de dissolution

Le collectif a été fondé en mars 2019 et avait pour but le soutien à la cause palestinienne compris comme une lutte anti-impérialiste, anticolonialiste et anti-raciste. Ses activités consistaient à « organiser des manifestations, participer à la campagne de boycott des produits israéliens, soutenir les prisonniers politiques palestiniens, dénoncer la complicité du gouvernement français, des entreprises françaises avec Israël ».

A partir de 2020, entraves à la tenue des stands et des rassemblements publics : le Collectif est déplacé de la sortie du métro Capitole au métro Jean Jaurès. Contrôles réguliers de la police municipale, parfois avec des policiers de la police nationale, avec des contrôles d'identité pendant la tenue des stands. Interdiction de la sonorisation, puis du barnum au motif qu'il fallait une autorisation de la mairie pour le dépôt de matériel. **Puis impossibilité de tenir des stands dans le centre-ville à partir de 2022 et à Bagatelle à partir d'octobre 2023**. Au début, la préfecture autorise les rassemblements au métro Capitole, puis à la sortie du métro Jean Jaurès, puis ils sont décalés sur les allées Jean Jaurès.

9 mars 2022 : décret de dissolution du Collectif Palestine vaincra (1)

20 mars 2022 : Contenu du discours du président Macron à Toulouse à l'occasion des cérémonies des 10 ans des attentats de Toulouse et Montauban : « *C'est pourquoi, le 9 mars dernier, le Conseil des ministres a prononcé la dissolution de deux collectifs antisémites dont le collectif toulousain « Palestine Vaincra »* (2).

29 avril 2022 : Le Conseil d'État annonce la suspension du décret gouvernemental sur la dissolution du collectif Palestine Vaincra. Selon les juges administratifs, cet appel au boycott des produits israéliens "constitue une modalité particulière de la liberté d'expression" et qu'en l'espèce il ne se confond pas avec un appel à la haine ou la discrimination (3).
.../...

²⁹ Tribunal Administratif de Grenoble, décision n° 2306794, *ordonnance de suspension de l'exécution de l'arrêté n°38-2023-10-19-00005 du 20 octobre 2023 par lequel le préfet de l'Isère a interdit le rassemblement de l'association France Palestine Solidarité (AFPS) prévu le samedi 21 octobre 2023, 21/10/2023*.

³⁰ Hélène Méral, Toulouse : Le célèbre collectif d'artistes Mix'Art Myrys frappé de fermeture administrative, *20minutes*, 20 janvier 2021

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la présomption favorable à la tenue de réunions pacifiques mises en avant par deux instances européennes³¹, signifie qu'une manifestation doit être présumée légale et ne constitue pas une menace pour l'ordre public, y compris si elle n'a pas été préalablement déclarée.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), dans son arrêt du 15 octobre 2015 jugeant une affaire de manifestation d'agriculteurs en Lituanie, apportait deux précisions importantes³² :

- dans le cas d'un rassemblement illégal (non déclaré ou non autorisé), en l'absence d'actes de violence, les autorités doivent faire preuve de tolérance de manière à garantir l'article 11 de la Convention européenne (relative à la liberté de réunion pacifique) ;
- lorsqu'il est indispensable de réagir immédiatement à un événement par une manifestation, il peut alors être accepté que le fait de manifester de manière spontanée puisse primer sur l'obligation de déclaration préalable.

Visiblement cette préconisation d'instances européennes et l'arrêt de la CEDH ne sont pas mis en application par les autorités locales. A la lecture de l'article du média 20minutes du 20 janvier 2021³³, ce rassemblement semblait se dérouler sans aucun incident. Une fois de plus, la verbalisation et la dispersion de ce rassemblement organisé par le collectif Mix'art Myrys constitue effectivement une mesure de restriction de la liberté de manifester qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée.

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

Au regard des engagements internationaux et de la valeur constitutionnelle de la Déclaration des

10 octobre 2023 : Le maire réclame l'annulation d'un meeting-débat avec le collectif "Palestine vaincra" programmé à la Bourse du travail le vendredi 20 octobre 2023 (6).

11 octobre 2023 : le préfet interdit un rassemblement du Collectif Palestine Vaincra (4). L'arrêt de la préfecture publié le jour même se réfère aux communiqués de soutien aux organisations palestiniennes publiés par le Collectif au lendemain des crimes de guerre commis par le Hamas le 7 octobre 2023 pour invoquer « *le risque de troubles à l'ordre public et la commission d'actes illégaux* ». Pour les mêmes motifs, **le 15 octobre 2023**, le préfet interdit un autre rassemblement du Collectif Palestine vaincra et de deux autres associations prévu devant la maison de quartier Bagatelle le 16 octobre 2023.

25 octobre 2023: un autre rassemblement de soutien à la Palestine est interdit par la préfecture au motif que la manifestation « *serve de tribune à l'expression d'idéaux en faveur de la Palestine et de positions critiques à l'égard de la politique d'Israël* » (5).

20 février 2025 : **Le Conseil d'État valide la dissolution du Collectif Palestine Vaincra**. Dans sa décision, le Conseil d'État relève que « *les prises de position du collectif ne constituent pas, en elles-mêmes, des propos antisémites* ». Sa décision est fondée sur ce que « *les messages qu'il diffuse sur ses réseaux sociaux suscitent des commentaires particulièrement agressifs et haineux ayant pour cible – sous couvert de viser les « sionistes » – l'ensemble des citoyens israéliens de confession juive, voire sont parfois à connotation explicitement antisémite* » (7). Contrairement aux considérations du Conseil d'Etat, le maire de Toulouse déclare à la presse que « *Ce collectif ne propageait que des messages ouvertement haineux et antisémites* » (8).

Soit un enchaînement de mesures répressives sur plus de cinq années et allant jusqu'à la dissolution par un décret gouvernemental avec au final comme unique motif juridique répréhensible, la non régulation d'une dizaine de commentaires postés par des tiers sur la page Facebook du collectif Palestine vaincra.

Sources :

- Audition du Collectif Palestine Vaincra le 14/10/2025
- (1) Ministère de l'intérieur, *Décret du 9 mars 2022 portant dissolution d'un groupement de fait "Collectif Palestine vaincra"*, Journal officiel du 10 mars 2022

.../...

³¹ Voir BIDDH/OSCE et la Commission de Venise, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2e éd. (Varsovie/Strasbourg, 2010).

³² *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 d'expression. En l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, 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* (CEDH, arrêt du 15/10/2015, Kudrevicius et autres c. Lituanie, n° 37553/05, § 150). *Le droit de manifester de manière spontanée ne peut primer l'obligation de notifier au préalable la tenue d'un rassemblement que dans des circonstances spéciales, notamment lorsqu'il est indispensable de réagir immédiatement à un événement par une manifestation. Pareille dérogation à la règle générale peut en particulier se justifier dans le cas où un délai aurait rendu la réaction obsolète* (CEDH, arrêt du 15/10/2015, Kudrevicius et autres c. Lituanie, n° 37553/05, § 153). [ArrêtCEDH/15oct2015](#)

³³ Déjà cité

droits de l'Homme, l'Etat a obligation de protéger la liberté de réunion pacifique, dont le droit de manifester. Au niveau local, c'est la préfecture qui en est le garant.

On peut alors légitimement interroger la responsabilité de la préfecture lorsqu'elle renvoie les organisateurs d'un rassemblement à une demande d'AOT. A notre avis, cette pratique constitue un vice d'incompétence négative³⁴ de la préfecture, seule compétente pour recevoir la déclaration et prononcer éventuellement l'interdiction d'une manifestation pour trouble à l'ordre public (**Cercle du silence**).

On peut aussi interroger l'exercice du pouvoir d'interdiction de la préfecture, en particulier les usages faits de la notion de trouble à l'ordre public ainsi que les motivations mises en avant pour caractériser ce risque (**Comité vérité et justice pour Bilal – Collectif Palestine vaincra**).

(2) Elysée, *Commémoration des dix ans des attentats de Toulouse et Montauban : Discours du président de la république*, Toulouse, 20 mars 2022.

(3) Sébastien Girardel, Toulouse : le Conseil d'Etat suspend la dissolution de "Palestine Vaincra", *La Dépêche*, 29 avril 2022.

(4) La rédaction, Le préfet de la Haute-Garonne interdit le rassemblement "Palestine vaincra" prévu ce jeudi à Toulouse, *La Dépêche*, 11 octobre 2023. - Préfecture de Haute-Garonne, *Arrêté préfectoral portant interdiction du rassemblement organisé par le collectif Palestine Vaincra le jeudi 12 octobre 2023 de 18h00 à 20h30 à la sortie du métro Jean Jaurès à Toulouse*, in : recueil des actes administratifs spécial n°31-2023-385, 11 octobre 2023.

(5) Emmanuel Riondé, À Toulouse, la solidarité avec la Palestine empêchée, *Médiapart*, 26 octobre 2023. - Préfecture de Haute-Garonne, *Arrêté préfectoral portant interdiction du rassemblement déclaré à l'initiative de Solidarité Palestine Toulouse et Association France Palestine Solidarité sur la voie publique à Jean-Jaurès le 25 octobre 2023 à Toulouse*, in : recueil des actes administratifs spécial n°31-2023-411, 24 octobre 2023.

(6) Laurent Derne, Toulouse : le maire demande l'annulation d'un meeting avec "Palestine vaincra", *ActuToulouse*, 10 octobre 2023.

(7) Conseil d'Etat, *Décision n° 462981, La dissolution du Collectif Palestine vaincra est légale*, 20 février 2025.

(8) Rédaction de Toulouse, La dissolution du collectif Palestine Vaincra, basé à Toulouse, validée par le Conseil d'État, *ActuToulouse*, 21 février 2025.

Types d'entraves			
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Juridiques - administratives	Policieres - physiques
X	X	X	X

A supposer, ce que nous doutons sérieusement au regard de la règlementation défendant le droit de réunion, que l'installation de stands sur les marchés ou à leur entrée relèvent de l'AOT, on peut là encore, s'interroger sur la carence de la préfecture en tant que contrôle de légalité des actes du maire quand ce dernier décide a priori d'interdire tout rassemblement à caractère revendicatif (pôle événementiel de la mairie pour le **Cercle du silence**) ou bien de ne l'autoriser qu'à titre exceptionnel (direction des marchés et des occupations du domaine public pour le **Collectif des associations des Pradettes**).

On peut également considérer les interdictions de rassemblement ou de manifestation dans l'hypercentre de Toulouse, en particulier l'accès à la place du Capitole comme une ingérence systématique et disproportionnée³⁵ (**Act up – une association féministe – Collectif Palestine vaincra – Cercle du silence**).

Comme nous l'explique **Act Up** (auditions les 22/10/2025 et 14/11/2025), une pratique habituelle de l'association a été subitement interdite par la mairie de Toulouse : « *D'habitude, quand il y avait la marche des fiertés à Toulouse, avec le village des associations place du Capitole, Act Up avait l'habitude de monter une grande banderole noire entre les lampadaires. Et à une époque, il y a 5-6 ans, la police municipale nous interdisait de mettre une banderole lorsqu'il y a le village associatif au niveau du Capitole* ».

³⁴ Le vice d'incompétence négative consiste à ce qu'une institution méconnaisse les limites de ses pouvoirs (**incompétence**), les croyant à tort moins étendus que ce qu'ils sont (**négative**). C'est notamment le cas lorsque l'institution délègue des pouvoirs qu'elle devrait exercer elle-même.

³⁵ *L'incrimination d'un comportement constitutif d'une infraction pénale peut, dans certaines circonstances, constituer une ingérence disproportionnée dans l'exercice de la liberté d'expression, compte tenu de la nature et du contexte de l'agissement en cause. Dans le cas d'une poursuite pour entrave à la circulation à l'occasion d'une manifestation pacifique, la proportionnalité de l'ingérence dans la liberté d'expression, interprétée à la lumière de la liberté de réunion, doit être appréciée en prenant en compte divers éléments, tels, notamment, le contexte de la manifestation, le lien direct entre les modalités d'action et l'objet de la contestation, la gravité des faits poursuivis, le comportement des manifestants, l'ampleur des perturbations, les risques et le préjudice causés, le comportement des autorités avant, pendant et après la manifestation, dont les conditions d'une éventuelle interpellation ainsi que les modalités des poursuites. La Cour de cassation s'assure de ce que la déclaration de culpabilité et la peine prononcée ne sont pas disproportionnées : Cass. crim., 8 janv. 2025, n° 23-80.226 <https://www.actu-juridique.fr/breves/libertes-publiques-ddh/ingerence-proportionnee-dans-la-liberte-de-manifester/>*

Une association féministe nous a rapporté (audition anonyme le 22/10/2025) : « *si on passe du côté de rue Alsace-Lorraine et bien le trajet est modifié, parce qu'il y a le commerce, et qu'il ne faut pas le déranger .../... Mais il y a aussi eu la place du Capitole qu'on n'a pas eue pendant des années et des années, et qui n'a été ouverte que pour la guerre en Ukraine voilà. L'Ukraine est jumelée avec Toulouse. La place du Capitole a été interdite longtemps.../... Donc cette année, pour le 8 mars, on a pu partir du Capitole. Mais ça faisait très longtemps qu'on ne sortait pas du Capitole* ».

Le témoignage du **Collectif Palestine vaincra** (audition le 14/10/2025) va dans le même sens : « *pour les rassemblements, l'hypercentre était systématiquement interdit notamment la sortie du métro Capitole .../... La préfecture, au début, nous a autorisé les rassemblements au métro Capitole, puis à la sortie du métro Jean Jaurès, puis ils nous ont décalé de l'autre côté sur les allées Jean Jaurès* ».

A la lecture de ces témoignages et avec la connaissance qu'en a la section LDH de Toulouse, l'activité commerciale détermine les lieux de rassemblement et les circuits des manifestations à Toulouse comme le constate et le regrette aussi le **Cercle du silence** (audition le 07/10/2025) : « *Noël. On doit faire le Cercle du silence à un autre endroit. Parce que la place du Capitole est intégralement consacrée au marché de Noël* ».

Au regard des données recueillies et de la connaissance qu'en a également la section LDH de Toulouse, les restrictions aux manifestations ou rassemblements ne sont pas moins motivées par des considérations objectives de prévention de troubles de l'ordre public que par le choix des pouvoirs locaux de prioriser l'activité commerciale au détriment des libertés de réunion, de manifestation et d'expression.

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

Comme nous l'avons indiqué en introduction de ce chapitre 2, la liberté de réunion est un droit fondamental. Or 10 cas étudiés font état d'entraves à l'exercice de ce droit. Trois difficultés et types d'entraves ressortent de notre enquête :

- Un accès de plus en plus restreint à des salles municipales pour la tenue d'événement ou de réunion sur des questions sociétales contraire aux orientations de la majorité municipale.
- Des procédures de réservation plus difficiles.
- Une mise à disposition de locaux permanents raréfiée.

2.2.1. L'accès conditionné et restrictif aux salles de réunion

Deux témoignages, dont un sous couvert d'anonymat, font état d'une évolution récente des critères retenus par la municipalité pour mettre à disposition des salles dans le cadre de réunion-débat.

Pour l'édition 2025 de son festival Origines contrôlées, l'association du **Tactikollectif** (audition le 15/10/2025) n'a pas été autorisée à organiser ses débats dans la même salle du quartier où se déroulent ses concerts. Cette année, la mairie leur a expliqué, qu'il n'était plus possible de mener des débats politiques dans le centre culturel Ernest Renan contrairement à ce qui se faisait les années précédentes comme nous l'a rapporté le **Tactikollectif** : « *Et la règle, elle n'est pas débattue, elle est hyper suggestive, c'est-à-dire que, si on nous dit « pas de débat politique », mais c'est quoi, un débat politique ? .../... Là, nous, on n'est pas un parti politique, et on fait des débats... Alors, oui, bien sûr, c'est de la politique, mais pour nous... Il n'y a pas de débat partisan...* ».

Le règlement municipal soumis en 2025 à la signature des associations utilisatrices de l'espace des diversités et de la laïcité est en ce sens explicite. Il y est précisé dans son article 2 : « *... Les associations à caractère politique... ne peuvent en aucun cas prétendre au bénéfice des infrastructures de l'Espace diversités laïcité. Les réunions associatives à caractère politique seront également refusées.* »

Cet article constitue une restriction importante à la liberté de réunion que la mairie peut décider d'utiliser pour autoriser ou non un événement d'une association utilisatrice de cet espace municipal. C'est d'ailleurs avec un règlement similaire interdisant les activités à caractère politique que la ville d'Arles a refusé à la LDH la mise à disposition d'une salle pour la projection du film « Béziers, l'envers du décor ».

Comme l'exprime le **Tactikollectif**, compte tenu de l'insaisissabilité du caractère « politique » attribué à une réunion, un événement, une association, l'usage de ce motif par les pouvoirs publics apparaît de ce fait très arbitraire. Dans un autre cas récent intervenu dans la ville de Chalon-sur-Saône, le maire avait décidé de refuser la participation de la LDH au forum des associations le 6 septembre 2025 au motif qu'elle exercerait une activité de nature politique. Saisi, le juge des référés du tribunal de Dijon a annulé cette décision qui mettait en cause l'article 11 de la convention européenne des droits de l'Homme pour plusieurs raisons :

- la LDH a déjà été admise à participer à ce forum des associations les années précédentes,
- des associations ayant des activités proches de la LDH, comme Amnesty International, étaient autorisées à participer à l'événement,
- le fait que la LDH ait pris des positions sur des questions sociétales contraires à celles défendues par la municipalité ne suffisait pas à caractériser l'activité de celle-ci de politique³⁶.

Cette ordonnance du tribunal administratif de Dijon signifie que la circonstance qu'une association s'exprime dans le débat public ou prenne parti dans le débat politique sur des sujets de société ne suffit pas à qualifier une association - qui n'est pas un parti politique - d'association à caractère politique. La multiplication de ces cas permettra certainement de créer une jurisprudence visant à caractériser d'illégale une telle restriction à la liberté de réunion.

La question de la légalité du règlement intérieur de l'espace des diversités et de la laïcité et du refus de la mairie de permettre la tenue des débats organisés par le **Tactikollectif** dans le centre culturel Ernest Renan peut être légitimement posée car le Code Général des Collectivités Territoriales limite précisément les motifs pouvant fonder de telles restrictions. L'article L. 2144-3 fixe que, par principe, les locaux communaux peuvent être utilisés par les associations – quelles qu'elles soient –, par les partis politiques, ou les organisations syndicales dans les conditions prévues à l'article L. 1311-18. Par exception, il énumère limitativement les trois motifs susceptibles de fonder le refus de mise à disposition des locaux, lequel ne peut donc être motivé qu'en raison des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services ou du maintien de l'ordre public. Par conséquent, ni le maire, ni le conseil municipal, ne peut décider légalement de refuser le prêt d'un local communal au seul motif que l'association poursuivrait un objet politique, religieux ou syndical. La décision récente de la mairie de Toulouse de réduire

La Maison de quartier de Bagatelle mise sous tutelle

La Maison de quartier de Bagatelle est gérée par une association. Elle accueille de nombreuses associations et de nombreux événements depuis plus de cinquante ans. C'est un lieu de convivialité, de lien social et d'expression militante. Elle est louée pour des fêtes de famille. L'association n'a pas de salarié et fonctionne qu'avec des bénévoles. Aucune activité organisée n'est payante. Les locaux appartiennent à la mairie et sont entièrement entretenus par les bénévoles. L'association ne bénéficie pas de subvention de la mairie.

A deux reprises, en 2023, la mairie est intervenue dans la programmation de la Maison de quartier de Bagatelle. Les faits ont été rapportés dans la presse et lors de l'audition du Collectif Palestine Vaincra (14/10/2025).

Retrait d'autorisation d'occupation du domaine public avec annulation du concert de Médine

Pour fêter ses cinquante ans, la Maison de quartier avait invité le chanteur Médine le samedi 23 septembre 2023 lors d'un concert gratuit en plein air. Selon le média Tvbruits (1), *Les services de la mairie sollicités dès le mois de mai par la maison de quartier n'y avaient alors pas vu d'inconvénient, donnant leur accord sans aucune difficulté*. Mais le 23 août 2023, le service événementiel de la mairie a averti les organisateurs, « *qu'il ne serait pas possible de réserver une suite favorable à cette demande de concert* » (2). Dans le mail adressé à la Maison de quartier dont les médias ont eu connaissance, la mairie justifie sa décision pour des questions de sécurité et elle explique que « *les forces de l'ordre, pleinement engagées avec la sécurisation de la Coupe du monde de rugby, ne seraient pas en capacité de sécuriser cette manifestation en cas d'éventuels débordements* » et elle ajoute que « *cette date du 23 septembre s'inscrit dans une période où l'activité événementielle est particulièrement dense* » (2) et (3).

Cependant, plusieurs médias s'interrogent :

- Tvbruits : *Au sein de la maison de quartier, sous le choc d'une décision jugée abrupte et brutale, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur les raisons réelles de cette interdiction, alors que le rappeur Médine vient de se trouver au centre d'une polémique à la suite de son invitation aux universités d'été de divers partis politiques* (1).
.../...

³⁶ Tribunal administratif de Dijon, ordonnance N°2503071 du 2 septembre 2025.

l'accès de certains lieux au seul motif du caractère jugé politique de l'événement, ne rentre visiblement pas dans les motifs légaux pour justifier une restriction d'accès.

La tendance récente de certaines villes de caractériser les activités de la LDH de politiques pour les exclure des espaces et des événements municipaux semble être reprise à son compte par les élu-es de Toulouse. Par exemple, lors du dernier conseil municipal le 26 novembre 2025, le conseiller municipal, M. Bouche, a qualifié la LDH « *d'association politisée* » afin de tenter de disqualifier sa demande d'abrogation du règlement des piscines municipales de Toulouse.³⁷

Cette invocation du caractère politique de certaines activités associatives ou associations semble clairement avoir pour but d'empêcher et de sanctionner les prises de positions contraires à celles défendues par les majorités municipales en place. Cette tendance s'accompagne également d'une injonction à la neutralité politique mise en avant par des autorités publiques à l'égard des associations bénéficiant de financements publics. Nous reviendrons plus longuement sur ce point dans le chapitre 3.

Les réunions ou événements portant sur la cause palestinienne sont particulièrement visés dans les cas étudiés. Nous développons dans le chapitre 2.3.4 le cas exemplaire du refus de la mairie de Toulouse de mettre à disposition de **Médecins Sans Frontières** l'espace des diversités et de la laïcité pour présenter une exposition humanitaire sur Gaza.

Le Comité Palestine vaincra (audition le 14/10/2025) nous a rapporté une autre interdiction prise par le maire de Toulouse concernant une réunion programmée à la **Maison de quartier de Bagatelle** (voir encadré). Cette information avait d'ailleurs été relatée dans un article publié le 11 octobre 2023 dans le journal La Dépêche du Midi³⁸. Une rencontre-débat était prévue le 16 octobre avec Mariam Abu Daqqa, membre du Front Populaire de Libération de la Palestine.

- La Dépêche : *Officiellement, il s'agit d'une question de sécurité. Pas d'une prise de position politique .../... en étant invité aux Journées d'été d'Europe Ecologie-Les Verts et de LFI, où le chanteur a juré qu'il combattait autant l'antisémitisme que le racisme. Mais ce ne sont pas ces polémiques, donc, qui auraient condamné le concert de Médine dans la Ville rose .../... (3)*

- Médiacités : *À Bagatelle, l'argument avancé par la mairie « fait rigoler » Paul Chiesa, ancien président de Maison de quartier qui s'est tenu en retrait de l'événement-anniversaire. « Ce n'est pas dit clairement, mais pour moi, c'est évidemment une interdiction de Médine, en invoquant le problème de la sécurité, estime-t-il. (2)*

Plusieurs médias émettent l'hypothèse que la participation du chanteur Médine aux journées d'été d'EELV et de LFI aurait pu influencer sur la décision de la mairie.

Comme l'indique Médiacités, il y a un certain embarras. Le président de la Maison de quartier avait choisi de ne pas répondre aux sollicitations de la Dépêche (3) et indiqué à Médiacités « *Je comprends que certaines personnes aient pu comprendre la décision d'annuler comme une interdiction, mais ce n'est pas une censure de Médine, selon moi* ». Mais il ajoute : « *Tout ne s'arrête pas à un concert de Médine. On veut continuer à transmettre et à faire de l'éducation populaire sur le long terme. On ne veut pas tout mettre en l'air.* » (2). Cet ajout peut laisser penser que la Maison de quartier a préféré ne pas entrer dans une polémique qui pourrait mettre en jeu la mise à disposition des locaux.

Un mois plus tard...annulation d'une réunion sur la Palestine

Le Comité Palestine vaincra nous a rapporté une interdiction prise par le maire de Toulouse concernant une réunion programmée le 16 octobre 2023 à la Maison de quartier de Bagatelle (audition Comité Palestine vaincra le 14/10/2025).

La Dépêche du Midi et le Journal toulousain (4) indiquent que le maire a écrit le 11 octobre 2023 à la Maison de quartier de Bagatelle pour lui demander l'annulation de la rencontre-débat avec Mariam Abu Daqqa, membre du Front Populaire de Libération de la Palestine, prévue le 16 octobre prochain dans les locaux de la Maison de quartier de Bagatelle.

Pour le maire, rapporte le Journal toulousain, « *L'accueil de cette militante aux causes controversées ne manquerait pas, en toute hypothèse et plus encore dans le contexte que nous traversons depuis quelques jours, de présenter de forts risques de troubles à l'ordre public* ». Et la Dépêche de préciser : « *En l'absence d'annulation par la Maison de quartier de Bagatelle et en responsabilité, Jean-Luc Moudenc sollicitera l'Etat pour interdire cette manifestation* ». (4)

Audition Comité Palestine vaincra le 14/10/2025

(1) Editorial, La mairie interdit le concert de MEDINE à Bagatelle, *tvbruits*, 12 septembre 2023
.../...

³⁷Guillaume Laurens, Toulouse : pourquoi le burkini a refait surface dans les débats du conseil municipal, *ActuToulouse*, 27 novembre 2025.

³⁸ La rédaction, Le préfet de la Haute-Garonne interdit le rassemblement "Palestine vaincra" prévu ce jeudi à Toulouse, *La Dépêche*, 11 octobre 2023.

Comme l'indique le journal, le maire a écrit à la Maison de quartier de Bagatelle pour lui *demandé d'annuler la venue de celle présentée comme une combattante pour le droit des femmes et un soutien indéfectible aux prisonnières politiques israéliennes*. La Maison de quartier de Bagatelle accueille de nombreuses associations et de nombreux événements : les réunions qui s'y déroulent ne donnent lieu à aucun trouble à l'ordre public.

- (2) Gael Cérez, Polémique autour de l'annulation d'un concert de Médine à la maison de quartier de Bagatelle, *Médiacités*, 18 septembre 2023.
 (3) Gilles-R. Souillés, Toulouse : le concert du rappeur Médine à Bagatelle interdit par la mairie, *La Dépêche*, 19 septembre 2023
 (4) La rédaction, Le préfet de la Haute-Garonne interdit le rassemblement "Palestine vaincra" prévu ce jeudi à Toulouse, *La Dépêche*, 11 octobre 2023.
 - Bryan Faham, Toulouse : le maire demande l'annulation d'une rencontre avec une militante palestinienne, *Le Journal toulousain*, 12 octobre 2023.

Types d'entraves			
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Menaces, pressions et rappel à l'ordre	Autocensure
X	X	X	X

2.2.2. La gestion centralisée et opaque des salles de réunion

Depuis la nouvelle réorganisation des services, lorsqu'une association souhaite réserver une salle municipale, elle doit, trois semaines avant la date prévisionnelle, remplir un formulaire de demande en ligne qui n'indiquait pas jusqu'à ce début 2026 les disponibilités.

Plusieurs associations auditionnées nous ont fait explicitement part d'une lourdeur des procédures de réservation des salles et de leur inadéquation au fonctionnement associatif et aux disponibilités des bénévoles à l'exemple des propos tenus par ces deux comités de quartier :

- **Comité de Quartier de Rangueil - Sauzelong** (audition le 10/11/2025) : « *Et le problème des salles, c'est si on veut réserver une salle, on peut. Mais on ne sait pas si on va l'avoir à la date prévue. Et donc, on n'a pas le planning. On dit qu'on va se réunir le 25 novembre. Et on nous dit, non, la salle n'est pas libre.... Donc, ça, c'est vraiment une difficulté* ».
- **Comité de quartier** (audition anonyme le 09/10/2025) : « *Pour demander les salles je m'engage au mois de mars donc 6 mois avant pour la rentrée, je remplis un premier formulaire pour faire mes souhaits, puis un deuxième pour confirmer ma demande* ».

Un autre témoignage, celui d'une **association féministe** (audition anonyme le 22/10/2025) rend compte du manque de salles et de l'inadéquation des modalités de réservation avec le fonctionnement d'une association composée de bénévoles : « *l'espace des diversités et de la laïcité, qui est un espace très bien, qui fonctionne très bien, mais qui est très insuffisant .../... Avant, c'était gratuit, les salles de réunion de la mairie .../... Il faut demander très, très longtemps à l'avance. L'espace des diversités fonctionne pour des associations qui ont un service régulier. Mais nous, on n'a pas ce type de fonctionnement. Donc, par exemple, pour le 25 novembre, il y en a qui ont réservé il y a un mois. Nous, il y a un mois, on ne savait pas ce qu'on allait faire parce qu'on avait encore des activités .../... Il faut avoir des gens professionnels qui travaillent dans les associations. Nous, on n'a aucune professionnelle. Nous sommes toutes bénévoles* ».

Ou bien encore le témoignage du **Collectif JOB** (audition le 24/10/2025) : « *Alors, cette lourdeur administrative, je dirais, c'est maintenant avec le temps et c'est plus une tension d'usage qui s'ajoute aux difficultés qu'ont toutes les associations toulousaines, par exemple, qui font de l'événementiel sur le manque de matériel. Les procédures toujours plus complexes de déclaration d'événements.../...*

Dans la *Lettre info de la vie associative* diffusée par la mairie en décembre 2025, il est annoncé que la réservation des salles municipales sera plus facile en 2026 avec la mise en place d'un nouveau logiciel qui devrait simplifier la réservation des salles associatives municipales avec une visualisation en temps réel des disponibilités. Cette amélioration fait certainement suite aux demandes formulées par l'Union des Comités de Quartier.

Cette gestion sélective, opaque et contraignante des salles de réunion réduit les initiatives des associations et leur fréquentation comme nous l'a expliqué cette **association de quartier** (audition le 19/11/2025) dont le témoignage a été recueilli anonymement : « *Et puis, ça limite aussi notre audimat, le fait qu'on ait du monde. Les belles salles municipales de notre quartier permettaient de faire venir des gens de l'extérieur. Là, maintenant, on organise des événements dans d'autres salles municipales, quand elles sont un peu vieilles, peu agréables, petites, c'est beaucoup plus facile à les avoir. Et du coup, ce n'est pas un lieu où on va faire énormément de com*».

2.2.3. L'octroi raréfié à des locaux permanents

Les conditions de mise à disposition de locaux permanents à des associations ou des collectifs citoyens semblent elles aussi évoluer dans un sens plus restrictif.

Lors d'une rencontre le 19 février 2025, le directeur de la vie associative a indiqué à la LDH qu'il n'y avait effectivement pas une volonté aujourd'hui d'accueillir dans des locaux municipaux permanents des associations qui ne sont pas des associations mettant en œuvre directement des politiques municipales. La mairie renvoie alors ces associations citoyennes vers le parc privé immobilier alors qu'elles n'ont le plus souvent comme seules ressources que les cotisations de leurs adhérents.

Les cas étudiés témoignent que pour accéder à des locaux permanents, il faut donc mettre en œuvre des actions conventionnées avec la mairie et ne pas mettre en avant des opinions contraires à celles défendues par la collectivité.

Cette nouvelle orientation municipale peut aider à comprendre les difficultés rencontrées par des collectifs culturels alternatifs pour accéder à du foncier municipal à l'exemple de la décision de fermeture administrative prise à l'encontre de **Mix'Art Myrys** en janvier 2021 (Cf. encadré pages 69 à 71) ou celles que rencontre actuellement **La Chapelle** (voir encadré ci-dessous).

La Chapelle en sursis ?

La Chapelle (1) est un lieu d'expérimentation sociale, politique et culturelle à Toulouse depuis 1993. D'abord squat, cet espace collectif autogéré et bénévole est animé par un ensemble d'associations. Le bâtiment, une ancienne chapelle, appartient à la mairie de Toulouse. La Chapelle est un lieu de rencontre et de porte-voix des luttes et des alternatives. C'est aussi un lieu d'expérimentation et de diffusion culturelles.

Rappel des faits (2) :

Fin d'année 2024, l'association lance un appel aux dons en vue de racheter la Chapelle. Plus de 1300 donateurs et donatrices permettent de recueillir 160 000€.

Le 27 novembre 2024, La Chapelle envoie une lettre à la ville de Toulouse pour activer la promesse de vente qui avait été signée en même temps que le bail emphytéotique, le 19 janvier 2018 devant notaire, avec M. Moudenc, maire de Toulouse. La Ville répond positivement **le 2 mai 2025**.

Entre-temps, **le 17 janvier 2025**, après sept années de travaux, la Chapelle est enfin mise aux normes des établissements recevant du public (ERP).

21 mars 2025 : à la suite de l'accueil d'une réunion portant sur la venue du collectif Némésis à Toulouse, La Chapelle fait l'objet de dégradations (graffitis de croix gammées) et d'intimidations attribuées au collectif. À la suite de cet épisode, une caméra de vidéosurveillance est installée devant l'entrée du lieu.

Le 2 mai 2025, dans un courrier adressé à la Chapelle, M. Briand, adjoint au maire en charge du patrimoine communal et immobilier écrit : « *Les conditions étant remplies, notamment suite à l'avis favorable de la Commission de sécurité rendu le 17 janvier 2025, je vous confirme que cette vente peut être conclue selon les modalités prévues au bail emphytéotique, soit une cession moyennant un prix de 100 000 euros HT* » (3).

Le 26 septembre 2025, le Conseil municipal doit voter la délibération pour finaliser la vente afin que la Chapelle puisse procéder au versement de la somme convenue. Au dernier moment, le maire retire la délibération de l'ordre du jour du conseil municipal.

Le 21 novembre 2025, La Chapelle publie une lettre ouverte au Maire de Toulouse (4) :

.../...sans autre forme de procès, le 26 septembre dernier, lors du dernier conseil municipal, vous avez retiré la délibération concernant la vente de La Chapelle, bloquant ainsi la conclusion de l'achat. Depuis, votre élu en charge du patrimoine et des finances, Sacha Briand, ne donne pas d'explication claire à ce retrait. Vos services sont incapables de nous dire où en est le dossier. Votre engagement municipal a pourtant été signé devant notaires et confirmé à deux reprises en conseil municipal en 2017 et en 2022.

Selon Médiacités (3), « *La mairie invoque un problème de légalité et un prix de vente trop faible. Ils disent que la délibération doit être plus solide, et veulent être sûrs qu'il n'y ait pas de recours possible d'un tiers pour contester la vente. Mais les membres de La Chapelle précisent que « si le prix a été évalué ainsi, c'est parce que notre lieu est dévolu à l'intérêt général, qu'on n'a pas le droit de le revendre, et aussi parce que nous y avons fait de nombreux travaux ».*

Le 13 décembre 2025: l'événement intitulé « ACAB Party » organisé à la Chapelle fait l'objet d'un relais médiatique (notamment sur CNEWS) et d'une interdiction municipale notifiée tardivement : l'arrêté est reçu à 18h30, le jour même, au moment de l'intervention de la sociologue Gwenola Ricordeau sur le thème de l'abolition de la police

(5); étaient au programme: la projection d'un film sur Saint Soline, un débat sur le racisme et la violence d'état et une conférence sur l'abolition de la police avec Gwenola Ricordeau (6). Dans un communiqué adressé à la presse (7), le maire argumente : « *Malgré ma condamnation de cet événement dès le 8 décembre, il a été maintenu par les organisateurs. Ma mise en garde contre cette dérive inacceptable n'a pas été prise en compte. J'ai rappelé que la Chapelle ne doit pas être un lieu de désordre et de haine. Ce lieu est sous bail emphytéotique entre l'association et la Mairie de Toulouse, il ne s'agit pas d'une simple mise à disposition .../... Pour toutes ces raisons, j'ai décidé de signer aujourd'hui un arrêté d'interdiction pour l'"ACAB Party".* Sur sa page Facebook (8), le maire écrit : « *Je me félicite de l'arrêt de l'événement honteux dit « ACAB Party .../... Toutefois, la programmation de cet événement par les occupants du lieu constitue un précédent qui ne peut qu'entraîner des répercussions sur le devenir du site ».*

Dans un article publié le 22 décembre 2025 (9), Médiapart donne la parole à plusieurs spécialistes dont Arnaud-Dominique Houte, historien spécialiste de la sécurité publique, Nicolas Hervieu, juriste spécialisé en droit public et droit européen des droits humains et Nathalie Tehio, avocate et présidente de la LDH : leurs réflexions convergent pour considérer que les débats sur la police programmés à la Chapelle étaient utiles, légitimes et qu'ils rentraient dans la liberté d'expression des opinions au regard des décisions prises par la Cour européenne des droits de l'homme.

Mercredi 22 janvier 2026 : La Chapelle reçoit un courrier de la mairie, accompagné d'un courrier transmis à la mairie par la préfecture (daté du 21 novembre 2025) reportant et conditionnant la cession de La Chapelle. Le 6 février 2026, le conseil municipal de Toulouse a voté la suspension des effets de la promesse de vente unilatérale conclue avec l'association (9).

(1) Lachapelle.toulouse.com - (2) Communiqué de La Chapelle, *Des nouvelles de la procédure d'achat*, in : lachapelle.toulouse.com, 5 novembre 2025 - (3) Armelle Parion, Le rachat de la Chapelle freiné par la mairie de Toulouse, *Médiacités*, 25 novembre 2025. - (4) La Chapelle, *Lettre ouverte à Jean-Luc Moudenc, Maire de Toulouse*, in : lachapelle.toulouse.com, 22 novembre 2025. - (5) Mairie de Toulouse, *arrêté ARVT-25-1488 Interdiction de la réunion « ACAB Party » organisée par La Chapelle le 13 décembre 2025 de 13H00 à 22H00*, 13 décembre 2025, in : site metropole.toulouse.fr - (6) La Chapelle, *Programme journée ACAP Party du 13 décembre 2025*, en ligne sur le site demosphere.net

(7) Rédaction Ici Occitanie, La mairie de Toulouse interdit la tenue d'une conférence sur l'abolition de la police, *France bleu* (en ligne), 13 décembre 2025.

(8) [PageFacebookJLMoudenc](https://www.facebook.com/JLMoudenc) du 13 décembre 2025 - (9) Jérôme Hourdeaux, « Acab », « la police tue » : le gouvernement réprime la critique de la police, *Médiapart*, 22 décembre 2025.

Toulouse. La Chapelle, lieu culturel alternatif, devait être cédée : après une "ACAB party" la vente suspendue

Types d'entraves			
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Juridiques - administratives	Menaces, pressions et rappel à l'ordre
X	X	X	X

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 »

Cinq associations concernées par notre enquête ont été l'objet de rétorsions par des autorités locales du fait d'avoir exercé leur droit au recours : recours juridictionnels (**2P2R, Les Toulousains de Toulouse, Collectif des associations des Pradettes, FNE**), recours à une autorité indépendante (la CNIL saisie par la **LDH**) et même recours gracieux (**Comité de Quartier Papus-Tabar Bordelongue**).

D'une manière générale, un recours est le fait d'en appeler à une tierce personne ou à une institution, pour obtenir la reconnaissance d'un droit qui a été méconnu ou non respecté. C'est un droit reconnu par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales :

Article 13 : *Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.*

Les rétorsions peuvent prendre plusieurs formes : la suspension du dialogue entre les différentes parties, le « bannissement » des instances de concertation et/ou la diminution des subventions.

Ainsi, quand l'association **Deux Pieds deux Roues** (2P2R - audition le 21/09/2025) a attaqué le PDU (Plan de Déplacement Urbain), d'abord par un recours gracieux en 2018 et ensuite par un recours contentieux, « *la mairie ainsi que ses services ont coupé les ponts pendant la durée des recours juridiques* » nous a rapporté **2P2R** .../... « *En 2020, M. Moudenc, a été réélu. Et là, effectivement, jusqu'à finalement le jugement*

quasiment d'appel, on n'a plus eu de réunion bilatérale comme on pouvait en avoir jusqu'à présent, avec les techniciens et les élus de Toulouse Métropole chargés des modes actifs. »

L'association 2P2R ayant gagné le recours, le dialogue a repris. Pour l'UCQ (**Union des Comités de Quartier** - audition le 20/10/2025) *« cela montre bien que ce n'était même pas la question de s'attaquer à une décision et éventuellement de l'emporter, c'était le fait même d'attaquer une décision »*.

L'UCQ qui regroupe une quarantaine de comités de quartier, nous a partagé plusieurs situations vécues par ses membres, concernant la mise en œuvre du recours au tiers. Exemple est donné de l'association **Les Toulousains de Toulouse**, en désaccord avec un projet immobilier à La Grave et qui a déposé un recours contre un permis de construire de Kaufmann et Broad³⁹ : *« La conséquence a été que leur subvention a été diminuée de moitié. Et ouvertement, il leur a été dit que s'ils voulaient récupérer l'autre moitié de la subvention, il fallait lever le recours »* (témoignage de l'UCQ, audition le 20/10/2025).

L'UCQ, lors d'un échange avec le maire, a eu une réponse très claire : *« Vous m'attaquez en justice sur un dossier, il n'y a plus de dialogue de la mairie ou de la métropole avec vous »* (témoignage de l'UCQ, audition le 20/10/2025).

Autre situation évoquée par l'UCQ qui est intervenue en tant que médiateur pour le **Collectif des associations des Pradettes** suspendu de participation au bureau de quartier (voir encadré pages 16 à 18). Ce collectif était accusé de diffuser des fausses informations à travers son journal de quartier. A la demande de l'UCQ et du collectif, une rencontre a lieu le 9 mai 2023 avec M. Arsac, adjoint au maire en charge de la coordination des maires de quartier. Comme nous l'a rapporté l'UCQ *« Ça a été argumenté par le collectif point par point qu'il n'y avait rien qui était de la fausse information. Il n'y avait rien qui relevait de ce registre. Mais finalement, la suspension a été prononcée. Ils ont tenu bon pour donner l'état d'esprit quand on a vu M. Arsac qui nous a dit ouvertement : le collectif a un litige avec son maire de quartier. Le maire de quartier indique que c'est hors de question que le collectif réintègre le bureau. Moi, je suis d'accord avec les points que vous avez évoqués. Effectivement, ce n'est pas de la fausse*

La LDH évincée des locaux municipaux

24 octobre 2023, la mairie informe par courrier la LDH de la vente des locaux où elle est hébergée à échéance de l'été 2025.

Les démarches s'engagent plutôt bien au départ

Le 18 janvier 2024, la LDH rencontre Mme Allal, conseillère déléguée à la lutte contre les discriminations, et lui présente ses besoins en matière de locaux. **Le 4 février 2024** la LDH écrit au maire pour l'informer de la rencontre positive avec Mme Allal. **Le 15 mars 2024**, le maire répond par courrier : *« .../... Je vous remercie pour votre retour et me réjouis de savoir que les échanges que vous avez pu avoir avec elle (Mme Allal) vous ont porté satisfaction.../... J'ai demandé que la direction de la vie associative de la mairie de Toulouse vous reçoive pour étudier avec vous les possibilités de répondre à vos attentes, en lien avec les services compétents.../... Dans cette attente, et en vous félicitant pour vos actions ainsi que votre détermination pour la défense des droits et des libertés de nos concitoyens... »*.

Le 28 mars 2024, la LDH rencontre le directeur de la vie associative et le coordinateur des locaux permanents qui reconnaissent que les besoins de la LDH relèvent bien de locaux permanents et non d'une mise à disposition ponctuelle de salles à la Maison des associations. Ils indiquent à la LDH la procédure à suivre. La LDH dépose **le 4 avril** le dossier de demande de locaux permanents. **Le 24 avril 2024**, le coordinateur des locaux permanents confirme à la LDH la bonne réception de leur dossier. **Le 27 mai 2024**, M. Lebrun de la direction de la gestion immobilière prend contact avec la LDH et l'informe qu'il lui a été confié la charge de leur dossier de relocalisation. **Le 11 juin 2024**, la LDH rencontre M. Lebrun dans ses locaux car il souhaitait évaluer leurs besoins. Lors de son audition, la LDH indique : *« M. Lebrun était chargé de nous trouver des locaux. On lui fait faire le tour, il prend des photos. On lui réexplique notre fonctionnement, nos différents besoins. Il nous quitte en disant « Je sais que c'est difficile, mais je me mets en recherche. Je ferai un point d'information chaque mois »*.

Mais la LDH a déposé plainte auprès de la CNIL concernant une utilisation illégale de fichiers de parents d'élèves...

Le 10 juin 2024, le siège national de la LDH, reçoit un **courrier daté du 5 juin de la CNIL** (Commission Nationale Informatique et Libertés) indiquant *« Monsieur le président, vous avez saisi la CNIL d'une plainte concernant l'envoi par courrier électronique d'une correspondance de nature politique par le maire de Toulouse aux parents d'élèves d'une école élémentaire de sa circonscription. Nous vous informons que les services de la CNIL sont*

³⁹ Philippe Emery, Toulouse : une association conteste de nouveau le projet immobilier autour de La Grave, *La Dépêche*, 14 avril 2020.

information. Moi, je serais prêt à les réintégrer. Mais il y a un troisième acteur dedans. C'est le cabinet du maire. Et le cabinet du maire ne le souhaite pas. » (Audition le 20/10/2025)

Lors d'une réunion, lorsque les responsables de l'UCQ évoquent auprès du maire la question de mise à l'écart du Collectif des associations des Pradettes, il leur est répondu « qu'il est hors de question pour lui de réintégrer le collectif des associations des Pradettes parce qu'ils ont fait un recours contentieux sur une décision, sur un document d'urbanisme. Et que sa politique, c'est que quand quelqu'un fait un recours contentieux sur une décision, il rompt le dialogue avec le pétitionnaire ». (Témoignage de l'UCQ, audition le 20/10/2025).

Et comme le rapporte La Dépêche du Midi⁴⁰, lors d'une interview, M. Arzac indique que les courriers et les propositions du Collectif des associations des Pradettes ne seront plus étudiés. Ce qui amène de fait à exclure les associations subissant ce type de contrainte, de la vie de la cité et de lui dénier le droit de participer à la démocratie locale.

Dans le cadre d'une situation évoquée par le **comité de quartier Papus-Tabar-Bordelongue** (audition le 22/10/2025), le manque d'informations et de concertation sur des permis de construire conduit ce comité à demander une suspension du permis de construire et la reprise de la concertation. La réaction de Toulouse Métropole Habitat s'est traduite par l'envoi d'un courrier à tous les habitants de la cité imputant la responsabilité de la suspension des travaux au Comité de Quartier. « Et là, vraiment, on était ciblé. J'ai interrogé au même moment, par téléphone, la responsable de la gestion locative de la cité.../...je lui ai dit : mais quand même, j'ai un peu du mal à comprendre la réponse que nous a fait le courrier de TMH aux habitants, etc. Elle m'a dit : vous savez, quand on est en guerre, il n'y a pas de cadeaux. Et je lui ai dit, nous, on n'est pas en guerre. Nous, on veut faire respecter l'état de droit, interroger le permis de construire ».

Un autre cas illustre les sanctions qu'encourt une association qui saisit la justice ou une autorité indépendante chargée du respect des droits et libertés. Fin 2023, la mairie informe la LDH de la mise en vente de l'immeuble où elle est hébergée

intervenues ce jour auprès du maire concerné pour l'interroger sur les faits portés à son attention ». **Le 1^{er} juillet 2024**, la LDH écrit de nouveau au maire pour lui faire part de l'avancée des démarches et lui dire qu'elle compte sur son engagement pour poursuivre la mise à disposition de locaux permanents.

Le ton et la position de la mairie changent

La concomitance de ces deux démarches, d'un côté la mairie engage concrètement la recherche de locaux pour la LDH de Toulouse en missionnant un technicien, de l'autre côté, la CNIL se déplace à la mairie de Toulouse pour instruire une plainte déposée par la LDH n'est pas sans interroger le changement de ton et de position de la mairie comme l'exprime la LDH : « Quand on a fait ce courrier au Maire, on n'a pas fait le lien qu'au moment où on était en train de lui demander d'appuyer notre demande de locaux, lui, avait eu la visite de la CNIL. Et la décision de la CNIL a été de lui dire que ce qu'il avait fait, c'était illégal. » .../... (audition LDH le 26/11/2025)

Le 31 juillet, Mme Laigneau, adjointe au maire adresse un courrier à la LDH qui indique clairement qu'elle ne doit pas « compter uniquement (surligné) sur l'aide de la collectivité, il vous revient donc de rechercher une solution par vos propres démarches ».

La LDH adresse **deux nouveaux courriers au Maire (12 septembre et 18 novembre 2024)** qui restent sans réponse. La LDH n'a plus de nouvelles de M. Lebrun qui avait été chargé de leur rechercher un local.

Les inquiétudes de la LDH se trouvent confirmées avec le **conseil municipal du 28 novembre 2024** où des échanges vifs ont lieu entre les élus de l'opposition et M. Briand. Cet adjoint en charge des finances et du patrimoine, déclare : la LDH exigerait des locaux dans un quartier précis et ne ferait aucun effort. Et le maire conclut le débat en indiquant que « les privilèges avaient été abolis lors de la Révolution le 4 août et la Ligue devrait le savoir » (1).

Le 19 décembre 2024, la LDH sollicite par courrier une rencontre avec le maire pour évoquer leur devenir. **Le 31 décembre 2024**, le maire répond par écrit à la LDH en la renvoyant à rechercher des locaux dans le privé ou dans une utilisation de la maison des associations qui propose des locaux mutualisés ponctuellement.

Le 4 février 2025 : la LDH écrit à deux maires de quartier, Messieurs Dunal et Cognard, leur demandant une rencontre pour échanger sur des locaux disponibles dans leur quartier. Leurs réponses sont négatives (courriers des 18 et 25 février 2025).

19 février 2025 : seconde rencontre avec le directeur de la Vie associative qui indique à la LDH que la Mairie n'est en mesure que de proposer des utilisations ponctuelles d'un bureau (2 ou 3 fois par semaine pour des durées maximales de deux heures).

Alors que l'hypothèse de reloger la LDH dans des locaux permanents était envisagée lors de la rencontre en mars

⁴⁰ Gilles-R. Souillés, Toulouse : le collectif d'associations des Pradettes mis à l'index par la mairie, *La Dépêche*, 9 mars 2023.

depuis 2011 (audition le 26/11/2025 – voir encadré pages 30 à 32). Si la procédure de relogement semble bien engagée, soudainement, la LDH constate un changement de discours et d'attitude de la part de la mairie de Toulouse : la mairie renvoie la LDH à une recherche de locaux dans le parc privé ; les techniciens chargés de rechercher des locaux à la LDH ne répondent plus, des élus mettent en cause publiquement la LDH. Ce changement brutal de positionnement de la mairie coïncide exactement avec une visite de la CNIL auprès du maire en juin 2024 suite à une plainte déposée par la LDH pour usage illégal de fichiers de parents d'élèves.

Dès qu'une association critique ou exprime son désaccord sur des projets portés par la mairie, en particulier dans le domaine de l'urbanisme, la sanction s'avère disproportionnée et vient interroger le droit du recours au tiers. Et pourtant, les associations ne font qu'exercer leurs droits en déposant des recours au tribunal administratif contre des décisions ou bien en saisissant une autorité indépendante.

2024 avec ce même directeur de la vie associative, à peine un an après, cela n'est plus à l'ordre du jour. La position de la Mairie a changé.

Le 19 mars 2025, M. Briand, adjoint au maire, déclare à la presse : « *La LDH semble vouloir des locaux à elle, non partagés avec d'autres associations. Qu'ils fassent le nécessaire. Ils feraient mieux de voir une agence immobilière .../... Quand une association a peu de moyens, on fait des efforts, mais là ce n'est pas le cas* » (2). Le 3 et le 4 avril, M. Briand et un autre adjoint, M. Esplugas-Labatut, déclarent cette fois-ci que la LDH dispose de moyens financiers au niveau national qui lui permettraient de se loger dans le privé. M. Esplugas-Labatut ajoute que chacun des créateurs de la pétition « donne 30 € » à la LDH « Ce qui lui permettra de payer un local de 30 m² à 5 000 € (3).

Le 31 août 2025, la LDH a dû quitter les locaux municipaux qu'elle occupait depuis près de quinze ans.

Audition LDH le 26/11/2025

(1) <https://www.youtube.com/watch?v=IGCwkei9FzM> (Conseil municipal du 28/11/2024: échanges sur la LDH entre 4h:09 :50 et 4h :26)

(2) Gerald Camier et Mathias Bernouin, "Nous sommes menacés d'éviction par la mairie de Toulouse", dénonce la Ligue des droits de l'homme, la municipalité s'explique, *La Dépêche*, 19 mars 2025. (3) Margot VENIER, La LDH de Toulouse (bientôt) mise à la rue ? La mairie s'explique, *L'Opinion indépendante*, 4 avril 2025. - Héloïse Thépaut, « Donnez 30 € » : la proposition choc de la mairie de Toulouse pour reloger la LDH, *Le Journal toulousain*, 3 avril 2025.

Types d'entraves	
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières
X	X

2.3.2. La silenciation des associations citoyennes critiques

Les cas étudiés mettent en évidence une volonté d'empêcher l'expression critique des associations, d'anesthésier ou de réduire voire de supprimer les espaces de concertation ou la présence d'acteurs associatifs jugés trop critiques.

Cette réalité est regrettée par les associations auditionnées à l'exemple de l'UCQ : « *On devrait pouvoir dialoguer avec les services. On respecte toujours les conditions de confidentialité dans le dialogue sur des dossiers en cours. Mais on ne devrait pas être empêchés de s'exprimer publiquement* ». L'UCQ a fait part de son désaccord sur un engagement demandé aux associations dans l'article 3 du règlement des bureaux de quartier présidé par les maires de quartier : « *Porter à l'ordre du jour du bureau des questions qui méritent des éclaircissements préalablement aux critiques publiques. En cas d'urgence, solliciter un rendez-vous sans attendre le prochain bureau ou interroger le maire de quartier par mail* ». Or, l'UCQ rapporte : « *les bureaux ont lieu tous les six mois, c'est le rythme des bureaux de quartier, tous les six mois, ça veut dire que s'il se passe quelque chose dans le quartier, qu'on n'est pas d'accord, qu'on veut l'exprimer publiquement, il faudrait qu'on attende pour que ça soit mis à l'ordre du jour du bureau suivant. .../... Donc, en gros, ils nous demandent de ne pas réagir... avant d'avoir eu une discussion avec les représentants municipaux. De ne pas exprimer de critiques publiques sans en avoir parlé en bureau ou à défaut avec le maire de quartier .../... on s'insurge contre ce préalable à l'expression publique.../... On comprend bien sûr l'idée, on cherche tous à avoir un dialogue constructif avec la municipalité, le but n'est pas de taper sur la municipalité et après de demander des explications .../... on est tous à chercher un dialogue constructif. Donc, en général, quand on réagit, c'est parce qu'on n'a pas à prévenir à l'avance qu'on va faire une critique publique .../... **On est tenu en laisse.*** » (Audition de l'UCQ le 20/10/2025).

Le témoignage des responsables **de Reynerie Miroir** (audition le 31/10/2025 – Cf. encadré pages 34 et 35) qui publie un journal de quartier va également dans le sens que c'est bien l'expression citoyenne qui est en cause : « *Donner la parole aux habitants, le nom exact c'est Reynerie Miroir, le journal des habitants et*

c'est cette exigence qu'on se donne de donner la parole aux habitants qui a été à l'origine des problèmes parce que nous on respecte la parole et la mairie nous a dit « vous donnez trop la parole à des gens qui sont contre » .../... ».

Le **témoignage anonyme d'une association de quartier populaire** confirme aussi ce sentiment que c'est la parole citoyenne qui pose problème, autrement dit la prise de parole publique, collective et politisée d'habitant-es, notamment lorsqu'elle se traduit par une interpellation critique des autorités locales : « *Et surtout, des habitants de quartier qui se politisent, ça, ils n'aiment pas trop. Là, je parle de la collectivité principalement* » (audition le 19/11/2025).

Dans notre enquête, nous avons constaté que les pressions à l'égard des associations, pour limiter leur action de plaider et leur expression publique, se manifestent de différentes manières. Plusieurs mécanismes sont mis en œuvre pour faire pression auprès des associations citoyennes :

- Contrôle et mesures de rétorsion à l'égard des journaux publiés par des associations de quartier.
- Courriers ou réunions de recadrage, mises en garde, rappel à l'ordre.
- Menaces sur la poursuite de la mise à disposition des locaux.
- Baisses, gels ou menaces de suppression de subvention.

L'ensemble de ces pratiques d'entraves qui vise à décourager les expressions critiques et à faire taire les associations citoyennes lorsqu'elles expriment une opinion critique ou dérangeante peut être assimilé à des processus de silenciation (voir encadré).

Un sous-titre de l'article d'Ariane Ferrand publié dans le Monde⁴¹ fait totalement écho à notre enquête : « Bâillonner, menacer ou isoler ». Les processus de silenciation peuvent être explicites, imposés par la contrainte mais aussi implicites comme lorsque les conditions d'écoute ne sont pas réunies, ou que les normes sociales rendent inaudibles ou inentendables certaines opinions. Se référant à la philosophe américaine Judith Butler, Elise Huchet et Marys Renné Hertiman rappellent que « *le pouvoir s'exerce en partie par le contrôle de la sphère de la parole, et donc en imposant le silence et/ou en contrôlant son sens, par les mécanismes de la censure explicite ou implicite* ».

La "silenciation" ou la réduction au silence d'individus ou de groupes.

C'est la philosophe Rae Langton, dans son article « *Speech Acts and Unspeakable Acts* »⁴² (« Actes de langage et actes indicibles », paru en 1993 qui serait la première à avoir théorisé le concept de « silenciation ». Langton définit la silenciation comme la **perte de pouvoir performatif de notre parole** : « *on parle, mais notre parole n'est suivie d'aucun effet* »⁴³. Tout se passe comme si le sujet ne s'était pas exprimé. Ce concept de silenciation s'est développé en France avec la vague MeToo. La silenciation est intimement liée aux rapports de pouvoir et d'oppression. « *Le silence n'est pas neutre* », abonde Elise Huchet, autrice d'une thèse sur l'inaudibilité sociale, « *Il est le fruit de mécanismes sociaux de domination et d'oppression.* » Dans l'article du Monde, une psychanalyste Laurence Joseph est citée : « *Si les victimes ne parlent pas, c'est aussi, trop souvent, parce qu'on les contraint à se taire : c'est ce qu'on appelle la silenciation, l'action de réduire quelqu'un au silence.* »

Nous avons identifié en particulier deux procédés de silenciation de associations citoyennes critiques : le contrôle des publications de presse et journaux associatifs et des rappels à l'ordre et intimidation.

Le contrôle des publications de presse et journaux associatifs

18 associations de notre échantillon ont été l'objet de sanctions, menaces ou rappel à l'ordre suite à des écrits publiés dans la presse ou dans leurs propres publications.

La liberté d'expression et de communication des opinions bénéficie d'une protection juridique élevée. Elle est garantie par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, inscrite dans le préambule de la

⁴¹ Ariane Ferrand, La « silenciation », ou comment les victimes de violences sont contraintes de se taire, *Le Monde*, 3 septembre 2025.

⁴² Rae Langton, *Speech Acts and Unspeakable Acts*, in: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 22, N°4, (Autumn, 1993), pp. 293-330.

⁴³ Hertiman, Marys Renné; HUCHET, Élise : « Silence ». *Dictionnaire du genre en traduction*. ISSN: 2967-3623. Mis en ligne le 03 janvier 2023: <https://worldgender.cnrs.fr/notices/silence/>.

constitution, et en particulier de l'article 11⁴⁴. Elle est également protégée par la Convention européenne des droits de l'Homme en particulier les articles 11⁴⁵ et 19⁴⁶.

La majorité des comités de quartier publie des lettres, des journaux de quartier qui peuvent être soit mensuel, soit trimestriel avec différents formats, des journaux internes, des publications sur les réseaux sociaux.

Ce qu'a constaté l'UCQ, c'est la demande « de droit de réponse » de la part de la mairie qui est devenue plus habituelle depuis le mandat actuel du maire : *« Plusieurs associations qui ont des fois exprimé un regard critique sur l'action municipale, le plus souvent sous des formes d'ailleurs très respectueuses .../... et la mairie demande des droits de réponse. On a eu des cas où dans une phrase d'un article qui ne leur plaisait pas, la mairie envoyait un droit de réponse de 5 pages »* (audition le 20/10/2025).

Les **comités de quartier du Busca, de Sauzelong-Rangueil, de Papus-Tabar-Bordelongue, de St Agne-Niel ainsi que trois autres comités de quartier ayant témoigné sous couvert d'anonymat** nous décrivent des ingérences de la part d'élu-es de leur quartier, dans leurs publications avec des exigences de droit de réponse disproportionné.

Ces exigences s'accompagnent souvent soit de courriers, soit de convocations à la mairie dans une démarche de recadrage. Cela suscite des tensions, des incompréhensions car elles sont vécues comme des remises en cause de leur engagement éditorial et d'une volonté de contrôle de la mairie. Par exemple, suite à la parution d'un article dans leur journal en septembre 2021 intitulé *« Bétonnage de la place Guersan, quelques avancées »*, le **Comité de quartier de St Agne-Niel** (audition le 06/10/2025) a reçu un courrier de demande de droit de réponse de la part de la mairie avec un texte proposé plus long que l'article concerné.

Dans le témoignage du **comité de quartier du Busca** (audition le 10/10/2025), la mairie réagit deux heures après la parution de leur journal et demande à les voir rapidement.

Pour l'ensemble des personnes auditionnées, ce n'est pas la demande du droit de réponse qui est critiquée,

Reynerie Miroir : de félicitations à une baisse sanction de sa subvention municipale

Le journal Reynerie Miroir existe depuis 2012 à raison de 4 numéros par an, et principalement consacrés à la vie du quartier. Il est réalisé bénévolement par et pour les habitant-es et imprimé à 1500 exemplaires.

30 juin 2023 : à l'occasion des 10 ans du journal, M. Moudenc adresse un courrier à l'association où il écrit : *« permettez-moi de vous adresser, à vous et à tous les bénévoles participant à sa réalisation, mes chaleureuses félicitations pour la qualité de votre publication »*.

27 août 2023 : Reynerie Miroir relaie sur sa page Facebook le discours de Marie Toussaint lors des journées d'été des écologistes fin août.

Automne 2023 : le numéro 41 du journal publie un dossier sur le projet de renouvellement urbain sur le quartier ; il relate les réserves de l'enquête publique et donne la parole au collectif opposé aux démolitions.

Début avril 2024, Reynerie Miroir apprend que sa subvention est amputée de 42% et, par courrier en date du 10 avril 2024 adressé au maire et au maire de quartier, demande les raisons de cette baisse (1).

30 avril 2024 : les responsables de l'association sont convoqués par le directeur adjoint du cabinet du maire en présence de M. Cognard, maire de quartier. Il leur est reproché d'être partisan, de faire le jeu des écologistes et de ne pas respecter la loyauté.

Le 7 mai 2024 : courrier du maire qui vient confirmer les décisions et les propos du directeur adjoint du cabinet et du maire de quartier et qui indique *« ...au-delà du seul aspect financier le versement d'une subvention, qui plus est de manière récurrente, implique que se construise un lien de confiance entre le financeur et le bénéficiaire. Cette confiance suppose une franchise et une loyauté réciproques. Or, force est de reconnaître que s'agissant de votre publication le compte n'y est pas, tant son contenu aborde de manière systématiquement critique et*

⁴⁴ « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. »

⁴⁵ « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière ».

⁴⁶ « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».

mais la manière dont aujourd’hui elle est instrumentalisée et utilisée quand la mairie n’apprécie pas les critiques portées à son action. D’autant qu’il s’avère que les journaux et articles incriminés ne relèvent ni de la diffamation, ni d’informations mensongères, ni d’insultes et/ou de menaces ; leur seul tort étant d’apporter un regard critique sur l’action municipale ou métropolitaine.

D’autre part, on peut constater le même type de réaction lors de la parution d’articles ou de communiqués dans la presse locale et/ou régionale relayant l’expression d’associations sur des points de vue différents. Le retour est souvent la réception de courrier ou de communiqué de recadrage ou de condamnation (ex : **comité Vérité et justice pour Bilal**, communiqué du 3 avril 2025 de la préfecture et communiqué de JL Moudenc sur le réseau X le 3 avril 2025 - audition le 19/11/2025)⁴⁷.

De plus, on peut mentionner la volonté de la part de la mairie de contrôler et/ou de s’immiscer dans la ligne des contenus des journaux et des publications.

L’exemple de **Reynerie Miroir, journal des habitants** en est une illustration (voir encadré - audition le 31/10/2025) : dans un courrier du 3 juillet 2024, M. Moudenc reproche à l’association d’exprimer des positions critiques vis-à-vis d’un projet de renouvellement urbain et lui demande de donner régulièrement la parole aux porteurs de ce projet.

L’association avait déjà été l’objet d’une précédente sanction (baisse de 42% de la subvention municipale) au motif d’avoir relayé sur sa page Facebook le discours d’une responsable écologiste.

sans équilibre de point de vue le dossier de la politique de renouvellement urbain dans le quartier... »

3 juillet 2024 : le maire adresse un second courrier qui indique avoir pris connaissance des déclarations parues dans la presse mettant en cause la municipalité : « **vous avez décidé d’abandonner la position équilibrée qui était jusque-là la vôtre en relayant des critiques envers l’action de la collectivité sans lui donner, ainsi qu’au bailleur mis en cause, de façon équivalente la parole .../... Par ailleurs, je prends acte que l’association Reynerie Miroir a pris position contre le projet de renouvellement urbain de la Reynerie.** » et indique : « À l’inverse, je souhaite que Reynerie Miroir donne régulièrement la parole aux porteurs de projet du PRU de la Reynerie... »

Pour tenir financièrement, Reynerie Miroir a lancé une campagne de dons qui est venue contrebalancer la baisse de subventions. Ils ont aussi été surpris de la communication qui a été faite autour de leur situation et ils estiment que la popularité du journal a grandi (2).

Commentaires de Reynerie Miroir : *“Notre loyauté, nous la devons avant tout aux habitant-es de Reynerie, en publiant leurs paroles sans les censurer, dans la mesure où elles ne créent pas de trouble à l’ordre public. Le principe du contradictoire réside dans le droit de réponse qu’aucun des partenaires cités par le Maire n’a utilisé. La seule réponse a été la sanction !”*

Sources : audition de Reynerie Miroir le 31/10/2025

(1) Johanna Decorse, "C’est de la censure économique !" La mairie de Toulouse réduit sa subvention au bulletin de quartier Reynerie Miroir, jugé trop critique, *La Dépêche*, 28 mai 2024.

(2) Johanna Decorse, Privé de 42 % de subventions, le journal de quartier Reynerie Miroir inquiet pour son avenir, *La Dépêche*, 10 février 2025.

Types d’entraves		
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Menaces, pressions et rappel à l’ordre
X	X	X

Rappel à l’ordre et intimidation

Les rappels à l’ordre sont communiqués soit lors d’entretiens et/ou par courrier.

Après sa réélection, M. Moudenc rencontre l’**association 2P2R** (audition le 21/09/2025) en septembre 2020 : « M. Moudenc avait une chemise avec un certain nombre d’articles, parce qu’on a un journal interne, d’articles, etc., de publications sur les réseaux sociaux. Il n’était pas content et avait dit, on met les choses à plat. Donc, si vous voulez qu’on travaille sur ce mandat, il faudrait arrêter ce genre de publications ... »

Le **Comité Vérité et Justice pour Bilal** (audition le 19/11/2025 – Cf. encadré pages 19 et 20) nous a rapporté également un rendez-vous, environ trois semaines après la manifestation du 4 avril 2025, avec la mairie dont Mme Lefebvre, maire du quartier de Bagatelle qui leur aurait dit : « Il va falloir contenir votre deuil. Il va falloir faire votre deuil, je pense, de votre côté. Pour ne pas venir perturber, la tranquillité du quartier. Laissez faire la justice. Ça n’avance à rien, ce que vous faites ». Le **Comité Vérité et Justice pour Bilal** nous a indiqué avoir vécu difficilement cette rencontre à la mairie : « C’était compliqué pour nous, ce rendez-

⁴⁷ Claire Sardain, “Nous exigeons la vérité” : la police pointée du doigt après le décès controversé d’un habitant, *France 3 Occitanie*, 5 avril 2025.

vous, on n'a senti aucune empathie. Nous l'avons perçu comme de l'intimidation. Il va falloir se calmer. Limite, si vous ne voulez pas avoir de problème.../... Ça a été vraiment un entretien très distant, une mise à l'écart. Franchement, c'était d'une froideur. On n'a pas ressenti qu'on accueillait une famille de victimes ».

Les responsables de l'association **Reynerie Miroir** ont également été convoqués le 30 avril 2024 par le directeur adjoint du cabinet du maire en présence du maire de quartier. Il leur est reproché d'être partisan, de faire le jeu des écologistes et de ne pas respecter la loyauté. Deux courriers du maire reprennent ces accusations et mettent en garde l'association (voir encadré ci-dessus).

Suite à l'audition du comité de quartier de Papus-Tabar-Bordelongue (audition le 22/10/2025), nous avons pu avoir connaissance des courriers adressés par la mairie aux deux **centres sociaux de Bagatelle et La Faourette**. Dans ces courriers, M. ALVES, élu en charge des centres sociaux, met en cause les deux centres sociaux pour avoir organisé le 19 mars 2025, une réunion d'information en direction des habitant·es de leurs quartiers. L'élu termine son courrier par une menace en indiquant que : « *la mairie se réservait le droit de reconsidérer le partenariat qui la lie avec les centres sociaux* » (Cf. encadré pages 66 et 67).

La presse a aussi rendu compte des menaces qui peuvent peser sur les associations lors des votes de subvention au conseil municipal. C'est le cas lorsque la majorité municipale décide de **geler la subvention** de 21 000€ accordée à l'association **Grisélidis** lors du conseil municipal du 26 juin 2024 et où il est indiqué que ce gel est consécutif des dénonciations des arrêtés municipaux anti-prostitution (Article de la dépêche du 26 juin 2024 rendant compte de la décision de gel de la subvention⁴⁸ - Articles de 20Minutes du 23 décembre 2023 et sur le site de France 3 du 29 mai 2024 rendant compte de l'opposition de Grisélidis aux arrêtés municipaux anti-prostitution⁴⁹). Ce cas illustre bien que le gel de la subvention n'est pas lié à une interrogation portant sur la qualité des actions réalisées par Grisélidis et financées par la mairie de Toulouse mais que ce sont bien les positions prises par cette association dans le cadre de ses plaidoyers sur la prostitution qui en sont à l'origine. Nous avons suivi le vote de la subvention municipale de Grisélidis en 2025 et avons constaté qu'elle n'avait été votée qu'au dernier conseil municipal en fin d'année. Une telle incertitude sur l'octroi d'une subvention de 21000€ pour une association qui fonctionne avec des salarié·es génère évidemment de la précarité et conduit à de l'auto-censure sur ses actions de plaidoyer comme nous en rendons compte dans le chapitre 4 (Cf. encadré pages 54 et 55).

Le sentiment de recevoir une punition nous a été plusieurs fois rapporté par des associations comme l'exprime **le Collectif JOB** : « *cette baisse, là, en 2025, ça nous a fait diminuer l'envergure de tous nos événements et que si le montant est maintenu à 30 000 euros, c'est une punition* » (audition le 24/10/2025).

2.3.3. L'ostracisation de l'opposition des associations critiques

Malgré les pressions, lorsque les associations persistent et continuent à avoir une expression publique indépendante, elles sont alors l'objet d'autres mesures qui relèvent davantage de processus d'ostracisation : dénigrements, disqualifications, bannissement des instances de concertation...

⁴⁸ Jean-Noël Gros, Prostitution à Toulouse : la subvention de la mairie à l'association Grisélidis suspendue, *La Dépêche*, 26 juin 2024.

⁴⁹ Maëva Fassino, Toulouse : Pourquoi les travailleuses du sexe sont-elles en colère contre la municipalité ?, *20minutes*, 14 décembre 2023. - Apolline Riou, Une association constate la multiplication des agressions contre les prostituées : le cadre légal favorise l'augmentation des violences, *France3 Occitanie*, 29 mai 2024.

Marginalisation des instances de concertation

Plusieurs procédés d'ostracisation ont été identifiés dans notre enquête pouvant se traduire par des tentatives de marginalisation sociale d'une association en recourant en particulier à la mise à l'écart des instances partenariales.

Dans un article dont le titre est « *Toulouse : le collectif d'associations des Pradettes mis à l'index par la mairie* »⁵⁰, la Dépêche utilise le terme de « bannissement » pour qualifier la décision de la mairie de « *ne plus autoriser (ce collectif d'associations) à siéger au bureau de quartier, ni à participer à toute autre instance de concertation de la collectivité, et que les courriers et les propositions de ce collectif ne seront plus étudiés* » (Cf. encadré pages 16 à 18).

Alors qu'**Handi-Social** et sa présidente étaient membres avant 2020, de la Commission Communale d'Accessibilité (CCA), et de la Commission Intercommunale d'Accessibilité (CIA), l'association s'est retrouvée exclue de ces deux commissions suite à l'élection de sa présidente en 2020 dans un groupe de l'opposition municipale : « *.../... c'est une bataille constante. Et une bataille constante dans un contexte où, outre les difficultés à avoir les comptes rendus, j'ai été bannie d'un certain nombre de groupes de travail. C'est-à-dire que Handi Social ne fait plus partie ni de la CCA ni de la CIA depuis que je suis élue* » (audition le 23/10/2025).

Suite à un recours au tribunal administratif contre le Plan de Déplacements Urbains en 2018, l'association **2 Pieds 2 Roues (2P2R)** (audition le 21/09/2025) n'est plus invitée à des réunions régulières avec les technicien·nes et l' élu de Toulouse métropole en charge des mobilités pendant près de deux ans après la réélection de M. Moudenc en 2020. 2P2R continue d'être cependant invitée aux réunions des bureaux de quartier de la ville de Toulouse dont il est membre de droit (règlement des bureaux de quartier).

Une autre association, le **Collectif JOB**, a, elle aussi, été l'objet d'une mesure de mise à l'écart du bureau de son quartier (voir encadré). Suite à une manifestation lors de l'inauguration d'une statue sur le quartier des 7 Deniers le 15 février 2025 où un groupe d'une trentaine

Le Collectif JOB doublement sanctionné

Le Collectif JOB ([site web](#)) : groupement de 13 associations toulousaines, fondé en 2011, à l'origine pour la préservation et la transformation du bâtiment des anciennes usines JOB en espace culturel. Le collectif mène des activités ayant pour but de créer des liens inter-associatifs sur le territoire des Sept Deniers ainsi que de faciliter l'accès à l'espace JOB. Jusqu'en mars 2025, il faisait partie du bureau de quartier, instance municipale composée du maire de quartier et de représentant·es d'associations.

Suspension du Collectif JOB du bureau de son quartier

Début 2024, les membres du bureau de quartier sont invités à voter pour un projet participatif. Le Collectif soutenait un projet de composteur et le maire de quartier, un projet de statue de soldat napoléonien. Chaque membre dispose d'un nombre de gommettes à positionner sur le ou les projets de son choix. C'est le projet du maire de quartier qui l'emporte. Alors que le coût de la statue napoléonienne augmente (augmentation des coûts des matériaux suite à la guerre en Ukraine), des baisses des financements associatifs sont annoncées par la mairie.

Le 10 février 2025 : le Collectif envoie un mail à la collégiale du collectif (Conseil d'Administration) pour souligner la différence de budget alloué au Collectif (19000€) et celui alloué à la statue (82000€) ; ce mail parvient à la connaissance du maire de quartier.

Le 12 février 2025 : le Collectif lance une pétition en ligne pour dénoncer ces choix budgétaires de désengagement à l'égard des habitants (1).

Le 15 février 2025, jour de l'inauguration de la statue, à l'initiative du Collectif JOB, un groupe d'une trentaine d'habitant·es signifie son désaccord (2). Le Collectif nous indique que le député LFI de la circonscription, qui avait été informé des modalités du vote au sein du bureau de quartier, *participe à l'inauguration et fait une vidéo sur X racontant l'histoire des gommettes et à quel point le maire de quartier faisait vivre la démocratie participative*.

Le 6 mars 2025 : M. Arsac, maire du quartier et adjoint au maire en charge de la démocratie locale, adresse un courrier faisant part de sa décision de suspension du Collectif JOB du bureau de quartier. L'adjoint motive sa décision en faisant référence au mail du 10 février 2025 et à la pétition du collectif qui seraient, selon l' élu, *constitutif d'un dénigrement et d'une diffamation du travail des agents et des élus de la collectivité* et renvoyant aussi aux slogans qui auraient été tenus lors de la manifestation organisée par le Collectif à l'occasion de l'inauguration de la statue. Dans son courrier, parmi les propos mensongers que dénonce le maire de quartier, il y a cette histoire des gommettes :

Parmi les infractions, je note les éléments constitutifs suivants :

- Vous affirmez que 8 gommettes ont été données à chaque membre du Bureau alors qu'il y en avait 10. Il s'agit d'une fausse information et donc d'une infraction à l'alinéa 5 de l'article 3.2 du règlement intérieur. .../...

d'habitant-es a signifié son désaccord, le Collectif JOB a reçu un courrier du maire de quartier, M. Arzac, l'informant de sa suspension du bureau de quartier. Le maire de quartier motive sa décision en faisant référence à un mail et une pétition du collectif qui seraient, selon l' élu, *constitutif d'un dénigrement et d'une diffamation du travail des agents et des élus de la collectivité* et renvoyant aussi aux slogans qui auraient été tenu lors de la manifestation organisée par le Collectif à l'occasion de l'inauguration de la statue.

Lors de son audition (le 24/10/2025), le Collectif JOB nous apporte les précisions suivantes : *« nous avons rencontré à sa demande le député de notre secteur avec deux bénévoles et elles ont raconté l'histoire de la statue parce qu'il y avait cette inauguration officielle .../... elles ont raconté l'histoire des gommettes. Et notre député, le jour de l'inauguration, est venu et a fait une vidéo sur X racontant l'histoire des gommettes et à quel point notre maire de quartier faisait vivre la démocratie participative. Ceci associé au mail que nous avons envoyé a été très mal vécu par le maire de quartier .../... Et donc, il nous a exclus du bureau de quartier. Alors, c'était une exclusion provisoire mais qui, pour l'instant, dure puisque nous n'avons pas été invités aux deux derniers bureaux de quartier ».* (Voir explication sur l'histoire des gommettes dans l'encadré).

Le fait que le mail incriminé soit une communication interne à l'association et au regard des propos mis en cause par le maire de quartier, les accusations de mensonges et de diffamations ne semblaient pas fondées sérieusement et donc la mesure de suspension d'une instance de concertation n'était ni adaptée, ni nécessaire, ni proportionnée, d'autant plus qu'elle a été décidée sans rencontre préalable.

- Vous prétendez que j'ai placé toutes mes gommettes sur le projet de la statue du soldat de la bataille de Toulouse de 1814 ; ce qui ferait 10 gommettes. Or la statue n'a reçu que 9 gommettes, démontrant le caractère mensonger de votre propos. De surcroît, trois autres membres du bureau ont indiqué avoir voté également pour ce projet de statue. Cela prouve que j'ai forcément voté pour d'autres projets .../... Il s'agit d'une fausse information et donc d'une infraction à ce même alinéa 5 de l'article 3.2 mais aussi d'une forme de diffamation à mon égard et d'une infraction à l'alinéa 6 de l'article 3.2 .../...

Le Collectif JOB envoie la réponse suivante au maire de quartier :

Vous faites référence à un mail envoyé par le Collectif JOB le 10 février dernier. Les passages que vous citez semblent provenir d'un document de travail interne, adressé aux membres de la Collégiale. Le fait que vous ayez eu connaissance de ce document, par nature confidentiel, s'il n'était pas dû à un cas fortuit et inexplicable, pourrait soulever des questions sur le respect de la confidentialité de nos communications. Dans ce cadre, aucune divulgation d'information, qu'elle soit exacte ou erronée, ne peut être invoquée à notre rencontre. Par voie de conséquence, il ne peut y avoir non plus diffamation ou dénigrement .../... Au vu de ces éléments, nous considérons comme totalement infondée la décision de suspension des représentant-es du Collectif JOB du Bureau de quartier.

Cette suspension du bureau de quartier était toujours en vigueur fin 2025.

La baisse de subvention 2025 de 40% est maintenue contrairement à beaucoup d'autres associations

Début 2025, un gel de 40% des subventions de toutes les associations est décidé par la mairie de Toulouse, mais avec l'engagement que 20% du budget alloué au Collectif soit débloqué en cours d'année. En juillet 2025, le budget alloué au collectif reste toujours amputé de 40% alors que beaucoup d'autres associations bénéficient d'un déblocage partiel.

Audition Collectif Job le 24/10/2025

(1) change.org/pétition-collectif-job

(2) M.D. avec E.R., "Habitants pas contents, services publics sacrifiés" : l'inauguration d'une statue d'un soldat de l'armée de Napoléon n'est pas du goût de tout le monde, *La Dépêche*, 16 février 2025.

Types d'entraves				
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Juridiques - administratives	Menaces, pressions et rappel à l'ordre	Autocensure
X	X	X	X	X

⁵⁰ Gilles-R. Souillés, Toulouse : le collectif d'associations des Pradettes mis à l'index par la mairie, *La Dépêche*, 9 mars 2023

Disqualification publique des associations

L'ostracisation se traduit aussi par la diffusion publique de propos visant à discréditer une association (**Comité Vérité Justice pour Bilal – Comité Palestine vaincra – N.A.T.U.R.E.S. Pradettes – 2P2R – Myx'Art Myrys – La Chapelle – Comité de quartier Croix de Pierre-route d'Espagne - LDH...**).

Comité vérité et justice pour Bilal : dans l'arrêté préfectoral interdisant le rassemblement prévu le 16 juin 2025, la préfecture présentait le comité comme une organisation associée à l'ultra-gauche, avec une posture trop radicale et dont le rassemblement présentait des risques importants de troubles à l'ordre public. Ces arrêtés préfectoraux étant des actes publics, souvent repris dans la presse, le contenu de cette interdiction a eu pour conséquence que des personnes et organisations ont pris des distances avec ce Comité (voir encadré page 20 et 21). Le 14 octobre 2025, lors d'un meeting du candidat aux municipales, M. Piquemal, la parole est donnée au **Comité Vérité et Justice pour Bilal**. L'intervention est relayée sur le compte de campagne municipale du candidat et la mairie porte plainte contre X pour diffamation⁵¹. Et sur X, M. Esnault, adjoint au maire de Toulouse chargé de la Sécurité, s'adressant à M. Piquemal écrit : « *Les propos que vous relayez sont faux, diffamatoires, non étayés et mettent en cause la probité, l'honneur et le professionnalisme des Policiers nationaux et municipaux. Ces propos sont une forme d'incitation indirecte à la haine contre nos Policiers et au désordre* ». **Le comité vérité et justice pour Bilal** répond dans un communiqué (cf. article ActuToulouse de 22 novembre 2025 déjà cité) en rappelant que leur intervention s'appuyait sur de nombreux témoignages remis à la justice et il précisait : « *.../... Il est primordial de rappeler que cette affaire est protégée par le secret de l'instruction et que l'accès aux informations relève exclusivement des autorités judiciaires compétentes. Dans ce cadre, Emilion Esnault, en sa qualité d' élu municipal, se prononce au-delà de ses fonctions sur la véracité des témoignages, alors qu'il n'a pas la prérogative d'accéder à ce type d'informations. Affirmer que "tout est faux" ne nie pas seulement la réalité des faits, mais également le vécu de ceux qui ont été témoins du drame et qui en ont été profondément ébranlés. À défaut d'apporter des éléments concrets, ces propos contribuent surtout à déplacer le regard, transformant une tragédie personnelle en vecteur de diversion au service d'une polémique politicienne .../... Aucune pression ni accusation ne pourra jamais éteindre la voix de ceux qui réclament la vérité* ».

Au-delà de l'éventuelle utilisation politique recherchée, les accusations portées par la mairie viennent évidemment apporter un discrédit à la parole du **Comité vérité et justice pour Bilal** et peuvent avoir pour conséquence ou objectif de l'isoler une fois de plus de certains de ses soutiens.

2P2R : Le recours juridique déposé par 2P2R conduit à une décision juridique d'annulation du Plan de Déplacement Urbain. Suite à cette décision, lors du conseil municipal du 29 janvier 2021⁵², le maire tient des propos visant à discréditer 2P2R : « *Le PDU a été annulé par une association 2P2R dont je dénonce la dérive politicienne.../...2P2R se fait l'instrument d'une vision totalement obsolète de l'agglomération et de ses besoins de mobilités et d'une vision régressive de la mobilité de l'agglomération toulousaine* ».

L'association **N.A.T.U.R.E.S. Pradettes** conduit une mobilisation dans son quartier pour s'opposer à un projet d'urbanisme et propose un projet alternatif consistant en l'aménagement d'une ferme urbaine (voir encadré - audition le 20/10/2025) Le conflit dure depuis 2019 et en 2023 et 2024, comme nous l'a indiqué cette association, le maire a distribué trois courriers dans les boîtes aux lettres du quartier : « *Là dans toutes les boîtes aux lettres dedans c'est des choses mensongères par exemple dans le courrier du maire du 29 janvier 2024, il est écrit que l'association N.A.T.U.R.E.S. Pradettes, « est constituée majoritairement de personnes*

L'action de l'association N.A.T.U.R.E.S. Pradettes dérange au point de...

L'association N.A.T.U.R.E.S., créée en 2020, regroupe des habitant·es du quartier des Pradettes qui défendent un projet de ferme urbaine en lieu et place d'un projet d'urbanisme qui aurait pour conséquence la suppression d'un îlot de fraîcheur.

Le maire de Toulouse rappelé à l'ordre par la Défenseure des droits

Le 24 juin 2022, le maire de Toulouse fait un discours sur la place des Pradettes. Lors de ce discours, des membres de l'association N.A.T.U.R.E.S. lui remettent un recueil de souhaits des habitants. Des affiches

⁵¹ Maréva Laville, Vidéo de campagne municipale de François Piquemal : la Mairie de Toulouse porte plainte pour diffamation, ActuToulouse, 22 novembre 2025.

⁵² <https://metropole.toulouse.fr/actualites/conseil-municipal-du-29-janvier-2021>

n'habitant pas le quartier des Pradettes » alors que les 17 membres fondateurs sont tous des gens qui habitaient le quartier, le conseil d'administration, au moment où il écrivait ça, n'était composé que de gens habitant tous le quartier. Ça vise à développer l'idée que c'est des agitateurs extérieurs qui viennent semer le trouble dans votre quartier ».

Dans un article publié le 14 octobre 2025⁵³, ActuToulouse rend compte d'un désaccord entre la municipalité de Toulouse et un comité de quartier à propos de la mise en place d'un stationnement résidant payant. M Bouche, maire du quartier tient des propos mettant en cause le **comité de quartier Croix de Pierre-route d'Espagne** : *« Je m'insurge de cette mauvaise interprétation des chiffres .../... C'est une lecture orientée et falsifiée de la situation .../... Le comité de quartier fait de la politique avant les Municipales, c'est son problème, mais il ne représente pas la majorité silencieuse. »*

Lorsque la mairie a décidé de ne plus chercher de solution de relogement pour la LDH en 2024, les élu-es ont alors eu recours à des accusations et à des propos mensongers. Cela a démarré lors du conseil municipal du 28 novembre 2024. En réponse à des questions d'élu-es de l'opposition sur le relogement de **la LDH** et des autres associations hébergées dans l'immeuble mis en vente, M. Briand, adjoint au maire, a affirmé que *la LDH exigeait des locaux dans un quartier précis et qu'elle ne faisait aucun effort*. Le maire conclut le débat en indiquant que les privilèges avaient été abolis lors de la révolution⁵⁴. M. Briand confirmait ses propos dans un article publié le 8 décembre 2024 dans Actu-Toulouse⁵⁵ : *« Il n'y a aucun dû. Nous allons poursuivre le dialogue avec la LDH. Mais je doute que nous trouvions des solutions avec des personnes qui nous disent que ce n'est pas leur problème »*. Huit mois plus tôt, le maire avait conclu un courrier adressé à la LDH le 15 mars 2024 par ces termes : *« et en vous félicitant pour vos actions ainsi que votre détermination dans la défense des Droits et des Libertés de nos concitoyens »*. Quelques mois plus tard, après la visite de la CNIL à la mairie suite à une plainte déposée par la LDH, les propos tenus par le maire et ses adjoints n'étaient plus aux félicitations mais à l'accusation et au dénigrement. La LDH a dû s'expliquer pour rétablir les faits en

repreuant ces souhaits sont ensuite collées sur le panneau d'expression libre situé sur la place des Pradettes. En début de soirée, des membres de l'association constatent qu'un agent de Toulouse métropole est en train d'arracher ces affiches. Questionné, ce dernier informe que son intervention a été demandée par le maire du quartier.

Le 22 septembre, la Défenseure des droits est saisie.

Le 28 novembre 2022, la Défenseure des droits informe l'association N.A.T.U.R.E.S. qu'elle a effectué un rappel de la loi au maire de Toulouse (article L. 581-13 du code de l'environnement) : *« Je n'ai pas manqué de rappeler au maire de Toulouse que l'obligation de mise à disposition d'un emplacement d'expression libre a pour corollaire l'obligation de permettre aux citoyens et aux associations d'y exprimer librement leurs opinions sur tous les sujets, y compris sur les projets publics faisant l'objet de débats .../... En conséquence, je lui ai indiqué qu'il ne peut être procédé au retrait de messages déposés sur le panneau d'expression libre que pour des motifs légitimes liés notamment à la présence de mentions contraires à la loi sous peine de porter une atteinte excessive à la liberté d'expression. »*

Le 14 mai 2023, malgré le rappel à la loi effectué par le défenseur des droits, les services de Toulouse métropole effectuent un nouvel arrachage des affiches de l'association N.A.T.U.R.E.S. sur le panneau d'expression libre des Pradettes.

L'association poursuivant ses collages, **le 3 mars 2024, la mairie procède au retrait du panneau d'expression** qui était situé sur la place centrale du quartier et le déplace dans un autre endroit beaucoup moins visible (1).

Des courriers de la mairie visant à discréditer l'association N.A.T.U.R.E.S.

En juin 2022 et en 2024, le maire fait distribuer trois courriers dans les boîtes aux lettres du quartier des Pradettes. Dans ces courriers, l'association N.A.T.U.R.E.S. constate des contre-vérités et beaucoup de propos mensongers à l'exemple de celui daté du 29 janvier 2024 où le maire écrit que l'association N.A.T.U.R.E.S. Pradettes *« est constituée majoritairement de personnes n'habitant pas le quartier des Pradettes »*. Or, comme nous avons pu le vérifier, les 17 membres fondateurs habitent tous le quartier et que le conseil d'administration, au moment où le courrier du maire était diffusé dans le quartier, était composé de seize habitant-es du quartier et d'une habitante de Tournefeuille investie dans le jardin partagé des Pradettes. .../...

⁵³ Guillaume Laurens, Toulouse : "Les habitants vont-ils payer 135 euros pour rien ?" Pourquoi ce comité de quartier est en colère, ActuToulouse, 14 octobre 2025.

⁵⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=conseil-municipal-nov2024> (échanges entre 4h :09 :50 et 4h :26)

⁵⁵ Marie Lamarque, Toulouse. Cette bâtisse de plus de 250 ans va être vendue : voici son histoire, ActuToulouse, 8 décembre 2024.

indiquant qu'elle avait effectué toutes les démarches demandées par la mairie et avait informé régulièrement le maire et que par ailleurs, elle n'avait jamais demandé que ses futurs locaux soient situés dans un quartier précis de Toulouse (audition LDH le 26/11/2025 – Cf. encadré pages 30 à 32).

Ces propos tenus publiquement qui diffusent de fausses informations ou portent des jugements négatifs obligent les associations concernées à devoir se justifier et rétablir les faits. Mais ces entraves symboliques impactent négativement l'image et la réputation des associations qui en sont les victimes dans l'opinion publique ainsi qu'auprès de leurs partenaires. Les autorités ont recours à ce type d'entraves symboliques lorsqu'elles

constatent que les menaces ou rappels à l'ordre ne pèsent pas sur l'expression de certaines associations.

Interrogé le 22 octobre 2024 par le journal Médiacités (2), le maire tient les propos suivants : « *ce collectif de nantis bien logés véhicule un puissant mépris social envers les nombreux toulousains en attente d'un logement. À cause de ce collectif d'égoïstes, le programme de renforcement des équipements publics du quartier des Pradettes est retardé en même temps que les logements.* »

Audition association N.A.T.U.R.E.S. le 20/10/2025

(1) Silvana Grasso, À Toulouse, l'association Natures s'inquiète pour le droit d'expression aux Pradettes, *La Dépêche*, 13 mai 2024.

(2) Gael Cérez, Face à Natures Pradettes, Jean-Luc Moudenc voit rouge, *Médiacités*, 22 octobre 2024.

Types d'entraves		
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Autocensure
X	X	X

Invisibilisation, négation associative

Un des procédés auquel plusieurs associations ont dit être confrontées est **les non réponses à leurs demandes** de la part des autorités.

Act Up : « *On envoie des mails, mais ils ne répondent pas* ». (Audition le 22/10/2025).

Handi social : « *Tout est fait pour invisibiliser ce que je demande comme modification .../... Beaucoup de mails, de courriers sans réponse malgré des relances systématiques de la part d'Handi social.* » (Audition le 23/10/2025).

Comité de Quartier Papus-Tabar-Bordelongue : « *le bailleur social (Toulouse Métropole Habitat) n'a pas écrit au comité de quartier depuis deux ans. Pas un mail* » .../... « *Et donc ça, c'est vraiment une négation associative importante dans un quartier de 5500 habitants. Enfin, un tiers du quartier est logé par TMH. Et ça, effectivement, c'est une grande difficulté de la vie associative.* » (Audition le 22/10/2025).

Union des Comités de Quartier : « *Moi, j'ai eu tout un mandat au comité de quartier de Saint-Michel, où ma maire de quartier, elle nous a reçus, en début de mandat, 5 minutes. Elle était sur son téléphone. On lui a dit, mais madame, vous voyez le dossier qu'on vous a envoyé de ce sujet à aborder avec vous ? Elle a dit, « ah oui, vous avez raison, c'est un peu long. On reprend un rendez-vous ». Elle nous refait le coup, le téléphone, au bout de 5 minutes, ça s'arrête. On l'a fait deux fois. On a redemandé un rendez-vous. Elle nous a proposé à nouveau un créneau de 20 minutes, mais on savait comment ça allait tourner. On ne l'a plus eu de tout le mandat* ». (Audition le 20/10/2025).

Les termes d'**invisibilisation**, de **négation associative** sont utilisés par les responsables associatifs auditionnés pour décrire ce qu'ils vivent et exprimer leur ressentiment.

Ces processus d'invisibilisation et de négation associative passent soit par des non réponses de la part des autorités publiques à leurs demandes, soit par la négation de leur parole/de leur fonction, par exemple la captation de l'outil de concertation dans un comité de quartier.

Le **Comité de Quartier Papus-Tabar-Bordelongue** a constaté une évolution au cours du second mandat du maire de Toulouse : « *on a les mêmes confrontations difficiles sur le projet de renouvellement urbain de la cité Papus, puisque c'est Toulouse Métropole Habitat (TMH), donc, qui mène ce projet de renouvellement urbain, avec des concertations jamais globales, toujours par petits bouts, .../... quelquefois avec le comité, à notre demande, parce que s'ils pouvaient s'en passer, ils ne le feraient pas, puisqu'au départ, le comité de quartier, on avait convenu avec les bailleurs sociaux d'avoir des rencontres régulières ; au bout d'un an, le bailleur social TMH a souhaité réintroduire la métropole dans ses réunions, alors que ce n'était pas nos demandes, mais un an après, finalement, la mairie qui était là, a dit, la maire de quartier ne souhaite plus que les réunions aient lieu à l'initiative du comité de quartier, mais c'est la mairie qui fera ces réunions-là,*

donc on avait mis, nous, un outil direct de concertation, dont nous a privé la mairie, en le reprenant à sa main ; on faisait quatre réunions par an, et aujourd'hui la mairie a du mal à en faire une, du comité de quartier avec les bailleurs sociaux ». (Audition le 22/10/2025).

Deux responsables d'un comité de quartier qui ont témoigné de manière anonyme parlent de volonté de court-circuiter leur Comité de quartier : « *Et puis après, il peut y avoir aussi un autre défaut des élus. Non seulement je ne vous réponds pas, mais s'il y a un problème, que l'habitant vienne nous voir.* » « *Bon, les comités, vous êtes bien sympas, mais vous ne représentez pas tout le quartier. Nous, on veut voir des nouvelles têtes* ». (Audition le 22/11/2025).

2.3.4. De l'ingérence à la censure

Des associations toulousaines interrogées dans le cadre de cette enquête rapportent une ingérence, sans fondement légal, dans leur communication et leur fonctionnement, ainsi que des cas manifestes de censure ciblant des causes et positionnements plus spécifiques comme nous le verrons plus loin avec le soutien à la cause palestinienne.

Ingérence dans la communication des associations

Une « *ingérence inacceptable* », c'est ainsi qu'**Act Up** interprète l'interdiction faite aux associations d'utiliser l'écriture inclusive dans leurs supports de communication à destination de l'Espace des Diversités et de la Laïcité (EDL). Ce lieu municipal, spécialement dédié à l'accueil de victimes de discrimination accueille près de 200 associations, dont le Centre LGBT et les actions d'accompagnement d'**Act-Up** qui nous indique : « *Cette année, on nous a présenté un nouveau règlement intérieur de l'établissement que nous avons dû signer même s'il y a des choses qui nous semblaient inacceptables. On pense notamment à l'histoire des communications écrites, des affiches, des flyers des associations qui sont disponibles à l'Espace des diversités, au centre LGBT et qui ne doivent pas être écrites en écriture inclusive. Ce n'est pas en accord avec les valeurs qu'on défend* ». Pour des associations qui utilisent l'écriture inclusive habituellement depuis des années comme Act-up ou **EM2T** qui accueille les mineurs trans et les parents d'enfants mineurs trans à l'EDL, l'impact est énorme, d'autant que, comme nous l'a précisé **Act-Up** : « *Quand le nouveau règlement a été adopté, les agents d'accueil ont eu pour consigne d'éplucher tous les flyers, toutes les affiches, toutes les expositions, parce qu'ils ont un stock important d'expositions et ils ont eu pour consigne de les détruire* » (auditions les 22/10/2025 et 14/11/2025).

Une décision toute récente du Conseil d'Etat vient d'ailleurs de confirmer nos doutes sur la légalité du règlement intérieur de cet équipement municipal. En effet, le 31 décembre 2025, le Conseil d'État⁵⁶, en confirmant le jugement de la Cour Administrative d'Appel de Paris⁵⁷, a rendu une décision qui fera date dans le débat sur l'écriture inclusive. Pour la première fois, la haute juridiction administrative confirme que l'utilisation de l'écriture inclusive ne constitue pas l'usage d'une langue autre que le français et que par ailleurs l'écriture inclusive n'est pas systématiquement politique, et son utilisation pour désigner un titre ou une fonction ne constitue pas, à elle seule, une prise de position politique ou idéologique. Cette décision intervient après plusieurs années de contentieux opposant l'association Francophonie Avenir à la ville de Paris. C'est en 2021 que l'association de défense de la langue française avait déposé un recours contre l'inscription « Conseiller.e.s de Paris » et « Président.e.s de Paris » sur une plaque en l'honneur d'anciens membres du Conseil de Paris ayant effectué plus de 25 ans de mandat. Cet arrêt constitue incontestablement une nouveauté jurisprudentielle. Sur le plan linguistique, le Conseil d'État reconnaît donc que l'écriture inclusive, bien que controversée, s'inscrit dans l'évolution de la langue française plutôt qu'en dehors de celle-ci.

L'ingérence des élus municipaux est également évoquée par la plupart des comités de quartier que nous avons auditionnés (**CQ Papus, Ste Agne-Niel, Sauzelong-Ranguel, Busca et trois autres comités** ayant témoigné sous couvert d'anonymat). Elle s'opère, comme nous l'avons montré précédemment, sous la forme de la demande d'insérer un « droit de réponse » dans les bulletins des comités de quartier à la suite de la publication de tout article critiquant un projet municipal ou métropolitain d'aménagement. La tension naît de ce que les droits de réponse, légitimes en soi, sont jugés « disproportionnés », « excessivement

⁵⁶ Conseil d'État, décision N°50510831, décembre 2025.

⁵⁷ Cour Administrative d'Appel de Paris, 4ème chambre, décision N°23PA02015, 11 avril 2025

longs », ou sont criblés « d'allégations mensongères » ou « réécrivent les faits ». La publication du droit de réponse, présentée parfois comme une "recommandation", s'accompagne souvent de la convocation rapide des responsables associatifs pour des "remontrances", créant ainsi un climat de surveillance et de méfiance.

Les obligations en matière de communication et de visibilité de son soutien matériel ou financier qu'impose la mairie pour l'organisation d'événements associatifs sur le territoire de la ville sont aussi perçues par les associations comme une ingérence abusive. **2P2R** s'interroge sur la légalité de l'article 3 de la Charte relative à l'organisation d'événements sur le territoire de Toulouse qui impose que « *chaque organisateur accompagné octroie le statut de « Partenaire majeur » à la collectivité, qui emporte notamment la visibilité la plus importante de la Mairie de Toulouse sur l'ensemble des partenaires publics et privés de l'évènement, tant sur le site que dans les différents supports promotionnels utilisés* » et impose que : « *Dans tous les cas, avant toute diffusion publique, l'organisateur fait valider l'ensemble de ses supports promotionnels intégrant le logo de la collectivité par la Direction de la Communication* » (audition le 21/09/2025).

D'autres témoignages recueillis vont dans le même sens, à l'exemple de celui, anonyme, d'un **comité de quartier** : « *Quand on organise un événement sur la voie publique et qu'on a un soutien quelconque de la mairie, par exemple table et chaises, on nous demande d'aller chercher le matériel de communication de la ville .../... c'est un énorme fanion qui doit faire 3 ou 4 mètres de haut, rouge avec écrit "mairie de Toulouse" c'est hyper visible.../... Dans notre fête de quartier, il y avait des gens qui pensaient que c'était la mairie qui organisait tout .../... on a l'impression qu'il y a une volonté de nous rendre invisible et en parallèle de rendre la mairie très visible* » (audition le 09/10/2025).

L'affichage public des opinions censuré

Deux cas assez proches témoignent également de censures mises en œuvre par la mairie de Toulouse pour empêcher un affichage public des opinions.

Le premier cas concerne **la Case de santé** (Cf. encadré pages 56 et 57) et nous est rapporté par le journal Médiacités dans un article publié le 21 février 2023 : « *La case de santé sommée de retirer une banderole* »⁵⁸.

Le journal indique que *le centre de santé communautaire de la Case de Santé a reçu la visite de la brigade contre les incivilités (BCI) de la mairie de Toulouse. Les agents municipaux ont demandé au personnel de la Case de retirer la banderole contre la réforme des retraites étendue sur leur façade. Celle-ci demande, en lettres bleues et noires sur fond blanc, « la justice sociale et l'égalité des droits ». La brigade contre les incivilités y a vu, elle, une « pollution visuelle à caractère politique » comme ils l'ont signifié au personnel de la Case.*

Le second cas concerne les affichages de l'association N.A.T.UR.E.S. Pradettes sur des panneaux d'expression libre de Toulouse (voir encadré pages 39 à 41).

Dans ce cas, il s'agit d'une action illégale commise par la mairie de Toulouse visant à censurer l'expression des opinions de l'association N.A.T.UR.E.S. qui s'oppose à un projet immobilier sur son quartier et propose l'aménagement d'une ferme urbaine en alternative. Le droit d'affichage sur des panneaux d'expression libre est garanti par le Code de l'environnement. Or, à deux reprises la mairie a fait retirer par ses services les affiches collées par l'association N.A.T.UR.E.S. Cet acte illégal commis par la mairie a valu un rappel de la loi au maire de Toulouse adressé par la Défenseure des droits. La réaction surprenante de la mairie a alors été de déplacer le panneau d'expression libre, situé jusqu'à lors sur la place centrale, dans un endroit beaucoup moins visible par l'ensemble des habitant-es du quartier.

⁵⁸ Emmanuel Riondé, La Case de santé sommée de retirer une banderole « polluante », *Médiacités*, 21 février 2023.

L'expression de certaines opinions particulièrement censurée

Plusieurs opinions sont particulièrement l'objet d'entraves à leur expression localement. Nous l'avons vu concernant les interrogations sur l'action de la police (**Comité vérité et justice pour Bilal** et interdiction des conférences organisées par **la Chapelle**).

Le soutien à la cause palestinienne ou la dénonciation des crimes de guerre à Gaza ont été aussi l'objet de plusieurs formes de censure.

Le cas le plus emblématique et d'une particulière gravité est la **censure de l'exposition de MSF « We did what we could »**, initialement programmée à l'Espace des Diversités et de la Laïcité dans le cadre du 18ème festival Cinéma et Droits Humains en janvier 2025 (voir encadré). Cette exposition avait déjà été présentée dans d'autres villes en France avant, notamment au prestigieux festival des correspondants de guerre de Bayeux en Normandie.

MSF avait obtenu un accord sans aucune difficulté particulière. Or, trois semaines avant la date prévue pour l'inauguration, la mairie de Toulouse décide d'annuler l'exposition. Après avoir essayé d'en infléchir le contenu, elle argue d'un « *risque évident de trouble à l'ordre public* » en invoquant pêle-mêle un « *contexte local [...] tendu* », notamment du fait de « *la récurrence de plusieurs manifestations [liées au conflit israélo-palestinien] qui se sont radicalisées* » ou encore « *le ciblage récent de plusieurs commerces toulousains au motif de leur prétendu soutien à Israël, sur le seul motif de la judéité présumée de leur propriétaire* » ainsi que « *trois députés toulousains [de la France Insoumise] qui refusent de qualifier le Hamas d'organisation terroriste, et qui co-signent une proposition demandant l'abrogation du délit d'apologie du terrorisme.*» (Audition le 19/11/2025).

L'exposition s'est tenue ailleurs et y compris à Toulouse à l'automne suivant, sans susciter de troubles et même en rencontrant un certain succès. Aussi, plutôt que de gaspiller ses forces dans un contentieux qu'elle aurait certainement gagné, MSF préfère-t-elle tourner le dos à la ville de Toulouse et, nous l'espérons, continuer à participer au Festival Cinéma et Droits Humains avec d'autres soutiens.

On peut reconnaître en filigrane, dupliqués fort maladroitement, les motifs invoqués par la préfecture pour interdire les manifestations appelées, depuis 2023, par **Solidarité Palestine**

L'exposition sur Gaza de Médecins Sans Frontières (MSF) interdite dans une salle municipale

MSF est une association médicale humanitaire internationale, créée en 1971 à Paris par des médecins et des journalistes. Elle est présente dans les territoires palestiniens occupés depuis longtemps.

Son antenne régionale de Toulouse est un des 7 partenaires du festival Cinéma et Droits Humains (avec L'ACAT, Amnesty International, Le CCFD-Terre Solidaire, L'École des Droits Humains et de la Terre, Les Amis du Monde Diplomatique et Médecins du Monde). MSF y présente généralement une exposition ou un film.

Les faits : Après avoir essayé d'infléchir le contenu de l'exposition programmée, et deux semaines avant la date prévue pour l'inauguration, la Mairie de Toulouse décide d'annuler l'exposition de MSF sur Gaza, programmée dans des locaux municipaux : l'Espace des Diversités et de la Laïcité dans le cadre du 18^{ème} festival Cinéma et Droits Humains (Janvier 2025)

Objet de l'exposition : L'exposition censurée est « **We did what we could** », un travail documentaire qui entend « *raconter le siège, les bombardements et l'horreur du quotidien à Gaza à travers l'expérience de ses soignants, en première ligne du conflit [...]. Ils témoignent des attaques d'Israël contre les hôpitaux et racontent leur quotidien qui rend leur mission quasi impossible : les afflux massifs de patients, les déplacés qui s'y réfugient, les pénuries de médicaments et de nourriture et les ordres d'évacuation* » (1).

L'exposition, présentée en octobre 2024 au 31^e prix de Bayeux des correspondants de guerre n'avait suscité aucun trouble ni en amont, ni pendant, ni après ; elle avait été couverte par la presse locale et n'avait rencontré aucune objection.

Chronologie des faits :

- MSF avait réservé un espace à l'Espace des Diversités et de la Laïcité, sans préciser le contenu de l'exposition.
 - En octobre 2024, MSF reçoit une demande de description des éléments précis de l'exposition de la part de l'Espace Diversités Laïcité.
 - Début novembre 2024, MSF est informée que la mission Egalité Diversités a informé leur élue, et que la police municipale le serait également pour respecter le protocole de sécurité, le sujet étant « sensible » - mais ce n'était qu'une formalité à caractère préventif.
 - Fin novembre 2024, l'Espace Diversités Laïcité informe MSF que sur sollicitation de leur élue, l'arbitrage de la mairie était nécessaire.
- .../...

Toulouse, France Solidarité Palestine ou le Collectif Palestine vaincra.

Le Maire de Toulouse, ville jumelée à Tel Aviv, de son côté a multiplié les entraves à l'égard de ces associations et de toutes celles prônant le boycott des produits israéliens y compris à l'occasion de manifestations autorisées par la préfecture : interdiction de tenue de stands, de barnum et de tout dépôt de matériel ; refus de salles municipales ; et plus généralement il oppose un refus de répondre aux sollicitations d'autorisation (voir encadrés **Collectif Palestine vaincra** pages 21 à 23 et **Maison de quartier de Bagatelle** page 25 à 27).

Après avoir dissout le Collectif Palestine vaincra en 2022, le gouvernement avait signifié en mai 2025 son intention de dissoudre le collectif « *Urgence Palestine* » qui est une coalition de citoyens, associations, syndicats et organisations et mouvements politiques mobilisés pour l'autodétermination du peuple palestinien.

Trois organisations (Urgence Palestine, NIDAL et le CETIM) décident alors d'engager une procédure de plainte en juin 2025 auprès des mécanismes de protection des droits humains de l'ONU.

Suite à cette procédure, le 22 septembre 2025, cinq rapporteur-es spéciaux de l'ONU⁵⁹ (*Droit de réunion pacifique et la liberté d'association – La promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression – Sur la situation des défenseurs des droits de l'homme – La promotion d'un ordre international démocratique et équitable – La promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*) ont interpellé le président de la République.

Ils lui ont « *exprimé leurs vives préoccupations quant au fait que cette proposition de dissolution d'Urgence Palestine semble s'inscrire dans un contexte plus large de criminalisation par les autorités françaises d'individus et d'organisations qui expriment quelque critique envers l'État d'Israël ou leur soutien au peuple palestinien* »⁶⁰.

- MSF envoie plusieurs demandes auprès du maire et de Mme Allal, l'élue déléguée à la lutte contre les discriminations, sans réponse de leur part.

- Le 19 décembre, deux semaines avant le début du festival, Mme Allal informe MSF par e-mail que l'exposition est annulée.

Argument de la mairie : Mme Allal argue d'un « *risque évident de trouble à l'ordre public* » après avoir invoqué pêle-mêle : un « *contexte local [...] tendu* », notamment du fait de « *la récurrence de plusieurs manifestations [liées au conflit israélo-palestinien] qui se sont radicalisées* » ou encore « *le ciblage récent de plusieurs commerces toulousains au motif de leur prétendu soutien à Israël, sur le seul motif de la judéité présumée de leur propriétaire* » ainsi que « *trois députés toulousains [de la France Insoumise] qui refusent de qualifier le Hamas d'organisation terroriste, et qui co-signent une proposition demandant l'abrogation du délit d'apologie du terrorisme.* » (2)

Conséquences : MSF considère qu'il s'agit d'une censure, et a rédigé le 14 janvier 2025 une lettre ouverte au maire de (3) Toulouse - pour exprimer leur surprise mais aussi leur consternation face à cette confusion totale entre les risques avancés par la Mairie et le propos de l'exposition – ainsi qu'un recours gracieux très complet; mais ayant trouvé une salle alternative (à la gare Matabiau), MSF a décidé de ne pas poursuivre au contentieux (pas de temps, pas d'argent, pas de force à consacrer à ça). La presse locale s'est fait l'écho du sentiment exprimé par la présidente nationale de MSF selon lequel la mairie faisait « *l'amalgame entre des événements générés localement ou nationalement par le conflit et une exposition, présentée par une association humanitaire engagée sur le terrain et destinée à rendre compte du sort des Gazaouis* » (4)

Sources :

- (1) Audition de responsables nationaux de MSF le 19/11/2025
- (2) Emmanuel Riondè, À Toulouse, même MSF n'est pas autorisée à raconter ce qui se passe à Gaza, *Médiapart*, 7 janvier 2025.
- (3) Lettre ouverte de MSF au maire de Toulouse : [Lettre ouverte MSF](#)
- (4) Rédaction Ici Occitanie, La mairie de Toulouse refuse d'accueillir l'exposition que MSF consacre à Gaza, *France bleu* (en ligne), 7 janvier 2025. - Léa Afonso, La mairie de Toulouse refuse d'accueillir une exposition de Médecins sans frontières sur Gaza, *ActuToulouse*, 8 janv. 2025. - H.Z., Guerre Israël-Hamas : pourquoi la mairie de Toulouse a refusé d'accueillir l'exposition de Médecins Sans Frontières sur Gaza, *La Dépêche*, 8 janvier 2025.

Types d'entraves	
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières
X	X

⁵⁹ Les Rapporteurs spéciaux et les Experts indépendants sont des mécanismes indépendants mandatés par l'ONU pour traiter de thématiques spécifiques liées aux droits humains, enquêter sur les violations et en rendre compte publiquement. Ils et elles constituent l'une des plus hautes autorités internationales pour chacune des thématiques et droits humains relevant de leur mandat.

⁶⁰ Haut-Commissariat aux de l'Homme des Nations Unies, *Lettre au président de république, de la Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, de l'Expert indépendant pour la promotion d'un ordre international démocratique et équitable et*

Les préoccupations exprimées par les Rapporteurs spéciaux de l'ONU mettent en lumière l'utilisation répressive d'un régime anti-terroriste d'exception vague et mettent en cause le bien-fondé en droit français et surtout en droit international du projet de dissolution d'Urgence Palestine.

Les préoccupations et les commentaires des cinq rapporteurs (voir en encadré quelques extraits), peuvent parfaitement s'appliquer à plusieurs cas évoqués dans notre enquête (**Collectif Palestine vaincra – MSF – Comité vérité et justice pour Bilal...**).

Les droits évoqués par les cinq rapporteurs et mis en cause par le projet de dissolution sont les mêmes que ceux que nous avons pointés dans ce chapitre 2 et qui vont jusqu'à la censure d'une opinion par des mesures d'interdiction de l'exposition de MSF ou la dissolution du Collectif Palestine vaincra.

Extraits de l'interpellation des cinq rapporteurs spéciaux de l'ONU auprès de la présidence de la République française

.../... Bien que nous ne souhaitions pas préjuger de la véracité de ces allégations, nous tenons à exprimer nos préoccupations concernant la potentielle dissolution de l'association « Urgence Palestine » et la procédure engagée par le gouvernement à cet égard, laquelle ne semble pas respecter les principes de nécessité et proportionnalité requis pour imposer des restrictions au droit de liberté d'association et risque de porter atteinte aux droits à la liberté de réunion, d'association et d'expression, ainsi qu'au droit de participer aux affaires publiques. Nous exprimons également notre profonde préoccupation quant à l'utilisation apparemment injustifiée de sanctions à l'encontre d'individus qui participent à des manifestations légitimes et pacifiques dans le cadre de l'exercice de leurs droits à la liberté d'expression et d'opinion, de réunion pacifique et d'association ainsi que leurs droits de participer aux affaires publiques et à la protection contre les atteintes à la réputation. Ces droits sont protégés par les articles 9, 17, 19, 21, 22 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), que la France a ratifié le 17 février 1984. Nous rappelons également au gouvernement de votre Excellence que ces droits sont inscrits dans la législation nationale et le cadre constitutionnel français.

Nous sommes particulièrement préoccupés par la restriction de ces droits sous prétexte de sécurité nationale ou de lutte contre le terrorisme, et notamment en l'absence d'enquête officielle .../... Nous craignons que, dans le cas présent, des violations multiples des droits humains ne découlent d'une définition trop large du terrorisme, permettant une identification trop large d'une « organisation terroriste », qui à son tour déclenche des infractions trop larges liées à cette organisation.

Tout au long de ce chapitre 2, nous avons interrogé le bien-fondé des mesures restreignant les libertés associatives à Toulouse et dans la plupart des cas, nous pouvons légitimement affirmer que les droits entravés l'ont été de manière abusive et illégale. Or, aucune association, aucun collectif n'a témoigné avoir engagé des recours juridiques pour contester ces abus de pouvoir. MSF indique ne pas l'avoir fait par manque d'énergie à consacrer dans une telle procédure et par volonté de privilégier d'autres priorités. D'autres collectifs ou associations finissent par accepter ou intégrer ces évolutions progressives et restrictives des libertés dont la multiplication des lois répressives ces trois dernières décennies finissent par imprégner nos représentations mentales et baisser notre seuil d'acceptabilité.

Nous analysons dans le chapitre suivant ce qui peut expliquer et ce que signifient ces processus de restriction des libertés associatives à Toulouse que notre enquête met à jour.

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

Ce chapitre analyse la manière dont, à Toulouse, les relations entre pouvoirs locaux et monde associatif contribuent à une altération préoccupante de la démocratie et à un rétrécissement du pluralisme civique. Il met en lumière un ensemble de pratiques récurrentes qui ne relèvent ni de « dérapages » isolés ni de malentendus ponctuels, mais de ce qui participe d'une reconfiguration structurelle du gouvernement des associations. Cette reconfiguration est replacée dans une double perspective :

- ↳ d'une part, les travaux sur les « tournants autoritaires » de l'action publique qui décrivent des régimes où les formes démocratiques sont maintenues mais où le jeu effectif du pluralisme se resserre⁶¹ ;
- ↳ d'autre part, le droit positif encadrant la liberté associative et les conditions de financement public, tel qu'interprété par le Conseil d'État et par les instances internationales chargées de la protection de l'espace civique⁶².

Loin de se réduire à une baisse de moyens ou à une inflexion purement gestionnaire, les relations entre la municipalité ou les services locaux de l'État et les associations toulousaines tendent à s'organiser autour d'un axe qui va de la captation au service des politiques publiques jusqu'à la demande d'allégeance politique, le tout grâce à l'allocation discrétionnaire des ressources de la collectivité publique. 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. Dès qu'elles s'écartent de ce rôle, en publiant un manifeste, en documentant les difficultés d'un quartier, en engageant un contentieux stratégique ou en défendant une position minoritaire sur la prostitution, l'écologie urbaine, la Palestine, le handicap ou les droits des personnes exilées, elles s'exposent à des rappels à l'ordre, des menaces implicites, des sanctions financières ou des restrictions d'accès à l'espace public. Cibles spécifiques d'un projet ambitieux d'embellissement et de prestige de la métropole toulousaine répondant à des logiques d'attractivité dans un contexte de compétition interurbaine, l'hypercentre et les quartiers en cours de réaménagement urbain sont les théâtres privilégiés de cette stratégie de tri sélectif des expressions civiques légitimes (3-1).

Dans ce cadre, la remise en cause des libertés associatives⁶³ ne se manifeste pas d'abord par la suppression frontale de droits formels, mais par le brouillage délibéré du statut civique à savoir politique, au sens étymologique du terme, des associations. 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, car ces contrôles et obligations ont été historiquement conçus - et le sont encore aujourd'hui a priori - pour assurer la discipline interne à l'administration publique afin de préserver l'autonomie de la société civile (3-2).

⁶¹ Delfini, A., & Talpin, J. (2022). Rapports État–associations : un tournant autoritaire dans la France contemporaine ? *Alternatives Humanitaires*, 20, 40-51 ; Delfini, A., & Talpin, J. (2025). *L'État contre les associations. Anatomie d'un tournant autoritaire*. Paris : Textuel.

⁶² Conseil d'État. (2020, 8 juillet). Centre LGBT de Nantes (décision n° 425926): <https://www.conseil-etat.fr>; Voule, C. N. (2020). Dix années au service de la protection de l'espace civique dans le monde. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (A/HRC/44/50). Genève : Conseil des droits de l'homme, Nations unies : <https://www.ohchr.org>

⁶³ Fédération internationale pour les droits humains (FIDH), Ligue des droits de l'Homme (LDH), & Organisation mondiale contre la torture (OMCT). (2025). France : Démocratie en décrochage – Entraves à l'exercice des libertés associatives et de la liberté de manifester. FIDH / LDH / OMCT ; Observatoire des libertés associatives. (2020). *Une citoyenneté réprimée : 100 cas de restriction des libertés associatives, 12 pistes pour les protéger*. Observatoire des libertés associatives.

3.1. Les ressorts d'un illibéralisme municipal ordinaire

Les auditions recueillies à Toulouse invitent à interroger la manière dont se reconfigurent aujourd'hui les relations entre pouvoirs locaux et associations. Pour saisir ces évolutions, la notion d'illibéralisme municipal nous permet de désigner un mode de gouvernement dans lequel les formes démocratiques sont maintenues mais où le jeu effectif du pluralisme se resserre par des pratiques discrétionnaires, sélectives et dissuasives, sans qu'il soit besoin de recourir à des formes d'autoritarisme explicite. Pour saisir ces évolutions, la notion d'illibéralisme municipal nous permet de désigner un mode de gouvernement où les formes démocratiques sont maintenues mais où le jeu effectif du pluralisme se resserre. Ce que nous observons, c'est en effet une démocratie locale en tension, où les marges d'expression, de participation et de contestation se réduisent, mais sans jamais être officiellement abolies.

Dans ce contexte, trois processus apparaissent particulièrement structurants. Le premier tient à la loyauté attendue des associations en contrepartie des concours publics dont elles bénéficient. Les auditions montrent que les organisations perçues comme trop critiques, qu'elles relayent des désaccords d'habitant-es, qu'elles contestent un projet urbain ou qu'elles défendent des droits sociaux, s'exposent à des rappels à l'ordre et parfois, à des menaces à peine voilées sur leurs conditions d'existence. Ce phénomène correspond à un régime où la critique publique n'est plus considérée comme une contribution au débat démocratique mais comme un signe de déviation par

Du tournant autoritaire à l'illibéralisme municipal : quelles grilles d'analyse pour comprendre la situation toulousaine ?

« Tournant autoritaire », « illibéralisme », « libéralisme autoritaire » : la littérature récente sur les transformations des modes de régulation et de gouvernement des sociétés civiles mobilise des cadres analytiques proches, mais de portée et de niveau d'abstraction différents. Il importe donc d'en préciser le sens et les usages afin d'évaluer leur capacité explicative pour analyser la situation toulousaine.

Tel qu'analysé par Delfini et Talpin, le tournant autoritaire désigne une reconfiguration des relations entre pouvoirs publics et associations marquée par un passage d'une logique de partenariat à une logique de suspicion, de contrôle et de sanction⁶⁶. Ce cadre met l'accent sur l'outillage juridique et administratif (conditionnement des subventions, contrôles, judiciarisation, menaces de retrait ou de dissolution) et sur la disqualification de la critique associative comme atteinte à l'ordre public ou au cadre républicain. Appliqué au cas toulousain, ce concept permet de situer les pratiques observées dans une dynamique nationale plus large de restriction de l'espace civique, notamment à travers la diffusion d'instruments comme le Contrat d'engagement républicain. Sa limite tient toutefois à son niveau de généralité : centré sur les relations État-associations, il saisit moins finement les mécanismes spécifiquement municipaux de sélection, de hiérarchisation et de mise à l'écart des acteurs associatifs.

Appliquée à l'échelle locale, la notion d'illibéralisme permet d'affiner cette analyse à l'échelle locale. Inspirée des travaux sur la démocratie illibérale, elle désigne des configurations où les formes démocratiques sont maintenues, mais où le pluralisme effectif est restreint par des pratiques discrétionnaires, sélectives et dissuasives⁶⁷. Gilles Pinson parle plus largement d'un « illibéralisme du néolibéralisme urbain », autrement dit de gouvernements locaux qui privilégient l'efficacité décisionnelle, la compétitivité et l'ordre, au prix d'une réduction du pluralisme conflictuel et d'une mise sous tension des règles de l'État de droit (ou de leur esprit)⁶⁸. Dans ce cadre, les associations ne sont pas interdites ni dissoutes, mais conditionnées : l'accès aux ressources publiques (subventions, locaux, autorisations, visibilité) devient dépendant de leur conformité à des attentes implicites de loyauté, de modération ou de coopération. Les résultats du rapport montrent précisément ce type de fonctionnement : maintien formel des droits, mais incertitude juridique, coûts administratifs et sanction informelle de la critique, produisant des effets d'autocensure et de

⁶⁶ Delfini, A., & Talpin, J. (2025). L'État contre les associations. Anatomie d'un tournant autoritaire. Paris : Éditions Textuel

⁶⁷ Zakaria, F. (1998). De la démocratie illibérale. *Le Débat*, 99(2), 17-26 ; Rupnik, J. (2015). Europe centrale et orientale : le désenchantement démocratique. *Les Études du CERI*, 215. Paris : Sciences Po-CERI ; La rédaction. (2024, 5 juillet). Ce que l'extrême droite fait au monde. *La Vie des idées*: <https://laviedesidees.fr/Ce-que-l-extreme-droite-fait-au-monde>.

⁶⁸ Pinson, G. (2020). Chapitre 3. L'illibéralisme du néolibéralisme urbain, in *La ville néolibérale*. Paris : Presses Universitaires de France, p. 103-138.

rapport à l'attitude « coopérative » attendue de la part du bénéficiaire de la manne publique.

Le deuxième mécanisme concerne l'usage discrétionnaire des ressources publiques. Subventions, agréments, locaux, autorisations d'occuper l'espace public ou invitations aux instances consultatives sont officiellement encadrés par des règles. Mais les auditions révèlent que ces outils peuvent être ajustés, retardés ou retirés de manière ciblée, transformant des dispositifs de soutien en leviers de discipline⁶⁴. 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.

Enfin, le troisième processus relève d'un contrôle différencié. Toutes les associations ne sont pas concernées au même degré. Les structures implantées dans les quartiers populaires⁶⁵ ou dans les quartiers centraux en cours de réaménagement urbain, les collectifs écologistes autonomes, ainsi que les organisations de défense des droits (santé, handicap, libertés publiques) apparaissent particulièrement visés. Ce ciblage n'a rien d'accidentel : il touche précisément les acteurs susceptibles de produire des contre-expertises, d'exprimer des colères sociales ou de mettre en cause les hiérarchies urbaines établies.

Ces trois mécanismes ne traduisent pas une remise en cause formelle de la démocratie locale.

Ils incarnent plutôt les ressorts d'un illibéralisme municipal ordinaire qui rétrécit progressivement l'espace critique et apprend aux associations ce qu'il est possible de dire, de faire ou de contester pour ne pas

rétrécissement du débat public local. L'intérêt de ce concept est de rendre compte d'un illibéralisme ordinaire, sans postuler un changement de régime, mais en analysant la manière dont le pluralisme est concrètement redéfini par l'action municipale.

Le libéralisme autoritaire désigne pour sa part une configuration où se combinent durcissement de l'autorité politique et logiques libérales de gouvernement. Il renvoie à une articulation paradoxale entre le désengagement de l'État des fonctions sociales au profit d'un ordre économique libéral et le renforcement du contrôle politique (verticalisation de la décision, encadrement des oppositions, restriction des contre-pouvoirs)⁶⁹. Appliquée aux associations, cette grille de lecture met l'accent sur l'articulation entre discipline politique et rationalisation gestionnaire : mise en concurrence des acteurs, contractualisation croissante, pilotage par objectifs et indicateurs, encadrement des prises de parole, voire contrôle de la communication et des modalités de visibilité institutionnelle. Elle invite aussi à lire certaines restrictions non seulement comme des mesures d'ordre public, mais comme les effets d'une transformation plus générale des usages légitimes de la ville, où l'espace public tend à être gouverné comme une ressource à réguler, autoriser et valoriser (événementialisation, attractivité, "mise en scène" urbaine), plutôt que comme un espace de droits et de conflictualité démocratique. Si ce cadre éclaire certains éléments observés à Toulouse, notamment lorsque l'occupation de l'espace public et l'accès aux équipements sont fortement conditionnés, en faire la catégorie d'analyse centrale supposerait toutefois d'établir que ces pratiques relèvent d'abord d'un projet libéral structurant au-delà d'une logique principalement politique de contrôle du pluralisme et de sanction de la critique. Or, si le rapport étaye l'hypothèse d'une gestion plus restrictive et plus étroitement encadrée de l'espace public, il ne permet pas en l'état de démontrer de manière univoque que la logique libérale-économique en constitue le principe organisateur central pour l'ensemble des pratiques observées.

Au regard de ces éléments, la notion d'illibéralisme municipal apparaît comme la grille d'analyse la plus ajustée pour interpréter les résultats de notre enquête. Elle permet de mettre au jour la combinaison entre le maintien formel des règles démocratiques et une restriction effective du pluralisme associatif, produite par des mécanismes locaux de conditionnalité, de sélection et de dissuasion, tandis que l'analyse en termes de tournant autoritaire permet de resituer ces pratiques dans une dynamique nationale de durcissement des relations entre pouvoirs publics et monde associatif.

⁶⁴ Delfini, A., & Talpin, J. (2025). L'État contre les associations. Anatomie d'un tournant autoritaire. Paris : Textuel ; Observatoire des libertés associatives. (2020). Une citoyenneté réprimée. 100 cas de restrictions des libertés associatives. Paris.

⁶⁵ Baby-Collin, V., Clerval, A., & Talpin, J. (dir.). (2021). « Démobiliser les classes populaires », *Espaces et sociétés*, vol. 183, n° 2.

⁶⁹ Lacroix, J. (2024). Le libéralisme autoritaire ou l'identification des contraires. In *Les valeurs de l'Europe, un enjeu démocratique*. Paris: Collège de France.

mettre en danger leurs conditions d'action. C'est à l'analyse de cette configuration, telle qu'elle se déploie concrètement à Toulouse, que ce chapitre est consacré.

3.1.1. Un régime conditionnel du pluralisme civique

Le pluralisme qu'incarnent les associations en démocratie est de plus en plus compromis par l'ingérence des pouvoirs publics dans les activités des associations qu'ils aident ou par les prérogatives de régulation et de police qu'ils mobilisent pour décourager voire éradiquer la contestation publique. Dans les deux cas c'est l'autonomie constitutive de l'association qui est mise en cause et à travers elle la conception traditionnelle des associations comme ferment de la vie démocratique.

Le soutien conditionnel de la collectivité : l'obligation de loyauté

La docilité attendue des associations procède d'un premier malentendu : l'association qui bénéficie d'un soutien matériel ou financier de la collectivité serait tenue à un devoir de loyauté à l'égard de l'autorité qui le lui a accordé en vertu de son pouvoir discrétionnaire. Plusieurs associations auditionnées en témoignent.

- L'exemple du Journal associatif **Reynerie Miroir** (cf. encadré page 34 et 35).

Le devoir de loyauté est parfaitement énoncé par le Maire de Toulouse dans le courrier qu'il adresse le 7 mai 2024 au Journal associatif Reynerie Miroir : « *Le versement d'une subvention implique que se construise un lien de confiance .../... Cette confiance suppose une franchise et une loyauté réciproques.* » En l'occurrence le maire de quartier et le directeur adjoint de cabinet du maire lui reprochent « *un manque de débats contradictoires, d'être partisan, de faire le jeu des écologistes et de manquer de loyauté* ». Sommé de refléter davantage les positions institutionnelles de la mairie, le journal est prié par différents courriers de modifier ses pratiques éditoriales. Il lui est même proposé la liste des personnes à interviewer dans les prochains numéros. La relation de confiance invoquée par la municipalité met en péril la fonction même d'un média de proximité : donner la parole aux habitant-es.

- L'exemple d'**Act-up**.

Pris à parti dans des communiqués de presse d'Act-up critiquant la fermeture de la Maison médicale de garde de l'hôpital La Grave, le Maire de Toulouse fait l'historique des soutiens municipaux dont a bénéficié l'association et conclut son courrier en date du 26 juin 2023 : « *Au regard de ces éléments, je ne peux donc vous laisser affirmer que je ne me préoccupe pas de la santé de mes concitoyens, et je suis en droit de vous demander d'avoir en retour une attitude constructive envers la collectivité, à l'image de notre attitude envers votre association* ». Act-up y a vu « *une menace de sanction financière à peine voilée* ». (audition du 22/10/2025).

- L'exemple de l'association **Deux Pieds Deux Roues (2P2R)**.

L'association 2P2R a reçu, le 23 juin 2020, un courrier du candidat Jean-Luc Moudenc exprimant clairement son point de vue : « *Si je suis élu, je vous proposerais de choisir entre deux modes de relation. Soit un partenariat franc et transparent pour faire avancer la cause du vélo à Toulouse, soit votre inscription de fait dans un combat politique contre mon équipe comme cela a été le cas ces dernières années. De ces deux options, la première a ma préférence, et je vous la proposerai puis, librement, vous choisirez. Puis, de votre libre décision, il conviendra que nous tirions toutes les conséquences imposées par la logique* ». En septembre 2020, l'association rencontre M. Moudenc, maire nouvellement élu, qui lui rappelle ce choix.

Ceci revient à considérer l'accès aux biens publics ou les subventions publiques comme un privilège octroyé, lequel justifierait un rapport d'allégeance ou du moins tracerait la ligne de démarcation entre amis et ennemis.

Le soutien conditionnel de la collectivité : la logique ami/ennemi

C'est cette conditionnalité qu'expriment avec beaucoup moins de subtilité que les écrits du maire, les propos oraux des adjoints, maires de quartiers et collaborateurs du maire. Ainsi les représentants de **l'Union des Comités de Quartier** nous rapportent le propos de l'élu *coordinateur des maires de quartier et de la participation* : « *il y a deux solutions. Soit vous êtes amis, soit vous êtes ennemis. Donc, moi, il m'avait mis personnellement dans la case d'un parti d'opposition. Opposition à laquelle je n'avais absolument pas*

adhéré. Ça a pris à peu près un an et demi pour qu'il comprenne qu'il existe une troisième case de gens qui ne sont pas partisans, puisque dans nos statuts, on est apartisan » (audition du 20/10/2025).

Il n'est pas étonnant alors que la ligne de démarcation marginalise les associations jugées trop contestataires. La **LDH** est privée du local permanent que la ville mettait à sa disposition depuis plusieurs années. Les associations écologistes comme **N.A.T.U.R.E.S. Pradettes** ou **Deux Pieds Deux Roues**, subissent une série de harcèlements administratifs et campagnes de discrédits de leurs membres à la suite, pour l'une de son opposition à un projet d'urbanisation et pour l'autre pour un recours contentieux qu'elle a introduit contre le Plan de déplacement Urbain⁷⁰. Il n'est pas étonnant non plus que la logique ami/ennemi conduite à l'ostracisation des associations animées par des élu-es de l'opposition. C'est la situation que dénonce l'association **Handi Social**, dont la présidente a été élue conseillère municipale d'opposition. Son association a été bannie du jour au lendemain des commissions handicap (CCA et CIA), où elle siégeait depuis plus de dix ans, une éviction suivie d'un refus systématique d'invitations, de l'absence d'envoi des comptes rendus, et d'un empêchement matériel de participation lors d'une réunion en avril 2025 (audition le 23/10/2025). L'invisibilisation des voix expertes est pourtant particulièrement problématique dans un domaine où la participation des usagers est un principe légal.

Dans toutes ces situations, la critique est interprétée comme une infraction à l'obligation de loyauté qu'impliquerait le fait de bénéficier d'un avantage consenti discrétionnairement par l'autorité ; ce qui constitue le propre du clientélisme. Ce déplacement sémantique non seulement fonde un régime où le pluralisme civique se trouve étroitement menacé mais aussi marque une certaine méconnaissance des fondements de la compétence discrétionnaire en droit administratif.

3.1.2. L'allocation discrétionnaire des ressources publiques

Si l'exigence de loyauté est attendue de la part de tout bénéficiaire d'une allocation de ressource quelconque c'est que cette allocation est discrétionnaire et qu'elle transforme de facto la nature de la relation du pouvoir allocataire à l'association : l'association bénéficiaire lui est redevable.

L'allocation de ressources financières (subventions) ou administratives (agrèments, AOT...) est d'abord un moyen positif pour les pouvoirs publics d'orienter l'activité associative à travers les contrats d'objectifs et de moyens, voire de contrôler sa philosophie et ses principes d'action à travers le Contrat d'Engagement Républicain et de tirer profit des initiatives et événements organisés par les associations à travers les obligations imposées en matière de communication par la *Charte relative à l'organisation d'événements sur le territoire de la ville de Toulouse*. Utilisée de manière sélective, l'allocation discrétionnaire de ressources est ensuite un moyen de récompenser ou, d'après les témoignages recueillis, de sanctionner l'association qui a déçu. Cet usage punitif de l'allocation de ressources ne s'exprime pas seulement par la réduction ou le retrait de subventions, d'autorisations ou d'agrèments ; il se manifeste aussi de façon plus insidieuse par des manœuvres dilatoires, des refus délibérés de répondre ou encore des contrôles intempestifs de la part du partenaire institutionnel. L'alourdissement des procédures administratives qui en résulte est coûteux pour la collectivité mais surtout ruineux et dissuasif pour les associations.

Un instrument de captation du travail associatif et de « confiscation du domaine public »

Deux exemples illustrent le phénomène de dérive des associations bénéficiaires d'un appui administratif ou financier vers une logique de service. Le premier exemple vise les conditions imposées par « *la charte relative à l'organisation d'événements sur le territoire de la ville de Toulouse* » ; le second concerne la situation spécifique des centres sociaux et dans une moindre mesure des MJC.

⁷⁰ Pour 2P2R : TA de Toulouse, n° 1803593 du 22 janvier 2021 ; Cour administrative d'appel de Toulouse, N° 21TL21201, 19 janvier 2023, Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, Tisséo Collectivités c/ l'association Deux Pieds deux roues.

La charte relative à l'organisation d'événements sur le territoire de la ville de Toulouse

Il s'agit du document le plus systématiquement vilipendé par les associations auditionnées. Formellement de nature contractuelle, la charte se présente comme un acte « à caractère réglementaire » en douze articles précédés par un préambule qui en précise les motifs : *organiser un partage harmonieux et équitable de l'espace public, assurer des modalités d'accompagnement dans la maîtrise des coûts induits pour la collectivité et une homogénéisation du dispositif pour l'ensemble*. Le 6 mai 2025 la mairie de Toulouse a rendu public le **nouveau guide municipal de l'événementiel**, censé simplifier et clarifier l'ensemble des démarches administratives nécessaires à la tenue d'une manifestation, qu'elle soit associative, professionnelle ou portée par des particuliers. A la différence de la charte, ce « guide événementiel » est issu d'un travail de benchmarking en co-construction, « aboutissement de plusieurs ateliers de travail participatifs, réunissant la « Collectivité, la direction de l'événementiel, les directions contributrices, organisatrices ou accompagnatrices d'événements, ainsi que, les Organismes tiers d'événements, les associations, les professionnels et les particuliers ». Le guide expose la « Charte des valeurs et d'engagement » déclinée en une série très graphique de fiches pratiques, conseils, recommandations, trucs et astuces pour garantir, dans le même souci d'un *partage harmonieux et équitable de l'espace public*, le respect des réglementations, pour assurer la sécurité de tous et préserver la tranquillité publique, tout en encourageant la vitalité du tissu associatif et culturel local. Bien que muet sur la partie réglementaire, le nouveau guide n'a certainement pas abrogé l'article 3 de la charte de 2022 jugé problématique par les associations (voir encadré).

L'association **2P2R** s'interroge sur la légalité des deuxième et troisième alinéas de cette clause qui prescrivent une validation par la mairie des supports de communication des associations organisatrices d'événement (audition du 21/09/2025). L'inquiétude de l'association est probablement fondée, même si la nature juridique exacte de ces « chartes » prête à des discussions doctrinales qui n'ont pas toutes été tranchées par les juridictions administratives

Charte relative à l'organisation d'événements sur le territoire de la ville de Toulouse, version 2022 :

➤ Article 3 : valorisation de l'accompagnement octroyé par la collectivité :

*La Mairie de Toulouse organise, subventionne ou accueille sur le domaine public et dans ses établissements recevant du public, des manifestations de différentes natures (culturelles, sportives, festives, institutionnelles, commerciales, touristiques, etc.). Si la collectivité peut soutenir cette riche programmation événementielle, c'est en grande partie grâce à ses agents publics. Pour mettre en valeur leur travail, mais aussi pour rappeler que ces événements privés se déroulent sur le domaine public qui appartient à tous les Toulousains, **une visibilité forte de la collectivité sur ces manifestations est indispensable.***

C'est la raison pour laquelle, l'organisateur d'événement et signataire de la présente charte s'engage à afficher le soutien de la Mairie de Toulouse lors de la tenue de l'événement.

Dans cette perspective, chaque organisateur accompagné octroie le statut de « Partenaire majeur » à la collectivité, qui emporte notamment la visibilité la plus importante de la Mairie de Toulouse sur l'ensemble des partenaires publics et privés de l'événement, tant sur le site que dans les différents supports promotionnels utilisés.

Dans tous les cas, avant toute diffusion publique, l'organisateur fait valider l'ensemble de ses supports promotionnels intégrant le logo de la collectivité par la Direction de la Communication.

L'organisateur prévoit et installe sur le site de l'événement autorisé une signalétique dédiée à la Mairie de Toulouse et, le cas échéant, à la Métropole de Toulouse, mise à sa disposition par la collectivité. Il justifie de l'installation effective et conforme des supports promotionnels confiés par l'envoi de photographies à l'agent municipal en charge du suivi de la manifestation, au plus tard 48h après la fin de l'événement.

Il existe trois modes de mise à disposition de la signalétique institutionnelle :

- Le retrait et la restitution de la signalétique institutionnelle de la collectivité ainsi que l'éventuel prêt de matériels opérés par l'organisateur au magasin événementiel de la collectivité, sis à la Direction de l'Immobilier et des Bâtiments, Service Logistique / Manifestations.

- La livraison et la reprise de la signalétique institutionnelle de la collectivité ainsi que l'éventuel prêt de matériels opérés par le magasin événementiel de la collectivité, sis à la Direction de l'Immobilier et des Bâtiments, Service Logistique / Manifestations.

- La livraison et la reprise de la signalétique institutionnelle de la collectivité opérées par un prestataire mandaté par la Direction de la Communication. Le Pôle Événementiel précisera le mode de mise à disposition retenu à l'organisateur. Les articles prêtés seront rendus en qualité et en quantité, tels que perçus lors du prêt.

en dehors du cas particulier des chartes des Parcs naturels nationaux. Nous reviendrons plus loin sur la multiplication des situations d'incertitude juridique qu'illustre la gestion des AOT à Toulouse.

Plus fréquemment les associations que nous avons rencontrées comme **Reynerie Miroir** et le **Collectif JOB** analysent explicitement cette ingérence de la communication institutionnelle de la mairie comme une captation de leur travail et de leur énergie : *"On nous a demandé de modifier nos supports pour y inclure des éléments de communication municipale. Cela revient à faire de nous un relais des politiques locales, ce qui n'est pas notre rôle."* (**Reynerie Miroir** - audition du 31/10/2025 – Cf. encadré pages 34 et 35). « *Depuis trois ans, quand la ville de Toulouse nous offre des espaces d'affichage dans les panneaux Decaux, nous, on paye les affiches qui doivent porter sur 1/6ème la mention « Affichage offert par la ville de Toulouse »* (**Collectif JOB** - audition du 24/10/2025 – Cf. encadré pages 37 et 38).

On nous demande en plus de signer des conventions sur lesquelles il est écrit que le logo de la ville de Toulouse doit être plus gros que tous les autres logos, même si ça n'est pas le principal financeur » (**Collectif JOB** - audition du 24/10/2025). **Certains comités de quartier** se plaignent également de la lourdeur du dispositif : *« il faut aller chercher loin des kakemonos de la ville qui sont trop grands pour entrer dans de simples berlines »* (audition anonyme d'un comité de quartier le 09/10/2025).

Quant au second exemple, celui des centres sociaux et dans une moindre mesure des MJC, il illustre une modalité spécifique de captation du travail associatif qu'on qualifierait de « captation statutaire », à tel point que leurs agents se croient tenus par l'obligation de réserve qui leur est imposée comme s'ils étaient des agents publics ressortissant de l'intégration hiérarchique dans l'administration municipale. Leur soumission se fonde sur le fait que l'agrément est la condition vitale de l'existence des centres sociaux et même si celui-ci dépend de la CAF ou de la Jeunesse et Sports, ils savent que la municipalité fonctionne en étroite collaboration avec ces institutions. La moindre menace de sanctions à leur encontre entraîne immédiatement un effet d'autocensure : un des centres sociaux rédige aussitôt une note interne aux salarié-es leur demandant de ne participer à aucune mobilisation pendant leurs heures de travail et réduit sa présence dans les mobilisations citoyennes du quartier. Il en va de même pour les MJC et la plupart des associations disposant d'un personnel salarié et donc fortement dépendantes des financements locaux. D'ailleurs, toutes nos informations relatives aux menaces de représailles institutionnelles subies par les centres sociaux et les MJC nous ont été communiquées indirectement par les auditions ou comptes rendus de réunions des comités de quartier (auditions du Comité de quartier Papus-Tabar-Bordelongue le 22/10/2025 et de deux responsables associatifs des cinq quartiers BA.FA.PA.TA.BOR le 30/09/2025 – Cf. encadré pages 66 et 67); aucun centre social ou MJC ne se risque à témoigner ouvertement, des **comités et des associations de quartier** le font pour eux : *« Très vite, on sent que l'interrogation sur le maintien des finances engage la responsabilité de l'employeur à maintenir les temps de travail, ce qu'on comprend tout à fait ; dès qu'il y a des risques de baisse de subventions, tout est sensible .../... Entre décembre et mars 2025, on s'est retrouvé avec des gens qui ne savaient pas s'ils allaient conserver leur emploi. L'expression n'était plus libre, même le droit de manifester était interrogé pour les salarié-es, les membres des CA de ces associations [...] la MJC ne s'est pas associée à la réunion du 19 mars parce qu'ils avaient fait, eux, le choix justement de ne pas prendre de risques ; ils souhaitaient que la question soit portée par l'ensemble des MJC collectivement et pas individuellement et pas par quartier. Les responsables de la MJC n'ont pas participé aux échanges autour de la défense des services publics en mars et avril 2025, [...] ça montre bien comment tout le monde s'est senti menacé en l'espace de deux mois, sur le maintien de l'activité et de l'emploi et directement sur la liberté d'opinion et l'expression associative ...dès que c'est une parole publique à l'extérieur et dès qu'il y a un risque de communiqué de presse ... »* (Comité de quartier Papus-Tabar-Bordelongue - audition du 22/10/2025). A propos de la MJC du quartier des Sept Deniers qu'il regroupe, le **Collectif JOB** ne dit pas autre chose (audition du 24/10/2025).

Or, ce qui retient les centres sociaux ou les MJC d'exposer leurs difficultés existentielles, ce n'est pas seulement la crainte de perdre des moyens de fonctionnement et des emplois, mais c'est la confusion qui a fini par s'installer dans l'esprit de leurs membres sur leur statut juridique exact et les obligations qui en résultent en termes de devoir de réserve. Dès lors qu'on vit de subvention et d'agrément, on fait son deuil de l'autonomie associative. Comment en serait-il autrement lorsque, en prévision des manifestations programmées en mars 2025 par des associations des cinq quartiers BA.FA.PA.TA.BOR. pour alerter la population sur les conséquences de la baisse des subventions et la fermeture de la bibliothèque de quartier,

les deux centres sociaux concernés ont reçu un courrier en date du 27 mars 2025 de l'élu en charge des centres sociaux, indiquant que l'organisation de la réunion d'information et d'échange le 19 mars 2025 avec les habitant-es constitue « une violation du principe de neutralité du service public » et que « la mairie se réservait le droit de reconsidérer le partenariat qui la lie avec les centres sociaux ». Nous reviendrons plus loin sur cet aspect de la question Cf. encadré pages 66 et 67).

Une gestion sélective ou punitive des subventions

Plusieurs cas documentés par notre étude font état de menaces trahissant une gestion punitive de la gestion des ressources municipales et beaucoup plus rarement par d'autres niveaux territoriaux. Implicites dans les nombreux courriers que nous avons consultés, les menaces sont beaucoup plus explicites lorsqu'elles sont proférées en réunion par des élus de terrain ou les agents de la municipalité (**Act-up, associations de quartier**), de Toulouse-Métropole (**FNE**), de l'ARS-Occitanie (**Case de Santé**) ou de la Préfecture (**Tactikollectif**). Pour citer les extraits les plus habituels du florilège : « quand on est en guerre pas de cadeau » (**CQ Papus-Tabar-Bordelongue** - audition le 22/10/2025), « aussi longtemps que vous contesterez notre politique, on ne vous financera pas » (**FNE** - audition le 24/10/2025). Les fonctionnaires d'Etat ne sont pas en reste. Si l'Etat soutient des démarches associatives expérimentales qui ne sont pas dans le mainstream de ses politiques, comme en matière de santé communautaire, il arrive que des responsables locaux de l'ARS, de l'Education nationale ou de la préfecture menacent de lâcher les associations qui les contrarient. Ainsi **Act-up, la Case de Santé** et un certain nombre d'autres ont subi des menaces ou des coupures budgétaires à la suite de diverses initiatives publiques pacifiques auxquelles les unes ou les autres ont pu participer. Par exemple lorsqu'elles ont manifesté publiquement pour : faire résonner les doléances des usagers de la Maison médicale de Garde de l'Hôpital La Grave ; s'insurger contre la maltraitance des migrant-es dans un centre d'hébergement d'urgence ou critiquer les méthodes étatiques de lutte contre le système prostitutionnel.

Grisélidis : 2024, perte d'une subvention de la préfecture et 2025, gel de la subvention municipale.

Grisélidis est une association de santé communautaire créée il y a 25 ans avec et pour les travailleuses et travailleurs du sexe. Elle s'adresse aux personnes qui proposent des services sexuels tarifés dans la rue à Toulouse et sur Internet au niveau national. Les principales missions de l'association sont la lutte contre le VIH, les Hépatites et les autres IST ; les inégalités de santé ; l'accès aux droits ; la lutte contre les violences et la stigmatisation ([SiteGrisélidis](#)).

Retrait d'une subvention par la Préfecture en 2024

Dans son rapport d'activité 2024 publié sur son site internet (1), l'association Grisélidis relate ce qui a conduit au retrait de cette subvention : « En octobre 2024, le Mouvement du Nid (MDN) a publié un communiqué nous accusant à tort d'avoir exercé des pressions sur une librairie pour empêcher la tenue d'un de leurs événements. Nous avons immédiatement démenti cette accusation, et un groupe féministe indépendant (à l'origine de l'échange avec le libraire) a revendiqué publiquement son action. Malgré ces clarifications, le MDN a maintenu ses allégations infondées. Au-delà de l'atteinte à notre image, ce communiqué mensonger a mis en péril l'existence même de notre association. En octobre puis en décembre, nous avons alerté nos partenaires sur les risques que ces accusations faisaient peser sur nos financements, et donc sur notre capacité à accompagner les personnes les plus vulnérables. Malheureusement, ces craintes se sont concrétisées. Quelques jours après la publication de ce communiqué, la Préfecture a retiré une subvention de 40 000 euros qui nous avait été accordée une semaine plus tôt. Et ce, malgré nos efforts pour rétablir la vérité et démontrer que nous n'étions pas impliqués dans l'action évoquée.

Cette subvention représentait une reconnaissance importante de notre travail en Occitanie, notamment auprès des victimes de la traite. Son retrait brutal a été un coup dur, tant sur le plan financier que moral. Nous avons dû consacrer un temps considérable à expliquer la situation à nos partenaires. Plus grave encore, nous avons dû engager des frais juridiques importants pour défendre l'intégrité de Grisélidis.

Cette situation a eu des conséquences graves, tant sur le plan financier que moral, et, fin 2024, l'affaire restait loin d'être réglée. En 2025, nous serons contraint-es de continuer à allouer une part significative de notre temps et de nos finances à la gestion de ce dossier, nous détournant ainsi de nos missions principales. »

Gel de la subvention municipale en juin 2025

Lors du conseil municipal du 26 juin 2025, la majorité municipale décide de geler la subvention de 21 000€ accordée à l'association Grisélidis. Dans la presse qui a rendu compte des débats, il est indiqué que ce gel est consécutif des dénonciations des arrêtés municipaux anti-prostitution (Article de la dépêche du 26 juin 2024 : La subvention à l'association Grisélidis n'a pas été votée ce

Ainsi une association communautaire de santé a pu s'entendre dire par une fonctionnaire d'Etat : « *Qu'est-ce que vous faisiez dans cette mobilisation, c'est pas votre rôle, c'est pas pour ça qu'on vous finance* » ou une autre à qui étaient notifiées des coupes claires dans son financement : « *on ne mord pas la main qui vous nourrit* » (Case de santé - audition réalisée par l'Observatoire national des libertés associatives le 07/11/2019).

Autant du côté de l'Etat que du côté de la municipalité, les menaces se convertissent souvent en actes : lors du conseil municipal du 26 juin 2025, la majorité municipale décide de geler la subvention de 21 000€ accordée à l'association **Grisélidis**, association de santé communautaire des travailleuses et travailleurs du sexe (voir encadré), pour avoir critiqué publiquement les arrêtés anti-prostitution du maire ; quelques mois auparavant la même association avait subi le retrait d'une promesse de subvention par la préfecture pour des raisons que l'association conteste.

mercredi par le conseil municipal de Toulouse. La mairie attend un éclaircissement sur des propos qui auraient remis en cause les arrêtés anti-prostitution (2) ».

Impact sur les actions de plaidoyer de Grisélidis

La presse s'était faite l'écho en 2023 et 2024 d'actions organisées par Grisélidis pour dénoncer les arrêtés municipaux anti-prostitution (3). En 2025, nous n'avons trouvé aucune trace, ni dans la presse, ni sur le site de l'association, rendant compte d'initiatives publiques de Grisélidis pour dénoncer les arrêtés anti-prostitution toujours en vigueur ou pour exprimer ses positions antiabolitionnistes.

Nous avons suivi le vote de **la subvention municipale de Grisélidis en 2025** et avons constaté qu'elle avait été **votée qu'au dernier conseil municipal en fin d'année**. Une telle incertitude sur l'octroi d'une subvention de 21000€ pour une association qui fonctionne avec des salarié-es génère évidemment de la précarité et explique sûrement la mise en veille de ses actions de plaidoyer en 2025.

Malgré la preuve apportée que Grisélidis n'était pas impliquée dans les actes de pression à l'encontre de la librairie en octobre 2024, le préfet a maintenu sa décision. Dans les deux cas, le retrait ou le gel d'une subvention n'est pas motivée par une interrogation portant sur la qualité des actions réalisées par Grisélidis et financées par la mairie de Toulouse ou la préfecture, mais il semble que ce sont bien les positions « non abolitionniste » de Grisélidis (position connue depuis la création de l'association) qui lui sont reprochées.

(1) https://griselidis.com/ra_2024.pdf (page 3)

(2) Jean-Noël Gros, Prostitution à Toulouse : la subvention de la mairie à l'association Grisélidis suspendue, *La Dépêche*, 26 juin 2024.

(3) Maëva Fassino, Toulouse : Pourquoi les travailleuses du sexe sont-elles en colère contre la municipalité ?, *20minutes*, 14 décembre 2023. - Apolline Riou, Une association constate la multiplication des agressions contre les prostituées : le cadre légal favorise l'augmentation des violences, *France3 Occitanie*, 29 mai 2024.

Types d'entraves			
Symboliques – disqualification	Matérielles - financières	Menaces, pressions et rappel à l'ordre	Autocensure
X	X	X	X

Du discrétionnaire à l'arbitraire

La plupart des associations qui subissent des réductions, des retraits ou des menaces de retrait de subventions vivent ces décisions comme une fatalité, sans trop savoir où finit le discrétionnaire et où commence l'arbitraire. Un pouvoir est dit discrétionnaire quand l'autorité dispose d'une large marge d'appréciation à la fois pour qualifier juridiquement une situation (par exemple : qualifier l'objet de l'association comme étant d'intérêt public local) et pour user ou non de son pouvoir de décision (par exemple : accorder des subventions). Le contraire du pouvoir discrétionnaire, c'est la compétence liée : lorsqu'une situation répond à des critères objectifs, elle est obligée d'exercer son pouvoir dans un sens déterminé (par exemple le préfet est obligé de remettre un récépissé à l'association déclarée). Dans le premier cas, le juge administratif ne peut sanctionner que *l'erreur manifeste d'appréciation*. Dans le second il exerce un contrôle normal et même renforcé, lorsqu'est en jeu une liberté fondamentale. Cependant, il existe des limites au pouvoir discrétionnaire car toutes les prérogatives de puissance publique sont attribuées en vue de la satisfaction d'un intérêt public général. Le « bon plaisir » n'a pas sa place en droit public.

Pour les collectivités locales, le fait d'accorder une subvention n'est légal qu'à la condition que l'activité associative subventionnée présente un intérêt public local. Il existe aussi un principe d'interdiction pour les collectivités locales de financer des activités à caractère politique. Mais le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser dans un important arrêt du CE 8 juillet 2020 Centre LGBT Nantes que les collectivités territoriales peuvent subventionner des associations menant des activités à caractère politique à deux conditions : a) les activités de l'association présentent un intérêt public local ; b) la séparation comptable des activités d'intérêt public local (subventionnables) et des activités à caractère politique (non subventionnables) est assurée. Les conditions dans laquelle la métropole peut accorder des subventions sont encore plus restrictives car l'objet de l'association subventionnée doit se rattacher directement aux compétences qui lui ont été transférées.

Le refus de subvention est discrétionnaire et le fait d'en avoir précédemment bénéficié ne crée pas un droit acquis⁷¹. En revanche, si l'autorité se fonde sur un manquement au Contrat d'Engagement Républicain⁷² pour refuser ou retirer une subvention ou un agrément, son pouvoir discrétionnaire fond comme neige au soleil : non seulement elle doit motiver sa décision par écrit en présentant les considérations de droit et de fait qui en sont le fondement, mais encore le Conseil d'Etat exige qu'il s'agit d'une ingérence dans la liberté associative et donc qu'elle doit être nécessaire, adaptée et proportionnée⁷³. Une jurisprudence qui devrait permettre de rapidement en finir

La case de santé : cible répétée de sanctions financières et de censure

Cas décrit dans le rapport publié en 2020 par l'Observatoire national des libertés associatives

<https://libertesassociatives.org/entrevue/un-centre-de-sante-communautaire-menace-de-fermeture-par-la-prefecture-de-haute-garonne/>

Créée en 2006 dans le quartier Arnaud Bernard à Toulouse, la Case de santé est un centre de santé communautaire qui propose à tous les habitants soins médicaux et accompagnement social. A deux reprises, en 2014 puis en 2018, la préfecture de Haute-Garonne menace de couper ses subventions. La raison : le caractère militant de la structure et notamment les nombreux contentieux engagés contre la préfecture sur la non-prise en charge médicale des migrants.

Entre 2014 et 2018 :

Certains financements se maintiennent mais dans le même temps l'activité double. En 2018, 3200 personnes ont bénéficié de soins dont 1800 ont une prise en charge à caractère social. Donc réorganisation de l'activité. D'autres financeurs se désengagent : la mairie, avec le changement de majorité et l'arrivée de M. Moudenc qui coupe plus largement dans les subventions aux associations, dont la subvention municipale passe de 25 à 14 000 euros. Dans le même temps, la subvention de la préfecture a été réduite chaque année passant de 40 000 à 13 000 euros. A travers cette baisse de moyens alloués, c'est tout particulièrement le travail d'accompagnement social de la structure qui est visé. Les financements que la préfecture menace de couper sont ceux qui permettent de rémunérer quatre assistants sociaux, soit trois emplois à temps plein et un mi-temps.

Décembre 2018 : la préfecture sanctionne l'engagement de la Case de santé auprès des personnes qu'elle accompagne

L'ARS prend l'initiative d'une nouvelle table ronde avec la Préfecture, la DDCS, la CPAM, le Département et la Ville. Lors de cette table ronde, la sous-préfète rappelle les contentieux engagés par les travailleurs sociaux de La Case de santé au tribunal administratif concernant le droit au séjour médical. Elle déclare : « Vous n'êtes pas des partenaires, vous contestez les décisions du préfet devant les tribunaux ». Elle regrette également que l'association « se répande dans la presse. » « On ne mord pas la main qui nourrit », déclare la sous-préfète lors d'une table ronde, le 11 décembre 2018 avec les différents financeurs de l'association. Et d'enchaîner : « On ne vous considère pas comme un partenaire. Un partenaire, ça applique sur le terrain la politique de l'Etat ». Source : Entretien avec l'association : Fabien Maguin, 07/11/2019 - « Toulouse. La Case de santé menacée de perdre des aides de l'Etat », *La Dépêche*, 15 décembre 2018. .../...

⁷¹ De plus, le Conseil d'Etat a jugé que : « les mesures de refus ou de retrait d'agrément ou de subventions ne limitent pas la liberté d'expression des associations, ni la liberté de recevoir ou de communiquer des informations » (Conseil d'Etat décision n° 461962 du 30 juin 2023).

⁷² Les signataires s'engagent 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, à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

⁷³ CE, 30 juin 2023 « la mesure de refus de subvention prise en application du CER étant une mesure de police constituant une ingérence dans la liberté d'exercice des associations, elle doit être proportionnée aux objectifs qu'elle poursuit, à l'instar d'une mesure de police administrative ».

à l'avenir avec le contrat d'engagement républicain.

Les Nations-Unies, la Commission européenne, la Défenseure des Droits, le CNCDH sont autant d'institutions qui ont alerté les Etats sur la multiplication des retraits ou refus de subventions ainsi que les atteintes à la liberté associative et les ont rappelés aux limites de leurs pouvoirs discrétionnaires dans ce domaine⁷⁴.

Pour conclure sur ce point, tout discrétionnaire qu'il soit, le pouvoir d'octroyer, de refuser ou de retirer une subvention ou un agrément ne saurait, en droit, être arbitraire ou discriminant.

Février 2023 : intervention de la police municipale auprès de la Case de santé

Le journal Médiacités rapporte que *la Case de Santé a reçu la visite de la brigade contre les incivilités (BCI) de la mairie de Toulouse. Les agents municipaux ont demandé au personnel de la Case de retirer la banderole contre la réforme des retraites étendue sur leur façade. Celle-ci demande, en lettres bleues et noires sur fond blanc, « la justice sociale et l'égalité des droits ». La brigade contre les incivilités y a vu, elle, une « pollution visuelle à caractère politique » comme ils l'ont signifié au personnel de la Case.*

Source :

Emmanuel Riondé, La Case de santé sommée de retirer une banderole « polluante », Médiacités, 27 février 2023.

Types d'entraves				
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Policieres - physiques	Menaces, pressions et rappel à l'ordre	Autocensure
X	X	X	X	X

Une gestion sélective ou punitive de l'accès à l'espace public

Ce que les associations relèvent au fil des auditions c'est le caractère sélectif et punitif de la gestion des ressources publiques. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les autorisations d'occupation temporaire (OAT), la gestion centralisée de l'accès aux salles municipales sont des moyens d'offrir une visibilité aux associations désirables ou l'ôter à celles qui ne le sont pas. Elles sont aussi, comme les coupes financières, des leviers de rétorsion. Or, autant les coupes de subvention sont subies par les associations comme une fatalité ordinaire de la politique locale, autant les entraves à la jouissance des espaces publics sont vécues comme une injustice.

Les entraves concernant l'accès aux lieux publics heurtent probablement une conception de la domanialité publique encore très ancrée dans la conscience commune même si elle ne correspond plus - depuis plusieurs décennies - à l'évolution du droit. Les prérogatives que la ville se reconnaît dans la charte événementielle sont l'aboutissement d'une mutation au très long court du régime de la « domanialité publique » en un régime de « propriété des personnes publiques ». Ce changement de vocabulaire est symptomatique d'un changement de conception qui n'entretient qu'un lien purement rhétorique avec l'idée d'un bien commun dont l'affectation est définie par les pratiques d'usage collectives et spontanées des citoyen-nes, laquelle s'impose à la

Une décision réglementaire et un choix politique : le cas du café associatif Itinéraire bis

Le 18 février 2018, juste avant son ouverture au public en mars 2018, **le café associatif demande auprès de la mairie une autorisation de terrasse.**

Le 10 avril 2018, M. Bolzan, adjoint au maire, informe par courrier qu'il ne peut accorder l'autorisation au motif « *que le règlement d'occupation du domaine public stipule que pour l'octroi d'une autorisation de terrasse sur le domaine public la condition est d'exercer une activité commerciale et avoir la qualité de commerçant, condition que vous ne remplissez pas* ».

Le 25 avril 2018, Itinéraire bis fait appel auprès de M. Bolzan « *Nous sommes surpris quant à la motivation même de ce refus, à savoir l'exercice d'une activité commerciale et la qualité de commerçant. Nous sommes certes une association mais nous sommes également en possession d'un bail commercial pour l'exploitation de ce lieu et avons obtenu auprès de la police administrative le récépissé de déclaration de mutation d'un débit de boisson à consommer sur place 4è catégorie. Lors de la visite des techniciens de la mairie concernant ce dossier, nous avons expliqué notre situation et notre singularité quand a été évoqué notre statut associatif* ». **La mairie maintient son refus.**

Le 1er juin 2020, juste après la décision prise le 29 mai par la mairie d'extension exceptionnelle des terrasses dans le cadre de la reprise

⁷⁴ Ainsi, le rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur la résolution A/HRC/23/39 du 24 avril 2013. Le rapport annuel pour 2023 de la Défenseure des droits et la CNCDH . la Commission européenne qui, dans son « Rapport 2024 sur l'état de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en France » .

personne publique gestionnaire. Désormais, l'autorité administrative substitue son programme aux usages. Elle n'est plus la garante des usages communs ; elle les définit, les détermine, les réorganise, les brise ou les met à disposition. C'est précisément ce que fait ladite charte dans son article 4 relatif aux caractéristiques des sites susceptibles de recevoir des événements. Les événements y sont distribués dans l'espace urbain de la ville en fonction de leur conformité aux impératifs d'embellissement et priorités marchandes que la ville a décidé de valoriser. La place du Capitole est explicitement réservée aux événements dont l'intérêt particulier contribue au rayonnement et à la notoriété de « la ville événementielle ». Des ordres de priorité sont fixés dans les quartiers pour l'usage de la rue, sans aucun fondement réglementaire, comme le montre ce comité de quartier qui se voit interdire son activité publique parce que le maire de quartier a prévu une animation musicale.

Ainsi, dans cet espace urbain approprié, administré et policé, l'autorité administrative peut trier le bon grain de l'ivraie, veiller à ne pas compromettre les grandes kermesses capitoline avec un **Cercle du silence**, de déranger les marchés de plein vent avec des barnums et banderoles associatives, le plan de circulation urbain avec des alternatives pour **Deux Pieds Deux roues** et à ne pas troubler la quiétude du chaland avec les vociférations de quêteurs/quêtrices de justice pour la **Palestine, pour Bilal**, pour les femmes afghanes ou iraniennes, ou les déambulations des **Fiertés** et pas question de concéder des buvettes au pas-de-porte des associations démunies de K bis estampillé chambre des Métiers ou du Commerce (**Itinéraire Bis**)...

d'activité après la période de confinement, **Itinéraire bis refait une demande d'ouverture de terrasse** auprès de la mairie (deux mange-debout devant son café).

Le 8 juin 2020, M. Bolzan adresse un courrier de refus.

Le 24 juin 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse rejette la demande déposée par Itinéraire bis d'annuler la décision de la mairie.

Le 2 juillet 2020 l'association décide alors de saisir le conseil d'Etat.

Le 20 juillet 2020, le conseil d'état rejette la requête d'Itinéraire bis : « Si le motif énoncé dans la décision du 8 juin 2020, relatif à l'activité principale de l'établissement et à la détention d'une licence, ne peut justifier le rejet de la demande de l'association Itinéraire Bis, qui établit avoir une activité principale de restauration et de vente de boissons à consommer sur place et être titulaire d'une licence de 4eme catégorie, il résulte de l'instruction que l'association ne peut, en tout état de cause, pas satisfaire à la condition fixée à l'article 4 de l'arrêté du 21 décembre 2018, selon laquelle le demandeur doit présenter un Kbis ou un extrait d'immatriculation au Répertoire des Métiers justifiant une activité de vente pour consommer sur place ».

En juillet 2020, Itinéraire bis constate que la mairie a installé deux racks à vélo à l'emplacement exact où l'association avait demandé l'autorisation d'installer deux mange-debout !

Commentaires :

Le règlement intérieur de la ville de Toulouse pose effectivement deux conditions à l'autorisation d'ouverture de terrasse :

- l'article 1 précise que l'usage de terrasse est réservé aux établissements dont l'activité principale est la restauration et/ou la vente de boissons à consommer sur place et titulaire d'une licence. Le café Itinéraire bis remplit cette condition.
- L'article 4 stipule que l'exploitant devra présenter un Kbis justifiant une activité de vente pour consommer sur place.

Comme le précisait le Conseil d'État, le café Itinéraire bis avait effectivement une activité de restauration mais par contre il n'avait pas présenté un Kbis lors de ses demandes auprès de la mairie. L'association Itinéraire bis avait fait le choix, pour des raisons politiques, de ne pas faire de demande de Kbis auprès du greffe du tribunal de commerce considérant que cela constituait une démarche supplémentaire et non obligatoire pour leur activité de café qui par ailleurs remplissait toutes les obligations réglementaires à son existence. D'ailleurs, depuis le 1er janvier 2023, l'extrait Kbis n'est plus demandé par l'administration française.

Si le refus de la mairie de Toulouse d'autoriser une terrasse au café associatif Itinéraire bis est légal, il relève aussi d'un choix politique. L'association Itinéraire bis affichait clairement des positions de soutien aux migrants, aux causes écologistes, aux idées libertaires. M. Mélenchon y détenait d'ailleurs 4 parts sociales... La mairie aurait tout à fait pu faire preuve de souplesse dans l'application de son règlement. Elle a fait un autre choix et a montré clairement son opposition en installant des racks à vélo juste après la signification de son refus. Le café Itinéraire bis a cessé son activité en 2024 pour cause économique.

Audition Itinéraire bis le 19/12/2025

Types d'entraves	
Matérielles - financières	Juridiques - administratives
X	X

Ce n'est donc plus l'usage public qui détermine la qualification juridique des dépendances du domaine public en s'imposant à l'administration, mais l'inverse : la détermination administrative des utilisations des propriétés publiques qui impose aux habitants les usages autorisés. Devenue sans doute un lieu commun pour les administrativistes, cette dénaturation insidieuse de la domanialité publique, résiste à entrer dans la fenêtre d'Overton du commun des mortels. Les associations, elles, la ressentent comme une confiscation du domaine public.

Des tactiques d'éviction diversifiées

Tout ceci appelle deux remarques concernant le caractère sélectif ou punitif des OAT, de l'accès aux salles municipales ou de l'accès aux dépendances du domaine privé. La première sur les modalités et la seconde sur les motivations. Concernant les modalités, les associations se plaignent essentiellement des refus implicites, des absences de réponses ou réponses tardives, de déclarations d'indisponibilité des salles invérifiables compte tenu de leur gestion centralisée, ainsi que des contraintes de planification et de programmation irréalistes au regard de leurs modalités de fonctionnement (voir **Tactikollectif** et le **Collectif JOB**) ; autrement dit, des pratiques qui, d'une part, ne leur laissent pas le temps de trouver un plan B (voir le cas de l'exposition de **MSF** pages 44 et 45) et d'autre part, laissent subsister un doute sur les raisons du silence ou du refus. Concernant les motivations de ces silences ou refus, on est bien en peine de savoir ce qui est déterminant : soit le rêve d'une ville de prestige, attractive et attrayante, débarrassée de son image de ville-rebelle ; soit le fantasme des édiles majoritaires de mettre en sourdine toutes les voix susceptibles de nuire à leur réélection.

Choix urbanistique ou choix politique partisan ? Comment interpréter le cas de l'association **Itinéraire Bis** (voir encadré pages 57 et 58), à qui la mairie a refusé l'installation de deux mange-debout en terrasse devant son café parce qu'elle ne dispose pas du Kbis, alors qu'il est établi qu'elle exerce une activité principale de restauration et de vente de boissons à consommer sur place et est titulaire d'une licence de 4ème catégorie (Conseil d'Etat, 20 juillet 2020) ; mairie qui, lorsque le Kbis n'est plus nécessaire, implante deux racks à vélo aux emplacements convoités par l'association ? Choix urbanistique ou choix politique ? Précisons que M. Mélenchon détient quelques parts sociales dans ce café qui affiche clairement des positions écologistes et libertaires (Itinéraire bis - audition du 19/12/2025).

Les cas des lieux culturels jusqu'alors autogérés, tels que celui de **l'Espace JOB**, de **la Chapelle** ou de **Mix'Art Myrys** illustrent une volonté de reprise en main par la municipalité, mais relèvent-ils de la même logique ? Le **Collectif JOB** évoque l'érosion lancinante de son autonomie à laquelle a succédé « *une reprise en main importante du fonctionnement du bâtiment par une surveillance gestionnaire accrue* » et la désappropriation quasi-totale des responsabilités que le Collectif assumait jusqu'alors. « *Il devient de plus en plus compliqué de réaliser la programmation et les événements qu'on a toujours faits. Là, moi, nous avons encore dû refaire une série de plans pour un événement que l'on fait pour la onzième fois* » (audition le 24/10/2025 – Cf. encadré pages 37 et 38). Le **Collectif JOB** convient néanmoins avoir parfois le sentiment d'être la victime collatérale d'une bureaucratisation des tâches qui vise prioritairement le contrôle des agents municipaux affectés sur place. Pour beaucoup d'acteurs, cette reprise en main (qui s'est soldée par l'arrêt de l'expérience **Mix'Art Myrys**, et qui menace gravement aujourd'hui un autre lieu alternatif ou d'expérimentation sociale et culturelle, **La Chapelle**) combine, sans trop de complexe, les deux logiques du choix urbanistique et du règlement de compte à l'égard d'associations indociles. Ce que révèle aussi le témoignage du **Collectif JOB** ainsi que les mésaventures actuelles de **La Chapelle**, c'est la stratégie d'éreintement *administratif* des associations en perte de légitimité ou en passe d'être jugées indésirables.

L'exemple de **Handi Social** met en jeu des difficultés matérielles d'un autre ordre. Handi Social ne vit pas de subventions, mais sa présidente, conseillère municipale minoritaire, dénonce des entraves d'accès à l'information municipale et métropolitaine et aux ressources documentaires de la collectivité. Selon elle, les entraves prennent essentiellement la forme de la « surdité délibérément opposée » à ses requêtes d'informations et sa demande de bénéficier de ressources documentaires prenant en compte sa situation de handicap : absence de réponses à ses courriers ; envoi de documents avec des polices de caractère non adaptées malgré ses demandes répétées ; exclusion des listes de diffusion. La conseillère se plaint également de l'exclusion de son association d'instances de concertation dans lesquelles elle était représentée depuis des années et lie cette exclusion à son mandat. Cette violence symbolique et matérielle que constitue selon elle, l'ignorance persistante de ses réclamations est qualifiée par l'élue de

« harcèlement moral » qui représente pour elle une surcharge procédurale et compromet les conditions d'exécution de son mandat d'élue (**Handi social** - audition le 23/10/2025).

Comme nous l'avons vu avec le Collectif JOB, Mix'Art Myrys, Reynerie Miroir, 2P2R, la Maison de quartier de Bagatelle, les centres sociaux de Bagatelle-la Faourette-Papus-Tabar-Bordelongue, le Cercle du Silence..., la même logique est visible : à chaque fois, le processus consiste à fragiliser la capacité d'agir des structures sans jamais formuler explicitement d'interdiction politique. La bureaucratie devient ici un instrument politique, au sens où elle fabrique des asymétries de pouvoir et produit de l'épuisement.

3.1.3. Un ciblage sélectif des voix les plus dérangeantes

Les entraves ne touchent certainement pas toutes les associations de la même manière et les difficultés qu'elles rencontrent sont certainement multifactorielles. Sans doute faut-il se garder des généralités. Cependant, il est possible, à ce stade, d'esquisser une typologie des situations qui promettent aux associations qui s'y trouvent (plus ou moins volontairement) de rencontrer des difficultés certaines. Trois critères permettent de les déterminer, sans trop de risque d'erreurs. Le premier critère est en totale résonance avec le prisme majeur d'actuation des pouvoirs locaux : s'assurer une position hégémonique dans la production du discours sur la ville désirable. Le deuxième critère, qui n'est pas sans lien avec le premier, concerne les capacités de contre-expertise des associations. Enfin le troisième critère concerne la donnée partisane.

La maîtrise hégémonique de l'imaginaire urbain

Le premier critère est en totale résonance avec le prisme majeur d'actuation des pouvoirs locaux : s'assurer une position hégémonique dans la production du discours sur la ville désirable. Il permet d'identifier trois catégories d'acteurs cibles : les associations ou comités de quartiers ; les associations mobilisées sur les opérations de réaménagement urbain et les associations écologistes autonomes.

Les associations et comités de quartier : la mise sous surveillance de la parole habitante

Qu'ils opèrent dans des quartiers populaires, des quartiers prioritaires ou quartiers résidentiels de classes moyennes et supérieures, les comités de quartiers sont des entrepreneurs d'une conscience urbaine. Qu'elles que soient les limites qui caractérisent encore ces comités et les critiques dont ils ont pu faire l'objet (faible représentativité, indépendance inégale à l'égard du pouvoir local et modestie de leur champ d'action et de réflexion), il n'en demeure pas moins que dans la plupart des grandes villes, leur fonction critique et leur crédibilité auprès des habitant·es se sont accrues. « *L'originalité de comités de quartier est de se situer à la charnière d'une démocratie conventionnelle et d'une participation contestataire. Leur action illustre ainsi la tension qui existe aujourd'hui entre la démocratie représentative et la démocratie participative : elle relève à la fois d'une critique des insuffisances d'une démocratie représentative monopolisée par les élu·es et d'un enrichissement du système politico-administratif local par son application au niveau du quartier* »⁷⁵. François Rangeon, Professeur à l'Université de Picardie, conclut son étude par le constat que « *Les comités de quartier sont devenus des partenaires critiques incontournables pour les élus* ». Les associations que nous avons auditionnées montrent que c'est au prix d'un contrôle étroit de leurs publications. Les associations et les comités de quartier nous disent que toute initiative collective visant à rendre visibles les difficultés du territoire (pauvreté, dématérialisation, manque de services publics, inégalités scolaires...) déclenche une forme de surveillance politique. Dans ces configurations, la mairie semble percevoir les comités de quartier moins comme des partenaires indispensables à la cohésion urbaine, que comme des vecteurs potentiels de contestation qu'il convient d'encadrer. Cependant, les associations concernées reconnaissent que la personnalité de l' élu de quartier est déterminante dans la possibilité d'un dialogue constructif.

Les associations implantées dans les quartiers en cours de réaménagement urbain et mobilisées pour en suivre ou infléchir le développement sont particulièrement exposées car l'enjeu des pressions qu'elles subissent est ici de les dissuader de retarder les opérations immobilières par l'exercice des voies de recours.

⁷⁵ François Rangeon, Les comités de quartier, instrument de la démocratie locale ?, CURAPP/CRAPS, La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, PUF, 1999.

Quant aux associations écologistes autonomes, elles sont aptes à mettre en scène la conflictualité autour des imaginaires urbains. A ce titre, elles s'attirent souvent les foudres administratives lorsqu'elles cumulent critiques et recours, comme **N.A.T.U.R.E.S. Pradettes**. Son projet de ferme urbaine ne contredit pas en soi les politiques municipales, mais son refus de soutenir un projet d'urbanisation a suffi à les faire basculer dans la catégorie des acteurs "à maîtriser". Les arrachages répétés d'affiches, les courriers de dénigrement et la restriction de l'espace public manifestent la volonté fantasmatique d'éradiquer la conflictualité liée à la pluralité des imaginaires urbains (**comités de quartier Rangueil-Sauzelong et de Papus Tabar Bordelongue, Reynerie Miroir, collectif des associations des Pradettes...**).

Quand la contre-expertise citoyenne devient suspecte

A la différence du premier critère, le deuxième, à savoir la capacité des associations à produire une expertise alternative, ne concerne pas exclusivement les pouvoirs locaux municipaux ou métropolitains mais également les services de l'Etat, locaux ou centraux.

Sont visés ici les militants des droits fondamentaux, qu'il s'agisse de **Handi Social, d'Act Up, la Case de Santé, Grisélidis** ou la **LDH**. Ces associations voient souvent leur expertise contestée, leur participation institutionnelle entravée et leur visibilité réduite. Or, ces associations ne critiquent pas seulement une politique municipale particulière : elles interrogent plus largement des régimes de droits, d'accès aux soins, de mobilité et de participation démocratique. La portée systémique de leurs revendications (contentieux stratégiques, interpellation des autorités sanitaires, dénonciation des obstacles à la mobilité ou à l'accessibilité) les place au cœur des tensions entre pouvoirs publics et contre-pouvoirs citoyens. Leur mise à distance, qu'elle prenne la forme d'exclusions de commissions, de rappels à l'ordre écrits ou de pressions financières ou d'expulsion, traduit la difficulté des pouvoirs locaux à accepter des formes de contre-expertise autonome, capables de documenter les manquements de l'action publique et de revendiquer une redéfinition effective des droits.

Ce deuxième critère concerne bien évidemment les associations écologistes de notre échantillon (**France Nature Environnement, N.A.T.U.R.E.S. Pradettes, Deux Pieds Deux Roues** ...) armées pour mobiliser des savoirs experts et défendre en justice des droits humains de dernière génération.

Le biais partisan

Le troisième critère est la donne partisane qui rend particulièrement ardu pour les associations marquées à tort ou à raison dans le camp de l'opposition d'obtenir le soutien souhaité de la part des pouvoirs locaux. Le phénomène est si banalement ordinaire, quelles que soient les colorations politiques majoritaires, qu'il est inutile de développer davantage ; mais ce n'est pas une raison pour le passer sous silence. Nous renvoyons aux cas cités supra d'ostracisation des associations ayant à leur tête (**Handi Social**) ou parmi leurs membres (**Itinéraire Bis**) des membres de l'opposition ou relayant des propos de l'opposition (**Reynerie Miroir**) ou ayant manifesté leur soutien à des listes d'opposition (**Mix'art Myrrys**).

Au total, cette normalisation politique repose sur un ciblage très sélectif des voix jugées dérangeantes pour l'ordre local, celles qui rendent visibles les inégalités territoriales, contestent les grands choix d'aménagement ou mettent en cause les régimes de droits. En soumettant à un contrôle renforcé les associations de quartiers, les écologistes de proximité et les collectifs de défense des droits, le pouvoir local ne se contente pas de gérer des structures particulières : il redéfinit, de fait, les contours légitimes de la critique et de la représentation citoyenne dans la ville

Les analyses de Julien Talpin et de l'Observatoire des libertés associatives ont montré comment les pouvoirs publics peuvent sanctionner la critique par des retraits ou des baisses de subventions, des menaces sur les agréments, un usage dissuasif des procédures ou des contrôles administratifs répétés. Les matériaux toulousains en offrent une déclinaison très concrète : la critique publique y est de plus en plus interprétée comme une faute de loyauté, les ressources publiques deviennent des instruments de discipline, tandis que les acteurs les plus exposés sont soumis à une normalisation plus intense. Le modèle qui se dessine à Toulouse ne supprime pas les procédures démocratiques : il les reconfigure subtilement. Loin d'être de simples outils de soutien, les dispositifs participatifs, les conventions, les agréments et les subventions sont utilisés pour gérer politiquement la présence, la visibilité et la parole des acteurs civiques. Ils servent aussi à sélectionner les interlocuteurs jugés légitimes, à discipliner les voix les plus critiques et à

neutraliser les contre-pouvoirs associatifs. Cette configuration est d'autant plus problématique qu'elle fragilise précisément ce qui fait la vitalité d'une démocratie locale : le pluralisme des acteurs, la conflictualité ordinaire autour des choix publics et la possibilité, pour les habitants comme pour les associations, de contester sans être menacés dans leurs conditions d'existence.

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

Au-delà du resserrement du pluralisme qui peut caractériser un illibéralisme municipal, les auditions toulousaines renvoient aussi à un autre registre : le brouillage du rôle assigné aux associations, inscrit dans une dynamique nationale de long terme. Plusieurs travaux ont montré que la dépendance aux financements publics et la montée des exigences gestionnaires tendent à transformer une partie du monde associatif en opérateurs ou auxiliaires de l'action publique, au prix d'une reconfiguration de leur autonomie et de leurs répertoires d'intervention⁷⁶. Dans le même sens, la recomposition des relations entre associations et pouvoirs publics (contractualisation, mise en concurrence, pilotage "à distance") redéfinit concrètement ce que les institutions attendent des associations⁷⁷. Dans de nombreuses auditions revient ainsi l'idée que la frontière entre acteurs publics et acteurs associatifs se trouve progressivement redessinée : les associations sont tantôt considérées comme de simples opérateurs des politiques locales, tantôt comme des interlocuteurs dont la loyauté serait implicitement exigée. Ce déplacement n'est jamais formulé explicitement ; il se cristallise plutôt dans une série de micro-mécanismes administratifs, discursifs et contractuels (rappels à l'ordre, cadrage des prises de parole, exigences de conformité, contrôles, révisions de conventions) qui transforment la définition même de ce qu'il est légitime de faire et de dire au sein du champ associatif local.

Au cœur de ces mécanismes se trouve une confusion croissante entre les obligations juridiques du service public et l'autonomie des organisations de la société civile. Les principes de neutralité, de réserve ou de loyauté, qui s'imposent strictement aux agents publics, sont parfois invoqués de manière volontairement floue pour encadrer ou limiter l'expression de collectifs associatifs pourtant libres, en droit, de défendre une cause, de critiquer une politique municipale ou de prendre position dans l'espace public. Cette transposition, juridiquement infondée, n'est pas seulement une erreur d'interprétation : elle produit des effets politiques tangibles. D'une part, en assimilant les associations à des bras armés de l'action publique, on restreint la possibilité même d'une société civile critique et de contre-pouvoirs. D'autre part, cette dynamique, en imposant un usage à géométrie variable du principe de neutralité ou de l'obligation de réserve, délimite et hiérarchise les voix légitimes dans la cité.

3.2.1. L'extension abusive des principes du service public

L'érosion des libertés associatives en France, constatée par la plupart des institutions indépendantes, nationales ou internationales⁷⁸ résulte en grande partie d'une extension des obligations conçues, à l'origine, pour contenir le pouvoir d'Etat dans ses relations avec la société civile afin d'en préserver l'autonomie et garantir les libertés des individus et des groupes. Ces obligations découlent des piliers d'un Etat de droit démocratique, à savoir : outre le principe de légalité, le principe de neutralité et le principe hiérarchique.

⁷⁶ Hély, M. (2009). *Les métamorphoses du monde associatif*. Paris : Presses Universitaires de France.

⁷⁷ Cottin-Marx, S. (2019). *Sociologie du monde associatif*. Paris : La Découverte; Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G., & Simonet, M. (2017). La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements. *Revue française d'administration publique*, 163(3), 463–476; Renaud Epstein, « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 319, 2005, p. 96-111.

⁷⁸ Par exemples : Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Avis sur la restriction de l'espace civique : un enjeu majeur pour la démocratie et les droits humains*, 17 juin 2025, Paris. - 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 ou encore *la lettre au président de république* de cinq rapporteurs spéciaux le 22 septembre 2025. - Dunja Mijatović, commissaire aux droits de l'Homme au 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 (<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/crackdowns-on-peaceful-environmental-protests-should-stop-and-give-way-to-more-social-dialogue>)

Le principe de neutralité est essentiel en tant que corollaire des principes d'égalité et d'impartialité. Il impose à tout titulaire de l'autorité publique et aux agents publics de s'abstenir de manifester leurs opinions politiques, religieuses ou philosophiques dans l'exercice de leurs fonctions (loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires). Quant au principe hiérarchique, concrétisé par les devoirs d'obéissance, de réserve et loyauté, il est consubstantiellement lié à l'exigence démocratique de soumission de la fonction exécutive, à laquelle ressortissent les collectivités territoriales, élues ou pas, en tant que rouages administratifs de l'Etat. Enfin, il est établi depuis plus d'un siècle que ces obligations s'imposent aux gestionnaires des services publics et à leurs agents ; mais l'extension s'arrête là. Par conséquent prétendre imposer un devoir de neutralité politique ou religieux aux usagers (hors hypothèses expressément prévues par la loi, notamment en matière scolaire), parce qu'ils sont dans un lieu public ou une salle municipale, procède d'une interprétation extensive dépourvue de fondement en droit positif. L'instrumentalisation du principe de neutralité politique

Lorsque, en 2024, nous investiguons auprès des services municipaux, les possibilités pour la section toulousaine **LDH** d'obtenir un nouveau local permanent, une attachée territoriale consultée nous a répondu : « *oui mais c'est normal que la LDH n'ait pas de local permanent parce que c'est une association politique... c'est politique ce que fait la LDH, non ?* ». Lorsque **MSF** apprend fin 2024 l'annulation de l'exposition sur ses conditions de travail dans les hôpitaux à Gaza quelques jours avant son inauguration à l'Espace Diversités Laïcité, les courriels d'explication envoyés par Mme Allal, la conseillère municipale déléguée, évoquent parmi les arguments « les prises de position de La France Insoumise sur le Hamas » ou « sa non condamnation des événements du 7 octobre », plongeant ainsi le Legal Advisor de MSF dans la plus grande perplexité : « *Là, il y a un amalgame énorme entre une association humanitaire comme Médecins sans frontières qui est apolitique et des prises de position de LFI qui n'ont du coup rien à voir avec Médecins sans frontières* » (audition MSF le 19/11/2025 – Cf. encadré pages 44 et 45). Lorsque les habitant-es et les **associations des quartiers de Bagatelle-Faourette-Papus-Tabar-Bordelongue** se mobilisent contre la fermeture d'une bibliothèque et la réduction de financements des centres sociaux (printemps 2025), le maire délégué menace les responsables associatifs des deux centres sociaux de remettre en cause le partenariat « *considérant qu'il s'agit d'une violation du principe de neutralité du service public* » (courrier du 27/03/2025 de M. Alvès, maire délégué aux centres sociaux – Cf. encadré pages 66 et 67).

Ce sont quelques-uns des témoignages dans lesquels des associations disent leur surprise de se voir opposer le caractère politique de l'activité qu'elles projettent ou qui s'attacherait à leur identité, en guise de justification du refus d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public pour y déposer un chevalet, une table ou un barnum, celui de leur louer une salle (**Tactikollectif**) ou de prolonger l'attribution d'un local permanent (**LDH**) ou encore, et le plus souvent oralement cette fois, pour justifier le refus, la réduction ou le retrait de subvention.

Si la référence au principe de neutralité politique n'est pas toujours explicite, elle est de plus en plus souvent utilisée. Il a fini par se former dans l'esprit de certains agents publics pourtant a priori bien formés, que la neutralisation du fait politique et religieux dans les services publics et lieux publics s'appliquait aux usagers autant qu'à eux-mêmes. Cette évolution est certainement à mettre en rapport avec la radicalisation des exigences de neutralisation du fait religieux dans les établissements scolaires primaires et secondaires qui ont permis d'étendre aux usagers des restrictions qui ne s'imposaient jusqu'en 2004 qu'aux personnels administratifs et enseignants. Cette conception de la laïcité n'a cessé de gagner d'autres terrains dans la sphère publique (compétitions sportives⁷⁹) comme dans la sphère privée (burkini⁸⁰).

⁷⁹ Conseil d'Etat, 29 juin 2023, Association Alliance citoyenne et autres et Ligue des droits de l'homme, n°458088, 459547, 463408 – ([Communiqué de presse](#)).

⁸⁰ Conseil d'Etat, Juge des référés, ord., 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et autres et Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France, n°402742.

Ce mouvement, le Conseil d'Etat s'efforce malgré tout d'en contenir les débordements⁸¹. Il a d'ailleurs jugé que « *le refus opposé à une association culturelle de lui accorder la location d'une salle municipale, surtout lorsqu'il est consécutif à d'autres refus de même nature opposés à des associations identiques et annulés précédemment par le juge administratif, porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de réunion dès lors que la commune ne fait état d'aucune menace à l'ordre public, mais seulement de considérations générales relatives au caractère sectaire de l'association, ni d'aucun motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales ou du fonctionnement des services* »⁸².

A la différence de la neutralité religieuse, le périmètre de la neutralité politique n'a connu aucune modification de nature législative ou jurisprudentielle, pas même la loi contre le « séparatisme » (2014). Par conséquent, ce que le Conseil d'Etat ne cesse d'affirmer pour la première vaut a-fortiori pour la seconde : « *La qualité d'usager du service public n'implique en elle-même, aucune limitation à la liberté d'opinion et de croyance, ni à la possibilité de les exprimer. Si un devoir de stricte neutralité s'impose à l'agent des services publics, qui incarne un service qui doit lui-même être neutre, les usagers ont, a priori, le droit d'exprimer leurs convictions religieuses* » et politiques, donc.

Pourtant, à Toulouse comme dans d'autres villes, les maires prennent des initiatives pour exclure, de certains lieux publics (salles, places ou rues), les associations à caractère politique ou des activités qu'ils jugent à caractère politique et contre lesquelles la LDH tente d'engager systématiquement des recours en référé⁸³.

L'exclusion du fait politique est expressément prévue dans le règlement intérieur de certaines salles municipales. C'est le cas de l'Espace Diversités Laïcité (article 2 du RI) évoqué au chapitre 2 (voir encadré).

Règlement intérieur de l'Espace Diversités Laïcité

Article 2 : Finalité de l'occupation

Les locaux de l'Espace diversités laïcité sont réservés aux institutions, associations régies par la loi de 1901 qui ont pour objet exclusif ou au moins prioritaire, de développer des actions pour lutter contre toutes les formes de discriminations, de tendre vers l'égalité entre les femmes et les hommes, de favoriser la promotion de l'égalité et la diversité des chances.

Les structures qui n'ont pas cet objet exclusif ou principal sont donc exclues du prêt de locaux à l'Espace diversités laïcité.

*Les associations de type sectaire, ou ésotériques, les organismes commerciaux, les coopératives, les partis politiques, les syndicats, **associations à caractère politique**, les associations à caractère religieux ne peuvent en aucun cas prétendre au bénéfice des infrastructures de l'Espace diversités laïcité. Les réunions associatives à caractère politique seront également refusées.*

Seront systématiquement exclues les associations qui, par leurs activités inciteraient au racisme, à l'antisémitisme, à l'homophobie, au sexisme ou à toute forme d'atteinte aux droits humains. Toute action de prosélytisme y est également interdite.

Seront systématiquement exclues les associations qui ne respecteraient pas les principes fondamentaux du fonctionnement mutualiste de l'Espace diversité laïcité ou insulteraient ou auraient des comportements inappropriés vis-à-vis des agentes, agents en poste au sein de la structure ou vis-à-vis des autres utilisateurs.

A la limite, on peut très bien concevoir que certains espaces aient une vocation bien délimitée comme c'est le cas ci-dessus (lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité et la diversité des chances) et soient réservés aux associations ayant des activités en relation ou compatibles avec cet objet. Mais il est autrement plus délicat de préciser en quoi cet objet - lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité et la diversité des chances - est dépourvu de caractère politique ! Comment les associations qui interviennent dans le champ et en font leur cause ne seraient-elles pas politiques ? Être des institutions de charité ? Qu'est-ce qu'une « association à caractère politique » quand elle n'est pas un parti politique ? Qu'est-ce qu'un « débat à caractère politique » ? De plus, on a du mal à trouver des raisons

⁸¹ Le Conseil d'Etat a notamment eu à statuer entre les 2014 et 2024 dans 34 affaires en lien avec le principe de laïcité. <https://conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/analyses-de-jurisprudence/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-l-application-du-principe-de-laicite>

⁸² Conseil d'Etat, 30 mars 2007, Ville de Lyon, n°304053.

⁸³ (<https://www.ldh-france.org/velizy-villacoublay-la-distribution-des-tracts-interdite-sur-les-marches-et-aux-abords-des-ecoles/> ; <https://www.ldh-france.org/saint-die-des-vosges-braderie-vs-droit-de-manifester/> ; <https://www.ldh-france.org/le-maire-de-carcassonne-entend-interdire-les-manifestations/>)

convaincantes d'exclure les débats de société à caractère politique dans les centres culturels comme l'**Espace JOB, Ernest Renan**, ou dans des lieux d'animation comme la **Maison de quartier de Bagatelle**.

C'est le **Tactikollectif** qui exprime le mieux le désarroi des associations devant l'insaisissable définition de ce critère municipal de délimitation de qui est politique et ce qui ne l'est pas. Depuis plus de vingt ans, le **Tactikollectif** organise le Festival *Origines Contrôlées*, un festival qui, à travers des perspectives artistiques, citoyennes et scientifiques revisite les mémoires liées à l'immigration, aux quartiers populaires, au patrimoine, aux mobilisations sociales et culturelles. Mais, en 2024, le Tactikollectif se voit reprocher le caractère trop politique de l'éditorial du programme lequel affirmait de manière « *un peu lyrique... que les quartiers ont sauvé la République en votant contre l'extrême droite* » (audition le 15/10/2025). La mairie refuse ensuite que le débat sur la question de la double nationalité organisé dans le cadre du festival se déroule au centre culturel Ernest Renan en raison de son caractère politique « *on nous dit pas de débat politique, mais c'est quoi, un débat politique ? ...Là, nous, on n'est pas un parti politique, et on fait des débats... Alors, oui, bien sûr, c'est de la politique, mais pour nous, il n'y a pas de débat partisan... il n'y a pas de candidat. [...] Mais vraiment, pour le coup, ce que je vais dire, c'est très objectif : tu ne peux pas avoir une initiative de débat citoyen .../... Tu ne peux pas l'avoir dans des lieux à l'échelle du quartier* » (audition le 15/10/2025). En effet, les salles municipales qui peuvent accueillir des réunions politiques comme la salle du Sénéchal sont au centre-ville et non pas dans les quartiers populaires fréquentés par le Tactikollectif et d'autres associations d'autres quartiers. « *Donc, tu ne peux pas l'avoir [ce débat] dans des lieux publics, avec un toit sur la tête, et quand c'est sans toit sur la tête, si c'est à l'extérieur, il y a des contraintes aussi qui sont liées* » (**Tactikollectif** - audition le 15/10/2025) ; des contraintes liées au fait que l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public est refusée parce que dans l'espace convoité les activités à caractère politique « ou « revendicatif » sont exclues.

L'extension abusive de l'obligation de réserve

Nous avons déjà eu l'occasion de relever les pressions exercées sur les associations quand les autorités exigent une obligation de loyauté et de réserve en contrepartie des soutiens financiers ou matériels qu'elles accordent. Il n'existe évidemment aucune justification juridique ou politique à cette pratique sauf à admettre que nous vivons dans un système clientéliste dans lequel le pouvoir dispose des ressources publiques comme de prébendes.

S'il existe un devoir de loyauté consacré en droit public c'est celui que l'administration doit respecter envers les usagers. Le devoir de loyauté est un devoir d'obéissance qui s'entend d'abord dans le cadre du respect de la légalité, car l'agent qui exécute un ordre manifestement illégal engage sa responsabilité personnelle. Le devoir de loyauté vise ensuite à garantir une exécution conforme aux principes d'égalité et d'impartialité. Le devoir de loyauté comme le devoir de réserve ne concernent que les fonctionnaires liés par un devoir d'obéissance hiérarchique. Or, même pour eux, la loyauté a des limites car, comme le souligne le Vice-président du Conseil d'État : « *le fonctionnaire n'est pas au service d'une personne, d'un parti ou d'un programme politique : la fonction publique ne relève pas de la catégorie des « services à la personne* »⁸⁴. L'allégeance a davantage sa place dans une société féodale que démocratique.

Que l'autorité exige de la loyauté de la part des usagers que sont les associations, même aidées, est une inversion curieuse du rapport de loyauté. Cette inversion ne peut se comprendre que de deux manières : soit il s'agit de l'hubris du pouvoir politique local, soit il s'agit d'une dénaturaison du statut d'autonomie des associations. Le premier axe d'explication peut renvoyer au haut degré de politisation de la vie locale et aux déficiences démocratiques du système de gouvernance locale. Le second renvoie à l'état de confusion qui règne aujourd'hui sur le statut et rôle respectifs des administrations locales et des associations dès lors qu'elles bénéficient d'une aide. Par le truchement des aides matérielles ou financières, la relation administration /association se déforme dès lors que l'association bénéficiaire est considérée redevable de reconnaissance « envers la main qui la nourrit » et qu'elle est priée de mettre en sourdine ses critiques et de servir à son tour les politiques locales. Autrement dit, l'association aidée est priée de se

⁸⁴ Discours de Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat, *Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ?*, 23 avril 2023, Conseil d'Etat.

conformer au même devoir de réserve que les agents de l'administration. Deux exemples illustrent parfaitement ce dérapage.

Deux exemples de confusion sur le statut des personnels associatifs

Le premier exemple nous est fourni par l'audition de **Tactikollectif** (le 15/10/2025), particulièrement éclairante à ce sujet et d'autant plus intéressant qu'elle met en scène la préfecture et non la mairie. L'affaire porte sur le non-renouvellement d'un poste d'adulte-relais, décidé par la préfecture, au motif que ce salarié, issu du quartier, avait arboré sur son tee-shirt la mention « Justice pour Adama ».

La déléguée du préfet y a vu un manquement à la neutralité politique attachée au poste, alors même que l'adulte-relais est salarié de l'association et non agent de l'État. Malgré les arguments du Tactikollectif rappelant ce statut, la convention est brutalement interrompue, avec perte du poste, laissant les coûts salariaux à la charge de l'association pendant plusieurs mois. Un principe pensé pour encadrer l'expression des fonctionnaires est ainsi abusivement appliqué à un salarié associatif engagé sur des enjeux de justice.

Le second exemple archétypique est celui du personnel des **centres sociaux de Bagatelle et La Faourette** tel qu'il nous a été rapporté par le comité de quartier Papus-Tabar-Bordelongue (voir encadré). En 2025, à la suite d'une réunion publique pourtant autorisée, où les difficultés du territoire ont été discutées (fermeture de bibliothèques, fins de postes, souffrance sociale), l' élu en charge des centres sociaux menace de retirer l'agrément et les financements des centres sociaux au motif que ceux-ci ne devraient pas être le lieu d'une expression critique envers la municipalité. Dans son courrier, l' élu met en cause le non-respect du principe de neutralité du service public.

Or les centres sociaux, portés par des associations de droit privé, ont précisément été pensés comme des espaces de prise de parole des habitant-es. Là encore, des principes de neutralité propres au service public sont transposés à des structures associatives, au prix d'une réduction

Injonction à la neutralité demandée à deux centres sociaux

Le Comité de Quartier de Papus-Tabar-Bordelongue (CQ) nous a rapporté les faits suivants concernant un rappel à l'ordre de deux centres sociaux en 2025 (audition du Comité de quartier le 22/10/2025).

Les partenaires de cinq quartiers BA.FA.PA.TA.BOR. du grand Mirail (Bagatelle – Faourette – Papus – Tabar – Bordelongue) qui ont des salarié-es organisent des « petits déjeuners partenaires ». Lors de celui du 7 février 2025, de nombreux partenaires présents se sont interrogés sur les conséquences des baisses de subvention de la mairie et du département. Toutes les associations étaient inquiètes. Les deux centres sociaux associatifs : Partage 31 et ASSQOT décident alors d'organiser une réunion commune d'information à destination des habitant-es. Le Comité de Quartier (CQ) a trouvé pertinente cette décision et a proposé d'être associé à cette réunion d'information. Cette réunion s'est déroulée le 19 mars 2025 dans la salle Gisèle Halimi située dans le quartier Papus. Réunion avec les habitant-es et les partenaires, avec plus de 80 personnes et la présence de cadres de la mairie qui ont été en difficulté pour répondre aux inquiétudes et questions formulées par les habitant-es. Le CQ nous a précisé que l'animation de cette réunion assurée par les deux centres sociaux a visé à maintenir un cadre d'échanges respectueux et constructifs.

Le CQ Papus-Tabar-Bordelongue a ensuite proposé avec d'autres acteurs d'organiser la mobilisation des habitant-es : rassemblement devant le conseil municipal le 27 mars 2025 avec une banderole BA.FA.PA.TA.BOR. A la baisse des subventions annoncées pour les associations, s'ajoutait la question de la fermeture de la bibliothèque du quartier ; le CQ et d'autres associations ont appelé à un rassemblement devant la médiathèque le 10 avril 2025.

Juste après le 27 mars 2025, le CQ Papus-Tabar-Bordelongue a eu le témoignage de cadres des associations Partage 31 et ASSQOT qui gèrent les deux centres sociaux du quartier disant qu'il n'était pas question pour eux de s'associer à cette mobilisation car leurs associations avaient été l'objet de menaces directes de sanctions budgétaires si eux-mêmes ou leurs salarié-es participaient à ce rassemblement. Le CQ Papus-Tabar-Bordelongue a également eu le témoignage de salarié-es de ces centres sociaux qui ont dit qu'ils craignaient d'être sanctionné-es si jamais ils participaient à ce rassemblement prévu le 10 avril. Les responsables de ces associations leur avaient donné la consigne, que pour ne pas mettre en danger les centres sociaux, s'ils souhaitaient participer à ce rassemblement, ils devaient le faire à titre personnel et en dehors de leur travail.

En approfondissant nos recherches, nous avons pu avoir connaissance des courriers adressés le 27 mars 2025 par la mairie aux deux centres sociaux (courriers adressés également à trois directions de la mairie et à celle de la CAF de Haute Garonne). .../...

drastique de la liberté d'expression locale.

Selon nos informations, la CAF de Haute Garonne n'est pas venue appuyer les propos de cet élu municipal en charge des centres sociaux.

Comme cela est indiqué dans le courrier adressé à l'un des deux centres sociaux, la mairie avait déjà effectué un rappel à l'ordre pour avoir diffusé en 2022 un manifeste national inter-associatif intitulé « *Pour un service public plus humain et ouvert à ses administrés* ».

Dans ces courriers, M. Alvès, élu en charge des centres sociaux, considère que l'organisation de la réunion d'information et d'échange le 19 mars 2025 avec les habitants constitue « *une violation du principe de neutralité du service public* » auquel seraient tenus les centres sociaux. L'élu termine son courrier en indiquant que : « *la mairie se réservait le droit de reconsidérer le partenariat qui la lie avec les centres sociaux* ».

Ces faits nous ont également été confirmés lors de l'audition de deux autres responsables d'associations des quartiers BA.FA.PA.TA.BOR.

Types d'entraves	
Menaces, pressions et rappel à l'ordre	Autocensure
X	X

Ces différents témoignages montrent que l'extension des principes du service public aux acteurs associatifs ne vise pas à clarifier le droit mais à limiter le périmètre légitime de leur engagement : elle assimile des salarié-es et bénévoles de droit privé aux agents publics tenus à la réserve, au risque de dévitaliser la fonction critique et expérimentale du monde associatif.

3.2.2. La hiérarchisation des voix légitimes dans la cité

Au fil des auditions menées à Toulouse, une ligne de tension revient de manière récurrente : celle qui oppose la conception classique de la vie associative (espace autonome de participation civique, de controverse publique et de production d'alternatives) à une vision plus implicite mais de plus en plus prégnante qui attend des associations qu'elles s'alignent sur les priorités politiques locales. Ce déplacement ne prend jamais la forme d'une injonction explicite ; il se manifeste plutôt par une série de signaux administratifs, de conditions de financement ou d'accès aux salles, de remarques en réunions de travail ou de rappels à un « partenariat » supposé équivaloir à une forme de loyauté. Cette évolution repose donc en grande partie sur un brouillage des frontières entre acteur associatif et acteur public.

En confondant engagement civique et prestation de service, expression associative et communication institutionnelle, les pouvoirs locaux redessinent les attentes à l'égard des associations : celles-ci ne sont plus seulement perçues comme des porte-voix de causes, des relais d'habitant-es ou des contre-pouvoirs légitimes, mais comme des opérateurs dont la légitimité dépendrait de leur capacité à ne pas « gêner ». Dans certains cas, militer, contester ou simplement documenter des controverses locales tend ainsi à être interprété comme un manquement au partenariat plutôt que comme l'exercice normal d'une liberté civique. L'enjeu n'est pas seulement symbolique. En instaurant subrepticement un quasi-devoir de conformité, les pouvoirs locaux reconfigurent les conditions de possibilité de l'action associative : ce qui était acquis (le droit de critiquer des politiques publiques tout en bénéficiant, le cas échéant, de soutiens publics) devient incertain, négociable, voire conditionnel.

Or, les registres de la neutralité et de la loyauté sont d'un usage très sélectif : il est souvent abusivement étendu pour empêcher certaines prises de position, certaines causes ou certaines présences, alors même que d'autres expressions associatives, perçues comme compatibles avec l'agenda municipal, demeurent encouragées, financées ou mises en avant. Non seulement ils étendent abusivement au secteur associatif des obligations propres aux agents publics, mais ils mobilisent l'apolitisme comme un instrument de tri entre causes jugées acceptables et causes perçues comme trop conflictuelles. L'absence de critère de ce qui est politique ou pas permet d'habiller discrètement la discrimination des causes qui dérangent. La neutralité cesse alors d'être un principe juridique précis pour devenir un instrument politique de délimitation des voix légitimes dans la cité. Ce glissement n'est ni accidentel ni anecdotique, mais il participe d'un mode de gouvernement local où le contrôle symbolique et procédural des associations devient un levier central de réduction des marges critiques.

Une neutralité à géométrie variable

Couplé à la revendication de loyauté, le principe de neutralité devient un facteur sélectif de tri et de hiérarchisation des causes et des voies légitimes dans la cité. Sélectif, le principe de neutralité l'est car il ne fait pas obstacle à ce qu'il soit demandé à l'association de relayer les choix politiques de la mairie. L'apolitisme se confond d'ailleurs souvent avec la docilité d'une fonction relai des politiques mainstream. Ainsi militer pour l'abolitionnisme prostitutionnel sera-t-il facilement considéré comme une action humanitaire tandis que militer pour la reconnaissance du travail sexuel ou lutter contre la transphobie sera plus facilement taxé de radicalisme woke. Le registre de l'apolitisme distribue les associations sur le spectre étendu des relations possibles entre associations et pouvoirs locaux. Celui-ci va de l'encensement (par exemple des MJC qui n'ont participé à aucun mouvement inter-associatif de protestation contre les baisses de subventions dans la culture (auditions du **Collectif JOB** le 24/10/2025 et du **Comité de quartier Papus-Tabar-Bordelongue** le 22/10/2025) à l'ostracisation suivant la logique « *amis ou ennemis* » (par exemple le bannissement des instances de concertation de **Handi Social**, de **deux Pieds deux Roues** ou de certains comités de quartier (**Collectif des associations des Pradettes**, **Collectif Job**). La même association peut passer d'un état à l'autre comme le Journal **Reynerie Miroir** tombé en disgrâce après avoir refusé de soutenir des projets de rénovation urbaine et avoir relayé sur son compte Facebook le message d'une responsable d'Écologie les Verts (Cf. encadré pages 34 et 35). Entre les deux se situe la disqualification ouverte, comme l'a expérimenté l'association **Grisélidis** (voir encadré pages 54 et 55). Celle-ci défendant depuis longtemps une approche de santé communautaire non abolitionniste du travail du sexe, s'est retrouvée prise dans la tourmente à la suite de troubles provoqués et revendiqués par un groupe féministe indépendant dans une librairie pour empêcher la tenue d'une rencontre autour des thèses abolitionnistes. Grisélidis a toujours nié avoir participé ou instigué ces désordres. Malgré ses dénégations, la préfecture, se rappelant sans doute que l'État français est censé être abolitionniste, a annulé fin 2024 une subvention de 40 000 euros fragilisant son agrément « accompagnement à la sortie de la prostitution » (Page 3 du rapport d'activité 2024 sur le site internet de Grisélidis). En juin 2025, la municipalité gèle le vote de la subvention de Grisélidis pour sanctionner ses dénonciations des arrêtés anti-prostitution comme l'indique la Dépêche du Midi. Ces deux décisions conduisent l'association à mettre en veilleuse son plaidoyer sur la dépénalisation. Ici, ce n'est pas seulement la neutralité administrative qui est en cause, mais la nécessaire conformité à une doctrine de politique publique (l'abolitionnisme) qui est érigée en condition implicite de financement, comme si l'association devait adopter les positions de l'État pour continuer à exister.

Enfin, plusieurs associations écologistes ou de quartier signalent un usage différencié des principes de neutralité. **Reynerie Miroir** est sommée de publier des tribunes favorables au projet de renouvellement urbain pour « équilibrer » sa ligne éditoriale : la neutralité est alors comprise comme obligation de relayer la communication institutionnelle, plutôt que comme garantie d'un pluralisme d'expression. **N.A.T.U.R.E.S. Pradettes** (voir encadré pages 39 à 41) offre un cas particulièrement documenté : l'association doit affronter une procédure administrative lourde pour installer un barnum destiné à distribuer des paniers solidaires, avec exigence tardive de logo municipal et délais rendant l'action quasi impossible ; ses affiches sont par deux fois arrachées sur les panneaux d'expression libre, à la demande du maire de quartier, avant que le panneau ne soit déplacé dans un lieu beaucoup moins visible ; enfin, des consignes sont données aux organisateurs d'événements sur le quartier des Pradettes pour qu'ils n'autorisent pas la diffusion de tracts d'opposition à la mairie, ce qui conduit l'association à s'auto-limiter afin de ne pas faire peser de risques sur les autres structures du quartier (audition le 20/10/2025). De son côté, **France Nature Environnement Occitanie Pyrénées** (audition le 24/10/2025) rapporte qu'un vice-président de Toulouse Métropole lui a indiqué, en réunion, que la fédération ne recevrait aucune subvention tant qu'elle mènerait des actions contentieuses contre les projets de la Métropole (tour Occitanie). Depuis, aucune subvention métropolitaine n'est octroyée, les démarches pour obtenir des financements se sont considérablement alourdies, et l'association a dû diviser par plus de deux son équipe salariée. L'usage par une association d'outils juridictionnels, pourtant partie intégrante de l'État de droit, est ainsi sanctionné comme une forme d'hostilité.

Une association féministe locale souligne que les parcours de manifestations en centre-ville sont systématiquement renégociés à la baisse, et que les rassemblements sur la place du Capitole sont beaucoup plus difficiles à faire autoriser sauf pour les mobilisations ayant l'aval de la mairie comme le soutien à l'Ukraine (audition le 22/10/2025).

Neutraliser la conflictualité politique

Neutraliser la conflictualité urbaine peut consister à policer les formes de langage et d'interpellation des mouvements de lutte. Le cas d'**Act Up** est révélateur à cet égard. Lorsque l'association critique publiquement l'Agence régionale de santé ou la mairie sur la fermeture de la maison médicale de garde de La Grave, elle reçoit des courriers lui demandant de ne plus citer nominativement certains responsables et lui rappelant l'ampleur des soutiens publics dont elle bénéficie, sur un ton perçu comme menaçant (courrier de l'ARS le 10/03/2021 - mail de l'ARS du 29/01/2024 - courrier du maire en date du 26/06/2023). Parallèlement, l'Espace des Diversités et de la Laïcité interdit toute affiche ou tract en écriture inclusive, allant jusqu'à détruire des documents sans en informer les associations, alors même qu'aucune loi n'interdit l'écriture inclusive dans ce type de support. Ici, la « neutralité » invoquée ne vise pas à faire respecter un cadre juridique précis, à moins que ce ne soit la volonté d'appliquer par anticipation la proposition de loi adoptée par le Sénat le 30 octobre 2023 qui entend proscrire « *les pratiques rédactionnelles et typographiques visant à substituer à l'emploi du masculin, lorsqu'il est utilisé dans un sens générique, une graphie faisant ressortir l'existence d'une forme féminine* ».

Neutraliser la conflictualité urbaine peut consister à fragiliser les lieux civiques autogérés jugés radicaux. On retrouve cette problématique dans le traitement de la **Maison de quartier de Bagatelle**, structure autogérée, sans salarié, qui accueille depuis cinquante ans toutes sortes de réunions et d'événements (voir encadré pages 25 à 27). La mairie lui demande explicitement de ne pas tenir de réunions sur la Palestine après le 7 octobre 2023 et exerce des pressions pour empêcher la venue d'une association jugée trop radicale. Ces demandes sont accompagnées de menaces d'expulsion et de retrait de l'usage d'un quelconque bâtiment public. Là encore, le conflit porte sur la définition même du lieu : espace civique autonome géré par des habitant-es, ou équipement municipalisé censé rester politiquement « neutre ». Interdiction d'accueillir certaines associations, demandes d'annulation de concert, mise sous surveillance de la programmation sont autant de mesures de filtrage politique de ses activités justifiées au nom de la neutralité du lieu, alors qu'il s'agit d'un équipement associatif autonome. Là encore, la neutralité devient un prétexte pour restreindre l'accès à l'espace et aux ressources collectives à des causes ou des artistes jugés trop polarisants.

Cette problématique affecte les collectifs culturels autogérés en difficulté de reconnaissance institutionnelle. Le cas de **Mix'Art Myrys** illustre, sur le temps long, la difficulté à reconnaître un acteur culturel autogéré comme un partenaire à part entière (audition le 08/10/2025). Le collectif est successivement toléré, soutenu, puis fermé administrativement, tandis que la narration publique qui en est faite par certains élus tend à le dénigrer et à le présenter comme irresponsable ou "anti-enfants" au moment où les bâtiments sont réaffectés à une école. La question de fond, le droit à des lieux autonomes de création et de débat, reste évacuée au profit d'une mise en cause de la structure elle-même. Après l'abandon du théâtre du Groupe Merci dans la petite « halle aux grains » de la rue Saint Ursule, c'est au tour de la Chapelle de voir la mairie entraver son projet d'acquisition du lieu d'expérimentation sociale, politique et culturelle que l'association

Mix'Art Myrys : une entrave progressive à la liberté associative par la non-mise aux normes, la fermeture administrative et la perte définitive du site (2005-2022)

2005–2015 : reconnaissance institutionnelle et promesse de mise en conformité

En 2005, une convention multipartite organise l'installation de Mix'Art Myrys au 10-12 rue Ferdinand Lassalle. Elle reconnaît le projet artistique et culturel, prévoit l'accueil du public et annonce un processus de mise en conformité par phases, sous responsabilité des collectivités partenaires.

Entre 2009 et 2015, plusieurs conventions et délibérations successives confirment la reconnaissance publique du lieu : conventions d'objectifs, intégration au dispositif national *Les Nouveaux Territoires de l'Art*, puis reconnaissance d'intérêt communautaire et métropolitain. Un nouveau bail est signé en 2014, consolidant l'occupation du site par l'association.

2015–2018 : la mise aux normes devient un point de blocage structurel

Un diagnostic de 2015 identifie explicitement la nécessité de travaux de remise aux normes, notamment pour l'accueil du public. Malgré cette identification, les travaux ne sont pas engagés. En 2017, la DRAC Occitanie se désengage, selon l'association, en raison de l'absence d'avancée sur la normalisation ERP.

En 2018, Toulouse Métropole procède à l'achat du site (2,1 M€ HT), en rappelant que des travaux de mise en conformité devront

occupe depuis 1993 rue Casanova (voir encadré pages 28 et 29).

Neutraliser la conflictualité politique, c'est surtout entraver sa visibilité dans l'espace public.

Pour toute exhibition de matériel pendant une manifestation autorisée, la préfecture renvoie à une autorisation municipale laquelle est systématiquement refusée au **Cercle du silence** et au **Comité vérité et justice pour Bilal** au motif que les « *manifestations revendicatives* » en sont exclues, tandis que la place du Capitole est devenue inaccessible pour l'accrochage des banderoles **d'Act-up** même pendant la marche des Fiertés. Pour continuer à être présents sur la place publique, les participants du **Cercle du silence** doivent renoncer à tout support visuel autre que les pancartes individuelles qu'ils portent sur leur dos, ce qui réduit considérablement la portée de leur message. Les restrictions qui frappent les manifestations de soutien organisées par les associations féministes relèvent d'une logique comparable : les parcours en centre-ville sont quasi systématiquement refusés au nom de la protection du commerce et doivent faire l'objet de longues négociations pour obtenir des itinéraires secondaires ; certains rassemblements pour les femmes kurdes sont interdits place du Capitole, d'autres pour les Ukrainiennes sont autorisés. Ce traitement conduit ces associations à percevoir la mairie moins comme un garant de la liberté de manifester que comme un régulateur de la visibilité des causes jugées acceptables.

C'est la même logique d'occultation de la conflictualité et d'entrave au débat public qui est à l'œuvre dans la composition sélective des instances de concertation. Des membres de plusieurs **comités de quartier** indiquent que les modalités de concertation mises en place dans leurs quartiers écartent les organisations intermédiaires au profit de l'interpellation directe des habitant·es par sondages en ligne : « *La mairie met beaucoup de moyens dans ce genre de*

être réalisés et qu'une convention de mise à disposition sera signée après travaux (1).

2019–2020 : déplacement de la responsabilité vers l'association et conflit juridique

À partir de 2019, la collectivité conditionne la poursuite du projet à la signature d'une nouvelle convention. Mix'Art Myrys refuse de signer : la convention affirme que le bâtiment serait « aux normes code du travail », ce que l'association conteste, estimant qu'il s'agirait d'une fausse déclaration engageant sa responsabilité juridique.

Parallèlement, l'association alerte sur l'insuffisance du budget alloué aux travaux par rapport aux chiffrages techniques ; l'ambiguïté entre normes ERP et code du travail ; la question non traitée de la toiture en fibrociment potentiellement amiantée. La collectivité affirme au contraire que des solutions auraient été refusées par Mix'Art Myrys, ce que le collectif conteste formellement par écrit.

Début 2020, Mix'Art Myrys manifeste son soutien à la liste Archipel Citoyen, ce que lui reproche la majorité municipale dans le magazine d'information *À Toulouse* de mars 2021. Fin 2020, un vote a lieu (comme chaque année) pour confirmer la ligne de politique publique de Toulouse métropole pour permettre le financement des aménagements prévus pour l'Usine, La Grainerie et Mix'Art Myrys ; la Métropole au titre du programme des Nouveaux Territoires de l'Art : cette année-là, Mix'Art Myrys sort de la décision de budget sans être prévenu préalablement.

20 janvier 2021 : fermeture administrative du site, sanction économique et disqualification publique (2)

Le 20 janvier 2021, la Direction de la Sécurité Civile et des Risques Majeurs (DSCRM) prononce une fermeture administrative du site en raison de la non-conformité ERP, entraînant l'arrêt brutal des activités artistiques, sociales et économiques du lieu. La Ville et la Métropole justifient la décision par des impératifs de sécurité, tout en rappelant que l'association n'a pas signé la convention conditionnant la régularisation. Toulouse Métropole suspend par ailleurs le versement des subventions, au motif de la non-signature de la convention.

S'engage alors une controverse publique : la collectivité affirme avoir financé jusqu'à 95 % du fonctionnement de Mix'Art Myrys ; l'association produit ses comptes certifiés, montrant un autofinancement structurel élevé (environ 45–57 % selon les modes de calcul).

Mars–avril 2022 : disparition définitive du lieu par réaffectation foncière

Le 10 mars 2022, Toulouse Métropole vote la cession du site à la Ville de Toulouse. Le 1er avril 2022, le Conseil municipal adopte la délibération actant l'acquisition du 10-12 rue Ferdinand Lassalle par la Ville pour 2,1 M€ HT afin d'y construire un nouveau groupe scolaire, au motif que le maintien du site dans le patrimoine métropolitain « n'était pas établi » (3). Une lettre adressée aux habitant·es par la maire de quartier présente explicitement l'alternative : une école ou Mix'Art Myrys, associant le projet associatif à « l'extrême-gauche » et justifiant sa disparition au nom de l'intérêt général scolaire (4).

Sources :

Audition du Collectif Mix'Art Myrys le 08/10/2025

.../...

concertation ; on ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas de concertation ni de démocratie locale et la mairie peut se dire plus proche de la population...ça résonne bien avec une tendance nationale inquiétante "moins d'asso, moins de syndicats"...» (Audition anonyme d'un **comité de quartier** le 22/11/2025). L'affaiblissement des corps intermédiaires n'est pas uniquement dû à une désaffection des individus à l'égard des organisations, mais c'est aussi le résultat de pratiques politiques et institutionnelles.

- (1) Toulouse Métropole. (2018, 15 février). *Délibération n° DEL-18-0106 : Opérations foncières – Commune de Toulouse – Quartier Ginestous : acquisition de locaux situés 10/12 rue Ferdinand Lassalle à la SCI Ferdinand Lassalle* [Délibération].
- (2) Philippe Salvador, À Toulouse, le collectif d'artistes Mix'Art Myrys condamné à une fermeture administrative, *Le Journal toulousain*, 21 janvier 2021.
- (3) Ville de Toulouse. (2022, 1 avril). *Délibération n° 7.5 : Acquisition auprès de Toulouse Métropole de l'ensemble immobilier situé 10-12 rue Ferdinand Lassalle (Conseil municipal n° 002)* [Délibération]. Document PDF fourni par l'auteur
- (4) Dufraisse, C. (2022, 15 mars). "Vous voulez une école ou le projet politique Mix'Art Myrys ?", Lettre aux habitant-es des quartiers Minimes et Ponts-Jumeaux, "Pour Toulouse avec Jean-Luc Moudenc"

Types d'entraves				
Symboliques - disqualification	Matérielles - financières	Juridiques - administratives	Policieres - physiques	Menaces, pressions et rappel à l'ordre
X	X	X	X	X

Dans l'ensemble de ces situations, ce qui est en jeu n'est pas la conformité des associations à la loi mais leur docilité politique à défaut d'un alignement idéologique. Les principes de neutralité et de loyauté, légitimes pour les agents de l'État, sont redéfinis et mobilisés de manière sélective pour encadrer le comportement d'acteurs civiques auxquels le droit reconnaît pourtant une pleine liberté d'expression. La frontière entre contrôle légitime et usage politique du contrôle devient alors floue : des outils de régulation sont utilisés non pour faire respecter le droit, mais pour filtrer et sanctionner des choix d'engagement ou de parole jugés trop critiques.

Loin de relever de « dérapages » ponctuels, ces affaires révèlent un mode de traitement récurrent des associations toulousaines : la méconnaissance, ou plutôt le brouillage de la conception républicaine de la liberté associative qui autorise trois glissements étroitement liés : les associations sont d'abord confondues avec des relais dociles de la communication municipale, alors que la tradition des corps intermédiaires leur reconnaît un droit à la critique et à l'interpellation ; des principes qui ne s'appliquent en droit qu'aux agents du service public (neutralité, réserve, loyauté hiérarchique) sont ensuite abusivement étendus aux structures associatives ; enfin, la notion de neutralité est mobilisée de manière sélective pour restreindre certaines expressions, certains sujets ou certaines présences dans l'espace public.

Pris ensemble, ces éléments confirment en tout cas que la confusion sur le statut civique des associations n'est pas un simple problème de vocabulaire ou de communication : elle a des effets directs sur la manière dont la mairie de Toulouse et d'autres autorités publiques contrôlent, filtrent ou sanctionnent les acteurs associatifs. En assimilant de fait, les associations à des quasi-services publics tenus à la neutralité, en conditionnant financements et accès aux équipements à une forme de loyauté, et en invoquant la neutralité de façon différenciée selon les causes et les territoires, les pouvoirs publics contribuent à une réduction de l'espace de contestation légitime.

Chapitre 4 : De l'insécurité à l'autocensure

Ainsi, dans un mouvement qui fait écho aux constats nationaux sur la montée des entraves aux libertés associatives, les témoignages recueillis ont mis en évidence les mille et un artifices par lesquels les associations ont vu, au cours des dix dernières années, leurs libertés d'expression, de réunion et de manifestation se restreindre significativement et leur autonomie se corroder au point parfois de mettre en péril leur existence même. Silenciation, ostracisation, ingérence, censure, bureaucratisation, marchandisation de l'espace public, exigence de loyauté, gestion discrétionnaire et répressive des ressources, normalisation politique différenciée selon les territoires et les causes, extension abusive au secteur associatif de principes propres au service public (neutralité, devoir de réserve, loyauté hiérarchique), instrumentalisation sélective du registre de la neutralité pour filtrer les sujets légitimes et les acteurs autorisés à occuper l'espace public : ces faits ne sont pas des actes isolés ni les effets collatéraux du mal bureaucratique français. Ils constituent les ressorts d'une reconfiguration structurelle du gouvernement des associations qui n'est lui-même que l'expression locale de la dérive des démocraties européennes vers une forme de régime dite « illibérale », c'est-à-dire qui, tout en préservant son squelette formel, vide la démocratie de sa substance.

Ce phénomène n'est donc ni local ni spécifiquement toulousain. Si la municipalité et la métropole en sont les principaux opérateurs en raison de leurs compétences respectives, l'ensemble des rouages de l'Etat y participe au premier rang desquels le préfet. La configuration politique des pouvoirs locaux n'est pas pour autant indifférente, bien au contraire, l'érosion des contre-pouvoirs, caractéristique de l'illibéralisme, offre une amplitude élargie aux comportements partisans et à la radicalisation des enjeux politiques des majorités au pouvoir. Dès lors, à l'abri de la rhétorique participative, la stratégie d'étouffement des collectifs porteurs d'une action publique autonome s'exacerbe. Fragilisées sinon ciblées, les associations 1901 en font les frais comme la plupart des organisations civiles et corps intermédiaires.

L'ensemble des phénomènes observés et analysés dans cette enquête pointe deux impacts très négatifs sur les libertés associatives et la vie des associations : les associations se trouvent dans un état d'incertitude juridique préoccupant qui les conduit quasiment toutes à des formes d'autocensure. C'est sûrement l'objectif recherché par les autorités mais qui est à l'opposé des normes juridiques en matière de droits humains.

4.1. Des associations en état d'insécurité juridique

Au fur et à mesure des auditions, les associations ont révélé un état d'incertitude juridique préoccupant sur ce qui leur est opposable ou ne l'est pas, ce qui est légal ou illégal, légitime ou abusif, discrétionnaire ou arbitraire. La confusion croissante des régimes applicables (déclaration/autorisation/neutralité/ réserve/ etc.), corollaire de la confusion des rôles (usager/ partenaire /auxiliaire), des pouvoirs (discrétionnaire, lié) et des compétences (préfet, maire, déléguée du maire, maire de quartier) n'a rien de fortuit. L'insécurité juridique est un facteur déterminant de l'illibéralisme. En sauvant les apparences d'un droit constant, modifié par codicilles, touches discrètes ou d'annonces tonitruantes de réformes jamais concrétisées, l'illibéralisme qui gagne nos démocraties progresse en démontant l'Etat de droit par l'incertitude par le flou institué entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas ou pas encore, en multipliant les abus de pouvoir qui ne sont pas ou plus sanctionnés ; en laissant filer les délais sans statuer et en décourageant les recours à la justice. Les libertés associatives deviennent alors de plus en plus opaques et incertaines. L'insécurité juridique est un élément stratégique de précarisation des conditions d'existence des associations citoyennes tout aussi efficace sinon plus que la lourdeur des procédures administratives et la raréfaction des financements publics. L'illibéralisme ne se contente pas de sauver les apparences formelles de l'Etat de droit. Il désagrège la pyramide des normes par le haut en désacralisant les principes constitutionnels qui l'informent tels que les *Principes fondamentaux du droit reconnus par les lois de la République* (auxquels est rattachée la liberté d'association⁸⁵) et par le bas, au raz du terrain de l'exécution des normes en éreintant bureaucratiquement les libertés acquises, lesquelles

⁸⁵ Conseil Constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 dite Liberté d'association.

deviennent de fait des « libertés concédées ». Grâce à une légalité variable, plastique, flexible selon les intérêts privés en cause, soumise à l'appréciation byzantine de ses critères par une juridiction administrative conçue pour ménager les intérêts de l'Administration, se constituent des espaces « de droit » à disposition des dominants et de leurs affidés, fait de pratiques juridiquement suspectes ou d'abus de pouvoir avérés, protégés par une immunité quasi garantie, autrement dit ce que Michel Foucault appelle les « *illégalismes* ⁸⁶ » (1)

L'insécurité juridique mais aussi matérielle est une clé d'ouverture de la fameuse *fenêtre d'Overton* ; elle est surtout un bon verrou à l'indignation démocratique. Elle opère le plus souvent « à bas bruit », pour reprendre l'expression de Talpin⁸⁷ : fragilisation budgétaire, bureaucratisation punitive, épuisement procédural, relégation symbolique ou mise à l'écart silencieuse des instances consultatives plutôt qu'interdictions explicites. Les effets sont pourtant bien réels : autocensure des équipes salariées (phénomène désormais documenté à l'échelle nationale), retrait de certaines mobilisations, invisibilisation de causes minorées, affaiblissement durable des contre-pouvoirs associatifs. Les associations que nous avons rencontrées n'en sont pas dupes. Elles ont conscience que se joue dans leur capacité de résistance, la survie des conditions de possibilité d'une parole autonome et critique dans l'espace public. C'est aussi de cela qu'elles ont témoigné : la volonté obstinée de persister dans leurs intentions (2).

Le climat d'incertitude juridique est parfaitement relayé par les associations qui s'interrogent le plus souvent sur la « légitimité » des restrictions qu'elles subissent aujourd'hui par vagues : restrictions d'accès à la rue et aux trottoirs, restriction de la liberté d'expression et de réunion, droits de réponse disproportionnés, interdictions d'affiches rédigées en écriture inclusive, disqualification de certaines causes humanitaires, la répression de l'aide aux migrant-es et la criminalisation de la cause palestinienne, etc... La grande majorité des associations auditionnées ne disposent pas de services juridiques pour résoudre les questions qu'elles se posent sur la base légale de ces restrictions et quand bien même elles en disposent, les délais de jugement leur laissent peu d'espoir que leur recours résolve leur grief sauf à « *rajouter des coûts qui ne valent pas la peine de s'épuiser davantage* » (audition de **MSF** le 19/11/2025). Pourtant, au fur et à mesure des auditions, nous avons nous aussi accumulé des doutes sur le fondement légal de certaines pratiques et réglementations locales ou sur leur contribution à la formation de la confiance légitimement attendue en une bonne administration. Nous récapitulons ci-dessous quelques-uns des actes, pratiques ou règles que nous considérons objectivement problématiques. Ils sont soit constitutifs d'une illégalité constatée, soit d'une illégalité présumée ou, en tout cas, leur conformité aux principes de bonne administration peut légitimement être discutée. Le tableau infra tente d'en dresser un inventaire non-exhaustif.

4.1.1. Des excès de pouvoir constatés aux illégalismes.

Le cas d'atteinte à la liberté d'expression subie par l'association **N.A.T.U.R.E.S. Pradettes** (Cf. encadré pages 39 à 41) correspond parfaitement à une illégalité constatée par une autorité indépendante la Défenseure des droits : l'arrachage illégal par la mairie d'affiches de l'association collées sur les panneaux d'expression libre situés sur la place du quartier, en violation de l'article L. 581-13 du code de l'environnement qui fait obligation au maire de déterminer par arrêté et de faire « *aménager sur le domaine public ou en surplomb de celui-ci ou sur le domaine privé communal, un ou plusieurs emplacements destinés à l'affichage d'opinion ainsi qu'à la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif* ». La Défenseure des droits informe par courrier en date du 28/11/2022, qu'elle a adressé au maire

⁸⁶ Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Gallimard, 1975. La notion d'illégalisme, empruntée à Michel Foucault est largement utilisée en sociologie et science politique pour désigner un acte, un comportement, une pratique de « contournement du droit plus ou moins assumé en public ». L'illégalisme se distingue de l'illégalité en ce qu'il fait l'objet d'un traitement différencié par le pouvoir ou la société en fonction de qui se le permet. L'illégalisme désigne donc soit une pratique illégale de façon certaine soit une pratique dont la légalité est controversée et qui donne lieu à une réponse policière et judiciaire différente selon les auteurs, en fonction de leur statut social, politique, « racial », religieux, généré, etc.. Bref ce qui importe dans l'approche foucauldienne, c'est la gestion *différentielle* c'est-à-dire discriminatoire des illégalismes.

⁸⁷ Talpin, J. (2016, 22 février). Une répression à bas bruit : Comment les élus étouffent les mobilisations dans les quartiers populaires. *Métropolitiques*, <https://metropolitiques.eu/Une-repression-a-bas-bruit-Comment-les-elus-etouffent-les-mobilisations-dans-les.html>

un rappel à la loi : « *il ne peut être procédé au retrait de messages déposés sur le panneau d'expression libre que pour des motifs légitimes liés notamment à la présence de mentions contraires à la loi sous peine de porter une atteinte excessive à la liberté d'expression* ». Début 2024 après un nouvel arrachage d'affiches, la mairie déplace le panneau d'expression libre dans un endroit peu visible ; autant dire une réponse constitutive aux yeux de l'association d'une autre forme d'abus de pouvoir - juridiquement immune - qu'est le mépris.

Cette situation est à rapprocher du cas d'**Itinéraire Bis** (Cf. encadré page 57 et 58), à qui la mairie a refusé, par une décision du 8 juin 2020, l'installation de deux mange-debout en terrasse, au motif que « *le règlement d'occupation du domaine public stipule que pour l'octroi d'une autorisation de terrasse sur le domaine public, la condition est d'exercer une activité commerciale et avoir la qualité de commerçant* ». Saisi en urgence, le juge des référés du Conseil d'Etat constate que ce café associatif établit avoir une activité principale de restauration et de vente de boissons à consommer sur place et être titulaire d'une licence de 4eme catégorie et juge que le motif invoqué dans la décision du 8 juin ne pouvait justifier le rejet de la demande. Il a toutefois considéré, au vu de l'instruction et des explications fournies lors de l'audience publique que le maire de Toulouse, en exigeant la présentation d'un extrait Kbis ou d'un extrait d'immatriculation au répertoire des métiers (pièce manquante), a entendu obtenir *un document attestant de l'existence juridique de l'entreprise* et que « *sa décision n'a pas été inspirée par la volonté de discriminer les associations régies par la loi du 1er juillet 1901, et donc le maire de Toulouse n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale⁸⁸ à la liberté d'entreprendre ou à la liberté du commerce et de l'industrie* » (CE Ordonnance du 20 juillet 2020, N° 441656). Au cas où il viendrait à l'idée de l'association de se munir du Kbis auquel elle a droit, la mairie a fait installer deux racks à vélo sur l'espace où l'association projetait ses deux mange-debout. Dans les deux cas (**N.A.T.U.R.E.S. Pradettes et Itinéraire bis**) la mairie a commis une illégalité mais elle persiste dans son opposition à l'association par un subterfuge. Celui-ci met en cause le respect des principes de loyauté et de bonne foi, dans l'application du droit, dû par l'administration aux administrés. Reconnus dans diverses branches du droit pour « *atténuer les apories et les limites des systèmes normatifs⁸⁹* », ces principes sont malheureusement peu utilisés par les juges français en dehors des rapports contractuels. Qualifiés par Elsa Deléage de « *concepts mous* », « *à mi-chemin entre principe juridique et un devoir extra-juridique* », la loyauté et de bonne foi traduisent *l'attachement à certains principes, dont l'impartialité, l'État de droit, [...], l'éthique, la sécurité juridique*. Ils illustrent surtout l'existence de « *trous dans la raquette* » du droit et du contrôle de l'action publique, par où se glissent les illégalismes.

Les illégalismes recouvrent des actes ou des pratiques juridiquement contestables mais qui bénéficient d'une immunité juridictionnelle de fait, en raison des rapports de force qui dissuadent les administrés de recourir ou des limites posées à la compétence des juges qui les empêchent de sanctionner (contrôle restreint). Nous avons relevé quatre types de situations qui nous paraissent y correspondre ou les favoriser : a) le traitement anormal de requêtes administratives ; b) le doublage injustifié de la déclaration de manifestation par une autorisation temporaire d'occupation du domaine public ; c) l'exclusion des événements « revendicatifs » ou à caractère politique dans l'espace public et des contrôles de police exorbitants, sans compter l'absence de base légale ou des motivations erronées de certaines interdictions (comme respectivement l'interdiction de l'écriture inclusive ou le caractère jugé politique de telle association humanitaire).

4.1.2. Silence, refus systématique et absence de motivation

La première situation - le traitement anormal de requêtes administratives – renvoie au silence systématique que l'administration oppose parfois aux associations ou les refus dont le caractère tardif est particulièrement dommageable (voir supra chapitre 2). Le silence de l'administration au bout d'un certain délai engendre automatiquement une décision implicite soit d'acceptation soit de refus, selon les législations, qui peut être discutée en justice et il est toujours possible d'en demander les motifs dans le délai du recours contentieux. Mais comme on l'a vu dans différents exemples sur la mise à disposition de

⁸⁸ Les AOT relèvent du pouvoir discrétionnaire.

⁸⁹ Elsa DELEAGE, « La loyauté de l'administration », Revue générale du droit (www.revuegeneraledudroit.eu), Études et réflexions 2015, numéro 1.

salles municipales, dont celui de **Médecins Sans Frontières** (Cf. encadré pages 44 et 45), les associations perdent parfois toute possibilité de trouver une alternative en raison des tergiversations, revirements ou mésententes des services administratifs préliminaires au refus. Plusieurs comités de quartier se disent victimes du verrouillage de l'accès aux fonctionnaires et technicien·nes (seuls les élus sont autorisés à leur répondre). De telles pratiques vont à rebours de l'évolution qu'a connu le droit positif relatif aux relations entre le public et l'administration avec la promotion du droit à communication des documents administratifs, la motivation des décisions individuelles, les principes de transparence, du "silence vaut acceptation", l'association du public aux opérations prévues par l'administration, droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique et aux échanges de données entre administrations ("dites-le nous une fois") et bien d'autres règles aujourd'hui rassemblées dans le code des relations entre le public et l'administration. Lorsque les opérations d'aménagement ou d'équipement peuvent nuire à l'environnement, les droits du public à l'information, à la participation et au recours sont renforcés entre autres sur la base de la charte de l'environnement⁹⁰ à valeur constitutionnelle et la convention Aarhus⁹¹. Une analyse de onze projets d'aménagement à impact écologique réalisée par la LDH sur la région toulousaine en 2023 avait déjà montré l'existence de nombreuses carences dans l'application de ces droits qui fondent la démocratie environnementale⁹². Le Collectif Citoyen JOP 2030, France Nature Environnement AURA, France Nature Environnement Paca, France Nature Environnement (nationale), Mountain Wilderness et la Ligue des droits de l'Homme ont saisi le Comité d'Aarhus (Nations Unies) pour dénoncer le déni démocratique dans lequel se sont organisés les jeux olympiques et la violation par la France de ses obligations internationales. Leur recours a été déclaré recevable. Quoiqu'il en soit, le silence de l'administration heurte le droit des personnes physiques ou morales à être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables conformément à l'article L211-2 du Code des relations entre le public et l'administration⁹³. Puisque bon nombre de requêtes porte sur la mise à disposition d'une salle municipale, l'article L. 2144-3 du CGCT énumère limitativement les trois motifs susceptibles de fonder un refus : des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services ou du maintien de l'ordre public. Par conséquent, ni le maire, ni le conseil municipal, ne peuvent décider de refuser la mise à disposition d'un local communal au seul motif que l'association poursuivrait un objet politique, religieux ou syndical.

⁹⁰ Art 7 charte de l'Environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

⁹¹ La Convention d'Aarhus est un accord international sous l'égide de l'ONU signée le 25 juin 1998 qui reconnaît trois droits nouveaux : l'accès à l'information sur l'environnement ; la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice. La France l'a ratifiée. Elle est entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002, par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002.

⁹² LDH Toulouse, *Rapport sur les conditions de mise en œuvre de projets d'aménagement à impact environnemental dans la région toulousaine*, Novembre 2024. (Rapport en ligne sur le site LDH Midi Pyrénées : [LDH-midi-pyrenees/Rapport-LDH_commission-enquete_democratie-environnementale_nov-2024.pdf](https://www.ldh-midi-pyrenees.org/Rapport-LDH_commission-enquete_democratie-environnementale_nov-2024.pdf))

⁹³ L'article L211-2 du Code des relations entre le public et l'administration :

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; 2° Infligent une sanction ; 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; 5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ; 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 ; 8° Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire.

4.1.3. Le glissement de la liberté de manifestation vers les autorisations domaniales

La deuxième situation concerne les atteintes à la liberté de manifester en raison de la pratique de la Préfecture de la Haute-Garonne de renvoyer les associations organisatrices de la manifestation vers la ville de Toulouse afin qu'elles obtiennent une autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Ce qui revient à ruiner le principe même de la liberté de manifestation garantie par un régime exclusif de déclaration préalable. Le Conseil constitutionnel, dans la décision du 18 janvier 1995 (Cons. const. n° 94-352 DC du 18 janv. 1995) la rattache au « droit d'expression collective des idées et des opinions » (article 10 de la DDHC 1789). Quel peut bien être le fondement de la double exigence ? Le fait de disposer sur la rue des affiches, des banderoles, des stands, des pancartes ? Le fait d'être mobile (déambuler) ou statique (sittings) ? Il n'y a pas de critères de distinction permettant de dresser une typologie des manifestations à soumettre à des régimes différents. Une manifestation correspond à « *tout rassemblement, statique ou mobile, sur la voie publique, d'un groupe organisé de personnes aux fins d'exprimer collectivement et publiquement une opinion ou une volonté commune* » Cass. crim., 9 févr. 2016, n° 14-8223. Idem selon le Code de la sécurité intérieure. Même les *Teknivals*, les Jeux olympiques de 2024, et autres grands rassemblements soumis à des obligations particulières pour des motifs de sécurité (service d'ordre, fouilles, interdiction des boissons alcoolisées etc.) continuent à relever du régime de la déclaration. Aucun texte législatif ne pose de conditions supplémentaires au droit de manifester collectivement et librement ses opinions dans l'espace public, si ce n'est de ne pas troubler gravement l'ordre public. Dans ce cas, la ville de Toulouse étant sous régime d'une police d'Etat, il n'appartient qu'au préfet d'interdire manifestations, défilés ou rassemblements sur le fondement d'un risque avéré de troubles graves à l'ordre public et à la condition que l'interdiction soit le seul moyen de les prévenir, compte tenu des forces de police dont il dispose. Autrement dit, le maire n'a aucune compétence pour soumettre à autorisation les manifestations régulières du **Cercle de Silence** ou celles ponctuelles du **Comité vérité et justice pour Bilal**, pas plus que d'interdire les manifestations avec tenue de stands ou pas dans un marché de plein vent ou sur la place du Capitole. Il existe des cas exceptionnels où la protection du domaine public et de son affectation ont pu justifier une interdiction de manifester. Nous en connaissons deux. La première au titre du droit à l'environnement : le Tribunal Administratif de Châlons-en-Champagne enjoint le préfet de la Marne d'interdire la rave-party «Teknival» devant rassembler des milliers de participant-es dans une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique type 1) au motif d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'environnement érigé en liberté fondamentale⁹⁴. La seconde concerne les monuments aux morts⁹⁵ et les cimetières⁹⁶. Ces décisions ont laissé perplexes les commentateurs du juriscasseur.

Ces deux dernières années ont été marquées par la prétention grandissante des maires de plusieurs communes à vouloir user de leurs pouvoirs de police générale, de la circulation ou du domaine soit pour réguler ou interdire tout rassemblement à caractère revendicatif sur la totalité ou une partie du territoire de leur commune (Carcassonne, Chalon sur Saône, Saint-Dié-des-Vosges) ; prohiber la distribution « *de tracts de nature publicitaire, politique, associative ou autre « aux abords des écoles, dans un périmètre de 50 mètres de l'entrée/sortie des dites écoles », ainsi que dans les allées des marchés forains, dans le secteur des marchés lors de leur tenue* » (Magnanville ; Triel-sur-Seine ; Vélizy-Villacoublay) ; soit même pour interdire l'utilisation, l'affichage et la vente du drapeau palestinien sur le territoire de la commune (Chalon-sur-Saône, Mandelieu-La-Napoule, Troyes, Vélizy-Villacoublay). Autre cible : les politiques de soutien aux migrants : par un arrêté du 10 janvier 2025, la maire de Calais a interdit le rassemblement d'une marche « *contre les politiques mortifères à la frontière franco-britannique* » organisée par plusieurs associations, dont la LDH, partis syndicaux et politiques. Ces tentatives de régulation abusive de la liberté d'expression

⁹⁴ TA de Châlons-en-Champagne, ord. du 29 avr. 2005, Conservatoire patrimoine naturel Champagne-Ardenne, req. n° 0500828

⁹⁵ (CE du 28 juillet 1993, Association « Laissez-les-vivre-SOS futures mères », n° 107990, A, le Conseil d'Etat estime qu' « il appartient au maire, dans l'exercice de ses pouvoirs de police, même en l'absence de menaces de troubles à l'ordre public, d'interdire l'apposition sur le monument aux morts de la commune d'emblèmes de nature à enlever à ce monument son véritable caractère. »

⁹⁶ Il en est de même pour l'organisation d'un « escape game » dans un cimetière (TA Paris, 14 avr. 2022, req. n° 2110518).

sont invalidées en référé par les tribunaux administratifs. Même en période d'état d'urgence sanitaire, la décision du maire d'Étampes de n'accorder "aucune autorisation d'occupation du domaine public en vue de l'organisation de manifestations statiques ou mobiles pouvant conduire à la formation de rassemblements supérieurs à dix personnes" dont l'établissement de stands sous tonnelle pour distribuer des tracts a été invalidé par le Tribunal Administratif de Versailles au nom de l'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifester et à la liberté d'expression collective des idées et des opinions, particulièrement en période de campagne électorale⁹⁷. Le 10 juin 2025, le TA de Montpellier a annulé l'arrêté du maire de Carcassonne. En septembre 2025, quelques heures avant l'audience du juge des référés, le maire de la commune de Saint-Dié-des-Vosges retire sa décision. **On l'aura compris : la demande d'autorisation et a fortiori l'interdiction d'une AOT pour des « activités revendicatives » n'a strictement aucune base légale ou jurisprudentielle.** Le Cercle du silence devrait informer la mairie que la mise en place d'aménagements, aussi minimes soient-ils, ne saurait être interdite dans le cadre de l'organisation de manifestations revendicatives.

Les associations ont raison de résister à la valse à deux temps orchestrée par la préfecture et la mairie. Et ce d'autant plus que la liberté de manifestation (organisation) et la liberté de manifester (participation individuelle) ont subi une dégradation spectaculaire depuis la pérennisation des dispositions exorbitantes prévues dans les régimes d'exception de 2015, 2017, 2021-2022, ainsi que l'élargissement et le durcissement des mesures préventives et répressives visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations⁹⁸. Le professeur Dominique Turpin, Président honoraire de l'Université d'Auvergne, qui n'est pas particulièrement réputé pour ses positions progressistes, qualifie cette actualité juridique de *crise contemporaine de la liberté de manifestation*⁹⁹.

En ce qui concerne les restrictions de l'accès aux lieux publics attentatoires à la liberté de réunion et notamment la légalité de l'exclusion des débats « à caractère politique » : il n'est pas nécessaire de développer longuement cette question sur laquelle nous nous sommes longuement penchés dans les chapitres précédents. Rappelons toutefois qu'une commune n'est pas tenue, au titre du principe de neutralité politique ou religieuse qui lui incombe de l'imposer aux usagers des services publics, pas plus qu'elle n'est tenue de refuser des financements ou toute aide matérielle aux *associations menant des activités à caractère politique sous réserve que soient respectées les deux conditions posées dans la jurisprudence* Centre LGBT Nantes à savoir l'existence d'un intérêt public local et la séparation comptable des activités d'intérêt public local (subventionnables) et des activités à caractère politique (non subventionnables)¹⁰⁰.

4.1.4. Répressions et intimidations policières

Cette troisième situation concerne aussi bien la police nationale que la police municipale. De nombreuses associations ont été l'objet d'un harcèlement policier : envoi de la police municipale pour interdire la signature de pétitions ou le recueil de témoignages aux abords des marchés de plein air (**Collectif des associations des Pradettes – Comité vérité et justice pour Bilal**) ; arrestation spectaculaire et disproportionnée par trois véhicules de la BAC d'un membre d'**Act-up** ayant tagué le mur extérieur du local d'une députée ; interventions fréquentes autour des stands et manifestation du **Comité Palestine Vaincra** par des groupes parfois de 10 à 15 agents de la police municipale, parfois accompagnés de la police nationale, créant un climat pesant d'intimidation et de contrôles d'identité ; distribution de contraventions aux participant·es au rassemblement de protestation contre la fermeture administrative de **Mix'art Myrlys**

⁹⁷ Tribunal Administratif de Versailles, 15 juin 2020, M. X. c/ Cne d'Étampes, req. N°2003513

⁹⁸ Voir les lois n° 2019-290 du 10 avril 2019 « visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations » et la loi 2023-22 du 24 janvier 2023 loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur

⁹⁹ (RFDA Actualité de la liberté de manifestation en France 2025 p.495)

¹⁰⁰ « Lorsqu'une association a un objet d'intérêt public local, mais mène aussi des actions, notamment à caractère politique, qui ne peuvent être regardées comme revêtant un tel caractère, la commune ne peut légalement lui accorder une subvention, en particulier lorsqu'il s'agit d'une subvention générale destinée à son fonctionnement, qu'en s'assurant, par des engagements appropriés qu'elle lui demande de prendre, que son aide sera destinée au financement des activités d'intérêt public local ». CE 8 juillet 2020 association Centre Lesbien, Gay, Bi et Transidentitaire (Centre LGBT) de Nantes c/ commune de Nantes.

devant les locaux de Toulouse Métropole à l'occasion d'un conseil métropolitain ; demande de retrait des petits chevaux du **Cercle du silence** ; entraves physiques pour empêcher les membres du **Cercle des voisins** d'accéder pacifiquement aux salles d'audience du tribunal (audition le 23/10/2025); barrage de police et contrôle d'identité lors d'un rassemblement en novembre 2022 déclaré et autorisé par la préfecture et menaces individuelles en direction des membres du **Cercle des Voisins** assistant aux audiences de la part de certains policiers ; tentative d'interdire physiquement l'accès à deux membres de l'association **Deux Pieds Deux Roues** à une réunion publique en 2016 (audition le 21/10/2025).

Aujourd'hui, c'est l'association **la Chapelle** qui fait les frais pour avoir programmé un débat sur les violences policières alors qu'il ne s'agit plus d'un sujet tabou mais un débat de société en France et un constat porté y compris par les instances onusiennes : en juillet 2023 déjà le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ([CERD](#)) s'était dit « profondément préoccupé par la pratique persistante du profilage racial » et par « l'usage excessif de la force dans l'application de la loi » ; les violences policières valent en 2025 une nouvelle admonestation de la France par le Comité contre la torture examiné par les Nations-Unies au titre de la [Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradant](#). Ce qui n'a pas empêché le maire de Toulouse d'interrompre l'ACAB party organisée par la Chapelle au motif que l'usage du slogan ACAB est « un outrage aux institutions républicaines ainsi qu'aux fonctionnaires qui les représentent » et « les thématiques proposées » viseraient « à opposer police et population et à attiser la haine contre les forces de l'ordre » (Cf. encadré pages 28 et 29).

Ainsi, le brouillard juridique que les témoignages recueillis révèlent n'est pas fortuit : il traduit des glissements constants dans la pratique des pouvoirs locaux, souvent sur instigation discrète du gouvernement central, vers des formes d'emprise, de contrôle et de contraintes qui restreignent la liberté des corps intermédiaires et des individus. A l'incertitude juridique finit souvent par succéder un ajustement régressif des règles puis des principes. Malheureusement, les associations qui sont souvent aux premières loges pour évaluer ces mutations discrètes mais efficaces, n'ont pas les moyens, les compétences ou l'énergie pour les combattre. L'incertitude juridique leur apparaît alors comme une goutte d'eau dans l'océan d'inconfort et d'insécurité qu'elles affrontent.

4.2. Des associations entre autocensure, épuisement et résistance

L'insécurité générée par l'ensemble des entraves exercées par des représentant-es de l'administration et des élu-es conduit les associations à chercher à se protéger. La protection à laquelle les associations ont le plus recours est l'autocensure.

4.2.1. Une auto censure généralisée

Ce phénomène d'autocensure a été documenté dans l'enquête nationale quantitative conduite par l'Observatoire national des libertés associatives¹⁰¹ : 27% des répondant-es déclarent des formes variées d'auto-censure, ce chiffre s'élevant à 41% pour les associations citoyennes (catégorie qui correspond à l'échantillon de notre enquête à Toulouse) qui organisent des débats publics ou des activités de plaidoyer, voire des actions oppositionnelles (pétitions, manifestations, tribunes ...). L'Observatoire national constate de fortes variations sectorielles, les associations humanitaires et de défense des droits et des causes étant les plus ciblées.

L'autocensure s'entend comme une anticipation de voir sa parole contestée, critiquée et par là même, de trouver des stratégies d'évitement. Celles-ci vont s'exprimer par de la retenue, par le choix de se taire plutôt que de risquer de voir sa parole mal reçue, mal interprétée et de subir ensuite des représailles.

Qu'en est-il du positionnement des associations toulousaines auditionnées quand on évoque le processus de l'autocensure ? De fait, l'autocensure est une pratique « identifiée » et clairement exprimée par la majeure partie des enquêté-es, à des niveaux différents en fonction de leurs statuts, de l'importance de leurs ressources humaines et de leur capacité d'intervention.

¹⁰¹ Cécile Rodrigues et Julien Talpin, *L'état des relations entre associations et pouvoirs publics. Une enquête quantitative nationale*, Observatoire national des libertés associatives (site www.libertesassociatives.org), 2025.

Dans le panel étudié, **30 % des responsables associatifs auditionnés ont fait valoir une demande d'anonymat**. Ce chiffre vient très justement alerter sur le niveau d'inquiétude, sur la peur des conséquences de leur parole sur l'activité de leurs structures.

L'expression de l'**UCQ**, qui porte les paroles de nombreux comités de quartier, est très explicite et rend bien le ressenti de beaucoup d'associations auditionnées, « *on fait de l'auto-censure, c'est clairement on le vit comme ça, on se retient de faire ce qu'on voudrait faire pour ne pas perdre les liens qu'on a avec les services mais on voudrait le faire savoir aux gens, on voudrait faire ces communiqués de presse...* » (audition le 20/10/2025).

4.2.2. Les formes d'autocensure

L'Observatoire national des libertés associatives¹⁰² a documenté les différentes formes d'auto censure que l'on retrouve dans notre panel ; elles couvrent un éventail d'abandon d'activités comme : la participation à une manifestation ou un événement, l'organisation d'un débat, le choix d'un invité ou d'un conférencier, le choix d'un partenaire ou d'un prestataire, du fait de l'identité d'un ou plusieurs de ses membres ou de ses relations, la prise de position lors d'une rencontre publique... « *Et là, j'ai décidé de me retirer parce que mon engagement personnel pouvait impacter l'association* » (**association de quartier populaire** – témoignage anonyme - audition du 19/11/2025)

Autocensure : se retenir

Le processus d'auto censure traverse de manière récurrente, à de nombreux niveaux, les associations de notre panel. Des paroles récurrentes, témoignages anonymes :

« *Oui, c'était de l'auto-censure, c'était une décision collective. C'était de dire : on ne va pas les embêter* » (**comité de quartier** - témoignage anonyme - audition du 09/10/2025).

« *Bon, c'est sûr qu'on fait énormément attention à ce qu'on dit. Ça, c'est les conséquences* » (**association de quartier populaire**- témoignage anonyme - audition du 19/11/2025).

« *Face à face avec des institutions ou des techniciens. Et du coup, des fois, on s'auto-censure, on marche sur les œufs, on se dit, ça, je ne vais peut-être pas y aller, ça, je ne vais peut-être pas faire ça* » (**association de quartier populaire** - témoignage anonyme - audition du 19/11/2025)

Autocensure et enjeux financiers

Des associations, dans l'attente de décisions sur les financements, préfèrent modérer leurs prises de parole ou l'envoi de communiqués. Elles disent faire plus attention aux actions menées, limiter leurs prises de position : « *maintenant on va faire attention par rapport aux actions que peut faire Act-Up ... on se restreint des fois comme on a plusieurs types d'actions pour interpeller un élu ou par rapport à une situation qu'on estime qui va contre la lutte contre le sida ou bien qui favorise l'épidémie* » (**Act Up** - audition du 14/11/2025)

Elles s'attachent à décaler des prises de position en fonction des votes des demandes de subventions en conseils municipaux afin de ne pas voir celles-ci diminuées ou reportées au conseil municipal suivant. L'exemple rapporté par la presse de l'association **Grisélidis** est symptomatique de ce processus d'autocensure (Cf. encadré pages 54 et 55 présentant les impacts sur son absence de plaidoyer en 2025).

Le curseur de l'autocensure peut également se mesurer par le positionnement des MJC : interrogé lors de notre enquête sur l'absence de témoignage des MJC toulousaines, un président de MJC nous a indiqué qu'effectivement ces structures associatives n'avaient pas été l'objet d'entraves à leurs libertés mais il précisait aussi que cela était certainement dû au fait qu'elles s'abstenaient de prendre des initiatives qui pourraient « déranger les financeurs » (entretien le 09/12/2025). Comme le note l'Observatoire national, *c'est ainsi une culture de la dépolitisation et de la mise de côté de l'interpellation citoyenne qui s'installe peu à peu*¹⁰³.

¹⁰² Déjà cité

¹⁰³ Antonio Delfini et Julien Talpin, *L'État contre les associations. Anatomie d'un tournant autoritaire*, déjà cité.

Des solidarités inter associatives mises en tension

L'association **N.A.T.U.R.E.S. Pradettes** nous partage une autre manière de mobiliser l'autocensure. En effet elle s'interdit de prendre position ou d'apparaître lors d'événements, de fêtes organisées par les associations sur leur quartier pour éviter de possibles sanctions à l'égard des associations organisatrices. Exemple : s'abstenir de distribution de tracts (audition du 20/10/2025).

Le Collectif justice et vérité pour Bilal nous a rapporté l'impact des pressions que subissent des associations pour les empêcher de soutenir leur mobilisation : « *Lors d'un débat sur l'histoire des émeutes après des violences policières : ils n'ont pas parlé de Bilal. Une responsable d'association nous a indiqué avoir subi des pressions de la mairie. Vous n'imaginez même pas les pressions qu'on a subies de la mairie* » (audition du 19/11/2025 – Cf. encadré pages 19 et 20).

Des traitements différenciés lors de l'octroi de subventions d'associations regroupées en collectif peuvent remettre en cause des partenariats. Ainsi le cas de l'association Montaudran qui est sortie du **Collectif JOB** pour ne pas être associée à une action de rédaction d'un livre blanc. « *Et justement, Montaudran, quand après ces réunions et après le conseil municipal qui a acté nos écarts de gel ou de dégel (de subventions), nous a informellement dit qu'il ne souhaitait plus être associé à l'action commune que nous comptons faire avant les élections municipales. On est en train d'écrire un livre blanc sur le socio-culturel à Toulouse* » (Collectif JOB – audition du 24/10/2025 – Cf. encadré pages 37 et 38).

Plusieurs associations ont fait part de leur incertitude pour évaluer si l'autocensure pratiquée correspond au référentiel attendu des élu-es. Au-delà d'une politique portée par le maire et son cabinet, chaque maire de quartier a sa propre posture, sa connaissance des sujets traités ou à traiter. De nombreuses associations rapportent les difficultés (ou facilités) auxquelles elles doivent faire face, liées à la personnalité du ou de la maire de quartier. Au-delà de l'attitude institutionnelle d'élus, du jeu politique, des enjeux, les relations personnelles définissent aussi les modes de « collaboration ». Quand l'arbitraire rend difficile la confiance indispensable entre les acteurs associatifs et les représentant-es de la mairie et génère de l'insécurité, de l'incertitude sur les comportements à adopter. « *... il y a un risque réel de sanctions. Il y a trop d'enjeux en fait. On peut dire quelque chose qui nous semble banal, et qui peut venir titiller l'ego de certains élus et ça peut venir nous causer du tort* » (**association de quartier populaire** – témoignage anonyme - audition du 19/11/2025).

L'auto censure rapportée par l'Union des Comités de Quartiers

« *C'est qu'on a une pression très claire que si on commence à critiquer publiquement à travers la presse, notamment la mairie, on a des représailles. De la part des services qui se referment. Pour l'instant, on a fait ce choix, mais ce choix est de plus en plus difficilement tenable, parce qu'à juste titre, de plus en plus d'associations nous demandent d'exprimer publiquement ce qu'on a dit, parce qu'il y a des choses qu'on demande et on est choqué qu'il n'y ait pas de réponse. On devrait le faire savoir. Et donc ça devient de plus en plus compliqué. [...] des positions des fois difficiles en interne, parce que je comprends la pertinence de la demande de rendre public. [...] « Et donc, ferme ta gueule et mets le mouchoir dessus ». « Voilà, il y a une évolution de plus en plus dure par rapport à ça, qui est dure à vivre, parce qu'on se retrouve, enfin c'est... il n'y a pas d'écrit là dessus [...] Mais c'est croissant comme sentiment. Du coup, on fait clairement, là en l'occurrence, de l'autocensure. (Audition le 20/10/2025)*

4.2.3. L'épuisement

L'énergie à mobiliser pour rétablir des vérités, répondre aux injonctions hors de propos, contacter par courrier ou prendre des rendez-vous explicatifs, détourne l'engagement des bénévoles pour pouvoir se défendre et répondre au dénigrement.

Alors que leur objet, rendre service à la communauté, peut se voir très vite remis en cause. Leur expression publique est alors mise en balance avec des enjeux importants, comme leur existence même, leurs actions au quotidien, souvent indispensables ou l'emploi de leurs salarié-es.

Et le bénévolat prédispose peu à la brutalité des politiques...

« Donc dans ces courriers-là, le problème c'est que ça se termine toujours sur des mises en cause. A chaque fois on est obligé de redistribuer dans toutes les boîtes aux lettres pour rétablir le vrai du faux, parce qu'autrement le risque est d'être discrédité, disqualifié. Les gens qui sont au fait, qui suivent nos actions, repèrent les mensonges. C'est épuisant. Cela veut dire, sans arrêt rectifier la mairie dans les courriers. C'est cette énergie là sans arrêt pour rétablir les faits qui est usante. On passe par des hauts et des bas en permanence » (**N.A.T.U.R.E.S. Pradettes** - audition du 20/10/2025).

« Et c'est vrai que ça épuise les gens. Et en fait, ils jouent là-dessus aussi. Je pense qu'ils nous épuisent. Et puis, à force, il faut quand même une force vive » (**Association de quartier** - témoignage anonyme - audition du 22/10/2025).

« Là, ce qui est plus dur, c'est qu'au quotidien, nous, on est épuisé, déjà, du travail énorme qu'on fait à peu (nombreux), et du coup, on est épuisé de se dire, on ne va pas se reprendre des bâtons dans les roues, on ne va pas se reprendre encore une énième embrouille » (**Association de quartier populaire** - témoignage anonyme - audition du 19/11/2025).

« La demande de droit de réponse nous semble une entrave, un certain désir que vous n'existiez pas, des réponses qui ne sont pas suivies d'effets et une lassitude de la part de l'association de voir la mairie nous traiter comme des moins que rien » (**Comité de quartier** - témoignage anonyme - audition du 09/10/2025).

Pour **Handi social** : « Tu vois, moi chaque fois que j'ai un mail, je ne l'ai jamais classé tant que je n'ai pas eu de réponse. Et régulièrement, je renvoie « sauf erreur ou omission, vous avez omis de me répondre, j'attends toujours votre réponse à mon précédent message et je renvoie les messages. Et je peux le faire cinq ou dix fois s'il le faut. Mais c'est usant... » (audition du 23/10/2025).

4.2.4. Résistance et Refus de se taire

Malgré les tentatives de réduction de leur espace d'expression, des associations résistent aux pressions. Cette résistance est plus simple pour les associations qui n'ont pas la responsabilité de salariés, ne sont pas soumises à agrément, ou dépendent peu de subventions publiques.

Médiatisation

Certaines associations peuvent, par leur audience auprès de leur communauté, dans leur territoire, rééquilibrer le rapport de force par la médiatisation des entraves.

« On a passé de très mauvais moments, ça nous a fait mal entre nous, mais la répercussion et la popularité de notre journal a grandi. Les soutiens à notre journal se manifestent partout. Notre journal, les gens sont avides de le voir, voir s'il y a des problèmes. Ils le lisent avec plus d'attention. Ça nous fait énormément plaisir .../... on a trouvé les ressources pour tenir le coup. Et du coup, c'est plus positif que négatif. Finalement. Et c'est ça qui les fait enrager encore plus ...» (**Reynerie miroir** - audition du 31/10/2025).

« Moudenc, c'est le maire, on attaque sa politique, on attaque les positions que prend la municipalité je sais que ça l'agace. A côté de ça, après, il n'y a jamais eu de coupe budgétaire parce qu'il sait que si on a une coupe budgétaire, on va monter au créneau encore plus méchamment. Il va devoir en parler il y aura la presse... On a une certaine force de frappe ou bien d'action » (**Act Up** - audition du 22/10/2025).

« Ça serait la baisse de sub, mais limite, la baisse de subvention, ça peut se médiatiser » (**Association de quartier populaire** - témoignage anonyme - audition du 19/10/2025).

Indépendance

Pour ne pas dépendre, pour leur action, d'une autre structure et subir le contrecoup de pressions, certaines associations recherchent leur indépendance.

« On aurait pu rester un comité basique, informel, mais on se monte en association de façon à pouvoir organiser nos choses de façon indépendante ». (**Collectif vérité et justice pour Bilal** - audition du 19/11/2025).

« Alors, à Toulouse, là, ce qui est sûr, c'est que pour la prochaine édition, on va travailler sans la mairie .../... Ça, c'est certain, on se dissociera de la mairie pour refaire des événements, des expositions » (MSF - audition du 19/11/2025).

Culture de lutte

A côté de toutes les raisons concrètes qui entraînent la résistance d'une association, restent son histoire, sa culture, ses valeurs : « Au collectif, cette culture de la CGT reste dans nos gènes et si le collectif doit s'arrêter parce qu'il n'y a plus de financement, il s'arrêtera d'une belle manière. Le collectif ne se taira pas. Et s'il y a d'autres manifestations, le collectif continuera à avoir une banderole. Au pire, la ville de Toulouse ne nous donne plus de financement ou nous met dehors de l'espace Job, ça ne nous fera que faire encore plus de bruit. C'est comme ça que la réflexion est faite. Il n'y a pas de volonté au sein du collectif de faire moins de bruit. Pour le peu de bruit qu'on fait, on ne va pas en faire moins » (Collectif Job - audition du 24/10/2025).

Avec la situation d'incertitude dans laquelle les associations se trouvent actuellement à Toulouse et les phénomènes croissants d'autocensure observés localement, ce sont autant de débats, rencontres, plaidoyers, manifestations, sessions d'éducation populaire qui ne sont plus organisés aujourd'hui. Cela contribue de fait à un affaiblissement de la démocratie locale. Cette production de la dépolitisation du monde associatif est à rebours des discours sur la valorisation de la participation citoyenne.

Le monde associatif doit-il être neutre, se concentrer sur l'offre de service ou jouer un rôle civique comme le pense et le défend la LDH. C'est d'ailleurs l'objet même de la LDH depuis sa création : être une vigie sur le respect des droits et des libertés.

Dans le chapitre suivant, nous présentons des demandes et préconisations pour redonner vie à la démocratie locale et garantir les libertés associatives à Toulouse.

Chapitre 5 : Garantir les libertés associatives à Toulouse

Les demandes et les préconisations que nous formulons visent à obtenir des pouvoirs locaux qu'ils assurent un traitement non discriminatoire des associations quelles que soient leurs opinions et qu'ils respectent les libertés fondamentales d'association, de réunion, de manifestation, d'expression... Elles reprennent pour certaines d'entre-elles celles de l'Observatoire national des libertés associatives et pour d'autres, souhaitent répondre à des atteintes importantes à des libertés associatives constatées à Toulouse.

5.1. Respecter les libertés de réunion pacifique

Dans le chapitre 2, nous avons montré deux atteintes manifestes à la liberté de réunion :

- ↪ La première entrave est le passage d'une logique de déclaration à une logique d'autorisation lorsqu'une association ou un collectif souhaite organiser un rassemblement statique.
- ↪ La seconde atteinte à la liberté de réunion est l'accès sélectif et restrictif des salles municipales.

Le 2 décembre 2025, nous avons interrogé par courrier le maire de Toulouse sur ces deux points. Nous n'avons pas obtenu de réponse à ce jour.

5.1.1. Le droit de rassemblement pacifique doit être respecté et relever uniquement du registre de la déclaration

Notre rapport interroge la légalité de la procédure préconisée par la préfecture de Haute-Garonne lorsqu'il s'agit d'un rassemblement statique avec pose de chevalets de trottoir, d'un barnum ou d'une table. Elle oriente les organisateurs vers la mairie pour obtenir une autorisation d'occupation du domaine public, et lorsque les organisateurs en font la demande, la mairie émet un refus au motif qu'elle n'en accorde pas aux manifestations à caractère revendicatif.

Nous avons consulté plusieurs sites de préfecture concernant les procédures à appliquer en matière de rassemblement revendicatif et la majorité renvoie à une procédure de déclaration ; certaines précisent même que « *le droit de manifester n'est pas soumis à autorisation mais uniquement à une déclaration* » (Ille et Vilaine, Loire Atlantique, Gironde...). Une seule préfecture, celle du Var, mentionne la double procédure de déclaration et d'AOT mais elle ne fait pas de distinction sur le type de manifestation. La préfecture de Gironde définit enfin la manifestation comme étant « *une réunion organisée sur la voie publique dans le but d'exprimer une conviction collective. On parle alors de manifestation à caractère revendicatif, à la différence des manifestations sportives ou à caractère festif, qui n'expriment ni opinion ni revendication. Elle peut demeurer fixe (rassemblement) ou se déplacer en cortège* ».

La mairie de Toulouse ne prévoit nullement dans ses réglementations ou sa charte événementielle le cas des manifestations revendicatives. Elle ne définit des règles que pour les usages commerciaux du domaine public et les manifestations événementielles.

Nous demandons donc au préfet de Haute Garonne de :

- ↪ **Se tenir à la seule obligation de déclaration quelle que soit la forme de la manifestation ou du rassemblement, statique ou non, avec pose ou non de matériels légers (barnum, table ou chevalet) qui, lorsque cela est le cas, constituent les accessoires nécessaires d'un "rassemblement de personnes" au sens de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure.**
- ↪ **Respecter les recommandations formulées par le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU (voir supra).**

5.1.2. Garantir l'accès aux salles municipales pour les associations

Nous demandons au maire de Toulouse de se conformer au Code Général des Collectivités Territoriales afin de respecter la liberté de réunion et pour cela de :

- ↪ Supprimer l'article 2 du règlement intérieur de l'espace des diversités et de la laïcité qui interdit l'accès « aux associations à caractère politique ainsi que les réunions associatives à caractère politique ».
- ↪ Ne restreindre la mise à disposition de locaux municipaux qu'aux seuls trois motifs définis par la réglementation à savoir « des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services ou du maintien de l'ordre public ».
- ↪ Garantir la mise à disposition des locaux municipaux pour l'organisation de réunions publiques organisées par des associations dans tous les quartiers de Toulouse dès lors qu'il en existe.
- ↪ Ne pas s'ingérer dans les thèmes et contenus des réunions et rencontres organisées par les associations et - si un contenu semble contraire à la loi - de saisir la justice qui est seule garante pour apprécier et juger de son respect.

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

5.2.1. Respecter le droit au recours

Nous demandons aux autorités concernées par des recours engagés par des associations, de respecter ce droit en ne procédant à aucune mesure de rétorsion, comme la baisse de financement, le bannissement d'instance ou autre, conformément à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

5.2.2. Mettre fin au contrôle et à l'ingérence dans les publications associatives

Nous demandons aux élu-es de Toulouse de :

- ↪ Respecter la liberté d'expression des associations et de mettre fin au contrôle des publications de presse et journaux associatifs ;
- ↪ Ne pas abuser du droit de réponse qui doit être modéré, légitime et ne répondre à l'article que sur des faits considérés comme ne correspondant pas à la réalité. Un droit de réponse n'a pas lieu d'être pour contester une opinion.

5.2.3. Arrêter de recourir à des propos visant à disqualifier une association

La démocratie locale et le respect du pluralisme civique nécessitent un débat et des échanges respectueux et honnêtes.

Nous demandons aux autorités locales, lorsqu'elles sont en désaccord avec une initiative ou une opinion défendue par une association d'arrêter de propager de fausses informations et d'exprimer des jugements négatifs visant à la discréditer publiquement.

5.2.4. Mettre fin aux injonctions à la neutralité des associations financées ou conventionnées et reconnaître leur fonction d'interpellation

Nous demandons aux institutions locales de reconnaître l'utilité sociale et civique des associations en leur reconnaissant leur rôle d'interpellation et de mobilisation citoyenne.

5.3. Démocratiser les modalités d'attributions des subventions

Pour mettre fin à l'arbitraire et à l'absence de transparence, nous reprenons ci-dessous deux propositions portées par l'Observatoire national des libertés associatives.

5.3.1. Démocratiser la subvention via des commissions mixtes d'attribution

L'objectif de cette préconisation est d'insérer du pluralisme dans les procédures d'attribution des subventions aux associations, en les ouvrant aux élu-es de l'opposition et à des citoyen·nes tirés au sort.

Pour démocratiser les procédures d'attribution des subventions, l'Observatoire national propose la **création de commissions mixtes, composées d'élu-es de la majorité et de l'opposition, de citoyen·nes tirés au sort, de technicien·nes et représentant·es de l'Etat, chargés de statuer de l'utilité sociale des projets associatifs proposés.**

Ce pluralisme et la transparence qui l'accompagne permettraient de sortir des formes d'arbitraire exposées dans ce rapport.

5.3.2. Arrêter les coupes-sanctions de subvention pour renforcer la liberté de parole des associations

Le risque d'une suppression ou d'un gel arbitraire d'une subvention peut être limité par une exigence de justification plus solide et la possibilité de recours en cas de coupe.

La justification du refus ou de la coupe de subvention mérite d'être plus étoffée qu'une phrase générique telle « *en dépit de l'intérêt de votre projet, nos services n'ont pas pu donner suite à votre demande* ». La justification de la décision par l'autorité publique devrait s'appuyer sur des éléments procéduraux (non-respect des délais, du cadre imparti, etc.) ou substantiels (expliciter en quoi la qualité du projet est insuffisante ou ne répond pas à certains objectifs explicites, par rapport aux projets retenus et émanant d'autres acteurs).

Plus généralement, quand une coupe de subvention publique arrive consécutivement à des activités ou prises de positions critiques, une possibilité de recours doit être ouverte pour vérifier qu'il ne s'agit pas d'une sanction.

L'Observatoire national propose que **les associations reconnues pour leurs activités de plaidoyer et d'intervention dans le débat public soient « protégées » contre les coupes-sanctions par le biais d'une procédure transparente et contradictoire.** Dans un cas de coupe de subvention visant une association spécifique (et pas tout un secteur d'action publique), un entretien devra donner lieu à l'exposé des motifs, en présence d'acteurs invités par chaque partie. Le procès-verbal de cet entretien sera transmis à l'association qui pourra aussi saisir la déléguée locale du Défenseur des droits. Si le DDD, après enquête contradictoire et vérifications, émet un avis pointant du doigt une violation des droits de l'association, l'institution publique devra délibérer une nouvelle fois sur l'octroi de la subvention pour revenir sur sa décision précédente ou la confirmer.

Enfin, la mise en œuvre, mainte fois annoncée, de convention pluriannuelle contribuerait également à sécuriser les financements des associations.

5.4. Mettre les libertés associatives à l'agenda local

Notre enquête a relevé deux constats :

- ↪ des non respects par les autorités locales de libertés fondamentales ;
- ↪ une priorisation des usages de l'espace public en faveur des activités de commerce au détriment de son rôle d'agora civique.

5.4.1. Développer une culture du droit et des libertés fondamentales auprès des élu·es et des technicien·nes

Nous proposons que des formations, accompagnées d'un guide sur les droits et les libertés des associations, soient mises en œuvre auprès des élu·es et des chef·fes de service de la ville et de la métropole.

5.4.2. Contribuer à créer une antenne toulousaine de l'Observatoire national des libertés associatives

L'enquête que nous avons réalisée en six mois a permis de documenter des entraves importantes aux libertés associatives à Toulouse et d'alerter sur ses conséquences sur l'espace civique et la vitalité des contre-pouvoirs. Il nous semblerait important de :

- ↪ pouvoir approfondir nos recherches, en particulier auprès des secteurs associatifs n'ayant pas répondu à notre enquête : associations sportives et de loisirs par exemple ;
- ↪ mettre en place une veille sur les atteintes aux libertés associatives ;
- ↪ recueillir les données financières existantes pour objectiver les pratiques clientélares et les évolutions des financements associatifs.

Nous encourageons les institutions à reconnaître l'intérêt d'un tel observatoire qui contribuerait à valoriser l'implication des chercheurs et chercheuses et renforcerait le partenariat construit au cours de notre enquête ; cela permettrait également l'élargissement à d'autres laboratoires de recherche.

Conclusion

Ce rapport avait pour objectif de documenter et d'analyser les entraves aux libertés associatives à Toulouse à partir d'une enquête qualitative approfondie menée auprès d'associations citoyennes confrontées à des restrictions dans l'exercice de leurs libertés démocratiques. Fondée sur un corpus de 34 cas étayés par des auditions, des éléments matériels (courriers, décisions, échanges écrits, conventions, arrêtés, etc.) et par une revue de presse, l'enquête conduit à un constat central : **les situations rapportées ne relèvent pas d'une simple addition d'« affaires » mais d'un phénomène systémique, au sens où l'on observe des récurrences, une diffusion sectorielle et des effets convergents.** Concrètement, les cas étudiés révèlent : (1) la répétition de modes d'action publique comparables (conditionnalité des soutiens, usage discrétionnaire des autorisations ou des équipements, contrôles, rappels à l'ordre) ; (2) leur déploiement dans des secteurs associatifs variés (culture, solidarité, environnement, défense des droits, vie de quartier) ; (3) leur ciblage préférentiel d'organisations engagées dans l'espace public ou porteuses de critique ; et (4) des conséquences similaires d'un cas à l'autre : insécurité, dissuasion, autocensure, renoncement. Il s'agit donc de mettre au jour un répertoire stabilisé de pratiques et une logique de régulation qui tendent, en pratique, à rétrécir l'espace de la critique associative.

Deuxième constat : les entraves prennent des formes multiples, mais convergent vers un même effet. L'enquête met ainsi au jour une diversité de registres : disqualification symbolique, restrictions matérielles et financières, entraves juridiques et administratives, pressions policières, menaces informelles et rappels à l'ordre. Si toutes ces situations ne relèvent pas nécessairement de l'illégalité au sens strict, leur cumul, leur sélectivité et leurs effets conjoints produisent **un resserrement tangible de l'espace civique local.** L'enjeu ne tient pas seulement à des atteintes directes mais à un glissement progressif des relations entre pouvoirs publics et associations, où certains modes de gestion et de contrôle rendent leur exercice plus incertain, plus coûteux et plus risqué, fragilisant la capacité des associations citoyennes à faire valoir leurs droits à l'expression, à la réunion et à la contestation.

Troisième constat : ces pratiques s'inscrivent dans **une configuration que nous qualifions d'illibéralisme municipal ordinaire** qui se traduit par des mécanismes discrets et asymétriques : conditionnalité des soutiens publics, usage discrétionnaire des ressources municipales, contrôle différencié des acteurs associatifs, disqualification de la critique et production d'incertitude juridique. Ensemble, ces mécanismes redéfinissent concrètement les limites du pluralisme associatif en favorisant certaines formes d'engagement jugées compatibles avec l'action publique locale au détriment des associations critiques ou revendicatives.

Quatrième constat : les effets les plus structurants sont souvent indirects. Loin de se limiter aux associations directement visées, **ces pratiques produisent des effets de dissuasion, d'autocensure et d'épuisement militant** qui 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 durablement les capacités d'action collective.

Ces constats appellent plusieurs enseignements. Ils soulignent, d'une part, le rôle central 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. Ils invitent d'autre part à interroger plus largement les transformations contemporaines de la démocratie locale dans lesquelles la participation associative est valorisée de manière sélective, à condition qu'elle demeure conforme aux attentes institutionnelles.

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, condition essentielle du fonctionnement démocratique. 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.

Postface : Toulouse, laboratoire d'un autoritarisme municipal

(Julien Talpin, directeur de recherche au CNRS, membre de l'Observatoire des libertés associatives)

L'enquête conduite à Toulouse est édifiante. Elle témoigne de l'ampleur de la restriction des libertés associatives dans cette commune ces dernières années, de la diversité des attaques subies par le monde associatif et des conséquences sur la vie civique locale. Difficultés à accéder à des locaux pour se réunir, entraves aux rassemblements sur la voie publique, coupes ou non-renouvellement de subventions, mise au ban et marginalisation des espaces partenariaux, dénigrement assumés ... tous les types de sanctions institutionnelles recensés par l'Observatoire des libertés associatives semblent présents.

Ce qui frappe aussi, c'est combien, le plus souvent, les élus assument leurs décisions, reconnaissent sanctionner des collectifs avec lesquels ils sont en désaccord ou à qui ils reprochent d'être trop engagés. L'enquête démontre également combien les pratiques institutionnelles se situent le plus souvent aux marges du droit : sanctionnant ou entravant des associations sans base juridique précise. C'est particulièrement vrai pour les injonctions à la neutralité qui, à l'exception des associations délégataires de missions de service public, ne sont pas soumises à la neutralité politique comme peuvent l'être les agents publics par exemple. Car il faut le rappeler, les associations ne sont pas des auxiliaires du service public, mais des acteurs autonomes qui contribuent au débat public local.

Ce rapport pour le moins ambigu avec le droit pourrait donner des pistes pour répondre à ces attaques. Le recours au droit constitue en effet une arme aux mains des associations. Cela suppose cependant une certaine énergie, la volonté de s'engager dans des combats longs et âpres, dont l'issue est malgré tout incertaine, quand c'est d'abord l'urgence des situations qui a généré la mobilisation. Au regard de l'usure que génère la précarité associative et ces attaques répétées – cette enquête en témoigne – les militant.es hésitent souvent à s'appuyer sur le droit. Il s'agit pourtant d'un moyen de poursuivre le combat autrement. Les préconisations présentées à la fin du document offrent à cet égard des pistes précieuses.

On pourrait arguer que le nombre d'associations concernées dans ce rapport demeure limité : que représentent quelques dizaines de collectifs dans une ville qui en compte des milliers ? Les conditions de réalisation de l'enquête témoignent cependant des difficultés à recueillir des informations et témoignages sur ce sujet sensible : les associations ont peur ! Peur de publiciser leur histoire, les rappels à l'ordre ou sanctions qu'elles ont pu connaître. Les témoignages sous couvert d'anonymat, nombreux ici, révèlent ces craintes légitimes. Il ne fait dès lors pas de doute que les associations concernées sont potentiellement bien plus nombreuses que celles qui ont accepté de témoigner ici. Ce rapport apparaît ainsi inédit tant aucune enquête qualitative n'avait, jusqu'à présent, mis à jour autant de cas d'atteintes aux libertés associatives sur un territoire donné. Des enquêtes relativement proches menées dans le Nord de la France, s'appuyant sur une immersion de longue durée dans les milieux associatifs, n'ont ainsi pas révélé autant de cas¹⁰⁴. Si elle n'est pas la seule institution impliquée, la municipalité toulousaine apparaît à ce titre particulièrement zélée.

Faut-il y voir une spécificité régionale ? Rien n'est moins sûr. Une enquête statistique conduite par l'Observatoire des libertés associatives révèle que l'Occitanie se situe plutôt dans la moyenne des atteintes aux libertés associatives recensées à l'échelle nationale¹⁰⁵. Comment expliquer dès lors ces entraves répétées ? Peut-on déceler ici le poids de la variable partisane ? S'il faudrait conduire un travail d'immersion au sein de l'institution municipale pour objectiver les ressorts de la rationalité répressive, ceux-ci font peu de doutes ici. Si nous avons pu montrer que les entraves aux libertés associatives constituaient un phénomène systémique et transpartisan, certains sont plus velléitaires que d'autres. Les collectivités

¹⁰⁴ J. Talpin, P. Bonneville, P., « Financements associatifs et pouvoir local Enquête sur les subventions aux associations dans une ville du Nord », *Gouvernement et action publique*, 12(2), 2023, p. 37-64.

¹⁰⁵ <https://libertesassociatives.org/ressource/presentation-des-resultats-de-la-premiere-enquete-nationale-sur-les-relations-entre-associations-et-pouvoirs-publics/>

gérées par le Rassemblement national au premier chef. Mais pas seulement. Les collectivités administrées par des coalitions de droite – tout comme l'Etat depuis 2017 – sont aussi à l'avant-garde de la restriction des libertés associatives. Qu'on pense au maire de Chalon-sur-Saône, aux régions Auvergne-Rhône-Alpes ou Provence-Alpes-Côte-d'Azur..., il est clair que la droite et le centre s'avèrent moins favorables aux libertés associatives. A l'échelle nationale, le vote de la loi Confortant le respect des principes de la République, dite loi séparatisme, en août 2021, constitue un tournant pour le monde associatif avec notamment la création du Contrat d'engagement républicain et l'essor de l'injonction à la neutralité faite aux associations. Elle a d'abord été votée par le centre et la droite. Outre l'explosion des mesures de dissolution administrative d'associations ces dernières années, on assiste à une bataille culturelle sur le rôle que doivent jouer les associations. Faut-il n'y voir que des opérateurs de politiques publiques ou des acteurs démocratiques essentiels ? Les attaques les plus directes contre des associations jugées « trop politisées » - à l'instar de la Ligue des droits de l'Homme visée par le ministre de l'intérieur au printemps 2023 – témoignent des combats en cours. Mais le présent rapport démontre également combien cet enjeu se déploie aussi à l'échelle locale. Si la répression est si féroce, c'est peut-être aussi que le secteur associatif toulousain est encore composé de collectifs militants, qui conçoivent leur rôle comme celui d'acteurs démocratiques. C'est la possibilité même d'existence de ces associations citoyennes qui est en jeu aujourd'hui.

Il faut dès lors le redire : non seulement les associations n'ont pas, en droit, à être neutres, dès lors qu'elles n'assurent pas de missions de service public, mais nous avons plus que jamais besoin de l'engagement collectif face à une démocratie qui vacille. Alors qu'on déplore rituellement la montée de l'abstention à tous les scrutins, les associations peuvent constituer de formidables écoles de la démocratie, elles l'ont montré dans l'histoire. Encore faut-il qu'on leur laisse jouer ce rôle et qu'il y soit possible de parler de politique au sens large du terme. C'est malheureusement de moins en moins le cas.

Pour finir, ce rapport démontre le rôle central des collectivités locales et des villes en matière de libertés associatives. Alors que des élections municipales se tiennent prochainement, on peut espérer que cet enjeu soit mis en débat et, qu'au-delà des appels rituels à l'importance du secteur associatif, des candidats s'engagent à construire d'autres relations avec la société civile. Des propositions existent, à l'instar de celles formulées à la fin de ce rapport : commissions mixtes d'attribution des financements, fonds d'interpellation, droit universel d'accès aux salles municipales, remise en cause des appels à projet au profit de financements plus pérennes et plus largement l'engagement à laisser vivre la capacité d'interpellation des collectifs mobilisés. Loin de constituer des revendications corporatistes, ces mesures constituent des jalons essentiels pour l'épanouissement d'une démocratie vivante.

Accueil / Occitanie / Haute-Garonne / Toulouse

"Beaucoup préfèrent se taire pour ne pas subir d'autres représailles" : une enquête lancée sur les entraves aux libertés des associations

Accueil / France - Monde / Société

'Nous sommes menacés d'éviction par la mairie de Toulouse', dénonce la Ligue des droits de l'homme, la municipalité s'explique

Accueil / France - Monde / Société

Prostitution à Toulouse : la subvention de la mairie à l'association Grisélidis suspendue

actuToulouse

Annulation du Plan de déplacements urbains : une « opportunité » pour Toulouse, plaide l'association 2P2R

20minutes

Toulouse : Le célèbre collectif d'artistes Mix'Art Myriss frappé de fermeture administrative

Le collectif des Pradettes mis à l'index par la mairie

Trop, c'est trop ! Dans un courrier adressé, fin février, à la présidente du collectif des associations des Pradettes, Olivier Arzac, l'adjoint au maire en charge de la coordination des maires de quartier de la participation citoyenne. Il a signifié que sa structure n'était désormais plus autorisée à s'adresser au bureau de quartier, ni à participer à toute autre instance de concertation de la collectivité, en l'occurrence la mairie de Toulouse, tandis que les courriers et les propositions de collectifs ne seront plus étudiés. Pourquoi ce bouc-émissaire ? Olivier Arzac estime que le collectif, au gré des parutions de sa Gazette, contribue à la divulgation de fausses informations sur la politique municipale menée dans le quartier des Pradettes. « Vous accusez la mairie de ne pas être dans la co-construction, explique Olivier Arzac, alors que nos actions sont discutées, concertées, et validées, comme en témoignent

d'avoir laissé planer la responsabilité de la municipalité sur un accident impliquant un enfant fautive d'aménagements adéquats et demandés. « Des insinuations moralement inacceptables » aux yeux de l'adjoint au maire. C'est en tout cas la goutte d'eau qui a fait déborder le vase. « Depuis de longs mois j'observe que ce collectif, non seulement diffuse des fausses informations, mais également prend des positions publiques critiques avant toute discussion constructive avec le maire de quartier, souligne Olivier Arzac. Ce collectif n'a pas su se mettre à hauteur du rôle qui devrait être le sien dans une instance de démocratie participative et qu'il ne comporte comme un acteur politique d'opposition plutôt que comme une association partenaire pour élaborer les projets. Cette association s'inscrit dans une démarche de non insistance participative en ne respectant pas le règlement intérieur voté en conseil municipal ». Le collectif des Pradettes porte notamment la contestation sur plusieurs dossiers chauds comme l'aménagement de la zone de Bordeblanche « qui va sacrifier des espaces verts et densifier

L'Opinion

Toulouse : Jean-Luc Moudenc épinglé par la Défenseure des droits

Par Camélia BALISTROU - Publié le 02/12/2022 à 10h58 - Modifié le 29/03/2023 à 00h22

MEDIACITÉS

Le rachat de la Chapelle freiné par la mairie de Toulouse

MEDIAPART

À Toulouse, la solidarité avec la Palestine empêchée

LE JOURNAL JT TOULOUSAIN

Toulouse : le maire demande l'annulation d'une rencontre avec une militante palestinienne

Bryan Faham | 12 octobre 2023 - 16:40

ici

La mairie de Toulouse refuse d'accueillir l'exposition que MSF consacre à Gaza

La mairie de Toulouse (archivé) © Radio France - Rédaction Dupont

LA DÉPÊCHE

A Bagatelle, la fermeture de la Médiathèque Saint-Exupéry cristallise les revendications locales

LA DÉPÊCHE

Toulouse : une association conteste de nouveau le projet immobilier autour de La Grave

LA DÉPÊCHE

Depuis 18 ans, sans faire de bruit, le Cercle du Silence dénonce chaque mois l'enfermement indigne des sans-papiers à Cornebarrieu

LA DÉPÊCHE

'Cette coupe drastique concerne quatorze associations' : à Toulouse, le collectif Job tire la sonnette d'alarme

ici

La préfecture interdit la manifestation du comité "Vérité et Justice pour Bilal" dans l'hyper centre de Toulouse

MEDIAPART

À Toulouse, même MSF n'est pas autorisée à raconter ce qui se passe à Gaza

LA DÉPÊCHE

La Case de santé menacée de perdre des aides de l'Etat

ici

La mairie de Toulouse interdit la tenue d'une conférence sur l'abolition de la police

MEDIACITÉS

La Case de santé sommée de retirer une banderole « polluante »

Toulouse - L'CEI de Mediacités

LA DÉPÊCHE

"C'est de la censure économique !" La mairie de Toulouse réduit sa subvention au bulletin de quartier Reynerie Miroir, jugé trop critique

MEDIACITÉS

Face à Natures Pradettes, Jean-Luc Moudenc voit rouge

MEDIACITÉS

Polémique autour de l'annulation d'un concert de Médine à la maison de quartier de Bagatelle

MEDIACITÉS

Toulouse. Les promesses oubliées du renouvellement des commissions de quartier