TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

INTERVENTION VOLONTAIRE

POUR :

Le Groupe d'information et de soutien des immigré·s (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1er juillet 1901, dont le siège se trouve 3, villa Marcès, 75 011 Paris, représentée par ses co-présidentes en exercice, domiciliées audit siège

La Ligue des droits de l'Homme (**LDH**), association loi 1901, dont le siège social est 138, rue Marcadet à Paris (75018), représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège

La Cimade, association loi 1901, dont le siège social est 91 rue Oberkampf, à Paris (75011), représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège et dûment habilitée par le mandat ci-joint

L'Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), association loi 1901, dont le siège social est 2 rue de Harlay 75001 Paris, représentée par représentée par ses coprésidents en exercice, domiciliés en cette qualité audit siège

Le Collectif des Associations Citoyennes, association loi 1901, dont le siège social est 108, rue Saint-Maur à Paris (75011), représenté par son président en exercice, domicilié audit siège

Le Mouvement Associatif, association loi 1901, dont le siège social est 28 place Saint-Georges à Paris (75009), représenté par son président en exercice, domicilié audit siège

<u>Au soutien du recours en excès de pouvoir formé par L'Association Le MAS,</u> Montagne limousine Accueil Solidarité, **contre l'arrêté du 28 février 2025 du Préfet de la région Île-de-France** portant agrément d'Emmaüs France et de ses communautés au titre d'organisme d'accueil communautaire et d'activités solidaires **à l'exception de la communauté Emmaüs Montagne Limousine,** ensemble la décision explicite du 18 juin 2025 portant rejet de son recours gracieux. (requête n° 2524073)

DISCUSSION

I- Sur l'intérêt des associations à intervenir

La recevabilité de l'intervention volontaire est soumise à l'existence d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige. La jurisprudence administrative reconnaît largement l'intérêt des organisations à se joindre à un recours à la faveur d'une lecture traditionnellement souple et libérale de leur objet social et de leur action dès lors que ceux-ci révèlent un «intérêt suffisant» (CE, Ass. 13 novembre 2013, n° 349735, publié au Lebon ; voir en matière de plein contentieux : CE, Sect. 25 juillet 2013, n° 350661, publié au Lebon).

Le Conseil d'Etat admet ainsi les interventions formées par des associations au soutien de conclusions, « en dépit de l'intérêt purement jurisprudentiel qu'elles peuvent y trouver» et alors même que le point de la solution contesté n'est pas de nature à «leur préjudicier» directement (E. CREPEY, concl. lues sous : CE, 13 novembre 2013, n° 349735, publié au Lebon).

En l'espèce, l'intérêt des associations intervenantes à se joindre au recours formé par l'association le MAS, Montagne Limousine accueil Solidarité ne pose aucune difficulté, l'objet de chacune d'elles ayant un lien direct avec les enjeux de la cause.

A cet égard, on relèvera que le Conseil d'Etat a reconnu l'intérêt à agir de plusieurs associations et syndicats, dont la Ligue des droits de l'Homme et le GISTI à l'encontre du décret instituant le contrat d'engagement républicain (CE, 30 juin 2023, Union syndicale Solidaires et autres, n° 461962). Pour sa part, le tribunal administratif de Poitiers a déjà jugé recevable l'intervention volontaire de la Ligue des droits de l'Homme, de la Cimade, du Collectif des associations citoyennes et du Gisti dans le cadre d'un déféré préfectoral visant à ce qu'une collectivité retire une subvention accordée à une association, au motif que ceux-ci justifiaient d'un intérêt à intervenir dans le cadre d'un contentieux impliquant une appréciation de la lecture à donner au contrat d'engagement républicain dès lors qu'il est signé ou susceptible d'être signé par ces associations (TA de Poitiers, 30 novembre 2023, n° 2202694, en C+).

Précisément, concernant l'intérêt du **GISTI** à intervenir :

Aux termes de l'article 1er des statuts de l'association :

« Le Groupe d'information et de soutien des immigré·es (Gisti), a pour objet :

• De réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères et immigrées ;

• D'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;

• De soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;

• De combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;

• De promouvoir la liberté de circulation. »

L'association a fait de l'action contentieuse l'une des activités emblématiques au moyen desquelles elle poursuit la réalisation des objectifs qu'elle s'est assignés ; elle bénéficie en ce domaine de l'estime de l'ensemble des acteurs du monde juridique.

En particulier, le GISTI qui milite pour la liberté de circulation et d'installation de toutes et tous se trouve régulièrement amené à prendre des positions critiques vis-à-vis des politiques publiques de lutte contre l'immigration illégale. En intervenant en l'espèce au soutien de l'association Montagne limousine solidarité qui s'est vu refuser un agrément administratif notamment en raison d'une prise de position publique contre l'expulsion des personnes étrangères, le Gisti participe à la mission qu'il s'est donnée : soutenir les droits des personnes étrangères et combattre les discriminations directes ou indirectes dont elles sont la cible. Il s'agit aussi pour le Gisti, avec cette intervention volontaire, de défendre la liberté d'association mise à mal par des refus de subvention et, ici, un refus d'agrément motivés, sous couvert de non respect des « valeurs républicaines », par la volonté de sanctionner les associations qui contestent les politiques gouvernementales.

Conformément à l'article 11 de ses statuts, « le ou la présidente ou chacun·e des co-président·es représente le Gisti dans tous les actes de la vie civile et peut notamment ester en justice au nom de l'association, comme demandeur ou comme défendeur ».

Son intervention sera donc admise.

Concernant la **Ligue des droits de l'Homme**.

La Ligue des droits de l'Homme a, selon l'article 1 er de ses statuts pour objet de « *défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme de 1950 et ses protocoles additionnels* ».

L'article 3 des statuts précise que « *lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes* ».

Parmi les droits que se donne pour objet de défendre l'association exposante, figurent la liberté d'expression, protégée par les articles 11 de la Déclaration du 26 août 1789 et 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « *Conv. EDH* ») ainsi que la liberté d'association, protégée par l'article 11 de la Conv. EDH.

Or, un refus d'agrément motivé notamment par la communication de l'association qui le sollicite constitue nécessairement une ingérence dans la liberté d'exercice de ladite association.

En ce que la décision attaquée constitue une entrave aux libertés associatives, contre lesquelles la LDH entend lutter, l'intérêt à intervenir de la LDH est acquis.

Concernant l'intérêt à intervenir de **La Cimade**,

La Cimade (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Évacués) a pour but, selon l'article premier de ses statuts, de « […] manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions […] La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts […] et au besoin par voie judiciaire […] ».

Au titre de ses missions, La Cimade accompagne chaque année plus de 110 000 personnes étrangères sollicitant un soutien administratif et juridique dans leurs démarches, intervient en prison et fournit une mission d'aide à l'exercice effectif des droits des personnes retenues dans sept centres de rétention administrative. Sur la base de ses constats de terrain, La Cimade interpelle l'Etat et ses institutions sur la politique d'expulsion menée et adopte une position critique à l'égard de cette dernière. L'association est donc très directement impliquée dans le respect des droits des personnes faisant l'objet d'une procédure d'expulsion du territoire et s'attache à en rappeler son importance auprès des autorités compétentes dans un cadre qui garantit la liberté associative et d'expression.

En outre, la présente affaire soulève la question du pouvoir d'appréciation des autorités administratives quant à l'octroi de subventions, et plus précisément au regard de l'interprétation des engagements mentionnés dans le contrat d'engagement républicain. La Cimade sollicite des financements publics et est agréée par l'éducation nationale. A ce titre, elle est signataire du contrat d'engagement républicain. Dans une affaire similaire où une association s'était vue opposer le bénéfice de subventions publiques en raison d'une prétendue méconnaissance des engagements du contrat d'engagement républicain, l'intervention de La Cimade au soutien de l'association concernée a été admise au regard de « la nature et l'objet du litige » et d'un « intérêt suffisant » (TA de Poitiers, Décisions n°2202694 et 2202695, 30 novembre 2023).

La Cimade justifie indéniablement d'un intérêt à intervenir.

Concernant l'intérêt à intervenir de l'**Association Avocats pour la défense des droits des étrangers,**

L'association ADDE a, selon l'article 2 de ses statuts « pour but de regrouper les Avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations. Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits […]. » Elle mène ainsi depuis sa création une action

engagée pour la défense des droits des étrangers, notamment par la défense collective des droits des étrangers par le biais d'actions inter-associatives de tous types et d'actions en justice.

L'association requérante (Le MAS, Montagne limousine Accueil Solidarité) a, en l'espèce, exprimé son désaccord avec la politique de lutte contre l'immigration irrégulière visant en particulier les pratiques d'expulsion des personnes étrangères. La lettre ouverte adressée au préfet de la Corrèze, qui lui est entre autres reprochée, s'inscrit dans une démarche explicite de mobilisation contre la décision d'expulsion envisagée à l'encontre d'une personne étrangère assignée à résidence et membre de la Communauté Emmaüs Montagne limousine.

L'objet du litige portant sur le refus d'agrément en qualité d'OACAS d'une association engagée dans la défense des droits et libertés, l'ADDE justifie ainsi d'un intérêt suffisant, tant par sa vocation propre que par la nature même du dispositif d'agrément contesté, lequel conditionne la capacité d'une association à accompagner et soutenir les personnes étrangères.

En outre, le refus d'agrément litigieux repose, notamment, sur une appréciation portée par l'administration sur la légitimité des méthodes de plaidoyer, d'expression publique et d'action associative visant à dénoncer certaines pratiques d'éloignement. Un tel raisonnement excède le seul rapport entre l'administration et l'association évincée : il soulève des enjeux plus larges relatifs à la liberté associative, à la liberté d'expression et à la capacité d'agir des acteurs de la défense des droits fondamentaux, enjeux dont se saisit pleinement l'ADDE.

Ainsi, l'ADDE démontre un intérêt suffisamment caractérisé, à la fois matériel, en raison des effets concrets que peut avoir l'appréciation préfectorale sur les pratiques de mobilisation et de défense des droits, et moral, au regard de la remise en cause implicite d'actions entrant dans le cœur de sa mission statutaire. Cet intérêt se rattache directement à la nature et à l'objet du litige, conformément aux exigences rappelées par la jurisprudence du Conseil d'État.

En conséquence, l'association requérante justifie d'un intérêt à intervenir dans la présente instance, son intervention répondant aux conditions posées par l'article R. 632-1 du code de justice administrative. Eu égard à l'objet statutaire de l'ADDE, à son implication constante dans la défense collective des droits des étrangers, ainsi qu'aux enjeux soulevés par le refus d'agrément en litige, son intervention doit être déclarée recevable.

Concernant l'intérêt à intervenir du **Collectif des associations citoyennes,**

Le Collectif des associations citoyennes (CAC) a, selon l'article 2 alinéa 3 de ses statuts, pour objet d' « apporter son appui aux requêtes collectives et aux propositions du milieu associatif vis-à-vis des autorités publiques, en particulier lorsqu'il est porté atteinte à l'exercice effectif des libertés associatives et à leur capacité d'agir au service du bien commun et de l'intérêt général ».

En ce que la décision attaquée constitue une entrave aux libertés associatives, contre lesquelles le Collectif des associations citoyennes entend lutter, l'intérêt à intervenir du CAC est acquis.

Le Collectif des associations citoyennes (CAC), comme les autres associations se joignant à cette intervention volontaire, sollicite des financements publics et, de plus, est agréée Jeunesse et éducation populaire par le Ministère de l'Education Nationale. A ce titre, elle est signataire du contrat d'engagement républicain. A ce titre, son intervention volontaire doit être considérée comme recevable (TA de Poitiers, Décisions n°2202694 et 2202695, 30 novembre 2023).

Concernant l’intérêt à intervenir du **Mouvement Associatif**

Le Mouvement Associatif, en tant qu’organisation représentative des associations françaises, a pour objet statutaire « de rassembler et défendre l’ensemble des associations qui créent des liens sociaux, développent la citoyenneté participative, luttent contre les excès de l’individualisme, le racisme, le sexisme et la xénophobie ; qui préservent ces valeurs pour une Europe plus sociale et plus solidaire et qui promeuvent la solidarité internationale ».

À ce titre, il justifie d’un intérêt direct, certain et légitime à intervenir contre toute mesure, décision ou pratique portant atteinte aux libertés associatives. Ces atteintes, qu’elles concernent les conditions de création, de fonctionnement, de financement ou d’expression des associations, affectent non seulement les structures directement visées, mais également l’équilibre général du secteur associatif et, plus largement, la vitalité démocratique. En défendant ces libertés, le Mouvement associatif ne protège pas un intérêt particulier, mais l’intérêt collectif de l’ensemble des associations et des citoyens qui s’y engagent.

Par son rôle fédérateur, sa représentativité nationale et la diversité des réseaux qu’il rassemble, Le Mouvement associatif observe une tendance de fond qui tend à remettre en cause la capacité des associations à agir et interpeller les pouvoirs publics. Ces restrictions apparaissent excessives et arbitraires et tendent à détériorer les relations telles que définies par La charte des engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales.

Dès lors, l’intérêt à intervenir du Mouvement associatif s’inscrit dans la continuité de sa vocation à garantir l’effectivité des droits fondamentaux des associations, à prévenir leur fragilisation et à préserver leur rôle essentiel dans la cohésion sociale, l’expression citoyenne et l’animation démocratique du territoire.

Ainsi, son intérêt à intervenir en l’espèce est à la fois direct, légitime et conforme à son objet social.

II. AU FOND

Protégée par la Constitution (Cons. Constit. 16 juillet 1971, n° 71-44 DC) et par les articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales, la liberté d’association est un des piliers des régimes démocratiques. En particulier, les libertés associatives – corollaires de la liberté d’opinion, de la liberté de se réunir et de s’exprimer – permettent aux individus de mener des réflexions et des actions collectives dans des buts et suivant des modalités décidés librement. Or, depuis une décennie, les libertés associatives subissent en France des attaques d’une intensité sans précédent, en particulier de la part des pouvoirs publics.

Si de nombreuses associations agissent en collaboration avec les pouvoirs publics – dans des formes plus ou moins institutionnalisées de délégation de service public –, d’autres développent des analyses critiques et leurs activités questionnent l’ordre politique et social en même temps qu’elles alimentent les débats de société. Parmi ces associations engagées figurent notamment les associations qui luttent contre les inégalités sociales et les discriminations raciales et, parmi elles, celles qui agissent au soutien des personnes exilées. Avec le durcissement continu des politiques migratoires, certaines de ces associations voient leurs actions entravées par les pouvoirs publics, parfois en violation des textes qui protègent la liberté d’association et, notamment, de l’article 11 de la Convention européenne des droits de l’Homme.

C’est dans ce contexte et à l’aune de ces dispositions qu’il convient d’examiner la décision contestée par l’association Montagne limousine Accueil Solidarité. Cette dernière, qui est devenue une communauté Emmaüs en décembre 2024 (sous le nom de « Communauté Emmaüs Montagne Limousine »), s’est vu refuser par le Préfet d’Île-de-France l’agrément d’Organisme d’accueil Communautaire et d’Activité Solidaire (OACAS), alors même qu’elle figurait sur la liste des 124 organismes pour lesquels Emmaüs France présentait une demande d’agrément. Toutes les communautés figurant sur la liste établie par Emmaüs France ont vu leur agrément préfectoral accordé (qu’il s’agisse d’un renouvellement ou d’une première délivrance) à l’exception de l’association Montagne limousine Accueil Solidarité. Pour justifier sa décision de refus (inédite), le Préfet d’Île-de-France avance deux arguments : d’une part, il met en doute la « viabilité économique » du projet de la communauté Emmaüs Montagne Limousine et, d’autre part, il affirme avoir constaté que « *les activités de l’association (...) expriment une volonté manifeste de déroger au respect des valeurs républicaines au sens du 1° de l’article R.265-3* » du Code de l’action sociale et des familles (CASF). À l’appui de son rejet du recours gracieux formé par Emmaüs France et l’association Montagne limousine Accueil Solidarité, le préfet évoque « *les questions pendantes de viabilité [du] modèle économique et de respect de l'ordre républicain [qui] ont pu être abordées* », sans être de nature à modifier sa décision de refus d’agrément.

Le GISTI, la LDH, la Cimade, l’ADDE, le CAC et le Mouvement Associatif font leurs l’ensemble des moyens développés par l’association Montagne limousine Accueil Solidarité dans sa requête en annulation contre l’arrêté préfectoral du 28 février 2025 et le rejet explicite du recours gracieux. Elles se limiteront toutefois ici à l’analyse du motif lié à la « *volonté manifeste [de l’association] de déroger au respect des valeurs républicaines* », volonté qui semble associée par le préfet à la question du « respect de l’ordre républicain ». Les associations tierces intervenantes ne reviendront pas sur des éléments pourtant importants comme l’absence de caractère contradictoire de la procédure préalable au refus ou encore la remise en cause de « *la viabilité économique* » du projet, laquelle ne constitue pas une des « *garanties techniques et déontologiques* » à prendre en compte pour accorder ou refuser un agrément en application de l’article R.265-3 du CASF.

A. Sur l’erreur de droit et l’erreur d’appréciation

En l’espèce, l’arrêté qui refuse l’agrément d’OACAS à l’association Montagne limousine Accueil Solidarité doit être annulé parce qu’il repose sur des motifs erronés en droit et en fait.

Précisément, on lit dans l’arrêté du préfet que les activités de l’association « exprimeraient une volonté manifeste de déroger au respect des valeurs républicaines *au sens du 1°* de l’article R.265-3».

Avant même d’évoquer les éléments factuels avancés comme établissant une telle volonté de l’association, on relèvera que le 1° de l’article R.265-3 du CASF ne donne aucune définition des « valeurs républicaines », de sorte que l’arrêté se trouve ici entaché d’une interprétation inexacte de ce dernier texte et donc d’une erreur de droit. Au-delà de l’article visé par le préfet, le Code de l’action sociale et des familles ne contient pas davantage de définition de la notion utilisée pour justifier le refus. Il n’existe par ailleurs aucune instruction, aucune circulaire ministérielle, ni aucun avis du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui définisse les « valeurs républicaines » au sens du Code de l’action sociale et des familles, laissant ainsi entière l’incertitude autour des valeurs auxquelles l’association entendrait vouloir déroger.

Si depuis le début des années 2000, certains discours politiques et, dans leur sillon, un certain nombre de textes juridiques font référence aux « valeurs républicaines », la notion est source d'insécurité juridique car, d'une part, elle n'est pas systématiquement définie et, d'autre part, les définitions existantes peuvent varier suivant la branche du droit concernée[1]. Ainsi, le Code de l'éducation – qui assigne à l'école la mission « de faire partager aux élèves les valeurs de la République » – renvoie au « respect de l'égale dignité des êtres humains, de la liberté de conscience et de la laïcité »[2]. Si on se réfère au programme officiel d'enseignement moral et civique[3], les « valeurs et les principes essentiels de la République française » sont « la liberté, l'égalité, la fraternité et la laïcité. S'en déduisent notamment l'égalité entre les femmes et les hommes, le refus de toutes les discriminations et la solidarité ». Dans un champ proche de celui de l'éducation, celui de l'action et de l'insertion sociales où s'inscrivent les organismes agrées OACAS[4], on pourrait aisément faire figurer, en plus de tous ces principes, le respect d'autrui et le souci des plus vulnérables.

Si l'on accepte de s'en tenir à cette acception raisonnable des « valeurs républicaines » au sens du Code de l'action sociale et des familles, aucun des éléments avancés par le préfet dans l'arrêté litigieux ne permet d'y voir l'expression d'une volonté manifeste de l'association Montagne limousine Accueil Solidarité d'y déroger. On laisse ici de côté les éléments invoqués et manifestement dépourvus de matérialité – « articles de presse » et « publications sur les réseaux sociaux » – pour se limiter à la lettre ouverte adressée au préfet de la Corrèze et aux « actions de certains [des]membres [de l'association] pour s'opposer et mettre en échec une intervention des services de police le 27 décembre 2024 ».

Concernant **la lettre ouverte au préfet de la Corrèze**, il s'agit d'un texte qui explicite les raisons d'une mobilisation contre l'expulsion envisagée d'une personne étrangère assignée à résidence et appartenant à la Communauté Emmaüs Montagne limousine. La lettre invoque le respect de la dignité humaine et l'attachement aux « dynamiques de fraternité » ; elle est co-signée par plusieurs antennes locales de La Cimade, association quasi-centenaire qui, d'après ses statuts, a « pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme ». On cherchera en vain, dans l'argumentaire inter-associatif contre les mesures d'expulsion des personnes étrangères depuis la Montagne limousine, les preuves d'une volonté de déroger aux « valeurs républicaines ».

Puisque la fraternité fait incontestablement partie du noyau dur de ces valeurs, on ajoutera qu'elle a été consacrée comme principe à valeur constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 6 juillet 2018, lequel a précisé : « Il découle du principe de fraternité la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national »[5]. Ainsi, la lettre ouverte invoquée par le préfet au soutien du refus d'agrément, outre qu'elle relève de l'exercice de la liberté d'expression des 7 associations signataires, se trouve couverte par le principe constitutionnel de fraternité et la liberté qu'il garantit d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de son droit au séjour sur le territoire.

---

1 G. Calvès, « Les valeurs de la République, quelle réalité juridique ? », *Administration et éducation*, n° 188, déc. 2025 (à paraître).

2 Art. L 111-1 du code de l'éducation.

3 Programme d'enseignement moral et civique du cours préparatoire à la classe terminale des voies générale, technologique et professionnelle et des classes préparant au CAP, Préambule, BO du 13 juin 2024.

4 L'article R 265-3 du CASF figure sous le Titre VI intitulé « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion ».

5 Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, M. Cédric H. et autre, cons. 8.

Il en va de même du second élément invoqué par le préfet comme signe d'une volonté de l'association Montagne limousine Accueil Solidarité de déroger aux « valeurs républicaines », à savoir les « actions de certains [de ses] membres pour s'opposer et mettre en échec une intervention des services de police le 27 décembre 2024 ». Là encore, on échoue à trouver, dans un rassemblement paisible d'habitants du village accompagné d'une discussion placide avec les services de police, le moindre élément qui pourrait constituer une marque de défiance vis-à-vis des valeurs de la République.

Faut-il alors se tourner vers le refus explicite émis dans le cadre du recours gracieux pour trouver un début de motivation au refus d'agrément émanant du préfet d'Île-de-France ? Car, dans les termes du refus explicite, il n'est plus fait état d'une « volonté manifeste de déroger au respect des valeurs républicaines » mais de « questions (…) de respect de l'ordre républicain ». Au flou des « valeurs républicaines », s'ajoute donc celui de « l'ordre républicain » qui n'est pas davantage défini. S'agit-il de l'ordre moral républicain ? Et quel est son contenu ? Ou bien de l'ordre public républicain ? Si aucune action, ni aucun texte imputable à l'association Montagne limousine Accueil Solidarité ne peut être considéré comme caractérisant une volonté manifeste de déroger aux valeurs républicaines, l'argument du non-respect de « l'ordre républicain », que l'ordre soit moral ou sécuritaire, doit *a fortiori* être immédiatement écarté.

En somme, cette motivation floue et fluctuante caractérise a minima des motifs erronés en droit (sinon pourquoi opérer une substitution de motif à l'occasion du recours gracieux ?) et en fait (puisqu'aucun élément factuel ne permet de caractériser la moindre volonté de déroger aux valeurs républicaines ou à l'ordre républicain).

B. Filtrage politique et idéologique : une atteinte aux libertés associatives démocratiques

A ce stade, il convient alors de s'interroger sur les raisons qui ont poussé le préfet d'Île-de-France à refuser l'agrément d'OACAS à une association affiliée à Emmaüs France et, par ailleurs, ancrée depuis dix ans dans un territoire rural où l'offre institutionnelle de services sociaux manque cruellement. Considérant les refus de subventions particulièrement nombreux qui visent les associations œuvrant sur le plateau de Millevaches et l'absence d'aucune autre justification sérieuse[6], on ne peut que rejoindre l'analyse de la requête principale craignant fort « que la décision attaquée soit, en réalité, justifiée par des considérations politiques, que le préfet de la région Ile-de-France tente de maquiller ». Dans un rapport d'octobre 2025, la FIDH et l'OMCT décrivent ainsi une véritable « chasse aux sorcières sur le plateau de Millevaches », « dont l'identité est marquée par la richesse de son tissu associatif (...). Cependant, depuis l'affaire de Tarnac – qui avait donné lieu à un procès hautement politique sur fonds d'accusations de terrorisme suite au sabotage de lignes ferroviaires – le plateau de Millevaches semble faire l'objet de représentations erronées de la part des responsables politiques, percevant ce territoire historiquement engagé comme un lieu de tous les dangers »[7]. Précisément, le phénomène de « filtrage politique et idéologique qui ne dit pas son nom » pointé du doigt par le Président de la communauté d'agglomération du Grand-Guéret –

6 On rappelle que l'inspectrice de l'action sanitaire et sociale à la DREETS chargée de la visite de conformité de la communauté Emmaüs Montagne Limousine a oralement indiqué que l'association respectait les conditions prévues pour la délivrance de l'agrément et que l'association requérante n'a toujours pas pu obtenir communication écrite du rapport de visite.

7 France : démocratie en décrochage, Entraves à l'exercice des libertés associatives et de la liberté de manifester, oct. 2025, p. 67.

qui, au niveau local, exprime une « quasi-certitude quant à un fonctionnement institutionnel » visant à porter atteinte aux « libertés associatives » – est attesté par plusieurs enquêtes journalistiques[8] et une étude scientifique en cours[9].

Dans l'affaire litigieuse, le refus d'agrément est certainement dû au positionnement politique de l'association : elle est engagée en faveur de l'accueil inconditionnel des personnes, indépendamment de leur nationalité et de leur droit au séjour en France, et elle a exprimé son désaccord avec la politique de lutte contre l'immigration irrégulière visant en particulier les pratiques d'expulsion des personnes étrangères. Refuser un agrément ou une subvention à une association en raison de son positionnement critique vis-à-vis d'une politique publique constitue une atteinte aux libertés associatives. Si, en France, la liberté d'association – définie comme la liberté de créer une association ou de rejoindre une association existante – ne semble pas directement menacée, les libertés associatives, en revanche, font l'objet d'atteintes d'une gravité sans précédent. L'Observatoire des libertés associatives[10] définit ces libertés comme les différentes libertés publiques qui permettent aux associations de mener à bien leurs missions : liberté d'association, liberté de réunion, liberté d'expression, liberté de manifestation.

En l'espèce, en refusant l'agrément d'OACAS à l'association requérante en raison de ses prises de position critique, **le préfet porte atteinte de plusieurs manières aux libertés associatives** de la requérante.

1. D'abord, il porte atteinte à la **liberté d'expression de l'association requérante** en invoquant, pour lui refuser un agrément juridique, une lettre ouverte qui met en cause les politiques migratoires européennes et les personnes qui les exécutent et revendique s'opposer à l'expulsion d'une personne en situation irrégulière. Pouvoir exprimer ouvertement de telles opinions et revendications relève de la liberté d'expression, une liberté associative qui constitue un des piliers d'une société pluraliste. Que l'on se souvienne de la lettre ouverte intitulée « Manifeste des délinquants de la solidarité » signée par plusieurs associations dont Médecin sans frontières, le MRAP, Emmaüs France, le Gisti et la Ligue des droits de l'Homme, qui affirmaient : « Nous déclarons avoir aidé des étrangers en situation irrégulière. Nous déclarons avoir la ferme volonté de continuer à le faire. De même que nous réclamons un changement radical des politiques à l'égard des immigrés et des étrangers, nous réclamons le droit à la solidarité, contre la logique des États »[11].

---

8 Voir notamment, Ch. Ayad, « Sur le plateau de Millevaches, une 'liste rouge' d'associations privées de subventions », Le Monde, 9 août 2023. <https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/08/09/sur-le-plateau-de-millevaches-une-liste-rouge-d-associations-privees-de-subventions_6184884_3224.htm>. Egalement, J. Hourdeaux, « Autour du plateau de Millevaches, une tentative de ''domestication d'un tissu associatif contestataire'' », médiapart, 10 déc. 2024,<https://www.mediapart.fr/journal/france/101224/autour-du-plateau-de-millevaches-une-tentative-de-domestication-d-un-tissu-associatif-contestataire>.

9 L'étude menée par Pablo Corroyer, docteur en science politique, a donné lieu à plusieurs communications dont « Les logiques de la répression administrative des associations : étude de cas sur le Plateau de Millevaches (Sud-Ouest) », Congrès de l'Association française de science politique, à Sciences-Po Grenoble, 2024 ; Egalement « Quand l'anti-terrorisme imprègne le financement de la vie associative. Une analyse de l'État territorial contemporain », communication lors du Colloque « Libertés associatives : l'État face à ses contre-pouvoirs», Université de Lille, CERAPS, sept. 2025.

10 Le travail d'analyse de l'Observatoire des libertés associatives est mené suivant des méthodes reconnues de sciences sociales (enquêtes statistiques, entretiens et études de cas, analyse d'archives) et encadré par un conseil scientifique composé exclusivement de chercheurs et chercheuses en sciences sociales spécialistes des questions de participation et d'engagement associatif.

11 Manifeste des délinquants de la solidarité, 27 mai 2003, disponible notamment sur le site du GISTI <https://www.gisti.org/spip.php?article834>

A cet égard, on peut utilement se référer à la décision du Conseil d'État du 8 juillet 2020[12] qui rappelle que la seule circonstance qu'une association (en l'occurrence LGBTQI) ait pris position dans le débat public pour l'accès à la PMA ou à la gestation pour autrui n'est pas de nature par elle-même à justifier un refus de subvention.

En interpellant les pouvoirs publics sur des questions fondamentales comme l'égalité des droits entre les tous les êtres humains ou le droit pour toutes et tous de circuler librement, les associations comme la Montagne limousine Accueil Solidarité participent à un débat d'intérêt général, à l'heure notamment où des dizaines de milliers de personnes ont déjà trouvé la mort en cherchant à rejoindre l'Europe. Entraver l'action des associations et des collectifs qui élaborent et diffusent ainsi un argumentaire critique des politiques gouvernementales de fermeture des frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière fait peser une menace caractérisée sur le caractère démocratique et pluraliste de notre régime politique.

Les associations de soutien aux exilées visées au premier chef. Cette menace grandissante est dénoncée depuis plusieurs années par le Défenseur des droits qui souligne l'inflation des atteintes portées aux libertés associatives[13]. L'autorité administrative indépendante explique que de nombreuses associations « se sont structurées pour défendre et rendre audibles celles et ceux dont la voix est généralement trop faible pour être entendue ». Tel est le cas des associations qui œuvrent à la défense des droits et au soutien de la cause des personnes exilées, lesquelles sont actuellement – avec les associations de défense de l'environnement – parmi les plus directement visées par ce qui constitue une forme de répression politique institutionnelle. A ce titre, comme le souligne le Rapport d'observation précité « France : démocratie en décrochage », « de manière répétée depuis son entrée en fonction en septembre 2024, le ministre de l'Intérieur Bruno Retailleau cible (...) les associations de défense des droits des exilé·es, en remettant en cause leur rôle d'accompagnement dans les centres de rétention administrative (CRA). Le ministre reproche à ces associations d'agir en contradiction avec la politique gouvernementale et affirme que "quand l'État finance des associations, elles n'ont pas à faire de militantisme"»[14]. D'une manière générale, les discours et les décisions qui stigmatisent les associations militantes – comme une décision de refus d'agrément justifiée par une volonté de déroger aux valeurs républicaines – contribuent à délégitimer et étouffer leurs discours critiques et « sont symptomatiques d'une dérive "illibérale" qui menace les fondements de la démocratie et de l'État de droit »[15].

On pourrait aussi mentionner, pour décrire le contexte plus large dans lequel s'inscrit le refus politique d'agréer l'association Montagne limousine Accueil Solidarité, d'autres hypothèses où « la diabolisation des acteurs associatifs se traduit par une assimilation systématique à "l'extrême-gauche" »[16]. Ainsi, comme le relève le rapport d'observation précité, le Journal du Dimanche publie en octobre 2023, « une tribune de l'avocat - et candidat du Rassemblement national aux dernières élections législatives - Philippe Fontana, intitulée "La Cimade, une association militante qui partage les combats de l'extrême-gauche". La Cimade, l'une des plus anciennes organisations françaises de défense des personnes migrantes et réfugiées, y est accusée de

12 CE, 8 juillet 2020, Commune de Nantes, n°425926.

13 Voir notamment, DDD, communiqué : « Des risques d'atteintes aux droits et libertés qui fragilisent la démocratie 14 avril 2023 ».

14 « France : démocratie en décrochage, Entraves à l'exercice des libertés associatives et de la liberté de manifester », oct. 2025, p. 14 qui cite J.-B. Marty, « À Metz, Bruno Retailleau plaide pour un meilleur encadrement des fonds de politique migratoire », Europe 1, 3 mai 2025.

15 Idem, p. 15.

16 Idem, p. 16.

mener un "combat idéologique" », manière de dénigrer son action et de préparer les esprits à de nouvelles limitations de la capacité d'agir de l'association.

Cette volonté d'entraver l'action des associations qui, chacune à leur manière, œuvrent au soutien des personnes exilées et prennent le contre-pied des politiques publiques qui cherchent à les invisibiliser ou les criminaliser, prend en pratique des formes très variées. Ainsi, le Rapport de l'Observatoire des libertés associatives, intitulé « Au mépris des droits. Enquête sur la répression de la solidarité avec les personnes exilées aux frontières » paru en novembre 2024, montre que les nombreuses atteintes aux libertés associatives constatées par Amnesty International cinq ans auparavant[17] sont loin d'avoir cessé. On y trouve, décrite de manière précise et circonstanciée, la longue liste des pratiques visant à entraver les actions collectives menées au soutien des personnes exilées : à la criminalisation des personnes solidaires accusées de manière abusive d'outrage ou de diffamation, aux contraventions discriminantes et répétées pour des motifs injustifiés s'ajoute une série d'entraves juridiques plus insidieuses mobilisant par exemple les codes de l'Urbanisme et de la Construction contre les locaux associatifs[18] avec toujours, au surplus, des attaques dans l'ordre du discours destinées à délégitimer les acteurs et actrices solidaires. A côté du harcèlement policier, figurent aussi les nombreux refus de subvention ou d'agrément de service civique, les fermetures administratives de locaux, les manœuvres faites pour entraver les rapprochements à l'œuvre entre les associations locales et leur exclusion des espaces de concertations avec les acteurs publics. Ainsi, pour les observateurs, les pratiques d'entraves déployées par les pouvoirs publics contre certaines associations dessinent un véritable « continuum d'atteintes aux libertés démocratiques des associations »[19].

2. En l'espèce, avec le refus d'agrément opposé à l'association Montagne limousine Accueil Solidarité, le préfet ne porte pas seulement atteinte à la liberté d'expression de l'association, il **réduit également son action au champ humanitaire.** En effet, l'association Montagne limousine Accueil Solidarité accueille des personnes en grande précarité depuis près de 10 ans. Depuis sa création en 2016, elle propose des hébergements chez l'habitant·e dans plusieurs communes du plateau de Millevaches mais aussi un suivi social, administratif et médical des personnes. Elle organise des cours de Français Langues étrangères et un suivi scolaire pour les plus jeunes. En 2017, l'association acquiert une maison à Tarnac, permettant de loger cinq personnes. En 2022, l'association souhaite devenir une communauté Emmaüs agréé OACAS pour répondre aux demandes des personnes accueillies en leur proposant de participer à des activités solidaires élaborées ensemble (maraîchage, conserverie, traiteur) et en leur garantissant chaque mois une allocation de vie personnelle. Le projet est ainsi d'améliorer l'accueil des personnes et de favoriser leur insertion et leur autonomie, notamment via l'exercice d'une activité solidaire. Dans un

17 Amnesty International, « La solidarité prise pour cible. Criminalisation et harcèlement des personnes qui défendent les droits des migrant·es et des réfugié·s dans le nord de la France », juin 2019.

18 Ainsi, comme l'explique le Rapport de 2024 précité « Au mépris des droits. Enquête sur la répression de la solidarité avec les personnes exilées aux frontières », le « lieu d'accueil de l'association Collective Aid, est fermé administrativement en raison de l'intervention du service d'hygiène de la mairie de Calais. Pour fermer ce grand local incluant une laverie pour les personnes exilées et un espace communautaire pouvant accueillir une quinzaine de personnes en journée, la Mairie exige que soit déposée, en application de l'article R. 421-17 du Code de l'Urbanisme, une demande de déclaration préalable de travaux pour changement de destination », p. 22. Comme dans le cas d'espèce, la décision administrative et le contentieux subséquent entravent lourdement la capacité d'action de l'association et l'obligent à repenser ses missions.

19 « Une citoyenneté réprimée. Premier rapport de l'Observatoire des libertés associatives », 2020, p. 21. L'observatoire classe les différentes entraves en 4 catégories : Les entraves discursives et disqualification, Les entraves matérielles et financières, les entraves juridiques et réglementaires et les entraves policières et physiques.

territoire enclavé où les transports collectifs sont peu nombreux, proposer un hébergement et un accompagnement social ne suffit pas à assurer le bien-être des personnes accueillies, lesquelles expriment régulièrement l'envie de participer à des activités collectives. Ainsi, en refusant l'agrément, le préfet tente de réduire l'activité de l'association à un périmètre humanitaire en s'opposant au développement d'activités solidaires, favorisant la sociabilisation des personnes accueillies et, à terme, leur autonomisation.

Là encore, la pratique n'est pas isolée, elle est notamment mise en exergue par l'enquête précitée sur la répression de la solidarité avec les personnes exilées parue en octobre 2024 qui corrobore les analyses de la Maîtresse de conférences en sociologie, Mathilde Pette. Après des années d'enquêtes sur le travail des associations et des soutiens aux personnes exilées dans le Calaisis, la chercheuse décrit comment « Les contours de l'action associative sont façonnés par les politiques publiques » et comment, par différents procédés, les associations se trouvent « dans une "impasse humanitaire", réduites à fournir aux personnes exilées des biens de première nécessité »[20].

3. Enfin, en refusant l'agrément à l'association Montagne limousine Accueil Solidarité pour des motifs politiques, le préfet contraint celle-ci à saisir le juge administratif pour faire valoir sa liberté associative et mener à bien les actions qu'elle a choisi d'entreprendre pour un accueil digne des personnes étrangères sur le plateau de Millevaches. L'engagement de ce contentieux technique concernant des dispositions juridiques peu connues des membres de l'association accapare non seulement les ressources financières de l'association mais également du temps et de l'énergie des membres, la détournant ainsi de fait des missions qu'elle s'est donné pour objectif d'accomplir au soutien des personnes en difficulté. Il n'est pas exclu que le refus, en attendant l'issue favorable de la procédure administrative, contribue à un certain découragement des membres de l'association.

En conclusion, le refus préfectoral apparaît illégal dès lors qu'il repose sur des motifs erronés en droit et en fait. Il constitue de surcroît une violation des articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dont l'organe juridictionnel se plaît à définir les associations comme des « *chiennes de garde* » de la démocratie. Chercher à entraver les actions des associations de soutien aux personnes exilées en raison de leurs prises de position critique, c'est, de la part des pouvoirs publics, mettre en péril le débat démocratique et violer le droit international des libertés fondamentales.

20 Voir M. Pette, « Les associations dans l'impasse humanitaire ? », Plein droit, 2015/1 (n° 104), p. 22-26 et M. Rogel, « Au mépris des droits. Enquêtes sur la répression de la solidarité avec les personnes exilées au frontières », Rapport de l'Observatoire des libertés associatives, octobre 2024, p. 13.