

## DOSSIER

## L'ÉCHÉANCE

■ Les élections européennes auront lieu le 9 juin prochain et donneront le ton du mandat 2024-2029.

## LE CONTEXTE

■ Alors que l'économie sociale et solidaire connaît un regain d'intérêt de la part des institutions internationales, les crises sociales et menaces sur les droits se multiplient.

## ÉLECTIONS EUROPÉENNES

# UN PEU PLUS PRÈS DES ÉTOILES...

Un nouveau mandat européen s'ouvre, portant avec lui espoirs et incertitudes dans un contexte marqué par les crises politiques et institutionnelles. Le secteur non lucratif propose une direction claire, guidée par l'intérêt général, pour redonner une lueur aux étoiles des États membres. Éléments de perspective à l'abri des colères du vent.

*Dossier coordonné par David Ratinaud (Le Mouvement associatif)*

## SOMMAIRE

- P. 17 — Renforcer les associations en Europe
- P. 20 — Penser l'ESS à l'échelle européenne
- P. 22 — Le statut d'association transfrontalière : vers une reconnaissance du modèle non lucratif
- P. 24 — Témoignage : « Rattacher la non-lucrativité aux activités non économiques européennes : le cas des ressourceries »
- P. 26 — Les libertés associatives mises à mal en Europe
- P. 28 — Tribune : « Protéger l'engagement citoyen en Europe, un impératif démocratique ! »
- P. 29 — Les enjeux de la donnée numérique au service de l'économie sociale
- P. 32 — Cinq idées qui vont changer l'Europe

**LES ENJEUX**

■ Le principe de primauté du droit européen donne aux élections européennes une influence majeure sur la vie législative des États membres.

**LES PERSPECTIVES SECTORIELLES**

■ Le financement européen des associations et le nouveau statut d'association transfrontalière seront deux paramètres importants du mandat à venir pour le secteur.

**A**lors que l'Europe se prépare à élire ses représentants, les élections européennes nous plongent cette année dans un contexte radicalement différent de celui de 2019. En l'espace de cinq ans, l'Europe a été particulièrement mise à rude épreuve, révélant notamment ses difficultés à faire front commun face à une succession de crises telles que la pandémie de Covid-19, la mise en œuvre du Brexit, la guerre en Ukraine, une crise des modèles agricoles ou l'intensification du réchauffement climatique.

Paradoxalement, c'est probablement pendant ces périodes de crises, où l'Europe a tant de peine à s'affirmer, que nous prenons pleinement conscience de l'impérieuse nécessité d'une Europe forte pour relever les défis démocratiques, sociaux et environnementaux qui se présentent. Cependant, pour se renforcer, il est crucial que l'Union européenne (UE) replace les citoyens au cœur du projet européen. L'expression d'une citoyenneté active et l'importance de l'action collective sont au cœur de l'action associative et des enjeux européens.

À l'heure où les voies permettant la mobilisation et la participation des citoyens et citoyennes à la construction d'un projet collectif socialement et écologiquement durable sont de plus en plus interrogées, les associations doivent contribuer à cette réflexion. Le renforcement de ces dernières constitue l'une des pistes pour répondre à l'urgence démocratique. Elles ont la capacité d'innover et de rassembler en redonnant un sens collectif aux mobilisations. Elles ancrent localement et concrètement les citoyens et doivent faciliter le dialogue entre les institutions politiques et les citoyens.

# RENFORCER LES ASSOCIATIONS EN EUROPE

Du 6 au 9 juin 2024 auront lieu les élections du Parlement européen dans les 27 pays membres de l'Union européenne. Ces élections interviennent dans un contexte particulièrement stratégique pour les associations.

Ce renforcement des associations, et, plus largement, de la société civile organisée en Europe, doit être repensé autour de cinq grands axes.

## RENFORCER LE DIALOGUE CIVIL ET LA PLACE DES ASSOCIATIONS EN EUROPE

L'Union européenne se trouve confrontée à un contexte de défiance envers nos institutions et à une tension démocratique sans précédent. Les associations et l'ensemble des acteurs de la société civile organisée, qui constituent des intermédiaires, deviennent un havre pour les citoyens qui s'y engagent afin d'agir indépendamment des institutions politiques classiques. Ces structures développent une expertise ainsi qu'une proximité avec les citoyens de l'Union, notamment avec les plus précaires.

Ce rôle de médiation entre les pouvoirs publics et les citoyens reste insuffisamment

reconnu au sein de l'Union européenne. Il est désormais crucial que l'Europe favorise l'émergence d'un dialogue civil structuré. À travers son manifeste « Pour un meilleur espace civique et un meilleur dialogue civil »<sup>1</sup>, Civil Society Europe a présenté de nombreuses propositions visant à renforcer la société civile et à l'associer davantage aux prises de décision.

Renforcer le dialogue civil assure un processus décisionnel impliquant toutes les parties prenantes dans les différentes politiques. Cela garantit également une plus grande transparence dans les décisions prises. Enfin, le dialogue civil répond à l'urgence démocratique en impliquant davantage les citoyens qui œuvrent quotidiennement pour l'intérêt général au sein des associations. Il est aujourd'hui à la fois urgent et stratégique pour l'Europe d'associer davantage les associations et la société civile, tant dans les processus de décision que de concertation. ●●●

1. Civil Society for EU, « Manifesto », [civilsocietyforeu.eu/the-manifesto/](https://civilsocietyforeu.eu/the-manifesto/).

## DOSSIER

## ●●● DÉFENDRE LES LIBERTÉS ASSOCIATIVES EN EUROPE

L'Europe se trouve aujourd'hui confrontée à un déclin sans précédent des libertés associatives. Alors qu'auparavant, le recul des libertés publiques se concentrait principalement dans des pays considérés comme des exceptions, le déclin des libertés associatives apparaît désormais comme une tendance générale, ainsi que le met en lumière le rapport du Civic Space Watch et du Forum civique européen (FCE)<sup>2</sup>.

L'Union européenne est aujourd'hui confrontée à des difficultés qui se manifestent de manière variée selon les territoires. Par exemple, le cas de la Hongrie illustre la difficulté pour l'UE à prendre une position ferme sur ces enjeux malgré les alertes répétées concernant le recul des libertés publiques. Cependant, limiter la question de la liberté associative en Europe au seul cas hongrois serait réducteur. La situation en France, avec sa législation historiquement favorable grâce à la loi 1901, est également symptomatique du recul des libertés associatives depuis l'introduction du contrat d'engagement républicain (CER) et des dérives qui en découlent dans un pays qui était relativement préservé auparavant.

En outre, l'Union européenne doit rester vigilante à ce que la tendance générale au sein des pays européens visant à restreindre les libertés associatives ne s'infilte pas jusque dans ses propres institutions. À cet égard, la mise en place du Defense of Democracy Package, qui visait à répondre au besoin de transparence au sein de l'UE, faisant suite au scandale du Qatargate, a été accueillie de manière mitigée par la société civile en

“ L'Union européenne doit rester vigilante à ce que la tendance générale au sein des pays européens visant à restreindre les libertés associatives ne s'infilte pas jusque dans ses propres institutions ”

Europe, notamment en ce qui concerne la question du financement des organisations de la société civile<sup>3</sup>. Pourtant, comme le souligne l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), l'UE est fondée sur des valeurs telles que le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.

Il est donc essentiel que l'Union européenne joue un rôle protecteur vis-à-vis de la société civile, tout en veillant à ce que cette tendance globale de remise en cause des libertés associatives n'affecte pas les relations et la confiance entre les associations et les institutions. Elle doit garantir la liberté d'association en protégeant les associations et leurs militants, tout en préservant les libertés associatives.

## FACILITER L'ACCÈS DES ASSOCIATIONS AUX FINANCEMENTS EUROPÉENS

Les financements européens offrent une opportunité financière non négligeable pour les associations<sup>4</sup>. Cependant, la lourdeur administrative, la complexité du suivi de la mise en œuvre des projets, des audits et les risques financiers qu'impliquent ces financements en termes de trésorerie

limitent et entravent l'accès des associations, en particulier des petites et moyennes structures, à ces financements européens. Cette complexité restreint la capacité d'action et la participation des associations à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion de l'Union européenne.

Les associations ont démontré à maintes reprises leur capacité à apporter des réponses concrètes aux crises sociales et environnementales. Leur propension à l'innovation sociale doit être davantage soutenue. Les acteurs locaux rencontrent actuellement de grandes difficultés à mobiliser des fonds européens, ce qui souligne depuis longtemps la nécessité de simplification.

Cette simplification pourrait être entreprise par le biais d'une réforme administrative ambitieuse qui uniformiserait et allégerait les audits afin de garantir l'accès aux financements européens pour toutes les associations, y compris les plus petites, et qui permettrait surtout de recentrer les associations sur leurs projets plutôt que sur le suivi administratif. Cette simplification est particulièrement attendue en ce qui concerne les fonds structurels européens, notamment le Fonds social européen plus (FSE+). Cette réforme pourrait également s'accompagner d'une politique de formation des porteurs de projet et d'un

2. Forum civique européen, Civic Space Watch, « Civic Space Report 2023 – Fighting for Democratic Empowerment and Resilience », [civicspacewatch.eu/civic-space-report/](https://civicspacewatch.eu/civic-space-report/) ; v. égal. JA 2023, n° 684, p. 13, tribune M.-C. Vergiat ; JA 2023, n° 683, p. 12, tribune C. Hédon.

3. Civil Society Europe, « Open letter : EU co-legislators must block the covert foreign interference law », 25 janv. 2024.

4. V. dossier « Financement européen – Toucher le fond(s) ! », JA 2023, n° 679, p. 15.

accompagnement pour le suivi et la mise en œuvre des projets financés par des fonds européens.

### RECONNAÎTRE LES SPÉCIFICITÉS DU MODÈLE NON LUCRATIF EN EUROPE

La précédente mandature a marqué le début d'une avancée significative pour le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans l'Union européenne, avec Nicolas Schmit, commissaire européen chargé de l'emploi et des droits sociaux, responsable de l'économie sociale et solidaire, qui a initié un plan d'action pour l'économie sociale<sup>5</sup>. Cette initiative a conduit à des progrès importants dans la reconnaissance des modèles de l'ESS en Europe, notamment du modèle associatif. L'adoption en début d'année de la directive relative à la création d'un statut d'association transfrontalière européenne (ATE)<sup>6</sup>, portée par l'eurodéputé Sergey Lagodinsky, s'inscrit dans cette démarche. C'est un pas crucial, bien qu'il reste à finaliser car le texte doit encore être proposé à la Commission et au Conseil de l'Europe. Pour la première fois, un texte européen reconnaît la caractéristique fondamentale des associations qu'est la non-lucrativité. Il est aujourd'hui essentiel de poursuivre dans cette voie pour sécuriser les spécificités du modèle non lucratif, que ce soit en termes d'activités économiques ou non économiques.

Au-delà de ce texte, l'UE doit continuer à mettre en œuvre le plan d'action pour l'économie sociale dans les années à venir. C'est par cette reconnaissance de l'économie sociale que les spécificités du modèle asso-

ciatif en Europe pourront être promues, notamment s'agissant du droit à la concurrence. Dans cette optique, le droit européen doit être en mesure de renforcer le soutien financier aux associations. Les règles de concurrence telles qu'elles sont actuellement appliquées en Europe ont un impact structurel sur les associations, qui se trouvent trop souvent en concurrence avec des acteurs lucratifs. Le monde associatif souffre aujourd'hui du manque d'un critère favorable aux acteurs non lucratifs dans le droit européen.

### ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ POUR LES ACTEURS ASSOCIATIFS

Les associations, de même que tous les secteurs, sont confrontées à des enjeux de transitions structurelles. Il est donc essentiel de les accompagner adéquatement afin qu'elles ne restent pas en marge des changements nécessaires. La pandémie a précipité une transition numérique pour de nombreuses associations, mais, rétrospectivement, cette étape a souvent manqué d'une réflexion stratégique véritable. Ces structures ont fréquemment adopté de nouveaux outils par pragmatisme plutôt que par adhé-

sion réelle. De même, les conséquences du réchauffement climatique doivent être anticipées et réfléchies par les associations afin qu'elles ne se retrouvent pas à subir de nouvelles transitions structurelles. Il est donc essentiel que l'Union européenne mette en œuvre de manière très concrète les avancées du Green Deal, en veillant à ce que les questions écologiques ne soient pas traitées de manière dissociée des questions sociales. Les associations, qui œuvrent notamment pour l'intérêt général et qui proposent un modèle non lucratif, ont un rôle central à jouer dans cette transition. Cela implique à la fois un changement des pratiques du secteur et la valorisation des acteurs de l'économie sociale proposant des modèles alternatifs à l'économie marchande.

Alors que l'Europe doit avoir un positionnement stratégique important sur les questions démocratiques, sociales et environnementales, il est essentiel qu'elle s'appuie davantage sur les associations qui portent ces enjeux de manière concrète. Les associations jouent un rôle essentiel en Europe en tant qu'émanation citoyenne, espaces démocratiques d'action quotidienne, initiatrices de projets innovants répondant aux besoins et facilitatrices de dialogue entre les niveaux local et global. ■



**AUTEUR** David Ratinaud  
**TITRE** Responsable plaidoyer,  
Le Mouvement associatif

5. Commission européenne, « Construire une économie au service des personnes : plan d'action pour l'économie sociale », COM(2021)778 final, 9 déc. 2021 ; v. JA 2022, n° 651, p. 6, obs. W. Meynet ; dossier « Économie européenne – Le virage social et solidaire », JA 2022, n° 660, p. 19.  
6. Commission européenne, COM(2023) 516 final,

2023/0315 (COD), 5 sept. 2023 ; v. JA 2023, n° 685, p. 6, obs. T. Giraud ; JA 2023, n° 689, p. 33, étude C. Amblard ; JA 2023, n° 690, p. 17, étude C. Bruneau in dossier « Vie associative – 2021-2022 : des hauts et... débats » ; *ibid.*, p. 28, étude G. Martin ; JA 2024, n° 698, p. 23, étude P. Durand in dossier « Entreprise à gestion désintéressée – La voie de la raison ? » ; v. égal. en p. 22 de ce dossier.

## DOSSIER

# PENSER L'ESS À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

**Momentum, alignement des planètes, signaux au vert : autant d'expressions utilisées par l'ensemble des acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) à l'échelle européenne et internationale pour qualifier le coup d'accélérateur donné ces dernières années tant par la Commission européenne que les institutions internationales vis-à-vis de la reconnaissance de l'ESS et son nécessaire changement d'échelle pour faire face aux crises économiques, sociales et environnementales structurelles actuelles.**

L'histoire de l'ESS dans l'Union européenne (UE) a longtemps été celle d'un impensé. C'est la mobilisation de ses acteurs et de leurs relais au Parlement européen qui a changé la donne, même si Jacques Delors avait tenté de faire avancer la cause en tant que président de la Commission. Si la forme coopérative a été reconnue dès la signature du traité de Rome, les autres modes d'entreprendre ont peiné à faire leur place tant dans le marché commun que dans la construction politique de l'Union. De ce fait, ils ont dû se contenter longtemps d'un droit commun qui leur était structurellement défavorable car construit essentiellement pour des organisations lucratives, ce qui a particulièrement affecté les modèles associatifs considérés par défaut comme n'importe quelle entreprise. Incertitude dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur la définition de la lucrativité, régimes des aides d'État, rapport de l'eurodéputée Patrizia

Toia<sup>1</sup>, déclaration de Luxembourg<sup>2</sup> et initiative sur l'entrepreneuriat social en lien avec les politiques de solidarité de l'Union au titre du Fonds social européen (FSE) : le tournant des années 2010 a été certes imparfait, mais décisif dans la montée en reconnaissance de l'ESS dans l'UE. La crise financière de 2008 et la résilience remarquée de l'ESS ont sans doute beaucoup compté dans cette influence politique et juridique nouvelle. L'adoption de lois relatives à l'ESS dans différents États membres (Espagne, Portugal, France<sup>3</sup>, Belgique dans sa partie francophone) dans la foulée a amplifié ce mouvement.

## PAVER LA VOIE D'UNE TRANSITION VERTUEUSE

Une série d'événements vont souligner l'importance d'une économie démocratique ancrée dans la société civile : pandémie liée au Covid-19, Brexit, guerre d'agression

de la Russie en Ukraine. Cet arrière-plan a légitimé l'adoption par la Commission européenne d'un plan d'action pour l'ESS en décembre 2021 à l'initiative du commissaire Schmit, proposant un périmètre complet de l'ESS<sup>4</sup>. L'adoption en novembre 2023, véritable victoire pour la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne, de la première recommandation relative à la mise en place de conditions-cadres pour l'ESS<sup>5</sup>, illustre son rôle clé pour la promotion de l'inclusion sociale. Elle donne, tout comme le plan d'action, une définition inclusive de l'ESS en reprenant notamment de nombreux éléments de politiques publiques et législatifs français, et en particulier l'idée que l'ESS est à la fois un mode d'entreprendre et de développement économique approprié aux transitions, concrétisant le socle européen des droits sociaux et plus en phase avec l'aspiration d'une économie mieux équilibrée territorialement.

Cette recommandation, non contraignante mais politiquement engageante, aura sans doute une portée moindre dans les États où existe déjà une législation relative à l'ESS. C'est pourquoi, afin d'aller plus loin, ESS France a plaidé, depuis la présidence française du Conseil de l'UE, pour la promotion d'une définition en droit positif de l'ESS au niveau européen s'appuyant sur la base d'un ensemble juridique caractérisant en droit des conditions particulières d'activité, permettant ainsi d'établir une approche englobante de l'ensemble des modèles ESS, de distinguer nos modes d'entreprendre et de créer un cadre de reconnaissance mutuelle entre États. Cette définition donnant sa place aux modèles non lucratifs comme à lucrativité

1. Parlement européen, P. Toia, « Rapport sur l'économie sociale », n° 2008/2250 (INI), 26 janv. 2009.  
2. Conseil de l'Union européenne, « Déclaration de Luxembourg – Feuille de route vers la création d'un écosystème plus complet pour les entreprises de l'économie sociale », 4 déc. 2015.  
3. L. n° 2014-856 du 31 juill. 2014, JO du 1<sup>er</sup> août ;

v. dossier « Économie sociale et solidaire – Au nom de la loi », JA 2014, n° 506, p. 17.  
4. Commission européenne, « Construire une économie au service des personnes : plan d'action pour l'économie sociale », COM (2021)778 final, 9 déc. 2021 ; v. JA 2022, n° 651, p. 6, obs. W. Meynet ; dossier « Économie européenne – Le virage

social et solidaire », JA 2022, n° 660, p. 19.  
5. Conseil de l'Union européenne, recommandation C/2023/1344, 27 nov. 2023 ; v. JA 2024, n° 698, p. 23, étude P. Durand in dossier « Entreprise à gestion désintéressée – La voie de la raison ? ».  
6. Commission européenne, COM(2023) 516 final, 2023/0315 (COD), 5 sept. 2023 ; v. JA 2023, n° 685, p. 6,

limitée serait un point d'appui indispensable à une prise en compte stratégique de l'ESS dans tous les domaines d'action et politiques de l'Union européenne et ouvrirait la piste de labels plus exigeants, permettant par exemple une juste prise en compte des spécificités de l'ESS (gouvernance, répartition de la valeur, utilité sociale, etc.) dans le cadre d'une potentielle taxonomie sociale. La Commission européenne a également reconnu la nécessité de créer un environnement propice au secteur à but non lucratif à travers l'adoption, en septembre 2023, d'une proposition de directive visant à faciliter les activités des associations transfrontalières dans l'Union européenne<sup>6</sup>, laquelle donne pour la première fois, dans son article 2, la définition du but non lucratif, tranchant ainsi avec des années d'incertitude juridique, notamment jurisprudentielle. Cette proposition a depuis été adoptée par le Parlement européen. Les acteurs de l'ESS européenne se mobilisent pour l'adoption au plus tôt de cette initiative en faveur des 3,8 millions d'associations sans but lucratif actives dans l'Union européenne, qui contribuent à hauteur de 2,9 % au produit intérieur brut (PIB) de l'Union. Considérée comme l'un des 14 écosystèmes industriels stratégiques pour une relance plus juste et durable, l'ESS est attendue à juste titre pour le rôle qu'elle peut jouer dans la digitalisation et le verdissement de la production de la valeur. Le parcours de transition dédié, élément essentiel de la politique industrielle européenne renouvelée et du plan d'action pour l'ESS, présenté par la Commission européenne en novembre 2022<sup>7</sup>, reconnaît que l'ESS se situe « à l'avant-garde du développement de services, de produits et

de nouveaux marchés innovants pour une économie et une société plus durables et inclusives » et doit amener à considérer des filières/activités comme prioritaires.

### SE DONNER LES MOYENS DE RÉUSSIR

Les politiques européennes en faveur de l'ESS doivent stimuler les investissements publics et privés. L'ESS a besoin de programmes spécifiques de formation, de requalification, de perfectionnement professionnel et d'apprentissage tout au long de la vie destinés à la main-d'œuvre européenne afin de relever les nouveaux défis du plan d'action du socle européen des droits sociaux<sup>8</sup>, adopté en 2021, et ceux de la transition numérique. Le soutien à la recherche est aussi essentiel pour que l'Europe reste à la pointe de l'innovation sociale et technologique.

Chaque jour, près de 3 millions d'entreprises et d'organisations de l'ESS en Europe emploient plus de 14 millions de personnes et apportent des solutions concrètes et innovantes aux principaux défis auxquels la société est confrontée. Les élections européennes de 2024 constituent une opportunité pour les citoyens d'esquisser l'avenir de l'Union européenne. Dans ce contexte, l'ESS est déterminée à contribuer

à façonner un avenir fondé sur le développement durable et le progrès économique et social, à travers une Union européenne basée sur la coopération, la démocratie, la solidarité, le respect de sa diversité, l'innovation et la citoyenneté active<sup>9</sup>.

L'ESS connaît également une reconnaissance sans précédent au niveau international où, pour la première fois de leur histoire, l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont adopté respectivement, en juin 2022, une résolution sur l'ESS et le travail décent<sup>10</sup> et une recommandation sur l'ESS et l'innovation sociale<sup>11</sup>. Le point d'orgue de cette reconnaissance internationale est atteint par l'adoption par l'assemblée générale des Nations unies, en avril 2023, d'une résolution sur « La promotion de l'ESS au service du développement durable »<sup>12</sup>, considérant que l'ESS peut contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) par l'innovation sociale et inclusive. Il revient désormais aux réseaux internationaux et nationaux de l'ESS de poursuivre leur mobilisation initiée il y a plusieurs années et de se saisir de cette opportunité historique pour pleinement contribuer à l'élaboration d'un nouveau modèle économique mondial dont l'Europe peut être à l'impulsion. ■



**AUTEUR** Antoine Détourné  
**TITRE** Délégué général d'ESS France

obs. T. Giraud ; JA 2023, n° 689, p. 33, étude C. Amblard ; JA 2023, n° 690, p. 17, étude C. Bruneau in dossier « Vie associative – 2021-2022 : des hauts et... débats » ; *ibid.*, p. 28, étude G. Martin ; JA 2024, n° 698, p. 23, étude P. Durand in dossier « Entreprise à gestion désintéressée – La voie de la raison ? » ; v. égal. en p. 22 de ce dossier.  
7. Commission européenne, « Parcours de transition

pour l'économie sociale et de proximité », nov. 2022.

8. Commission européenne, COM(2021) 102 final, 4 mars 2021.

9. Social Economy Europe, « L'économie sociale, moteur du progrès économique et social en Europe – Memorandum de SEE pour les élections européennes de 2024 », 2024.

10. OIT, « Résolution concernant le travail décent et l'économie sociale et solidaire », 10 juin 2022.

11. OCDE, conseil au niveau des ministres, « Recommandation sur l'économie sociale et solidaire et l'innovation sociale », 10 juin 2022.

12. Nations unies, résolution n° 77/281, 18 avr. 2023 ; v. JA 2023, n° 680, p. 6, obs. T. Giraud.

## DOSSIER

# LE STATUT D'ASSOCIATION TRANSFRONTALIÈRE : VERS UNE RECONNAISSANCE DU MODÈLE NON LUCRATIF

Si l'Union européenne s'est originellement construite autour de la création et du développement du marché unique, on observe à travers les récentes avancées législatives européennes un intérêt tout particulier pour le développement de l'économie sociale et de la société civile en Europe, notamment à travers la proposition de directive sur l'association transfrontalière européenne.

**L**a Commission européenne a adopté en décembre 2021 un plan d'action pour l'économie sociale<sup>1</sup>. Dans cette lignée, l'eurodéputé vert allemand Sergey Lagodinsky a produit un rapport contenant des recommandations à la Commission sur un statut pour les associations et organisations à but non lucratif européennes transfrontalières<sup>2</sup>. Le 5 septembre 2023, la Commission européenne a enfin publié une proposition de directive relative aux associations transfrontalières européennes (ATE)<sup>3</sup>.

## QUELLE AMBITION POUR LE MONDE ASSOCIATIF EN EUROPE ?

On recense aujourd'hui en Europe près de 3,8 millions d'associations à but non lucratif,

qui contribuent à hauteur de 2,9 % au produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne (UE). 310 000 d'entre elles réalisent des activités dans plus d'un État membre de l'Union. Selon l'étude d'impact relative à la proposition de directive sur les associations transfrontalières européennes, avec l'abaissement, voire la suppression des barrières légales et économiques, 185 000 associations à but non lucratif supplémentaires pourraient développer des activités transfrontalières en Europe.

Cette proposition de directive vise alors trois principaux objectifs. Le premier est la reconnaissance et le développement de la société civile européenne, dans un contexte de rétrécissement de l'espace démocratique en Europe. Le deuxième est la réalisation

du marché unique européen en garantissant aux associations à but non lucratif la liberté d'établissement, la liberté de fournir des services et des biens, la liberté de capital ainsi que le droit de mobilité en Europe. Enfin, ce projet de directive a pour ambition de supprimer les barrières légales, juridiques et administratives engendrées par l'absence de statut unifié et les différences entre les 27 statuts d'association à but non lucratif spécifiques à chaque État membre, qui limitent la capacité d'action des associations et le développement de l'économie sociale en Europe.

## LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

La proposition de directive de la Commission européenne relative aux associations transfrontalières européennes (ATE) adopte donc une approche centrée sur la liberté d'établissement<sup>4</sup> et le fonctionnement du marché intérieur<sup>5</sup>, intégrant un peu plus les associations à but non lucratif dans le marché unique européen. La base légale choisie est stratégique en ce qu'elle permet de dépasser la nécessité d'un vote à l'unanimité des membres du Conseil européen. Pour rappel, c'est cette règle de l'unanimité des membres du Conseil qui, en décembre 1991, a rendu caduque l'adoption des règlements de la Commission européenne visant à établir des statuts européens pour les coopératives, les mutuelles, les associations et les fondations<sup>6</sup>.

La proposition de directive instaure un nouveau statut d'association transfrontalière européenne dans le droit national des

1. Commission européenne, « Construire une économie au service des personnes : plan d'action pour l'économie sociale », COM (2021)778 final, 9 déc. 2021 ; v. *JA* 2022, n° 651, p. 6, obs. W. Meynet ; dossier « Économie européenne – Le virage social et solidaire », *JA* 2022, n° 660, p. 19.

2. Parlement européen, « Rapport contenant des recommandations à la Commission sur un statut

pour les associations et organisations à but non lucratif européennes transfrontalières », n° Ag-0007/2022 (2020/2026(INL)), 19 janv. 2022.

3. Commission européenne, COM(2023) 516 final, 2023/0315 (COD), 5 sept. 2023 ; v. *JA* 2023, n° 685, p. 6, obs. T. Giraud ; *JA* 2023, n° 689, p. 33, étude C. Amblard ; *JA* 2023, n° 690, p. 17, étude C. Bruneau in dossier « Vie associative – 2021-2022 : des hauts

et... débats » ; *ibid.*, p. 28, étude G. Martin ; *JA* 2024, n° 698, p. 23, étude P. Durand in dossier « Entreprise à gestion désintéressée – La voie de la raison ? ».

4. TFUE, art. 50 : « Pour réaliser la liberté d'établissement dans une activité déterminée, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, statuent par voie de directives. »

États membres. Cette nouvelle forme légale nationale permettrait une reconnaissance mutuelle et automatique des ATE dans l'ensemble des États membres, grâce au « certificat ATE ». Les ATE pourraient réaliser des activités dans l'ensemble des États membres, y compris des activités économiques sur le marché intérieur, et donc prétendre, sans discrimination par rapport aux associations à but non lucratif nationales, aux mêmes droits et avantages – notamment en termes de financement public.

Pour les questions ne relevant pas du champ d'application de la proposition de directive, telles que la fiscalité, les ATE seraient soumises aux mêmes dispositions que la forme d'association à but non lucratif la plus similaire en droit national, de manière à respecter les traditions nationales en la matière et à ne pas impacter le fonctionnement des associations à but non lucratif existantes. Ce projet de directive facilite et harmonise également les dispositions relatives au transfert de siège social des ATE d'un État membre à un autre.

Ce texte représente, pour les acteurs de l'économie sociale, une grande avancée en termes de reconnaissance de leur action et de leur rôle dans le développement démocratique et économique, notamment par la première inscription en droit européen d'une définition du but non lucratif, très proche de notre définition française : « les bénéfices générés ne sont utilisés que dans la poursuite des objectifs de l'ATE tels qu'ils sont définis dans ses statuts et ne sont pas distribués entre ses membres ». Cette proposition de directive sur les associations transfrontalières européennes réaffirme égale-



© FrankyDeMeyer

ment le principe de gestion désintéressée des ATE, qui permet de préciser que l'organisme à but non lucratif doit être géré et administré par des personnes n'ayant aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats des activités de l'organisme.

#### QUEL AVENIR POUR CE TEXTE ?

Le texte, dans sa version modifiée par le Parlement, intègre également l'obligation de présence dans les statuts d'une ATE d'une déclaration écrite de respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne telles que définies à l'article 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>7</sup>, conditionnant, d'une part, l'accès aux financements publics et, d'autre part, la possibilité pour un État membre de

dissoudre une association à but non lucratif en cas de violation « flagrante et répétée » des valeurs de l'Union. Cette disposition, à l'image du contrat d'engagement républicain (CER) en France, pourrait engendrer une mauvaise compréhension, voire une surinterprétation du texte, notamment dans son articulation avec le cadre légal des États membres.

Ce texte, adopté avec une très large majorité le 13 mars 2024 au Parlement européen, fera l'objet dans les mois à venir de discussions et de négociations dans le cadre du trilogue entre le Parlement, la Commission et le Conseil, avant d'être transposé sous deux ans dans le droit national de chaque État membre.

Si, au vu de sa spécificité, ce nouveau statut d'association transfrontalière ne concernera qu'une minorité d'associations, il représente une avancée considérable pour la reconnaissance du modèle associatif, ainsi qu'un signal politique fort en faveur de l'économie sociale. On ne peut qu'espérer de ce texte qu'il soit une première étape vers une reconnaissance plus globale du secteur non lucratif et de l'économie sociale en Europe. Dans ce sens, un texte similaire sur la base du statut d'ATE pourrait être proposé pour un statut de fondation transfrontalière européenne. ■



**AUTEUR** Jessica Le Borgne  
**TITRE** Chargée de plaidoyer,  
Le Mouvement associatif

5. *Ibid.*, art. 114 : « Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des disposi-

tions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. »

6. V. CESE, « Pour un statut de l'association européenne », 10 juin 2008 ; v. égal. JA 2007, n° 362, p. 26, étude J. Verlhac.

7. TFUE, art. 2 : « L'Union est fondée sur les valeurs de

respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

## DOSSIER



**MARTIN BOBEL**  
Administrateur  
du Réseau national  
des ressourceries  
et recycleries

## TÉMOIGNAGE

## “ Rattacher la non-lucrativité aux activités non économiques européennes : le cas des ressourceries ”

**P**ricipalement du fait des échecs répétés de la création d'un statut associatif en Europe, le droit communautaire assimile les associations aux entreprises. En l'absence de choix protecteurs des pouvoirs publics français, elles peuvent donc être impactées par les règles qui régissent le marché intérieur de l'Union européenne (UE), particulièrement parce que l'Europe fixe une règle de « loyauté » entre les États membres qui tend à interdire, sauf dérogations, les subventions publiques dès lors qu'elles s'adressent à des activités dites « économiques » et qu'elles « menacent de fausser la concurrence ». Il s'agit là de la doctrine relative à la notion « d'aides d'État ».

À titre d'exemple, le secteur du réemploi solidaire a été confronté en 2014 à des changements engendrés par la création d'un régime de dérogation à cette interdiction – le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)<sup>1</sup> – dédié au recyclage et au réemploi. Ces activités ayant été identifiées comme prioritaires pour l'Union, elle a créé ce régime pour permettre aux États membres de les subventionner. Or, les régimes de dérogation – dits « d'exemption » – ont aussi la fonction de fixer des règles communes de subventionnement.

### Exemptions et effets de bord désavantageux pour le secteur non lucratif

Ainsi, avant 2014, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) – devenue l'Agence de la transition écologique – subventionnait les investissements des ressourceries à hauteur de 80 % du montant des projets. Les collectivités pouvaient alors cofinancer les associations au-delà du plafond de l'Ademe pour atteindre 100 %. Grâce à ce dispositif, l'agence de l'État a longtemps été le principal financeur public auprès des collectivités pour la création de ressourceries.

Mais, dès 2014, l'Ademe décide d'appliquer le nouveau régime européen : les subventions persistent, mais ne doivent pas dépasser 55 % de fonds publics, tous financeurs confondus. Ainsi, l'agence de l'État réduit d'autant son taux d'intervention et instaure un régime d'aides similaire aux entreprises lucratives et aux associations.

Ce choix produit un premier effet : lorsqu'une collectivité souhaite cofinancer un projet, son aide vient mécaniquement baisser celle de l'Ademe et l'association visée doit toujours apporter 45 % de fonds propres pour être subventionnée. S'ensuivent en cascade de nombreux effets

de bord : alors qu'il est impossible de créer une ressourcerie en comptant 45 % de fonds propres, les financements de l'Ademe ne deviennent accessibles que par les associations de grande taille. Ce nouveau régime d'aides bride la dynamique de création de nouvelles structures, mais aussi les petites et moyennes associations en manque de fonds propres. Ainsi, l'application de cette règle du marché intérieur génère un mouvement de concentration vers les grosses structures et produit un phénomène d'érosion de la diversité d'initiatives associatives et, en outre, d'innovation.

### Une marchandisation poussée par la contrainte économique

Mais ce RGEC renforce également un phénomène de marchandisation du tissu associatif. Car, pour abonder la part de fonds propres nécessaires à l'obtention des subventions de l'Ademe, les associations sont poussées à limiter les actions les moins rentables ou à augmenter leurs prix. Elles peuvent être amenées à réduire leurs conditions salariales, amenuiser les travaux d'éducation populaire à l'environnement tout comme la qualité du travail social. Ces phénomènes dits « d'écroulement » font courir un risque d'exclusion des personnes les moins solvables vers qui ces actions sont en grande partie tournées et originellement conçues.

Sur ce terrain, les acteurs lucratifs sont bien plus performants, faisant fi des activités sociales et d'éducation à l'environnement. Le dispositif de l'Ademe fait donc aussi entrer sur le marché de nouvelles entreprises lucratives en les subventionnant et participe à mettre en péril par le jeu de la

1. Règl. (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014 ; v. JA 2014, n° 501, p. 6, obs. R. Fievet.

concurrence les associations historiquement seules et pionnières sur ces activités.

Enfin, le problème du choix de l'Ademe ne s'arrête pas là. L'application d'un tel régime à des associations considérées en grande majorité comme non marchandes par le droit français présente un risque de dégradation de leurs subventions par effet de contamination. Car appliquer un régime d'exemption européen revient à considérer que l'activité visée est de nature « économique ». Sa subvention entre alors dans le périmètre des aides d'État et, de ce fait, est interdite, sauf en usant des cadres de dérogation – principalement de *minimis*, services d'intérêt économique général (SIEG) et RGEC.

Cet arbitrage par une agence de l'État fait donc courir le risque de discrédit en cascade des subventions accordées par d'autres financeurs publics aux associations visées. En s'appuyant sur l'arbitrage de l'Ademe, des collectivités renoncent à la subvention et font le choix de marchés publics ou de subventions fondées sur des régimes d'exemption, principalement les aides de *minimis*<sup>2</sup>.

### La nécessité d'une doctrine spécifique aux activités non lucratives

Pourtant, l'Ademe avait bien d'autres options possibles. Sa décision relève avant tout d'un choix de simplification interne – soumettre entreprises et associations au même régime –, mais aussi d'une attitude surpludentielle.

De nombreux secteurs associatifs témoignent d'une application grandissante des régimes européens, tels que les aides de *minimis* ou les SIEG. Cette tendance s'explique notamment par une accultura-

tion progressive des pouvoirs publics à la doctrine communautaire. Mais ce processus d'acculturation se heurte à la complexité de ce droit européen principalement construit sur de la jurisprudence. Souvent par doute, les pouvoirs publics adoptent des attitudes bien trop prudentielles et sortent les associations du champ de l'intérêt général pour les intégrer dans les logiques de marché et de concurrence.

Pourtant, sans compter le fait qu'elles œuvrent à des missions sociales que l'Union européenne reconnaît d'intérêt général, les ressourceries ont d'autres raisons de ne pas s'inscrire dans les activités dites « économiques » en droit européen. En effet, la Commission rappelait dans une communication de 2015<sup>3</sup> que pour certains secteurs, dont celui de la protection de la nature, le fait de vendre des biens et des services « au grand public » à des prix qui ne couvrent « qu'une partie des coûts réels ne modifie pas la nature non économique de [l']activité ». Dans ce cadre, les subventions qui leur sont accordées ne relèvent donc pas du régime des aides d'État et peuvent alors être consenties sans plafond de taux ni de montant.

Cette communication, qui permet de dissocier les activités commerciales et non commerciales, est importante pour comprendre l'approche politique de la Commission en matière d'intérêt général. Considérée comme restrictive depuis des décennies sur le sujet, la Commission ouvre ici une voie à l'élargissement des activités d'intérêt général. Principalement parce qu'elle s'approche du cadre fiscal français de la « non-lucrativité » en faisant appel

aux notions de « public », de « prix » et de « gestion désintéressée ».

Enfin, il est fondamental de mettre en regard le cadrage européen avec l'évolution du contexte français : entre 2005 et 2017, le monde associatif a vu la part des subventions baisser de 41 % (passant de 35 % à 20 % des parts de recettes) et celle des marchés publics augmenter de 41 % (passant de 17 % à 24 %), cela sans pouvoir évaluer la part des subventions aujourd'hui attribuées en mimétisme des logiques de mise en concurrence (appels à projets et appels à manifestation d'intérêt). Ainsi, si nous souhaitons que le monde associatif préserve sa dimension citoyenne et démocratique, il est indispensable que la France réagisse en consolidant sa propre doctrine de la subvention. Pour ce faire, avant d'œuvrer pour exclure les associations d'intérêt général des règles de concurrence du marché intérieur, elle dispose du principe de subsidiarité inscrit à l'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), lui permettant de s'affranchir des cadres des aides d'État pour financer les activités d'intérêt général. ■



© nashpa\_ph

2. 300 000 euros de subventions publiques maximum tous les trois ans pour les projets visés ; v. not. JA 2024, n° 692, p. 3, édito B. Clavagnier.  
3. Commission européenne, communication n° 2016/C 262/01, 19 juill. 2016.

## DOSSIER

# LES LIBERTÉS ASSOCIATIVES MISES À MAL EN EUROPE

Les acteurs sont de plus en plus nombreux à pointer un déclin des libertés publiques dans l'espace européen. Dans ce contexte, la place de la société civile organisée est davantage interrogée.

**L**a démocratie constitue un fondement majeur de l'Union européenne (UE). Elle est un gage de sa légitimité et de sa stabilité. Elle garantit la participation citoyenne, la transparence des processus décisionnels et le respect des droits fondamentaux. Cependant, ces principes sont confrontés à des défis croissants d'érosion démocratique. Les inégalités économiques, la montée des mouvements populistes et nationalistes ainsi que les lacunes institutionnelles menacent la démocratie européenne. Si l'on a longtemps cru que ces menaces ne s'exprimeraient qu'au sein de certains pays en Union européenne, ces dernières années nous montrent que tout l'espace européen est aujourd'hui concerné par un déclin des libertés publiques<sup>1</sup>.

La société civile et plus spécifiquement les associations jouent un rôle central dans l'expression citoyenne dans un contexte de succession de crises en Europe. Actrices des solidarités, réceptacles des mobilisations citoyennes, leur engagement et leur expression contribuent nettement à vitaliser la démocratie. Pourtant, ces activités contribuent à en faire des cibles de choix pour les forces réactionnaires qui s'expriment ainsi

que pour les pouvoirs politiques qui les remettent en question dans leurs décisions. Législations restrictives, agressions verbales et physiques, campagnes de diffamation ou pressions et violences sur des militants ou des groupes spécifiques sont autant de moyens utilisés contre les libertés associatives<sup>2</sup>.

## LE CAS HONGROIS AU RÉVÉLATEUR DE L'EUROPE

Le déclin des libertés associatives en Europe n'est malheureusement pas un constat particulièrement récent. En ce sens, de nombreux acteurs de la société civile ont dénoncé depuis de nombreuses années les différentes atteintes à l'État de droit constatées en Hongrie. Le Parlement hongrois a pris des mesures liberticides à partir de 2010, s'en prenant successivement à la presse, la justice, aux organisations non gouvernementales (ONG) ainsi qu'aux minorités. En juin 2017, la Hongrie a adopté une loi obligeant les ONG à déclarer leurs ressources financières provenant de donateurs étrangers. Elle a ensuite été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>3</sup>, obligeant le gouvernement à

abroger cette loi notamment au motif qu'elle bafouait la liberté des associations.

En réponse à cette dégradation, le 15 septembre 2022, le Parlement européen a adopté un rapport<sup>4</sup> explicitant l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. Ce rapport fait notamment état des manquements de la Hongrie en matière de libertés associatives. La rapporteure française Gwendoline Delbos-Corfield (Les Verts/ALE) a déclaré en marge de sa présentation du rapport : « Les conclusions de ce rapport sont claires et irrévocables : la Hongrie n'est plus une démocratie. Il était fondamental pour le Parlement de prendre cette position, compte tenu de l'urgence et de la gravité des attaques contre l'État de droit en Hongrie. »<sup>5</sup> Dès lors, se pose la question de la capacité des institutions européennes à intervenir lorsque l'un de ses pays membres ne respecte pas les valeurs de l'Union européenne telles qu'énoncées dans le traité sur l'Union européenne (TUE). Ce point est ici central puisque, depuis plusieurs années maintenant, nous assistons à des positions contraires entre le Parlement européen – favorable à une accentuation des sanctions à l'encontre de la Hongrie – et la Commission européenne et le Conseil autour de l'activation de l'article 7 du TUE. Cet article permet notamment de prendre des sanctions contre un pays membre pour non-respect des valeurs fondamentales de l'UE, pouvant aller jusqu'à la suspension du droit de vote d'un État membre au Conseil de l'UE. En ce sens, les institutions européennes ont une responsabilité sur la manière dont sont traitées les atteintes à

1. Forum civique européen, CivicSpace Watch, « Civic Space Report 2023 – Fighting for Democratic Empowerment and Resilience », [civicspacewatch.eu/civic-space-report/](https://civicspacewatch.eu/civic-space-report/).

2. V. JA 2023, n° 684, p. 13, tribune M.-C. Vergiat ; JA 2023, n° 683, p. 12, tribune C. Hédon.

3. CJUE 18 juin 2020, aff. C-78/18.

4. Parlement européen, résolution n° 2018/0902R(NLE), 15 sept. 2022.

5. Parlement européen, « La Hongrie ne peut plus être considérée comme une démocratie à part entière », communiqué de presse du 15 sept. 2022.

l'État de droit et sur la manière dont elles protègent les libertés, notamment associatives, face aux régimes illibéraux.

### LES LIBERTÉS ASSOCIATIVES DOIVENT ÊTRE CONSOLIDÉES PARTOUT EN EUROPE

Mais les récentes évolutions législatives dans des pays que l'on pensait relativement protégés en matière de libertés publiques et associatives nous montrent qu'il n'y a plus de pays qui soit complètement protégé en matière de liberté associative. Le cas de la France sur ce point est éloquent. Là où la loi de 1901 encadre le droit des associations et adopte un point de vue très libéral, la mise en place du contrat d'engagement républicain (CER) donne davantage de contrôle sur les associations<sup>6</sup>. On assiste donc à une remise en cause des libertés associatives dans un cadre de forte liberté d'association.

De manière générale, si le discours de restriction des libertés associatives n'est plus seulement à cantonner aux pays autoritaires en Europe, mais s'inscrit aussi dans la matrice des pays et des partis libéraux, cela peut également avoir un impact sur la manière dont cette pensée vient irriguer les institutions européennes.

### LE POSITIONNEMENT DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES EN TENSION

L'exemple du Defense of Democracy Package<sup>7</sup> présenté en décembre 2023 illustre bien la tension permanente en Europe, tendant, d'un côté, à défendre des

valeurs de transparence et de démocratie et, d'un autre côté, à renforcer le contrôle sur les acteurs de la société civile. Ce texte, présenté comme une forme de réponse au Qatargate, vise à renforcer, nourrir et protéger la démocratie en Europe. Il peut à première vue être salubre compte tenu des enjeux que nous avons soulevés précédemment. Néanmoins, dans ce cadre, la Commission a proposé une directive relative à des « normes communes

impact négatif sur l'espace civique. Il refuse de saisir les causes du déclin démocratique autrement qu'à travers le seul prisme d'une ingérence étrangère.

L'Europe se retrouve donc dans une forme de tension entre ses institutions, qui ne semblent pas nécessairement se saisir du sujet avec la même approche, là où le renforcement démocratique nécessite une collaboration entre les institutions européennes et les États

“ Les institutions européennes ont une responsabilité sur la manière dont sont traitées les atteintes à l'État de droit et sur la manière dont elles protègent les libertés, notamment associatives, face aux régimes illibéraux ”

de transparence et de responsabilité pour les services de représentation d'intérêts dirigés ou payés depuis l'extérieur de l'UE »<sup>8</sup>, ce qui a alarmé les ONG<sup>9</sup>, les universitaires et les journalistes.

Sous couvert de lutter contre l'ingérence étrangère, pour le renforcement de la démocratie et vers davantage de transparence, le texte reste largement imprécis, ouvrant la porte à de nombreuses dérives pour restreindre les libertés associatives et avoir un

membres, mais également entre le choix de défendre les libertés associatives et l'idéal démocratique qui en est son fondement et la tentation d'accroître le contrôle sur la société civile organisée en Europe. Pourtant, afin de ne pas devenir complètement dysfonctionnelle, nul doute qu'elle devra choisir entre ces deux paradigmes irréconciliables. Nul doute également que le résultat des élections du 9 juin aura des conséquences claires sur le choix qui sera opéré. ■



AUTEUR David Ratinaud  
TITRE Responsable plaidoyer,  
Le Mouvement associatif

6. V. not. JA 2023, n° 684, p. 35, étude E. Sadorge et C. Annereau.

7. Commission européenne, « Défense de la démocratie – La Commission propose de mettre en lumière les influences étrangères déguisées », communiqué de presse du 12 déc. 2023.

8. Commission européenne, COM(2023) 637 final, 12 déc. 2023.

9. European Civic Forum, « EU Foreign Interference Law – Is Civil Society at Risk? », 3 mai 2023.

## DOSSIER



TRIBUNE

## “ Protéger l’engagement citoyen en Europe, un impératif démocratique ! ”

DORIAN DREUIL

Expert associé, Fondation Jean-Jaurès, coprésident de l'ONG A Voté, responsable du plaidoyer et des campagnes, Démocratie ouverte

**P**our la démocratie dans le monde, l’année 2024 est celle d’un grand paradoxe qui s’illustre à travers deux tendances : un record de scrutin<sup>1</sup> et une démocratie qui ne cesse pourtant de reculer.

À l’ombre des élections, la démocratie est plus que jamais en danger. Malgré cette année électorale record dans l’histoire de l’humanité, la démocratie est en recul dans plus de 60 pays dans le monde. En 2023, l’Institut international pour la démocratie et l’assistance électorale (IDEA) constate dans son rapport annuel le plus long déclin démocratique mondial jamais enregistré depuis 1975, soit un pays sur deux<sup>2</sup>. Si l’Europe reste un continent parmi les plus épargnés, les auteurs du rapport y constatent tout de même une érosion de la liberté d’expression ou de la liberté d’association. Deux critères constitutifs qui démontrent que quand elles ne régressent pas, c’est la qualité des démocraties qui se détériore à petit feu. L’institut V-Dem de l’université de Göteborg, confirme la tendance : l’autocratisation des régimes politiques ne cesse de progresser<sup>3</sup>. Cette littérature internationale réaffirme un principe pourtant connu : l’élection ne fait pas le démocrate. Les démocraties qui vivent au rythme d’élections, d’institutions et de contre-pouvoirs peuvent prendre différentes natures et

régimes : parlementaire ou présidentielle, participative ou représentative. Mais les démocraties meurent toutes du même poison quand la liberté d’association se réduit ou disparaît. La vitalité d’une démocratie se mesure aussi hors les murs des institutions. C’est ce qu’on appelle communément l’espace civique, que le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l’homme définit comme un environnement « qui permet à la société civile de jouer un rôle dans la vie politique, économique et sociale de nos sociétés[,] aux individus et aux groupes de contribuer à l’élaboration de politiques qui affectent leur vie »<sup>4</sup>. Ainsi, la société civile, au sens où l’entendait Tocqueville, garantit les principes fondamentaux de liberté d’expression et d’opinion, mais ne vit que grâce à la liberté de réunion et d’association.

### De la liberté d’association en Europe.

Le défi pour protéger et défendre l’espace civique est double ; il s’impose aux États et aux citoyens : aux pays membres de garantir la liberté de s’associer et de protéger l’activisme, aux citoyens de s’engager au sein des organisations de la société civile dont le rôle est plus que jamais indispensable à la démocratie. Du côté des institutions, la liberté d’association était récemment considérée comme constituant « l’un des fondements essentiels

d’une société démocratique [...] », comme l’affirmait la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) dans un arrêt du 18 juin 2020<sup>5</sup>. Depuis, une directive européenne en date du 5 septembre 2023 prépare la création d’une nouvelle forme juridique pour les associations en Europe : l’association transfrontalière européenne (ATE)<sup>6</sup>. Le Haut-Conseil à la vie associative (HCVA) a par ailleurs salué cette décision de la Commission européenne permettant de pleinement reconnaître le rôle de la société civile et protéger la liberté d’association au sein de l’Union européenne<sup>7</sup>. Plus l’institutionnalisation de la liberté d’association avancera, plus les citoyens européens devront s’emparer de ces nouveaux outils pour s’engager, militer, défendre des causes et faire vivre l’intérêt général. Derrière l’engagement civique se cache un véritable pouvoir citoyen, encore trop méconnu et pourtant indispensable pour faire progresser la société. La mobilisation citoyenne précède chaque victoire politique. Plus que jamais dans le contexte, militer pour une cause, c’est aussi protéger la démocratie. Le 9 juin, 450 millions de citoyens européens sont appelés aux urnes. On estime qu’entre 92 et 94 millions d’Européens déclarent une activité bénévole. À eux seuls, ils peuvent dessiner une Europe plus engagée, occuper l’espace civique et défendre la démocratie. ■

1. Plus de 4 milliards de personnes, soit près de la moitié de la population mondiale en âge de voter, sont appelées aux urnes ; M. Jégo, « 2024, année électorale record », *Le Monde*, 6 janv. 2024.

2. IDEA, « The Global State of Democracy 2023 : The New Checks and Balances », 2 nov. 2023.

3. V-Dem Institute, « Democracy Report 2024 – Democracy Winning and Losing at the Ballot », mars 2024.

4. Organisation des Nations unies, « UN Guidance Note on Protection and Promotion of Civic Space », sept. 2020.

5. CJUE 18 juin 2020, aff. C-78/18 ; v. JA 2020, n° 623, p. 12, obs. X. Delpéch ; JA 2021, n° 633, p. 33, étude S. Damarey.

6. Commission européenne, COM(2023) 516 final, 2023/0315 (COD), 5 sept. 2023 ; v. JA 2023, n° 685, p. 6, obs. T. Giraud ; JA 2023, n° 689, p. 33, étude C. Amblard ;

JA 2023, n° 690, p. 17, étude C. Bruneau in dossier « Vie associative – 2021-2022 : des hauts et... débats » ; *ibid.*, p. 28, étude G. Martin ; JA 2024, n° 698, p. 23, étude P. Durand in dossier « Entreprise à gestion désintéressée – La voie de la raison ? » ; v. égal. en p. 22 de ce dossier.

7. HCVA, avis du 5 sept. 2023 ; v. JA 2024, n° 691, p. 7, obs. T. Giraud.