



Presidency of Ireland  
Council of Europe  
May - November 2022  
Présidence de l'Irlande  
Conseil de l'Europe  
Mai - Novembre 2022



Strasbourg, 11 October 2022

**CDL-PI(2022)035**  
Fr.seulement.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**En coopération avec**

**L'OSCE/BIDDH**

**et**

**LA PRESIDENCE IRLANDAISE DU COMITE DES MINISTRES  
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**Table ronde internationale**

**RENFORCEMENT ET RESPONSABILITE  
DE LA SOCIETE CIVILE**

**Conseil de l'Europe, Strasbourg  
Mardi, 13 septembre 2022**

**(Format hybride)**

**PRESENTATION**

**de M. Yves DOUTRIAUX**

**Membre du Conseil d'Etat, ancien Ambassadeur du BIDDH**

**LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT FRANÇAIS**

## PRESENTATION DE LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT FRANÇAIS

Le Parlement français a adopté le 24 août 2021 une loi « confortant le respect des principes de la République ». Cette loi vise principalement, dans la suite des discours du Président de la République prononcés à l'occasion du 150<sup>ème</sup> anniversaire de la République le 4 septembre 2020 et aux Mureaux le 2 octobre, suivi de la décapitation d'un professeur d'histoire à la sortie de son collège par un ayant-droit d'un réfugié tchétchène alerté par des messages haineux proférés sur les réseaux sociaux par le père d'une élève de cet enseignant qui d'ailleurs n'avait pas assisté à son cours lorsqu'il avait évoqué les caricatures de Mahomet, à apporter une réponse à des phénomènes de repli communautaire, de prosélytisme et d'affirmations identitaires et fondamentalistes, indifférents ou hostiles aux principes qui fondent la République et aux valeurs qui les inspirent. Elle comble des lacunes de la législation dans différents domaines ou fait évoluer celle-ci pour mieux combattre ces dérives.

Dans son étude annuelle 2018 « Être (un) citoyen aujourd'hui » le Conseil d'Etat indiquait qu' « *après plusieurs décennies d'apaisement, les questions religieuses ont fait leur retour dans le débat public, en raison des évolutions sociologiques et de l'apparition de nouveaux fondamentalismes. Les espaces publics, l'école, les services publics, mais aussi parfois les entreprises, sont parcourus de nouvelles tensions qui sont autant de remises en cause, involontaires ou délibérées, des règles de la laïcité. Certaines d'entre elles sont le révélateur de la contestation de la légitimité même de la loi républicaine par de nouveaux fondamentalismes religieux convaincus du primat des préceptes religieux sur le droit institutionnel. La montée en puissance d'un islam radical soulève notamment des questions spécifiques, qui n'avaient évidemment pas été abordées dans la loi de 1905.* ».

Les mesures prévues par cette loi visent à apporter une réponse à ces agissements, qui traduisent de la part de leurs auteurs la volonté d'organiser leur vie selon des règles qui ne sont pas compatibles avec celles des lois de la République, et peuvent même aller chez certains jusqu'à l'adhésion aux idées et actions de groupements à caractère terroriste. Ces agissements, qui s'accompagnent aussi de violences physiques et verbales, démultipliées par les réseaux sociaux, pouvant menacer des personnes ou des groupes de personnes affectent, selon le constat fait par le Gouvernement, presque tout le champ de la vie sociale, ce qui explique la variété des domaines couverts par la loi:

Les délégations de service public et les services publics locaux: respect des principes de laïcité et de neutralité, l'éducation: instruction à domicile, fermeture administrative des établissements, contrats Etat-établissements privés; les associations: encadrement des subventions publiques françaises dont elles sont bénéficiaires au moyen d'un contrat d'engagement républicain; le sport: réforme du contenu de l'agrément des associations sportives et des fédérations sportives; le logement et la politique de mixité sociale.

Une deuxième catégorie de mesures est relative aux droits des personnes: égalité des enfants héritiers, polygamie abordée sous l'angle des titres de séjour et des pensions de réversion, interdiction faite aux professionnels de santé de délivrer des certificats de virginité, protection contre les mariages forcés.

Les mesures concernant l'ordre public – de police administrative, pénales ou financières – constituent la troisième catégorie de mesures. Elles consistent à:

- créer un délit de mise en danger de la vie d'autrui par diffusion, d'informations relatives à la vie privée, notamment sur les réseaux sociaux, avec des peines renforcées lorsque sont visés des agents du service public;
- réprimer des menaces et comportements violents commis à l'encontre des agents chargés d'un service public par des individus qui demandent une application différenciée du service;
- appliquer la procédure de comparution immédiate à certains délits de presse;

- renforcer le dispositif administratif de signalement à la disposition des agents publics contre les menaces;
- compléter le régime de la dissolution administrative des associations;
- créer une nouvelle mesure de fermeture administrative de lieux de culte;
- contrôler les fonds de dotation, les organismes bénéficiaires de dons, la déclaration des dons des organismes à but non lucratif, élargir la portée du droit d'opposition du service à compétence nationale TRACFIN;
- assurer l'effectivité des décisions de justice dans le domaine de la communication en ligne;
- renforcer l'information des préfets concernant les mineurs étrangers non accompagnés en vue notamment de favoriser la détection des majeurs;
- modifier le fichier des auteurs d'infractions terroristes, interdire aux personnes condamnées pour terrorisme de paraître dans des lieux de culte, et d'administrer une association culturelle.

La loi comporte enfin des mesures réformant substantiellement le régime de l'exercice public du culte et la police des cultes organisés par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat et la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes.

L'objet de cette table-ronde étant de s'intéresser aux questions relatives au financement d'origine étrangère des associations, je me bornerai à traiter de ce seul aspect de la loi, sachant que si je suis conseiller d'Etat, je n'ai pas participé à l'élaboration de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet initial du Gouvernement dont vous trouverez en ligne le texte complet daté du 7 décembre 2020 rendu public par le gvt une fois approuvé par le Conseil des ministres le projet de loi transmis au Parlement. Cet avis ne porte évidemment pas sur les amendements apportés ultérieurement au cours des débats parlementaires telle l'obligation d'établissement d'un état séparé dans les comptes annuels des associations – qui reçoivent plus de 153000 euros de dons et subventions- des ressources et avantages issus de l'étranger, le projet initial ne prévoyant cet état séparé ainsi que la déclaration de ces financements à l'administration que pour les seules associations culturelles .Le Conseil constitutionnel, qui n'a pas été saisi de la question des financements étrangers des associations, a validé les dispositions intéressant les associations après le vote du Parlement( avec une réserve sur l'application dans le temps du contrat d'engagement républicain à signer par les associations qui reçoivent des subventions publiques françaises).

**1 -** En effet, avant d'aborder le financement étranger des associations notamment culturelles, un mot **sur le contrat d'engagement républicain** créé par la loi et que doivent signer les associations qui reçoivent des subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial; c'est le cas de 61% des associations, ces subventions représentant 20% de leurs ressources. Cette disposition n'intéresse pas les associations culturelles puisque la loi de 1905 prohibe les subventions publiques aux cultes.

Ce « *contrat d'engagement républicain* » doit être signé par les associations subventionnées par les collectivités publiques françaises . Par ce contrat, elles s'engagent:

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

**« 2° A ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République;** (ce point ne figurait pas dans la saisine du Conseil d'Etat lequel avait au demeurant rappelé que le principe de laïcité ne s'impose qu'aux agents publics)

**« 3° A s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.**

Le comité d'experts sur le droit en matière d'ONG du Conseil de l'Europe (21 mars 2021) s'inquiète des conséquences du « *contrat d'engagement républicain* » s'imposant à toute association sollicitant une subvention publique car il redéfinirait la place du milieu associatif dans le champ public. Ce comité se réfère à Madame Claire Hédon, Défenseure des droits, selon laquelle le texte astreint les associations subventionnées à « *s'engager positivement et explicitement, dans leur finalité comme dans leur organisation, sur des principes qui sont ceux de la puissance publique. C'est courir le risque de dénaturer en partie le statut des associations, qui sont des tiers essentiels entre le citoyen et la puissance publique* ». La portée de l'engagement est **incertaine**, la notion d'ordre public étant particulièrement large, sinon « *indéterminée, insaisissable, voire changeante* ». Cette obligation risque de dissuader les associations concernées d'exprimer des vues ou de mener des actions qui, bien que protégées par les articles 10 et 11 de la CEDH, pourraient être perçues défavorablement par l'administration. Le cas de figure invoqué lors du débat parlementaire, à savoir la nécessité de priver d'argent public les associations effectuant des intrusions illégales sur des terrains agricoles, nourrit cette inquiétude. Une subvention publique ne devrait pas restreindre l'exercice par son bénéficiaire de droits conventionnellement protégés. A l'heure où le Parlement français s'emploie, pour contrer des « *tendances séparatistes* », de modifier les obligations et les contrôles auxquelles les associations sont soumises, il y a lieu de rappeler « *la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme (...) et de la contribution tout aussi importante des ONG à la vie culturelle et au bien-être social des sociétés démocratiques* ». Toute initiative en la matière devrait être menée avec d'innombrables précautions et avec à l'esprit les principes fondamentaux qui sous-tendent, en Europe, la protection de la liberté d'association.

Pour sa part dans son avis du 18 mars 2019, la Commission de Venise a estimé qu'« *étant donné que la nature, la catégorie ou le régime d'une association font partie des éléments à prendre en compte pour lui octroyer une aide publique, les États jouissent d'une très large marge d'appréciation pour décider quels objectifs sociétaux sont d'intérêt général et méritent donc d'être davantage encouragés dans le cadre des ONG*»<sup>38</sup>. Par conséquent, l'octroi d'aides publiques peut être subordonné à un statut « *d'utilité publique* », décerné par l'État aux associations considérées comme menant des activités d'intérêt général ou collectif.

Notre loi ne traite pas dans cette disposition relative au contrat d'engagement républicain des seules associations reconnues d'intérêt public mais de toutes les associations qui reçoivent des subventions publiques. Mais on peut penser que cette *large marge d'appréciation* vaut aussi pour les associations recevant des subventions publiques puisque ces subventions ne peuvent porter que sur le financement d'activités d'intérêt public comme l'a rappelé le Conseil d'Etat.

En effet, dans son avis, le Conseil d'Etat avait rappelé que, suivant une jurisprudence constante, les collectivités publiques ne peuvent légalement subventionner que des activités présentant un intérêt public. Cette condition n'est pas remplie si l'action de l'association est incompatible avec des principes fondamentaux de l'ordre juridique ou même des valeurs essentielles de la société, tels que ceux que le contrat d'engagement républicain a pour objet de rappeler. Selon le Conseil, le contexte général qui inspire le projet de loi, le développement des phénomènes de repli communautaire qu'il a pour objet de prévenir, l'importance des dépenses publiques consacrées aux subventions, mais aussi la contribution qu'apportent ces subventions au fonctionnement des associations qui jouent un rôle utile dans la vie démocratique et sociale, justifient la nature de cet encadrement.

L'obligation créée par la loi, pour la personne qui attribue la subvention, de la refuser ou de la retirer si l'objet ou le fonctionnement de l'association sont incompatibles avec le contrat d'engagement républicain, modifie le droit en vigueur aujourd'hui caractérisé par un pouvoir largement discrétionnaire de l'autorité compétente. Cette obligation nouvelle paraît adaptée à l'objectif poursuivi si bien que le Conseil d'Etat a estimé que ces dispositions n'affectent pas la liberté d'association. Mais le Conseil d'Etat a veillé, tout particulièrement, dans la version du texte

qu'il a adopté, à ce que les obligations générales énoncées dans la loi soient suffisamment précises pour ne pas être exposées au grief d'incompétence négative, et claires au regard des exigences d'intelligibilité de la loi. Le Conseil d'Etat a admis qu'une liste de principes puisse être énoncée. Il estime préférable que l'énumération de ces principes dans la loi ait un **caractère limitatif** et que le décret en Conseil d'Etat qui est prévu ait pour objet non d'ajouter d'autres principes, comme le prévoyait le projet initial, mais seulement de préciser les modalités d'application de la loi. S'agissant des expressions retenues, le Conseil d'Etat relève que celle de « *principes de la République* » - mais on l'a vu la loi adoptée est plus précise- est juridiquement définie puisqu'elle fait référence à des principes de droit interne, relevant du droit positif, quels que soient les termes dans lesquels ils sont reconnus ou consacrés par les textes ou la jurisprudence. Mais il observe que ces principes, nombreux, ne sont pas tous susceptibles d'être retenus dans le cadre de l'engagement républicain. Ainsi en va-t-il par exemple du principe de laïcité qui ne s'impose qu'aux agents publics.

L'expression « *valeurs de la République* » – mentionnée dans plusieurs textes de loi, à propos de l'accès à la citoyenneté, de la connaissance de la France par l'étranger souhaitant s'y installer durablement, ou de la mission générale de l'école, et d'un emploi bien adapté dans ces contextes – n'en a pas moins un contenu et une portée qui paraissent trop incertains pour qu'il soit exigé des associations qu'elles les respectent. Aussi, le Conseil d'Etat avait suggéré de supprimer sa mention dans le projet, celle des « *principes* » étant suffisante pour répondre aux objectifs poursuivis. On a vu que sur ce point la rédaction finalement retenue par le Parlement ne dit pas que le principe de laïcité s'applique aux associations concernées.

Conseil constitutionnel:

Pour sa part, saisi par des députés et sénateurs avant la promulgation de la loi, le Conseil constitutionnel (2021-823 DC) a relevé *qu'il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que les obligations prévues au titre de ce contrat sont celle de respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, c'est-à-dire l'emblème national, l'hymne national et la devise de la République, celle de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et, enfin, celle de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. Il résulte des travaux parlementaires que cette dernière obligation vise les actions susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques. Dès lors, le législateur a défini précisément les obligations prévues par le contrat d'engagement républicain.* 21. *Les griefs tirés de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doivent donc être écartés.*

Le CC a ensuite rappelé que la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution et que « *les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable.*

23. *L'obligation faite à une association de souscrire un contrat d'engagement républicain lorsqu'elle sollicite une subvention publique n'a pas pour objet d'encadrer les conditions dans lesquelles elle se constitue et exerce son activité.*

24. *En revanche, l'obligation de restituer des subventions publiques déjà versées est susceptible d'affecter les conditions dans lesquelles une association exerce son activité.*

25. *Les dispositions contestées prévoient que, en cas de manquement au contrat d'engagement, il est procédé au retrait de la subvention publique, à l'issue d'une procédure contradictoire, sur décision motivée de l'autorité ou de l'organisme, et qu'un délai de six mois est imparti à l'association pour restituer les fonds qui lui ont été versés. Toutefois, ce retrait ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association, conduire à la restitution de sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au contrat d'engagement. Dès lors, sous cette réserve, le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'association doit être écarté.*

**2 - Obligation nouvelle pour les associations culturelles et « mixtes » qui bénéficient directement ou indirectement d'avantages ou de ressources versés en numéraire ou consentis en nature par un Etat étranger, par une personne morale étrangère, par tout dispositif juridique de droit étranger comparable à une fiducie ou par une personne physique non résidente en France de tenir dans leurs comptes annuels un état séparé de ces avantages et ressources:**

En France, toutes les associations qui reçoivent plus de 153000 euros de dons et ou de subventions sont tenues de publier un compte annuel et de les faire certifier par un commissaire aux comptes. La loi impose aux associations culturelles et mixtes des obligations nouvelles concernant la tenue de leurs comptes et l'origine de leurs ressources, **particulièrement quand ces dernières proviennent de l'étranger.**

Le Conseil d'Etat n'a pas émis de réserve à l'édiction de ces nouvelles règles comptables, qui répondent à un objectif de clarification et de transparence.

Le fait, pour le dirigeant ou l'administrateur d'une association, de ne pas respecter les obligations nouvelles concernant la tenue des comptes et l'origine des ressources constituera un délit puni d'une amende de 9 000 euros. Le Conseil d'Etat estime que cette peine n'est pas disproportionnée à l'infraction qu'elle sanctionne.

Les associations ayant des activités culturelles doivent donc tenir **un état séparé des ressources provenant d'un Etat étranger, d'une personne morale étrangère ou d'une personne physique ne résidant pas en France. Lorsque ces ressources auront été versées en numéraire ou consenties en nature et seront supérieures à 50000 euros, l'association devra en outre faire certifier ses comptes** par un commissaire aux comptes.

Selon l'étude d'impact du projet de loi préparée par l'administration, **la plupart des cultes organisés en France bénéficient d'apports financiers en provenance de l'étranger, notamment sous forme d'aides à la construction de lieux de culte ou de mise à disposition de personnels, voire d'immeubles( exemple de l'église orthodoxe du Quai Branly- Etat russe-, de la cathédrale d'Evry (diocèse de Munich), d'un temple mormon (fonds américains), de mosquées (Islam dit « consulaire » -Maroc, Algérie et Turquie- ou Golfe). Bien que ces apports soient le plus souvent minoritaires, l'intervention d'États ou d'organismes étrangers s'avère dans certains cas importante, et leurs aides font parfois l'objet de montages financiers complexes et opaques. Le Gouvernement fait en outre valoir que ces aides d'origine étrangère- le cas du rachat d'une mosquée à Angers par le Maroc a été récemment évoqué- entraînent parfois une dépendance qui peut aller jusqu'à la prise de contrôle matérielle et idéologique de l'association.**

Le Conseil d'Etat considère **qu'aucune règle ni aucun principe ne s'opposent à ce qu'une association culturelle bénéficie d'aides en provenance de l'étranger. Mais il estime qu'une meilleure connaissance des ressources d'origine étrangère contribuera, comme les autres mesures, à renforcer la transparence de la gestion des associations culturelles et à clarifier la présentation de leurs comptes. Elle permettra également, sinon de prévenir, du moins de rendre plus difficile l'éventuelle ingérence d'États étrangers ou d'organisations liées à ces États dans le fonctionnement d'une association. Les dispositions permettant de mieux contrôler ces ressources répondent donc également à des exigences d'ordre public.**

Eu égard à ces objectifs, le Conseil d'Etat considère que les obligations relatives à la tenue des comptes et la sanction pénale dont elles sont assorties ne portent pas une atteinte disproportionnée à l'exercice des libertés d'association et de culte. Le Conseil d'Etat relève cependant que l'obligation de certification se serait imposée selon le texte initial quel que soit le montant des ressources étrangères en numéraire ou en nature versées à l'association culturelle. Compte tenu du coût de la certification des comptes, la disposition pourrait s'avérer inutile, voire contre-productive pour les associations ne bénéficiant que de modiques apports étrangers en

espèces ou en nature qui pourraient être tentées soit de renoncer à ces apports, soit de les dissimuler à l'administration. Le gvt a repris une proposition du Conseil d'Etat qui avait suggéré de préciser qu'un décret en Conseil d'Etat précise le montant des ressources à compter duquel les comptes devront être certifiés. Ce décret a prévu un seuil de 50000 euros.

Le Conseil d'Etat comme l'avis de la commission de Venise citent d'ailleurs l'arrêt de la CJUE C-78/18 pt 79: Commission c Hongrie selon lequel Certaines organisations de la société civile sont susceptibles, eu égard aux buts qu'elles poursuivent et aux moyens dont elles disposent, d'avoir une influence importante sur la vie publique et le débat public (Cour EDH, 14 avril 2009, Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, § 27, 36 et 38, ainsi que celui de la Cour EDH, 8 novembre 2016, Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 166 et 167), selon lequel l'objectif consistant à accroître la transparence des aides financières accordées à de telles organisations peut également constituer une raison impérieuse d'intérêt général.

Dans son avis précité de 2018, la commission de Venise retient que *« les associations peuvent financer leurs activités à partir de sources privées et d'autres sources non étatiques, y compris étrangères et internationales. L'accès aux ressources fait partie intégrante du droit à la liberté d'association, tel que défini à l'article 11 CEDH et à l'article 22 PIDCP. Les États devraient admettre que le fait d'autoriser diverses sources de financement contribue à mieux garantir l'indépendance des associations. Les cadres juridiques et les politiques relatifs aux ressources ont un impact significatif sur la liberté d'association. Ils peuvent renforcer l'efficacité et la pérennité des associations ou, au contraire, les affaiblir et les placer dans une situation de dépendance<sup>52</sup>. Dans son Avis de 2017 concernant le projet de loi hongrois sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, la Commission de Venise a reconnu, **en analysant les diverses obligations de rapports et de publication imposées aux organisations recevant des fonds de l'étranger, que la transparence pouvait d'une part révéler l'origine éventuellement illicite du financement et, d'autre part, tenir le grand public informé des sources de financement (légitimes) des ONG. Elle a donc considéré que de tels objectifs pouvaient justifier d'imposer aux associations des obligations proportionnées de rendre compte, mais non servir de prétexte pour contrôler les ONG ou pour restreindre leur capacité à mener à bien leurs activités légitimes<sup>71</sup>.***

*Dans ses avis sur le financement des associations, et en particulier le financement étranger, la Commission de Venise insiste également sur la proportionnalité des sanctions imposées en cas de manquement aux obligations de rapports et/ou de publication. Conformément à la jurisprudence de la Cour eur. DH, qui affirme que « le simple non-respect de certaines obligations légales en matière de gestion interne des ONG ne peut être considéré comme une faute suffisamment grave pour justifier la dissolution pure et simple de l'organisation concernée<sup>77</sup> », et à l'exigence de proportionnalité en vertu de l'article 22 PIDCP, la Commission a considéré que les manquements à des obligations de rapports ou de publication ne pouvaient être jugés suffisamment graves pour justifier une sanction telle que la dissolution. Elle a souligné que les sanctions devaient être progressives, nécessaires et proportionnées, et que toutes les décisions importantes à cet égard devaient être prises par un organe judiciaire.*

Les sanctions retenues par la loi ne prévoient pas la dissolution des associations en cause. L'amende prévue pour défaut de production de comptes est prononcée par un juge.

A noter que ni cette disposition ni celle équivalente qui suit s'agissant des associations qui reçoivent plus de 153000 euros de dons ou subventions n'ont été critiquées par les parlementaires de l'opposition dans leur saisine, après le vote de la loi, du CC.

**3 - Obligation nouvelle** pour les associations recevant plus de 153000 euros en dons ouvrant droit à un avantage fiscal ou en subventions publiques et qui **bénéficient directement ou indirectement d'avantages ou de ressources versés en numéraire ou consentis en nature par un Etat étranger, par une personne morale étrangère, par tout dispositif juridique de droit étranger comparable à une fiducie ou par une personne physique non résidente en France de tenir dans leurs comptes annuels un état séparé de ces avantages et**

## ressources.

Le texte initial vu le Conseil d'Etat ne prévoyait cette obligation nouvelle que pour les seules associations culturelles et les associations dites « mixtes », culturelles et ayant aussi d'autres activités. Donc le Conseil ne s'est pas prononcé sur cette disposition laquelle n'a pas fait par conséquent non plus l'objet d'une étude d'impact par l'administration. Il s'agit d'un amendement parlementaire motivé notamment par la circonstance que de nombreuses associations culturelles utilisent la loi de 1901 sur les associations. En effet, l'un des objectifs de la loi est d'inciter ces associations notamment celles qui gèrent des lieux de culte musulman à recourir au statut des associations culturelles de la loi de 1905 certes davantage contrôlé mais bénéficiant d'avantages fiscaux plus favorables – pas de taxe foncière- ou d'avantages nouveaux prévus par notre loi - notamment en leur permettant de bénéficier des loyers d'immeubles- pour exercer des activités culturelles. Des associations de la loi de 1901 pourraient ainsi recevoir des financements de source étrangère susceptibles de contribuer à affecter les valeurs de la République. Lors du débat à l'assemblée nationale, le ministre de l'intérieur ne s'était pas prononcé contre cet amendement en relevant par exemple que l'association Barakacity (loi de 1901) qui a fait l'objet d'une mesure de dissolution administrative (messages publiés sur les comptes des réseaux sociaux de l'association et de son président et des commentaires suscités qui incitent à la discrimination, la haine ou la violence et les prises de position de son président révèlent l'existence d'agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme) -validée par le Conseil d'Etat saisi par cette association - avait bénéficié de financements de source étrangère. En l'absence d'étude d'impact, il est difficile de savoir combien d'associations - parmi le 1,5 million d'associations en France- sont concernés par cet état séparé, sans doute une faible minorité.

Selon un décret de décembre 2021 cet « état séparé » (comme pour les associations culturelles) doit mentionner:

- la date de la perception de la ressource;
- la personnalité juridique du contributeur: État, autre collectivité publiques, autre personne morale ou personne physique;
- la nature de l'avantage ou de la ressource, en distinguant les ressources pécuniaires, les avantages en nature et les apports en fonds propres;
- le caractère direct ou indirect de la ressource;
- le mode de paiement: versement en numéraire, virement bancaire, chèque, carte bancaire ou autre mode;
- le montant ou de la valorisation de l'avantage ou de la ressource.

Les associations (et les fonds de dotation), **lorsqu'ils sont tenus de publier leurs comptes, peuvent ne publier qu'une version simplifiée de l'état séparé**, dès lors qu'elles indiquent les modalités selon lesquelles la version intégrale peut être consultée par le public, au siège de l'association ou par internet.

*Avis 2018 commission de Venise: Protéger la société du financement du terrorisme et du blanchiment d'argent, et par là assurer la sécurité nationale ou la sûreté publique, peut donc être considéré en principe comme un motif acceptable pour contrôler le financement par des donateurs étrangers<sup>108</sup>./Dans ces circonstances, il semble en principe pertinent/adapté à un objectif légitime, la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, d'imposer aux associations une « obligation de rapports » aux autorités ou à un organisme public de contrôle concernant le montant et l'origine de leurs financements (étrangers ou nationaux)./Néanmoins, pour la Commission de Venise, cette conclusion ne s'applique pas à l'« obligation de publication ». La lutte contre le terrorisme est une mission qui incombe à l'État, et non au grand public. Informer la population des sources de financement d'une association donnée ne semble guère susceptible de rendre plus efficace l'action des autorités dans ce domaine./En conclusion, d'après la Commission de Venise, **les obligations de rapports imposées aux associations concernant l'origine de leur financement peuvent être considérées comme poursuivant le but légitime d'assurer la sécurité nationale et la défense de l'ordre et de prévenir le crime, conformément à l'article 11.2***



CEDH et à l'article 22.2 PIDCP, puisqu'elles visent à fournir à l'État les informations nécessaires pour lutter contre le crime, dont le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent. **À l'inverse, l'obligation de rendre publiques les sources de financement (obligation de publication) ne semble pas susceptible de contribuer à cet objectif.** Il faut également souligner que, dans certaines conditions strictes énoncées par la Cour eur. DH dans sa jurisprudence<sup>109</sup>, **le public peut aussi avoir le droit d'accéder aux documents détenus par l'État (concernant par exemple l'origine du financement des associations) si cet accès est essentiel à l'exercice du droit des requérants à recevoir et à diffuser des informations, par exemple dans le cadre de travaux préparatoires à des activités journalistiques, de la mise en place d'un forum de débat public ou de la création des conditions nécessaires à ce débat.** Comme le précise la Cour européenne, la Convention n'entraîne l'obligation de divulguer sur demande que les informations, données ou documents qui sont d'intérêt général.

CV: Comme le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association l'a affirmé à juste titre, « de par les liens directs qu'elles ont avec la population et le prodigieux travail qu'elles accomplissent dans les domaines de la réduction de la pauvreté, du maintien de la paix, de l'assistance humanitaire, des droits de l'homme et de la justice sociale, y compris dans des climats politiques complexes, [les organisations de la société civile] jouent un rôle essentiel dans l'action contre la menace du terrorisme. **Des mesures excessivement restrictives, qui peuvent inciter les donateurs à retirer leur soutien à des associations œuvrant dans des contextes difficiles, peuvent porter atteinte à l'action précieuse que mènent les organisations de la société civile dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme et avoir des conséquences négatives sur la paix et la sécurité**<sup>144</sup> ».

L'examen des textes d'application montre que l'état séparé sur les financements étrangers ne comporte pas de données personnelles sur les donateurs.

Sanctions avec intervention d'un juge disposant d'une marge d'appréciation: comme pour les associations culturelles que le Conseil d'Etat avait estimé non disproportionnées: amendes de 3750 euros ou au quart des sommes non inscrites dans l'état séparé.

Commission de Venise:

Les autorités doivent veiller à appliquer la mesure la moins perturbatrice et attentatoire au droit à la liberté d'association. Il devrait exister un éventail de sanctions proportionnées à la gravité des manquements<sup>152</sup>. Des irrégularités dans les rapports ou des erreurs mineures de bonne foi, par exemple, devraient entraîner des sanctions légères<sup>153</sup>./En outre, comme l'affirment les Lignes directrices sur la liberté d'association, les sanctions devraient être précédées d'un avertissement accompagné de l'indication du moyen de régulariser la situation. Dans une telle situation, les associations devraient disposer d'un délai suffisant pour leur permettre de remédier à la violation ou à l'omission. La Commission de Venise a déjà suggéré que même avant l'émission d'un avertissement, l'association se voie offrir la possibilité de solliciter des clarifications à propos de la violation alléguée<sup>154</sup>./Le principe de proportionnalité exige aussi que le juge chargé de la procédure dispose d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour être en mesure d'évaluer correctement la proportionnalité de la sanction à prononcer contre l'association, en fonction de la gravité du manquement à l'obligation découlant de la loi<sup>155</sup>. C'est pourquoi une procédure de sanction rigide et automatique, imposant par exemple des restrictions indiscriminées, sans qu'un procureur ou un juge puisse décider d'ouvrir ou non une procédure et déterminer les sanctions, ou une dissolution automatique en cas d'atteinte aux obligations de rapports/de publication sans recours à un tribunal, sont considérées comme entraînant des sanctions disproportionnées pour les associations<sup>156</sup>.

#### **4 - Obligation de déclaration à l'administration d'une ressource ou d'un avantage de plus de 15300 euros obtenu de l'étranger par les associations culturelles et possibilité pour l'Etat d'opposition au bénéfice de ces ressources:**

Lorsque les agissements de l'association bénéficiaire ou de l'un de ses dirigeants ou administrateurs établissent l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, l'autorité administrative peut s'opposer, après mise en œuvre d'une procédure contradictoire, au bénéfice de ces avantages et ressources. L'opposition peut être exercée dans les mêmes conditions lorsque constituent une menace de même nature les agissements de tout Etat étranger, organisme, entité, personne ou dispositif ou de l'un de ses dirigeants, administrateurs, constituants, fiduciaires ou bénéficiaires. Le non-respect de l'obligation de déclaration prévue au présent article est puni d'une amende de 3 750 euros, dont le montant peut être porté au quart de la somme sur laquelle a porté l'infraction. Les personnes physiques ou morales coupables de cette infraction encourent également, dans les conditions prévues à l'article 131-21 du code pénal, la peine complémentaire de confiscation de la valeur des avantages et ressources concernés. En cas d'opposition formée par l'autorité administrative conformément au III du présent article, l'association bénéficiaire est tenue de restituer les avantages et ressources versés ou consentis. Le défaut de restitution dans un délai de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende ainsi que d'une peine complémentaire de confiscation des avantages et ressources concernés. Le fait pour un dirigeant, un administrateur ou un fiduciaire de ne pas respecter l'obligation prévue au dernier alinéa du II est puni de 9 000 euros d'amende. Le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaudra absence d'opposition.

Avis du Conseil d'Etat:

S'agissant de l'obligation de déclaration, le Conseil d'Etat dans son avis avait relevé que la Cour de justice de l'Union européenne- arrêt précité- a jugé que l'objectif consistant à accroître la transparence du financement de certaines organisations, eu égard à l'influence qu'elles pouvaient avoir sur la vie publique, pouvait constituer une raison impérieuse d'intérêt général justifiant des mesures destinées à assurer la transparence de ce financement, en particulier lorsqu'il est originaire de pays tiers à l'Union (CJUE, 18 juin 2020, *Commission c. Hongrie*, n° C-78/18, point 79).

Le Conseil d'Etat a estimé que l'influence importante des cultes dans la société, ajoutée à la volonté d'ingérence de certains Etats ou organisations étrangères sur l'organisation du culte en France, peut justifier l'obligation d'une déclaration par les associations culturelles des avantages en numéraire et en nature reçus de l'étranger. Cette déclaration répond aux objectifs de transparence des comptes, le versement de ressources en numéraire ou en nature contribuant particulièrement à les rendre opaques.

S'agissant du droit d'opposition, le Conseil d'Etat relève qu'il constitue une atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété. Toutefois, des dispositions antérieures (article 910 du code civil et l'article 6-4 du décret n° 2007-807 du 11 mai 2007) permettent déjà à l'administration de s'opposer à l'acceptation d'une libéralité par un établissement étranger notamment lorsque ses activités ou celles de ses dirigeants sont contraires à l'ordre public, comme le Conseil d'Etat statuant au contentieux l'a jugé par la décision *Ministre de l'intérieur c/ Mouvement raëlien international* du 30 mars 2018 (n° 411124).

Le projet prévoit que le droit d'opposition pourra s'exercer en cas de soupçon de l'existence d'agissements graves de la part de l'association, d'un de ses dirigeants ou d'un de ses donateurs. Le Conseil d'Etat relève qu'il constituera une entrave à la libre circulation des capitaux protégée par l'article 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Or la Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt précité, a jugé qu'un dispositif pouvant aboutir à priver un organisme de ressources en provenance de l'étranger ne peut se justifier, sur le fondement de l'article 65 du TFUE, qu'en présence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour porter atteinte à un intérêt fondamental de la société. Eu égard à l'importance de

l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété et aux exigences du droit de l'Union, le Conseil d'Etat a fait modifier le texte initial afin que l'administration ne puisse exercer son droit d'opposition que si les agissements de l'association bénéficiaire ou d'une des autres personnes en cause établissent l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour porter atteinte à un intérêt fondamental de la société. Le Conseil a rappelé que l'exercice du droit d'opposition sera placé sous le contrôle du juge qui pourra en outre être saisi en référé d'urgence ou référé liberté (articles L. 521-1 ou L. 521-2 du code de justice administrative).

L'obligation de déclaration s'applique aux avantages directement apportés à l'association ainsi qu'à ceux apportés à tout autre organisme ou entité dans des conditions telles qu'ils doivent être considérés comme bénéficiant à l'association elle-même. Le principe de la prise en compte de la proximité de l'association avec d'autres organismes est admis par la jurisprudence. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé qu'une association exerçant des activités culturelles pouvait se voir refuser le bénéfice du statut prévu par la loi du 9 décembre 1905 en raison de faits condamnables commis par des associations qui lui étaient proches (28 avril 2004, *Association culturelle du Vajra Triomphant*, n° 248467).

Le refus de respecter les obligations de déclaration sera puni d'une amende de 3 750 euros, dont le montant pourra être porté au quart de la somme sur laquelle porte l'infraction. Les auteurs de l'infraction pourront également se voir confisquer la valeur des avantages concernés. Le refus de certification des comptes de la part d'un dirigeant, d'un administrateur ou d'un fiduciaire sera puni d'une amende de 9 000 euros. Le Conseil d'Etat considère que ces peines sont proportionnées à la gravité de l'infraction qu'elles sanctionnent.

Le refus de restituer les avantages en question dans les trois mois suivant la demande de l'administration sera puni d'une peine d'emprisonnement de deux ans et de 30 000 euros d'amende, ainsi que d'une peine complémentaire de confiscation de ces avantages. Le Conseil d'Etat considère que ces sanctions ne sont pas disproportionnées, eu égard à la particulière gravité de l'infraction en cause.

Le Conseil d'Etat a considéré que si les associations culturelles et mixtes se voient imposer un ensemble conséquent d'obligations nouvelles, celles-ci ont pour objectif, d'une part, de protéger l'indépendance de ces associations, d'autre part, de clarifier leur situation afin d'empêcher que certaines d'entre elles obtiennent les avantages- notamment fiscaux- liés à la qualité culturelle alors qu'elles n'en remplissent pas les conditions. Au demeurant, les obligations créées par le projet sont en partie compensées par les avantages nouveaux accordés aux associations culturelles, tels que la possibilité de posséder et d'administrer des immeubles acquis à titre gratuit ou l'exemption du droit de préemption pour les immeubles reçus par donation. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère que les nouvelles obligations imposées aux associations culturelles ne portent pas une atteinte disproportionnée aux libertés d'association et de culte.