



**CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIERE D'ONG  
CONF/EXP(2021)3**

31 Mars 2021

**AVIS SUR LA COMPATIBILITE AVEC LES  
STANDARDS EUROPEENS DU PROJET DE LOI  
CONFORTANT LE RESPECT, PAR TOUS, DES  
PRINCIPES DE LA REPUBLIQUE**

**Préparé par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de  
la Conférence des OING du Conseil de l'Europe**

*Les opinions exprimées dans cet ouvrage relèvent de la responsabilité de l'auteur ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Conseil de l'Europe.*

1. Le projet de loi *confortant le respect, par tous, des principes de la République*, actuellement examiné par le Parlement français, réserve une place centrale au milieu associatif, décrit comme une sphère où s'exerce un « *travail de sape (...) pour l'essentiel d'inspiration islamiste* », un « *entrisme communautariste insidieux mais puissant, [qui] gangrène lentement les fondements de [la] société dans certains territoires* »<sup>1</sup>. La procédure parlementaire accélérée retenue, peu compatible avec les exigences européennes en la matière<sup>2</sup>, n'a semble-t-il pas permis d'en mesurer pleinement les enjeux sociétaux et démocratiques. Le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING s'inquiète vivement des restrictions dont ferait l'objet l'exercice de la liberté d'association en France si le texte était adopté en l'état.
2. Le **contrôle des financements étrangers des associations**, pour « *réduire les capacités d'influence et de mainmise d'acteurs étrangers* » à leur égard<sup>3</sup> constitue une première source d'inquiétude. Le texte impose aux associations culturelles et mixtes (ayant un objet à la fois culturel et culturel ou social) de déclarer, au-delà de 10 000 euros, leurs ressources de provenance étrangère. L'administration pourra s'opposer audit financement.<sup>4</sup> Les autres associations (sans objet culturel) devront de leur côté déclarer tout financement étranger lorsqu'elles sont bénéficiaires de plus de 153 000 euros de dons annuels.
3. Relativement au principe même du contrôle envisagé, il y a lieu de rappeler que la Recommandation CM/Rec(2007)14 affirme que « *les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des contributions – dons en espèce ou en nature – non seulement des autorités publiques de leur propre État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques* ». L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a, de son côté, appelé les Etats membres « *à faire en sorte que les ONG puissent solliciter, recevoir et utiliser des financements transparents et d'autres ressources, d'origine nationale ou étrangère, sans subir de discrimination ni rencontrer d'obstacles injustifiés* ».<sup>5</sup>
4. La mise en place, dans certains Etats membres, d'un contrôle des associations en raison de financements reçus de l'étranger constitue un motif de préoccupation majeur.<sup>6</sup> Si

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs du projet de loi.

<sup>2</sup> Recommandation Rec(2007)14 ; *Lignes directrices sur la liberté d'association*, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) - OSCE/BIDDH

<sup>3</sup> Exposé des motifs.

<sup>4</sup> En cas de « *menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société* ». Des peines répriment le non-respect de l'obligation déclarative ou de l'opposition formée par l'administration.

<sup>5</sup> Résolution 2226 (2018), Nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres.

<sup>6</sup> Voir les avis de la Commission de Venise sur les législations d'Azebaïdjan (CDL-AD(2014)043), Russie (716/2013, 717/2013 et 814/2015), Hongrie (CDL-AD(2017)015), Ukraine (CDL-AD(2018)006) ; la Résolution 2162 (2017) de l'Assemblée parlementaire, les avis du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG sur les

ces dispositifs varient sensiblement du point de vue de leur portée et de leurs modalités, ils ont en commun de chercher à combattre, non des agissements délictueux, mais des influences extérieures décrites comme facteur de déstabilisation politique et sociale, et dont les acteurs de la société civile seraient l'instrument. La création d'un dispositif de ce type en France, pays hôte du Conseil de l'Europe, entamerait assurément l'autorité des normes de protection de la société civile précitées. De plus, elle ouvrirait la voie à une mise en cause, dans le débat public, de la légitimité des acteurs de la société civile bénéficiant de soutiens au-delà des frontières. L'émergence de cette problématique porte le poison de la suspicion et du repli sur soi.

5. Par ailleurs, le contrôle généralisé des associations culturelles ou mixtes ayant des ressources étrangères pose question. Il vise à faire échec à un financement dont la nocivité est exprimée par les agissements de son bénéficiaire, lorsqu'ils traduisent une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société.<sup>7</sup> Il est difficilement concevable que de tels agissements ne puissent relever de la loi pénale ou des dispositions de police administrative actuelles. De plus, on peine à comprendre le choix d'une présomption négative affectant tout financement étranger, plutôt qu'un mécanisme ciblant l'association suspecte du fait de ses agissements. La condition d'ordre public pourrait justifier les mesures imposées aux associations soupçonnées de mettre en péril l'ordre public, mais pas une réglementation générale imposant à toutes les associations, quels que soient leur objet et leurs activités, les obligations de déclaration et de publicité en cause.
6. S'agissant de l'obligation de déclaration des fonds étrangers applicable aux associations non culturelles percevant plus de 153 000 euros de dons annuels, sa finalité apparaît confuse puisqu'elle ne commande pas l'activation d'une mesure administrative particulière, mais vise plutôt à permettre une surveillance générale des acteurs concernés. Les mérites du mécanisme, par rapport aux dispositifs de contrôle en place, ne sont pas explicités. Celui-ci ne semble dès lors pas poursuivre un but suffisamment précis.
7. Le deuxième motif de préoccupation tient à **l'extension des causes de dissolution des associations**. Les motifs de la dissolution administrative intégreront d'abord le fait de provoquer à des « agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens ». Ensuite, ils prendront en compte le fait pour l'association de « contribuer par ses agissements » à la discrimination<sup>8</sup> (et non plus seulement le fait de la provoquer). La dissolution est également rendue possible lorsque leurs dirigeants se sont abstenus de faire cesser les agissements incriminés, alors qu'ils en avaient les moyens.

---

législations hongroise (CONF/EXP(2017)1) et russe (CONF/EXP (2013)1, Conf/Exp (2014) 3 et Conf/EXP(2021)1)

<sup>7</sup> Critère renvoyant à l'article 65, §1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

<sup>8</sup> Parmi celles-ci figurent désormais celles liées au genre ou de l'orientation sexuelle.

8. L'extension de la dissolution, au-delà de la « provocation », pour prendre en compte le fait de « contribuer par ses agissements » à la discrimination, la haine ou à la violence marque un élargissement significatif des pouvoirs de l'administration. Cette rédaction distend nettement le lien de causalité requis entre le comportement de l'association et l'atteinte à l'intérêt public protégé. Sous l'angle de l'article 10 de la Convention (liberté d'expression), « la limite à ne pas dépasser » se situe là où le discours « dégénère en un appel à la violence, à la haine ou à l'intolérance »<sup>9</sup>. Or le projet de loi a précisément pour objet de déplacer cette limite pour atteindre des agissements se situant en deçà de l'appel à la violence, la haine ou l'intolérance. De plus, le texte n'impose pas de caractériser un manquement à une exigence légale ou réglementaire, ou une faute d'une particulière gravité. L'indétermination de la condition ainsi énoncée ouvre dès lors la voie à un risque d'arbitraire incompatible avec l'exigence de « qualité de loi », s'agissant d'une ingérence particulièrement grave puisqu'il s'agit ici d'une dissolution.
9. Quant à la disposition conduisant à imputer à l'association, pour justifier sa dissolution, les agissements commis par ses membres, il y a lieu de rappeler les principes applicables en la matière. La dissolution d'une association constitue une mesure extrêmement sévère, qui ne peut être tolérée que dans des circonstances très sérieuses.<sup>10</sup> De plus, lorsque les autorités se fondent sur les actions illégales des membres de l'association pour ordonner la dissolution de celle-ci, elles doivent étayer leurs conclusions par des éléments solides, en déterminant précisément les faits incriminés et en fournissant des preuves directes de ceux-ci.<sup>11</sup> Par ailleurs, là où il y a incitation à l'usage de la violence à l'égard d'un individu ou d'un groupe, les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation plus large.<sup>12</sup>
10. Au cas présent, le caractère diffus du critère des « *agissements contribuant à la discrimination, la haine ou la violence* » se répercute sur l'obligation d'intervention mise à la charge des dirigeants associatifs. Ceux-ci ne sont pas seulement appelés à faire cesser des incitations à la discrimination ou à la violence, mais des agissements dont ils doivent anticiper les effets sur le climat social, ce qui renvoie à un spectre de comportements somme toute très vaste. Le texte ne paraît pas suffisamment précis pour limiter les dissolutions aux hypothèses d'acceptation tacite de la violence, de la discrimination ou des discours de haine de la part des associations concernées.
11. Le Sénat propose ensuite de modifier les dispositions relatives à la dissolution judiciaire des associations, qui frappent celles-ci de nullité en cas d'objet illicite ou contraire aux lois et aux bonnes mœurs. Il s'agirait d'y inclure le cas de l'« activité » illicite, contraire aux lois, aux

---

<sup>9</sup> Baldassi et autres c. France, nos 15271/16, 15280/16..., 11 juin 2020, §79

<sup>10</sup> Adana Tayad c. Turquie, no. 59835/10

<sup>11</sup> Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan, no 37083/03

<sup>12</sup> Schwabe et M.G. c. Allemagne, nos 8080/08 et 8577/08, § 113, CEDH 2011

bonnes mœurs.<sup>13</sup> La rédaction du Sénat ne conditionne pas la requalification de l'objet statutaire à la prévalence de l'activité illicite dans le fonctionnement de l'association. En résulte un manque de prévisibilité des motifs de dissolution. Elle ne garantit pas non plus la prise en compte par le juge d'un « motif impérieux », pas plus que la proportionnalité de la dissolution, laquelle est automatique lorsque l'illicéité ou la contrariété aux lois ou aux bonnes mœurs sont constatés.

12. Enfin, bien que plus diffuses, les conséquences du « **contrat d'engagement républicain** » **s'imposant à toute association sollicitant une subvention publique**<sup>14</sup> inquiètent, tant l'évolution proposée redéfinit la place du milieu associatif dans le champ public. Comme l'a signalé Madame Claire Hédon, Défenseure des droits, 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* »<sup>15</sup>. De plus, la portée de l'engagement est incertaine, la notion d'ordre public étant particulièrement large, sinon « *indéterminée, insaisissable, voire changeante* »<sup>16</sup>. 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,<sup>17</sup> nourrit cette inquiétude. Une subvention publique ne devrait pas restreindre l'exercice par son bénéficiaire de droits conventionnellement protégés.

13. 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* »<sup>18</sup>. Toute initiative en la matière devrait être menée avec d'infinies précautions et avec à l'esprit les principes fondamentaux qui sous-tendent, en Europe, la protection de la liberté d'association :

---

<sup>13</sup> Il s'agirait de codifier la jurisprudence civile. En réalité, pour apprécier l'illicéité de l'objet de l'association, le juge examine son activité essentielle pour déterminer si elle justifie une requalification de l'objet statutaire, Civ. Ire, 16 oct. 2001, no 00-12.259.

<sup>14</sup> Selon le texte issu de l'Assemblée nationale, celles-ci doivent s'engager à « *respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de respect de la dignité de la personne humaine ainsi qu'à respecter l'ordre public, les exigences minimales de la vie en société et les symboles fondamentaux de la République* ».

<sup>15</sup> Audition de Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, le 6 janvier 2021

<sup>16</sup> L'ordre public : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, discours d'ouverture, 24/02/2017

<sup>17</sup> P. Januel, *Séparatisme : l'Assemblée se penche sur le contrôle des associations*, Dalloz actualité, 7 février 2021

<sup>18</sup> Recommandation CM/Rec(2007)14

*« l'état de la démocratie (...) peut se mesurer à la manière dont la législation nationale consacre cette liberté et dont les autorités l'appliquent dans la pratique (...) Les associations créées [pour] la protection du patrimoine culturel ou spirituel, la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, la proclamation et l'enseignement d'une religion, la recherche d'une identité ethnique ou l'affirmation d'une conscience minoritaire, sont également importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie. En effet, le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques. (...) la liberté d'association est particulièrement importante pour les personnes appartenant à des minorités, y compris à des minorités nationales et ethniques ».*<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Gorzelik et autres c. Pologne, Grande Chambre, no. 44158/98, §89, §§ 92-93, 17 février 2004.