

DOSSIER

DE LA LIBERTÉ AU CONTRÔLE

Les associations seraient-elles à ce point hors des clous ou auraient-elles fait preuve de tant de dangerosité pour être soumises à une telle abondance d'obligations et de contrôles ? L'équilibre entre préservation des libertés associatives et nécessité de régulation et de transparence est fragile et souvent soumis à tension. La vigilance est aujourd'hui de mise.

C'est une voie tout à la fois remarquable et exigeante que la France a choisie en adoptant, le 1^{er} juillet 1901, la loi mettant en place la liberté d'association¹. Rompant avec des décennies de tradition de contrôle *a priori* par les pouvoirs publics, il fallut plusieurs tentatives pour y parvenir, révélatrices de nombreuses inquiétudes. « Les uns ne croient pas que la société puisse être en sécurité avec elle, et les autres n'admettent pas qu'on puisse se passer d'elle »², écrivait ainsi un sénateur en 1882 à propos de l'association et alors que la liberté à lui accorder fait débat. En 1901, avec la loi du 1^{er} juillet relative au contrat d'association, la République choisit son camp pour assurer et protéger une immense liberté, qui nourrit depuis 120 ans notre fonctionnement démocratique et la capacité des citoyens à agir, à façonner la société dans laquelle ils vivent. Entière liberté de s'associer sans possibilité de contrôle préalable, choix du but, de l'objet laissé aux membres et grande lati-

tude dans la rédaction des statuts et donc dans les modalités d'organisation : autant d'éléments qui ont fait le succès de cette loi, toujours appliquée dans ses fondamentaux. Consacrée comme valeur constitutionnelle en 1971, la liberté d'association s'inscrit, avec la liberté d'expression et d'opinion, dans le cadre plus large des droits fondamentaux, nourrissant l'existence d'une société civile organisée et forte au cœur de la République. Cela ne veut évidemment pas dire que les associations sont pour autant hors de tout contrôle, loin de là. La loi du 1^{er} juillet a dès l'origine posé le principe d'impossibilité qu'une association soit fondée « sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes moeurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement »³. Les conditions et modalités de dissolution sont prévues par la loi, tout comme les sanctions en cas de non-respect. Les associations, comme toute personne

morale, sont soumises au respect des lois et règlements et peuvent être poursuivies devant le juge pénal dans les cas relevant de celui-ci.

UNE INFLATION CONTINUE DES OBLIGATIONS ET CONTRÔLES...

Au-delà de ces dispositions de principe, les associations, au fil des ans, au fil de l'évolution de leurs activités et de leurs modèles de ressources, des attentes de la société en matière de transparence, mais aussi du développement de politiques sécuritaires, se sont trouvées face à une augmentation continue des règles et contrôles qui s'appliquent à elles. Les associations faisant appel à la générosité du public (dons et mécénat) ou recevant des subventions ont ainsi l'obligation, à partir d'un seuil de 153 000 euros, de publier leurs comptes et d'avoir recours à un commissaire aux comptes⁴. Un seuil significativement plus bas que celui qui s'applique aux sociétés commerciales, fixé à plusieurs millions d'euros.

Depuis la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République⁵, de nouvelles obligations déclaratives auprès de l'administration fiscale, accompagnées d'une extension du champ de contrôle par celle-ci, s'appliquent aux associations dans le cadre du régime des dons et mécénat⁶.

Les associations recevant des fonds publics peuvent quant à elles être soumises au contrôle de l'Inspection générale des finances (IGF) et des autres corps d'inspection, ainsi qu'aux contrôles des chambres régionales des comptes dès 1 500 euros de subvention⁷. Et cela sans parler des contrôles appliqués dans le cadre de la perception

de fonds européens, qui découragent aujourd'hui de très nombreuses organisations d'avoir recours à ce type de ressources. Par ailleurs, depuis 2016, les associations et fondations reconnues d'utilité publique entrent dans le périmètre de contrôle de l'Agence française anticorruption (AFA)⁸, au même titre que les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les sociétés d'économie mixte (SEM).

Dans un autre domaine, les associations ayant des activités de plaidoyer doivent, depuis 2017, s'inscrire au répertoire des représentants d'intérêts de la Haute-Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et y déclarer leurs activités et leurs ressources consacrées au plaidoyer⁹, cette obligation étant étendue depuis cette année également aux associations au niveau régional. Cette liste, loin d'être exhaustive, peut être largement allongée dès lors que l'on regarde les différentes obligations et contrôles pouvant s'appliquer en fonction des champs d'activité ou types d'agrément. Enfin, depuis le 2 janvier 2022, les associations recevant des subventions sont tenues de signer un contrat d'engagement républicain¹⁰, établi par décret¹¹, et dont le non-respect, établi par l'administration, entraîne la reprise des sommes versées.

... DONT LA PERTINENCE ET LA PROPORTIONNALITÉ DOIVENT AUJOURD'HUI ÊTRE MESURÉES

Sans remettre en question la nécessité d'un cadre de régulation, comprenant obligations de déclaration, contrôles et, éventuellement,

sanctions, il faut néanmoins interroger cette inflation continue quant à son bien-fondé, son efficacité et ses effets. Ainsi, les mesures de renforcement des contrôles sur les associations adoptées dans le cadre de la loi confortant le respect des principes de la République n'étaient appuyées par aucune analyse chiffrée ou étayée, ni par une évaluation des effets au regard des objectifs recherchés ; où l'on contraint donc des milliers d'associa-

plus de temps qu'au projet qui les motive et inquiets face à l'accroissement de leurs responsabilités ? Mettre en place des obligations et les contrôles qui en découlent est nécessaire, mais dans la mesure où ces obligations sont proportionnées et équilibrées au regard des risques identifiés. Cela nécessiterait aujourd'hui, sans aucun doute, une analyse d'ensemble et non au cas par cas. Et si l'on doit parler de risques, n'oublions pas

“ Sans remettre en question la nécessité d'un cadre de régulation, il faut néanmoins interroger cette inflation continue des contrôles et obligations quant à son bien-fondé, son efficacité et ses effets ”

tions pour répondre à de potentielles dérives, non mesurées par ailleurs. En outre, nombre de ces obligations sont mises en œuvre sans que soient prévus ou évalués les moyens de traitement nécessaires et adéquats pour en assurer l'efficacité. À quoi cela sert-il donc si ce n'est à décourager des dirigeants bénévoles soucieux de remplir leurs obligations, mais lassés de devoir y consacrer beaucoup de temps qu'au projet qui les motive et inquiets face à l'accroissement de leurs responsabilités ? Mettre en place des obligations et les contrôles qui en découlent est nécessaire, mais dans la mesure où ces obligations sont proportionnées et équilibrées au regard des risques identifiés. Cela nécessiterait aujourd'hui, sans aucun doute, une analyse d'ensemble et non au cas par cas. Et si l'on doit parler de risques, n'oublions pas



AUTEUR
TITRE

Frédérique Pfrunder
Déléguée générale
du Mouvement associatif

1. L. du 1^{er} juill. 1901, JO du 2.
2. Rapp. du sénateur Jules Simon sur la proposition de loi Dufaure, 27 juin 1882.
3. L. du 1^{er} juill. 1901, préc., art. 3.
4. C. com., art. L. 612-4 et D. 612-5 ; v. en p. 25 de ce dossier.

5. L. n° 2021-1109 du 24 août 2021, JO du 25.
JA 2021, n° 644, p. 33, étude X. Delpach ; v. également dossier « Principes républicains – Gar(d)e à vous ! », JA 2022, n° 653, p. 15.
6. V. en p. 18 de ce dossier.
7. Cf. art. L. 111-8 ; v. en p. 27 de ce dossier.

8. L. n° 2016-1691 du 9 déc. 2016, JO du 10.
art. 3, 3^o ; v. en p. 22 de ce dossier.
9. L. n° 2016-1691, préc., art. 25 et s. ; v. not. JA 2017, n° 568, p. 35, étude L. Suchet ; JA 2017, n° 565, p. 3, édito B. Clavagnier.
10. L. n° 2000-321 du 12 avr. 2000, art. 10-1,

JA 2022, n° 653, p. 17, étude A.S. de Jotemps, L. Prévost *in dossier « Principes républicains – Gar(d)e à vous ! », préc. ; v. également en p. 18 de ce dossier.*
11. Décr. n° 2021-1947 du 31 déc. 2021, JO du 1^{er} janv. 2022, JA 2022, n° 651, p. 3, édito B. Clavagnier ; *ibid.*, p. 7, obs. X. Delpach.