



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

Conseil d'Etat

Les associations
reconnues d'utilité
publique

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Conseil d'Etat

Section du rapport et des études

Les associations reconnues d'utilité publique

Étude adoptée le 25 octobre 2000

Section de l'intérieur et Section du rapport et des études réunies

Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Études et documents du Conseil d'État »

- Rapport public du Conseil d'État, 1995, Considérations générales : *La transparence et le secret* (EDCE, n° 47), 1996.
- Rapport public du Conseil d'État, 1996, Considérations générales : *Sur le principe d'égalité* (EDCE, n° 48), 1997.
- Rapport public du Conseil d'État, 1998, Considérations générales : *Sur le droit de la santé* (EDCE, n° 49), 1998.
- Rapport public du Conseil d'État, 1999, Considérations générales : *L'intérêt général* (EDCE, n° 50), 1999.
- Rapport public du Conseil d'État, 2000, Considérations générales : *Les associations et la loi de 1901, cent ans après* (EDCE, n° 51), 2000.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Statut et protection de l'enfant, 1991.
- L'Aide juridique : pour un meilleur accès au droit et à la justice, 1991.
- Sports : pouvoir et discipline, 1991.
- L'urbanisme : pour un droit plus efficace, 1992.
- Régler autrement les conflits :
Conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, 1993.
- Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, 1995.
- La responsabilité pénale des agents publics, 1996.
- Les groupements d'intérêt public, 1997.
- Rendre plus attractif le droit des fondations, 1997.
- Pour une meilleure transparence de l'administration, 1998.
- Internet et les réseaux numériques, 1998.
- Aide sociale, obligation alimentaire et patrimoine, 1999.
- Le cumul d'activités et de rémunérations des agents publics, 1999.
- L'utilité publique aujourd'hui, 1999.
- Les lois de bioéthique : cinq ans après, 1999.
- La norme internationale en droit français, 2000.

Collection « Documents d'études » – Jurisprudence du Conseil d'État

- Années 1988 à 1998 (disponibles).
- Année 1999, Documents d'études 6.12.

Collection « Notes et études documentaires »

- Les établissements publics nationaux, ND n° 4784, 1985.
- Droit international et droit français, ND n° 4803, 1986.
- Sciences de la vie – De l'éthique au droit, ND n° 4855, n^{lle} éd. 1988.
- Administration et nouvelles technologies de l'information, ND n° 4851, 1988.
- Les établissements publics : transformation et suppression, ND n° 4876, 1989.

Collection « Les études de la Documentation française »

- Le Conseil d'État, par J. Massot et T. Girardot, 1999.

Hors collection

- La justice administrative en pratique, n^{lle} éd., 1998.

Sommaire

Avant propos	7
L'état des lieux	9
<i>A – Rappel historique</i>	9
<i>B – Le cadre juridique actuel de la reconnaissance d'utilité publique</i> ..	10
<i>C – Les avantages conférés par la reconnaissance d'utilité publique</i> ...	12
1 – Possibilité de recevoir des dons et legs	12
2 – Déduction des dons manuels de l'assiette de l'impôt sur le revenu des donateurs	13
3 – Exonération des droits de mutation à titre gratuit	14
<i>D – La situation actuelle des associations reconnues d'utilité publique</i> ..	15
Première partie	
L'octroi de la reconnaissance d'utilité publique :	
pour quelles associations ? selon quelles procédures,	
avec quelles conséquences ?	17
<i>A – Les critères de reconnaissance d'utilité publique</i>	17
1 – Les associations reconnues d'utilité publique : une catégorie hétérogène	17
2 – Les critères actuels de la reconnaissance d'utilité publique	18
a) <i>Faut-il changer les critères et élargir la reconnaissance ?</i>	19
b) <i>Doit-on retirer la reconnaissance aux associations</i>	
<i>qui ne correspondent plus aux critères actuels ?</i>	19
3 – Faut-il maintenir la dualité	
reconnaissance d'utilité publique / « petite reconnaissance »,	
et dans l'affirmative, quel champ d'application pour cette dernière ?	20
<i>B- Le déroulement de la procédure de reconnaissance d'utilité publique</i>	24
1 – Améliorer la procédure actuelle de reconnaissance d'utilité publique	
en ce qui concerne la consultation des ministres intéressés	24
2 – Faut-il déconcentrer la reconnaissance d'utilité publique ?	26
3 – Peut-on envisager une reconnaissance à durée limitée ?	27
Deuxième partie	
L'organisation et le fonctionnement de l'association	
reconnue d'utilité publique	31
<i>A- Les statuts et leur adaptation</i>	31
1- Dispositions statutaires actuelles	32
2 – Situation des associations dont les statuts ne sont pas conformes	
aux modèles actuels	32
<i>B – Les garanties de bonne gestion</i>	33
1 – La question de la rémunération des dirigeants de l'association	35
a) <i>Dirigeants statutaires, salariés de l'association</i>	35
b) <i>Le cas particulier du directeur ou directeur général de l'association</i>	36
c) <i>L'octroi d'une rémunération aux dirigeants statutaires ?</i>	38
d) <i>Aspects fiscaux</i>	39
2 – Les règles comptables et de gestion financière	42



a) <i>L'inadaptation de la notion de dotation</i>	42
b) <i>Le placement des fonds</i>	42
3 – <i>La transparence financière : pour l'obligation de recours</i> à un commissaire aux comptes	44
4 – <i>L'obligation de démocratie interne</i>	47
a) <i>Les obligations statutaires : garanties de démocratie interne</i>	48
b) <i>L'instauration d'un droit d'alerte de la minorité ?</i>	49
C – Les contrôles de l'administration	50
1 – <i>La surveillance des associations reconnues d'utilité publique</i>	51
2 – <i>La tutelle sur les actes des associations reconnues d'utilité publique</i>	54
a) <i>Le règlement intérieur</i>	54
b) <i>Les actes de gestion patrimoniale</i>	54
c) <i>L'acceptation des dons et legs</i>	55
• <i>La procédure d'interpellation des héritiers</i>	56
• <i>L'autorisation d'accepter les libéralités</i>	58

Troisième partie

Les mesures à prendre en cas de mauvais fonctionnement de l'association 59

A – Rappel des cas dans lesquels le retrait de la reconnaissance d'utilité publique peut être prononcé 59

B – Des sanctions disciplinaires autres que le retrait ? 61

C – La mise en place d'une procédure préalable à un éventuel retrait à titre de sanction 62

D – Les conséquences patrimoniales du retrait-sanction 64

Conclusion et principales propositions 67

Annexes

Annexe I

Lettre de Mission du Premier ministre 73

Annexe II

Composition du groupe de travail 75

Annexe III

Principaux textes applicables aux associations reconnues d'utilité publique 77

Annexe IV

Modèle de statuts proposé par le ministère de l'Intérieur aux associations sollicitant la reconnaissance d'utilité publique 89

Annexe V

Typologie des associations reconnues d'utilité publique 97

Annexe VI

Données statistiques sur la demande de reconnaissance d'utilité publique 103

Annexe VII

Liste des valeurs admises en garantie d'avances par la Banque de France (janvier 2000) auxquelles il est renvoyé par l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901 pour le placement de leurs fonds par les associations reconnues d'utilité publique 105



Avant propos

À l'approche de la commémoration du vote de la grande loi du 1^{er} juillet 1901 relative aux contrats d'association, les réflexions sur les associations se multiplient. Le Conseil d'État, pour sa part, a consacré les considérations générales de son rapport annuel pour l'an 2000 au thème « Les associations et la loi de 1901, cent ans après » ¹.

Si tous s'accordent à souligner la vitalité de cette institution, le développement exceptionnel des associations dans notre pays, l'accroissement de leur rôle dans la société civile, il est pourtant une catégorie d'associations, à certains égards la plus éminente, qui est source d'interrogations.

Il s'agit des associations reconnues d'utilité publique.

Certaines de ces associations sont bien connues du grand public pour leur action. La plupart sont un rouage essentiel de nombreux secteurs, notamment le secteur social, celui de la santé et également ceux de l'éducation, de la culture et des sciences... (cf. en annexe V « typologie des associations reconnues d'utilité publique »). Néanmoins des interrogations se sont fait jour sur leur raison d'être même – à un moment où les collectivités publiques ont développé d'autres formes de partenariat avec les associations, par exemple au moyen d'agréments dans le secteur des associations de jeunesse ou des associations sportives ou bien encore dans le secteur médico-social et par des conventions pluriannuelles, sur leur mode de fonctionnement – à la suite des procédures pénales qui ont mis en cause le fonctionnement opaque, voire illicite, de l'une d'entre elles – enfin sur le contrôle que l'administration pouvait exercer sur elles.

Si l'opinion publique demande des éclaircissements sur ce type d'associations, ces dernières ressentent également le besoin de voir leur situation juridique confortée et leur rôle de partenaires privilégiés des pouvoirs publics réaffirmé. Elles ont, lors des *Assises nationales de la vie associative* qui se sont tenues en février 1999, fait part de leurs

1. Rapport public 2000, collection « Études et documents », n° 51, La Documentation française.



inquiétudes et suggéré des pistes de réflexions et de réformes qui permettraient de donner un nouveau souffle à cette institution.

Le Premier ministre a souhaité qu'une réflexion soit menée au sein du Conseil d'État sur les associations reconnues d'utilité publique, comme il s'en était tenu une, en 1996 ², sur le thème voisin des fondations (cf. Lettre de mission en annexe I). La présente étude est issue des travaux du groupe constitué à cette fin, qui s'est réuni à de multiples reprises, entre décembre 1999 et juillet 2000, sous la présidence de M. le président Galabert et dont la composition figure en annexe 2. Elle a été adoptée par la Section de l'intérieur et la Section du rapport et des études du Conseil d'État siégeant en sections réunies le 25 octobre 2000 ³.

Le rapport reprend certaines propositions faites dans l'étude sur les fondations, qui n'ont pas encore trouvé de traduction en droit positif.

2. *Rendre plus attractif le droit des fondations*, La Documentation française 1997.

3. Le régime spécifique des associations en Alsace Moselle n'est pas concerné par la présente étude.



L'état des lieux

A – Rappel historique

Les associations reconnues d'utilité publique se rattachent à la forme la plus ancienne « d'association », les « établissements d'utilité publique » qui plongent leurs racines dans le droit français ancien, jusqu'au Moyen-Âge.

En effet, le droit en vigueur à cette époque reposait sur l'idée, reprise du droit romain, que la personne morale est une fiction qui ne peut exister et agir qu'en vertu d'une autorisation de l'État, cette personne pouvant être supprimée à tout moment par celui qui l'a créée.

Précarité et incapacité, telles étaient les caractéristiques du régime que l'on a appelé « régime du bon plaisir », régime souvent contesté sous l'Ancien Régime mais constamment maintenu par l'édit de Saint-Germain-en-Laye de 1666, l'édit d'Aguesseau de 1749, l'avis du Conseil d'État du 3 Nivôse an XIV.

La justification économique de ce régime était la méfiance à l'égard des biens dits de « mainmorte »⁴, sa justification politique, la méfiance du souverain à l'égard des « corps intermédiaires » quels qu'ils soient et en particulier des congrégations.

Illustrée par le préambule de l'édit de Saint-Germain, la crainte des « mainmortes » est reprise dans l'avis du Conseil d'État de l'an XIV :

« ...Les établissements de bienfaisance ne peuvent être utiles et inspirer une confiance fondée, quelle que soit la pureté des intentions qui les ont fait naître, tant qu'ils ne sont pas soumis à l'examen de l'administration publique, autorisés, régularisés et surveillés par elle ».

4. Mainmorte : « condition des biens qui appartiennent à des corps ecclésiastiques, soit séculiers, soit réguliers, sont inaliénables et ne produisent aucun droit de mutation » (Litttré). Par extension, se dit des biens appartenant aux personnes morales qui échappent au régime des successions.



Si le projet initial de loi du gouvernement Waldeck-Rousseau, présenté à la Chambre en 1899, s'inscrivait dans cette tradition de méfiance, lors de la discussion parlementaire, en 1901, cette attitude de méfiance fut partiellement abandonnée.

Dès le discours introductif prononcé par M. Renault Morlier, l'idée que la personne n'existait que par une autorisation de l'État fut dénoncée comme ne permettant pas la réalisation d'une vraie liberté d'association.

Dans le courant de la discussion, le cas des congrégations ayant été expressément réservé, il fut admis que des associations simplement déclarées pouvaient exister et posséder les biens nécessaires à leur vie. En revanche, on décida de réserver la perception des dons et legs, des libéralités ⁵, aux associations reconnues d'utilité publique, c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une reconnaissance explicite de l'État.

La méfiance à l'égard de la mainmorte, agrégat de biens qui s'accroît toujours et n'est jamais « réintroduit » dans le circuit économique, demeurait et il est très intéressant de noter qu'elle faisait l'unanimité des parlementaires, quelle que soit leur tendance politique.

Il faut faire un effort pour comprendre aujourd'hui cette méfiance. Il est clair que personne, aujourd'hui, ne penserait que les associations reconnues d'utilité publique risquent de « stériliser » une partie des richesses de notre pays et c'est sans doute parce que cette méfiance a très largement disparu que le rôle joué par l'État à l'égard de ces associations est plus difficilement compris.

B – Le cadre juridique actuel de la reconnaissance d'utilité publique

1. Les associations reconnues d'utilité publique sont l'objet du titre II de la loi du 1^{er} juillet 1901 modifiée. Deux articles les régissent :

Article 10 (*loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, article 17*) – « *Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'État à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans.*

La reconnaissance peut être retirée dans les mêmes formes.

5. Dès l'origine, il ne s'agit que des donations par acte notarié et des libéralités testamentaires. Il a toujours été possible de faire des dons « manuels », par opposition aux donations notariées, aux associations simplement déclarées.



La période probatoire de fonctionnement n'est toutefois pas exigée si les ressources prévisibles sur un délai de trois ans de l'association demandant cette reconnaissance sont de nature à assurer son équilibre financier ».

Article 11 – « Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ni acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent.

Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances.

Elles peuvent recevoir des dons et des legs dans les conditions prévues par l'article 910 du Code civil. Les immeubles compris dans un acte de donation ou dans une disposition testamentaire qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association sont aliénés dans les délais et la forme prescrite par le décret ou l'arrêté qui autorise l'acceptation de la libéralité ; le prix en est versé à la caisse de l'association. Cependant, elles peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts ou terrains à boisier.

Elles ne peuvent accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur ».

On constate que la loi ne détermine pas l'objet statutaire de l'association pouvant conduire à sa reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'État. En revanche, elle définit les conséquences juridiques de cette reconnaissance et notamment les conditions dans lesquelles les associations qui en ont bénéficié peuvent recevoir des libéralités.

2. Le chapitre II du décret du 16 août 1901, consacré aux associations reconnues d'utilité publique et modifié par les décrets n° 80-1074 du 17 décembre 1980 et n° 81-404 du 24 avril 1981, détermine la procédure de reconnaissance d'utilité publique, et notamment les exigences relatives au contenu des statuts de l'association qui demande cette reconnaissance. Il pose également la règle que les modifications apportées aux statuts ou la dissolution volontaire d'une association reconnue d'utilité publique ne prennent effet qu'après approbation par l'autorité administrative. En revanche, il est muet sur la procédure de retrait de la reconnaissance d'utilité publique.

3. Enfin, parmi les nombreux autres textes qui encadrent le fonctionnement des associations, quatre contiennent des dispositions plus particulièrement consacrées aux associations reconnues d'utilité publique, à savoir l'article 910 du Code civil, la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs, le décret du



1^{er} février 1896 relatif à la procédure à suivre en matière de legs concernant les établissements publics ou reconnus d'utilité publique, modifié par le décret du 24 décembre 1901 et le décret n° 80-1074 du 17 décembre 1980, et enfin, le décret du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations, modifié en dernier lieu par le décret n° 94-1119 du 20 décembre 1994.

4. Dans les autres pays européens, si l'on rencontre parfois des systèmes d'autorisation administrative pour l'accomplissement d'actes patrimoniaux (par exemple en Italie), s'il existe en droit anglais les « Charities » qui sont un peu l'équivalent de nos associations reconnues d'utilité publique, il n'existe, en revanche, dans aucun autre droit, un système similaire au nôtre qui, faisant coexister une personnalité juridique résultant d'une simple déclaration avec un régime de reconnaissance très sélectif, aboutit à limiter en fait à un très petit nombre d'associations la reconnaissance d'utilité publique. L'examen des systèmes juridiques des pays voisins montre qu'il n'est pas possible d'envisager, à brève échéance, une unification du droit des associations dans les différents pays de la Communauté tant sont grandes les disparités, aussi bien sur la notion même d'association que sur les régimes juridiques applicables aux entités qui, en France, seraient qualifiées d'associations.

Sous l'impulsion de la France, une réflexion est menée au sein à la Communauté pour que se mette en place une « association européenne ». Les grandes caractéristiques de ce projet sont décrites dans le rapport public 2000 ⁶.

C – Les avantages conférés par la reconnaissance d'utilité publique

Cette reconnaissance confère aux associations qui en bénéficient un certain nombre d'avantages.

1 – Possibilité de recevoir des dons et legs

Dès l'origine, la possibilité de recevoir des dons manuels a été, de facto sinon de jure ⁷, reconnue à toutes les associations. C'est ainsi que toutes les associations déclarées peuvent encaisser des chèques ou des espèces

6. « La politique de la Communauté à l'égard des associations sans but lucratif et le projet de règlement portant statut de l'association européenne », Apostolos Iokimidis, *Rapport public 2000*, p. 407, « Études et Documents », n° 51, La Documentation française.

7. Cette possibilité n'a été juridiquement consacrée que par la loi du 23 juillet 1987.



et, dans les conditions définies par les textes qui encadrent ces procédures, faire appel à la générosité du public, par courrier ou par des quêtes sur la voie publique.

L'avantage dont bénéficient les associations reconnues d'utilité publique en ce qui concerne les dons et legs ne concerne donc que les libéralités passées devant notaire et les libéralités testamentaires. Il est très important, la quasi-totalité des dons et legs qui sont faits à des personnes n'appartenant pas aux proches du défunt étant faits à des associations reconnues d'utilité publique ou à des fondations. On doit d'ailleurs souligner la concentration de ces libéralités dont l'essentiel ne concerne que quelques associations reconnues d'utilité publique.

Il ne faut pas sous-estimer l'avantage que procure une autorisation permanente de recevoir des dons et legs : cela permet d'inscrire l'action de l'association dans la durée et constitue une garantie essentielle du bon fonctionnement des grandes associations.

Toutefois il faut relativiser l'avantage ainsi accordé car les associations reconnues d'utilité publique ne sont pas les seules à pouvoir recevoir des dons et legs.

Cette faculté est tout d'abord ouverte à des personnes morales d'une autre nature : collectivités publiques, sociétés civiles et commerciales, syndicats, partis politiques, fondations, congrégations...

Elle l'est également à des associations déclarées non reconnues d'utilité publique :

- les associations culturelles ;
- les unions d'associations familiales ;
- les associations de financement de la vie politique ;
- depuis une loi de 1933 complétée par la loi de 1987 sur le mécénat, les associations ayant un but exclusif d'assistance, de bienfaisance ou de recherche médicale agréées à cet effet par arrêté préfectoral, pour une durée de cinq ans (cf. article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 dans sa rédaction résultant de la loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat).

2 – Déduction des dons manuels de l'assiette de l'impôt sur le revenu des donateurs (article 200 du CGI)

Initialement conçue pour les seules associations reconnues d'utilité publique, cette possibilité de déduction a été progressivement étendue aux associations culturelles et aux associations d'assistance, de bienfaisance ou de recherche médicale agréées pour la perception des legs par le préfet, à la plupart des associations poursuivant un but d'intérêt général mais sous un plafond moins intéressant pour les donateurs : jusqu'en 1999 inclus, les dons faits aux associations simplement déclarées poursuivant un but d'intérêt général étaient déductibles dans la



limite de 1,75 % du revenu du donateur alors que, pour des dons à une association reconnue d'utilité publique, ce pourcentage était de 6 %.

D'une façon un peu inattendue, une unification a été opérée par la loi de finances pour 2000, lors du débat parlementaire : désormais, ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 50 % de leur montant et dans la limite de 6 % du revenu imposable, les sommes qui correspondent à des dons ou versements effectués au bénéfice tant des fondations ou associations reconnues d'utilité publique que des associations déclarées poursuivant un but d'intérêt général⁸.

Présentée comme une mesure de simplification administrative – il est vrai que le système précédent était devenu complexe et difficile à gérer, notamment pour les services fiscaux – **cette unification des taux a un peu « déstabilisé » les associations reconnues d'utilité publique car elle faisait disparaître un « avantage » relatif qui, pour certaines d'entre elles, avait été une des causes déterminantes de leur demande de reconnaissance.**

3 – Exonération des droits de mutation à titre gratuit (article 795 du CGI)

Cette disposition exonère certaines associations reconnues d'utilité publique des droits de mutation sur les dons et legs dont elles bénéficient. Le critère de l'exonération n'est pas seulement lié à la qualité d'association reconnue d'utilité publique, l'exonération ne concernant que les associations reconnues d'utilité publique qui poursuivent certains buts (éducation, culture, recherche, assistance et bienfaisance) avec en outre des formulations particulièrement complexes voire obsolètes. Le droit fiscal procède ici par liste, et non par application pure et simple d'un critère juridique. On ne peut que regretter que toutes les associations reconnues d'utilité publique ne bénéficient pas de cette exonération.

Il y a également d'autres avantages fiscaux, plus ponctuels : exonération de droits sur les transferts de biens d'une association déclarée à une association reconnue d'utilité publique, exonération de taxe locale d'équipement sur certaines constructions, ou réservée à certaines associations reconnues d'utilité publique en raison de l'objet qu'elles poursuivent : exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties ou sur les propriétés non bâties ; exonération de taxe sur les bureaux en Île-de-France.

8. Le b. du I de l'article 200 du Code général des impôts vise en effet les versements au profit « d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ».



D – La situation actuelle des associations reconnues d'utilité publique

Ce qui frappe tout d'abord, c'est le petit nombre d'associations reconnues d'utilité publique : au 15 juillet 2000, on en comptait 1 960. Sur ce total près de 200 n'auraient, en fait, aucune activité sinon plus aucune existence.

2 000 sur plus de 700 000 associations déclarées... recouvrant un nombre aussi faible d'associations, la catégorie des associations reconnues d'utilité publique a-t-elle encore un sens ? La reconnaissance d'utilité publique n'est-elle pas en train de mourir de sa belle mort car elle ne correspondrait plus aux réalités d'aujourd'hui ?

Comme on l'a exposé plus haut, il n'est pas aujourd'hui d'avantage patrimonial ou fiscal qui soit réservé aux seules associations reconnues d'utilité publique. Il n'y aurait donc pas « d'intérêt » pour une association à être reconnue.

Ceci a pu conduire certains à soutenir qu'en l'absence d'avantages significatifs et compte tenu des contraintes que la reconnaissance fait peser sur les associations, notamment par l'obligation de transmettre les comptes et la mise en œuvre d'une tutelle administrative de leurs actes patrimoniaux, on allait vers la fin prochaine de la reconnaissance d'utilité publique par disparition de toute demande. On pouvait donc légitimement se poser la question : **faut-il supprimer la reconnaissance d'utilité publique ?**

L'étude des statistiques du ministère de l'Intérieur ⁹ ne semble toutefois pas confirmer cette analyse. Il semble qu'en dépit de la faiblesse des avantages qu'elles peuvent en retirer et des réelles contraintes que cela engendre pour elles, des associations continuent chaque année de solliciter la reconnaissance d'utilité publique.

La motivation de ces associations est celle de la recherche d'un label.

Le sens de ce label et les conditions qui conduisent les associations à le souhaiter ont évolué. Autrefois, l'aspect « honorifique » l'emportait : la reconnaissance d'utilité publique était une satisfaction morale pour l'association dont elle récompensait l'action passée. De nos jours, l'aspect fonctionnel du label l'emporte sans doute. Outre les avantages qu'il procure aux associations, le label de la reconnaissance d'utilité publique est un signe pour leurs partenaires, et une garantie pour eux. En effet, même si cela peut paraître paradoxal, ces associations recher-

9. Chaque année environ 50 demandes, plus ou moins élaborées, sont adressées aux services du ministère de l'Intérieur (cf. annexe V).



chent le contrôle de l'État pour pouvoir ensuite souligner qu'elles s'y sont soumises et offrent donc toutes garanties de bon fonctionnement. Au cours de l'étude, il est apparu que le contrôle de l'État sur les associations reconnues d'utilité publique était insuffisant. Il faut envisager les moyens de le rendre plus efficace.

Enfin, la reconnaissance d'utilité publique affirme la vocation de l'association à avoir des relations privilégiées avec les collectivités locales mais surtout avec l'État pour les actions qui correspondent au but qu'elles se sont assignées.

S'il n'y a donc pas de motif déterminant de supprimer la reconnaissance d'utilité publique, il convient de réfléchir aux améliorations pouvant être apportées à son régime juridique et aux régimes voisins.



Première partie

L'octroi de la reconnaissance d'utilité publique : pour quelles associations ? selon quelles procédures, avec quelles conséquences ?

A – Les critères de reconnaissance d'utilité publique

1. Les associations reconnues d'utilité publique : une catégorie hétérogène

L'hétérogénéité des associations reconnues d'utilité publique a souvent été dénoncée ¹⁰.

La loi de 1901 ne comporte pas de définition de l'utilité publique. Ni la doctrine du ministère de l'Intérieur ni les avis du Conseil d'État n'ont restreint l'utilité publique à certains secteurs de la vie associative (bien-faisance, par exemple) et c'est à l'occasion de chaque demande que l'objet et l'action de l'association demanderesse sont examinés pour voir s'ils sont suffisamment dignes d'intérêt et justifient la reconnaissance d'utilité publique.

Il est parfois soutenu que certaines d'entre elles, reconnues d'utilité publique depuis longtemps, poursuivent un but ne correspondant plus à l'idée que l'on se fait, aujourd'hui, de l'utilité publique.

Il est vrai que les critères d'attribution de la reconnaissance d'utilité publique ont varié dans le temps. Entre les deux guerres, la reconnais-

10. Cf. en annexe V, « typologie des associations reconnues d'utilité publique ».



sance était accordée comme une distinction honorifique, consacrant la notoriété et l'honorabilité de l'association, voire de certains de ses membres. C'est souvent le cas des associations d'anciens élèves de tel ou tel lycée. L'action de telles associations peut aujourd'hui sembler trop confidentielle ou trop orientée vers les préoccupations de leurs seuls membres.

2. Les critères actuels de la reconnaissance d'utilité publique

Les critères actuels de la reconnaissance d'utilité publique, sans pouvoir être limitativement déterminés, peuvent être dégagés des décisions récentes du ministre de l'Intérieur et des avis de la Section de l'Intérieur du Conseil d'État. Les éléments suivants sont à retenir :

- l'action de l'association doit avoir une ampleur, un retentissement suffisant, qui excède en principe le cadre strictement local ;
- le domaine de son activité doit correspondre à un intérêt public ou, au moins, à un intérêt moral collectif éminent ;
- la situation financière doit être saine ;
- le fonctionnement de l'association doit être démocratique et organisé en ce sens par ses statuts ;
- le nombre de membres de l'association, que l'on peut situer en général au minimum à 200, doit être en adéquation avec les objectifs de l'association ;
- l'association ne doit pas avoir avec la puissance publique, notamment par les financements qu'elle en recevrait, des liens qui la priveraient d'une véritable autonomie de décision ¹¹.

Même s'il y a, en France, plusieurs centaines de milliers d'associations, il n'y en a que peu qui remplissent aujourd'hui simultanément tous ces critères et l'on voit que le nombre d'associations reconnues d'utilité publique sera nécessairement toujours restreint si ces critères continuent d'être appliqués.

On constate également que certaines associations reconnues autrefois d'utilité publique, selon d'autres critères, ne correspondent pas aux exigences actuelles.

Ce double constat a conduit à poser deux questions.

11. La structure des groupements d'intérêt public a été conçue pour permettre à l'administration de s'associer étroitement avec des partenaires privés pour mener à bien certaines actions. Son usage, pour ce type de situations, doit être généralisé.



a) Faut-il changer les critères et élargir la reconnaissance d'utilité publique ?

Il serait en effet possible d'être moins exigeant sur certains critères, notamment sur celui de l'ampleur du champ d'action ou celui du nombre de membres et d'admettre que soient reconnues d'utilité publique toutes les associations dont l'action, particulièrement digne d'intérêt, correspond au sens commun des mots « utilité publique ».

Cette orientation n'est pas opportune. Les critères actuels permettent de distinguer les associations les plus importantes, celles dont l'action est la plus digne d'intérêt, la plus éminente au niveau national.

Il faut trouver d'autres solutions pour les associations qui s'assignent un but d'intérêt général similaire mais dont l'action est d'une ampleur plus limitée. Ce sera l'objet d'une des propositions contenues dans cette étude.

b) Doit-on retirer la reconnaissance d'utilité publique dont bénéficient certaines associations qui ne correspondent plus aux critères actuels ?

– Le cas particulier des associations ayant cessé toute activité

Une enquête, diligentée par les préfetures, a révélé que près de 200 n'avaient plus aucune activité.

Pour ces dernières, le ministère de l'Intérieur a demandé aux préfets de saisir les juges civils d'actions en dissolution pour « justes motifs » de ces associations qui étaient, en fait, civilement mortes.

– Le cas des associations dont l'activité ne correspond plus aux critères actuels de l'utilité publique

Parmi les associations autrefois reconnues d'utilité publique, certaines ne correspondent plus aux critères actuels d'octroi de ce label.

Quelle intervention pourrait entreprendre le ministère de l'Intérieur pour des associations qui sont encore actives mais dont l'activité ne correspond pas aux critères actuels rappelés plus haut, soit que leur action ait un caractère trop confidentiel, soit que leur objet soit plus de préserver l'intérêt collectif de leurs membres que l'intérêt général ?

Il faut insister sur le fait que ces associations n'ont pas démerité. Elles se conforment à leurs statuts, ceux qui avaient été annexés au décret de reconnaissance d'utilité publique. Elles remplissent les obligations qui découlent de ces statuts, notamment en se soumettant au contrôle de l'administration.

Le ministère devrait les inciter à demander ce retrait. Il arrive d'ailleurs que certaines associations le demandent elles-mêmes, pour échapper à des contraintes devenues trop lourdes ou trop coûteuses.



Dans ces conditions, il ne paraît pas possible de leur retirer la reconnaissance d'utilité publique qui leur avait été conférée. Ce serait une sanction, en l'absence de toute faute des intéressées et alors que l'évolution que l'on a constatée ne leur est pas imputable.

La conséquence de cette attitude est le maintien de l'hétérogénéité souvent dénoncée, mais si l'attachement aux critères actuels est réaffirmé et si ces critères reçoivent une publicité suffisante, la survivance, souvent confidentielle, d'associations anciennes ne remplissant pas les critères actuels n'apparaît pas trop gênante.

3. Faut-il maintenir en sus du régime de la reconnaissance d'utilité publique, le régime de « petite reconnaissance » permettant aux associations déclarées ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche médicale d'accepter des libéralités entre vifs ou testamentaires (article 6 deuxième alinéa de la loi du 1^{er} juillet 1901) ?

a) On peut d'abord se demander si, alors qu'aujourd'hui la crainte de la mainmorte a pratiquement disparu, il est encore nécessaire de ne donner aux associations simplement déclarées qu'une capacité civile imparfaite et de ne leur permettre de recevoir des libéralités que lorsqu'elles sont « reconnues », d'une manière ou d'une autre, par l'État.

L'idée que toute association simplement déclarée pourrait recevoir des dons et surtout des legs sans y être autorisée n'a pas paru devoir être retenue, pour deux raisons :

La première tient à la protection de l'ordre public. Comme une simple déclaration permet de créer une association, il y aurait un risque que des personnes peu scrupuleuses organisent la captation d'héritage via des associations de simple façade, le nombre d'associations ne permettant pas aux autorités administratives d'exercer un contrôle. L'on pense au cas de personnes qui ne peuvent légalement recevoir de libéralités à raison du rôle qu'elles ont joué auprès du défunt pendant les derniers moments de sa vie et qui pourraient imaginer de faire transiter cet argent par une association, les biens de l'association leur revenant après dissolution de celle-ci. On risquerait d'aboutir à cette conséquence paradoxale que la volonté de donner aux associations une plus grande autonomie financière se traduise par l'institution de mesures de surveillance et de contrôle, nécessaires pour la protection de l'ordre public, et donc par un risque d'atteinte à la liberté d'association.

La seconde raison tient au fonctionnement des associations elles-mêmes. Gérer des libéralités n'est pas une chose simple. Les biens légués sont le plus souvent des biens immobiliers, il faut en



assurer l'aliénation, entreprendre des démarches administratives, donner congé aux locataires, être capable d'aller en justice en cas de litige immobilier. Ce sont de lourdes charges pour lesquelles la plupart des associations ne sont pas outillées. La très grande extension des dons manuels permet, en outre, le financement de l'action des associations alors même qu'elles ne sont pas autorisées à recevoir des dons et legs, sans faire peser sur elles de trop lourdes contraintes de gestion.

b) L'idée de donner à toutes les associations déclarées la faculté de recevoir des libéralités étant écartée, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence du maintien des deux catégories légales d'associations ayant la faculté de recevoir des libéralités : les associations reconnues d'utilité publique et les associations déclarées « ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale ».

On rappelle que la loi du 14 juillet 1933 avait modifié la loi du 1^{er} juillet 1901 pour permettre à des associations ayant pour objet exclusif l'assistance ou la bienfaisance d'être autorisées par le préfet, dans les conditions fixées par décret, à percevoir des dons et legs et que la loi du 27 juillet 1987 sur le mécénat a ouvert cette même possibilité à des associations ayant pour objet exclusif la recherche scientifique ou médicale.

Le régime de cette « petite reconnaissance » est actuellement fixé par les articles 3-1, 3-2, 3-3, 3-4 et 4 du décret du 30 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations, dans leur rédaction issue du décret du 6 mai 1988.

L'autorisation doit être demandée à l'occasion de la perception d'une libéralité. Elle est accordée – ou refusée – par le préfet après enquête, pour une durée de cinq ans. Elle peut être retirée après enquête.

Il y a environ 9 500 associations qui bénéficient de ce régime.

Les études menées par les préfetures révèlent que ces associations, bien implantées localement, se satisfont de cette procédure et ne souhaitent pas être « reconnues d'utilité publique ». Leur demande d'autorisation est souvent motivée par une libéralité isolée faite par une personne proche de l'association et il est fréquent qu'aucune autre libéralité ne soit faite à l'association pendant la période de cinq ans couverte par l'autorisation et qu'à l'expiration des cinq années, le renouvellement de l'autorisation ne soit pas demandé.

Certes, le fonctionnement de ce régime a pu être un peu brouillé par les dispositions des articles 200 et 238 bis du Code général des impôts permettant aux associations habilitées par arrêté préfectoral de recevoir des dons et legs, de faire bénéficier les particuliers et les entreprises qui leur verseraient des dons manuels – et non des libéralités – d'un taux de déduction majoré pour l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés. Les préfetures étaient souvent saisies de demandes motivées par ces



dispositions fiscales et non par la perspective d'une libéralité et il semble qu'elles aient accepté d'accorder la reconnaissance dans un but fiscal alors qu'aucune libéralité n'avait été faite au profit de l'association. L'élargissement du régime de déductibilité de l'impôt sur le revenu des dons manuels faits aux associations par la loi de finances pour 2000 a rendu ces demandes, un peu particulières, inutiles.

Les préfetures ne devraient plus être sollicitées qu'à l'occasion d'une libéralité.

La reconnaissance spécifique prévue à l'article 6 modifié de la loi de 1901, souvent appelée « petite reconnaissance », apparaît donc comme une procédure qui ne fait nullement double emploi avec la reconnaissance d'utilité publique. Les associations concernées ne sont pas les mêmes. On peut relever principalement que celles qui sollicitent la « petite reconnaissance » ne recherchent pas l'affirmation d'un partenariat au niveau national avec l'État et se satisfont d'un échelon local. À l'inverse, les associations reconnues d'utilité publique ne pourraient se satisfaire d'un partenariat avec les seules autorités locales.

c) Toutefois, si l'on ne rend pas la reconnaissance d'utilité publique accessible à d'autres associations, si l'on conforte l'existence même d'une reconnaissance locale accordée par le préfet, ne faut-il pas, élargir le champ de cette « petite reconnaissance » ?

Qu'est-ce qui justifie aujourd'hui que la « petite reconnaissance » ne soit accordée qu'aux associations se consacrant exclusivement à l'assistance, à la bienfaisance, et à la recherche scientifique ou médicale ?

Les associations sont demanderesses d'un élargissement du champ d'application potentiel d'une « petite reconnaissance ». Cette demande est justifiée. Il serait souhaitable qu'une association créée à la mémoire d'un peintre local puisse se voir léguer l'œuvre de ce peintre, voire une maison pour exposer cette œuvre ; que le club de football d'un village puisse recevoir le don d'un terrain...

Aussi, est-il proposé que le champ de la « petite reconnaissance », tel qu'il est défini à l'article 6 de la loi de 1901, soit élargi, et que la plupart des associations qui poursuivent une mission d'utilité sociale puissent demander aux préfets une autorisation de recevoir une libéralité, autorisation en échange de laquelle elles devraient se soumettre à un certain nombre de contrôles de l'administration.

Pour procéder à cet élargissement, il serait concevable de supprimer toute référence à l'objet de l'association, comme c'est le cas à l'article 10 de la loi de 1901 pour la reconnaissance d'utilité publique, en se bornant au critère d'une action d'intérêt général poursuivie dans un but désintéressé. Toutefois, cette orientation ne paraît pas opportune. En effet, autant pour la reconnaissance d'utilité publique, le ministère de



l'Intérieur a-t-il pu se forger une doctrine et s'appuyer sur les avis du Conseil d'État, autant il en irait différemment des préfectures devant faire face, avec un personnel déjà peu nombreux, à un nombre accru de demandes. Il conviendrait donc d'énumérer dans la loi les domaines d'activité des associations éligibles à l'octroi de la « petite reconnaissance », autrement dit les objets statutaires répondant à l'intérêt général et pouvant, dès lors, justifier que si l'association poursuit son action dans un but désintéressé, elle soit autorisée par le préfet pour une durée temporaire à accepter des libéralités.

Dans un souci de simplification, on pourrait envisager de substituer à la rédaction actuelle du deuxième alinéa de l'article 6 précité la rédaction de l'article 200 du Code général des impôts issue de la loi de finances pour 2000.

Certains ont émis des réserves sur l'emploi des mots « intérêt général » en ce qu'ils risquent d'être source de confusion et de créer un dégradé complexe entre les associations dont la jurisprudence admet qu'elles gèrent un service public, les associations reconnues d'utilité publique et celles dont l'action est d'intérêt général. D'autres se sont inquiétés du risque de voir dénier un caractère d'intérêt général à des associations de défense des libertés dont l'action peut parfois prendre un tour fortement contestataire.

La modification proposée mettrait un terme aux discriminations actuelles au regard de la possibilité d'accepter des libéralités qui sont très mal ressenties par le monde associatif. Il ne semble pas qu'elles risquent d'alourdir à l'excès les tâches des services compétents des préfectures. En effet, le volume des dons et legs n'étant pas infini, l'on peut penser qu'une telle mesure incitera les donateurs à réorienter leurs dons, mais n'en accroîtra sans doute pas le volume.

Cette modification du deuxième alinéa de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 devrait s'accompagner de la réécriture des articles 3-1 à 3-4 du décret n° 66-388 du 13 juin 1966 clarifiant et unifiant les conditions, la procédure et les effets de l'autorisation en supprimant le renvoi explicite aux articles 200 et 238 bis du Code général des impôts que contient actuellement l'article 3-4 en ce qui concerne les « associations de bienfaisance ».



B- Le déroulement de la procédure de reconnaissance d'utilité publique

Il convient d'abord d'analyser la procédure actuelle et les améliorations ponctuelles qu'il y a lieu d'y apporter. Dans un second temps, on doit s'interroger sur les possibilités de réforme radicale de cette procédure de reconnaissance d'utilité publique (déconcentration, reconnaissance pour une durée limitée).

1 – Améliorer la procédure actuelle de reconnaissance d'utilité publique en ce qui concerne la consultation des ministres intéressés

a) Aujourd'hui, lorsqu'une association décide de solliciter la reconnaissance d'utilité publique, elle doit se conformer à la procédure définie par le décret du 16 août 1901, plus précisément l'article 12 de ce décret.

La demande, signée de toutes les personnes compétentes en vertu des statuts de ladite association, est transmise, accompagnée d'un exemplaire des statuts au ministre de l'intérieur.

Celui-ci fait procéder **s'il y a lieu** à l'instruction de la demande. Il peut provoquer l'avis du conseil municipal de la commune où l'association a son siège et demander un rapport au préfet. Après avoir consulté les ministres intéressés, il transmet le dossier au Conseil d'État.

Le Conseil d'État, Section de l'Intérieur, émet un avis sur le projet de décret de reconnaissance qui lui est soumis.

L'avis du Conseil d'État est parfois assorti de réserves portant sur tel ou tel point. Réserves qui peuvent être considérées comme levées si, d'elle-même ou incitée par le ministre de l'intérieur, l'association décide de modifier ses statuts dans le sens demandé par le Conseil d'État. Le gouvernement n'est pas tenu de suivre cet avis même si, dans la pratique, il est très rare qu'il s'en écarte.

La procédure reflète le caractère largement discrétionnaire de la reconnaissance d'utilité publique. Il est clair que le ministre n'est pas tenu de faire instruire toutes les demandes dont il est saisi et qu'il ne transmet au Conseil d'État que les projets de décret, ce qui signifie qu'il n'est pas, non plus, tenu de transmettre au Conseil d'État tous les dossiers qu'il a instruits s'il n'estime pas, au terme de l'instruction, que l'octroi de la reconnaissance d'utilité publique est justifié.

Cette procédure de reconnaissance proprement dite est, en général, précédée de contacts informels entre les services du ministère de



l'Intérieur et l'association pour que celle-ci approfondisse son projet et en adapte la présentation ou éventuellement y renonce. Il s'écoule souvent plusieurs années entre le premier contact avec le ministère et l'engagement de la procédure de reconnaissance prévue par le décret de 1901.

Cette phase préparatoire semble bien acceptée par les associations.

S'agissant de la procédure de reconnaissance elle-même, elle dure en moyenne un peu plus de onze mois. Cette moyenne recouvre des situations très contrastées et pour certaines associations, la durée a pu être de trois mois et demi, tandis que pour d'autres, elle atteint presque deux ans.¹²

Au sein des onze mois, la consultation du Conseil d'État dure, là encore, en moyenne quatre mois.

b) S'agissant de la procédure de reconnaissance, les griefs des associations se concentrent sur la consultation des ministères « intéressés », ceux dont l'avis doit être sollicité eu égard à l'objet de l'association. Les ministères mettent souvent plusieurs mois à répondre, voire dans certains cas, une année et l'avis obtenu au bout de cette période est parfois très sommaire et peu étayé.

Cette critique avait déjà été formulée à l'occasion de l'étude sur les fondations¹³. Il avait alors été suggéré que les ministères désignent en leur sein un « correspondant associations » unique qui serait l'interlocuteur privilégié du ministère de l'Intérieur. De l'avis unanime, cette procédure, qui a été mise en œuvre dans au moins deux ministères, n'a pas rempli son office : les correspondants ne sont pas habilités à émettre l'avis au nom de leur ministère et sont souvent coupés des services. Les délais n'ont pas été, loin sans faut, réduits.

Les représentants du monde associatif avaient émis le souhait que l'avis des ministères intéressés soit recueilli au sein d'une commission, à laquelle des représentants du monde associatif participeraient et qui se réunirait périodiquement. Cette suggestion avait reçu un avis favorable du ministère de l'Intérieur. Mais la poursuite de la réflexion a montré que cette solution n'était peut-être pas aussi satisfaisante qu'il y paraissait : il y avait le risque qu'à telle ou telle réunion un ministère ne soit pas représenté, ce qui reportait l'examen des dossiers le concernant à une prochaine réunion, plusieurs mois plus tard et l'on ne pouvait pas exclure non plus que les représentants d'un ministère ne se sentent pas mandatés pour émettre un avis en séance.

12. Cf. sur ce point annexe VI.

13. *Rendre plus attractif le droit des fondations*, « Les études du Conseil d'État », La Documentation française, 1997.



Le ministère de l'Intérieur a proposé la mise en œuvre d'une autre procédure. Celle-ci consisterait à prévoir qu'à l'expiration d'un délai, fixé à trois mois suivant la saisine du ministère intéressé par le ministère de l'Intérieur en application des dispositions de l'article 12 du décret du 16 août 1901, et en l'absence de réponse expresse du ministère saisi, celui-ci soit « réputé avoir émis son avis », en sorte que la phase de consultation serait terminée.

Cette suggestion s'inscrit pleinement dans les orientations définies par la loi du 12 avril 2000 sur les relations entre l'administration et les usagers. Les « ministres intéressés » ne sont nullement privés du droit de faire valoir leurs arguments mais ils sont informés que la procédure se poursuivra s'ils n'ont pas émis cet avis dans un délai raisonnable. Il n'y a donc plus de blocage possible.

Il est donc proposé de compléter en ce sens l'article 12 du décret du 16 août 1901.

c) S'il avait pu paraître à certains souhaitable que des représentants du monde associatif participent à une commission qui se serait réunie régulièrement pour examiner les dossiers de demande de reconnaissance d'utilité publique, les représentants du monde associatif eux-mêmes ne se sont finalement pas montrés favorables à l'idée d'une consultation, sur chaque dossier de demande, d'une sous-commission *ad hoc* du Conseil national de la vie associative.

Ce conseil n'a pas fondamentalement vocation à émettre d'avis sur des dossiers individuels et une telle procédure serait source de confusion.

En revanche, on ne peut que réaffirmer l'importance d'associer le Conseil national de la vie associative à toute réflexion d'ensemble sur les associations et, singulièrement, aux réflexions sur les associations reconnues d'utilité publique.

2 – Faut-il déconcentrer la reconnaissance d'utilité publique ?

Pour se conformer aux exigences de déconcentration des décisions individuelles, il convient de s'interroger sur la nécessité de déconcentrer la reconnaissance d'utilité publique et de la confier aux préfets.

Ces derniers exercent déjà une mission de tutelle quotidienne sur les actes des associations reconnues d'utilité publique. Ils sont en outre associés à l'étude des dossiers de demande de reconnaissance. Ne serait-il pas possible de leur demander de poursuivre l'instruction de ces dossiers jusqu'à son terme et de prendre la décision ? Les consultations seraient faites auprès des services déconcentrés des ministères et l'avis du Conseil d'État serait supprimé. On peut penser que la déconcentration se traduirait, dans la plupart des cas, par une accélération des



procédures. Compte tenu des conclusions de la réflexion retracée plus haut sur le sens actuel de la reconnaissance d'utilité publique, la réponse à la question d'une éventuelle déconcentration ne peut être que négative.

En effet, si l'on considère que la « reconnaissance d'utilité publique » est le label accordé à quelques associations dont l'action a une ampleur nationale et qui sont des partenaires privilégiés de l'État, cette reconnaissance ne peut logiquement être accordée qu'au niveau du gouvernement, à l'issue d'une procédure qui doit rester centralisée.

Cette procédure ne concerne, on l'a vu, qu'un nombre minimum d'associations. Il n'y a donc pas de risque de surcharge des services centraux.

Elle nécessite une appréciation portée sur une action qui excède le champ d'un seul département. La reconnaissance d'utilité publique doit pouvoir être refusée sans égard pour des pressions locales en faveur de telle ou telle association.

Enfin, compte tenu de l'importance de l'action des associations en cause, et de l'utilité que revêt par définition leur action, il est essentiel que le contrôle du Conseil d'État soit maintenu. Il assure une homogénéité des critères et de leur application.

Par ailleurs si, comme il a été proposé plus haut, la « petite reconnaissance » accordée pour une durée de cinq ans par les préfets, est non seulement maintenue mais voit son champ élargi, il y aura nécessairement un accroissement de la charge de travail des préfetures. Déconcentrer la procédure de reconnaissance d'utilité publique serait un alourdissement supplémentaire et une source de confusion.

L'autorité compétente pour délivrer comme pour retirer la reconnaissance d'utilité publique doit rester le gouvernement, après instruction du dossier par le ministre de l'intérieur.

3 – Peut-on envisager une reconnaissance à durée limitée ?

Dans l'ancien droit, les associations ne vivaient que par la volonté du souverain et celui-ci pouvait les faire disparaître à son gré. On est bien loin de ces conceptions et, hormis des cas très limités dont le plus connu est celui des groupes de combat et milices privées qui peuvent, en application de la loi du 10 janvier 1936, être dissoutes par décret du Président de la République, seul un juge peut prononcer la dissolution d'une association, dans le cadre des dispositions de l'article 7 de la loi de 1901 ou bien en vertu d'une jurisprudence de la Cour de cassation qui applique aux associations l'article 1844-7-5° du Code civil, pour « justes motifs ».



S'agissant des associations reconnues d'utilité publique, le problème est moins celui d'une éventuelle dissolution que celui d'un réexamen périodique de la reconnaissance d'utilité publique, sanctionné par le retrait de celle-ci, s'il ressort que l'association ne se conforme pas aux exigences de la reconnaissance.

À la suite de graves dysfonctionnements relevés par l'administration, puis par la justice, dans la gestion d'une association reconnue d'utilité publique, la loi du 24 juin 1996 avait prévu, dans son article 11, que « le gouvernement déposera, (...), un rapport au Parlement sur les conditions dans lesquelles pourrait être mis en œuvre un examen à échéance régulière de la reconnaissance d'utilité publique des associations ».

Une étude, préparée par le ministère de l'Intérieur, n'a pas repris la suggestion d'un réexamen systématique.

La question mérite d'être à nouveau posée : doit-on prévoir une reconnaissance « à temps », un renouvellement après réexamen périodique qui pourrait être l'occasion de revoir avec l'association les points qui ne paraissent pas satisfaisants, dans ses statuts ou son fonctionnement, ou bien faut-il laisser le système en l'état en renforçant la démocratie interne et le contrôle du ministère de l'Intérieur ?

L'exemple de la « petite reconnaissance » prévue par l'article 6 de la loi de 1901 montre qu'un régime d'autorisation administrative d'acceptation de libéralités, valable pour une durée de cinq ans, est possible. Pour les associations d'assistance, de bienfaisance ou de recherche scientifique ou médicale, l'application de ce régime ne semble pas avoir posé de problèmes particuliers. Cependant, comme on l'a vu, leur situation est, à cet égard, différente de celle des grandes associations reconnues d'utilité publique.

Les associations locales ne bénéficient le plus souvent que de libéralités isolées qui sont le fait de personnes proches de l'association, en connaissent bien l'action et la situation exacte.

Il n'en va pas de même pour les associations d'ampleur nationale : elles reçoivent des libéralités de manière continue. Les libéralités sont le fait de personnes qui n'ont pas forcément de liens avec l'association et qui n'en connaissent l'action que via les médias, les campagnes annuelles ou les notaires. Limiter à cinq ans la reconnaissance des associations risque de perturber considérablement leur action.

La période de la cinquième année serait une sorte de « période suspecte », pendant laquelle les personnes hésiteraient à procéder à une libéralité, les notaires à conseiller d'effectuer un legs à leur profit. Il y a ainsi le risque que les associations voient leur financement affecté de mouvements cycliques, alors que leurs besoins, notamment leurs frais



de personnel, sont permanents et que de nombreuses associations reconnues d'utilité publique développent des programmes pluriannuels d'action.

Pour les legs notamment, les particuliers hésiteront peut-être à léguer une partie de leurs biens à une association qui, périodiquement et sans avoir commis de faute particulièrement grave, risque d'être privée du droit de les recevoir. Par ailleurs, si au moment du décès de la personne, la reconnaissance d'utilité publique est en cours de réexamen, la délivrance du legs risque d'être retardée.

La mise en place d'une reconnaissance d'utilité publique à durée limitée se heurte, en outre, à des obstacles plus terre à terre liés au caractère inévitablement limité des moyens de l'administration. Aujourd'hui, les services du ministère de l'Intérieur ne sont pas en mesure de procéder au réexamen périodique de la situation de toutes les associations reconnues d'utilité publique.

Mieux vaut renforcer les pouvoirs de surveillance et de contrôle du ministère que mettre en place une procédure qui risque de devenir routinière et inefficace.

Pour toutes ces raisons et, essentiellement celle du risque de fragilisation du financement et de l'image de cette catégorie d'associations, il y a lieu de recommander que la reconnaissance d'utilité publique continue d'être donnée sans limitation de durée.

Cela étant, il reste nécessaire de répondre aux critiques qui ont pu être faites à certaines associations reconnues d'utilité publique en raison de l'opacité de leur fonctionnement et de l'absence de contrôle.

La reconnaissance d'utilité publique ne pourra retrouver sa pleine crédibilité que si le mode de fonctionnement des associations est organisé pour assurer la démocratie, la transparence vis-à-vis des membres mais aussi des donateurs et le respect des principes fondamentaux du droit des associations, notamment le caractère désintéressé de leur gestion.

Par ailleurs, l'affirmation de l'existence d'une relation privilégiée entre l'État et les associations qu'il a reconnues d'utilité publique implique que le contrôle de l'État et, singulièrement du ministère de l'Intérieur, soit renforcé. L'État ne peut sembler se désintéresser des associations qu'il a reconnues d'utilité publique après leur avoir délivré cette reconnaissance et le retrait de cette reconnaissance doit pouvoir être effectivement prononcé en cas de dysfonctionnements graves révélant que l'action de l'association s'écarte trop de « l'utilité publique ».



Deuxième partie

L'organisation et le fonctionnement de l'association reconnue d'utilité publique

A – Les statuts et leur adaptation

Lorsqu'une association est reconnue d'utilité publique, ses statuts sont annexés au décret de reconnaissance. Ils ne pourront d'ailleurs être modifiés que par décret en Conseil d'État ou par arrêté du ministre de l'Intérieur sur avis conforme du Conseil d'État (Art. 13-1 du décret du 16 août 1901). Ils n'en perdent pas, pour autant, le caractère d'acte contractuel à l'égard des associés, lesquels restent toujours recevables à s'en prévaloir devant le juge judiciaire en cas de dissensions au sein de l'association.

La pratique constante depuis un siècle a été de faire figurer les contraintes qu'il apparaissait nécessaire de faire peser sur les associations reconnues d'utilité publique dans les statuts de chacune d'elles, au sein des clauses obligatoires prévues par l'article 11 du décret du 16 août 1901 et non dans des textes législatifs ou réglementaires qui se seraient imposés à toutes.

La plupart des contraintes qui ont été ainsi imposées apportent des restrictions à la liberté d'association. Si ces contraintes devaient être reprises aujourd'hui dans un texte normatif unique, il ne pourrait s'agir que d'une loi.

En acceptant d'adopter des statuts conformes aux modèles de statuts proposés, les membres de l'association décident librement de faire de ces contraintes l'un des éléments du « pacte associatif » qui les lie. Ils ne sont pas tenus de solliciter la reconnaissance d'utilité publique, et ils peuvent, à tout moment, en demander le retrait. Le recours aux clauses statutaires pour imposer un mode d'organisation ou de fonctionnement ou bien même la soumission aux contrôles de l'administration est



toujours apparu plus respectueux de la liberté d'association et de l'autonomie de volonté des associés.

L'option faite en faveur des clauses statutaires est néanmoins la source d'un certain nombre d'interrogations, voire de confusions.

1 – Dispositions statutaires actuelles

a) L'article 11 du décret du 16 août 1901, pris sur le fondement de l'article 20 de la loi du 1^{er} juillet 1901, énumère l'objet des dispositions que les statuts d'une association reconnue d'utilité publique doivent contenir. Notamment, il dispose que les statuts contiennent :

« 4°- l'engagement de faire connaître dans les 3 mois à la préfecture ou à la sous-préfecture tous les changements survenus dans l'administration ou dans la direction et de présenter sans déplacement les registres et les pièces de comptabilité, sur toute réquisition du préfet, à lui-même ou à son délégué ».

Autrement dit, le décret prévoit que les statuts doivent explicitement contenir l'engagement de l'association de se soumettre à une surveillance de l'administration à partir du moment où elle aura été déclarée d'utilité publique.

b) Par ailleurs, pour guider les associations et pour que soient connues les exigences, notamment de démocratie interne et de rigueur financière, requises des associations qui sollicitent la reconnaissance d'utilité publique, le ministère de l'Intérieur, après avis du Conseil d'État, a rédigé des « statuts-types ».

Ceux-ci n'ont pas de caractère réglementaire ou obligatoire. Ils sont proposés à titre indicatif et une association dont les statuts seraient différents sur certains points pourraient néanmoins se voir reconnaître d'utilité publique, si elle justifiait ces différences de manière convaincante.

Il reste que les associations sont fortement incitées à se conformer à ces statuts-types dont les derniers ont été arrêtés en 1991 ¹⁴.

2 – Situation des associations dont les statuts sont anciens et ne sont pas conformes aux modèles actuels de statuts

La situation des associations dont les statuts ont été jugés conformes aux exigences des statuts-types de l'époque à laquelle elles sollicitaient la reconnaissance d'utilité publique, mais qui n'ont pas fait évoluer

14. Cf. annexe IV.



ceux-ci au fur et à mesure des changements de statuts-types, pose une question difficile.

Ni la loi de 1901 ni aucun autre texte ne permettent d'obliger une association à changer ses statuts. Lorsqu'une association reconnue d'utilité publique sollicite une modification ponctuelle de ses statuts, le ministère de l'Intérieur essaie de l'amener à une mise en conformité complète de ceux-ci. Il est clair toutefois qu'il n'a pas les moyens de l'y contraindre. Il ne peut que faire œuvre de persuasion.

Dès lors se pose la question d'un éventuel retrait de la reconnaissance d'utilité publique à des associations dont l'objet est peut-être conforme à l'idée que nous avons aujourd'hui de l'utilité publique mais dont le mode de fonctionnement, dicté par ses statuts n'est, lui, pas conforme aux statuts-types actuels.

Il ne saurait y avoir d'automatisme entre la non-conformité au dernier état des statuts-types et le retrait de la reconnaissance d'utilité publique. Cela dit, les distorsions majeures qui font craindre pour la démocratie au sein de l'association et s'accompagnent d'un fonctionnement contestable doivent pouvoir être sanctionnées. Il est donc proposé que, dans ce cas, le préfet adresse à l'association une demande de mise en conformité des statuts puis une mise en demeure préalable à un éventuel retrait de la reconnaissance d'utilité publique si l'association ne procédait pas aux modifications statutaires jugées indispensables.

B – Les garanties de bonne gestion

La reconnaissance d'utilité publique doit se traduire par une exigence plus grande en ce qui concerne la gestion de l'association concernée. Les statuts-types imposent certaines règles de fonctionnement et de gestion et, plus largement, l'opinion publique attend des associations reconnues d'utilité publique un fonctionnement exemplaire, à la hauteur du but qu'elles se sont assigné et dans le respect de la volonté des personnes qui ont effectué des versements d'argent ou des libéralités pour permettre la réalisation de leur objet.

Il n'est pas inutile de rappeler en préambule que si certains droits étrangers connaissent des associations à but lucratif (ainsi, en droit anglais, les sociétés industrielles et de prévoyance ou, en droit allemand, les associations à objet économique), le droit français ne connaît que des associations sans but lucratif.



La gestion de toute association doit être désintéressée. C'est la conséquence inhérente à la notion même d'association telle qu'elle est définie par l'article 1^{er} de la loi de 1901 :

« L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que celui de partager des bénéfices ».

Des excédents peuvent être réalisés, à l'occasion d'activités annexes notamment, mais toute répartition de ces profits entre les membres de l'association est strictement prohibée.

Dès l'origine, la différence entre l'association et la société commerciale a été affirmée, comme le montre la rédaction de l'article 1832 du Code civil qui dispose :

« La société est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un contrat d'affecter à une entreprise commune des biens ou leur industrie en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter ».

Pour les associations reconnues d'utilité publique, cette obligation de gestion désintéressée s'impose avec encore plus de force. Elle est d'ailleurs revendiquée par les associations elles-mêmes. Toute la difficulté est de conjuguer cette obligation légale avec une exigence de qualité de la gestion de l'association.

En effet, le patrimoine et la trésorerie de l'association doivent être gérés de manière efficace afin que l'objet de l'association se voit doter d'un maximum de moyens. En outre, certaines associations reconnues d'utilité publique ont un budget de plusieurs millions de francs, emploient des milliers de personnes souvent sur plusieurs implantations, parfois dans plusieurs pays et leur gestion est au moins aussi complexe, sinon davantage, que la gestion d'une entreprise.

À certains égards, ces exigences de gestion désintéressée et de bonne gestion sont contradictoires. Cette contradiction est à l'origine de deux questions difficiles sur lesquelles il convenait de s'interroger :

- 1°) la rémunération des dirigeants de l'association reconnue d'utilité publique ;
- 2°) la gestion financière de l'association reconnue d'utilité publique.

Ces questions ont de fortes implications en droit fiscal. La référence croisée aux instructions fiscales et aux principes généraux du droit des associations obscurcit beaucoup le débat. Pour éviter les confusions, il sera traité de ces questions dans leur principe avant d'examiner les conséquences fiscales de telle ou telle situation. Certes, il n'est pas possible de nier l'importance pour les associations de la traduction fiscale de leur mode de gestion. **Il est en revanche très fâcheux que**



les principes de fonctionnement des associations soient définis indirectement, par les services fiscaux, dans des textes dénués de tout lien avec la loi de 1901. Ce n'est donc que dans un second temps que seront abordés les aspects fiscaux.

1 – La question de la rémunération des dirigeants de l'association

a) Dirigeants statutaires, salariés de l'association

- La loi de 1901 est muette sur la question de la rémunération des dirigeants associatifs. Elle ne prohibe ni la rémunération de salariés par l'association ni la participation de salariés de l'association aux organes dirigeants de celle-ci. Elle n'impose pas que les dirigeants de l'association en soient membres. Par ailleurs, elle ne prévoit aucune configuration statutaire obligatoire pour les associations et si le schéma « assemblée générale – conseil d'administration – bureau – président » est le plus fréquemment employé, il n'est nullement imposé.

La situation des associations reconnues d'utilité publique est, à cet égard, un peu particulière. Certes, la loi ne leur impose pas d'organisation mais, comme on l'a déjà dit, lors de la procédure de reconnaissance, elles doivent présenter des statuts conformes aux statuts-types (qui eux imposent un mode d'organisation) ou bien justifier des différences pouvant exister entre leurs statuts et les statuts-types.

- Les statuts-types prévoient que l'association est administrée par un conseil d'administration composé de membres élus par l'Assemblée générale et choisis dans les catégories de membres dont se compose cette assemblée, sauf le cas exceptionnel des membres de droit (art. 5) : autrement dit une personne qui n'est pas membre de l'association ne peut pas siéger à son conseil d'administration sauf lorsque des circonstances particulières justifient la présence de membres de droit à ce conseil.

Le conseil d'administration élit en son sein un bureau, comprenant au moins un président, un vice-président, un secrétaire, un trésorier et un trésorier adjoint (art. 5).

Les statuts-types prévoient également que les membres du conseil d'administration ne peuvent recevoir aucune rétribution à raison des fonctions qui leur sont confiées (art. 7).

Enfin, ils autorisent le président à appeler des « agents rétribués de l'association » à assister, avec voix consultative, aux séances de l'assemblée générale et du conseil d'administration.



- Par ailleurs, il convient de rappeler un avis du Conseil d'État du 22 novembre 1970, répondant à une question posée par le ministre de la santé publique, avis qui concerne les associations de manière générale et non pas les seules associations reconnues d'utilité publique.

Selon cet avis :

1°) Rien n'interdit à un salarié d'appartenir au conseil d'administration de l'association qui l'emploie. Certes, la loi prohibe le partage de bénéfices entre les associés, mais le salaire, contrepartie d'un travail, n'est pas un bénéfice.

2°) Le caractère non lucratif des associations exige que les salariés ne puissent avoir une part prépondérante à la direction de l'association. D'ailleurs les caractéristiques de l'association se rapprocheraient alors de celles d'une société coopérative ou d'une mutuelle, personnes morales non régies par la loi de 1901.

- **Enfin, la pratique actuelle de la Section de l'intérieur, propre aux associations reconnues d'utilité publique, est que le nombre de salariés membres de l'association élus au conseil d'administration ne doit pas dépasser le quart du nombre total d'administrateurs et que les administrateurs salariés ne doivent pas pouvoir être élus au bureau, c'est-à-dire avoir la fonction de président, vice-président, secrétaire trésorier ou trésorier adjoint de l'association. Cette « jurisprudence », qui n'a pas été contestée et qui ouvre une place raisonnable aux membres salariés de l'association reconnue d'utilité publique au sein du conseil d'administration de cette dernière, doit être maintenue.**

b) Le cas particulier du directeur ou directeur général de l'association

La complexité croissante de la gestion des associations impose le recours à des dirigeants salariés. Depuis longtemps, il est admis que les associations, même reconnues d'utilité publique, peuvent employer non seulement du personnel salarié mais un directeur ou un directeur général salarié.

Ce directeur salarié n'est pas, es qualité, membre du conseil d'administration. C'est à son intention qu'est prévue, dans les statuts-types, la possibilité d'être appelé par le président à assister avec voix consultative aux assemblées générales et aux conseils d'administration.

Les deux difficultés qui se présentent en pratique sont le risque de voir le directeur devenir « dirigeant de fait » et le problème de sa rémunération.

- Si les organes statutaires sont inexistantes ou se comportent en « chambre d'enregistrement » de décisions prises par le directeur



salarié, la gestion de l'association perdra son caractère « désintéressé ». En effet, les décisions seront prises par une personne dont les intérêts pécuniaires sont directement liés à l'évolution de l'association.

L'expérience montre que l'équilibre est difficile à préserver et que la tentation de tenir les membres du bureau à l'écart des décisions importantes a pu se faire jour dans certaines associations.

Il y a donc lieu d'admettre que les fonctions de « directeur » ou « directeur général » salarié sont incompatibles avec un mandat d'administrateur, ce qui n'a pas pour effet d'interdire au président d'une association de recruter comme directeur ou directeur général salarié un membre de l'association, même s'il détient un mandat d'administrateur mais, dans cette dernière hypothèse, a pour objet d'obliger le directeur salarié recruté à démissionner immédiatement de son mandat d'administrateur, sauf à ce que soit remis en cause le caractère désintéressé de la gestion et, partant, le bien fondé du maintien de la reconnaissance d'utilité publique.

Il paraît, en effet, actuellement nécessaire de réaffirmer le rôle et la place des dirigeants statutaires qui, même s'ils ont parfois moins de compétences « techniques » que le directeur salarié, sont les garants du pacte associatif ayant pour fonction et responsabilité de veiller à ce que la réalisation de l'objet de l'association reste la préoccupation principale et à ce que l'activité de l'ensemble des salariés de l'association reste bien vouée à cet objet.

- Le montant de la rémunération versée à leurs cadres par certaines associations a pu être critiqué parce que jugé trop élevé.

Toutefois, il faut bien admettre que les difficultés de la gestion des grandes associations reconnues d'utilité publique imposent qu'elles fassent appel à des professionnels de bon niveau et le fait que l'employeur soit une association ne justifie nullement que les rémunérations versées soient trop inférieures aux niveaux constatés sur le marché du travail, ce qui rendrait d'ailleurs difficile un recrutement de qualité.

Il est, en revanche, nécessaire d'insister sur les exigences de transparence qui doivent peser sur les associations reconnues d'utilité publique en la matière, ce qui conduit à formuler la recommandation que les statuts-types contiennent les clauses suivantes :

- Avant de procéder à une embauche, toutes les caractéristiques des emplois de cadre et notamment le montant et la consistance de la rémunération devraient faire l'objet d'une délibération des organes collégiaux d'administration de l'association.



- **Par ailleurs, les rémunérations les plus élevées versées par l'association devraient être annexées aux comptes annuels afin que les membres et les donateurs en aient connaissance.**

c) L'octroi d'une rémunération aux dirigeants statutaires ?

L'attachement au principe du bénévolat mérite d'être réaffirmé. Le bénévolat relève de l'essence même de l'association : engagement citoyen de personnes autour d'un projet désintéressé. C'est le bénévolat qui a permis le développement considérable du mouvement associatif en France. Son atténuation pervertirait totalement la notion même d'association au sens de la loi de 1901.

L'article 7 des statuts-types d'associations reconnues d'utilité publique, qui interdit la rétribution des administrateurs, permet des « remboursements de frais ». Ceux-ci doivent faire l'objet d'une délibération expresse du conseil d'administration hors la présence de la personne intéressée et des justificatifs doivent être produits qui font l'objet de vérifications.

Certes, on ne peut être inconscient des difficultés rencontrées ponctuellement par certaines grandes associations. Les fonctions de dirigeant statutaire, notamment de président, sont parfois si prenantes qu'elles doivent être occupées quasiment à plein temps. Peu de personnes en activité sont alors intéressées. Or, si l'association ne parvient pas à trouver un président dynamique, le directeur salarié prendra tous les pouvoirs et le conseil d'administration n'aura plus aucun rôle.

Il a toutefois semblé que si des solutions devaient être dégagées pour faire face à des situations particulières, il ne fallait pas changer le principe énoncé à l'article 7 des statuts-types.

À ce titre, a été écartée l'idée – qui avait notamment été étudiée par le groupe de travail réuni sur ce thème pendant les Assises nationales de la vie associative – de la généralisation d'une structure à directoire et conseil de surveillance, calquée des sociétés commerciales. Cette structure, adaptée sans doute au cas particulier de certaines très grandes associations, entérine le pouvoir des salariés, marginalise les dirigeants bénévoles, multiplie les centres de décision et n'est pas conforme aux principes qui doivent régir le fonctionnement des associations.

Quant au problème du trésorier, s'il est vrai que la responsabilité qui lui incombe est lourde et lui impose des vérifications minutieuses, il reste toutefois que, d'une part, la mise en œuvre du plan comptable des associations devrait simplifier son travail et que, d'autre part, les plus grandes associations mettent en place un comité financier qui assiste le trésorier. Enfin, l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes, au sens de la loi de 1966 sur les sociétés commerciales, qu'il sera proposé plus loin d'instituer, devrait beaucoup alléger ses vérifications.



S'agissant, enfin, des remboursements de frais, ils doivent être effectués sur justificatifs et ne pas se transformer en rémunération déguisée. D'ailleurs, s'ils ne sont pas assortis de justificatifs, ils sont taxés au titre de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices non commerciaux. Le principe étant qu'une association ne doit pas assurer de « rémunération déguisée » à ses dirigeants. Les avantages en nature, éventuellement consentis, doivent être l'objet d'une délibération des instances collégiales de l'association portant sur leur justification au regard des besoins de l'association (il peut être moins coûteux de mettre un logement à la disposition d'un dirigeant domicilié loin du siège de l'association que de lui rembourser des nuits d'hôtel) et être annexés aux comptes annuels.

d) Aspects fiscaux

- Pour délimiter le champ d'application des impôts commerciaux – impôt sur les sociétés et taxe sur la valeur ajoutée notamment – le droit fiscal a été amené à déterminer des critères de l'activité à caractère lucratif. Dans la pratique, ce sont souvent les services fiscaux qui mettent en garde les associations contre certains comportements ayant pour conséquence de les assimiler fiscalement à des entreprises.

Autrement dit, la seule circonstance qu'une personne morale soit une association régie par la loi de 1901 n'implique pas qu'elle échappe toujours aux impôts commerciaux. Le fait que cette association soit reconnue d'utilité publique n'a pas non plus des conséquences automatiques à cet égard.

Lorsqu'une association poursuit en fait une activité à caractère lucratif, elle est légalement soumise à l'impôt dans des conditions identiques à celles des sociétés commerciales.

En effet, le Code général des impôts prévoit à son article 206, relatif au champ d'application de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, que sont soumises à cet impôt « ... *toutes autres personnes morales se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif* ». L'article 261 du même code, relatif aux opérations exonérées de taxe sur la valeur ajoutée, prévoit pour sa part (dans son 7 1°d) que le caractère désintéressé de la gestion résulte de la réunion de plusieurs conditions :

- l'organisme doit être géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant, elles-mêmes ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation ;
- l'organisme ne doit procéder à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfices ;
- Les membres de l'organisme et leurs ayants droit ne doivent pas pouvoir être déclarés attributaires d'une part quelconque de l'actif, sous réserve du droit de reprise des apports.



L'administration fiscale a, par une instruction du 15 septembre 1998 n°4 H-5 98 qu'il a été nécessaire de préciser par une seconde du 16 février 1999 n°4 H-1 99, explicité le régime d'imposition des associations ¹⁵.

- La jurisprudence du Conseil d'État sur les conditions de l'assujettissement des associations aux impôts commerciaux est désormais fixée par une décision de Section du 1^{er} octobre 1999 *Association « Jeune France »* ¹⁶. Il résulte de cette décision que pour être exonérée de ces impôts, une association doit avoir une gestion désintéressée, et notamment ses dirigeants statutaires ne doivent pas recevoir de rémunération. En outre, elle ne doit pas offrir ses services en concurrence dans la même zone géographique avec ceux proposés au même public par des sociétés commerciales exerçant une activité identique. Sur ce second point, toutefois, même dans le cas où l'association intervient dans un domaine d'activité ou un secteur géographique où il existe des entreprises commerciales, l'association pourra être exonérée si elle exerce son activité dans des conditions différentes de celles des entreprises commerciales, soit en répondant à certains besoins insuffisamment couverts par le marché, soit en s'adressant à un public qui ne peut accéder aux services offerts par les entreprises commerciales, notamment en pratiquant des prix adaptés sous réserve de ne pas recourir à des méthodes commerciales excédant les besoins de l'information du public sur les services qu'elle offre.

- S'agissant plus précisément de la rémunération des dirigeants et de la participation de salariés aux instances statutaires, l'administration a pris, dans l'instruction fiscale de 1998 précitée, des positions qui ont provoqué de très vives réactions dans le monde associatif.

D'après cette instruction, la gestion conserve son caractère désintéressé même dans les cas où :

1°) une rémunération est versée aux dirigeants de l'association, dès lors que la somme versée n'excède pas les trois quarts du SMIC ;

2°) des salariés sont présents au sein du conseil d'administration dès lors que c'est dans la limite du quart du nombre des membres et que ces salariés figurent au conseil d'administration en qualité de représentants élus des salariés dans le cadre d'un accord concernant la représentation du personnel. En revanche la gestion ne peut être désintéressée si des salariés participent au bureau de l'association.

La possibilité prévue au 1° semble avoir provoqué, de manière assez inattendue, une demande de plusieurs présidents d'associations décl-

15. Pour une étude d'ensemble du régime d'imposition des associations, voir Guillaume Goulard : *Clarifier le régime fiscal des associations*, rapport au Premier ministre, La Documentation française 1998 et du même auteur : « Quelle fiscalité pour les associations au XXI^e siècle ? », *Rapport public* 2000, p. 393.

16. Publiée à la *Revue de jurisprudence fiscale*, 11/99 n°1354, chronique E. Mignon.



rées, même peu importantes, de se voir verser par l'association, 3/4 de SMIC chaque mois.

Outre le fait que les associations en cause n'ont pas toujours les fonds nécessaires pour faire face à ces demandes, **on voit ainsi une règle fiscale, posée dans le souci de ne pas pénaliser certaines associations qui se trouvent dans une situation particulière, se retourner contre le monde associatif en général et risquer de pervertir l'idée même d'association.**

Sur le second point, la restriction apportée, qui impose que les salariés élus au conseil ne puissent être que des représentants du personnel, a causé une certaine émotion car très peu de statuts d'associations prévoient une représentation des salariés au sein du conseil d'administration, laquelle est une règle prévue par la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

C'est pour cette raison que la règle a été modifiée par l'instruction du 19 février 1999 : la gestion conserve un caractère désintéressé, aux yeux de l'administration fiscale, même si des salariés sont membres du conseil d'administration, pourvu que leur participation soit limitée au quart des membres et qu'ils n'exercent pas un rôle prépondérant, dès lors que les statuts ont prévu et organisé la représentation des salariés au conseil d'administration ou la possibilité pour des salariés d'être adhérents de l'association.

Cette rectification était bienvenue même si elle apparaît encore imparfaite car on ne voit pas ce qui fonde la nécessité d'une clause statutaire prévoyant que les salariés peuvent être adhérents. Certes, des statuts ont pu le prévoir ou l'exclure délibérément mais, en l'absence de mention expresse, il résulte de la liberté d'association que toute personne peut adhérer à l'association de son choix et ce principe s'applique aux salariés de l'association eux-mêmes.

S'agissant du cas des associations reconnues d'utilité publique, l'application de ces critères ne devrait pas poser de problème majeur, dès lors qu'ils sont voisins des critères du ministère de l'Intérieur et du Conseil d'État.

Il semble toutefois que plusieurs statuts d'associations reconnues d'utilité publique ne contiennent pas de clause prévoyant expressément la possibilité pour les salariés d'être membres de l'association et n'imposent nullement que lorsque des salariés sont membres de l'association, ils forment une catégorie à part des autres membres du conseil d'administration.

Ces associations reconnues d'utilité publique ne rempliront donc pas la condition posée par l'instruction fiscale. Si l'administration



fiscale déduisait de ce seul fait que leur gestion n'est pas désintéressée, ce serait à la fois fâcheux et contestable.

2 – Les règles comptables et de gestion financière

a) L'inadaptation de la notion de dotation

Il convient de prendre acte de la très grande amélioration que constitue l'existence d'un plan comptable spécifique aux associations (entériné par l'arrêté du 8 avril 1999 portant homologation du règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations). En effet, la situation antérieure était très préjudiciable à la qualité de la gestion et des contrôles car elle ne tenait pas compte de la spécificité des associations. Désormais les associations disposent d'un outil qui leur permet d'avoir un bon suivi de leur activité et une bonne connaissance de leur structure financière.

Toutefois, on ne peut passer sous silence le fait que certains textes font encore mention de la « dotation » des associations reconnues d'utilité publique. C'est notamment le cas du titre ¹⁷ de la loi n° 56-1205 du 29 novembre 1956 et des articles 13 et 14 des statuts-types actuels. Ce terme ne renvoie à aucune notion comptable propre aux associations. C'est, en effet, une notion empruntée aux fondations : les fondations sont constituées autour d'une dotation, sorte de capital initial qu'elles peuvent augmenter et faire fructifier, mais qui reste distincte de leur trésorerie.

Les associations, même reconnues d'utilité publique, ne sont nullement constituées autour d'un capital, mais par la réunion de la volonté de plusieurs associés.

Il convient donc de supprimer, dans la pratique et dans les textes relatifs aux associations, notamment les modèles de statuts, la référence à la « dotation ».

b) Le placement des fonds

L'article 11 de la loi de 1901, dans la rédaction que lui a donnée la loi du 23 juillet 1987, prévoit que :

« Toutes les valeurs mobilières d'une association reconnue d'utilité publique doivent être placées en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances. »

17. Cf. Texte de cette loi en annexe III.



Dans sa rédaction antérieure, la loi de 1901 prévoyait l'obligation de détenir des titres nominatifs. Par ailleurs la loi du 29 novembre 1956 susmentionnée prévoyait dans un article unique que nonobstant les clauses de leurs statuts, les associations reconnues d'utilité publique *« pourront placer leurs capitaux en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances. Les titres devront être acquis sous la forme nominative »*.

La réforme de 1987 permet désormais aux associations reconnues d'utilité publique de détenir des actions nominatives et de placer leurs capitaux en valeurs admises en garanties d'avances par la Banque de France.

La détention d'actions nominatives

Les titres nominatifs s'opposent aux « titres au porteur », ou titres anonymes, dont la propriété était autrefois établie par la seule possession, comme en fait de meuble. Chaque fois qu'il lui a semblé utile de protéger un actionnaire, le législateur a imposé que les actions que celui-ci possédait soient nominatives et non au porteur.

La loi du 30 décembre 1981 a, dans son article 94, généralisé à la plupart des sociétés de capitaux autres que les SICAV l'obligation d'émettre des actions nominatives.

Les actions nominatives peuvent être des titres nominatifs « purs », c'est-à-dire avec inscription du nom de l'actionnaire sur un registre tenu par l'émetteur lui-même, ou bien des titres nominatifs « administrés », c'est-à-dire avec inscription du nom de l'actionnaire sur un registre relevant de l'émetteur mais tenu par un intermédiaire agréé (c'est dans ce cas qu'est prévu l'établissement du bordereau auquel renvoie la loi).

La cession d'un titre nominatif requiert une procédure de transfert sur les registres que ne nécessite pas la cession d'un titre au porteur.

Le placement en valeurs admises en garantie d'avances par la Banque de France

Les valeurs admises en garantie d'avances par la Banque de France sont des valeurs jugées suffisamment sûres par la Banque de France pour que celle-ci accepte de les prendre en dépôt et d'avancer environ 80 % de leur valeur nominale à leur propriétaire, à un taux voisin du taux du marché. Tenue par la Banque de France, cette liste est mise à jour régulièrement. Elle comprend des valeurs du trésor, des obligations, des SICAV et enfin des OPCVM monétaires dont le nantissement est exclusivement réservé aux associations reconnues d'utilité publique.



L'intention du législateur en 1987 était de permettre aux associations reconnues d'utilité publique « de disposer de placements adéquats, sûrs et modernes. » Toutefois, les associations estiment ne pas disposer de placements aussi intéressants que souhaitable. Les personnes chargées de la gestion du patrimoine de l'association se voient souvent reprocher le médiocre rendement de leurs placements, alors que, dans les associations les plus importantes, ont été mis en place des comités financiers qui assurent un contrôle des placements, ce qui pourrait justifier une plus grande liberté dans le choix de ces placements.

Sans méconnaître la portée de cette observation, il paraît indispensable de réaffirmer avec vigueur la nécessité que les associations reconnues d'utilité publique ne puissent se livrer à une gestion spéculative de leur patrimoine.

La spéculation est directement contraire au caractère non lucratif de l'activité de ces associations. En outre, en cas de retournement des tendances, l'association peut subir de lourdes pertes et la responsabilité du trésorier peut, sur ce fondement, se trouver engagée. Il est bon de protéger ce dernier contre des personnes qui lui donneraient des conseils parfois hasardeux sans en assumer les conséquences. Le système mis en place par le législateur en 1987 permet à l'association de posséder des actions, ce qui est une grande liberté, et de détenir des valeurs assez variées qui ne sont sans doute pas les plus performantes du marché, mais doivent pouvoir répondre aux besoins des associations.

Il est en revanche apparu que la liste élaborée par la Banque de France était mal connue des associations. Il a été rapporté qu'elle n'était pas toujours connue des agences bancaires et il a d'ailleurs été constaté qu'elle n'était pas d'un accès facile. **Il serait bon que cette liste,¹⁸ à laquelle la loi renvoie expressément, fasse l'objet d'une publication au Journal officiel. En outre, elle pourrait être communiquée au ministre de l'Intérieur et au Conseil national de la vie associative.**

3 – La transparence financière : pour l'obligation de recours à un commissaire aux comptes

a) Le reproche d'opacité a souvent été fait aux associations. Cette opacité, quand elle existe, est ressentie par les membres « de base » qui ne participent pas à l'administration de l'association, et favorise les soupçons. Elle est parfois source de réels dysfonctionnements et permettent le développement de comportements répréhensibles de certains dirigeants peu scrupuleux. En outre, la complexité de la

18. Figurant à l'annexe VII



gestion et l'importance des montants en cause permettent aux dirigeants qui le souhaiteraient de ne pas présenter aux membres, et le cas échéant aux donateurs, une information exhaustive sur les aspects financiers de la vie de l'association.

On doit être particulièrement sensible aux risques de discrédit que font peser de telles pratiques sur les associations reconnues d'utilité publique. Parmi les moyens de développer la transparence financière, il convient de souligner l'importance des travaux réalisés par le Comité de la Charte sur ce point, toute réflexion s'inscrivant désormais dans l'incontestable dynamique engagée par cette instance constituée de manière volontariste par des associations particulièrement conscientes de l'importance de la transparence. La volonté du Comité de la Charte est de garder à l'adhésion à la charte son caractère volontaire et d'en limiter le champ d'application aux associations du secteur sanitaire et social faisant appel à la générosité du public.

On peut s'inspirer de certaines recommandations de ce Comité en songeant à leur extension à toutes les associations reconnues d'utilité publique.

b) La loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises a prévu dans son article 29 bis que toute association ayant reçu annuellement de l'État, de ses établissements publics ou d'une collectivité territoriale une subvention dont le montant est fixé par décret ¹⁹ « est tenue de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant choisis sur la liste mentionnée à l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966 qui exercent leurs fonctions dans les conditions prévues par ladite loi sous réserve des règles qui leur sont propres. Les dispositions de l'article 457 de la loi sont applicables ».

« Le commissaire aux comptes peut attirer l'attention des dirigeants sur tout fait de nature à compromettre la continuité de l'activité qu'il a relevé au cours de sa mission. Il peut inviter le président à faire délibérer l'organe collégial de l'association. Le commissaire aux comptes est convoqué à cette séance ».

Cette loi a été complétée, en ce qui concerne les associations, par le décret du 29 mars 1985. Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées à l'article L 612-4 du Code de commerce.

Définie aux articles 218 et suivants de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales devenus les articles L 225-218 et suivants du Code de commerce, la mission des commissaires aux comptes consiste principalement à certifier que les comptes sont exacts et sincères et

19. Actuellement fixé à 1 million de francs.



donnent une image fidèle de l'activité de l'entreprise, de sa situation financière et du patrimoine de la société.

Ils disposent en outre d'un « droit d'alerte » des dirigeants et leur responsabilité est pénalement engagée s'ils ont sciemment donné ou confirmé des informations mensongères et s'ils n'ont pas dénoncé au Parquet des faits délictueux dont ils ont eu connaissance.

L'intervention des commissaires aux comptes au sein des associations subventionnées par les collectivités publiques, prévue par la loi du 1^{er} mars 1984, a été initialement handicapée par l'absence de plan comptable approprié. En effet, faute de documents comptables adaptés, les commissaires aux comptes n'avaient qu'une vision imparfaite de l'activité de l'association et ne pouvaient pas faire de remarques pleinement pertinentes. L'utilisation du plan comptable des associations ²⁰ permettra aux commissaires d'exercer complètement leur mission.

c) Aussi serait-il opportun d'étendre l'obligation d'avoir recours à un commissaire aux comptes à toutes les associations reconnues d'utilité publique.

Il a été suggéré de ne faire peser cette obligation que sur les associations reconnues d'utilité publique dont le budget excède un certain seuil. Cette suggestion n'a finalement pas été retenue. Il semble en effet, qu'en contrepartie de la reconnaissance qui lui a été accordée, l'association doive se soumettre à cette contrainte et offrir ainsi toutes les garanties de transparence financière, quel que soit le montant de son budget.

Par ailleurs, lors d'une précédente réflexion, il avait été suggéré de demander aux commissaires aux comptes de vérifier, notamment au moyen de la vérification du compte d'emploi, que les moyens de l'association étaient bien affectés à son objet.

Après discussion, il a finalement été décidé de ne pas charger les commissaires aux comptes de vérifier l'affectation des fonds à l'objet social. D'une part, il semble que les commissaires aux comptes eux-mêmes ne soient pas très favorables à l'extension de leur mission hors de leurs domaines traditionnels d'intervention. D'autre part, en agissant ainsi, on remettrait entre les mains d'une personne étrangère à l'association, le pouvoir de contrôler les orientations fondamentales de celle-ci.

d) Compte tenu des pouvoirs donnés au commissaire aux comptes par la loi de 1966 et du fait que le recours à un commissaire aux comptes n'a de sens que si ce dernier est doté d'un rôle similaire à celui prévu par les dispositions de cette loi, **il a paru nécessaire que l'obligation**

20. Entériné par l'arrêté du 8 avril 1999 susmentionné.



pour toute association reconnue d'utilité publique d'avoir un commissaire aux comptes soit prévue par une disposition de nature législative renvoyant aux articles L 225-218 et suivants du Code de commerce qui pourrait soit être insérée dans la loi de 1901, soit consister en une modification des dispositions précitées de l'article 29 bis de la loi de 1984.

Le recours à la loi permettra en outre d'imposer cette exigence à toutes les associations reconnues d'utilité publique, quelle que soit la date de leur reconnaissance. Cette disposition devra prévoir un délai de mise en conformité pour les associations qui n'ont pas encore recours à un commissaire aux comptes et pour lesquelles une mise en œuvre trop brutale de la nouvelle obligation pourrait être difficile.

4 – L'obligation de démocratie interne

La loi ou le décret n'impose aucune contrainte aux associations reconnues d'utilité publique quant à leur organisation statutaire.

La loi de 1901 ne comporte aucune mention relative aux organes de l'association et le décret du 16 août 1901 prévoit simplement dans son article 11 que les statuts joints à la demande de reconnaissance d'utilité publique contiennent :

« ... 3° – les règles d'organisation et de fonctionnement de l'association et de ses établissements, ainsi que la détermination des pouvoirs conférés aux membres chargés de l'administration ou de la direction, les conditions de modification des statuts et de la dissolution de l'association... ».

Le souci constant du ministère de l'Intérieur et du Conseil d'État a été de favoriser, par des clauses statutaires adaptées, une réelle vie démocratique au sein des associations reconnues d'utilité publique.

Si l'existence d'instances collégiales est une condition nécessaire de la transparence de la vie associative, elle n'en est toutefois pas une condition suffisante. Dans certaines associations, les instances statutaires – notamment l'assemblée générale – ne sont pas réunies régulièrement. Le président et les membres du bureau dirigent d'une façon un peu autoritaire, le directeur salarié a accaparé le pouvoir ou bien encore, la pratique abusive des pouvoirs permet, lors des assemblées générales, de faire adopter des délibérations qui n'ont pas été réellement débattues. Le juge civil peut alors être saisi, notamment par un membre de l'association, d'une demande tendant à faire respecter le pacte associatif.

Faut-il, par ailleurs, institutionnaliser un droit de saisine de l'administration, à raison des mauvais fonctionnements de certaines associations ?



C'est autour de ces deux problèmes que s'est organisée la réflexion. On s'est interrogé d'une part sur l'outil juridique qui doit être utilisé pour prévoir les obligations juridiques permettant de garantir la transparence interne, et d'autre part sur l'opportunité de mettre en place un « droit d'alerte » au profit de la minorité des membres de l'association, à l'image de ce qui existe en droit des sociétés.

a) Les obligations statutaires : garanties de démocratie interne

Les statuts-types prévoient dans leur titre II, *Administration et fonctionnement*, une organisation dont l'opinion générale est qu'elle permet d'assurer une réelle démocratie interne. Il est prévu trois instances : assemblée générale, conseil d'administration, bureau.

L'assemblée générale

L'assemblée générale doit comprendre au minimum **tous les membres cotisants** de l'association. S'y ajoutent, le cas échéant, les membres d'honneur et les membres de droit. Elle doit être réunie au moins une fois par an et chaque fois qu'elle est convoquée par le conseil d'administration ou sur la demande du quart au moins des membres de l'association.

Les compétences attribuées à l'assemblée générale permettent à ses membres d'avoir une connaissance de la gestion de l'association, de participer à celle-ci et de prendre les décisions les plus importantes. En effet, l'assemblée générale entend les rapports sur la gestion du conseil d'administration, sur la situation financière et morale de l'association. Elle approuve les comptes et vote le budget (article 8). Les délibérations du conseil d'administration relatives à la gestion du patrimoine doivent être approuvées par l'assemblée générale (article 10). Les modifications de statuts (article 17) et la dissolution de l'association (article 18) relèvent de l'assemblée générale. Par ailleurs, les comptes et les rapports annuels sont envoyés à tous les membres (article 8).

Enfin, des garanties de procédure sont prises pour assurer la régularité des réunions de l'assemblée générale : procès-verbal signé du président et du secrétaire, établi sur feuilles numérotées, limitation du nombre de mandats.

Le conseil d'administration

Pour le conseil d'administration également sont prévues des garanties : le conseil est une instance collégiale, élue en son sein par l'assemblée générale. Il doit être réuni au moins tous les 6 mois et sur convocation du président ou à la demande du quart des membres de l'assemblée générale. Il élit au scrutin secret les membres de l'organe de direction proprement dit qu'est le bureau. Enfin, les mêmes garanties de procédure sont prises pour assurer la régularité des réunions du conseil d'administration : les membres du conseil d'administration ne peuvent



détenir plus d'un pouvoir. Par ailleurs, la présence d'au moins le tiers des membres est exigée pour la régularité des délibérations. Il est tenu un procès-verbal sur un registre coté et signé du président et du secrétaire.

L'ensemble de ces clauses des statuts-types organise, autour du président de l'association, une réelle vie démocratique. Les difficultés que rencontrent, à cet égard, certaines associations reconnues d'utilité publique sont souvent liées au fait qu'elles sont dotées de statuts anciens et moins exigeants que les statuts-types actuels en termes de démocratie.

On peut, certes, s'interroger sur l'opportunité d'inscrire les obligations de démocratie dans un texte de portée normative, qui s'imposerait à toutes les associations et permettrait d'exiger une mise en conformité des statuts, sous peine de sanction. Elles découlent également parfois d'un nombre extrêmement élevé de membres qui rend difficile et surtout très coûteux la tenue d'assemblées générales.

Compte tenu de l'atteinte qui serait portée à la liberté d'association et à l'instar de ce que la loi de 1966 a prévu pour les sociétés, des modalités impératives d'organisation des associations reconnues d'utilité publique ne pourraient être prévues que par la loi. Ce serait donc à une refonte profonde et non plus ponctuelle de la loi de 1901 qu'il faudrait s'atteler.

Il n'a pas semblé qu'une telle réforme était opportune. Les associations reconnues d'utilité publique doivent être l'objet d'une surveillance de la part des préfetures et lorsque des dysfonctionnements sont constatés, notamment parce que les instances collégiales ne sont pas réunies, les autorités de tutelle doivent mettre l'association en demeure de modifier ses pratiques, et le cas échéant de changer ses statuts, sauf à se voir retirer la reconnaissance d'utilité publique dont elle a bénéficié dans le passé.

Une démarche individuelle au cas par cas a paru mieux adaptée. Elle permet en outre, à l'occasion d'un contact personnalisé, d'engager une réflexion plus approfondie sur les évolutions de l'association.

b) L'instauration d'un « droit d'alerte de la minorité » ?

Tout membre d'une association qui estimerait que le fonctionnement de celle-ci n'est pas conforme à ses statuts peut saisir le juge civil pour faire assurer le respect du contrat d'association.

Le juge civil peut, selon les cas, soit déclarer nulle une délibération qui aurait été prise selon une procédure irrégulière, soit – c'est alors souvent le fait du président du tribunal de grande instance statuant en référé – désigner un mandataire qui fera procéder aux actes qui ont été omis : convocation d'une assemblée générale, par exemple.



On sait que la voie des tribunaux civils est de plus en plus utilisée.

Il n'existe pas de saisine organisée de l'administration. Si les membres d'une association reconnue d'utilité publique, ou bien ses donateurs, savent prévenir les autorités administratives chargées de la tutelle des dysfonctionnements qu'ils constatent dans l'association en cause, ils le font de manière « informelle » hors d'une procédure organisée par les textes.

La meilleure façon de rendre plus effectif le contrôle de l'administration serait-il de créer au bénéfice des membres de l'association un « droit d'alerte » de l'administration ? Ce droit serait institué au bénéfice de la minorité avec un seuil, par exemple de 10 %, dans l'inspiration de la procédure d'alerte qui existe au bénéfice de la minorité des associés des sociétés commerciales.

La formalisation d'une telle possibilité au bénéfice d'une minorité serait un risque pour la pérennité de nombreuses associations. Les enjeux de pouvoir au sein des associations sont souvent à l'origine de difficultés importantes dans le fonctionnement quotidien. La consécration du concept de « minorité » permettrait à ceux qui, pour toutes sortes de raisons – pas toujours fondées – contestent la place et le rôle du président ou des membres du bureau, d'entraver leur action. On risquerait alors soit de voir se « cristalliser » une opposition au sein des associations, à l'instar de ce qui existe dans les assemblées politiques, soit de conforter certains membres parfois isolés, dans des attitudes de contestation systématique de toutes les décisions ou orientations, sans réels motifs.

La formalisation juridique d'un « droit d'alerte de la minorité » des membres d'une association reconnue d'utilité publique n'a, après examen, pas paru être une sanction adéquate de la méconnaissance de l'obligation de démocratie interne et n'a donc pas été retenue.

C – Les contrôles de l'administration

Ayant accordé la reconnaissance d'utilité publique, l'administration doit s'assurer que l'association fonctionne conformément aux engagements pris et que son activité correspond bien au but d'utilité publique initial.

Les textes qui prévoient les contrôles de l'administration spécifiques à la reconnaissance d'utilité publique sont un peu disparates. On peut néanmoins distinguer deux types de contrôle : une surveillance du fonctionnement des associations par le biais, le cas échéant, de « contrôles »



sur place ou sur pièces d'une part, et une tutelle sur certains actes d'autres part.

1 – La surveillance des associations reconnues d'utilité publique

a) La loi du 1^{er} juillet 1901 ne prévoit pas que les associations reconnues d'utilité publique sont soumises au contrôle de l'administration.

Elle indique seulement que la reconnaissance accordée par décret en Conseil d'État « peut être retirée dans les mêmes formes ». Par ailleurs, s'agissant des formalités de déclaration – formalités communes à toutes les associations puisqu'avant de solliciter la reconnaissance d'utilité publique une association doit avoir été déclarée – la loi prévoit dans son article 5 qu'elles doivent être effectuées auprès de la sous-préfecture du lieu du siège de l'association.

b) Le décret du 16 août 1901 est plus explicite. Il précise que la demande de reconnaissance doit être adressée au ministre de l'intérieur qui peut procéder, « s'il y a lieu », à l'instruction de cette demande. Il prévoit que ce ministre est l'autorité compétente pour l'instruction des demandes d'approbation de certaines décisions de l'association : modification de statuts, dissolution. Enfin, il impose aux associations reconnues d'utilité publique de prévoir dans leurs statuts *« l'engagement de faire connaître dans les 3 mois à la préfecture... tous les changements survenus dans l'administration ou la direction et de présenter sans déplacement les registres et pièces de comptabilité, sur toute réquisition du préfet, à lui-même ou à son délégué »* (article 11).

c) Les statuts-types actuels prévoient en outre :

- l'envoi du rapport annuel et des comptes au préfet du département, au ministre de l'Intérieur et au ministre au département duquel ressortit l'association ;
- le droit pour le ministre de l'Intérieur et pour le ministre techniquement compétent de faire visiter par leurs délégués les établissements fondés par l'association et de se faire rendre compte de leur fonctionnement.

d) D'autres autorités ont été dotées de pouvoirs de contrôle susceptibles d'être exercés sur des associations reconnues d'utilité publique.

- En vertu du Code des juridictions financières, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, dans leurs champs respectifs de compétences, peuvent exercer un contrôle sur les associations qui bénéficient de « concours financiers » en espèces ou en nature, alloués par une collectivité publique ou par toute autre personne morale soumise à leur contrôle.



La Cour des comptes est également habilitée à contrôler les associations recevant des taxes parafiscales ou des cotisations légalement obligatoires.

La loi n° 91-772 du 7 août 1991 complétée en 1996 a étendu ce contrôle aux associations qui font appel à la générosité publique, ce qui est le cas de beaucoup d'associations reconnues d'utilité publique, mais en le limitant au compte d'emploi des ressources collectées par cet appel. La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 a enfin étendu la compétence de la Cour des comptes aux organismes « habilités à recevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire ».

De nombreuses associations reconnues d'utilité publique ressortissent donc du contrôle des juridictions financières. Les contrôles exercés par les juridictions financières ne sont pas systématiques. Ils sont exercés à l'initiative de ces juridictions après vérification de leur compétence par leur ministère public.

- La loi du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire a confié à l'inspection générale des affaires sociales une mission de contrôle de tous les services, établissements ou institutions qui participent à la mise en œuvre des politiques sanitaires et sociales et reçoivent des fonds de collectivités publiques, d'organismes de sécurité sociale ou de la communauté européenne ou bien encore sont financés par des contributions obligatoires ou font appel à la générosité du public.

Les associations reconnues d'utilité publique qui exercent une activité dans le domaine sanitaire et social, c'est-à-dire plus de la moitié des associations reconnues d'utilité publique, sont ainsi soumises au pouvoir de contrôle de l'inspection générale des affaires sociales.

e) Faut-il, en outre, conforter le rôle de l'Inspection générale de l'administration ?

On s'est interrogé sur les pouvoirs de surveillance et de contrôle du ministère de l'Intérieur. Il a été constaté que, même si les associations s'acquittent normalement de leur obligation de transmission des documents aux autorités désignées par le décret du 16 août 1901, les services du ministère de l'Intérieur à l'échelon central et dans les préfectures ne sont pas en mesure d'exploiter de manière systématique ces documents. En effet, les moyens en personnel consacrés pour le ministère de l'Intérieur aux associations n'ont pas crû en proportion – loin s'en faut – du développement de la vie associative dans notre pays.

Il n'y a pas lieu de remettre en cause l'obligation de transmission elle-même. En effet, même en l'absence d'exploitation systématique des documents, l'existence d'une obligation de transmission est en soi une garantie de l'existence et de la qualité minimale des documents demandés : elle impose à l'association la réalisation des documents en



vue de leur éventuelle consultation par l'autorité administrative. Il serait néanmoins très souhaitable que des moyens supplémentaires soient consacrés à la surveillance et au contrôle des associations, spécialement les associations reconnues d'utilité publique.

Par ailleurs, les moyens de surveillance et de contrôle du ministère de l'Intérieur pourraient être renforcés en donnant, de manière plus nette, compétence à l'inspection générale de l'administration (corps d'inspection du ministère de l'Intérieur) pour vérifier sur pièces et sur place les associations reconnues d'utilité publique.

Le décret du 12 mars 1981 portant statut de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'Intérieur prévoit dans son article 1^{er} que :

« Le corps de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'Intérieur est placé sous l'autorité directe du ministre de l'intérieur. Ses membres exercent, au nom du ministre et par délégation immédiate de celui-ci, le contrôle supérieur sur tous les personnels, services établissements ou institutions qui relèvent du ministère de l'Intérieur.

« Ce contrôle s'étend également sur tous les personnels, services ou institutions sur lesquels les préfets exercent leur contrôle, même s'ils sont soumis aux vérifications d'un autre corps d'inspection ou de contrôle spécialisé, sous réserve, dans ce dernier cas, du consentement exprès ou tacite du ministre intéressé. »

Dans la mesure où le décret de 1901 place les associations reconnues d'utilité publique sous le contrôle des préfets, il semble bien qu'elles entrent dans le champ de compétence de l'inspection générale de l'administration, au titre du deuxième alinéa de l'article 1^{er} précité. L'application des textes en vigueur paraît donc suffire à donner un fondement légal à une inspection d'une association reconnue d'utilité publique.

Toutefois, il semble que lorsque des contrôles par des délégués du ministre ont été opérés, ils l'ont été à la demande de l'association elle-même, notamment après la mise en évidence de comportements délictueux commis à son détriment. L'inspection générale a effectué des missions d'audit, il serait utile de conforter son pouvoir de contrôle des associations reconnues d'utilité publique par une mention expresse de ce contrôle dans le décret du 16 août 1901.

Ces contrôles pourraient se dérouler avec profit à l'occasion des demandes de modifications de statuts. Aujourd'hui, ces demandes, alors même qu'elles révèlent des situations non conformes aux exigences de la reconnaissance d'utilité publique, ne sont pas suivies de contrôle de l'association, ce qui est très insatisfaisant.



2 – La tutelle sur les actes des associations reconnues d'utilité publique

a) Le règlement intérieur

L'existence d'un règlement intérieur n'est prévue par aucun texte réglementaire. Elle résulte seulement de l'article 23 des modèles de statuts proposés aux associations reconnues d'utilité publique. Le règlement intérieur est cependant très utile quand l'association atteint une certaine importance. L'article 23 des modèles de statuts indique que ce règlement est adressé au préfet et ne peut entrer en vigueur ni être modifié qu'après approbation du ministre de l'intérieur.

L'exigence de cette approbation par le ministre de l'intérieur peut paraître un peu surprenante. En fait elle est justifiée par le souci de vérifier qu'une association n'aurait pas mis dans son règlement intérieur des dispositions de nature statutaire ou encore des dispositions qui seraient contraires à celles de ses propres statuts.

Les associations ne contestent pas ce contrôle mais se plaignent des lenteurs dont il est assorti. En effet, le règlement est transmis via le préfet au ministre. L'accord du ministre est retransmis à l'association via le préfet.

Les statuts-types pourraient utilement prévoir que l'approbation du règlement intérieur par le ministre peut être donnée tacitement, par l'expiration d'un délai, par exemple de deux mois, suivant sa transmission.

À titre subsidiaire, il est suggéré que, si l'on ne modifie pas les textes, l'accord exprès du ministre sur le règlement soit adressé simultanément à l'association et au préfet, pour éviter les lourdeurs et les retards d'une notification administrative via les services de la préfecture.

b) Les actes de gestion patrimoniale

Le décret du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations prévoit dans son article 5 :

« Lorsque les associations ou les fondations reconnues d'utilité publique ont dans leurs statuts une disposition soumettant à autorisation administrative les opérations portant sur les droits réels immobiliers, les emprunts, l'aliénation ou le remploi des biens mobiliers dépendant de la dotation ou du fond de réserve, cette autorisation est donnée par arrêté du préfet du département où est le siège de l'association ou de la fondation. »

Dans les faits, cette disposition s'applique à la totalité des associations reconnues d'utilité publique. En effet, les statuts de toutes les associa-



tions reconnues d'utilité publique comportent une telle clause, prévue par les statuts-types.

Selon le monde associatif, l'application de cette disposition est source de nombreuses complications et retards. Elle est parfois préjudiciable à la bonne gestion de leur patrimoine par les associations. C'est notamment le cas des aliénations d'immeubles qui se trouvent paralysées par un retard administratif, ce qui provoque soit le désintérêt de l'acheteur et son désengagement, soit une perte lorsque la transaction est retardée dans une conjoncture où les prix de l'immobilier sont orientés à la baisse. Du point de vue des préfetures, cette disposition entraîne une charge de travail importante sans que son utilité soit toujours évidente.

Il est opportun, dans un souci de modernisation et de simplification administrative s'inscrivant dans le cadre de la loi du 12 avril 2000, que l'autorisation puisse tacitement être donnée et donc de compléter l'article 5 du décret de 1966 en prévoyant que l'autorisation est réputée donnée en l'absence d'opposition du préfet dans un délai de trois mois.

c) L'acceptation des dons et legs

Comme on l'a rappelé en introduction de cette étude, depuis l'Ancien Régime, le droit reste marqué par la méfiance à l'égard de la main-morte. La possibilité de donner ou léguer ses biens à des établissements d'utilité publique est restée soumise à une autorisation de la puissance publique. Cette autorisation de recevoir une libéralité subsiste encore aujourd'hui même si elle est contestée, surtout dans ses modalités de mise en œuvre, par les associations intéressées.

Ainsi, l'article 910 du Code civil prévoit :

« Les dispositions entre vifs ou par testament, au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par une ordonnance royale. »

La loi du 4 février 1901 complète ces dispositions en prévoyant, dans son article 7, que :

« Dans tous les cas où les dons et legs donnent lieu à réclamation des familles, l'autorisation de les accepter est donnée par décret en Conseil d'État », et l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901 n'a pas, s'agissant des associations reconnues d'utilité publique, remis en cause ce principe.

Si la règle selon laquelle une libéralité au profit d'une association reconnue d'utilité publique ne peut être acceptée par cette dernière sans autorisation administrative ne paraît pas sérieusement



contestée par le monde associatif, en revanche il y a débat sur ses modalités actuelles de mise en œuvre :

– Pour les uns il faut faire prévaloir la volonté du testateur de léguer à l'association. Est mis en avant l'intérêt de voir ainsi des sommes importantes concourir aux buts d'utilité publique ainsi que le respect dû à la volonté des défunts. Le respect de la volonté du testateur est un grand principe du droit civil. Il est d'ailleurs repris dans la jurisprudence du Conseil d'État ²¹.

En outre, il est fait valoir que, par définition, les héritiers réservataires ne sont pas concernés. Quant aux héritiers non-réservataires, ils ne sont nullement protégés lorsque le défunt a décidé de léguer à une personne physique ou à une personne ayant la capacité à recevoir des libéralités autre qu'une association reconnue d'utilité publique. Rien ne justifierait donc la protection accordée aux héritiers non-réservataires lorsque le défunt a décidé de gratifier une association reconnue d'utilité publique ;

– Pour d'autres, en revanche, il est important de ne pas négliger la prise en compte de la situation de précarité de certains héritiers même non réservataires.

L'expérience montre qu'il n'est pas exceptionnel que dans la famille d'un testateur aisé se trouvent des personnes en situation de grande précarité. Il peut paraître choquant que des associations qui n'ont accès au legs que parce qu'elles sont reconnues d'utilité publique se trouvent ainsi enrichies au détriment d'un héritier qui se trouvera dans le besoin et que la collectivité risque de devoir prendre en charge, l'intérêt public de l'acceptation de la libéralité n'étant alors pas évident.

Certes beaucoup d'associations contactées par les héritiers font elles-mêmes un geste dans leur direction. Mais le risque existe qu'elles n'en voient pas la nécessité et se bornent à considérer l'intérêt du legs pour le but qu'elles poursuivent.

Pour une plus grande clarté du débat, il convient d'envisager séparément la question de la modification de la procédure d'interpellation des héritiers et celle de l'autorisation d'accepter une libéralité.

La procédure d'interpellation des héritiers

- Cette procédure est organisée par le décret du 1^{er} février 1896. Initialement conçue comme un moyen de protéger les héritiers nécessiteux en leur permettant de faire valoir leur situation, par rapport aux établissements gratifiés, cette procédure a évolué en raison des moyens

21. Notamment dans deux décisions : 19 mars 1965, *Caisse artisanale interprofessionnelle d'assurance vieillesse de Loire Atlantique et de Vendée*, p. 185 ; 6 décembre 1972, *Sieur Billiet et communauté sociale européenne*, p. 786.



modernes de communication et permet aujourd'hui de faire des recherches lointaines d'héritiers. Or l'expérience montre que les héritiers ainsi retrouvés sont les plus enclins à faire une réclamation dans la mesure où, n'ayant pas connu le défunt, ils seront plus indifférents au respect de ses volontés.

L'article 1^{er} du décret du 1^{er} février 1896, dans sa rédaction résultant du décret du 24 décembre 1901, impose à tout notaire constitué dépositaire d'un testament instituant une libéralité au profit notamment d'une association reconnue d'utilité publique d'en informer le préfet. L'article 2 du décret, qui encadre la procédure dite d'interpellation, prévoit :

« Dans la huitaine, le préfet requiert le maire du lieu d'ouverture de la succession de lui transmettre dans les plus brefs délais un état contenant les indications relatives aux héritiers connus... »

« Le préfet, dès qu'il a reçu ce dernier état, invite les personnes qui lui sont signalées comme héritières... à prendre connaissance du testament, à donner leur consentement à son exécution ou à produire leurs moyens d'opposition, le tout dans un délai d'un mois. »

- La lecture du texte rend mal compte des difficultés actuelles. En effet, les délais ne sont plus aujourd'hui respectés et ce sont souvent des mois, voire des années, qui s'écoulent avant que cette procédure se termine, en raison notamment des recherches effectuées, notamment par des généalogistes successoraux. Certes rien n'impose ces recherches mais les notaires considèrent que leur responsabilité serait engagée s'ils ne faisaient pas toute diligence pour retrouver les héritiers et aujourd'hui, les généalogistes successoraux étant l'un des moyens dont disposent les notaires, il pourrait leur être reproché de ne pas avoir fait appel à leurs services. Chaque année, cette procédure provoque entre 60 et 70 réclamations des familles, ce qui a pour conséquence que l'autorisation ne peut être donnée que par décret en Conseil d'État.

- **L'ensemble de ces considérations a finalement déterminé à proposer la suppression de la procédure d'interpellation**, en reprenant ainsi une des propositions qui avaient été formulées en 1997 par le Conseil d'État au titre de la simplification de la procédure de constitution des fondations reconnues d'utilité publique dans l'étude sur le droit des fondations (p. 154). Ainsi le préfet ne ferait plus procéder à une recherche d'héritiers avant d'engager la procédure d'autorisation. Informé par un notaire de l'existence d'un legs au profit d'une association reconnue d'utilité publique, il se bornerait à effectuer une publicité – par exemple par voie de presse – sur l'existence de ce legs.

La suppression de cette procédure ne remettrait évidemment pas en cause les dispositions du Code civil et de la loi du 4 février 1901, relatives à l'autorisation d'accepter les libéralités ni la faculté pour les familles de former une réclamation.



Elle devrait se traduire par la suppression de la référence aux établissements d'utilité publique dans le décret de 1896, sauf son article 5 qui est relatif à l'autorisation elle-même et prévoit que l'autorité compétente peut, avant de statuer, requérir du notaire la production d'une copie intégrale du testament ainsi qu'un état de l'actif et du passif de la succession de l'auteur du legs.

Cette suppression devrait s'accompagner de la mise en place d'un « délai de réclamation des familles », qui pourrait être de 6 mois à compter de l'accomplissement des formalités de publicité, délai à l'expiration duquel les familles ne pourraient plus former de réclamation. En cas de réclamation à l'intérieur du délai, l'autorisation ne pourrait être donnée que par décret en Conseil d'État. À l'expiration du délai et en l'absence de réclamation, la procédure d'autorisation par arrêté préfectoral pourrait être engagée.

L'autorisation d'accepter les libéralités

En l'absence de réclamation des familles, l'autorisation d'accepter une libéralité est donnée, en application de l'article 1^{er} du décret du 13 juin 1966, par arrêté du préfet. Le préfet examine la libéralité, et notamment au regard des charges qu'elle est susceptible de faire peser sur l'association, il décide d'accorder l'autorisation sollicitée ou de la refuser.

Dans le prolongement des dispositions de la loi du 12 avril 2000, relative à l'amélioration des relations entre l'administration et les usagers, on pourrait envisager que l'autorisation d'accepter une libéralité puisse être tacitement donnée. Sauf pour le préfet à faire connaître à l'association que la libéralité requiert un examen particulier ou que la demande n'était pas accompagnée des pièces nécessaires à son examen, l'autorisation pourrait être réputée donnée à l'expiration d'un délai de trois mois commençant de courir dès la fin du délai de réclamation des familles.



Troisième partie

Les mesures à prendre en cas de mauvais fonctionnement de l'association

C'est sur cette troisième partie que l'étude a révélé les problèmes les plus sérieux : faute de moyens suffisants, l'administration n'est pas en mesure d'exercer aujourd'hui un véritable contrôle du fonctionnement des associations reconnues d'utilité publique.

A – Rappel des cas dans lesquels le retrait de la reconnaissance d'utilité publique peut être prononcé

Il convient au préalable de rappeler que le retrait de la reconnaissance d'utilité publique n'a pas nécessairement la nature d'une sanction disciplinaire.

1 – Le retrait sur demande de l'association

Le retrait peut tout d'abord intervenir à la demande de l'association elle-même dans deux hypothèses :

La première hypothèse est celle d'un changement d'activité ou d'une réorientation de celle-ci, la nouvelle activité n'étant plus « d'utilité publique ». C'est notamment le cas d'associations anciennes, reconnues d'utilité publique parce qu'elles assuraient la promotion d'une idée ou d'un procédé innovant qui ont progressivement développé une activité de plus en plus commerciale tandis que le procédé ou l'idée initiale se banalisait. Au bout de longues années, ces associations finissent souvent par exercer une activité commerciale en secteur



concurrentiel, sans qu'il reste de trace de « l'utilité publique » initiale. Les contraintes inhérentes à la reconnaissance d'utilité publique, et notamment l'obligation d'adresser les comptes au ministère de l'Intérieur, sont incompatibles avec l'exercice d'une activité purement commerciale et c'est souvent ce qui pousse l'association à demander le retrait de la reconnaissance d'utilité publique.

Le retrait est alors prononcé par décret en Conseil d'État, conformément aux exigences de la loi de 1901 avec vérification que des biens acquis grâce à la reconnaissance d'utilité publique ne sont pas détournés de l'objet d'intérêt public qui avait justifié la reconnaissance et permis à l'association d'en être gratifiée.

C'est, en pratique, rarement le cas les libéralités ayant été le plus souvent rendues liquides et consommées. Toutefois, si cela se présentait, il serait demandé à l'association, avant que soit prononcé le retrait d'utilité publique, de transférer ces éléments de son patrimoine à une association reconnue d'utilité publique ou une fondation poursuivant un objet similaire.

La seconde hypothèse est celle de la dissolution de l'association ou sa transformation en une autre personne morale.

La dissolution intervient par délibération de l'assemblée générale, cette délibération ne produisant effet qu'après approbation par l'autorité administrative.

En pratique, les statuts de l'association doivent contenir la clause des statuts-types qui prévoit, en cas de dissolution, la dévolution du patrimoine à un établissement d'utilité publique poursuivant le même objet. Lorsque l'association présente, à l'appui de sa délibération, un projet de transfert d'actif à un établissement d'utilité publique, la dissolution est approuvée et le retrait d'utilité publique prononcé. Il peut y avoir négociation quant au choix de l'établissement qui bénéficie de l'apport d'actif mais il n'y a pas d'obstacle de principe.

2 – Le retrait à l'initiative de l'administration

Le retrait intervient parfois à l'initiative de l'administration, lorsque l'association n'exerce plus d'activité. Dans le passé cette procédure a été utilisée de façon très insuffisante et les enquêtes diligentées par les préfetures à la demande du ministère de l'Intérieur ont permis de mettre en évidence qu'environ deux cents associations reconnues d'utilité publique n'avaient plus aucune activité, plus de membres, mais parfois encore des éléments de patrimoine.

Le ministre de l'intérieur a entrepris de faire prononcer par le juge civil la dissolution de ces associations pour « justes motifs » en application du Code civil. Il semble que dans un certain nombre de cas ces actions



aient commencé à produire leurs effets, ce dont on ne peut que se féliciter car il est d'une part un peu fâcheux que l'administration de tutelle ait ainsi perdu le contrôle de ces associations, d'autre part la subsistance de ces « coquilles vides » est dangereuse car elles peuvent être utilisées par des personnes peu scrupuleuses à des fins malhonnêtes. Lorsque le juge civil a prononcé la dissolution et organisé la dévolution des biens, dans les rares cas où il y en aurait, le décret de retrait de la reconnaissance peut intervenir.

B – Des sanctions disciplinaires autres que le retrait ?

Le retrait de la reconnaissance d'utilité publique est une mesure qui est prévue par la loi de 1901.

Il ressort toutefois des renseignements communiqués par les services du ministère de l'Intérieur que cette mesure, si elle est parfois intervenue à la demande d'une association ou à la suite de sa dissolution, n'a jamais été prononcée comme sanction à raison d'un fonctionnement de l'association non conforme à ses engagements statutaires.

Aucun texte n'a par ailleurs prévu de sanction qui pourrait être infligée par l'administration à une association reconnue d'utilité publique dont le fonctionnement ne serait pas satisfaisant. Cette situation est extrêmement préjudiciable à la reconnaissance d'utilité publique elle-même car, dans un premier temps, elle favorise la poursuite de comportements répréhensibles puis, dans de nombreux cas, elle débouche sur l'intervention du juge pénal. L'administration, en tant qu'autorité de tutelle des associations reconnues d'utilité publique, doit s'efforcer de prévenir les comportements déviants et pouvoir « menacer » l'association de sanctions crédibles en cas de persistance de ce type de comportement.

Le retrait apparaissant comme une sanction tellement grave qu'elle n'est en fait jamais infligée, on s'est interrogé sur la pertinence de la mise en place d'une échelle de sanctions disciplinaires, à l'image de ce qui existe en droit disciplinaire traditionnel. L'avantage de ce type d'échelle est de permettre de respecter au mieux le principe de proportionnalité des peines. L'association pourrait ainsi être l'objet d'un avertissement puis d'un blâme puis d'un retrait temporaire de la reconnaissance, et enfin du retrait définitif de celle-ci.

Cette idée a finalement été écartée, en raison de l'impact de telles sanctions sur les donateurs. En effet, même si les sanctions ne doivent



nullement faire l'objet d'une publicité (la publicité d'une peine ou d'une sanction devant, pour être possible, être prévue par un texte l'instituant comme accessoire de la sanction ²²), il reste que le fait qu'une association aura été sanctionnée par le ministre de l'intérieur ne restera pas longtemps confidentiel. Il s'ensuivra très vraisemblablement un effondrement des dons, quel que soit le degré de la sanction, en raison de la méfiance suscitée par la sanction à l'égard de l'association elle-même, les donateurs préférant les réorienter vers une autre association.

Par ailleurs, le retrait temporaire de la reconnaissance d'utilité publique entraînera des situations inextricables en ce qui concerne les libéralités. En effet, privée de la reconnaissance d'utilité publique, l'association n'est plus habile à recevoir de libéralités : que faire de celles dont l'acceptation est en cours ? Si le retrait temporaire est de quelques mois, que faire en cas de décès et d'ouverture d'un testament gratifiant l'association au cours de cette période ?

Il est ainsi apparu que contrairement à ce qu'on aurait pu penser, le principe de proportionnalité des peines ne jouera pas : à une sanction « mineure » sera attaché, en raison des réactions prévisibles du public, un effet dévastateur sur les finances de l'association, l'effondrement des dons et l'interruption de la perception des libéralités pouvant en effet se traduire par l'obligation pour l'association de cesser son activité. Ceci montre l'importance d'un contrôle rapproché par l'administration.

Pour ces raisons, on est conduit à écarter la possibilité d'infliger à une association reconnue d'utilité publique des « sanctions » autres que le retrait. Il y a lieu, en revanche, d'organiser une procédure préalable au retrait.

C – La mise en place d'une procédure préalable à un éventuel retrait à titre de sanction

Le retrait de la reconnaissance d'utilité publique à titre de sanction doit être précédé d'une procédure préalable organisée, comportant une gradation dans les interventions de l'administration.

a) Dans un premier temps, l'administration est saisie.

22. Cf. pour les sanctions administratives : Section, 14 avril 1999, *Syndicat des Médecins Libéraux et autres*, à paraître au recueil.



Pour des raisons qui ont déjà été développées, il n'a pas été jugé opportun d'institutionnaliser au profit du commissaire aux comptes, de tout membre ou de toute personne intéressée, un droit à saisine de l'administration. En outre, cela a semblé inutile car aujourd'hui, l'expérience a montré que les membres d'une association ou toute personne intéressée par son action sont parfaitement en mesure d'adresser leurs remarques au ministère de l'Intérieur, et le cas échéant, à la Cour des comptes ou à l'IGAS.

b) Saisie par un tiers, l'administration peut alors décider de donner suite à cette « alerte ».

Elle adresse à l'association – en fait à son président – une demande de renseignements en l'avertissant que l'absence de réponse ou bien une réponse insuffisante peut entraîner l'ouverture d'une procédure contradictoire préalable à un éventuel retrait de la reconnaissance d'utilité publique.

Cette demande n'est pas encore l'engagement de la procédure contradictoire préalable car l'administration se borne à donner suite à une alerte dont elle ne connaît pas vraiment la pertinence et qui ne préjuge en rien de la volonté de l'association de se conformer aux règles normales de fonctionnement. La demande est, en outre, l'occasion de contacts avec l'association qui permettront dans la plupart des cas de remédier aux défauts constatés.

c) Si aucune réponse n'est donnée ou si la réponse n'est pas jugée satisfaisante, le ministre engage alors la procédure contradictoire préalable : il adresse une nouvelle demande, solennelle cette fois, soit de renseignements, soit de mise en conformité des statuts ou du fonctionnement de l'association par rapport aux règles de fonctionnement de toute association reconnue d'utilité publique.

Cette demande est assortie de manière explicite de la mention qu'elle doit être soumise au conseil d'administration ou à l'organe qui en tient lieu et qu'en cas de réponse insuffisante il sera procédé au retrait de la reconnaissance d'utilité publique. Il doit être justifié par le président de la saisine du conseil d'administration.

Il est vraisemblable que, là encore, les demandes qui n'auraient pas été traitées de manière satisfaisante, par négligence notamment, seront prises en considération.

d) On ne peut pas exclure la persistance d'un comportement répréhensible. Dans ce cas, à l'expiration d'un délai, s'il n'a pas été donné suite de manière satisfaisante à la demande, le ministre engage une procédure de retrait de la reconnaissance d'utilité publique en saisissant le Conseil d'État.



S'il n'y a pas d'échelle de sanctions, il y aurait, en revanche, une procédure de plus en plus pressante qui permettrait à l'association de prendre progressivement conscience du risque qu'elle court, multiplierait les occasions de contacts entre l'administration et l'association et mettrait en évidence la bonne volonté de celle-ci ou sa mauvaise volonté qui rend le retrait quasi-inéluctable.

Cette procédure préalable au retrait de la reconnaissance d'utilité publique devrait être introduite dans le décret du 16 août 1901.

D – Les conséquences patrimoniales du retrait-sanction

Dans la plupart des cas, les associations ne disposent pas d'un patrimoine important puisqu'il leur est interdit d'avoir des immeubles de rapport : les biens donnés ou légués sont soit fongibles, soit aliénés. Il reste que certaines associations peuvent posséder un patrimoine mobilier assez important, posséder des immeubles lorsqu'elles exercent une activité comportant un hébergement, notamment dans le secteur social, ou enfin disposer d'une importante trésorerie. Les associations étant des personnes morales, l'administration ne peut procéder à la confiscation de leur patrimoine. L'idée a souvent été développée que les associations reconnues d'utilité publique disposent d'un patrimoine un peu particulier : la « mainmorte publique », c'est-à-dire l'ensemble des biens qu'elles ont acquis grâce à la reconnaissance dont elles bénéficient. L'État aurait alors des droits sur cette « mainmorte ».

Dans le cas de dissolution de l'association reconnue d'utilité publique, il est en effet prévu que son patrimoine doit être dévolu à un établissement public ou d'utilité publique exerçant le même objet. Cette dévolution fait l'objet d'une délibération de l'assemblée générale, conformément aux statuts. Elle est ensuite approuvée par l'autorité de tutelle.

En cas du retrait de la reconnaissance d'utilité publique à titre de sanction, il n'est guère envisageable de prévoir une dévolution autoritaire des biens de l'association par l'administration : l'administration ne peut forcer l'association à délibérer sur la dévolution de ses biens, et ne peut pas non plus confisquer les biens en cause pour les attribuer d'office à un autre établissement.

Il n'est toutefois pas souhaitable que le retrait de la reconnaissance d'utilité publique, s'il est motivé par le comportement délictueux des dirigeants de l'association, aboutisse à cette conséquence paradoxale



que ces dirigeants puissent disposer du patrimoine de l'association quand celle-ci sera redevenue une association simplement déclarée.

Pour faire face à des hypothèses de ce type, la solution paraît devoir être recherchée soit dans la saisine du juge civil aux fins de suspendre les dirigeants et de nommer un administrateur judiciaire, soit dans la mise en œuvre des dispositions du Code pénal relatives aux poursuites qui peuvent être engagées contre les personnes morales et aux condamnations qui peuvent être prononcées contre elles : article 121-2, article 312-15 (par exemple) et article 131-39 du Code pénal.

À cette dernière fin, devrait être introduite dans le Code de procédure pénale une disposition permettant au préfet de saisir le juge pénal d'une telle demande. Il semble, en effet, qu'en l'absence d'une disposition expresse en ce sens, une saisine par le préfet resterait fragile et risquerait d'être rejetée comme introduite par une personne n'ayant pas qualité pour agir.



Conclusion et principales propositions

Au terme de la présente étude, le bilan de la reconnaissance d'utilité publique apparaît nettement positif sur l'avenir de la reconnaissance d'utilité publique. Cette reconnaissance solennelle garde sa raison d'être. Elle doit continuer à distinguer les associations les plus éminentes et être le signe de leur partenariat avec l'État, au service de l'intérêt général.

Cela signifie que si certaines procédures doivent être modernisées pour que le dialogue qui existe entre ces associations et les services des ministères concernés, notamment ceux du ministère de l'Intérieur, puisse se développer de manière fructueuse et que le bon fonctionnement des associations ne soit pas inutilement entravé, l'information des membres et des donateurs doit être effectuée avec le plus grand soin par les dirigeants de ces associations, dans le souci constant d'améliorer la transparence et la démocratie associative.

Les travaux du groupe constitué par la Section du rapport et des études ont montré que le milieu associatif était aussi porteur de demandes d'instauration de « nouveaux avantages », juridiquement liés à la reconnaissance d'utilité publique de manière automatique (possibilité d'engager l'action civile pour la défense des intérêts collectifs liés à l'objet social, suppression de l'impossibilité de recevoir une donation avec réserve d'usufruit prévue par l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901, avantages fiscaux nouveaux). Si le groupe de travail ne les a pas incluses dans ses travaux, c'est parce que – malgré l'intérêt pratique de certaines d'entre-elles – elles présentaient un caractère trop ponctuel ou marginal au regard de la mission conférée au groupe par la lettre du Premier ministre. Bien entendu les travaux du groupe n'ont pas épuisé le sujet des associations reconnues d'utilité publique et ces demandes seront à examiner dans d'autres enceintes.



Les principales propositions qui ont donné lieu à un consensus après débat approfondi peuvent être ainsi résumées :

1 – Il n’y a pas lieu d’assouplir les critères actuels de l’utilité publique d’une association, tels qu’ils résultent de la pratique du ministre de l’intérieur et du Conseil d’État. Il conviendrait, en revanche, afin d’encourager l’action d’associations se consacrant localement à des tâches d’intérêt général, de modifier l’article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 pour élargir la gamme d’activités susceptibles de bénéficier d’une autorisation préfectorale de recevoir des dons et legs pendant une durée limitée.

2 – Il n’est opportun ni de déconcentrer la procédure de reconnaissance d’utilité publique ni d’y faire intervenir des personnalités appartenant au monde associatif. En revanche, il convient de raccourcir les délais d’instruction des demandes par l’introduction, dans l’article 12 du décret du 16 août 1901, d’un mécanisme d’avis tacite des ministres concernés.

3 – Il est souhaitable d’introduire dans la loi du 1^{er} juillet 1901 (ou à l’article L 612-4 du Code de commerce) l’obligation pour toute association reconnue d’utilité publique d’avoir recours à un commissaire aux comptes dans les conditions prévues aux articles L 225-218 et suivants du Code de commerce.

4 – Les statuts-types des associations d’utilité publique et un « code de bonne conduite » doivent prévoir de soumettre à une délibération des organes collégiaux les caractéristiques des emplois de cadre avant toute embauche et de joindre en annexe aux comptes annuels les montants des rémunérations les plus élevées.

5 – Il y a lieu de maintenir le principe qu’au-delà du régime fiscal des associations, l’essence même de la notion juridique d’association emporte incompatibilité entre les fonctions de directeur salarié et mandat d’administrateur et ne permet pour les dirigeants statutaires que des remboursements de frais.

6 – En ce qui concerne le retrait de la reconnaissance d’utilité publique à titre de sanction, il y a lieu d’introduire dans le décret du 16 août 1901 des dispositions organisant une procédure contradictoire et graduée et d’envisager l’introduction, dans le Code de procédure pénale, d’une disposition permettant au préfet de saisir le juge pénal d’une action engageant la responsabilité pénale de l’association.

7 – Les moyens mis à la disposition du ministère de l’Intérieur pour conseiller, surveiller et contrôler les associations reconnues d’utilité publique doivent être renforcés et la compétence de l’IGA à l’égard de ces dernières doit être consacrée par une mention dans le décret du 16 août 1901.



8 – À titre de mesures de simplification de la tutelle administrative, une procédure d'approbation tacite doit être instituée pour l'approbation du règlement intérieur et des actes de gestion patrimoniale des associations reconnues d'utilité publique ainsi que pour l'acceptation des dons et legs.

9 – La procédure d'interpellation des héritiers doit être supprimée.



Annexes



Annexe I

Lettre de Mission

Le Premier ministre

N° 725/99/SG

Le Premier ministre
à
Monsieur le Vice-Président
du Conseil d'État

Objet : réalisation d'une étude sur les aménagements susceptibles d'être apportés au droit des associations reconnues d'utilité publique.

La loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association prévoit que les associations peuvent, à l'issue d'une période probatoire, être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'État. Lors des assises nationales de la vie associative qui se sont tenues au mois de février dernier, les représentants du monde associatif ont, tout à la fois, rappelé leur attachement au statut particulier que confère cette procédure, et exprimé le souhait que le cadre juridique applicable aux associations reconnues d'utilité publique soit précisé et actualisé.

Il m'apparaît également opportun que des réformes soient engagées, afin que les associations reconnues d'utilité publique mènent leur action dans un cadre rénové, leur donnant les garanties de transparence et de sécurité juridique requises pour qu'elles puissent exercer pleinement leur vocation d'intérêt général.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion d'aborder ces questions, lorsqu'il s'est penché, dans une étude adoptée au mois de novembre 1996, sur le droit des fondations. Je souhaite qu'il puisse aujourd'hui éclairer le Gouvernement sur les adaptations à apporter au droit qui régit la reconnaissance d'utilité publique des associations, tant en ce qui concerne la procédure conduisant à la



reconnaissance que les règles applicables à l'organisation et au fonctionnement des associations dont l'utilité publique a été reconnue.

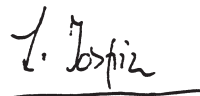
Il conviendra, en particulier, d'examiner les aménagements susceptibles d'être apportés à la procédure d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique, en amont de la saisine du Conseil d'État, de manière à rendre cette procédure plus rapide et plus efficace, le cas échéant en y associant des personnalités appartenant au milieu associatif.

Vous indiquerez, également, les adaptations du cadre juridique régissant l'organisation et le fonctionnement internes de ces associations qui vous paraîtront de nature à mieux assurer la transparence de leurs activités, notamment sur le plan financier. Vous rechercherez notamment les modes d'organisation qui permettraient aux associations qui le souhaitent de confier des fonctions salariées de direction à certains de leurs membres, sans qu'il soit pour autant porté atteinte au caractère désintéressé de la gestion.

Vous ferez toutes les propositions qui vous sembleront utiles pour simplifier la procédure applicable à l'acceptation des legs soumis à autorisation, qui fait l'objet de fréquentes critiques, en particulier en ce qui concerne l'interpellation des héritiers.

Vous me proposerez, enfin, les mesures, le cas échéant de niveau législatif, qui permettraient de disposer d'une sanction effective à l'égard des associations dont le comportement est en désaccord avec les exigences qui résultent de la reconnaissance d'utilité publique. Vous examinerez, en particulier, les problèmes posés, en cas de retrait de la reconnaissance d'utilité publique, par la dévolution des biens qui sont le produit de libéralités et de dons collectés auprès du public.

J'attacherais du prix à ce que cette étude puisse m'être remise avant la fin de l'année en cours.



Lionel Jospin



Annexe II

Composition du groupe de travail

PRÉSIDENT

Jean-Michel Galabert,
Président de Section honoraire du Conseil d'État

RAPPORTEUR

Emmanuelle Prada-Bordenave, maître des requêtes

Membres du Conseil d'État

François Bernard, conseiller d'État

Jean-Michel Belorgey, conseiller d'État

Jean Mingasson, ancien préfet, ancien conseiller d'État en service
extraordinaire

Guillaume Goulard, maître des requêtes

Cour des Comptes

Hélène Gisserot, Procureur général

Ministère de la justice

Jean-Louis Pérol, magistrat, chef de service, adjoint au directeur de
l'Administration générale et de l'Équipement

Madeleine Fauchaux Bureau, direction des Affaires civiles et du
Sceau



Ministère de l'Intérieur

Yann Dyèvre, administrateur civil, chef du bureau des groupements et des associations

Ministère de l'Économie et des Finances

Christian Comolet-Tirman, conseiller référendaire à la Cour des comptes

Associations

Edith Arnoult-Brill, Présidente du CNVA

Jean-Michel Bloch-Lainé, inspecteur des finances, Président de l'UNIOPPS

Paul Bouchet, conseiller d'État honoraire, Président d'ATD Quart-Monde

Daniel Bruneau, Président de l'UNOGEP

Francis Charhon, Directeur général de la Fondation de France

Philippe-Henri Dutheil, Vice-président du CNVA

Jacqueline Mengin, Présidente de « Fonda »

Joël Thoraval, ancien préfet, Président du Secours catholique

Mme Vialle, responsable du département juridique et administratif du Secours catholique

Universités

Martine Behar-Touchais, Professeur de droit privé à l'Université Paris V

Secrétaire du groupe de travail

Christine Soto, secrétaire de la Section du rapport et des études



Annexe III

Principaux textes applicables aux associations reconnues d'utilité publique

Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ²³

Article 1^{er}

L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

Article 2

Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5.

Article 3

Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement, est nulle et de nul effet.

Article 4

Tout membre d'une association qui n'est pas formée pour un temps déterminé peut s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire.

23. *Journal officiel* du 2 juillet 1901.



Article 5

Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

(Loi n° 71-604 du 20 juillet 1971, art. 1^{er}) « La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions, (Loi n° 81-909 du 9 octobre 1981, art. 1^{er}-I) « domiciles et nationalités » de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours ». – V., infra, Décr. 16 août 1901, art. 1^{er}.

(Loi n° 81-909 du 9 octobre 1981, art. 1^{er}-II) « Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement ».

(Loi n° 71-604 du 20 juillet 1971, art. 1^{er}) « L'association n'est rendue publique que par une insertion au *Journal officiel*, sur production de ce récépissé ».

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

Les modifications et changements seront, en outre, consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

Article 6

Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice (Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, art. 16-I), « recevoir des dons manuels ainsi que des dons des établissements d'utilité publique », acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat (Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, art. 16-I), « des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics » :

- 1) (Loi n° 48-1001 du 23 juin 1948) « Les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à 100 F » ;
- 2) Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ;
- 3) Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose.



(Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, art. 16-II) « Les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. « Lorsqu'une association donnera au produit d'une libéralité une affectation différente de celle en vue de laquelle elle aura été autorisée à l'accepter, l'acte d'autorisation pourra être rapporté par décret en Conseil d'Etat ».

Article 7

(Loi n° 71-604 du 20 juillet 1971, art. 2.) « En cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association est prononcée par le tribunal de grande instance, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public. Celui-ci peut assigner à jour fixe et le tribunal, sous les sanctions prévues à l'article 8, ordonner par provision et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association ».

(Décr. L 23 oct. 1935) En cas d'infraction aux dispositions de l'article 5, la dissolution peut être prononcée à la requête de tout intéressé ou du ministère public.

Article 8

Seront punis d'une amende de 3 000 F à 6 000 F et, en cas de récidive, d'une amende double, ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5.

Seront punis d'une amende de 60 F à 30 000 F et d'un emprisonnement de six jours à un an les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution.

Seront punies de la même peine les personnes qui auront favorisé la réunion des membres de l'association dissoute, en consentant l'usage d'un local dont elles disposent.

Article 9

En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de dispositions statutaires, suivant les règles déterminées en assemblée générale.



TITRE II

Article 10 (Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, art. 17)

Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans.

La reconnaissance d'utilité publique peut être retirée dans les mêmes formes.

La période probatoire de fonctionnement n'est toutefois pas exigée si les ressources prévisibles sur un délai de trois ans de l'association demandant cette reconnaissance sont de nature à assurer son équilibre financier.

Article 11

Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires aux buts qu'elles se proposent. (*Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, art. 17-II*) « Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances ».

Elles peuvent recevoir des dons et legs dans les conditions prévues par l'article 910 du Code civil. Les immeubles compris dans un acte de donation ou dans une disposition testamentaire qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association sont aliénés dans les délais et la forme prescrits par le décret ou l'arrêté qui autorise l'acceptation de la libéralité ; le prix en est versé à la caisse de l'association. (*Loi du 2 juillet 1913, art. 2*) « Cependant, elles peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts ou terrains à boiser. »

Elles ne peuvent accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur.

[...]

Article 17

Sont nuls tous actes entre vifs ou testamentaires, à titre onéreux ou gratuit, accomplis soit directement, soit par personne interposée, ou toute autre voie indirecte, ayant pour objet de permettre aux associations légalement ou illégalement formées de se soustraire aux dispositions des articles 2, 6, 9, 13, 14 et 16.

Al. 2 abrogé par L. 8 avr. 1942.

La nullité pourra être prononcée soit à la diligence du ministère public, soit à la requête de tout intéressé.



Décret du 16 août 1901, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association

TITRE 1^{er} Des associations

Chapitre II

Associations reconnues d'utilité publique

8. Les associations qui sollicitent la reconnaissance d'utilité publique doivent avoir rempli au préalable les formalités imposées aux associations déclarées.

9. La demande en reconnaissance d'utilité publique est signée de toutes les personnes déléguées à cet effet par l'assemblée générale.

10. Il est joint à la demande :

1° Un exemplaire du *Journal officiel* contenant l'extrait de la déclaration ;

2° Un exposé indiquant l'origine, le développement, le but d'intérêt public de l'œuvre ;

3° Les statuts de l'association en double exemplaire ;

4° La liste de ses établissements avec indication de leur siège ;

5° La liste des membres de l'association avec l'indication de leur âge, de leur nationalité, de leur profession et de leur domicile, ou, s'il s'agit d'une union, la liste des associations qui la composent avec l'indication de leur titre, de leur objet et de leur siège ;

6° Le compte financier du dernier exercice ;

7° Un état de l'actif mobilier et immobilier et du passif ;

8° Un extrait de la délibération de l'assemblée générale autorisant la demande en reconnaissance d'utilité publique.

Ces pièces sont certifiées sincères et véritables par les signataires de la demande.

11. Les statuts contiennent :

1° L'indication du titre de l'association, de son objet, de sa durée et de son siège social ;

2° Les conditions d'admission et de radiation de ses membres ;

3° Les règles d'organisation et de fonctionnement de l'association et de ses établissements, ainsi que la détermination des pouvoirs conférés aux membres chargés de l'administration ou de la direction, les conditions de modification des statuts et de la dissolution de l'association ;

4° L'engagement de faire connaître dans les trois mois à la préfecture ou à la sous-préfecture tous les changements survenus dans l'adminis-



tration ou la direction et de présenter sans déplacement les registres et pièces de comptabilité, sur toute réquisition du préfet, à lui-même ou à son délégué ;

5° Les règles suivant lesquelles les biens seront dévolus en cas de dissolution volontaire, statutaire, prononcée en justice ou par décret ;

6° Le prix maximum des rétributions qui seront perçues à un titre quelconque dans les établissements de l'association où la gratuité n'est pas complète.

12. La demande est adressée au ministre de l'Intérieur ; il en est donné récépissé daté et signé avec indication des pièces jointes.

(Décr. n° 81-404 du 24 avr. 1981) « Le ministre fait procéder, s'il y a lieu, à l'instruction de la demande. Il peut provoquer l'avis du conseil municipal de la commune où l'association a son siège et demander un rapport au préfet. »

Après avoir consulté les ministres intéressés, il transmet le dossier au Conseil d'État.

13. Une copie du décret de reconnaissance d'utilité publique est transmise au préfet ou au sous-préfet pour être jointe au dossier de la déclaration ; ampliation du décret est adressée par ses soins à l'association reconnue d'utilité publique.

13.1 *(Décr. n° 80-1074 du 17 déc. 1980)* Les modifications apportées aux statuts ou la dissolution volontaire d'une association reconnue d'utilité publique prennent effet après approbation donnée par décret en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur.

Toutefois, l'approbation peut-être donnée par arrêté du ministre de l'Intérieur à condition que cet arrêté soit pris conformément à l'avis du Conseil d'État.

Par dérogation aux dispositions qui précèdent, la modification des statuts portant sur le transfert à l'intérieur du territoire français du siège de l'association prend effet après approbation du ministre de l'Intérieur.

Chapitre III

Dispositions communes aux associations déclarées et aux associations reconnues d'utilité publique

14. Si les statuts n'ont pas prévu les conditions de liquidation et de dévolution des biens d'une association en cas de dissolution, par quelque mode que soit, ou si l'assemblée générale qui prononce la dissolution volontaire n'a pas pris de décision à cet égard, le tribunal, à la requête du ministère public, nomme un curateur. Ce curateur provoque, dans le délai déterminé par le tribunal, la réunion d'une assemblée générale dont le mandat est uniquement de statuer sur la



dévolution des biens ; il exerce les pouvoirs conférés par l'article 813 du Code civil aux curateurs des successions vacantes.

15. Lorsque l'assemblée générale est appelée à se prononcer sur la dévolution des biens, quel que soit le mode de dévolution, elle ne peut, conformément aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901, attribuer aux associés, en dehors de la reprise des apports, une part quelconque des biens de l'association.

Décret n° 66-388 du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations

Art. 1^{er} (*Décr. n° 94-1119 du 20 déc. 1994*) Sous réserve des dispositions des articles 7 et 8 de la loi du 4 février 1901, l'acceptation des dons et legs faits aux établissements d'utilité publique, aux associations culturelles et aux associations visées au deuxième alinéa de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 est autorisée par arrêté du préfet du département où est le siège de l'établissement ou de l'association.

1^{er} -1 (*Décr. n° 88-619 du 6 mai 1988*) Bénéficient des dispositions (*Décr. n° 94-1119 du 20 déc. 1994*) « du 3 de l'article 200 et du 2 de l'article 238 bis » du Code général des impôts les associations culturelles qui ont été autorisées, par application de l'article précédent, à accepter un don ou un legs au cours de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie ou de l'une des cinq années qui précèdent.

Pour bénéficier desdites dispositions, les associations culturelles qui n'ont pas été autorisées à recevoir une libéralité dans le délai fixé à l'alinéa précédent doivent demander au préfet du département de leur siège une autorisation délivrée selon la même procédure. Cette autorisation est valable pour l'année en cours et les cinq années suivantes.

Le préfet peut selon la même procédure décider qu'une association culturelle ne peut plus bénéficier des dispositions (*Décr. n° 94-1119 du 20 déc. 1994*) « du 3 de l'article 200 et du 2 de l'article 238 bis » du Code général des impôts s'il apparaît que les conditions exigées pour obtenir l'autorisation prévue à cet article ne sont plus remplies.

2 (*Décr. n° 94-1119 du 20 déc. 1994*) Sous réserve des dispositions des articles 7 et 8 de la loi du 4 février 1901, l'acceptation des dons et legs faits aux établissements congréganistes autorisés ou légalement reconnus et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin ou de la Moselle, aux établissements publics du culte, l'acquisition à titre



onéreux ou l'aliénation par lesdits établissements de biens immeubles, de rentes ou valeurs garanties par l'État, sont autorisées par arrêté du préfet du département où est le siège de l'établissement.

3 (*Décr. n° 94-1119 du 20 déc. 1994*) Sous réserve des dispositions des articles 7 et 8 de la loi du 4 février 1901, l'acceptation des dons et legs faits à des États ou des établissements étrangers est autorisée par arrêté du ministre de l'Intérieur après avis du ministre des affaires étrangères.

3-1 (*Décr. n° 88-619 du 6 mai 1988*) Toute association déclarée, ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale, qui sollicite l'autorisation d'accepter une libéralité entre vifs ou testamentaire, adresse une demande au préfet du département de son siège.

Cette demande mentionne :

- 1° Le titre et le siège de l'association ;
- 2° Les noms, prénoms, profession, domicile et nationalité de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ;
- 3° Les justifications tendant à établir que l'association a pour but exclusif l'assistance, la recherche scientifique ou médicale ;
- 4° La désignation de la libéralité ;
- 5° L'emploi envisagé pour ladite libéralité.

3-2 (*Décr. n° 88-619 du 6 mai 1988*) Les dispositions du décret du 1^{er} février 1896, modifié par le décret du 24 décembre 1901, sont applicables dans les cas de libéralité testamentaire faite à une association déclarée.

S'il s'agit d'une libéralité entre vifs, les renseignements sont recueillis sur la situation de famille et de fortune du donateur. Ces formalités sont accomplies par les soins du préfet.

3-3 (*Décr. n° 88-619 du 6 mai 1988*) L'autorisation d'accepter une libéralité est subordonnée à une enquête administrative préalable faite par le préfet, afin d'établir que l'association bénéficiaire a pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche scientifique ou médicale.

Lorsque l'association bénéficiaire a pour but la recherche scientifique ou médicale, l'enquête administrative est complétée par les avis du ministre chargé de la recherche et lorsqu'il s'agit de recherche médicale du ministre chargé de la santé.

3-4 (*Décr. n° 88-619 du 6 mai 1988*) Toute association de bienfaisance qui sollicite l'autorisation mentionnée au (*Décr. n° 94-1119 du 20 déc. 1994*) « 3 de l'article 200 et au 2 de l'article 238 bis » du Code général des impôts adresse une demande au préfet du département de son siège.

Cette demande mentionne :

- 1° Le titre et le siège de l'association :



2° Les noms, prénoms, profession, domicile et nationalité de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ;

3° Les justifications tendant à établir que l'association a pour but la bienfaisance.

L'autorisation, accordée par arrêté préfectoral, est valable cinq ans. Elle est subordonnée :

1° (*Décr. n° 94-1119 du 20 déc. 1994*) « À une enquête faite par le préfet afin d'établir que l'association bénéficiaire a pour but la bienfaisance » ;

2° À l'insertion dans ses statuts des dispositions prévues à l'article 4.

L'enquête prévue ci-dessus peut toutefois ne pas être réalisée si l'association a déjà été autorisée à recevoir une libéralité dans l'année qui précède sa demande.

Le préfet peut, selon la même procédure, décider qu'une association de bienfaisance ne peut plus bénéficier des dispositions (*Décr. n° 94-1119 du 20 déc. 1994*) « du 3 de l'article 200 et du 2 de l'article 238 bis » du Code général des impôts s'il apparaît que les conditions exigées pour obtenir l'autorisation prévue à cet article ne sont plus remplies.

4 L'approbation des libéralités entre vifs ou testamentaires consenties au profit des associations visées (*Décr. n° 88-619 du 6 mai 1988*) « à l'article 3 » est subordonnée à l'insertion dans les statuts de dispositions selon lesquelles l'association s'oblige :

À présenter ses registres et pièces de comptabilité sur toutes réquisitions du ministre de l'intérieur ou du (*Décr. n° 84-132 du 21 févr. 1984*) « commissaire de la République », en ce qui concerne l'emploi desdites libéralités ;

À adresser au (*Décr. n° 84-132 du 21 févr. 1984*) « commissaire de la République » un rapport annuel sur sa situation et sur ses comptes financiers, y compris ceux des comités locaux :

À laisser visiter ses établissements par les délégués des ministres compétents et à leur rendre compte du fonctionnement desdits établissements.

Mention en est faite dans l'acte d'autorisation auquel sont annexées les dispositions correspondantes des statuts de l'association.

Toute modification ultérieure de ces dispositions est subordonnée à l'approbation du ministre de l'intérieur.

Dernier al. abrogé par Décr. n° 88-619 du 6 mai 1988.

5 (*Décr. n° 70-222 du 17 mars 1970*) Lorsque les associations ou les fondations reconnues d'utilité publique ont dans leurs statuts une



disposition soumettant à autorisation administrative les opérations portant sur les droits réels immobiliers, les emprunts, l'aliénation ou le remploi des biens immobiliers dépendant de la dotation ou du fonds de réserve, cette autorisation est donnée par arrêté du (*Décr. n° 84-132 du 21 févr. 1984*) « commissaire de la République » du département où est le siège de l'association ou de la fondation.

6 (*Décr. n° 80-1074 du 17 déc. 1980*) Les dispositions de l'article 13-1 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association sont applicables à la modification des statuts ou à la dissolution volontaire de toute fondation reconnue d'utilité publique. – *Suite à l'abrogation de l'art. 6 par le Décr. n° 94-1119 du 20 déc. 1994, l'art. 6-1 est devenu l'art. 6.*

Loi n° 56-1205 du 29 novembre 1956 concernant le placement des capitaux de la dotation des associations reconnues d'utilité publique et régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 et du fonds de réserve des fondations reconnues d'utilité publique²⁴

Article unique

Nonobstant les clauses de leurs statuts, les établissements d'utilité publique constitués sous forme d'associations régies par le titre II de la loi du 1^{er} juillet 1901 ou de fondations pourront placer leurs capitaux en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances.

Loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs²⁵

Article 7

Dans tous les cas où les dons et legs donnent lieu à des réclamations des familles, l'autorisation de les accepter est donnée par décret en Conseil d'État.

24. Journal officiel du 30 novembre 1956.

25. Journal officiel du 6 février 1901 – Extrait.



Article 8

Tous les établissements peuvent, sans autorisation préalable, accepter provisoirement ou à titre conservatoire les dons et legs qui leur sont faits.

Décret du 1^{er} février 1896 relatif à la procédure à suivre en matière de legs concernant les établissements publics ou reconnus d'utilité publique²⁶

Article 1^{er} (Décret du 24 décembre 1901)

Tout notaire institué dépositaire d'un testament contenant des libéralités en faveur de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics ou reconnus d'utilité publique et des associations religieuses autorisées est tenu, aussitôt après l'ouverture du testament, d'adresser aux représentants des établissements institués, ainsi qu'au préfet du département du lieu d'ouverture de la succession, la copie intégrale des dispositions faites au profit de chacun des établissements et un état des héritiers dont l'existence lui aura été révélée, avec leurs nom, prénoms, profession, degré de parenté et adresse.

La copie est écrite sur papier libre et il est délivré récépissé des pièces transmises.

Article 2

Dans la huitaine, le préfet requiert le maire du lieu de l'ouverture de la succession de lui transmettre, dans le plus bref délai, un état contenant les indications relatives aux héritiers connus et énoncées dans l'article précédent.

Le préfet, dès qu'il a reçu ce dernier état, invite les personnes qui lui sont signalées comme héritières, soit par le notaire, soit par le maire, à prendre connaissance du testament, à donner leur consentement à son exécution ou à produire leurs moyens d'opposition, le tout dans un délai d'un mois.

Ces diverses communications sont faites par voie administrative ; il en est accusé réception.

26. Journal officiel du 4 février 1896.



Article 3

(Abrogé par décret n° 80-1074 du 17 décembre 1980, art.8)

Article 4

(Décret n° 80-1074 du 17 décembre 1980, art.5)

Si un même testament contient des libéralités distinctes faites à des établissements différents et ne relevant pas de la même autorité administrative, chaque autorité se prononce séparément.

Article 5

Les établissements publics ou reconnus d'utilité publique et les associations religieuses autorisées doivent produire à l'appui de leur demande un état de l'actif et du passif, ainsi que de leurs revenus et charges.

(Décret n° 80-1074 du 17 décembre 1980, art.7) « L'autorité compétente peut, avant de statuer, requérir du notaire la production d'une copie intégrale du testament ainsi qu'un état de l'actif et du passif de la succession de l'auteur du legs ».



Annexe IV

Modèle de statuts proposé par le ministère de l'Intérieur aux associations sollicitant la reconnaissance d'utilité publique

I. But et composition de l'association

Article 1^{er}

L'association dite : < > fondée en < > a pour but de < >.

Sa durée est :

fixée à < >

OU illimitée.

Elle a son siège social à < >

Article 2

Les moyens d'action de l'association sont < >

Article 3

L'association se compose de membres < >

Pour être membre, il faut être agréé par le conseil d'administration.

La cotisation annuelle est de < > F

pour les membres < > de < > F

pour les membres < >

Elle peut être rachetée en versant une somme fixée forfaitairement à < > F.

Les cotisations annuelles peuvent être relevées par décision de l'assemblée générale.

Le titre de membre < > peut être décerné par le conseil d'administration aux personnes qui rendent ou qui ont rendu des services signalés à l'association. Ce titre confère aux personnes qui l'ont obtenu le droit de



faire partie de l'assemblée générale sans être tenues de payer une cotisation.

Article 4

La qualité de membre de l'association se perd :

1°) par la démission ;

2°) par la radiation prononcée pour non-paiement de la cotisation ou pour motifs graves par le conseil d'administration, sauf recours à l'assemblée générale.

Le membre intéressé est préalablement appelé à fournir ses explications.

II. Administration et fonctionnement

Article 5

L'association est administrée par un conseil dont le nombre des membres, fixé par délibération de l'assemblée générale, est compris entre < > membres au moins et < > membres au plus. Les membres du conseil sont élus au scrutin secret, pour < > ans, par l'assemblée générale et choisis dans les catégories de membres dont se compose cette assemblée.

Des membres de droit peuvent siéger au conseil lorsque des circonstances particulières le justifient; ils doivent être en nombre limité. En cas de vacance, le conseil pourvoit provisoirement au remplacement de ses membres. Il est procédé à leur remplacement définitif par la plus prochaine assemblée générale.

Lors de chaque renouvellement du conseil d'administration, l'assemblée générale désigne un certain nombre d'administrateurs suppléants destinés à remplacer les membres qui viendraient à quitter avant l'expiration de leur mandat.

Les pouvoirs des membres ainsi élus prennent fin à l'époque où devrait normalement expirer le mandat des membres remplacés.

Le renouvellement du conseil a lieu < >

Les membres sortants sont rééligibles.

Chaque administrateur ne peut détenir plus d'un pouvoir.

Le conseil choisit parmi ses membres, au scrutin secret, un bureau composé d'un président, d'un ou < > vice-présidents, d'un ou < > secrétaires, d'un trésorier, d'un trésorier-adjoint.

Le bureau est élu pour < > ans.

Article 6

Le conseil se réunit une fois au moins tous les six mois et chaque fois qu'il est convoqué par son président ou sur la demande du quart de ses membres.

La présence du tiers au moins des membres du conseil d'administration est nécessaire pour la validité des délibérations.

En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.



Il est tenu procès-verbal des séances.

Les procès-verbaux sont signés par le président et le secrétaire. Ils sont établis sans blancs, ni ratures, sur des feuillets numérotés et conservés au siège de l'association.

Article 7

Les membres du conseil d'administration ne peuvent recevoir aucune retribution à raison des fonctions qui leur sont confiées.

Des remboursements de frais sont seuls possibles. Ils doivent faire l'objet d'une décision expresse du conseil d'administration, statuant hors de la présence des intéressés ; des justifications doivent être produites qui font l'objet de vérifications.

Les agents rétribués de l'association peuvent être appelés par le président à assister avec voix consultative, aux séances de l'assemblée générale et du conseil d'administration.

Article 8

L'assemblée générale de l'association comprend les membres < >

Elle se réunit < > et chaque fois qu'elle est convoquée par le conseil d'administration ou sur la demande du quart au moins des membres de l'association.

Son ordre du jour est réglé par le conseil d'administration. Elle choisit son bureau qui peut être celui du conseil d'administration. Elle entend les rapports sur la gestion du conseil d'administration, sur la situation financière et morale de l'association.

Elle approuve les comptes de l'exercice clos, vote le budget de l'exercice suivant, délibère sur les questions mises à l'ordre du jour et pourvoit, s'il y a lieu, au renouvellement des membres du conseil d'administration.

Il est tenu procès-verbal des séances.

Les procès-verbaux sont signés par le président et le secrétaire.

Ils sont établis sans blanc, ni rature, sur des feuillets numérotés et conservés au siège de l'association.

Chaque membre présent ne peut détenir plus de < > pouvoirs en sus du sien.

En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Le rapport annuel et les comptes sont adressés chaque année à tous les membres de l'association.

Sauf application des dispositions de l'article précédent, les agents rétribués, non membres de l'association, n'ont pas accès à l'assemblée générale.

Article 9

Le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile. Il ordonnance les dépenses. Il peut donner délégation dans des conditions qui sont fixées par le règlement intérieur.



En cas de représentation en justice, le président ne peut être remplacé que par un mandataire agissant en vertu d'une procuration spéciale. Les représentants de l'association doivent jouir du plein exercice de leurs droits civils.

Article 10

Les délibérations du conseil d'administration relatives aux acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles nécessaires au but poursuivi par l'association, constitutions d'hypothèques sur lesdits immeubles, baux excédant neuf années, aliénations de biens rentrant dans la dotation et emprunts doivent être approuvées par l'assemblée générale.

Article 11

Les délibérations du conseil d'administration relatives à l'acceptation des dons et legs ne sont valables qu'après approbation administrative donnée dans les conditions prévues par l'article 910 du Code civil, l'article 7 de la loi du 4 février 1901 et le décret n° 66-388 du 13 juin 1966 modifiés.

Les délibérations de l'assemblée générale relatives aux aliénations de biens mobiliers et immobiliers dépendant de la dotation, à la constitution d'hypothèques et aux emprunts, ne sont valables qu'après approbation administrative.

Article 12

III. Dotation, ressources annuelles

Article 13

La dotation comprend:

- 1°) une somme de constituée en valeurs placées conformément aux prescriptions de l'article suivant ;
- 2°) les immeubles nécessaires au but recherché par l'association ainsi que des bois, forêts ou terrains à boiser;
- 3°) les capitaux provenant des libéralités, à moins que l'emploi immédiat n'en ait été autorisé ;
- 4°) les sommes versées pour le rachat des cotisations ;
- 5°) le dixième au moins, annuellement capitalisé, du revenu net des biens de l'association ;
- 6°) la partie des excédents de ressources qui n'est pas nécessaire au fonctionnement de l'association pour l'exercice suivant.

Article 14

Tous les capitaux mobiliers, y compris ceux de la dotation, sont placés en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17



juin 1987 sur l'épargne ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances.

Article 15

Les recettes annuelles de l'association se composent :

- 1°) du revenu de ses biens à l'exception de la fraction prévue au 5° de l'article 13 ;
- 2°) des cotisations et souscriptions de ses membres ;
- 3°) des subventions de l'État, des régions, des départements, des communes et des établissements publics ;
- 4°) du produit des libéralités dont l'emploi est autorisé au cours de l'exercice ;
- 5°) des ressources créées à titre exceptionnel et, s'il y a lieu, avec l'agrément de l'autorité compétente ;
- 6°) du produit des ventes et des rétributions perçues pour service rendu.

Article 16

Il est tenu une comptabilité faisant apparaître annuellement un compte de résultat, un bilan et une annexe.

Chaque établissement de l'association doit tenir une comptabilité distincte qui forme un chapitre spécial de la comptabilité d'ensemble de l'association.

Il est justifié chaque année auprès du préfet du département, du ministre de l'intérieur et du ministre de l'emploi des fonds provenant de toutes les subventions accordées au cours de l'exercice écoulé.

IV. Modification des statuts et dissolution

Article 17

Les statuts peuvent être modifiés par l'assemblée générale sur la proposition du conseil d'administration ou sur la proposition du dixième des membres dont se compose l'assemblée générale.

Dans l'un et l'autre cas, les propositions de modifications sont inscrites à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale, lequel doit être envoyé à tous les membres de l'assemblée au moins < > jours à l'avance. L'assemblée doit se composer du quart au moins des membres en exercice. Si cette proportion n'est pas atteinte, l'assemblée est convoquée de nouveau, mais à quinze jours au moins d'intervalle, et cette fois, elle peut valablement délibérer, quel que soit le nombre des membres présents ou représentés.

Dans tous les cas, les statuts ne peuvent être modifiés qu'à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés.



Article 18

L'assemblée générale, appelée à se prononcer sur la dissolution de l'association et convoquée spécialement à cet effet, dans les conditions prévues à l'article précédent, doit comprendre, au moins, la moitié plus un des membres en exercice.

Si cette proportion n'est pas atteinte, l'assemblée est convoquée de nouveau, mais à quinze jours au moins d'intervalle, et cette fois, elle peut valablement délibérer, quel que soit le nombre des membres présents ou représentés.

Dans tous les cas, la dissolution ne peut être votée qu'à la majorité de deux tiers des membres présents ou représentés.

Article 19

En cas de dissolution, l'assemblée générale désigne un ou plusieurs commissaires, chargés de la liquidation des biens de l'association. Elle attribue l'actif net à un ou plusieurs établissements analogues, publics, ou reconnus d'utilité publique, ou à des établissements visés à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 1er juillet 1901 modifiée.

Article 20

Les délibérations de rassemblée générale prévues aux articles 17, 18 et 19 sont adressées, sans délai, au ministre de l'intérieur et au ministre

.Elles ne sont valables qu'après approbation du Gouvernement.

V - Surveillance et règlement intérieur

Article 21

Le < >

doit faire connaître dans les trois mois, à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association a son siège social, tous les changements survenus dans l'administration ou la direction de l'association.

Les registres de l'association et ses pièces de comptabilité sont présentés sans déplacement, sur toute réquisition du ministre de l'intérieur ou du préfet, à eux-mêmes ou à leur délégué ou à tout fonctionnaire accrédité par eux.

Le rapport annuel et les comptes – y compris ceux des comités locaux – sont adressés chaque année au préfet du département, au ministre de l'intérieur et au ministre de < >.

Article 22

Le ministre de l'intérieur et le ministre ont le droit de faire visiter par leurs délégués les établissements fondés par l'association et de se faire rendre compte de leur fonctionnement.



Article 23

Le règlement intérieur préparé par le conseil d'administration et adopté par l'assemblée générale est adressé à la préfecture du département. Il ne peut entrer en vigueur ni être modifié qu'après approbation du ministre de l'intérieur.



Annexe V

Typologie des associations reconnues d'utilité publique

Les données statistiques ci-après sont issues d'une étude réalisée en 1999 par le ministère de l'Intérieur qui met en évidence trois caractéristiques des associations reconnues d'utilité publique : concentration géographique, ancienneté et diversité.

I – Répartition géographique des associations reconnues d'utilité publique

1 – Concentration dans quelques départements d'implantation

14 départements, dont Paris, regroupent 1 378 associations reconnues d'utilité publique sur les **1 963 ARUP répertoriées au fichier du ministère de l'Intérieur** (au 30 avril 1999), soit 70,2 % de l'ensemble. 13 départements en accueillent plus de 20 chacun, pour un total de 479 établissements. Le département de Paris en totalise 899 à lui-seul. 78 départements regroupent les 585 autres ARUP, soit 29,8 %. 8 départements ne comptent aucune ARUP : Haute-Corse, Corse du Sud, Creuse, Gers, Pyrénées-orientales, Vendée, Guadeloupe, Guyane.

2 – Implantation à Paris et dans les grandes agglomérations

Près de la moitié des ARUP (899) ont leur siège dans la capitale et 287 sont implantées dans 18 grandes villes (60,8 % de l'ensemble) : Marseille (37) ; Bordeaux (30) ; Lille (23) ; Nice, Toulouse (22) ; Rouen (18) ; Nantes (17) ; Besançon (16) ; Le Havre, Grenoble, Nancy (15) ; Dijon (14) ; Nîmes, Versailles (13) ; Strasbourg (12) ; Saint-Etienne (11) ; Montpellier, Reims (10). Les 777 ARUP restantes (39,6 %) se répartissent dans 367 communes.



Cependant, l'existence d'un certain nombre d'associations reconnues d'utilité publique peut être directement associée à l'histoire d'un lieu particulier (conservation d'un monument ou d'un site) ou à celle de la vie et de l'œuvre d'un artiste, d'un écrivain ou d'un scientifique. Le siège de ces ARUP peut être situé dans une commune rurale.

II - Répartition chronologique des associations reconnues d'utilité publique

1 – Associations reconnues d'utilité publique antérieurement à la loi du 1^{er} juillet 1901

Plus du cinquième des ARUP existantes (445 soit 22, 7 %) ont été créées antérieurement à la loi du 1^{er} juillet 1901. Parmi elles 27,4 % représentent les sociétés savantes qui comptent les plus anciennes : l'Académie nationale des sciences, belles lettres et arts de Bordeaux (Lettres Patentes de Louis XIV du 5 septembre 1712) et l'Académie des sciences, lettres et arts de Marseille (ordonnance royale du 16 août 1726). Action sociale (27 %) et éducation (19,1 %) sont les deux autres grands domaines de développement des ARUP tout au long du XIX^e siècle.

2 – Associations reconnues d'utilité publique postérieurement à la loi du 1^{er} juillet 1901

Postérieurement à la loi du 1^{er} juillet 1901, près de la moitié des ARUP existantes ont fait l'objet d'un décret de reconnaissance d'utilité publique avant la seconde guerre mondiale (48,6 %), la grande période de développement se situant dans l'entre-deux guerres (551, soit 36,3 %). Action sociale (23,6 %) et éducation (15,7 %) restent les principaux domaines d'intervention, culture et sciences se maintenant à 11,7 %, auxquels s'ajoute celui de la santé (16,4 %). On assiste à une diversification des objets statutaires particulièrement dans les domaines suivants : armée (6 %), sports (3,8 %), économie (5,7 %), art (5,5 %).

III – Répartition des associations reconnues d'utilité publique selon leur objet statutaire

Le ministère de l'Intérieur, pour l'identification des associations qui se déclarent en préfecture, utilise une nomenclature en 17 catégories ²⁷

27. 16 seulement sont utilisées pour les associations reconnues d'utilité publique.



elles-mêmes découpées en 256 postes élémentaires. Cette nomenclature est appliquée localement par chaque préfecture, quel que soit son outil de gestion.

La classification des associations, déclarées ou reconnues d'utilité publique, est déterminée, pour le ministère de l'Intérieur comme pour les services du Journal officiel, par le contenu de l'article des statuts définissant l'objet que se donnent les associés. Certaines peuvent faire l'objet d'une classification multiple. Le choix de classement est, dans ce cas, déterminé par l'activité principale. La répartition des ARUP entre les catégories se caractérise par **la prééminence de 4 secteurs (70,9 %) : social (478, soit 24,4 %), éducation (324, soit 16,5 %), culture et sciences (300, soit 15,2 %), santé (290, soit 14,8 %).** 5 autres secteurs représentent 22,9 % de l'ensemble : arts (92, soit 4,7 %), économie (119, soit 6,1 %), armée (93, soit 4,7 %) environnement-écologie (85, soit 4,3 %), sports (62, soit 3,1 %).

Catégorie statutaire	Nb ARUP	Ant. loi 1901	Post loi 1901	%
01 Armée	93	2	91	4,7
02 Sport	62	4	58	3,1
03 Intérêts communs	30	4	26	1,5
04 Économie	119	42	77	6,1
05 Santé	290	41	249	14,8
06 Social	478	120	358	24,4
07 Éducation	324	85	239	16,5
08 Culture et sciences	300	122	178	15,2
09 Mass média	4	0	4	0,2
10 Religion	14	4	10	0,7
11 Politique	5	0	5	0,3
12 Environnement/Écologie	85	6	79	4,3
13 Loisirs	33	1	32	1,7
14 Arts	92	10	82	4,7
15 Famille	23	0	23	1,2
(16 – catégorie sans objet pour les ARUP ; non répertoriée par le ministère de l'Intérieur)	-	-	-	-
17 Sécurité	11	4	7	0,6
Total	1963	445	1518	100



IV – Analyse succincte des catégories statutaires

01 armée – Les ARUP de ce secteur sont définies par les catégories de membres qu'elles regroupent, à l'exception de celles qui se donnent pour objet l'histoire militaire. Les associations d'anciens combattants, comme celles d'anciens prisonniers ou déportés, se constituent en fonction d'un passé partagé ou d'une appartenance professionnelle commune (résistants, arme commune, comédiens, écrivains...).

02 Sports – 4 ARUP de ce secteur datent du XIX^e siècle. Près de la moitié des ARUP de ce secteur (29, soit 46,8 %) regroupe des fédérations nationales, dont 25 sont les fédérations françaises des différentes disciplines sportives. Les sports nautiques sont représentés par 10 ARUP, 9 ARUP sont consacrées aux sports aéronautiques et 5 à la gymnastique.

03 Intérêts communs – Cette catégorie hétérogène regroupe des ARUP qui ne peuvent être rattachées à l'un des secteurs d'activité et qui présentent la particularité de rassembler des membres en fonction d'affinités géographiques (Corréziens, Bretons, Arméniens, anciens Sahariens, Septentrionaux) ou professionnelles (magistrats consulaires, anciens secrétaires de la Conférence des avocats), ou en raison de leur appartenance à une communauté d'intérêts spécifiques (femmes, membres de la Légion d'honneur, des Palmes ou du Mérite, Noblesse française, pupilles de l'État...). On y trouve également des associations qui se donnent pour objet la défense d'intérêts moraux ou l'encouragement à l'échange entre les peuples.

04 Économie – Sur les 119 ARUP de cette catégorie, 42 (35,3 %) sont antérieures à la loi du 1^{er} juillet 1901. Les sociétés industrielles (9) et les sociétés d'agriculture ou d'horticulture ou les sociétés spécialisées dans le développement d'un secteur agricole particulier (52) représentent 51,3 % de l'ensemble. On trouve encore, dans cette catégorie, des associations ayant pour objet le développement de certaines branches industrielles (mines...).

05 Santé – 41 ARUP de ce secteur sont antérieures à la loi du 1^{er} juillet 1901. Les sociétés d'étude et de recherche constituent plus du quart de l'ensemble. Elles se partagent en deux catégories : les Sociétés ou Académies se constituant autour des disciplines médicales (médecine, chirurgie dentaire, médecine vétérinaire, pharmacie), les associations, plus ouvertes sur l'extérieur, se mobilisant contre une maladie particulière. Un peu plus de 20 % regroupent des associations gestionnaires d'établissements de soins. Les associations de malades et de leurs



familles représentent 10,5 %. 6 associations humanitaires relèvent du secteur santé.

06 Social – Les 478 ARUP de ce secteur (24,4 % du total des ARUP) appartiennent à la catégorie traditionnellement dénommée « assistance, bienfaisance ». Le quart d'entre elles (120, soit 25,1 %) ont été reconnues avant la loi du 1^{er} juillet 1901. L'intervention des communautés « confessionnelles » dans ce secteur reste importante. Les associations de handicapés sont également très présentes (15,3 %). On constate que les ARUP à caractère international représentent 32,7 % des associations reconnues depuis 1980 dans le secteur social.

07 Éducation – Sur les 324 ARUP de ce secteur, 85 (26,2 %) sont antérieures à la loi du 1^{er} janvier 1901. Les associations d'anciens élèves (lycées, grandes écoles, enseignement supérieur) représentent 50,1 % de l'ensemble. On trouve également 68 ARUP (21 %) liées à la défense de la laïcité et de l'école publique.

Figurent également dans cette catégorie 7 associations de scoutisme.

Les fédérations de parents d'élèves y sont aussi présentes : 46 ARUP ont pour but la gestion ou le soutien d'un établissement d'enseignement.

08 Culture et sciences – Ce secteur compte 299 ARUP (15,2 % de l'ensemble) dont 122 (40,8 %) sont antérieures à la loi du 1^{er} juillet 1901.

Les plus nombreuses (171, soit 57,8 %) sont des sociétés savantes qui se donnent pour objet de défendre le patrimoine culturel, artistique et scientifique local.

Une deuxième série d'associations regroupe les Sociétés savantes nationales par discipline (82).

Une autre catégorie (25) se consacre à l'entretien et à l'enrichissement d'un musée, d'une bibliothèque, d'un muséum ou d'un mémorial.

Quatre associations enfin se donnent pour but de favoriser les échanges culturels et artistiques internationaux.

09 Mass Media – 4 ARUP sont classées dans cette catégorie : soutien confraternel des journalistes, association du Prix Albert Londres, Société française de photographie, Reporters sans Frontières.

10 Religion – 14 ARUP sont regroupées sous cette rubrique, dont 5 ont une vocation internationale. Les unes ont pour caractéristique commune de procurer une aide spirituelle et matérielle ou de dispenser une formation aux membres des communautés religieuses.

Les autres ont pour but le développement et la propagation de la culture religieuse d'appartenance.



11 Politique – 5 ARUP sont regroupées sous cette rubrique : Association française pour les Nations Unies, la Renaissance française, Association des Maires de France, Association Georges Pompidou, Institut Pierre Mendès-France.

12 Ecologie-environnement – 85 ARUP relèvent de ce secteur, dont 6 seulement ayant été reconnues antérieurement à la loi du 1^{er} juillet 1901, et près de la moitié pendant la période 1960-1979 (42, 49, 44 %). 50 d'entre elles s'intéressent aux animaux (58,8 %) : 42 sociétés protectrices d'animaux ; 7 associations de défense d'une espèce animale particulière.

Ce secteur regroupe également des associations de protection de l'environnement.

13 Loisirs – Sur les 33 ARUP de ce secteur, une seule est antérieure à la loi du 1^{er} juillet 1901. Elles ont, en majorité, pour but d'envoyer des enfants en vacances à la mer ou à la montagne (23, soit 69,7 %).

14 Arts – Ce secteur regroupe 93 ARUP, dont 10 antérieures à la loi du 1^{er} juillet 1901.

Une première catégorie de ces associations (19) se fixe pour objet d'apporter une assistance matérielle ou morale aux artistes ou de regrouper les membres de la communauté artistique par profession ou affinité.

Les autres associations se consacrent au développement et à l'encouragement des arts, par l'organisation d'expositions ou de festivals, la perpétuation et la diffusion de l'oeuvre d'un artiste, le regroupement de personnes en vue de la pratique ou de la promotion d'un art. Ce secteur comporte également des sociétés d'architectes.

15 Famille – 23 ARUP s'emploient à la protection de la famille.

16 (pour mémoire) : catégorie sans objet pour les ARUP ; non répertoriée par le ministère de l'Intérieur.

17 Sécurité – Les onze ARUP de cette catégorie se partagent entre la prévention des risques (incendie, sécurité routière, avalanches) et les secours des populations en cas d'accident ou de sinistre.



Annexe VI

Données statistiques sur la demande de reconnaissance d'utilité publique²⁸

Depuis 1991, la moyenne des demandes de reconnaissance d'utilité publique (RUP) est de 50 dossiers par an pour les associations. Il convient d'observer que par « demande » il faut entendre la démarche d'une association déclarée dont l'assemblée générale a pris la décision de quitter la sphère purement privée pour faire reconnaître officiellement par l'État son activité, en acceptant de soumettre publiquement sa gestion à des règles de fonctionnement démocratique et transparent. Cette décision initie un processus, parfois long, de montage collectif d'un projet (association généralement représentée par son président, ministère de l'Intérieur, ministères techniques de tutelle, Conseil d'État) qui, dans la grande généralité des cas, n'est pas « au point » dès l'origine. En effet pour répondre à l'ensemble des « critères », dégagés par le Conseil d'État, qui conditionnent la reconnaissance d'utilité publique, il apparaît très souvent nécessaire de modifier le projet de statuts ou d'apporter un certain nombre de précisions complémentaires (activités, comptes, nouvelle délibération de l'assemblée générale...). Il n'est pas rare que certaines associations, ne désirant pas intégrer certaines dispositions des statuts-types ou ne pouvant fournir les éléments de dossier complémentaires qui leur sont réclamés, à un stade quelconque de la procédure, renoncent momentanément à leur demande et la reprennent quelques années plus tard après avoir mûri leur projet.

La durée d'instruction de la demande peut être réduite si le projet est d'emblée « bien monté », ce qui n'est pas souvent le cas. Elle varie, en général, de 1 à 2 ans.

Les 10 associations ayant fait l'objet en 1999 d'une reconnaissance d'utilité publique illustrent bien les observations ci-dessus.

28. Ces données sont extraites d'une étude du ministère de l'Intérieur.



Association	Catégorie	Date de premier contact avec l'association	Date de RUP
Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux d'Île-de-France	03 intérêts communs	01/07/1996	28/01/1999
Les amis de sœur Emmanuelle	06 social	30/06/1995	17/02/1999
Personimages	06 social	21/06/1995	19/02/1999
Institut Pierre Mendès-France	11 politique	09/02/1998	19/03/1999
Union nationale culture et bibliothèque pour tous	07 éducation	18/06/1996	30/03/1999
Fédération Française du Sport ADAPTE	02 sport	30/06/1995	26/04/1999
Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective en Midi-Pyrénées	08 culture et sciences	29/04/1996	02/06/1999
Alliance : Soulager, toujours, épanouir la vie jusqu'à la mort	05 santé	01/06/1998	05/10/1999
Association pour la communication, l'espace et la réinsertion des malades alcooliques	06 social	07/03/1999	27/10/1999
Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires	05 santé	21/07/1998	02/11/1999
Association des amis du musée de l'infanterie	01 armée	26/09/1998	12/11/1999
Association pour la lutte contre le psoriasis	05 santé	30/06/1999	16/11/1999
Main dans la main et solidaires	05 santé	28/12/1998	21/12/1999



Annexe VII
**Liste des valeurs admises
en garantie d'avances
par la Banque de France**
(janvier 2000)
auxquelles il est renvoyé
par l'article 11 de la loi
du 1^{er} juillet 1901 pour le placement
de leurs fonds par les associations
reconnues d'utilité publique





Janvier 2000

LISTE DES VALEURS ADMISES EN GARANTIE D'AVANCES

1. BONS DU TRÉSOR À INTÉRÊT PROGRESSIF SUR FORMULE

Crédit ouvert : 80 % du montant nominal des bons.

2. BONS DU TRÉSOR EN COMPTE COURANT

Crédit ouvert : 90 % du cours au pied du coupon.

3. ÉMETTEURS DONT LES EMPRUNTS OBLIGATAIRES SONT ADMIS EN GARANTIE D'AVANCES SUR DÉCISION DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA BANQUE

Crédit ouvert : 80 % du cours au pied du coupon.

3.1. État français

Toutes valeurs émises par l'Etat Français

3.2. Autres émetteurs

- Caisse Autonome de Refinancement
- Caisse Centrale de Crédit Coopératif
- Caisse Nationale des Autoroutes
- Caisse Nationale des Télécommunications
- Caisse de Refinancement de l'Habitat - Ex Caisse de Refinancement Hypothécaire
- Crédit d'Équipement des Petites et Moyennes Entreprises (CEPME)
- Charbonnages de France
- Comptoir des Entrepreneurs
- Caisse Nationale de Crédit Agricole
- Crédit Foncier de France
- Dexia - Ex Crédit Local de France, Dexia France ou ex CAECL S.A.
- Ville de Paris - Région d'Ile de France - Provinces de France
- Électricité de France - Gaz de France
- Emprunts de la Poste
- Société Nationale des Chemins de Fer Français



- Auxiliaire du Crédit Foncier de France
- FINANSDER
- FLORAL (Société de Financement Local et Régional)
- FRANCETEL
- SAPAR (Société Anonyme de Gestion et Contrôle de Participation)
- Caisse Centrale des Banques Populaires
- FRANCE TELECOM
- La Poste
- Budget Annexe de la Navigation Aérienne - B.A.N.A.
- UNEDIC (titres bénéficiant de la garantie de l'Etat)
- Natexis Banque - Ex Banque Française du Commerce Extérieur ou ex Crédit National

3.3. Sociétés de développement régional

3.4. Organismes internationaux

- B.E.I. (Banque Européenne d'Investissement)
- C.E. (Communauté Européenne)

3.5. Sociétés de crédit foncier françaises

1.4 Obligations foncières émises en euro

4. VALEURS ADMISES EN GARANTIE D'AVANCES EN VERTU DE DÉCISIONS PARTICULIÈRES DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA BANQUE

4.1. Opcvm « obligations et autres titres de créances libellés en euro »

4.1.1. SOCIÉTÉS D'INVESTISSEMENT À CAPITAL VARIABLE (SICAV)

- *Crédit ouvert : 80 % du prix de rachat par la société*

Code Valeur

- 9802 - Airès : actions de capitalisation
- 29773 - Airès : actions de distribution
- 9636 - Associc
- 28007 - Axa Première : actions de capitalisation
- 29101 - Axa Première : actions de distribution
- 9629 - BNP Obli Trésor *
- 9710 - BP Obli-Première *
- 9754 - B.T.P. Associations
- 9755 - B.T.P. Rendement
- 9716 - Citi Réserve *
- 9702 - CMN Court Terme : actions de capitalisation
- 28057 - CMN Court Terme : actions de distribution

* OPCVM de capitalisation



Code Valeur

9881	- CM Oblig Première : actions de capitalisation
28052	- CM Oblig Première : actions de distribution
29325	- CPR OAT Plus *
9763	- Crédit Mutuel Oblig long terme
28 157	- Dexia Varioblig *
9918	- Écofi Première *
9789	- Épargne Institutions *
9968	- Fimarente : actions de capitalisation
28151	- Fimarente : actions de distribution
28095	- France Garantie : actions de capitalisation
9667	- France Garantie : actions de distribution
9735	- France Retraite
28596	- Fructi Capi *
28033	- Fructi Première : actions de capitalisation
9741	- Fructi Première : actions de distribution
9778	- HSBC Première *
9519	- Indocam Stratégie 3-5 : actions de capitalisation
29535	- Indocam Stratégie 3-5 : actions de distribution
9742	- Indocam Stratégie 7-10 : actions de capitalisation
29545	- Indocam Stratégie 7-10 : actions de distribution
29819	- Indocam Stratégie 5-7 : actions de capitalisation
9725	- Indocam Stratégie 5-7 : actions de distribution
28352	- Lion - Associations : actions de capitalisation
9628	- Lion - Associations : actions de distribution
9675	- Lion Institutionnels *
29220	- Lion Trésor
9842	- MMA Euro Première : actions de distribution
28620	- MMA Euro Première : actions de capitalisation
9745	- Obli - Associations : actions de capitalisation
29994	- Obli - Associations : actions de distribution
29 648	- Pasquier Rendement actions de capitalisation
9731	- Pasquier Rendement actions de distribution
28 054	- Pasquier Sécurité *
29112	- Placement Net
29898	- Placements Obligations : actions de capitalisation
9688	- Placements Obligations : actions de distribution
28455	- Poste Première 1 an *
28429	- Poste Première 2/3 ans *
28887	- Première Catégorie : actions de capitalisation
28888	- Première Catégorie : actions de distribution
29871	- Première Oblig : actions de capitalisation
9976	- Première Oblig : actions de distribution
28556	- Primerus France État Long Terme : actions de capitalisation
9616	- Primerus France État Long Terme : actions de distribution
29778	- Provence Première Catégorie : actions de capitalisation
9727	- Provence Première Catégorie : actions de distribution
29014	- Pyramides Placements : actions de capitalisation
28572	- Pyramides Placements : actions de distribution

* OPCVM de capitalisation

Code Valeur

- 29566 - R.G. Euro Première
- 9644 - Saint-Honoré Association *
- 28655 - Sélection L Prime *
- 9637 - Sélection Valeurs du Trésor *
- 28355 - Ecureuil Sensipremière
- 9801 - Sgam Première Associa *
- 9733 - Sgam Première 7-10 ans : actions de capitalisation
- 29903 - Sgam Première 7-10 ans : actions de distribution
- 29391 - Trésor Plus : actions de capitalisation
- 28129 - Trésor Plus : actions de distribution
- 29640 - Trésor Trimestriel
- 9554 - Unipremière *
- 9701 - Unipremière CT *

4.1.2. FONDS COMMUNS DE PLACEMENT (FCP)

- BANQUE DE FRANCE

Code valeur

- 40055 - France Trésor Capital : parts de capitalisation
(Crédit ouvert : 90 % du prix de rachat par la Banque) ;
- 41515 - France Trésor Capital : parts de distribution
(Crédit ouvert : 80 % du prix de rachat par la Banque) ;
- 40056 - France Trésor Revenus Trimestriels
(Crédit ouvert : 80 % du prix de rachat par la Banque).

- AUTRES ÉTABLISSEMENTS (Crédit ouvert : 80 % du prix de rachat par l'émetteur).

Code valeur

- 40616 - Ecureuil Capipremière *
- 40162 - Ecureuil Sécuripremière *

4.2. OPCVM MONÉTAIRES DONT LE NANTISSEMENT EST EXCLUSIVEMENT RÉSERVÉ AUX ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITÉ PUBLIQUE

Crédit ouvert : 80 % du prix de rachat par l'émetteur

- BANQUE DE FRANCE

Code valeur

- 40092 - Moné-France : parts de capitalisation
- 41410 - Moné-France : parts de distribution

* OPCVM de capitalisation



- AUTRES ÉTABLISSEMENTS

Code valeur

- 29360 - Écureuil Monépremière *
- 09621 - Épargne Associations : actions de distribution
- 28165 - Épargne Associations : actions de capitalisation
- 29766 - Escaval *
- 28643 - Fructi Associations : actions de capitalisation
- 28644 - Fructi Associations : actions de distribution
- 29758 - Fructi J *
- 40106 - Fructifonds Investisseurs *
- 09840 - Lion Court Terme : actions de capitalisation
- 28001 - Lion Court Terme : actions de distribution
- 41119 - Lion J I *
- 41118 - Lion J Première *
- 29001 - Maxi Plus Associations : actions de capitalisation
- 28147 - Maxi Plus Associations : actions de distribution
- 29985 - Moné Bor *
- 29533 - Monéprime : actions de capitalisation
- 28302 - Monéprime : actions de distribution
- 29962 - Paribas Associations Première *
- 28342 - Poste Première *
- 28063 - Provence Institutions Monétaire *
- 29572 - Trésorerie Première *

* OPCVM de capitalisation

