

N° 852

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 septembre 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant **simplification du régime des associations et des fondations**,*

Par Mme Jacky DEROMEDI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Sénat : 329 et 853 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES DIVERS RÉGIMES JURIDIQUES DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS	8
A. LES RÉGIMES JURIDIQUES ASSOCIATIFS	8
1. <i>Le régime de droit commun : les associations « loi de 1901 »</i>	8
2. <i>Les associations cultuelles</i>	10
3. <i>Les associations en Alsace-Moselle</i>	11
B. LES RÉGIMES JURIDIQUES DES FONDATIONS.....	12
1. <i>La fondation reconnue d'utilité publique</i>	12
2. <i>La fondation d'entreprise</i>	13
3. <i>Les fondations créées dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	13
4. <i>La fondation hospitalière</i>	14
5. <i>Le fonds de dotation</i>	14
6. <i>Les fondations en Alsace-Moselle</i>	15
II. LES RÉFORMES PRÉVUES PAR L'ORDONNANCE DU 23 JUILLET 2015.....	15
A. DES MESURES DE SIMPLIFICATION BIENVENUES.....	15
B. UNE RÉFORME DE L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE QUI A EXCÉDÉ LE CHAMP DE L'HABILITATION	17
EXAMEN DES ARTICLES	19
• <i>Article 1^{er}</i> Ratification de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations	19
• <i>Article 2</i> (art. L. 123-16-2, L. 821-3, L. 821-6-1 et L. 822-14 du code de commerce, art. L. 241-2, L. 719-13 du code de l'éducation, art. 19-8 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, art. 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, art. 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie) Mesures de coordination	36
• <i>Article 3</i> (art. 10 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs et art. 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État) Modification d'une référence	37
• <i>Article 4</i> (art. L. 213-1-1 du code de l'urbanisme) Exclusion du droit de préemption urbain des biens immobiliers faisant l'objet d'une donation au profit des fondations, de certaines associations ainsi que d'associations et établissements cultuels régis par le droit civil alsacien-mosellan	37
• <i>Article 5</i> (art. L. 771-1, L. 773-1 et L. 774-1 du code de l'éducation et art. 26 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat) Mesures d'application outre-mer	38
EXAMEN EN COMMISSION.....	41
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49
TABLEAU COMPARATIF	51
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	69
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	77

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 28 septembre 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Jacky Deromedi** et établi son texte sur le **projet de loi n° 329 (2015-2016)** ratifiant l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 **portant simplification du régime des associations et des fondations**.

Le rapporteur a rappelé que l'article 62 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a habilité le Gouvernement, dans le cadre de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les mesures législatives visant à « *simplifier les démarches des associations et des fondations auprès des administrations, notamment en adaptant les modalités d'enregistrement, d'agrément et de reconnaissance d'utilité publique et les conditions d'obtention de financements* ».

Après avoir relevé le respect des délais prescrits par la loi d'habilitation pour la publication de l'ordonnance et le dépôt du projet de loi de ratification, le rapporteur a présenté le contenu de l'ordonnance, dont les dispositions étaient d'application immédiate, en distinguant les mesures de simplification du droit des associations et des fondations, qu'elle a approuvées, et la réforme des règles relatives à l'appel à la générosité publique, dont elle a considéré qu'elle avait excédé le champ de l'habilitation consentie par le Parlement au motif que lesdites règles s'appliquent à l'ensemble des « *organismes* » susceptibles de faire un appel à la générosité publique (associations, fondations, mutuelles, groupements de fait, *etc.*).

Sur la proposition du rapporteur, la commission des lois a donc rétabli le régime de l'appel à la générosité publique dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Observant que le Gouvernement avait sollicité la ratification de l'ordonnance du 23 juillet 2015 à l'article 15 *sexies* du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, dont l'examen au Sénat débutera, en séance publique, le 4 octobre 2016, le rapporteur a indiqué qu'elle avait déposé des amendements à ce projet de loi concordant avec la position ainsi prise par la commission.

La commission des lois a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Attentive aux habilitations que le Parlement, parfois contre l'avis du Sénat, consent au Gouvernement pour légiférer par ordonnance, votre commission l'est tout autant à l'usage qui en est fait.

Aussi s'attache-t-elle à examiner dans le détail les dispositions d'une ordonnance lorsqu'elle est saisie d'un projet de loi tendant à la ratifier, même si ce projet de loi n'a pas de perspective immédiate d'inscription à l'ordre du jour du Sénat. L'expérience montre en effet que la ratification intervient le plus souvent par la voie d'un amendement à autre véhicule législatif.

Tel est le cas avec l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations dont la ratification, sollicitée par un projet de loi déposé sur le bureau du Sénat le 27 janvier dernier, est désormais proposée à l'article 15 *sexies* du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté dont l'examen au Sénat débutera, en séance publique, le 4 octobre 2016.

La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, dont votre commission s'était saisie pour avis¹, a prévu plusieurs mesures de réforme du droit des associations. En complément, elle a habilité le Gouvernement, dans le cadre de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les mesures législatives visant à « **simplifier les démarches des associations et des fondations auprès des administrations**, notamment en adaptant les modalités d'enregistrement, d'agrément et de reconnaissance d'utilité publique et les conditions d'obtention de financements » (article 62). Présentant devant l'Assemblée nationale l'amendement gouvernemental tendant à prévoir cette habilitation, Mme Najat Vallaud-Belkacem indiquait que : « *L'idée est d'identifier de façon systématique et méthodique tous les leviers possibles de simplification, à chaque étape de la vie d'une association, de sa création jusqu'à son éventuelle dissolution, en passant par la demande d'agrément, la procédure de reconnaissance d'utilité publique, le dossier de financement...* ».

¹ Avis n° 106 (2013-2014) de M. Alain Anziani, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-106/a13-106.html>

Le Gouvernement était ainsi habilité pour douze mois à compter de la promulgation de la loi, soit jusqu'au 31 juillet 2015, à charge pour lui de déposer devant le Parlement un projet de loi de ratification avant le début du septième mois suivant la publication de l'ordonnance. **L'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations a donc été prise dans le délai d'habilitation.** En outre, le présent projet de loi, proposant la ratification de l'ordonnance (article 1^{er}) et comportant également des mesures de coordination ou de correction en lien avec l'ordonnance ratifiée (articles 2 à 4), a été déposé sur le bureau du Sénat le 27 janvier 2016, soit avant le terme imparti par l'article d'habilitation (le 24 février 2016) : **l'ordonnance n'est donc pas devenue caduque. D'application immédiate, elle est entrée en vigueur le lendemain de sa publication, soit le 25 juillet 2015.**

I. LES DIVERS RÉGIMES JURIDIQUES DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS

A. LES RÉGIMES JURIDIQUES ASSOCIATIFS

La loi du 1^{er} juillet 1901 qui a consacré la liberté d'association en France constitue le régime de droit commun des associations qui, par commodité de langage, sont communément qualifiées d'associations « *loi de 1901* ». Il existe cependant des déclinaisons (associations d'intérêt général, associations reconnues d'utilité publique, *etc.*) ou des régimes dérogatoires spécifiques, notamment pour les associations culturelles régies par la loi du 9 décembre 1905 ou les associations régies par le droit local d'Alsace-Moselle.

1. Le régime de droit commun : les associations « *loi de 1901* »

L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association définit « *L'association [comme] 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* ». Une association ne peut donc poursuivre un but lucratif, ce qui n'exclut pas qu'elle exerce une activité économique et réalise ainsi un chiffre d'affaires pourvu qu'elle ne procède pas au partage de dividendes entre les sociétaires.

Toute personne, y compris un mineur âgé de seize ans révolus, peut fonder une association pour l'objet de son choix, sauf si elle est « *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* ». En ce cas, le ministère public ou tout intéressé peut en obtenir la dissolution par voie judiciaire.

Les sociétaires fixent librement les règles d'organisation et de fonctionnement de l'association, le nom et la composition de ses organes ainsi que les ressources financières dont elle peut disposer, sous réserve de respecter le droit de chaque sociétaire de s'en retirer après acquittement de ses cotisations.

Le Conseil constitutionnel a consacré la liberté d'association en la reconnaissant comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République, ce qui a pour effet de lui conférer valeur constitutionnelle¹. Ainsi, le législateur ne peut porter atteinte à la liberté de création des associations, par exemple en introduisant un contrôle préalable à sa constitution, mais est autorisé à instituer des règles générales encadrant leur organisation et leur fonctionnement².

Une association n'acquiert la personnalité juridique, celle d'une personne morale de droit privé, qu'une fois qu'il a été procédé à sa déclaration, conformément à l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 précitée. Elle peut alors notamment, comme l'indique l'article 6 de la même loi, « *ester en justice, recevoir des dons manuels ainsi que des dons d'établissements d'utilité publique, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics : 1° Les cotisations de ses membres ; 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* ». Sous certaines conditions³, elle peut aussi : « a) *Accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires, dans des conditions fixées à l'article 910 du code civil ; b) Posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit* ».

En l'absence de déclaration régulière, l'association ne dispose pas de la capacité juridique et ne peut ni contracter, ni encourir une responsabilité, ni bénéficier d'une libéralité, ni recevoir une subvention publique, ni bénéficier d'un agrément. Elle ne peut pas non plus agir en justice.

Une association déclarée peut, également, être reconnue d'utilité publique, comme le dispose l'article 10 de la loi de 1901. La procédure de reconnaissance d'utilité publique, régie par les articles 8 à 13 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901, prévoit la transmission par le ministre de l'intérieur d'un dossier de demande, constitué par l'association candidate, au Conseil d'État dont l'avis,

¹ Conseil constitutionnel, 16 juillet 1971, n° 71-44 DC.

² Conseil constitutionnel, 29 janvier 2015, n° 2014-444 QPC.

³ Disposition introduite par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, qui ouvre ces possibilités aux « associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts », soit les associations d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, social, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique.

consultatif, est presque toujours suivi par le Gouvernement¹. Pour être reconnue d'utilité publique, l'association doit avoir un objet statutaire d'intérêt général, distinct des intérêts particuliers de ses membres. Les avantages conférés par ce statut - essentiellement la possibilité de bénéficier de tous types de dons et legs conformément à l'article 11 de la loi de 1901 précitée - ont pour contrepartie un contrôle régulier par le ministère de l'intérieur et le Conseil d'État, notamment sur toute modification apportée aux statuts de l'association ou sur sa procédure de dissolution (art. 13-1 du décret du 16 août 1901).

2. Les associations culturelles

Les associations constituées pour l'exercice d'un culte peuvent opter soit pour le régime général de la loi du 1er juillet 1901, soit pour un régime spécial fixé par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

Si le législateur avait souhaité, en 1905, obliger les associations ayant pour objet l'exercice public d'un culte à se soumettre au régime prévu au titre IV de la loi du 9 décembre 1905, cette liberté de choix a été consacrée par l'article 4 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes.

Cet assouplissement résultait d'une initiative d'Aristide Briand, rapporteur de la loi du 9 décembre 1905 à la chambre des députés, pour trouver une solution de compromis au refus de l'Église catholique, exprimé par l'encyclique *Gravissimo officii* du 10 août 1906 du pape Pie X, de créer des associations culturelles pour l'exercice du culte. Après la rupture des relations diplomatiques entre le Saint-Siège et la France, un échange de lettres a abouti, à partir de 1924, à la reconnaissance d'associations diocésaines qui répondaient à des statuts-types ne contrevenant pas à la loi de 1905, comme l'a confirmé le Conseil d'État dans un avis du 13 décembre 1923 sollicité par le Gouvernement.

L'article 18 de la loi du 9 décembre 1905 soumet les associations culturelles à un régime spécifique qui renvoie à la loi du 1^{er} juillet 1901 sous réserve des prescriptions propres de la loi du 9 décembre 1905. Elles peuvent former entre elles des unions.

Si les conditions de création des associations « loi de 1905 » sont plus exigeantes que celle applicables à une association « loi de 1901 », les premières disposent de règles de fonctionnement plus avantageuses que les secondes, en particulier pour leur financement.

En effet, les associations relevant de la loi de 1905 doivent être territorialisées en définissant une circonscription d'exercice et avoir pour

¹ *Memento Pratique, Associations, Fondations-Congrégations-Fonds de dotation, Éditions Francis Lefebvre, 1^{er} mars 2016, p. 29*

objet exclusif l'exercice du culte, là où une association régie uniquement par la loi de 1901 peut poursuivre un objet cultuel et un objet non cultuel. La création d'une association cultuelle suppose également la réunion d'un nombre minimal de membres dont le seuil varie en fonction de la population de la circonscription¹.

Les associations cultuelles sont soumises à des règles financières particulières et un contrôle financier spécifique puisqu'en application de l'article 21 de la loi de 1905, « *Le contrôle financier est exercé sur [ces associations] par le ministre des finances et par l'inspection générale des finances.* »

En revanche, ces associations bénéficient de règles plus favorables que les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901. Elles sont exonérées de la taxe foncière et de la taxe d'habitation pour les locaux affectés à l'exercice du culte. Elles peuvent aussi recevoir des dons ouvrant droit pour les particuliers à une réduction d'impôt sur le revenu, à hauteur de 66 % du montant des sommes versées, et pour les entreprises à une réduction, selon le cas, d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, à hauteur de 60 % du montant des sommes versées. Les dons des personnes physiques ainsi que les dons et legs qui leur sont consentis sont exonérés de droits de mutation à titre gratuit.

Outre ces avantages spécifiques, les associations cultuelles bénéficient également des avantages fiscaux accordés de manière générale aux organismes d'intérêt général ou sans but lucratif.

3. Les associations en Alsace-Moselle

Le droit applicable aux associations en Alsace-Moselle est spécifique puisque ni la loi du 1^{er} juillet 1901, ni celle du 9 décembre 1905, entrées en vigueur au moment de l'annexion de ces territoires à l'Empire allemand n'y sont applicables. Les associations qui ont leur siège dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin ou de la Moselle sont régies par les articles 21 à 79 du code civil local, hérité du droit allemand. Le maintien en vigueur de ce cadre légal a été décidé par le Parlement français avec l'article 7 de la loi du 1^{er} juin 1924.

Les principales spécificités de ce régime particulier sont les suivantes :

- les associations doivent compter sept membres pour être créées contre deux dans le régime de droit commun (art. 56 du code civil local) ;

¹ Ce seuil minimal est fixé, pour les communes de moins de 1 000 habitants, à sept personnes, pour les communes de 1 000 à 20 000 habitants, à quinze personnes et, pour les communes dont le nombre des habitants est supérieur à 20 000, à vingt-cinq personnes majeures, domiciliées ou résidant dans la circonscription religieuse.

- les modalités de création d'une association supposent une inscription au tribunal d'instance compétent (art. 21 du code civil local) ;

- l'acquisition de la personnalité juridique peut faire l'objet d'une opposition de l'autorité administrative (art. 61 du code civil local) ;

- les membres d'une association peuvent se partager le patrimoine et se distribuer les bénéfices, sauf indication contraire indiquée par les statuts (art. 45 du code civil local).

Sauf stipulation contraire de leurs statuts, les associations d'Alsace-Moselle peuvent donc poursuivre un but lucratif.

L'article 79-III du code civil local prévoit, en outre, que « *L'ensemble des droits et avantages attribués aux associations reconnues d'utilité publique bénéficie également aux associations régies par le code civil local dont la mission aura été reconnue d'utilité publique conformément au I de l'article 80 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984)* ». Le décret n° 85-1304 du 9 décembre 1985 a d'ailleurs précisé que la « *mission d'utilité publique* » prévue dans le code général des impôts¹ « *ne peut être reconnue qu'aux associations sans but lucratif de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin régulièrement inscrites au registre des associations, dont la gestion est désintéressée et dont les statuts interdisent tout partage de l'actif entre les membres. L'objet de l'association doit être à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial ou culturel* ».

Les associations régies par le droit civil local d'Alsace-Moselle « *dont la mission est reconnue d'utilité publique* » sont donc désignées par une dénomination propre mais ont droit aux mêmes avantages que celles régies par le droit commun dont l'utilité publique est reconnue, sans mention d'une « *mission* » spécifique.

B. LES RÉGIMES JURIDIQUES DES FONDATIONS

Le législateur a progressivement ouvert la faculté de créer différentes catégories de fondations, toutes régies par le droit privé.

1. La fondation reconnue d'utilité publique

La fondation reconnue d'utilité publique se définit par l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources pour la réalisation d'une œuvre d'intérêt général, comme en dispose l'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat². La procédure de reconnaissance de l'utilité publique s'apparente à celle prévue pour les associations « *loi de 1901* ». Elle peut être créée par une ou plusieurs

¹ 4 de l'article 238 bis du code général des impôts.

² Les fondations d'utilité publique sont régies par les articles 18 à 18-3 de la loi du 23 juillet 1987 précitée.

personnes, physique ou morale, de droit public ou privé et doit disposer d'une dotation en capital. Elle peut bénéficier de subventions publiques, mécénat, dons et legs. Enfin, elle peut être une fondation dite « *affectataire* » ou « *abritante* » c'est-à-dire abritant une fondation sous égide dépourvue de la personnalité morale. Une fondation sous égide¹ est créée par convention passée entre une fondation « *abritante* » et un donateur pour un objet particulier qui relève du domaine d'activité de la première.

2. La fondation d'entreprise

La fondation d'entreprise², dotée de la personnalité morale, ne peut être créée que par certaines catégories de personnes morales : les sociétés civiles et commerciales, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les coopératives ou encore les institutions de prévoyance ou les mutuelles, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général. Elles sont créées pour cinq ans, avec prorogation possible de trois ans. La constitution d'une dotation initiale est facultative, mais les entreprises fondatrices doivent s'engager à verser un minimum de 150 000 euros sur cinq ans, garantis par caution bancaire. Elles peuvent recevoir des subventions publiques ou des contributions des salariés par exemple. Elles ne peuvent en revanche ni faire appel à la générosité publique, ni recevoir des dons et legs, à l'exception de ceux des fondateurs et des salariés des structures fondatrices³.

3. Les fondations créées dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche

D'autres catégories de fondations ont été créées par la loi. Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, il en existe trois.

La fondation partenariale, qui peut être créée à l'initiative des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sur le fondement de l'article L. 719-13 du code de l'éducation, a été créée par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative à l'autonomie des universités. Elle a pour objet de collecter des dons et legs au profit de l'université, tout en étant adossée à un projet particulier, sans durée déterminée.

La fondation universitaire, créée par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 précitée, a également pour but la collecte de dons et legs au profit de l'université. Elle est créée à l'initiative des mêmes établissements, ainsi que le dispose l'article L. 719-12 du code de l'éducation, mais se distingue de la fondation partenariale en ce qu'elle n'est pas dotée de la

¹ Également dénommée fondation « *abritée* »

² Les fondations d'entreprise sont régies par les articles 19 à 20 de la loi du 23 juillet 1987.

³ Article 19-8 de la loi du 23 juillet 1987, précisé par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

personnalité morale, tout en ayant un budget distinct de celui de l'établissement de rattachement.

Enfin, la fondation de coopération scientifique, créée par la loi de programme pour la recherche n° 2006-450 du 18 avril 2006¹, constitue une personne morale de droit privé qui présente la particularité de n'intervenir que dans le domaine de la recherche et de l'enseignement. Sa création, en vertu de l'article L. 344-11 du code de la recherche, implique plusieurs établissements ou organismes publics ou privés, parmi lesquels un établissement de recherche et d'enseignement supérieur. Ses statuts sont approuvés par décret et sa dotation doit être apportée en tout ou partie par des personnes publiques (art. L. 344-12 du code de la recherche). À l'exception de ses spécificités, elle est soumise aux règles relatives aux fondations d'utilité publique.

4. La fondation hospitalière

Dernier type de fondation, la fondation hospitalière a été créée par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Elle a pour objet « *l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une ou plusieurs œuvres ou activités d'intérêt général et à but non lucratif, afin de concourir [à des] missions de recherche* », comme le prévoit l'article L. 6141-7-3 du code de la santé publique. En revanche, elle ne peut gérer ou administrer des établissements de santé. Dotée de la personnalité morale, elle est créée par un ou plusieurs établissements publics de santé. Soumise aux règles applicables aux fondations reconnues d'utilité publique, elle doit, en principe disposer d'une dotation initiale de 1,5 million d'euros. Elle dispose également de la capacité à recevoir des libéralités.

5. Le fonds de dotation

Le fonds de dotation, introduit en droit français par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, est une personne morale de droit privé à but non lucratif destinée à collecter et capitaliser des libéralités qui lui sont consenties de manière irrévocable, dans le but de financer une activité d'intérêt général ou de soutenir celle d'une autre personne morale à but non lucratif. Il peut être créé par une seule personne physique ou morale et, à la différence de la fondation reconnue d'utilité publique, le fonds de dotation se constitue sans contrôle préalable.

L'appellation de « fondation » fait d'ailleurs l'objet d'une protection de la loi pénale² et ne peut être usurpée. Seules les fondations reconnues

¹ La fondation de coopération scientifique est régie par les articles L. 344-11 à L. 344-16 du code de la recherche.

² Article 20 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

d'utilité publique, les fondations sous égide ou les fondations de coopération scientifique peuvent utiliser le terme de « *fondation* ». Un fonds de dotation ne peut pas l'utiliser, de même qu'une « *fondation d'entreprise* » ou une « *fondation partenariale* » ne peut abréger son titre.

6. Les fondations en Alsace-Moselle

Les fondations d'Alsace-Moselle sont régies par des dispositions spécifiques relevant des articles 80 à 88 du code civil local. Aux termes de l'article 80 du code civil local, la constitution d'une fondation nécessite la réunion cumulative de deux éléments : un acte de fondation qui a pour objet de créer l'institution et de constituer sa dotation patrimoniale et une approbation de l'État. Elles peuvent recevoir des libéralités.

II. LES RÉFORMES PRÉVUES PAR L'ORDONNANCE DU 23 JUILLET 2015

Conformément à l'habilitation consentie au Gouvernement, l'ordonnance du 23 juillet 2015 a prévu plusieurs mesures de simplification du droit des associations et fondations, auxquelles votre commission a souscrit et qui s'inspiraient d'un rapport de M. Yves Blein, député, parlementaire en mission, intitulé « *50 mesures de simplification pour les associations* » et remis au Premier ministre en octobre 2014.

L'ordonnance a également prévu une réforme de l'appel à la générosité publique que votre commission n'a pas approuvée dès lors qu'elle excédait le champ de l'habilitation consentie par le Parlement.

A. DES MESURES DE SIMPLIFICATION BIENVENUES

Comme le relevait le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques lors de son audition par votre rapporteur, l'ordonnance du 23 juillet 2015 s'est inscrite dans un mouvement ancien de simplification du droit des associations.

Peut ainsi être rappelée l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

Les mesures de simplification introduites par l'ordonnance du 23 juillet 2015 sont les suivantes :

- allègement de la procédure de changement des statuts ou de l'administration d'une association (article 1^{er}) ;

- possibilité pour une fondation dotée de la personnalité morale d'être transformée en une fondation reconnue d'utilité publique, sans donner lieu à dissolution ni à création d'une personne morale nouvelle (article 6) ;

- reconnaissance de droit aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 du bénéfice des agréments délivrés par l'État et ses établissements publics dès lors qu'elles sont reconnues d'utilité publique (article 3) ;

- suppression de la procédure d'agrément des associations sportives affiliées à une fédération sportive agréée et de la procédure de reconnaissance d'utilité publique pour les fédérations sportives agréées (articles 11 et 12) ;

- suppression du pouvoir d'opposition du préfet à l'acceptation de libéralités par les associations et fondations reconnues d'utilité publique (article 4) ;

- exclusion des aliénations à titre gratuit opérées en faveur d'organismes à but non lucratif du champ d'application du droit de préemption urbain (article 5) ;

- rapprochement entre le droit régissant les associations en Alsace-Moselle et le droit commun (articles 2, 3 et 5) ;

- suppression de règles devenues obsolètes et allègement de certaines contraintes excessives pour les associations culturelles régies par la loi du 9 décembre 1905 (article 13).

Ces mesures constituent, selon les termes de notre collègue député Yves Blein, une « *pierre à l'édifice de la simplification* », la mise en œuvre des autres propositions qu'il avait formulées relevant du domaine réglementaire ou de la pratique administrative.

Votre commission les a approuvées, la simplification des règles applicables aux associations s'avérant d'autant plus utile que nombre d'entre elles sont administrées par des bénévoles.

Le rapprochement entre les règles applicables en Alsace-Moselle et le droit commun est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce dernier a en effet érigé en principe fondamental reconnu par les lois de la République le principe « *selon lequel, tant qu'elles n'ont pas été remplacées par les dispositions de droit commun ou harmonisées avec elles, des dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle peuvent demeurer en vigueur* » et considère « *qu'à défaut de leur abrogation ou de leur harmonisation avec le droit commun, ces dispositions particulières ne peuvent être aménagées que dans la mesure où les différences de traitement qui en résultent ne sont pas accrues et que leur champ d'application n'est pas élargi* »¹.

¹ Conseil constitutionnel, 5 août 2011, n° 2011-157 QPC.

L'effort de simplification devrait se poursuivre au plan réglementaire, avec la modification des règles applicables aux associations reconnues d'utilité publique puis la modernisation, avec le concours du Conseil d'État, des statuts-types applicables à ces associations.

B. UNE RÉFORME DE L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE QUI A EXCÉDÉ LE CHAMP DE L'HABILITATION

L'ordonnance du 23 juillet 2015 a modifié la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, dont les articles 3, 3 *bis* et 4 fixent le cadre applicable aux organismes, notamment les associations et fondations, qui souhaitent recueillir les dons par appel public à la générosité.

Auparavant, lorsqu'un organisme souhaitait engager une campagne de collecte au niveau national sur la voie publique ou par l'utilisation de moyens de communication, il devait en faire la déclaration préalable à l'administration en indiquant les objectifs poursuivis. Au terme de la campagne, l'organisme devait établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public en précisant l'affectation des dons par type de dépenses. Ce document était tenu à la disposition de tout adhérent ou donateur au siège social de l'organisme.

Les articles 8 à 10 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 ont allégé les obligations en matière de contrôle financier. D'une part, ils ont modifié le champ d'application de l'obligation de déclaration préalable en substituant au critère d'une campagne nationale par les moyens précédemment évoqués, celui d'un seuil financier de dons collectés. En outre, la production d'un compte d'emploi n'est désormais plus obligatoire que si le montant des dons, à la clôture de l'exercice, excède un seuil fixé par décret. En revanche, l'ordonnance a maintenu la possibilité de contrôle de ces organismes par la Cour des comptes et les corps de contrôle.

Votre commission a constaté que cette réforme avait excédé le champ de l'habilitation consentie au Gouvernement par l'article 62 de la loi du 31 juillet 2014, dès lors que les règles issues de la loi du 7 août 1991 et relatives à l'appel à la générosité publique s'appliquent à l'ensemble des « *organismes* » susceptibles d'y faire appel - associations, fondations, mutuelles, groupements de fait, *etc.* - et pas seulement aux associations et fondations.

En outre, si certaines mesures étaient intéressantes, comme la suppression de la notion de « campagne », désormais devenue obsolète, ou l'édiction prochaine de contraventions par le pouvoir réglementaire pour sanctionner la méconnaissance des obligations législatives imposées aux organismes concernés, d'autres soulevaient davantage de difficultés.

Ainsi, le choix terminologique d'« *appel public à la générosité* » en remplacement d'« *appel à la générosité publique* » n'est pas sans susciter des interrogations sur le champ d'application de la législation en cause : existe-t-il une différence entre un « appel public » et un simple appel à la générosité ? Et, le cas échéant, laquelle ? À cette question, M. Yves Blein s'est dit convaincu que cette modification demeurerait purement sémantique et qu'un appel public visait tout « appel au public », au-delà donc d'un cercle restreint.

Dès lors que ces dispositions, même partiellement applicables en raison de l'absence de publication des décrets d'application, sont d'ores et déjà en vigueur, votre commission avait le choix entre remettre en cause les modifications opérées par l'ordonnance ou corriger les seules dispositions qui lui paraissaient problématiques. Dans un souci de stabilité juridique, ce droit ayant déjà été modifié en 2015 par l'ordonnance, il est apparu préférable à votre commission de rétablir un état connu du droit, celui antérieur à l'ordonnance, plutôt que de proposer une nouvelle rédaction de ces dispositions.

Il suffit de rappeler le « scandale de l'ARC » pour mesurer l'importance des règles applicables et des contrôles de la Cour des comptes et les corps de contrôle. Après deux rapports alarmants de l'inspection générale des affaires sociales en 1988 et 1991, un rapport de la Cour des comptes rendu public en 1993 releva un niveau particulièrement faible d'affectation des dons aux activités de recherche au sein de l'Association pour la recherche contre le cancer (ARC). Après son éviction, son président fut condamné en 2000 à quatre ans de prison ferme et 2,5 millions de francs d'amende pour abus de confiance et abus de biens sociaux.

En conséquence, suivant la proposition de son rapporteur, votre commission a rétabli, à l'**article 1^{er} du projet de loi**, la rédaction des articles 3, 3 *bis* et 4 de la loi du 7 août 1991 dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance et a supprimé, par cohérence, les mesures de coordination prévues aux **articles 2 et 5 du projet de loi**.

* * *

*

Votre commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Ratification de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations

L'article 1^{er} ratifie l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations.

Conformément aux prescriptions de l'article 38 de la Constitution, cette ordonnance a été adoptée dans le délai d'habilitation qui courait jusqu'au 31 juillet 2015 et le dépôt du présent projet de loi de ratification le 27 janvier 2016 sur le bureau du Sénat a empêché sa caducité.

Outre l'article d'exécution (article 16), elle comprend quinze articles répartis en cinq chapitres.

Chapitre I^{er} Dispositions générales

Article 1^{er}

(art. 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association)

Simplification des obligations déclaratives applicables aux associations

L'article 1^{er} de l'ordonnance a simplifié les obligations déclaratives auxquelles étaient tenues envers l'administration les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901.

D'une part, il a supprimé l'obligation pour ces associations de tenir un « *registre spécial* », exigée par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi de 1901. Cette disposition imposait à toute association de consigner les changements survenus dans son administration, ainsi que les modifications apportées à ses statuts. Ce registre pouvait être consulté par les autorités administratives et judiciaires sur simple demande de leur part.

Bien que sa violation fût pénalement sanctionnée par une contravention de cinquième classe, cette obligation était progressivement tombée en désuétude.

La fiche d'impact de l'ordonnance le souligne : « *Le registre spécial, justifié par le contexte de l'époque du début du XX^{ème} siècle, n'est aujourd'hui que très peu appliqué. Nombre d'associations ne connaissent pas son existence, et*

nombre de celles qui en sont informées n'en tiennent pas. Les contrôles des autorités administratives sur ce registre spécial, quand elles connaissent la disposition, semblent inexistantes selon les sources combinées du ministère de l'intérieur et du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, chargé de la vie associative. »

D'autre part, l'article 1^{er} a actualisé la référence de rang législatif aux services de l'État destinataires de ces informations. En effet, selon l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations sont tenues, pour obtenir la personnalité juridique, d'être déclarées auprès des services de l'État et d'y déposer leurs statuts. Elles sont également tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration et toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Il était indiqué, au niveau de la loi, que ces formalités déclaratives devaient être adressées à la sous-préfecture ou à la préfecture. Il est désormais fait référence au « *représentant de l'État dans le département* », ce qui autorise le pouvoir réglementaire à charger un même service de l'État dans le département d'assurer les différentes missions relatives à la vie associative (orientation, conseil, information, enregistrement, etc.). Selon la fiche d'impact de l'ordonnance, telle est d'ailleurs l'intention du Gouvernement qui souhaite réunir au sein d'un même service les missions de « greffe » des associations : « *Ce dispositif permettra de rapprocher efficacement les missions d'information, d'orientation et de conseil, réalisées par les délégués départementaux à la vie associative au sein des directions départementales de la cohésion sociale (et de la protection des populations), des missions d'enregistrement de contrôle relevant des préfectures.* »

Article 2

(art. 43, 61, 62 et 63 du code civil local applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle)

Suppression du pouvoir d'opposition *a priori* de l'inscription d'associations en Alsace-Moselle

L'article 2 de l'ordonnance a supprimé pour le représentant de l'État dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle la faculté de s'opposer à la création d'une association.

En Alsace-Moselle, les associations doivent s'inscrire et déposer leurs statuts auprès du greffe du tribunal d'instance et non des services préfectoraux. Cette inscription conditionne l'octroi de la personnalité juridique à l'association. Le tribunal d'instance peut rejeter cette demande si les conditions formelles d'inscription (nombre minimal de membres, objet, nom et siège de l'association, clauses obligatoires des statuts) ne sont pas respectées.

Le représentant de l'État disposait également du pouvoir de s'opposer *a priori* à l'inscription d'une association dont la demande lui était communiquée par le tribunal d'instance. L'inscription ne pouvait avoir lieu

qu'en l'absence d'opposition dans un délai de six semaines. Les dirigeants de l'association pouvaient, le cas échéant, contester cette opposition devant la juridiction administrative.

S'il ne dispose plus d'un pouvoir d'opposition, le représentant de l'État conserve la faculté d'agir en sollicitant *a posteriori* la dissolution de l'association. Sur le modèle de l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 applicable dans les autres départements métropolitains, il peut, comme le ministère public ou tout intéressé, solliciter la dissolution d'une association devant le tribunal de grande instance si cette association est fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou si elle a pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement.

Article 3

(art. 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative
aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)
**Limitation du champ d'application des critères d'agrément statutaire
des associations et reconnaissance d'une présomption d'agrément
pour les associations reconnues d'utilité publique**

L'article 3 de l'ordonnance a modifié l'article 25-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

En premier lieu, il a limité aux agréments statutaires délivrés par l'État et ses établissements publics le champ d'application des conditions posées par cet article pour permettre aux associations de bénéficier d'un agrément. Il a étendu également ce régime aux associations de droit local alsacien-mosellan.

Ont en revanche été exclus du champ d'application de l'article 25-1 de la loi du 12 avril 2000 les agréments délivrés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les agréments de l'État pour des activités réglementées qui ne sont pas spécifiques aux associations afin, selon la fiche d'impact de l'ordonnance, « *de prendre le temps de la réflexion pour élaborer un texte adapté* ».

Les conditions fixées par l'article 25-1 de la loi précitée pour bénéficier d'un agrément de l'État ou de ses établissements publics sont les suivantes : « *répondre à un intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique et respecter des règles de nature à garantir la transparence financière* ». Ces trois conditions constituent le « *socle commun* » des conditions à remplir par les associations qui sollicitent un ou plusieurs agréments. S'y ajoutent, le cas échéant, des critères spécifiques à chaque agrément et liés, par exemple, à l'activité exercée. Selon la fiche d'impact de l'ordonnance : « *L'examen de certaines demandes d'agrément par un département ministériel comprend en effet deux phases : la vérification de la conformité du*

fonctionnement de l'association à des standards génériques et l'évaluation de la capacité de l'association à assumer avec des moyens adéquats l'activité règlementée pour laquelle elle sollicite une habilitation. »

L'article 3 de l'ordonnance a prévu, en second lieu, que les associations reconnues d'utilité publique sont réputées remplir lesdites conditions constitutives du « socle commun » pour être agréées, cette disposition étant également applicable aux associations de droit local alsacien-mosellan.

Article 4

(art. 910 du code civil)

Suppression du pouvoir d'opposition du préfet à l'acceptation d'une libéralité par les associations et fondations reconnues d'utilité publique ainsi que par certaines associations et fondations régies par le droit civil local alsacien-mosellan

L'article 4 de l'ordonnance a apporté deux modifications à l'article 910 du code civil.

En premier lieu, il a supprimé le pouvoir d'opposition du préfet¹ à l'acceptation d'une libéralité par les associations et fondations reconnues d'intérêt public.

Selon la fiche d'impact de l'ordonnance, ce pouvoir d'opposition du préfet « se justifiait par la nécessité de préserver l'ordre public, de contrôler les pratiques sectaires ainsi que le droit de l'organisme concerné à bénéficier de la capacité à recevoir des libéralités. Or, le Conseil d'État se livre déjà à un contrôle minutieux de ces critères à l'occasion de l'examen des demandes de reconnaissance d'utilité publique présentées par une association ou une fondation. Ainsi, le décret qui reconnaît d'utilité publique l'entité concernée atteste du respect de ces éléments et leur confère la capacité à recevoir des libéralités (article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987). La procédure de non-opposition implique, de fait, un double examen par le préfet de critères déjà contrôlés par le Conseil d'État ». Comme l'ont indiqué les services du ministère de l'intérieur entendus par votre rapporteur, l'exercice par le préfet de son pouvoir d'opposition était rare².

¹ L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels avait modifié l'article 910 du code civil, afin de remplacer le système d'autorisation administrative préalable qui prévalait jusqu'alors, par un régime de liberté encadrée. Les associations et fondations ayant la capacité à recevoir des libéralités étaient alors libres d'accepter celles-ci, sauf opposition de l'autorité administrative.

² À titre d'exemple, il était de l'ordre d'une opposition pour 3 000 déclarations à la Préfecture de Paris en moyenne pour une année.

En revanche, le pouvoir d'opposition du préfet demeure pour les fondations qui ne sont pas reconnues d'utilité publique, comme en dispose le II de l'article 910 du code civil, ainsi que pour les associations dont la capacité à recevoir des libéralités a été reconnue récemment par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire¹.

Ce rapprochement du régime juridique qui s'appliquait déjà aux fonds de dotation était destiné à simplifier les formalités administratives des associations et fondations reconnues d'utilité publique, à faciliter leur financement en réduisant le temps entre l'acceptation de la libéralité et la mise en possession (le préfet disposait de quatre mois pour exercer son pouvoir d'opposition) et à alléger les tâches des préfetures.

La suppression du pouvoir d'opposition du préfet à l'acceptation d'une libéralité a été étendue aux associations de droit local d'Alsace-Moselle dont la mission a été reconnue d'utilité publique (art. 79 du code civil local, dénomination propre à l'Alsace-Moselle mais régime similaire à celui des associations dites « loi de 1901 » reconnues d'utilité publique) ainsi qu'aux fondations de droit local (art. 80 à 88 du même code).

Les associations et fondations ayant la capacité à recevoir des libéralités

Seules certaines catégories d'associations et fondations ont la capacité à recevoir des libéralités - legs et donations.

Parmi les associations sont concernées : les associations reconnues d'utilité publique (art. 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901) et, depuis la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, les associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l'objet est d'intérêt général avec un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, social, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique².

Les associations culturelles peuvent également recevoir des libéralités (art. 19 de la loi du 9 décembre 1905), tout comme les congrégations religieuses régies par la loi du 1^{er} juillet 1901.

¹ L'association doit être déclarée depuis trois ans au moins et être d'intérêt général avec un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, social, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique.

² Disposition introduite par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et qui ouvre ces possibilités aux « associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts ».

Parmi les fondations sont concernées les fondations reconnues d'utilité publique et celles dotées de la personnalité morale (fondations hospitalières, fondations partenariales et fondations de coopération scientifique). Les fondations d'entreprise ne peuvent en revanche recevoir que des libéralités de leurs fondateurs et des salariés de leurs fondateurs¹. Empruntant au régime juridique de la fondation abritante, la fondation sous égide peut recevoir des libéralités. Enfin et par exception, ainsi que le permettent les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, un legs peut être fait au profit d'une fondation qui n'existe pas au jour de l'ouverture de la succession, sous réserve qu'elle obtienne, après sa constitution, la reconnaissance d'utilité publique.

L'article 911 du code civil prévoit d'ailleurs que « *Toute libéralité au profit d'une personne physique ou d'une personne morale, frappée d'une incapacité de recevoir à titre gratuit, est nulle (...)* ».

Concernant le régime du code civil local alsacien-mosellan, les fondations régies par les articles 80 à 88 ainsi que les associations inscrites au tribunal d'instance compétent, peuvent recevoir des libéralités.

En second lieu, l'article 4 de l'ordonnance a procédé à une réorganisation formelle de la structure de l'article 910 du code civil en trois paragraphes I, II et III.

En conséquence de cette nouvelle subdivision, une disposition de coordination a été insérée à l'article 3 du présent projet de loi.

Article 5

(art. L. 213-1-1 du code de l'urbanisme)

Exclusion du droit de préemption urbain des biens immobiliers aliénés à titre gratuit au profit des fondations, de certaines associations ainsi que d'associations et établissements culturels régis par le droit civil alsacien-mosellan

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a inséré un article L. 213-1-1 dans le code de l'urbanisme afin d'étendre le champ d'application du droit de préemption urbain, qui n'avait jusqu'alors toujours concerné que les aliénations à titre onéreux, afin de l'étendre aux aliénations à titre gratuit, à l'exception de celles réalisées entre personnes de la même famille jusqu'au sixième degré, ou liées par mariage ou par un pacte civil de solidarité (PACS)².

¹ Comme le prévoit l'article 19-8 de la loi du 23 juillet 1987, précisé par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire déjà citée.

² Article 150 de la loi du 24 mars 2014 résultant d'un article 70 bis A introduit en commission au Sénat lors de l'examen du texte en première lecture du projet de loi, à l'initiative de notre ancien collègue Pierre Jarlier.

Il s'agissait, , selon le rapport de notre regretté collègue Claude Dilain et de notre collègue Claude Bérit-Débat fait au nom de la commission des affaires économiques¹, de « *mettre un terme au contournement du droit de préemption par des donations fictives* » car, « *bien qu'il demeure possible pour la collectivité de dénoncer devant le juge, au civil, les fraudes au droit de préemption, [celle-ci] ne dispose pas de l'information nécessaire sur ces transactions, puisqu'il est généralement impossible de démontrer l'existence de donations fictives en raison de versements occultes, en espèces, de la part des donataires* ».

Ce faisant, les aliénations d'immeubles² faites au profit d'associations et de fondations ont été soumises au droit de préemption urbain.

Pour y remédier, l'article 5 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 a modifié l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme afin d'exclure expressément de son champ d'application les biens immobiliers aliénés à titre gratuit au profit des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local.

Il s'agissait, selon l'étude d'impact du présent projet de loi, d'accroître le financement du secteur associatif, de permettre à une fondation reconnue d'utilité publique, à l'occasion de sa création, de se constituer une dotation initiale *via* ce type de libéralités et d'autoriser la dévolution de patrimoine lors de la reconnaissance légale par décret en Conseil d'État d'une congrégation, les mutations d'immeuble étant dans ce cas réalisées à titre gratuit.

L'article 113 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (loi « *Macron* ») a toutefois partiellement remis en cause cette mesure. Issu d'un amendement du Gouvernement adopté en première lecture au Sénat, cet article a en effet procédé à la réécriture de l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme afin, d'exclure du champ du droit de préemption urbain les legs, en remplaçant le terme d' « *aliénations* » par celui de « *donations effectuées entre vifs* »³.

La mention des organismes à but non lucratif précédemment cités, que l'ordonnance du 23 juillet 2015 avait exemptés du droit de préemption

¹ Rapport n° 65 (2013-2014) de MM. Claude Dilain et Claude Bérit-Débat, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 9 octobre 2013, p. 478. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l13-065-1/l13-065-11.pdf>

² Sont concernés les « immeubles » (art. L. 213-1-1 du code de l'urbanisme) ou un « ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, (...) sauf ceux compris dans un plan de cession (...) » (art. L. 213-1 du code de l'urbanisme).

³ L'article 113 de la loi précitée avait également pour objet de modifier le code rural et de la pêche maritime afin d'étendre le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) aux donations.

urbain, dans le cas d'aliénations à titre gratuit, n'a pas été reprise à cette occasion. Ces organismes sont donc de nouveau inclus dans le champ d'application du droit de préemption, à l'occasion de donations immobilières faites à leur profit.

À une interrogation de notre collègue Dominique de Legge sur ce sujet lors des débats en séance publique au Sénat, en avril 2015, le Gouvernement a indiqué qu'il était bien dans son intention de permettre l'exercice du droit de préemption à l'encontre de toutes les donations, y compris celles effectuées au profit d'organismes à but non lucratif¹.

La loi « *Macron* » ayant été promulguée le 6 août 2015, les dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 exonérant les donations consenties aux organismes à but non lucratif du champ d'application du droit de préemption urbain ont ainsi été implicitement abrogées quelques jours seulement après leur entrée en vigueur...

Et pourtant, cinq mois plus tard, l'article 4 du présent projet de loi de ratification de l'ordonnance du 23 juillet 2015, qui a été déposé sur le bureau du Sénat le 27 janvier 2016, a prévu de revenir sur ces dispositions de la loi « *Macron* », afin d'exclure de nouveau du champ d'application du droit de préemption les donations effectuées au profit d'organismes non lucratifs.

Les motivations de ce nouveau revirement du Gouvernement semblent s'expliquer par le fait que « *l'application du droit de préemption, si les collectivités territoriales décidaient d'utiliser pleinement cette nouvelle prérogative, ne manquerait pas de générer de nombreuses protestations ainsi que des contestations juridiques dans tous les secteurs du monde associatif* »².

Toujours selon le Gouvernement³, il apparaît en effet que les donations constituent une source importante d'apports pour les associations et les fondations. À titre d'exemple, entre 2013 et 2015, 35 % des fondations reconnues d'utilité publique créées ont une dotation composée de biens immobiliers issus d'une donation et pour une valeur globale allant de 500 000 euros à 17 millions d'euros. Dans de nombreux cas, les immeubles apportés à la dotation sont ceux qui permettent la réalisation de l'objet social de la structure (maisons de retraite par exemple). Pour les associations reconnues d'utilité publique, les donations constituées de biens immeubles ont représenté, entre 2013 et 2015, respectivement 37,5 %, 53 % et 27 % des donations consenties.

¹ La réponse du Gouvernement à notre collègue Dominique de Legge lors de la séance du 15 avril 2015 fut la suivante : « les dispositions de l'amendement » relatives au droit de préemption en cas de donation « valent pour toutes les donations, même celles qui sont effectuées au bénéfice d'un organisme non lucratif ». Le compte rendu intégral des débats lors de l'examen de l'amendement n° 1694 est accessible au lien suivant :

http://www.senat.fr/seances/s201504/s20150415/s20150415010.html#amd_2014_371_1694

² Objet de l'amendement n° 673 du Gouvernement tendant à insérer un article additionnel après l'article 15 sexies du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté.

³ Idem supra.

Face à ce constat, associé à celui de la raréfaction des financements publics, il est apparu pertinent à votre rapporteur de rétablir l'exclusion du champ d'application du droit de préemption des donations immobilières effectuées au profit des organismes non lucratifs, de façon à maintenir la diversité et les possibilités des apports privés.

Article 6

(art. 20-3 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat)

Transformation d'une fondation dotée de la personnalité morale en fondation reconnue d'utilité publique

L'article 6 de l'ordonnance a inséré un article 20-3 dans la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, afin de permettre la transformation d'une fondation dotée de la personnalité morale en une fondation reconnue d'utilité publique, sans dissolution ni création d'une personne morale nouvelle.

Cette possibilité existait déjà, depuis la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, pour les associations¹ et fonds de dotation². Dans un objectif d'harmonisation, elle a donc été étendue à toutes les fondations dotées de la personnalité morale, c'est-à-dire aux fondations dites *spécialisées* (fondations hospitalières, fondations partenariales et fondations de coopération scientifique) et aux fondations d'entreprise.

Ainsi que l'ont indiqué les services du ministère de l'intérieur à votre rapporteur lors de leur audition, ce dispositif a pour objet d'assurer la sécurité juridique des opérations de transformation d'une fondation dotée de la personnalité morale en une fondation reconnue d'utilité publique, en permettant de garantir la continuité des contrats de travail des salariés de ces fondations dites *spécialisées* ainsi qu'une stabilité dans le transfert du patrimoine détenu.

Chapitre II

Dispositions relatives au financement des associations et fondations

Article 7

(art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)

Instauration d'un formulaire unique pour les demandes de subventions publiques présentées par les associations

L'article 7 de l'ordonnance a modifié l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, afin d'instaurer un formulaire unique pour les demandes de

¹ Conformément à l'article 20-2 de la loi du 23 juillet 1987 précitée.

² Comme le prévoit le paragraphe XI de l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

subvention présentées par les associations auprès d'une « *autorité administrative* » ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial. Les caractéristiques de ce formulaire unique doivent être précisées par un décret qui n'a pas encore été publié.

Cette disposition généralise à plusieurs catégories de personnes publiques, notamment les collectivités territoriales et leurs établissements publics, une directive adressée aux services de l'État par la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations qui présente un formulaire de demande de subvention unifié (CERFA n° 12156). Son utilisation était seulement recommandée pour les collectivités territoriales. Si le caractère législatif de cette disposition n'est pas évident de prime abord, il se justifie néanmoins par le fait qu'il impose une obligation aux collectivités territoriales et ainsi porte atteinte à leur libre administration garantie par les articles 34 et 72 de la Constitution.

Cette règle pourrait s'analyser en une contrainte nouvelle pour les associations. Pourtant, elle s'avère essentiellement une simplification dans la mesure où elle impose aux administrations de recevoir les demandes de subvention par ce seul formulaire. Le caractère unique de ce formulaire devrait ainsi permettre aux associations, sur la base du même formulaire, de solliciter plusieurs personnes publiques, alors qu'auparavant coexistaient des procédures multiples et « chronophages ». Dans son rapport précité, M. Yves Blein relevait ainsi que « *La diversité des modalités de demande de subvention est un facteur de complexité pour les associations qui sollicitent plusieurs financeurs pour un même projet (par exemple la commune, l'intercommunalité, le département, la région et l'État voire l'Union européenne, ou plusieurs communes sur un même territoire), ce qui est très souvent le cas dans la mesure où les financeurs favorisent les cofinancements de projets.* ».

Après analyse, votre rapporteur considère que cette mesure constitue moins une charge nouvelle qu'une mesure de simplification pour les collectivités territoriales, dans la mesure où le traitement des demandes sera facilité par une procédure unique.

Articles 8, 9 et 10

(art. 3, 3 bis et 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique et art. l. 111-8 et L. 143-2 du code des juridictions financières)

Réforme des règles applicables en matière d'appel à la générosité publique

Les articles 8 à 10 de l'ordonnance ont réformé les règles applicables aux appels à la générosité publique instituées par les articles 3 à 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des

associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

De manière générale, lorsqu'un organisme, notamment sous forme d'association ou de fondation, envisage de solliciter des dons par une campagne d'appel à la générosité publique, il doit se soumettre à une procédure particulière qui suppose une déclaration préalable à l'administration et des mécanismes de contrôle de l'usage des fonds collectés.

Antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, tout organisme souhaitant organiser un appel à la générosité publique « *afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement* » devait préalablement en faire la déclaration auprès du représentant de l'État dans le département si cet appel avait lieu dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national. Cette campagne pouvait être menée soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication (presse écrite, appels téléphoniques, envois postaux, enseignes publicitaires, etc.). La déclaration¹ indiquait les objectifs poursuivis par cet appel à la générosité publique.

L'article 8 de l'ordonnance a maintenu le principe de cette déclaration préalable mais en a modifié le champ d'application. D'une part, cette obligation a été réservée aux organismes pour lesquels le montant des dons collectés au cours de l'un des deux exercices précédents ou de l'exercice en cours excède un seuil fixé par décret. D'autre part, la notion de campagne de dons et le critère géographique de cette campagne ont été supprimés, ce qui a entraîné l'extension de cette obligation aux associations procédant à des appels publics à la générosité au niveau local - il n'est désormais plus fait référence à la notion de « campagne ».

Selon la fiche d'impact de l'ordonnance, « *la mesure prévue remplace le critère géographique et l'emploi d'outils censés correspondre à un procédé d'envergure nationale par un critère monétaire unique simplifiant la gestion de l'appel public à la générosité* ». Le Gouvernement y fait part de son intention de fixer, au niveau réglementaire, ce seuil déclenchant l'obligation de déclaration préalable à 153 000 € de dons reçus au cours de l'un des deux exercices précédents ou de l'exercice en cours². Devant votre rapporteur, les représentants du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports ont nuancé en indiquant que le niveau du seuil restait en discussion et pourrait s'établir aux environs de 100 000 euros.

¹ Cette déclaration pouvait être annuelle en cas de campagnes successives et communes si la campagne était menée par plusieurs organismes ou pour le compte de plusieurs organismes.

² Ce seuil est identique à celui prévu à l'article D. 612-5 du code de commerce qui détermine les obligations comptables et de publicité des comptes en application de l'article 4-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

Auparavant, afin d'assurer le contrôle de la collecte et de l'usage des fonds, l'organisme était tenu d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public en précisant l'affectation des dons par type de dépenses. Ce document était tenu à la disposition de tout adhérent ou donateur au siège social de l'organisme. Les modalités de présentation de ce compte d'emploi étaient renvoyées à un arrêté du Premier ministre « *pris après avis d'une commission consultative composée des représentants des ministères concernés, de la Cour des comptes et des associations* ».

L'article 9 de l'ordonnance a allégé les obligations en matière de contrôle financier. Le compte d'emploi n'est plus obligatoire que si le montant des dons, à la clôture de l'exercice, excède un seuil fixé par décret.

Ce compte d'emploi peut être contrôlé par la Cour des comptes, en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, afin de vérifier que les dépenses engagées par l'organisme sont conformes aux objectifs déclarés initialement. Si elle constate le contraire, elle en informe le ministre chargé du budget et les présidents des commissions des finances de chaque assemblée parlementaire et rend publique sa déclaration.

Ce contrôle a été maintenu par l'ordonnance et complété par la possibilité pour « *les corps de contrôle* »¹ de demander à ces mêmes organismes communication de leurs comptes, quel que soit le montant des ressources collectées.

Lorsque l'organisme était une association ou une fondation, le fait de faire appel à la générosité publique impliquait des obligations de transparence financière : l'association ou la fondation devait produire des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe et annexer à ces comptes annuels le compte d'emploi des ressources collectées. Le droit demeure inchangé sur ce point.

Enfin, à l'expression « appel à la générosité publique » a été substituée celle d' « appel public à la générosité » au sein des dispositions législatives en vigueur.

Lors de leur audition par votre rapporteur, les représentants du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports ont précisé que cette réforme partait du constat que le cadre légal antérieur était inadapté, comme le recours à la notion de « campagne » qui ne correspond plus aux pratiques actuelles davantage fondées sur des appels permanents à la générosité, à partir d'un message sur un site internet par exemple. En outre, ils ont confirmé que, comme le Premier président de la Cour des comptes l'avait annoncé à votre rapporteur dans son courrier, des sanctions pénales devraient être fixées au niveau règlementaire pour réprimer le défaut de

¹ Cette référence vise l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration et de l'éducation nationale et de la recherche qui, pour sa part, n'exerce pas dans les faits sa compétence.

déclaration à l'administration et de transmission des informations sollicitées par les corps de contrôle.

Si votre rapporteur admet l'utilité de ces modifications, elle a fait part à votre commission des difficultés qu'elles soulèvent.

En premier lieu, cette réforme excède le champ de l'habilitation. En effet, les règles relatives à l'appel public à la générosité s'appliquent aux organismes qui y ont recours. En 1991, le législateur a volontairement retenu la notion d'organisme, pour intégrer les associations et fondations mais aussi les mutuelles et désormais les fonds de dotation, sans exclure les éventuels groupements de fait. Or, l'habilitation consentie par le Parlement ne visait que « *les démarches des associations et des fondations auprès des administrations* ». Comme toute délégation de compétence, elle est d'interprétation stricte : le fait que ces règles concernent essentiellement les associations et fondations n'est pas suffisant. Ces dispositions ont donc été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution.

En second lieu, la réforme a suscité plusieurs critiques dont Mme Béatrice Buguet-Degletagne, inspectrice générale des affaires sociales, s'est fait l'écho auprès de votre rapporteur.

D'une part, la portée du changement de terminologie entre « appel public à la générosité » et « appel à la générosité publique » peut présenter des incidences sur le champ d'application de la législation en cause. À titre d'illustration, si un organisme envoie massivement des courriers personnalisés à des potentiels donateurs, cette démarche constitue-t-elle un appel public ?

D'autre part, le choix d'écarter les associations n'excédant pas dans la collecte de leurs ressources un montant fixé par voie réglementaire conduit à s'interroger sur les contrôles susceptibles d'être exercés par l'administration sur ces collectes de faible importance. Cette interrogation est d'autant plus forte que les représentants du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports ont indiqué à votre rapporteur que le seuil financier imposant une déclaration et celui imposant la présentation d'un compte d'emploi des ressources devraient différer, à rebours d'ailleurs de la logique de simplification. Ce choix aboutirait à ce que certaines associations soient tenues de présenter un compte d'emploi des ressources mais non de déclarer cet appel auprès de l'administration, rendant ainsi quasi impossible tout contrôle par l'administration du respect de l'obligation de présentation du compte, faute pour elle d'être informée de l'appel public à la générosité.

Enfin, dans l'attente de la publication des décrets d'application, notamment pour fixer les seuils financiers évoqués précédemment, les représentants du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports ont précisé à votre rapporteur que les obligations de déclaration à l'administration et de présentation d'un compte d'emploi des ressources s'appliquaient au premier euro collecté.

C'est pourquoi, sur proposition de son rapporteur, votre commission a décidé de rétablir le droit antérieur aux modifications introduites par les articles 8 à 10 de l'ordonnance (**amendement COM-4**). Elle a ainsi refusé de valider un empiètement du pouvoir réglementaire au-delà de l'habilitation législative dont il disposait, et ce d'autant plus que la réforme introduite par cette voie paraissait, à plusieurs égards, contestable.

Chapitre III

Dispositions relatives aux associations et fédérations sportives

Article 11

(art. L. 121-4 du code du sport)

Suppression de la procédure d'agrément des associations sportives affiliées à une fédération sportive agréée

L'article 11 de l'ordonnance a modifié l'article L. 121-4 du code du sport afin de supprimer les procédures d'agrément des associations sportives affiliées à une fédération sportive agréée par l'État en application de l'article L. 131-8 du même code.

Cette affiliation vaut désormais agrément et permet aux associations concernées de solliciter des subventions du centre national du développement du sport. L'agrément peut néanmoins leur être retiré dans les conditions de droit commun, conformément aux articles R. 121-4 à R. 121-6 du code du sport¹, sans que cela n'emporte automatiquement exclusion de la fédération sportive à laquelle elle est affiliée.

Dans la mesure où seules les associations développant une pratique sportive peuvent adhérer à une fédération sportive, les autres associations sportives, c'est-à-dire celles qui se contentent de faire la promotion du sport, restent tenues de solliciter un agrément pour pouvoir obtenir une aide financière de l'État.

Cet article a également prévu l'abrogation des arrêtés d'agrément des associations sportives affiliées à une fédération sportive en vigueur à la date de publication de l'ordonnance.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Yves Blein a souligné l'intérêt qu'il y aurait à étendre cette procédure d'« agrément parapluie » à d'autres secteurs associatifs particulièrement structurés, comme dans le domaine du tourisme.

¹ La rédaction de l'article R. 121-5 du code du sport est issue du décret n° 2016-387 du 29 mars 2016 pris pour l'application du chapitre III de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations et relatif à la modernisation du fonctionnement des fédérations sportives agréées.

Le statut des associations sportives

Les associations sportives sont constituées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ou au code civil local pour les associations ayant leur siège en Alsace-Moselle (art. L. 121-1 du code du sport).

Ces associations peuvent avoir pour objet la pratique d'activités physiques ou sportives et/ou concourir au développement et à la promotion du sport et des activités sportives. Certaines de ces associations peuvent obtenir un agrément qui leur permet de bénéficier de subventions des pouvoirs publics ou de l'accès à des équipements sportifs, comme le prévoit l'article L. 121-3 du code du sport. Pour obtenir cet agrément, l'association doit justifier d'un fonctionnement démocratique, d'une transparence de gestion et d'un égal accès des hommes et des femmes à ses instances dirigeantes (art. L. 121-4 du code du sport).

Ces associations peuvent également s'affilier à une fédération sportive qui a en charge l'organisation de la pratique d'une ou plusieurs disciplines sportives, conformément à l'article L. 131-1 du code du sport. Les fédérations sportives sont investies d'une mission de service public à caractère administratif, étant chargées d'organiser les compétitions sur le territoire national et de sélectionner les équipes correspondantes. Ces fédérations, constituées sous forme d'associations (art. L. 131-2 du code du sport) sont agréées par le ministère des sports (art. L. 131-8 du code du sport).

Article 12

(art. L. 131-8 du code du sport)

Suppression de la procédure de reconnaissance d'utilité publique des fédérations sportives agréées

L'article 12 de l'ordonnance a modifié l'article L. 131-8 du code du sport afin de supprimer les procédures de reconnaissance d'utilité publique des fédérations sportives agréées.

Cet agrément est délivré par le ministre chargé des sports afin que les fédérations participent à l'exécution d'une mission de service public. Il est fondé sur des dispositions obligatoires statutaires et un règlement disciplinaire type définis par décret en Conseil d'État pris après avis du Comité national olympique et sportif français. Cet agrément emporte désormais la reconnaissance des fédérations sportives comme établissements d'utilité publique et leur permet de bénéficier des avantages qui y sont associés.

L'article a également prévu l'abrogation des décrets en vigueur à la date de publication de l'ordonnance et qui avaient reconnu les fédérations sportives comme établissements d'utilité publique.

Chapitre IV
Dispositions relatives aux associations
régies par la loi du 9 décembre 1905

Article 13

(art. 9, 10, 13, 21, 22 et 23 de la loi du 9 décembre 1905
concernant la séparation des Églises et de l'État)

Simplification et actualisation
du régime financier des associations culturelles

L'article 13 de l'ordonnance modifie les articles 9, 10, 13, 21, 22 et 23 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État afin de supprimer ou d'alléger des contraintes s'imposant aux associations culturelles en matière financière.

Il a permis, en cas de dissolution d'une association culturelle, de transférer ses biens à des associations analogues par simples délibérations concordantes des associations concernées, et non plus par décret en Conseil d'État.

Le prononcé de la cessation de jouissance d'un édifice culturel communal relève désormais d'un arrêté préfectoral et non plus d'un décret.

La désaffectation d'un édifice culturel communal et de son mobilier relève toujours d'un décret en Conseil d'État sauf désormais en cas d'accord entre le propriétaire et l'affectataire : lorsque l'affectataire a exprimé, par écrit, son consentement et que le conseil municipal demande la désaffectation, cette dernière peut être prononcée par arrêté préfectoral.

Selon la fiche d'impact de l'ordonnance, « *cette procédure, complexe et longue, ne se justifie plus* » car « *les associations culturelles sont pleinement propriétaires de ces biens, et peuvent par exemple les céder sans avoir à solliciter l'autorisation de l'État* ». Si le nombre de ces procédures est limité à quelques unités par an, elle se caractérise actuellement par un délai particulièrement long. À titre d'exemple, la fiche d'impact de l'ordonnance indique « *respectivement 18, 19 et 22 mois entre le dépôt de la demande et la signature du décret pour les 3 derniers dossiers traités* ».

En matière financière, la possibilité de constituer un fonds de réserve pour assurer les frais et l'entretien du culte a été maintenue mais les seuils maximaux, antérieurement définis, ont été supprimés. Suivant la même logique, a été supprimée la possibilité de constituer une « réserve spéciale » déposée en argent ou en titres nominatifs auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Ces règles visaient, à l'origine, à éviter la thésaurisation de sommes conséquentes par les associations culturelles mais se sont révélées, à l'usage, inutiles au point de tomber en désuétude sans que des sanctions aient été prononcées. Selon le ministère de l'intérieur, en 2014, seul un compte était ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Toutefois, l'obligation d'affecter les sommes placées en réserve à l'exercice du culte demeure.

Enfin, l'obligation pour les associations culturelles de tenir un état des recettes et des dépenses et de dresser annuellement un compte financier a été supprimée, seule demeurant l'obligation d'établir annuellement un état inventorié des biens. Selon la fiche d'impact de l'ordonnance, le contrôle financier par l'administration peut s'opérer par les procédures de droit commun en cas de dons et legs.

Chapitre V **Dispositions relatives à l'outre-mer**

Article 14

(art. 21 *bis* et 21 *ter* [nouveau] de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et art. 26 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat)

Modification des mesures d'application outre-mer de la loi du 1^{er} juillet 1901

L'article 14 de l'ordonnance assure l'application des dispositions de l'ordonnance modifiant la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative (îles Wallis et Futuna, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie).

À cet effet, il modifie la loi du 1^{er} juillet 1901 en actualisant, à l'article 21 *bis*, la référence au représentant de l'État dans les différentes collectivités concernées dont l'intitulé varie. Il y introduit également un article 21 *ter* qui substitue les références aux départements et régions au département de Mayotte pour cette collectivité unique.

De même, l'article 26 de la loi du 23 juillet 1987 est complété par la mention de l'article 20-3 créé par l'article 6 de l'ordonnance de manière à assurer, par une mention expresse, son application dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

Article 15

Mesures d'application outre-mer

L'article 15 de l'ordonnance assure l'application, par une mention expresse, d'une partie des dispositions introduites par l'ordonnance dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative (îles Wallis et Futuna, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie)¹.

¹ Si l'article évoque les « collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution », les dispositions de l'ordonnance qui relèvent de la compétence de l'État s'appliquent, en tout état de cause, de plein droit à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, comme leurs lois organiques statutaires le prévoient.

Il s'agit de la suppression du registre spécial des associations (article 1^{er}), des modifications relatives aux agréments des associations délivrés par l'État et ses établissements publics (article 3) et de la suppression du pouvoir d'opposition du représentant de l'État à l'acceptation de libéralités par les associations et fondations reconnues d'utilité publique (article 4).

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, la détermination des règles civiles en matière d'obligations relève de la compétence des autorités locales, en application respectivement du III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et de l'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Toutefois, l'État demeure compétent pour assurer la « *garantie des libertés publiques* ». Le Gouvernement a ainsi assuré une application par bloc en considérant que les règles relatives à la capacité et à l'administration des associations étaient indissociables de la liberté d'association.

Article 2

(art. L. 123-16-2, L. 821-3, L. 821-6-1 et L. 822-14 du code de commerce, art. L. 241-2, L. 719-13 du code de l'éducation, art. 19-8 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, art. 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, art. 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie)

Mesures de coordination

L'article 2 opère des coordinations nécessaires au regard des modifications apportées par l'ordonnance dont il est proposé la ratification mais omises par cette dernière.

En effet, les articles 8 et 9 de l'ordonnance introduisent deux modifications au sein des articles 3, 3 *bis* et 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique :

- en remplaçant l'expression d' « appel à la générosité publique » par celle d' « appel public à la générosité » ;
- en supprimant la notion de « campagnes » pour la collecte des dons.

Or, si l'article 11 de l'ordonnance a opéré les coordinations relatives à ces deux modifications au sein du code des juridictions financières, il n'a pas poursuivi cet effort au sein des autres dispositions législatives en vigueur. Aussi le présent article comble-t-il cette lacune en rétablissant la cohérence au sein du droit positif.

Par cohérence avec le rétablissement du droit antérieur aux modifications opérées par les articles 8 à 10 de l'ordonnance, votre commission a adopté un **amendement COM-6** de son rapporteur visant à supprimer ces dispositions devenues inutiles.

Votre commission a **supprimé** l'article 2.

Article 3

(art. 10 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs et art. 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État)

Modification d'une référence

L'article 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 a procédé à une réorganisation formelle de l'article 910 du code civil en trois paragraphes I, II et III.

Le présent article prévoit en conséquence de modifier les références à cet article qui figurent à l'article 10 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs et à l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

Favorable à ces dispositions de coordination, votre commission a toutefois adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement rédactionnel (COM-7)**.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

(art. L. 213-1-1 du code de l'urbanisme)

Exclusion du droit de préemption urbain des biens immobiliers faisant l'objet d'une donation au profit des fondations, de certaines associations ainsi que d'associations et établissements culturels régis par le droit civil alsacien-mosellan

Comme cela a été indiqué dans le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi¹, l'ordonnance du 23 juillet 2015 a modifié l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme afin d'exclure du champ du droit de préemption urbain les biens immobiliers aliénés à titre gratuit au profit des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local.

¹ Cf., supra, le commentaire de l'article 5 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Cette disposition a été remise en cause partiellement¹ par l'article 113 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui a réécrit l'article précité du code de l'urbanisme, en omettant l'exemption pour les organismes à but non lucratif.

Pour les raisons indiquées dans le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi, l'article 4 de ce même projet de loi tend à la rétablir.

Dans l'attente de cette nouvelle modification de l'article L. 213-1-1, à laquelle votre rapporteur a souscrit, les biens immobiliers qui font l'objet d'une donation au profit des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local restent soumis au droit de préemption urbain.

Votre commission a adopté l'article 4 **sans modification**.

Article 5

(art. L. 771-1, L. 773-1 et L. 774-1 du code de l'éducation
et art. 26 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987
sur le développement du mécénat)
Mesures d'application outre-mer

L'article 5 assure l'application dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (îles Wallis et Futuna, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie) des modifications introduites par l'article 2 du projet de loi. Le principe de spécialité législative requiert pour l'application de ces dispositions sur le territoire des collectivités concernées une mention expresse à cette fin.

C'est pourquoi l'article 5 actualise des « compteurs outre-mer », cette technique du « compteur » consistant à indiquer qu'une disposition est applicable dans les collectivités en cause dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée, ce qui permet d'apprécier si les modifications ultérieures de cette disposition ont été ou non étendues.

¹ Les dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 visaient à exclure du champ du droit de préemption les « aliénations à titre gratuit » consenties aux organismes à but non lucratif, ce qui comprenait à la fois les dons et les legs. Les dispositions de la loi « Macron » qui ont de nouveau inclus ces organismes dans le champ d'application du droit de préemption l'ont également restreint aux seules donations. Dans la rédaction de l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme issue de la loi « Macron », les donations consenties aux organismes à but non lucratif sont bien soumises au droit de préemption, contrairement aux legs qui ne sont plus concernés. C'est la raison pour laquelle la remise en cause des dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 par celles de la loi « Macron » n'est que partielle.

Par cohérence avec le rétablissement du droit antérieur aux modifications opérées par les articles 8 à 10 de l'ordonnance, votre commission a adopté un **amendement COM-8 de son rapporteur** visant à supprimer ces dispositions devenues inutiles.

Votre commission a **supprimé** l'article 5.

* * *

*

Votre commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 28 SEPTEMBRE 2016

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Notre commission manifeste traditionnellement une réticence à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance et s’attache à contrôler, lors de la ratification de cette dernière, l’usage que le Gouvernement a pu faire de l’habilitation que lui a consentie le Parlement. Nos collègues Jean-Jacques Hyst et Christophe-André Frassa et, plus récemment, André Reichardt, ont ainsi présenté des rapports sur les projets de loi de ratification de la réforme des procédures collectives et de la réforme des marchés publics. Leurs travaux nous ont été précieux lorsque le Gouvernement a demandé de ratifier ces ordonnances au détour d’amendements introduits dans d’autres véhicules législatifs.

L’histoire se répétant, le Gouvernement a sollicité par amendement de ratifier l’ordonnance du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations, dans le cadre du projet de loi relatif à l’égalité et à la citoyenneté dont le Sénat sera saisi en séance publique la semaine prochaine. Les délais pour la publication de l’ordonnance et le dépôt du projet de loi de ratification ayant été respectés, l’ordonnance est actuellement en vigueur.

De manière générale, le Gouvernement, dans le cadre d’un travail interministériel, a veillé à simplifier les relations entre les associations et les fondations, d’une part, et les administrations, d’autre part. Il a clarifié un « tronc commun d’agrément » lorsque l’État et ses établissements publics sont appelés à se prononcer sur le respect des critères statutaires par une association : la poursuite d’un objet d’intérêt général, un mode de fonctionnement démocratique et le respect des règles de nature à garantir la transparence financière. Alors que, auparavant, plusieurs départements ministériels étaient appelés à se prononcer successivement au risque de se contredire dans leur analyse, l’appréciation portée par un ministère vaut désormais pour la durée de l’agrément, soit cinq ans. Naturellement, l’instruction demeure pour les agréments spécialisés ou ceux qui sont délivrés par les collectivités territoriales.

L’ordonnance a également allégé les modalités de contrôle administratif sur certaines associations, sans pour autant supprimer tout contrôle – j’y ai veillé lors de mon examen. Par exemple, si l’obligation faite aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 de tenir un « registre spécial » retraçant les modifications dans leur administration et leurs statuts

est tombée en désuétude, ces informations continuent d'être transmises en préfecture, de sorte qu'elles restent disponibles pour l'administration. Autre exemple : l'ordonnance a supprimé l'obligation pour les associations culturelles de tenir un état annuel des recettes et des dépenses, car ces associations s'y soumettent déjà au titre des dons qu'elles reçoivent et qui donnent lieu à un avantage fiscal.

Enfin, l'ordonnance a opéré plusieurs harmonisations entre le droit local d'Alsace-Moselle et celui de la loi de 1901. Ces modifications respectent la jurisprudence constitutionnelle puisqu'elles opèrent des rapprochements avec le droit commun. L'Institut du droit local m'a confirmé que ces dispositions ne soulevaient pas d'objection.

Pour l'essentiel, l'ordonnance s'est inspirée avec bonheur de réflexions anciennes, issues notamment du rapport que notre collègue député Yves Blein a remis au Premier ministre, en octobre 2014.

Seul point délicat, les articles 8 à 10 de l'ordonnance ont réformé en profondeur la législation de 1991 relative à l'appel à la générosité publique. À la suite du scandale de l'ARC, l'État a imposé une procédure particulière à tout organisme susceptible de solliciter des dons par une campagne d'appel à la générosité publique, avec l'obligation de déposer une déclaration préalable auprès de l'administration et de se soumettre à des mécanismes de contrôle pour l'usage des fonds collectés. Les derniers rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont montré que plus de la moitié des organismes soumis à cette législation contreviennent à certaines obligations élémentaires de publicité.

L'ordonnance a remplacé l'expression « appel à la générosité publique » par les termes « appel public à la générosité », sans indiquer s'il s'agissait d'une simple modification terminologique ou d'une modification du champ d'application de la législation, car exiger un « appel public » et non plus un simple appel pourrait faire échapper un certain nombre d'organismes à tout contrôle. L'ordonnance a également supprimé la notion de « campagne » de dons, car les appels aux dons peuvent désormais être permanents, notamment lorsqu'ils apparaissent sur un site internet. Enfin, les obligations de déclaration à l'administration et de publication d'un compte d'emploi des ressources ont été réservées aux organismes dont les ressources excèdent un seuil fixé par voie réglementaire.

De telles modifications posent la question du respect de l'habilitation consentie par le Parlement, dont l'objet était uniquement d'autoriser la simplification des formalités applicables aux associations et aux fondations. Or, en 1991, le législateur avait volontairement retenu la notion d'« organisme », pour intégrer les associations et fondations, mais aussi les mutuelles et désormais les fonds de dotation, sans exclure les éventuels groupements de fait. Les modifications opérées par ordonnance excèdent donc le champ de l'habilitation, qui est d'interprétation stricte

comme toute délégation de compétence. Par conséquent, j'ai déposé des amendements pour rétablir le droit antérieur aux articles 8 à 10 de l'ordonnance. La commission pourrait ainsi sanctionner l'empiètement du Gouvernement hors de sa délégation.

Cependant, le Parlement reste libre, au moment de la ratification, de reprendre à son compte les dispositions qui excèdent l'habilitation, en y apportant les modifications qu'il souhaite. D'où ma proposition d'un amendement alternatif grâce auquel les modifications de l'ordonnance seraient conservées pour l'essentiel et les améliorations réglementaires à venir

- comme la création de sanctions pénales en cas de non-déclaration ou de non-transmission des documents sollicités par les corps de contrôle - ne seraient pas remises en cause.

Quant au changement terminologique entre « appel public à la générosité » et « appel à la générosité publique », le ministre pourrait, en séance publique, nous confirmer qu'il n'a pas eu pour effet de modifier le champ d'application de cette législation. Si un organisme envoie massivement des courriers personnalisés, est-ce toujours un appel public ? À mon sens, oui, car il s'agit d'un appel au public, c'est-à-dire au-delà d'un cercle restreint.

Enfin, l'amendement alternatif que je vous propose supprime tout recours à un seuil financier pour distinguer les obligations des organismes faisant appel public à la générosité. Mieux vaut un principe simple : lorsqu'un organisme se lance dans une telle procédure, il le déclare à l'administration et prépare un compte d'emploi des ressources. On retrouvera ainsi l'esprit du dispositif antérieur à l'ordonnance. Je ne m'attarderai pas sur les difficultés de mise en œuvre de ces seuils, car le Gouvernement envisage des seuils différents selon le type d'obligation, ce qui signifie qu'un organisme pourrait ne pas être tenu de déclarer sa collecte, mais être obligé de déposer un compte d'emploi des ressources collectées. À la question de savoir comment l'administration pourrait contrôler le respect de l'obligation de publication du compte si elle n'était pas destinataire d'une déclaration préalable, il m'a été répondu que les corps de contrôle peuvent toujours contrôler en surveillant sur internet...

Il serait irréaliste de croire que l'administration a les moyens de contrôler tous les organismes. L'essentiel est de ne pas la dépouiller de ceux dont elle dispose et qui sont nécessaires. En soumettant les organismes à une déclaration préalable, on les incite à la vertu tout en donnant confiance aux donateurs. Quant au compte d'emploi de ressources, le Gouvernement envisage un seuil financier si faible - aux environs de 10 000 euros - qu'on en perçoit mal l'intérêt. C'est une précaution élémentaire que d'instituer une obligation de rendre compte aux donateurs de l'affectation des fonds collectés.

Par conséquent, nous pouvons soit considérer que les relations entre un donateur et un organisme collecteur sont d'ordre privé, ce qui rend la puissance publique peu légitime à intervenir, sauf en cas d'avantage fiscal au don, soit maintenir la position du législateur en 1991, selon laquelle l'appel public à la générosité repose sur la confiance des donateurs que l'État peut favoriser par ses contrôles et les règles qu'il institue. À la commission de se prononcer pour rétablir l'état antérieur du droit lorsque les modifications ont excédé le champ de l'habilitation, ou pour confirmer l'essentiel de ces modifications sous réserve du rétablissement des possibilités de contrôle par l'administration des organismes faisant appel public à la générosité.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie madame le rapporteur de sa présentation, d'autant plus convaincante et précise qu'il s'agit de son premier rapport.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je tiens également à souligner la grande qualité de ce rapport, parfaitement cohérent avec l'amendement que le rapporteur a déposé devant la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour l'égalité et la citoyenneté. Vous prenez deux précautions au lieu d'une, en reprenant les mêmes dispositions dans cet amendement au texte ratifiant l'ordonnance portant simplification du régime des associations et des fondations. Je souhaite que vous aboutissiez dans l'une ou l'autre de ces procédures.

En effet, vous avez montré à juste titre que l'ordonnance excédait l'habilitation. Vous rappelez également, dans l'objet de votre amendement COM-4, un certain nombre d'épisodes malheureux qui confirment que le dispositif antérieur offre davantage de garanties pour la gestion des dons. C'est important lorsqu'on fait appel à la générosité publique.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'approche de notre rapporteur est la bonne. Même si les associations sont juridiquement de droit privé, à partir du moment où elles collectent de l'argent auprès du public, leur rôle n'est pas que privé. Les modifications apportées en 1991 renvoyaient à un certain nombre de scandales que nous avons tous en mémoire. Il n'y a rien de plus facile que de gruger les gens...

En revanche, je n'ai pas bien compris votre explication sur les associations cultuelles, déchargées de la tenue d'une partie de leur comptabilité de certains mouvements de fonds. La disposition introduite en 1905 a certainement sa raison d'être. Je suis étonné qu'on la simplifie au seul motif que l'administration ne fait pas son travail. Les associations cultuelles ont un impact psychologique et idéologique sur leurs membres. Il suffit de rappeler certains comportements sectaires. Aujourd'hui se pose la question du financement du culte musulman, comme elle s'était posée auparavant pour le culte catholique. Le dispositif de 1905 est suffisamment souple et garantit un minimum de contrôle. Pourquoi revenir dessus ?

M. André Reichardt. – Je m’associe aux félicitations que mes collègues ont adressées à notre rapporteur. Je remercie surtout Madame Deromedi d’avoir veillé à consulter l’Institut du droit local alsacien-mosellan et, une fois n’est pas coutume, je rends hommage à tous ceux qui font l’effort de s’intéresser à nos pratiques, avant de prendre une décision.

Comme notre collègue Jacques Bigot, j’avais déposé un amendement après l’article 4, pour étendre les compétences de l’Établissement public d’exploitation du livre foncier informatisé (EPELFI) – une autre de nos spécificités alsaciennes-mosellanes – de sorte qu’il puisse procéder à l’informatisation puis à l’exploitation numérique du registre des associations. Monsieur le président, vous m’avez indiqué que cet amendement avait été déclaré irrecevable au titre de l’article 40 de la Constitution, car il contribuait à accroître les charges d’un établissement public. Il n’en est rien, car les collectivités locales alsaciennes ont spontanément proposé de prendre en charge les coûts supplémentaires, comme elles l’avaient fait pour les équipements de l’EPELFI. Cet amendement est éminemment consensuel en Alsace-Moselle. Il ne s’agit pas d’étendre le droit local, mais d’informatiser le registre des associations, ce qui ne pose aucun problème constitutionnel. Les collectivités locales se sont engagées dans une charte écrite, il y a déjà plusieurs années. Je souhaite que notre commission soutienne ce dossier pour qu’il avance. Comment justifier encore l’existence de notre droit local si la décision « Somodia » du Conseil constitutionnel nous interdit de l’étendre, et si l’on nous oppose l’article 40 pour maintenir un système obsolète ?

M. Jacques Bigot. – Nous avons tous le même souci. Personne ne conteste le régime local des associations. Il offre des avantages par rapport à celui de la loi de 1901. Comment faire vivre des institutions vieilles d’un siècle dans la modernité d’aujourd’hui ? Voilà le vrai sujet. Les greffes des tribunaux d’instance ne disposent pas d’un système informatique assez puissant pour tenir les registres et les rendre consultables en ligne. Le même problème se pose pour le registre du commerce.

La solution que nous avons trouvée avec l’EPELFI se défend, même financièrement. Désormais, il nous faudra interpellier la Chancellerie, si nous voulons faire fonctionner ce droit local, que personne ne remet en cause. Bien sûr, je comprends que notre amendement pose la question des ressources sur le plan formel et juridique. Nous devons trouver un autre véhicule législatif pour le faire passer. Notre collègue député, Patrick Hetzel, a tenté de l’introduire dans le projet de loi sur la justice du XXI^{ème} siècle, mais trop tard. Nous travaillerons pour le faire aboutir dans l’unanimité des parlementaires alsaciens et mosellans.

M. Alain Richard. – Madame le rapporteur nous propose deux options en ce qui concerne les conditions de contrôle des dons aux associations : écarter les dispositions existantes au motif que l’ordonnance légifère sur des personnes morales qui n’entrent pas dans le champ de

l'habilitation, ou bien légiférer en corrigeant le système. D'instinct, je préfère la première solution, qui nous évitera de nous mettre à légiférer sur un sujet peu débattu, en introduisant des innovations telles que la suppression des seuils. Quelle que soit l'interprétation terminologique qui se dégage, il est de nécessité politique et sociale de maintenir un contrôle sur l'usage des fonds obtenus par souscription. Le droit actuel englobe même les appels aux dons spontanés d'une petite association. Il serait quand même préférable de fixer un seuil pour évacuer ces toutes petites souscriptions. Par conséquent, mieux vaut ne pas légiférer. Dans la mesure où les associations bénéficient d'une réduction d'impôt, rien n'empêche de reprendre le sujet en loi de finances ou dans le collectif budgétaire.

M. Philippe Bas, président. – Pour répondre à André Reichardt et Jacques Bigot, la commission des finances est souveraine dans son appréciation. Je n'ai fait que constater sa position. Dans la mesure où l'on constate un large accord politique sur ce sujet, peut-être devriez-vous demander au Gouvernement qu'il prenne cette mesure à son compte ?

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Monsieur Collombat, depuis 1905, les associations culturelles se sont vu imposer de nouvelles obligations qui ont rendu inutile la publication de l'état annuel des dépenses et des recettes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Lesquelles ?

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Des obligations fiscales au titre des dons qu'elles reçoivent.

Monsieur Richard, les auditions ont montré que la suppression des seuils était très importante, même si le contrôle de l'administration reste effectivement difficile. Bien sûr, il y a eu de gros scandales. Le risque de manœuvres illégales n'en est pas moins grand pour les petites levées de fonds. Donner à l'administration la possibilité d'exercer un contrôle est un bon moyen de dissuasion. Il est normal de rendre compte de l'usage de l'argent qui provient de la générosité publique.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Mon amendement COM-4 rétablit les dispositions antérieures à l'ordonnance.

M. Philippe Bas, président. – À l'inverse de votre amendement COM-5, qui propose de légiférer pour accepter les modifications de l'ordonnance au-delà du champ de l'habilitation. Vous êtes donc plutôt favorable à la première solution ?

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Oui.

M. Jean-Pierre Sueur. – Sans parler des seuils, l’amendement COM-4 engage à respecter le champ de l’habilitation. En outre, je partage la conception exposée dans son objet : « l’allègement notable des contraintes imposées à ces organismes vis-à-vis de l’État et de leurs donateurs sur la traçabilité des fonds collectés n’est pas sans soulever des réserves alors que cette législation, adoptée par le Parlement [...] garantit une transparence financière salubre. » Mieux vaut maintenir les règles existantes plutôt que s’en affranchir, surtout lorsqu’il s’agit d’un appel à la générosité publique.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Mon amendement COM-4 est préférable à l’amendement COM-5.

L’amendement COM-4 est adopté.

L’amendement COM-5 devient sans objet.

Article 2

L’amendement de coordination COM-6 est adopté.

Article 3

L’amendement rédactionnel COM-7 est adopté.

Article 5

L’amendement rédactionnel COM-8 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} Ratification de l’ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations			
Mme DEROMEDI, rapporteur	4	Rétablissement des règles relatives à l’appel public à la générosité antérieures à l’ordonnance ratifiée	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	5	Modification des règles relatives à l’appel public à la générosité introduites par l’ordonnance ratifiée	Sans objet
Article 2 Mesures de coordination			
Mme DEROMEDI, rapporteur	6	Suppression par coordination	Adopté
Article 3 Modification d’une référence			
Mme DEROMEDI, rapporteur	7	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Mesures d'application outre-mer			
Mme DEROMEDI, rapporteur	8	Suppression par coordination	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Yves Blein, député, auteur du rapport « 50 mesures de simplification pour les associations »

Ministère de l'intérieur

M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques

M. Christophe Carol, chef du bureau des associations et fondations

Mme Alexandra Claudios, adjointe au chef du bureau des associations et fondations

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports

M. Jean-Benoît Dujol, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

M. Charles-Aymeric Caffin, chef du bureau du développement de la vie associative

Inspection générale des affaires sociales

Mme Béatrice Buguet-Degletagne, inspectrice générale des affaires sociales

Haut Conseil à la vie associative (HCVA)

M. Thierry Guillois, membre

Mme Chantal Bruneau, secrétaire générale

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations</p> <p style="text-align: center;"><i>Cf annexe.</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p style="text-align: center;">L'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations est ratifiée.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p style="text-align: center;"><u>I. – (Non modifié)</u></p> <p style="text-align: center;"><u>II (nouveau). – La loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique est ainsi modifiée :</u></p> <p style="text-align: center;"><u>1° L'article 3 est ainsi modifié :</u></p> <p style="text-align: center;"><u>a) Après le mot : « faire », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication, sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social. » ;</u></p> <p style="text-align: center;"><u>b) Au deuxième alinéa, les mots : « public à la générosité » sont remplacés par les mots : « à la générosité publique » ;</u></p> <p style="text-align: center;"><u>c) Au dernier alinéa, les mots : « appels au cours de la même année civile » sont remplacés par les mots :</u></p>

Texte en vigueur

déclaration annuelle.

Art. 3 bis. – Lorsque l'appel est mené conjointement par plusieurs organismes visés à l'article 3, ou, pour leur compte, par un organisme unique, la déclaration préalable mentionnée au même article précise les conditions de répartition entre eux des ressources collectées.

Le cas échéant, la déclaration fixe les critères d'attribution de la part des ressources collectées qui n'est pas reversée aux organismes mentionnés à l'alinéa précédent et désigne l'instance chargée de répartir entre les organismes non organisateurs les fonds affectés à la recherche ou à des actions sociales.

Les informations mentionnées aux alinéas ci-dessus sont portées à la connaissance des personnes sollicitées par les organismes organisateurs de l'appel.

Art. 4. – Tout organisme ayant fait appel public à la générosité au sens de la présente loi établit un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses, lorsque le montant des dons, constatés à la clôture de l'exercice, excède un seuil fixé par décret.

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

« campagnes successives » ;

d) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les moyens mentionnés ci-dessus sont les supports de communication audiovisuelle, la presse écrite, les modes d'affichage auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 2 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes ainsi que la voie postale et les procédés de télécommunications. » ;

2° L'article 3 bis est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, les mots : « l'appel est mené » sont remplacés par les mots : « la campagne est menée » ;

b) Au dernier alinéa, les mots : « l'appel » sont remplacés par les mots : « la campagne » ;

3° Les trois premiers alinéas de l'article 4 sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les organismes visés à l'article 3 de la présente loi établissent un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses.

Texte en vigueur

Les corps de contrôle peuvent demander aux organismes ayant fait appel public à la générosité une communication de leurs comptes, afin de s'assurer du montant des ressources collectées.

Ce compte d'emploi est déposé au siège social de l'organisme et porté à la connaissance du public par tous moyens.

(...)

Code des juridictions financières

Art. L. 111-8. – La Cour des comptes peut également exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant un appel public à la générosité, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par un appel public à la générosité.

Ce contrôle peut comporter des vérifications auprès d'autres organismes qui reçoivent des organismes mentionnés au premier alinéa, sous quelque forme que ce soit, des ressources collectées.

La Cour des comptes peut contrôler, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat, la conformité entre les objectifs des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal et les dépenses financées par ces dons, lorsque le montant annuel de ceux-ci excède un seuil fixé par un décret en Conseil d'Etat.

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

« Ce compte d'emploi est déposé au siège social de l'organisme ; il peut être consulté par tout adhérent ou donateur de cet organisme qui en fait la demande. »

III (nouveau). – Le code des juridictions financières est ainsi modifié :

1° L'article L. 111-8 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est ainsi modifié :

- après les mots : « du public », sont insérés les mots : « , dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national » ;

- les deux occurrences des mots : « un appel public à la générosité » sont remplacées par les mots : « appel à la générosité publique » ;

b) Le deuxième alinéa est complété par les mots : « dans le cadre de ces campagnes » ;

Texte en vigueur

Lorsque la Cour des comptes atteste, à l'issue du contrôle d'un organisme visé au présent article, de la non-conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité ou de la non-conformité des dépenses financées par les dons ouvrant droit à un avantage fiscal aux objectifs de l'organisme, elle assortit son rapport d'une déclaration explicite en ce sens. Cette déclaration est transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle est rendue publique.

Les formes que prend la déclaration visée à l'alinéa précédent et les conditions de sa publicité sont précisées par décret.

Art. L. 143-2. – Les observations formulées par la Cour des comptes en application de l'article L. 111-8 sont adressées au président des organismes mentionnés audit article, qui est tenu de les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale lors de la première réunion qui suit.

La Cour des comptes communique, pour information, ses observations définitives aux ministres concernés par les objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité ainsi qu'aux présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Code de commerce

Art. L. 123-16-2. – Les dispositions des articles L. 123-16 et L. 123-16-1 ne sont pas applicables :

1° Aux établissements de crédit et sociétés de financement mentionnés à l'article L. 511-1 du code monétaire

Texte du projet de loi

—

Article 2

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—

c) À la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots : « public à la générosité » sont remplacés par les mots : « à la générosité publique » :

2° Au second alinéa de l'article L. 143-2, les mots : « public à la générosité » sont remplacés par les mots : « à la générosité publique ».

IV (nouveau). – Le II du présent article est applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Amdt COM-4

Article 2

Texte en vigueur

et financier et aux établissements de paiement et établissements de monnaie électronique mentionnés à l'article L. 521-1 du même code ;

2° Aux entreprises d'assurance et de réassurance mentionnées aux articles L. 310-1 et L. 310-1-1 du code des assurances, aux organismes de sécurité sociale mentionnés à l'article L. 114-8 du code de la sécurité sociale, aux institutions de prévoyance et à leurs unions régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale et aux mutuelles et unions de mutuelles régies par le livre II du code de la mutualité ;

3° Aux personnes et entités dont les titres financiers sont admis aux négociations sur un marché réglementé ;

4° Aux personnes et entités qui font appel à la générosité publique au sens de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

Art. L. 821-3. [version en vigueur du 3 août 2015 au 17 juin 2016] – I. – Le Haut Conseil du commissariat aux comptes comprend :

1° Trois magistrats, dont un membre ou ancien membre de la Cour de cassation, président, un second magistrat de l'ordre judiciaire et un magistrat de la Cour des comptes ;

2° Le président de l'Autorité des marchés financiers ou son représentant, le directeur général du Trésor ou son représentant et un professeur des universités spécialisé en matière juridique, économique ou financière ;

3° Trois personnes qualifiées dans les matières économique et financière ; deux de celles-ci sont choisies pour leurs compétences dans les domaines des offres au public et des sociétés dont les titres financiers sont admis aux négociations sur un marché

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

~~I. Aux articles L. 123-16-2, L. 821-3, L. 821-6-1 et L. 822-14 du code de commerce, les mots : « appel à la générosité publique » sont remplacés par les mots : « appel public à la générosité ».~~

(Supprimé)

Amdt COM-6

Texte en vigueur

réglementé ; la troisième est choisie pour ses compétences dans le domaine des petites et moyennes entreprises, des personnes morales de droit privé ayant une activité économique ou des associations ;

4° Trois commissaires aux comptes, dont deux ayant une expérience du contrôle des comptes des personnes ou des entités qui procèdent à des offres au public ou qui font appel à la générosité publique.

(...)

Art. L. 821-6-1. – Il est institué une cotisation à la charge de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes dont le taux, déterminé par décret, est supérieur ou égal à 0,65 % et inférieur ou égal à 1 % du montant total des honoraires facturés au cours de l'année précédente par ses membres dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle légal des comptes auprès de personnes ou d'entités dont les titres financiers sont admis aux négociations sur un marché réglementé ou faisant appel à la générosité publique, d'organismes de sécurité sociale mentionnés à l'article L. 114-8 du code de la sécurité sociale, d'établissements de crédits, de sociétés de financement, d'entreprises régies par le code des assurances, d'institutions de prévoyance régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale, de mutuelles ou d'unions de mutuelles régies par le livre II du code de la mutualité.

Cette cotisation est liquidée, ordonnancée et recouvrée selon les modalités prévues pour les recettes des établissements administratifs de l'Etat.

La cotisation est versée au haut conseil, à raison de 50 % de son montant avant le 30 avril de chaque année, le solde étant dû au 30 septembre de la même année.

Les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Art. L. 822-14. [version en vigueur du 14 mai 2009 au

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Texte en vigueur

17 juin 2016] – Le commissaire aux comptes, personne physique, et, dans les sociétés de commissaires aux comptes, le ou les associés signataires ainsi que, le cas échéant, tout autre associé principal au sens du 16 de l'article 2 de la directive 2006 / 43 / CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 mai 2006, concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78 / 660 / CEE et 83 / 349 / CEE, et abrogeant la directive 84 / 253 / CEE du Conseil, ne peuvent certifier durant plus de six exercices consécutifs les comptes des personnes et entités dont les titres financiers sont admis à la négociation sur un marché réglementé.

Ils ne peuvent à nouveau participer à une mission de contrôle légal des comptes de ces personnes ou entités avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la date de clôture du sixième exercice qu'ils ont certifié.

Cette disposition est également applicable aux personnes et entités visées à l'article L. 612-1 et aux associations visées à l'article L. 612-4 dès lors que ces personnes font appel à la générosité publique au sens de l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991.

Code de l'éducation

Art. L. 241-2. – (...)

II. – Dans les domaines de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche exerce également, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes

Texte du projet de loi

—

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—

~~II. Au cinquième alinéa de l'article L. 241-2 du code de l'éducation, les mots : « dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national » sont supprimés et les mots : « l'appel à la générosité publique » sont remplacés par les mots : « l'appel public à la générosité ».~~

Texte en vigueur

faisant appel à la générosité publique, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Ce contrôle peut comporter des vérifications auprès d'autres organismes qui reçoivent des organismes mentionnés au premier alinéa du présent paragraphe, sous quelque forme que ce soit, des ressources collectées dans le cadre de ces campagnes.

Les rapports établis par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, en application du présent paragraphe, sont adressés aux organismes concernés qui disposent d'un délai de deux mois pour faire valoir leurs observations. Les rapports définitifs, auxquels sont jointes, le cas échéant, les réponses des organismes concernés, sont ensuite adressés aux présidents de ces organismes qui sont tenus de les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale lors de la première réunion qui suit. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de la publicité de ces rapports.

Art. L. 719-13. – (...)

Outre les ressources visées à l'article 19-8 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 précitée, les ressources de ces fondations comprennent les legs, les donations, le mécénat et les produits de l'appel à la générosité publique.

Les statuts des fondations partenariales peuvent prévoir que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel disposent de la majorité des sièges au conseil d'administration.

Les règles particulières de fonctionnement de chaque fondation sont fixées dans ses statuts qui sont approuvés par le conseil d'administration de l'établissement.

Texte du projet de loi

—

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—

Au septième alinéa de l'article L. 719-13 du même code, les mots : « l'appel à la générosité publique » sont remplacés par les mots : « l'appel public à la générosité ».

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat</p>	<p>—</p>	<p>—</p>
<p><i>Art. 19-8.</i> – Les ressources de la fondation d'entreprise comprennent :</p>	<p>III. À l'article 19-8 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, les mots : « appel à la générosité publique » sont remplacés par les mots : « appel public à la générosité ».</p>	
<p>1° Les versements des fondateurs à l'exception de la dotation initiale si celle-ci a été constituée et n'a pas fait l'objet de l'affectation prévue à l'article 19-6 ;</p>		
<p>2° Les subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;</p>		
<p>3° Le produit des rétributions pour services rendus ;</p>		
<p>4° Les revenus de la dotation initiale si celle-ci a été constituée et n'a pas fait l'objet de l'affectation prévue à l'article 19-6 et des ressources mentionnés aux 1°, 2° et 3° ci-dessus.</p>		
<p>Sous peine de retrait de l'autorisation administrative prévue à l'article 19-1, la fondation d'entreprise ne peut faire appel à la générosité publique ; elle ne peut recevoir de dons ni de legs. Elle peut toutefois recevoir des dons effectués par les salariés, mandataires sociaux, sociétaires, adhérents ou actionnaires de l'entreprise fondatrice ou des entreprises du groupe, au sens de l'article 223 A du code général des impôts, auquel appartient l'entreprise fondatrice.</p>		
<p>Loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire</p>	<p>IV. L'article 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire est ainsi modifié :</p>	
<p><i>Art. 42.</i> – (...)</p>		
<p>II. – Dans les domaines de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, l'inspection générale des affaires sociales exerce également, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un contrôle du compte d'emploi des</p>		

Texte en vigueur

ressources collectées auprès du public dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Ce contrôle peut comporter des vérifications auprès d'autres organismes qui reçoivent des organismes mentionnés au premier alinéa du présent paragraphe, sous quelque forme que ce soit, des ressources collectées dans le cadre de ces campagnes.

Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

Art. 140. – (...)

III. – Le fonds de dotation est constitué par les dotations en capital qui lui sont apportées auxquelles s'ajoutent les dons et legs qui lui sont consentis. L'article 910 du code civil n'est pas applicable à ces libéralités.

Les fondateurs apportent une dotation initiale au moins égale à un montant fixé par voie réglementaire, qui ne peut excéder 30 000 €.

Aucun fonds public, de quelque nature qu'il soit, ne peut être versé à un fonds de dotation. Il peut être dérogé à cette interdiction, à titre exceptionnel, pour une œuvre ou un programme d'actions déterminé, au regard de son importance ou de sa particularité. Les dérogations sont accordées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget.

Les ressources du fonds sont constituées des revenus de ses dotations, des produits des activités autorisées par les statuts et des produits des rétributions pour service rendu.

Texte du projet de loi

~~1° Au cinquième alinéa, les mots : « dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national » sont supprimés et les mots : « l'appel à la générosité publique » sont remplacés par les mots : « l'appel public à la générosité » ;~~

~~2° Au sixième alinéa, les mots : « dans le cadre de ces campagnes » sont supprimés.~~

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

~~V. — Au III de l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de~~

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p>Le fonds peut faire appel à la générosité publique après autorisation administrative dont les modalités sont fixées par décret. Les dons issus de la générosité publique peuvent être joints à la dotation en capital du fonds de dotation.</p> <p>Le fonds de dotation dispose librement de ses ressources dans la limite de son objet social.</p> <p>Il ne peut disposer des dotations en capital dont il bénéficie ni les consommer et ne peut utiliser que les revenus issus de celles-ci.</p> <p>Toutefois, par dérogation aux dispositions du premier alinéa du I et de l'alinéa précédent, les statuts peuvent fixer les conditions dans lesquelles la dotation en capital peut être consommée.</p> <p>Les modalités de gestion financière du fonds de dotation sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>(...)</p>	<p>modernisation de l'économie, les mots : « appel à la générosité publique » sont remplacés par les mots : « appel public à la générosité » et les mots : « de la générosité publique » sont remplacés par les mots : « de la générosité du public ».</p>	<p>—</p>
<p>Loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
<p><i>Art. 10.</i> – Les articles 7 et 8 de la présente loi ne sont pas applicables aux organismes auxquels s'appliquent les trois derniers alinéas de l'article 910 du code civil.</p>	<p>À l'article 10 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs et à l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, la référence aux trois derniers alinéas de l'article 910 du code civil est remplacée par la référence aux II et III du même article.</p>	<p><u>I.</u> – À l'article 10 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs et à <u>l'antépénultième alinéa de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, les mots : « trois derniers alinéas » sont remplacés par les références : « II et III ».</u></p>
<p>Code civil</p>		
<p><i>Art. 910.</i> – I. - Les dispositions entre vifs ou par testament au profit des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux ou d'établissements d'utilité publique n'ont leur effet qu'autant qu'elles sont autorisées par arrêté du représentant de l'Etat dans le</p>		

Texte en vigueur

département.

II. – Toutefois, les dispositions entre vifs ou par testament au profit des fondations, des congrégations et des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local, à l'exception des associations ou fondations dont les activités ou celles de leurs dirigeants sont visées à l'article 1^{er} de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, sont acceptées librement par celles-ci.

Si le représentant de l'Etat dans le département constate que l'organisme légataire ou donataire ne satisfait pas aux conditions légales exigées pour avoir la capacité juridique à recevoir des libéralités ou qu'il n'est pas apte à utiliser la libéralité conformément à son objet statutaire, il peut former opposition à la libéralité, dans des conditions précisées par décret, la privant ainsi d'effet.

Le troisième alinéa n'est pas applicable aux dispositions entre vifs ou par testament au profit des associations et fondations reconnues d'utilité publique, des associations dont la mission a été reconnue d'utilité publique et des fondations relevant des articles 80 à 88 du code civil local applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

III. – Les libéralités consenties à des Etats étrangers ou à des établissements étrangers habilités par leur droit national à recevoir des libéralités sont acceptées librement par ces Etats ou par ces établissements, sauf opposition formée par l'autorité compétente, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

II (nouveau). – Au troisième alinéa du II de l'article 910 du code civil, les mots : « troisième alinéa » sont remplacés par les mots : « deuxième alinéa du présent II ».

Amdt COM-7

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique**

**Loi du 9 décembre 1905 concernant
la séparation des Eglises et de l'Etat**

Art. 19. – Ces associations devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte et être composés au moins :

Dans les communes de moins de 1.000 habitants, de sept personnes ;

Dans les communes de 1.000 à 20.000 habitants, de quinze personnes ;

Dans les communes dont le nombre des habitants est supérieur à 20.000, de vingt-cinq personnes majeures, domiciliées ou résidant dans la circonscription religieuse.

Chacun de leurs membres pourra s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de celles de l'année courante, nonobstant toute clause contraire.

Nonobstant toute clause contraire des statuts, les actes de gestion financière et d'administration légale des biens accomplis par les directeurs ou administrateurs seront, chaque année au moins présentés au contrôle de l'assemblée générale des membres de l'association et soumis à son approbation.

Les associations pourront recevoir, en outre, des cotisations prévues par l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901, le produit des quêtes et collectes pour les frais du culte, percevoir des rétributions : pour les cérémonies et services religieux même par fondation ; pour la location des bancs et sièges ; pour la fourniture des objets destinés au service des funérailles dans les édifices religieux et à la décoration de ces édifices.

Les associations cultuelles pourront recevoir, dans les conditions prévues par les trois derniers alinéas de l'article 910 du code civil, les libéralités testamentaires et entre vifs destinées à l'accomplissement de leur objet ou grevées de charges pieuses ou cultuelles.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Elles pourront verser, sans donner lieu à perception de droits, le surplus de leurs recettes à d'autres associations constituées pour le même objet.</p>	—	—
<p>Elles ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes. Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques.</p>	Article 4	Article 4
Code de l'urbanisme	À l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme, il est inséré avant le dernier alinéa un 5° ainsi rédigé :	<i>(Sans modification)</i>
<p>Art. L. 213-1-1. – Sont également soumis au droit de préemption les immeubles ou ensembles de droits sociaux mentionnés au 1° de l'article L. 213-1 lorsqu'ils font l'objet d'une donation entre vifs, sauf si celle-ci est effectuée :</p>	« 5° Au profit des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local. »	
<p>1° Entre ascendants et descendants ;</p> <p>2° Entre collatéraux jusqu'au sixième degré ;</p> <p>3° Entre époux ou partenaires d'un pacte civil de solidarité ;</p> <p>4° Entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité, ou entre ces descendants.</p>		
<p>Le présent chapitre est applicable aux aliénations mentionnées au premier alinéa. Toutefois, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 213-2, la déclaration adressée à la mairie ne mentionne pas le prix. La décision du titulaire du droit de préemption d'acquérir le bien indique l'estimation de celui-ci par les</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
services fiscaux. —	—	—
Code de commerce	Article 5	Article 5
<i>Cf supra</i>	I. Les articles L. 123 16 2, L. 821 3, L. 821 1 6 1 et L. 822 14 du code de commerce sont applicables dans les îles Wallis et Futuna dans leur rédaction résultant de la loi n° du ratifiant l'ordonnance n° 2015 904 du 23 juillet 2015.	<i>(Supprimé)</i>
Code de l'éducation	II. L'article L. 241 2 du code de l'éducation est applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie dans sa rédaction résultant de la loi n° du ratifiant l'ordonnance n° 2015 904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations.	Amdt COM-8
<i>Art. L. 771-1.</i> – Sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-24 du 14 janvier 2015 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, les articles L. 711-1, L. 711-2, L. 711-4 à L. 711-10, L. 712-1 à L. 712-4, L. 712-5 à L. 712-10, L. 713-1, L. 713-3, L. 713-4, L. 713-9, L. 714-1, L. 714-2, L. 715-1 à L. 715-3, L. 716-1, L. 717-1, L. 718-1 à L. 718-16, L. 719-1 à L. 719-14, L. 721-1 à L. 721-3, L731-14, L. 741-1, L. 752-1, L. 762-1 et L. 762-2.	III. Aux articles L. 771 1, L. 773 1 et L. 774 1 du code de l'éducation, les mots : « dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015 24 du 14 janvier 2015 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie Française et en Nouvelle Calédonie de la loi n° 2013 660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche » sont remplacés par les mots : « dans leur rédaction résultant de la loi n° du ratifiant l'ordonnance n° 2015 904 du 23 juillet 2015. »	
<i>Art. L. 773-1.</i> – Sont applicables en Polynésie française, dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-24 du 14 janvier 2015 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, les articles L. 711-1, L. 711-2, L. 711-4 à L. 711-10, L. 712-1 à L. 712-10, L. 713-1,		

Texte en vigueur

L. 713-3, L. 713-4, L. 713-9, L. 714-1, L. 714-2, L. 715-1 à L. 715-3, L. 716-1, L. 717-1, L. 718-1 à L. 718-16, L. 719-1 à L. 719-14, L. 721-1 à L. 721-3, L. 741-1, L. 762-1 et L. 762-2.

Art. L. 774-1. – Sont applicables en Nouvelle-Calédonie, dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-24 du 14 janvier 2015 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, les articles L. 711-1, L. 711-2, L. 711-4 à L. 711-10, L. 712-1 à L. 712-4, L. 712-5 à L. 712-10, L. 713-1, L. 713-3, L. 713-4, L. 713-9, L. 714-1, L. 714-2, L. 715-1 à L. 715-3, L. 716-1, L. 717-1, L. 718-1 à L. 718-16, L. 719-1 à L. 719-14, L. 721-1 à L. 721-3, L. 741-1, L. 762-1 et L. 762-2.

Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat

Art. 26. – Les articles 5, 18 à 20, 20-2, 20-3, 22 et 23 de la présente loi sont applicables dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie sous réserve des modifications suivantes :

1° Le premier alinéa du II de l'article 5 est ainsi rédigé :

Les établissements d'utilité publique autorisés à recevoir des versements pour le compte 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, ainsi que les œuvres et organismes qui reçoivent des versements par l'intermédiaire de ces établissements, doivent établir des

Texte du projet de loi

—

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—

~~IV. Au premier alinéa de l'article 26 de la loi n° 87 571 du 23 juillet 1987, sont insérés après les mots : « présente loi », les mots : « dans leur rédaction résultant de la loi n° du ratifiant l'ordonnance n° 2015 904 du 23 juillet 2015. »~~

Texte en vigueur

comptes annuels selon les principes définis au code de commerce ;

2° Pour l'application du quatrième alinéa de l'article 18-2, les mots : « dans la région » sont supprimés ;

3° En l'absence d'adaptations prévues par la présente loi, les références opérées par elle à des dispositions qui ne sont pas applicables dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie sont remplacées par les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement.

Texte du projet de loi

—

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations	70
--	-----------

Ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations

• **Chapitre I^{er} : Dispositions générales**

Article 1

À l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 susvisée :

1° Les mots : « à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement » et « à la préfecture du département » figurant respectivement aux deuxième et troisième alinéas, sont remplacés par les mots : « au représentant de l'État dans le département » ;

2° Le dernier alinéa est abrogé.

Article 2

Le code civil local applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa de l'article 43, le second alinéa de l'article 61 et l'article 63 sont abrogés ;

2° L'article 62 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 62. - Si l'association est 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, sa dissolution est prononcée par le tribunal de grande instance, sur saisine de l'autorité administrative compétente, sur requête du ministère public ou de tout intéressé. »

Article 3

L'article 25-1 de la loi du 12 avril 2000 susvisée est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Sans préjudice des conditions spécifiques requises pour la délivrance de chaque agrément, tout agrément, délivré par l'État ou ses établissements publics, d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ou par le code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, suppose de satisfaire aux trois conditions suivantes : » ;

2° Le cinquième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les associations reconnues d'utilité publique sont réputées satisfaire à ces conditions. »

Article 4

L'article 910 du code civil est ainsi modifié :

1° Il est inséré, au début du premier alinéa, la référence : « I » ;

2° Il est inséré, au début du deuxième alinéa, la référence : « II » ;

3° L'alinéa suivant est inséré après le troisième alinéa :

« Le troisième alinéa n'est pas applicable aux dispositions entre vifs ou par testament au profit des associations et fondations reconnues d'utilité publique, des associations dont la mission a été reconnue d'utilité publique et des fondations relevant des articles 80 à 88 du code civil local applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. » ;

4° Il est inséré, au début du dernier alinéa, la référence : « III ».

Article 5

Le premier alinéa de l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme est complété par les mots : « ou au profit des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local. »

Article 6

Après l'article 20-2 de la loi du 23 juillet 1987 susvisée, il est inséré l'article suivant :

« Art. 20-3.-Une fondation dotée de la personnalité morale peut être transformée en une fondation reconnue d'utilité publique, sans donner lieu à dissolution ni à création d'une personne morale nouvelle.

« La transformation de la fondation est décidée par une délibération adoptée dans les conditions requises par ses statuts pour sa dissolution.

« La transformation prend effet à la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État accordant la reconnaissance d'utilité publique. »

• **Chapitre II : Dispositions relatives au financement des associations et fondations**

Article 7

Après le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les demandes de subvention présentées par les associations auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 sont établies selon un formulaire unique dont les caractéristiques sont précisées par décret. »

Article 8

La loi du 7 août 1991 susvisée est ainsi modifiée :

1° À l'article 3 :

a) Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire un appel public à la générosité sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat dans le département lorsque le montant des dons collectés par cette voie au cours de l'un des deux exercices précédents ou de l'exercice en cours excède un seuil fixé par décret » ;

b) Au deuxième alinéa, les mots : « à la générosité publique » sont remplacés par les mots : « public à la générosité » ;

c) Au troisième alinéa, les mots : « campagnes successives » sont remplacés par les mots : « appels au cours de la même année civile » ;

d) Le dernier alinéa est abrogé ;

2° À l'article 3 bis :

a) Au premier alinéa, les mots : « la campagne est menée » sont remplacés par les mots : « l'appel est mené » ;

b) Au dernier alinéa, les mots : « la campagne » sont remplacés par les mots : « l'appel ».

Article 9

Les deux premiers alinéas de l'article 4 de la même loi sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Tout organisme ayant fait appel public à la générosité au sens de la présente loi établit un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses, lorsque le montant des dons, constatés à la clôture de l'exercice, excède un seuil fixé par décret.

« Les corps de contrôle peuvent demander aux organismes ayant fait appel public à la générosité une communication de leurs comptes, afin de s'assurer du montant des ressources collectées.

« Ce compte d'emploi est déposé au siège social de l'organisme et porté à la connaissance du public par tous moyens. »

Article 10

I. - L'article L. 111-8 du code des juridictions financières est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « appel à la générosité publique » sont remplacés par les mots : « un appel public à la générosité » et les mots : « , dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national » sont supprimés ;

2° Au deuxième alinéa, les mots : « dans le cadre de ces campagnes » sont supprimés ;

3° Au quatrième alinéa, les mots : « à la générosité publique » sont remplacés par les mots : public à la générosité ».

II. - Au deuxième alinéa de l'article L. 143-2 du même code, les mots : « à la générosité publique » sont remplacés par les mots : « public à la générosité ».

- **Chapitre III : Dispositions relatives aux associations et fédérations sportives**

Article 11

I. - L'article L. 121-4 du code du sport est ainsi modifié :

1° Il est inséré, après le deuxième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

« L'affiliation d'une association sportive à une fédération sportive agréée par l'Etat en application de l'article L. 131-8 vaut agrément. » ;

2° Au troisième alinéa, devenu le quatrième, les mots : « d'une association sportive » sont remplacés par les mots : « accordé à une association sportive ou résultant de l'affiliation prévue au troisième alinéa » ;

3° Au quatrième alinéa, devenu le cinquième, après les mots : « du retrait de l'agrément » sont insérés les mots : « accordé à une association ou résultant de l'affiliation prévue au troisième alinéa ».

II. - Les arrêtés d'agrément, en vigueur à la date de la publication de la présente ordonnance, des associations sportives affiliées délivrés sur le fondement de l'article L. 121-4 du code du sport sont abrogés à compter du lendemain de la publication de la présente ordonnance.

Article 12

I. - L'article L. 131-8 du même code est ainsi complété :

« III. - Les fédérations sportives sont reconnues comme établissements d'utilité publique lorsqu'elles ont obtenu l'agrément mentionné au premier alinéa et bénéficient des avantages associés à la reconnaissance d'utilité publique. »

II. - Les décrets en vigueur à la date de la publication de la présente ordonnance qui ont reconnu les fédérations sportives comme établissements d'utilité publique sont abrogés à compter du lendemain de la publication de la présente ordonnance.

• **Chapitre IV : Dispositions relatives aux associations régies par la loi du 9 décembre 1905**

Article 13

La loi du 9 décembre 1905 susvisée est ainsi modifiée :

1° Au 2 de l'article 9, les mots : « par décret rendu en Conseil d'Etat » sont remplacés par les mots : « par délibérations concordantes des associations ou établissements concernés » ;

2° Au 2 de l'article 10, après le mot : « préfet » sont insérés les mots : « soit des délibérations concordantes prévues au 2 de l'article 9, » ;

3° À l'article 13 :

a) Au deuxième alinéa, les mots : « par décret » sont remplacés par les mots : « par arrêté préfectoral » ;

b) Le huitième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans les cinq cas ci-dessus prévus, la désaffectation des édifices culturels communaux ainsi que des objets mobiliers les garnissant pourra être prononcée par décret en Conseil d'Etat. Toutefois cette désaffectation pourra être prononcée par arrêté préfectoral, à la demande du conseil municipal, lorsque la personne physique ou morale ayant qualité pour représenter le culte affectataire aura donné par écrit son consentement à la désaffectation.

En dehors de ces cas, la désaffectation ne pourra être prononcée que par une loi. » ;

4° À l'article 21 :

a) Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les associations et les unions dressent chaque année l'état inventorié de leurs biens meubles et immeubles » ;

b) Au second alinéa, les mots : « l'administration de l'enregistrement » sont remplacés par les mots : « le ministre des finances » ;

5° L'article 22 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 22. - Les associations et unions peuvent employer leurs ressources disponibles à la constitution d'un fonds de réserve suffisant pour assurer les frais et l'entretien du culte et ne pouvant, en aucun cas, recevoir une autre destination. » ;

6° À l'article 23, le deuxième alinéa est abrogé et au dernier alinéa, les mots : « Ils pourront » sont remplacés par les mots : « Les tribunaux pourront ».

- **Chapitre V : Dispositions relatives à l'outre-mer**

Article 14

I. - L'article 21 bis de la loi du 1^{er} juillet 1901 susvisée est ainsi modifié :

1° Le I est abrogé ;

2° Il est inséré au début du premier alinéa, la référence : « I » ;

3° Le 1° du II est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1° À l'article 5, la référence au représentant de l'État dans le département est remplacée par la référence au représentant de l'État dans la collectivité territoriale » ;

4° Au III :

a) Le 1° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1° Aux articles 5 et 15, les références au représentant de l'État dans le département et au préfet sont remplacées par la référence à l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna » ;

b) Le 6° est abrogé ;

5° Au IV :

a) Le 1° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1° Aux articles 5 et 15, les références au représentant de l'État dans le département et au préfet sont remplacées par la référence au haut-commissaire de la République en Polynésie française » ;

6° Au V :

a) Le 1° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1° Aux articles 5 et 15, les références au représentant de l'État dans le département et au préfet sont remplacées par la référence au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie. » ;

b) Le 6° est abrogé.

II. - Il est inséré, après l'article 21 bis, un article ainsi rédigé :

« Art. 21 ter. - Pour l'application de la présente loi à Mayotte :

« 1° À l'article 5, la référence au département est remplacée par la référence au Département de Mayotte ;

« 2° À l'article 6, les mots : “des régions, des départements” sont remplacés par les mots : “du Département”. »

III. - Au premier alinéa de l'article 26 de la loi du 23 juillet 1987 susvisée, sont insérés après la référence : « 20, » les références : « 20-2, 20-3, ».

IV. - Les dispositions des 3°, 4° et 5° du I sont respectivement applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie et celles du II sont applicables dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

Article 15

I. - Le 2° de l'article 1^{er}, l'article 3 dans ses dispositions relatives aux associations régies par la loi au 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et les articles 4, 7, 8 et 9 de la présente ordonnance sont applicables dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

II. - L'article 6 de la présente ordonnance est applicable dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

Article 16

Le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente ordonnance, qui sera publiée au Journal officiel de la République française.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 1ER

Amendement n° COM-5 présenté par

Mme DEROMEDI, rapporteur

Compléter cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

II. - La loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique est ainsi modifiée :

1° A l'article 3, après le mot : « département », la fin du premier alinéa est supprimée.

2° L'article 4 est ainsi modifié :

a) Après le mot : « dépenses », la fin du premier alinéa est supprimée ;

b) Au troisième alinéa, après le mot : « organisme », sont insérés les mots : « , consultable à sa demande par tout adhérent ou donateur de cet organisme ».

III. - Le II du présent article est applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

OBJET

Par rapport au rétablissement du texte antérieur aux modifications opérées par les articles 8 à 10 de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations, cet amendement propose une alternative en ne modifiant que les apports qui paraissent contestables de la réforme opérée par voie d'ordonnance.

Ainsi, il est proposé, tout d'abord, de supprimer la référence à un seuil financier qui devrait être fixé par voie réglementaire. En effet, ce seuil serait, dans certains cas, difficile à apprécier : si l'organisme n'a jamais fait appel auparavant à cette procédure, il suppose pour lui de connaître à l'avance l'ampleur des ressources collectées afin de déterminer s'il est soumis à une obligation de déclaration préalable. En outre, comment contrôler des organismes s'ils ne déclarent pas eux-même à l'administration qu'ils ont lancé un appel public à la générosité ?

De même, cet amendement prévoit d'obliger à la publication d'un compte d'emploi des ressources, qui assure la traçabilité des dons et la transparence financière pour tout appel public à la générosité, sans distinguer en fonction du montant des ressources collectées que le Gouvernement propose, au demeurant, de fixer à un niveau particulièrement faible.

Enfin, il est précisé explicitement que le compte d'emploi des ressources qui est conservé au siège social de l'organisme qui a lancé l'appel soit consultable par tout adhérent ou donateur de l'organisme, comme le permettait le droit antérieur à l'ordonnance.