



ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

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

NOR : VJSJ1528805L/Bleue-1

21 janvier 2016

Table des matières

Introduction	3
I – Articles 2, 3 et 5 – Ajustements de cohérence juridique	4
1- Diagnostic.....	4
2- Analyse des impacts des dispositions envisagées	5
3- Modalités d'application.....	5
II – Article 4 – Droit de préemption sur les aliénations à titre gratuit effectuées au profit des organismes sans but lucratif.....	6
1- Diagnostic	6
2- Nécessité de légiférer	7
3- Analyse des impacts des dispositions envisagées	7

Introduction

En application de l'article 62 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, le Gouvernement a été habilité, à prendre par ordonnances toutes mesures relevant du domaine de la loi afin de 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, ordonnance devant être prise dans un délai de douze mois à compter de la date de promulgation de ladite loi.

L'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations a été publiée au Journal officiel le 24 juillet 2015.

Le présent projet de loi porte ratification de l'ordonnance susmentionnée et met en cohérence diverses dispositions législatives conformément aux dispositions des articles 4, 8 et 9 de l'ordonnance. Enfin, il vise à corriger partiellement les effets de l'article 113 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui, en modifiant l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme, a rétabli, dans le champ du droit de préemption urbain, les immeubles ou ensemble de droits sociaux consentis 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.

I – Articles 2, 3 et 5 – Ajustements de cohérence juridique

1- Diagnostic

1.1 L'article 2 du présent projet de loi procède à des ajustements juridiques destinés à mettre, diverses dispositions législatives en adéquation avec celles 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 modifiées par ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations.

Cette dernière rénove en effet la procédure de déclaration d'appel public à la générosité au regard de l'évolution des pratiques, qui pouvaient être sources d'insécurité juridique. Plus exactement, ces dispositions portent suppression du critère «de campagnes menées à l'échelon national» qui n'était pas défini de manière précise. Apprécié en fonction d'un faisceau d'indices dont notamment l'importance du public visé, la répartition sur le territoire national, les moyens de communication et les moyens mis en œuvre, le Haut conseil à la vie associative avait relevé l'application de ce critère complexe (Rapport sur le financement privé du secteur associatif – 13 mars 2014). Ces campagnes pouvaient revêtir une multitude de formes, campagnes menées sur la voie publique, par l'utilisation de supports de communication audiovisuelle, par voie de presse écrite. La doctrine administrative (QE 16632 Tardy) et la Cour des comptes (Rapport Public annuel 2008) ont dès lors considéré que les campagnes lancées au moyen de procédés de télécommunications auxquels l'internet peut être rattaché, entrent bien dans le champ d'application de la loi de 1991 quelque soit le montant total des dons perçus.

La sécurisation juridique des opérateurs qui emploient en grande majorité leur site internet rendait donc nécessaire une définition précise du caractère national de l'appel à la générosité publique. C'est pourquoi, au faisceau d'indices a dès lors été substitué, par l'ordonnance susvisée, un critère monétaire unique simplifiant la gestion de l'appel à la générosité du public.

Afin de maintenir une référence à la notion de publicité de l'appel, par opposition aux actes s'adressant à un cercle restreint de personnes non soumis à cette réglementation, les dispositions de l'ordonnance susvisée substituent à la notion « d'appel à la générosité publique » celle « d'appel public à la générosité ». Ce faisant l'ordonnance met un terme à l'ambiguïté de la notion « d'appel à la générosité publique » utilisée depuis 1991 qui renvoie à celle de subvention publique définie légalement par l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens modifié par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

1.2 L'article 3 du présent projet de loi procède également à des ajustements juridiques destinés à mettre en conformité les dispositions de l'article 10 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs et celles de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

D'une part, l'article 4 de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations emporte suppression du pouvoir d'opposition du préfet à l'acceptation d'une libéralité par les associations et fondations reconnues d'utilité publique prévue à l'article 910 du code civil, au regard des contrôles déjà exercés par les pouvoirs publics de ces organismes. En effet, le contrôle minutieux exercé par le Conseil d'État sur les associations et les fondations qui sollicitent la reconnaissance d'utilité publique ne justifiait pas un second contrôle par le préfet à l'occasion d'une libéralité. La suppression de cette procédure permet un allègement des formalités administratives applicables aux associations et fondations reconnues d'utilité publique qui acceptent régulièrement des libéralités. Cette mesure a été étendue aux associations de droit local dont la mission a été reconnue d'utilité publique ainsi qu'aux fondations de droit local. D'autre part, l'article 3 du présent projet de loi procède à une subdivision précédée d'un chiffre romain de l'article 910 du code civil. Or, l'article 10 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs, et l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, se réfèrent directement aux trois derniers alinéas de l'article 910 du code civil devenus les II et III de cet article.

2- Analyse des impacts des dispositions envisagées

2.1 L'article 2 du projet de loi vise à supprimer les mentions de « campagnes menées à l'échelon national » et à remplacer la notion « d'appel public à la générosité » par celle « d'appel public à la générosité » dans ces différents textes pour les mettre en cohérence avec les dispositions des articles 3, 3bis et 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 modifiée 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.

- Sont concernées par ces changements : les articles L. 123-16-2, L. 821-3, L. 821-6-1, et L. 822-14 du code de commerce dans leur version en vigueur qui font référence directe aux dispositions 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 dans sa version en vigueur au 24 juillet 2015 et spécialement à la notion « d'appel à la générosité publique ».
- le cinquième alinéa de l'article L. 241-2 du code de l'éducation dans sa version en vigueur qui emploie les notions suivantes « dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national » et « l'appel à la générosité publique ».
- le septième alinéa de l'article L. 719-13 du même code qui vise la notion d'«appel à la générosité publique ».
- l'article 19-8 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat qui renvoie également à la notion d'« appel à la générosité publique ».
- les cinquième et sixième alinéas de l'article 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire qui attribue à l'inspection générale des affaires sociales une compétence de contrôle du compte emploi des ressources issues de ces appels est définie par référence aux notions «de campagnes menées à l'échelon national » et s'appuient sur la notion d'« appel à la générosité publique ».
- l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui précise le régime des fonds de dotation fait référence à la notion d' « appel à la générosité publique » et à la « générosité du public ».

2.2 L'article 3 du présent projet de loi permet de remplacer les renvois opérés vers les « trois derniers alinéas de l'article 910 du code civil » par un renvoi au « II et III de l'article 910 du code civil ».

3- Modalités d'application

Les articles L. 123-16-2, L. 821-3, L. 821-6-1 et L. 822-14 du code de commerce bénéficient d'une mention expresse d'application dans les îles Wallis et Futuna en application de l'article L. 950-1 du même code.

De même, l'article L. 241-2 du code de l'éducation bénéficie d'une mention expresse d'application dans les îles Wallis et Futuna en application de l'article L. 261-1, en Polynésie française en application de l'article L. 263-1 et en Nouvelle-Calédonie en application de l'article L. 264-1 du même code.

L'article 5 du projet de loi tire les conséquences des modifications opérées par l'article 2 aux articles du code de commerce et du code de l'éducation susmentionnés et prévoit leur application dans leur rédaction issue du présent projet de loi respectivement dans les îles Wallis et Futuna pour les articles L. 123-16-2, L. 821-3, L. 821-1-6-1 et L. 822-14 du code de commerce et dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie pour l'article L. 241-2 du code de l'éducation.

II - Article 4 - Droit de préemption sur les aliénations à titre gratuit effectuées au profit des organismes sans but lucratif

1- Diagnostic

Lors de l'élaboration de l'ordonnance de simplification du régime des associations et fondations, une mesure a été introduite tendant à modifier l'article L.213-1-1 du code de l'urbanisme afin d'exclure du champ du droit de préemption les aliénations à titre gratuit effectuées au profit des organismes sans but lucratif. Cette mesure est entrée en vigueur le 24 juillet 2015.

Toutefois, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a partiellement remis en cause les dispositions l'article L.213-1-1 telles qu'issues de l'ordonnance du 23 juillet 2015. En effet, les organismes sans but lucratif entrent à nouveau dans le champ d'application de l'article L.213-1-1 du code de l'urbanisme et les mutations à titre gratuit issues de donations peuvent faire l'objet d'une préemption.

L'actuelle rédaction de l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme issue de la loi du 6 août 2015 est susceptible de s'appliquer à des mutations patrimoniales que le législateur n'entendait pas restreindre et est susceptible de remettre en cause la volonté du donateur :

- une structure à but non lucratif, lorsqu'elle en a la capacité juridique, peut recevoir un bien immobilier par donation. Ces libéralités représentent une part croissante du financement du secteur associatif, financement que la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire entend renforcer ;
- à l'occasion de la création d'une fondation reconnue d'utilité publique dont les immeubles constituent la dotation initiale ;
- lors de la reconnaissance légale par décret en Conseil d'Etat d'une congrégation qui s'accompagne d'une dévolution de patrimoine, les mutations d'immeuble étant dans ce cas réalisées à titre gratuit.

Le présent projet de loi a donc pour objectif de rétablir l'exclusion de l'application du droit de préemption aux donations de biens immobiliers au bénéfice des organismes sans but lucratif et, par suite, d'introduire à l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme un nouveau cas d'exclusion du droit de préemption.

2- Nécessité de légiférer

Il ressort de l'exposé des motifs de l'amendement parlementaire ayant conduit à l'adoption de l'article 150 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové que le législateur entendait lutter contre les contournements du droit de préemption, sous la forme de donations fictives entre particuliers, accompagnées de versements occultes.

La modification proposée préserve cet objectif et se borne à exclure du champ du droit de préemption les donations au bénéfice des organismes sans but lucratif ayant la capacité à recevoir des libéralités (visées au 2^e alinéa de l'article 910 du code civil). Ces organismes sont soumis d'une manière ou d'une autre au contrôle de l'administration (reconnaissance d'utilité publique ou reconnaissance légale par décret en Conseil d'Etat ; procédure de déclaration des libéralités et de non-opposition du préfet), ce qui permet d'écarter le risque de création d'associations « fictives » pour recevoir les biens.

Cette modification vise à conforter la capacité des structures recevant des libéralités, conformément à l'objectif de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Elle vise également à prévenir les risques d'insécurité juridique et de contestation par les structures du monde associatif. Ainsi, la reconnaissance d'utilité publique d'une fondation ou la reconnaissance légale d'une congrégation, par décret en Conseil d'Etat, s'accompagnent de mutations immobilières. Ces biens immobiliers sont nécessaires au fonctionnement même de ces structures : pour les fondations, elles en constituent la dotation inconsumptible, dont seuls les revenus peuvent être utilisés pour ses actions d'utilité publique ; pour les congrégations, il s'agit de biens déjà utilisés par ses membres, qui étaient jusqu'ici propriété d'une association, et dont la congrégation devient pleinement propriétaire. Dans ces deux cas, l'application du droit de préemption prive ces deux types de structures des moyens de leur fonctionnement.

3- Analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure envisagée a pour objet de favoriser le financement des organismes sans but lucratif et à encourager leur croissance et leur dynamisme dans un contexte de raréfaction des deniers publics. Elle leur permet ainsi d'assurer, pour ceux œuvrant dans le secteur social, un appui aux politiques publiques.

3.1 Impacts financiers

La mesure proposée, qui engendrera une légère diminution des décisions de préemption, est susceptible de concerner 1 384 428 associations dont 1 939 associations reconnues d'utilité publique, 636 fondations reconnues d'utilité publique, 616 congrégations et 215 "établissements particuliers" rattachés aux congrégations.

Le secteur associatif représente un poids économique important en France (en 2011 le budget des associations représente 3.2 % du PIB¹). Néanmoins, si la nature des ressources possibles pour ces établissements est variée, la réalité des sources de financement a fortement changé. En effet, en 2005, les ressources publiques des associations représentaient 34,3% de leurs ressources annuelles. En 2011, ce financement ne représentait plus que 24,7% des ressources annuelles. La majorité des ressources (51%) est donc constituée de ressources propres et privées. Les subventions représentent désormais une part moindre des ressources publiques des associations. En parallèle, et pour la même période, la part des ressources issue du mécénat (dons, legs, donation etc.) demeure assez stable : 5% en 2005 et environ 4% pour 2011.

¹ Source : Enquête CNRS- Centre d'économie de la Sorbonne, « Le paysage associatif français », 2011- 2012 et « Bilan de la vie associative 2012-2012 » Haut Conseil à la vie associative

Face à la raréfaction des financements publics, les ressources privées assurent désormais majoritairement le fonctionnement des associations et plus largement des organismes sans but lucratif. S'agissant plus précisément des ressources issues du mécénat, elles sont évaluées à 3 milliards d'euros en 2011.

Par suite et en contrepartie, il y a lieu de maintenir la diversité des possibilités de financements privés en ne restreignant pas les biens qui pourraient être transmis aux organismes sans but lucratif. Parmi les biens qui peuvent être donnés figurent des immeubles qui, s'ils sont préemptés, priveront d'une ressource importante ces organismes notamment s'il s'agit d'immeubles de rapport.

A titre d'exemple, sur les années 2013 à 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. A cet égard, dans de nombreuses fondations, les immeubles apportés à la dotation sont ceux qui permettent la réalisation de l'objet social (maisons de retraite, IME, EPHAD etc.).

Le nombre de congrégations légalement reconnues en France s'élève à 616. S'y ajoutent 215 « établissements particuliers » issus des congrégations précédemment citées, mais disposant d'une personnalité juridique propre.

Le nombre de « congrégations » n'ayant pas demandé la reconnaissance légale est par définition plus difficile à estimer par l'administration. Ces structures s'organisent généralement sous la forme d'associations 1901 propriétaires des biens utilisés, dans les faits, par les membres de la congrégation. On estime à plusieurs centaines le nombre de congrégations non reconnues (certaines instances représentatives estimant que le nombre de congrégations non reconnues est équivalent à celui des congrégations reconnues légalement, soit environ 600).

Lors de la reconnaissance légale, la propriété de ces biens est transférée de l'association à la congrégation à la faveur du décret de reconnaissance légale. Ces biens sont susceptibles d'être préemptés à cette occasion.

Le nombre de reconnaissances légales intervenues par décret en Conseil d'Etat était de 7 en 2013, 1 en 2014 et 3 en 2015. Le stock de dossiers de demandes de reconnaissance légale en traitement au ministère de l'intérieur est de 12.

Un sondage auprès de la Préfecture de Paris permet d'établir que pour les années 2013, 2014 et 2015, les donations représentent 1,68% des libéralités consenties aux organismes sans but lucratif (associations dont celles reconnues d'utilité publique et culturelles, les fondations et les congrégations). Les biens immeubles donnés représentent 34 % des donations pour un montant moyen de 234 000 euros.

Pour les associations simplement déclarées les donations représentent respectivement pour les années 2014 et 2015 10 % et 4.5% des libéralités reçues dont la moitié est constituée de biens immeubles.

En outre, et même si les proportions sont variables par nature, les donations d'immeubles au profit des fondations représentent en moyenne un soutien financier de 200 000 euros pour les années concernées.

Enfin, pour les associations reconnues d'utilité publique, les donations constituées de biens immeubles représentent pour les années 2013, 2014 et 2015 37.50%, 53% et 27 % des donations consenties, sachant que cette mesure est fiscalement neutre puisque le transfert de la propriété d'un bien immobilier, que se soit au profit du titulaire du droit de préemption (article 1540-0-G B du code général des impôts) ou à un organisme sans but lucratif (article 795 du code général des impôts), est exonéré des droits de mutation.

3.2 Impacts sur les organismes sans but lucratif

La mesure envisagée constitue une mesure d'allègement des charges administratives des organismes sans but lucratif et ne crée aucune contrainte nouvelle.

D'une part, permet ainsi d'alléger les obligations administratives des organismes sans but lucratif en les dispensant de l'obligation d'effectuer une déclaration d'intention d'aliéner auprès du titulaire du droit de préemption. En effet, la déclaration d'intention d'aliéner est une formalité préalable obligatoire dont le non-respect peut entraîner la nullité de la transaction (article L.213-2 du code de l'urbanisme). Elle entraîne également un allongement des délais de transmission des biens eu égard aux nouvelles possibilités d'interruption des délais données aux titulaires du droit de préemption (information et droit de visite mentionnés au décret n° 2014-1573 du 22 décembre 2014).

D'autre part, cette mesure a pour effet de faciliter le financement de ces organismes tout d'abord, en permettant une entrée en possession plus rapide dès lors que les délais propres à l'opération de préemption n'auront pas à être respectés, ensuite cette mesure a pour effet de ne faire naître aucun contentieux relatif à la décision de préemption. Ce type de contentieux supposant le recours à un avocat pour le donateur, l'engagement des services juridiques du titulaire du droit de préemption et mobilisant les juridictions administratives. Enfin, l'entrée facilitée en possession évite les dégradations du bien immobilier laissé vacant durant les procédures. Cela évite ainsi une perte de la valeur de ce bien.

Par ailleurs, s'agissant des associations, la capacité à recevoir suppose trois années d'existence. Par suite, le risque de donations fictives par le truchement d'associations de complaisance est très limité. La volonté du législateur est ainsi respectée.

3.3 Impact sur les administrations publiques

Si la modification envisagée n'implique aucune contrainte nouvelle pour les administrations publiques, elle tend à supprimer une charge de travail supplémentaire sur les services de France Domaine en charge de l'évaluation des biens donnés à titre gratuit.

Il est toutefois difficile d'évaluer le nombre de dossiers concernés par cette réforme dès lors qu'il n'est pas tenu de statistique sur l'exercice du droit de préemption par catégorie de bénéficiaire et par type de transmission. En tout état de cause, les donations de biens immeubles au bénéfice des organismes sans but lucratif ne représentent qu'une partie très minoritaire des transactions (vente) sur lesquelles le droit de préemption peut s'exercer.