

CHRONIQUES

Sociétés et autres groupements

Sociétés civiles, associations et autres groupements

David Hiez

Professeur de droit privé
à l'Université du Luxembourg

Tentative de réforme du droit associatif ?

(Décr. n° 2024-720 du 5 juill. 2024 portant dématérialisation et simplification des procédures applicables aux organismes philanthropiques ; Arr. du 8 nov. 2024 fixant les éléments devant obligatoirement figurer dans le règlement intérieur d'une association et d'une fondation reconnues d'utilité publique)

Les dernières interventions dans le droit associatif n'ont pas été très positives. Du côté législatif, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République¹ a créé un malentendu tenace entre les pouvoirs publics et les milieux associatifs. La loi du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole² n'a pas eu d'écho négatif mais n'a certainement pas réparé le dommage préalablement et durablement causé. Les interventions du pouvoir exécutif ont été moins désastreuses, dans la mesure où elles ont surtout consisté dans des mesures d'application. En pratique, toutefois, la multiplication des décisions individuelles de dissolution d'association a entretenu le sentiment d'incompréhension de la part des associations face à ce qui est ressenti comme de la méfiance, voire de l'hostilité. Les coupes budgétaires massives qui s'opèrent à l'occasion du

budget 2025³ ne sont pas de nature à améliorer les choses. Ceci tranche doucement avec le constat que faisait le Conseil d'État en 2001 : les relations entre les associations et les pouvoirs publics, n'étaient envisagées que sous l'angle du partenariat, le contrôle étant limité aux associations reconnues d'utilité publique⁴.

155

Dans ce contexte, les deux dernières interventions normatives du pouvoir exécutif sont ambivalentes. En effet, d'un côté il y a un renforcement rampant du contrôle bureaucratique de l'administration sur les associations, mais d'un autre côté il y a aussi une certaine contribution à la sécurisation du fonctionnement de certaines associations et il ne faut pas négliger cet aspect.

La question d'une réforme du droit associatif n'est pas nouvelle. Elle résulte du

(1) D. Hiez, Le contrat d'engagement républicain : l'approfondissement d'une figure connue, RTD com. 2022. 103.

(2) L. n° 2024-344 du 15 avr. 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative, JO 16 avr. 2024.

(3) N. Birchem, Budget 2025 : les associations craignent des coupes en série, La Croix, 2 févr. 2025.

(4) Conseil d'État, rapport public, 1999, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, 1999, p. 173.

Imprimé par Tous droits réservés

développement de ses activités économiques et, par conséquent, de la multiplication de ses relations juridiques avec des tiers. Tandis que le droit des sociétés évoluait vers une réglementation croissante⁵, le droit des associations a continué de relever à peu près intégralement de la liberté contractuelle. L'emprise croissante des règles impératives en droit des sociétés a suscité des critiques et un mouvement de libéralisation s'est effectivement entamé depuis les années 1990⁶, mais celui-ci n'a concerné que les relations entre associés tandis que les relations avec les tiers ont continué d'être soumises à des règles impératives, principalement en matière de représentation de la personne morale. En matière associative, le tiers qui veut être absolument certain des pouvoirs de la personne avec laquelle il est en relations n'a d'autre choix que de consulter les statuts et autres déclarations en préfecture à propos des organes de gestion⁷. Cette situation n'est pas satisfaisante et elle est source d'un important contentieux. On peut citer les propos du rapport du Conseil d'État : l'association n'est pas dotée des instruments juridiques lui permettant de fonctionner comme une entreprise, avec les mesures de contrôle nécessaires pour la sécurité de ses membres et de ses dirigeants (étendue de leur mandat, des pouvoirs consentis et des engagements pouvant être pris au nom de l'association)⁸. La doctrine s'est partagée entre une sacralisation de la loi de 1901 au nom de la liberté d'association et l'appel à une réforme au moins pour les entreprises associatives et les pouvoirs publics, après quelques tentatives infructueuses dans les années 1970 et 1980, ont renoncé à toute intervention⁹. Le constat demeure valable

aujourd'hui. Sans faire de recommandations expresses sur la position à adopter, le Conseil d'État ne se montrait pas favorable au *statu quo*. Il excluait l'insertion de clauses obligatoires dans les statuts qui seraient contraires à la liberté d'association, mais il se prononçait en faveur de règles d'ordre public que le juge pourrait appliquer¹⁰. Dans le même temps, le Conseil d'État reconnaît la difficulté de modifier la loi de 1901 dans la mesure où celle-ci relève du droit institutionnel plutôt que du droit matériel¹¹. L'argument n'est pas dirimant, sauf à considérer que l'association serait insusceptible de réglementation, à la différence de la société. En tout état de cause, ce débat continue de peser et les choix normatifs opérés par le législateur et l'exécutif y trouvent une part de leur explication.

L'orientation normative prise par les pouvoirs publics semble avoir deux directions principales : la concentration sur les associations (et fondations) reconnues d'utilité publique et l'intervention normative indirecte. Le premier choix peut s'expliquer aisément par le contrôle traditionnellement effectué sur ces organismes. Sous cet angle, de nombreuses dispositions constituent en elles-mêmes une amélioration dans la mesure où elles permettent la connaissance de règles qui jusque-là demeuraient des directives dans l'examen des demandes de reconnue d'utilité publique opaque pour les citoyens. Cette démarche est un prolongement de la politique du Conseil d'État qui a, ces dernières années, procédé à la publication de ses avis en la matière¹². Cette explication est plus vraisemblable qu'un focus stratégique lié au poids de ces organisations. En dépit de leur importance, l'essentiel des

(5) J. Hilaire, *Introduction historique au droit commercial*, PUF, 1986, n° 155.

(6) V. not. D. Schmidt, *Les conflits d'intérêts dans la société anonyme*, Joly éditions, 2004.

(7) P.-H. Dutheil (dir.), *Droit des associations et des fondations*, coll. Juris corpus, Juris éditions, 2016, n° 12.71 s.

(8) Conseil d'État, rapport public, 1999, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, 1999, p. 324.

(9) Conseil d'État, *op. cit.*, p. 324 s. – K. Rodriguez, La pertinence en 2006 du droit des associations : pour un *statu quo*, un toilettage ou une réfonte ?, BJS 2006, 447.

(10) Conseil d'État, *op. cit.*, p. 283.

(11) Conseil d'État, *op. cit.*, p. 326.

(12) Conseil d'État, Recueil de jurisprudence sur les statuts types des associations reconnues d'utilité publique, mis à jour au 1^{er} juill. 2022, disponible sur le site du Conseil d'État.

entreprises associatives ne dispose pas de la recongne d'utilité publique.

Le procédé retenu par le pouvoir exécutif est multiforme. Le mécanisme des contrats types n'a pas été retenu, puisque le principe demeure la mise à disposition de modèles de statuts élaborés par le Conseil d'État¹³, qui, en dépit de leur dénomination malheureuse de statuts types, ne s'imposent pas absolument mais constituent des lignes directrices. C'est d'ailleurs pour éclairer ces lignes que le Conseil d'État a publié la jurisprudence susmentionnée qui analyse si les clauses statutaires proposées par des candidats à la recongne d'utilité publique sont recevables ou non. Pourtant, le contenu des statuts se trouve prédéterminé par l'exigence de certaines rubriques : déjà existante en 1901, la liste a été complétée à plusieurs reprises ces dernières années¹⁴. Le procédé s'est trouvé considérablement amplifié en 2024 puisqu'il a été étendu au règlement intérieur, ce qui sera présenté plus loin. En outre, les textes réglementaires ne se privent pas d'ajouter parfois des précisions de fond qui ne peuvent être analysés que comme des mentions obligatoires¹⁵. Cette diversité normative engendre une articulation complexe des sources applicables : loi, décret, statuts, règlement intérieur, hiérarchie entremêlée puisque les sources supérieures ne se contentent pas de poser des règles mais de prédéterminer de façon plus ou moins rigide le contenu des sources inférieures.

L'arrêté du 8 novembre 2024 essaie au moins de préciser le statut du règlement intérieur qu'il configure. Il en fournit

quelque chose comme une définition, du moins la reprécision de sa fonction¹⁶ : « [c]onforme aux statuts de l'association¹⁷ ou de la fondation concernée, il précise les modalités de mise en œuvre des dispositions figurant dans les statuts des dites associations et fondations »¹⁸.

Le même article fait quelques rappels, qui sont peut-être pédagogiquement utiles mais qui ne modifient en rien le régime juridique de ces organismes. D'abord, le règlement intérieur ne peut aller à l'encontre des règles applicables : ce qui n'est que le rappel de la hiérarchie des normes. Ensuite, il ne peut régir des questions relevant du champ statutaire : si une norme juridique donne compétence aux statuts pour régir une matière, le règlement intérieur ne peut s'y immiscer, quand bien même les statuts seraient silencieux.

Le règlement intérieur est soumis au contrôle du ministre de l'Intérieur, qui dispose de pouvoirs étendus. Le principe existait déjà avant 2024¹⁹ mais celui-ci est aujourd'hui directement intégré en droit associatif et précis. Il peut s'opposer aux dispositions du règlement intérieur qui lui a été déclaré²⁰ et l'arrêté du 8 novembre 2024 en précise la procédure. Au cas où le règlement intérieur serait contraire aux règles qu'il doit respecter, ce ministre se voit reconnaître le pouvoir de faire opposition aux stipulations litigieuses à n'importe quel moment²¹ : après avoir averti l'organisme de son intention et lui laissé au moins un mois pour faire part de ses observations. Ensuite, il peut formaliser son opposition, qui entraîne l'abrogation desdites stipulations. Parallèlement, si

157

- (13) Statuts types des associations reconnues d'utilité publique, version actualisée du 28 avr. 2020.
- (14) Décr. du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1^{er} juill. 1901 relative au contrat d'association, art. 11, JO 17 août 1901.
- (15) F. Terré, Ph. Simler, Y. Lequette et F. Chénédé, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, 2018, n^o 267 s. ; T. Revet, La clause légale, in *Mélanges Michel Cabrillac*, Dalloz-Litec, 1999, p. 277 s.
- (16) Arr. du 8 nov. 2024 fixant les éléments devant obligatoirement figurer dans le règlement intérieur d'une association et d'une fondation reconnues d'utilité publique, art. 1^{er}, al. 1^{er}, JO 17 nov. 2024.
- (17) Décr. du 16 août 1901, préc., art. 13-2, al. 2.
- (18) Arr. du 8 nov. 2024, préc., art. 1^{er}, al. 2.
- (19) P.-H. Dutheil (dir.), op. cit., n^o 43.117.
- (20) Décr. du 16 août 1901, art. 13-2, al. 5.
- (21) Arr. du 8 nov. 2024, préc., art. 3, I.

le règlement intérieur est incomplet, le même ministre peut faire injonction à l'organisme de le compléter²².

Pour rendre compte des modifications introduites par ces deux textes, il convient d'approfondir les deux orientations suivies par le pouvoir exécutif : d'une part une intervention classique par édition de normes directement applicables (I), de l'autre une intervention plus indirecte par détermination du contenu des documents associatifs (II).

s'agit du répertoire national des associations créé par arrêté²⁵, complété et précisé par des textes ultérieurs. Les deux termes de registre et de répertoire peuvent faire se demander si le registre ne vise pas un nouveau projet qui compléterait le répertoire. Le plus probable est tout de même que les deux termes recouvrent une même réalité et que la précision faite dans le décret de 1901 n'a qu'une visée pédagogique, le décret de 1901 constituant le texte de référence au côté de la loi de 1901.

I – Des modifications dispersées du droit associatif au sens large

À lire l'intitulé du décret du 5 juillet 2024, l'intervention réglementaire vise à simplifier les procédures pour les associations, la dématérialisation étant elle-même un élément de simplification. Comme aux étudiants de première année, il est possible de reprocher à l'auteur d'avoir choisi un titre inapproprié. En effet, si certaines mesures concernent bien la dématérialisation (A), la simplification est noyée dans l'accroissement du contrôle public (B). En outre, des mesures périphériques sont aussi adoptées qui n'entrent pas dans le cadre dessiné (C).

La dématérialisation concerne également les demandes de reconnaissance d'utilité publique et de tous les documents requis des associations reconnues d'utilité publique tel que le règlement intérieur²⁶. De même, le décret consacre la communication par voie électronique de la déclaration de libéralités ainsi que des pièces complémentaires²⁷.

B – Entre simplification du droit et renforcement du contrôle

À côté de la dématérialisation, le décret du 5 juillet 2024 met en avant la simplification dans une rhétorique bien connue. Certaines mesures sont effectivement simplificatrices, mais bien plus nombreuses sont les innovations qui réforment la gestion des associations et fondations reconnues d'utilité publique et même renforcent le contrôle public.

Les demandes de reconnaissance d'utilité publique par une association ne requièrent plus que la remise d'un exemplaire des statuts et non un double²⁸. Les statuts de l'association reconnue d'utilité publique ne doivent

A – Dématérialisation

Pour toutes les associations, un nouvel article 6 est créé dans le décret du 6 août 1901 qui sécurise les déclarations par voie électronique²³. De même, un nouvel article 6-1 prévoit la création d'un registre national des associations²⁴. En réalité, ce registre a déjà quinze ans : il

(22) Arr. du 8 nov. 2024, préc., art. 4, II.

(23) Décr. n° 2024-720 du 5 juill. 2024 portant dématérialisation et simplification des procédures applicables aux organismes philanthropiques, art. 1, 2^e, JO 7 juill. 2024.

(24) Décr. n° 2024-720 du 5 juill. 2024, préc., art. 1, 3^e.

(25) Arr. du 14 oct. 2009 portant création du répertoire national des associations, JO 24 oct. 2009.

(26) Décr. du 16 août 1901, art. 13-4.

(27) Décr. n° 2024-720 du 5 juill. 2024, préc., art. 4.

(28) Décr. 16 août 1901, art. 10 al. 4.

plus prévoir la communication au ministre de l'Intérieur de tout changement dans les trois mois. L'association doit seulement s'engager à fournir tout document requis²⁹. Ceci ne fait pas disparaître l'obligation générale de communication au préfet des changements³⁰. Il faut encore relever la suppression de l'obligation d'adresser une copie de l'arrêté de reconnaissance d'utilité publique au préfet du lieu de déclaration de l'association pour août au dossier³¹. Le changement du siège social sur le territoire national n'a plus à être approuvé par le ministre mais simplement déclaré³².

Les modalités de publication de la création d'une fondation d'entreprise sont elles aussi simplifiées³³ avec la suppression de l'intermédiation du ministre de l'Intérieur pour prévoir la communication directe du préfet avec la Direction de l'information légale et administrative pour publication au journal officiel³⁴. Vue par les fondations d'entreprise, l'abrogation de l'article 13 du décret de 1991³⁵ : celui-ci prévoyait, en effet, la possibilité pour toute personne de prendre communication des statuts, comme pour les associations. La solution est tout à fait étrange et il est difficile d'en apprécier la portée. Certes, le Conseil d'État a nié le droit à communication des comptes d'une telle fondation d'entreprise au nom de son droit au respect de sa vie privée³⁶, mais il n'est pas concevable que la solution soit étendue aux statuts³⁷. Si l'abrogation devait signifier

l'impossibilité de consulter les statuts, ce serait une atteinte à la vie démocratique plus qu'une simplification.

Les autres mesures accroissent en revanche les démarches pour les associations. Au sein des statuts des associations reconnues d'utilité publique, des rubriques obligatoires nouvelles apparaissent. À côté de l'objet, figurent maintenant les « moyens d'action »³⁸. Ce complément est conforme à l'évolution du droit associatif, qui révèle que l'objet statutaire pris isolément est abstrait ; les moyens d'action permettent de mieux appréhender la réalité associative.

La liste des membres de l'association reconnue d'utilité publique ne contient plus exactement les mêmes informations³⁹. L'âge des membres n'est plus exigé, tandis que leur nom et prénom sont explicitement mentionnés. De même, au domicile est substitué le pays de résidence. S'agissant d'une union d'associations, sa demande de reconnue d'utilité publique requiert une pièce complémentaire : la liste des représentants légaux de ses associations membres, des membres de leurs conseils d'administration et bureaux⁴⁰.

Sur le plan financier : non seulement le compte financier n'est plus seulement exigé pour le dernier mais pour les trois derniers exercices, mais en outre l'association candidate à la reconnue d'utilité publique doit encore fournir son rapport d'activité des trois derniers

(29) Décr. du 16 août 1901, art. 11 al. 7.

(30) Décr. du 16 août 1901, art. 3.

(31) Décr. n° 2024-720, préc., art. 1, 6^e : abrogation de l'art. 13 du décr. du 16 août 1901.

(32) Décr. du 16 août 1901, art. 13-1, al. 3.

(33) Décr. n° 2024-720, préc., art. 2, 3^e et 4^e.

(34) Décr. n° 91-1005 du 30 sept. 1991 pris pour l'application de la loi n° 90-559 du 4 juill. 1990 créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juill. 1987 sur le développement du mécénat relatives aux fondations, art. 6, JO 2 oct. 1991.

(35) Décr. n° 2024-720 du 5 juill. 2024, préc., art. 2, 9^e.

(36) CE 7 oct. 2022, n° 443826, Lebon avec les concl. ; AJDA 2022. 1924 ; *ibid.* 2238, chron. T. Janicot et D. Pradines ; D. 2022. 2208, note M. Cirotteau ; JA 2022, n° 667, p. 9, obs. X. Delpech ; *ibid.* 2023, n° 676, p. 34, étude B. Clavagnier ; Légipresse 2022. 592 et les obs. ; *ibid.* 2023. 58, étude G. Loiseau ; RTD com. 2022. 777, obs. A. Lecourt.

(37) Il faut d'ailleurs relever que le Conseil d'État mentionnait expressément cette possibilité : *ibid.*, n° 7.

(38) Décr. du 16 août 1901, art. 11, al. 2.

(39) Décr. du 16 août 1901, art. 10, al. 6.

(40) Décr. du 16 août 1901, art. 10, al. 6.

exercices ainsi que son budget prévisionnel des trois exercices à venir⁴¹.

Par ailleurs, lorsque la reconnaissance d'utilité publique est accordée, des informations financières plus précises sont impérativement adressées dans les six mois de la fin de l'exercice au préfet du siège de l'association⁴². Il s'agit des comptes annuels et, le cas échéant, du rapport du commissaire aux comptes ainsi que du rapport d'activité. Ce rapport comprend un compte rendu de l'activité de l'association, sur son fonctionnement interne et sur ses rapports avec les tiers, ainsi que la description détaillée des actions d'intérêt général financées par l'association et leurs montants, mais encore la dénomination, l'adresse du siège social, l'adresse électronique, les coordonnées téléphoniques et la nature des personnes morales bénéficiaires des financements de l'association et les montants des redistributions versées dans le cadre de ses missions d'intérêt général.

Pour en revenir à la demande de reconnaissance d'utilité publique, l'extrait de la délibération autorisant la demande en reconnaissance d'utilité publique n'est plus suffisant, il faut le procès-verbal lui-même⁴³. Deux autres informations sont exigées⁴⁴ :

- 9° le prix maximum des rétributions qui seront perçues à un titre quelconque dans les établissements de l'association où la gratuité n'est pas complète ;
- 10° toute justification tendant à établir que l'association réunit les conditions requises pour être reconnue d'utilité publique.

Le contrôle administratif sur l'association est lui aussi étendu puisque les changements de personnes morales parte-

naires institutionnels qui sont membres du conseil d'administration de l'association reconnue d'utilité publique doivent être déclarés au ministre et approuvés par lui, en considération de l'existence d'une convergence entre l'objet de l'association et celui de la personne morale pressentie⁴⁵. La disposition est difficilement compréhensible dans l'architecture juridique officielle. Les associations reconnues d'utilité publique n'ont pas l'obligation de se constituer en collège et ne connaissent donc pas en principe de collège des partenaires institutionnels. Cette organisation concerne les fondations reconnues d'utilité publique⁴⁶. Il n'est pas impossible au règlement intérieur d'envisager une situation éventuelle, car rien n'interdit non plus à une association reconnue d'utilité publique de s'organiser en collège avec un collège de partenaires institutionnels, mais en ce cas il aurait fallu que le règlement précise qu'il ne s'agit que d'une éventualité. En l'état, la disposition est obscure et fait craindre l'imposition implicite d'une structuration pourtant inconnue des statuts ; ce serait la négation même de l'articulation affichée par l'arrêté. Sur le fond de la disposition, il faut comprendre que le ministre ne pourra manifester un refus que si la convergence est douteuse et le juge pourra opérer un contrôle.

Le décret de 2007 susvisé est aussi complété par la création d'un nouveau chapitre beaucoup plus important : le « Chapitre II bis relatif aux Fondations reconnues d'utilité publique », comprenant les articles 6-8 à 6-14⁴⁷. Ce chapitre constitue une avancée positive puisqu'il expose clairement les relations qui existent entre la fondation et les pouvoirs publics, du jour de la demande de reconnue d'utilité publique jusqu'à la dissolution éventuelle de la fonda-

(41) Décr. du 16 août 1901, art. 10, al. 7.

(42) Décr. du 16 août 1901, art. 13-3.

(43) Décr. du 16 août 1901, art. 10, al. 9.

(44) Décr. du 16 août 1901, art. 10.

(45) Décr. du 16 août 1901, art. 13-1, al. 4.

(46) Modèles de statuts des fondations reconnues d'utilité publique, CE 28 avr. 2020, art. 3 s.

(47) Décr. n° 2024-720 du 5 juill. 2024, art. 4, 7°.

tion. Il constitue un équivalent du chapitre 2 du décret du 16 août 1901 consacré aux associations reconnues d'utilité publique. Les règles ne sont pas strictement les mêmes puisque la fondation a un fonctionnement différent, mais les dispositions nouvelles sont d'inspiration équivalente. Elles ne seront pas évoquées ici, dans la mesure où elles constituent plus l'officialisation dans des règles écrites de pratiques antérieures. Il est en revanche permis de relever que l'insertion de ce chapitre dans le décret du 11 mai 2007 n'a rien d'évident, les textes réglementaires étant bien épars en la matière.

C – Modifications périphériques

En dehors des modifications principales sur les associations reconnues d'utilité publique et les fondations reconnues d'utilité publique, le décret du 5 juillet 2024 apporte aussi quelques innovations à propos des associations simplement déclarées et des fondations d'entreprise. Certaines d'entre elles ont déjà été évoquées dès lors qu'elles pouvaient s'inscrire dans les thématiques affichées par le décret puisque cet article les a logiquement examinées par priorité, mais il convient d'indiquer quelques autres mesures qui échappent à ces orientations générales.

À propos des associations simplement déclarées, le décret opère quelques précisions en matière de déclaration des changements dans l'administration à opérer auprès de la préfecture. Prévue à la loi de 1901⁴⁸, celle-ci est déclinée sous forme d'une liste dans le décret

d'application⁴⁹. Ceci comprend notamment les changements dans l'administration de l'association et particulièrement les changements de personnes chargées de l'administration⁵⁰. La notion de personnes chargées de l'administration est précisée : elle s'entend comme toute personne exerçant des fonctions d'administrateur, de surveillance ou de direction⁵¹. Il s'agit donc seulement de clarifier les personnes concrètement visées, ce qui peut s'expliquer par l'extrême diversité des organes associatifs. La complexification des structures associatives en fournit une justification complémentaire. Il ne s'agit d'ailleurs pas tant d'une innovation que de la sécurisation de pratiques déjà en cours. Sont également précisées les mentions à déclarer⁵². Il s'agit des nom, prénom, date de naissance, nationalité, profession, domicile et pays de résidence des personnes désignées. Une dernière précision est apportée pour tenir compte des nouvelles obligations relatives aux bénéficiaires effectifs. Pour renseigner sur les intérêts effectifs que les personnes déclarées détiennent dans l'association, la déclaration précise la qualité au titre de laquelle elles exercent des missions d'administration ou de surveillance ou les fonctions au titre desquelles elles exercent des missions de direction.

161

Le régime juridique des fondations d'entreprise est lui aussi amendé⁵³, de façon plus restreinte⁵⁴. Les informations requises dans la demande d'autorisation administrative de création sont complétées comme pour les associations⁵⁵, tout comme les changements dans la gestion⁵⁶.

(48) L. du 1^{er} juill. 1901, art. 5, al. 5.

(49) Décr. du 16 août 1901, art. 1^{er}.

(50) Décr. du 16 août 1901, art. 3, 2^o.

(51) Décr. du 16 août 1901, art. 3, al. 6.

(52) Décr. du 16 août 1901, art. 3, al. 7.

(53) Décr. n° 91-1005 du 30 sept. 1991 pris pour l'application de la loi n° 90-559 du 4 juill. 1990 créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juill. 1987 sur le développement du mécénat relatives un fondations.

(54) Décr. n° 2024-720 du 5 juill. 2024., art. 2.

(55) Décr. n° 2024-720 du 5 juill. 2024., art. 2, I, a.

(56) Décr. n° 91-1005 du 30 sept. 1991, art. 9 et 10, al. 2.

Pour prendre acte de ce que la contribution de l'entreprise à la fondation ne requière plus nécessairement le versement d'une dotation initiale⁵⁷, l'exigence de fournir l'acte d'engagement de versement de la dotation initiale disparaît⁵⁸ et les statuts ne mentionnent plus la « somme » mais l'indication des « moyens d'action »⁵⁹ ; l'article 12 du décret de 1991 devenu sans objet est abrogé⁶⁰. Les informations à fournir pour le contrôle public sont aussi aménagées sur le même modèle que les associations⁶¹.

Des aménagements mineurs sont aussi apportés au décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992 relatif au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité⁶².

En dehors de ce florilège, le pouvoir exécutif a aussi opéré une réglementation indirecte assez détaillée des associations reconnues d'utilité publique et des fondations reconnues d'utilité publique, contribuant peut-être à la sécurisation de leur fonctionnement.

II – Une tentative de sécurisation du fonctionnement des associations reconnues d'utilité publique et des fondations reconnues d'utilité publique

Au-delà des règles relatives aux relations entre les associations et fondations et les pouvoirs publics, le pouvoir réglementaire est également intervenu dans leur fonctionnement. Or, ceci s'est fait

à travers une méthode toute différente : la précision du contenu du règlement intérieur de l'association, voire des statuts. Cette méthode est beaucoup moins intrusive dans la mesure où elle consiste pour l'essentiel à définir des rubriques que le règlement intérieur doit couvrir (A), mais les textes contiennent aussi, de-ci de-là, des normes qui s'imposent aux rédacteurs et constituent donc des mentions obligatoires (B).

A – L'exigence d'une réglementation détaillée

Les innovations résultent principalement de l'arrêté du 8 novembre 2024, mais le décret du 5 juillet 2024 contribue aussi à la réglementation plus détaillée des associations reconnues d'utilité publique en complétant les exigences quant au contenu des statuts. Les contours des règles d'organisation de l'association reconnue d'utilité publique et de ses établissements, qui doivent être définies aux statuts, sont précisés⁶³. Il s'agit notamment des organes décisionnaires, de leur composition, leurs modalités de désignation et de renouvellement et leurs compétences ; aucun organe décisionnaire ne peut par ailleurs être créé par le règlement intérieur⁶⁴. Mais à leur côté les mêmes informations sont requises, le cas échéant, pour les organes consultatifs⁶⁵. Les statuts doivent encore inclure des règles déontologiques⁶⁶, dont le règlement intérieur détaille le contenu⁶⁷ qui sera exposé plus bas. Cette disposition soulève une double question : d'un côté le terme de

(57) L. n° 87-571 du 23 juill. 1987 sur le développement du mécénat, art. 19-6, JO 24 juill. 1987, mod. par L. n° 2002-5 du 4 janv. 2002 relative aux musée, art. 29, 4^e, JO 5 janv. 2002.

(58) Décr. n° 91-1005 du 30 sept. 1991, art. 2.

(59) Décr. n° 91-1005 du 30 sept. 1991, art. 3.

(60) Décr. n° 2024-720 du 5 juill. 2024, art. 2, 8^e.

(61) Décr. n° 91-1005 du 30 sept. 1991, préc., art. 16.

(62) Décr. n° 2024-720 du 5 juill. 2024, préc., art. 3.

(63) Décr. du 16 août 1901, art. 11, al. 4.

(64) Décr. du 16 août 1901, art. 13-2, al. 3.

(65) Décr. du 16 août 1901, art. 11, al. 4

(66) Décr. du 16 août 1901, art. 11, al. 5.

(67) Arr. du 8 nov. 2024, préc., art. 2, III.

déontologie est au minimum imprécis et sans doute même inapproprié en cette matière, sauf à le comprendre comme des règles de bonne conduite ; de l'autre côté, il est difficile de comprendre ce qui devrait figurer dans les statuts puisque le détail des règles déontologiques est imposé dans le règlement intérieur.

Les nouvelles exigences relatives au règlement intérieur sont réparties entre d'un côté les associations reconnues d'utilité publique⁶⁸ et de l'autre les fondations reconnues d'utilité publique⁶⁹, mais on y retrouve pour l'essentiel, moyennant quelques détails, les mêmes règles. Elles seront donc présentées ensemble, pour éviter les répétitions.

Au titre des rubriques que le règlement intérieur des associations reconnues d'utilité publique et fondations reconnues d'utilité publique doivent couvrir⁷⁰, la disposition envisage cinq catégories. Elles sont présentées succinctement pour montrer l'étendue du spectre couvert et le degré de détail qui s'y attache. Il faut toutefois mentionner dès à présent que, au gré des textes, certaines règles substantielles sont aussi incluses et que celles-ci seront présentées plus bas ; il en résulte que la présentation qui suit n'est pas exhaustive.

Il s'agit d'abord de la composition du sociétariat et des organes de gestion⁷¹. Sont visés pour les associations le conseil d'administration et le bureau, auxquels il est adjoint pour les fondations le conseil de surveillance et le directoire. Les règles exigées se déclinent dans la détermination des modalités de l'agrément des membres et de la désignation des membres des organes. Pour ces derniers, il est attendu une détermina-

tion opérationnelle, donc concrète et détaillée, par exemple quant aux modalités des candidatures⁷².

Cette rubrique inclut aussi une réglementation des sanctions. Le règlement intérieur doit détailler à cet égard tant le fond que la procédure. Au fond⁷³, il doit préciser les motifs pouvant conduire à la radiation d'un membre de l'association ou la révocation d'un membre d'un organe.

Quant à la forme⁷⁴, les aspects procéduraux contiennent trois thèmes : la procédure contradictoire, les recours internes et les conditions et délais pour la défense du membre. Ce dernier aspect vaut tant pour le membre de l'association que du conseil d'administration. Le membre de l'association sous le coup d'une menace d'exclusion doit incontestablement avoir l'occasion de présenter ses explications en vertu d'une jurisprudence bien arrêtée, sous peine de nullité de la sanction qui le frapperait. Le membre du conseil d'administration ou du bureau se trouve dans une situation totalement différente. Les membres du conseil d'administration sont élus par l'assemblée générale et il est acquis qu'ils sont librement révocables par elle. Les règles relatives à l'exclusion et la révocation diffèrent donc et ceci n'est que l'expression d'une différence de nature. L'exclusion d'un membre relève du pouvoir disciplinaire de l'association⁷⁵, tandis que la révocation d'un membre du conseil d'administration est l'exercice par l'assemblée générale du pouvoir de mettre fin aux fonctions de représentation qu'elle avait confiées à un administrateur⁷⁶. Il a même été jugé que cette révocation pouvait intervenir *ad nutum*, au moins dans le silence des statuts⁷⁷. Or, les modèles de statuts des

(68) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2.

(69) Arr. du 8 nov. 2024, art. 3.

(70) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2.

(71) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, I.

(72) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, I, 2°.

(73) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, I, 3°.

(74) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, I, 4°.

(75) J. Brethe de la Gressaye, *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*, Sirey, 1938.

(76) P.-H. Dutheil (dir.), *op. cit.*, n° 2.49.

(77) P.-H. Dutheil (dir.), *op. cit.*, n° 12.56.

Imprimé par Tous droits réservés

associations reconnues d'utilité publique prévoient qu'un administrateur peut être révoqué par le conseil d'administration⁷⁸. L'arrêté confirme son orientation en exigeant expressément pour les fondations des détails sur les modalités selon lesquelles les membres de ses organes de gestion pourront présenter leur défense⁷⁹. C'est à ce mécanisme qu'il est fait référence. Il est douteux qu'il s'applique à la révocation par l'assemblée générale, qui conserve nécessairement son pouvoir propre par parallélisme des formes, puisqu'elle nomme les administrateurs⁸⁰. Cette exigence que l'administrateur puisse présenter ses observations serait d'ailleurs sans application dans les hypothèses de révocation sans inscription à l'ordre du jour, seulement conditionnée par l'existence d'un incident de séance⁸¹.

La deuxième catégorie de règles concerne le fonctionnement des organes décisionnaires⁸². Huit domaines doivent être précisés dans le règlement intérieur, qui peuvent être résumés ainsi :

- les modalités et délais de convocation des organes ainsi que de mise à disposition de l'ordre du jour et des documents nécessaires⁸³ ;
- les modalités et délais d'inscription de questions ajoutées à l'ordre du jour à la demande de membres de l'association ou du conseil d'administration⁸⁴ ;
- les modalités et délais de transmission des procès-verbaux des délibérations et leur contenu minimal⁸⁵ ;
- les modalités de réunion par voie déma-

térialisée si les statuts le prévoient⁸⁶ ;

- les modalités opérationnelles de vote des organes⁸⁷ ;
- les modalités de vote à distance si prévu par les statuts, notamment les conditions de mise à disposition des documents nécessaires aux débats et la communication des résultats après la clôture des votes⁸⁸ ;
- les modalités de vote par procuration si prévu par les statuts⁸⁹.
- les seuils au-delà desquels l'assemblée générale approuve les délibérations du conseil d'administration ; sur les immeubles, dès lors qu'elles ont un impact significatif sur le fonctionnement de l'association⁹⁰.

La troisième série de règles est catégorisée comme déontologiques⁹¹, par référence à la terminologie introduite aux statuts⁹². Il s'agit des règles relatives au remboursement des frais et aux conflits d'intérêts. L'inspiration est clairement ici dans le droit des sociétés, qui s'était déjà fait sentir avant ces innovations⁹³. Ceci se traduit malheureusement par une intensification de la « managérialisation » et la bureaucratisation, comme en atteste l'exigence de l'établissement de plans de détection des risques.

Une catégorie à part est réservée aux comités consultatifs⁹⁴ qui exigent des précisions du règlement intérieur relatives : d'une part aux modalités opérationnelles de fonctionnement des comités créés par les statuts, d'autre part à la

(78) Modèles de statuts, préc., art. 7.

(79) Arr. du 8 nov. 2024, art. 3, I, 4°.

(80) Il faut d'ailleurs relever que le Conseil d'État y attache une importance particulière : CE, sect. int., 9 déc. 2008, n° 382030, *Fédération nationale pour l'insertion des sourds et aveugles en France*.

(81) P.-H. Dutheil (dir.), op. cit., n° 12.75.

(82) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, II.

(83) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, II, 1°.

(84) Arr. du 8 nov. 2024, art. II, 2°.

(85) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, II, 3°.

(86) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, II, 4°.

(87) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, II, 5°.

(88) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, II, 6°.

(89) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, II, 7°.

(90) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, II, 8°.

(91) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, III.

(92) V. supra.

(93) P.-H. Dutheil (dir.), op. cit., n° 12.35 s.

(94) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, IV.

composition, aux modalités de fonctionnement et aux attributions de ces comités.

Le règlement intérieur doit finalement réglementer les délégations⁹⁵ : en précisant d'une part les conditions dans lesquelles le président et le trésorier peuvent y procéder, d'autre part la délégation du président au directeur pour représenter l'association dans les litiges qui touchent à la gestion courante.

Comme déjà indiqué, le règlement intérieur des fondations doit comporter peu ou prou les mêmes thèmes, moyennant quelques adaptations tenant à la différence de leur nature, dont les principales ont été signalées. Une catégorie de questions leur est toutefois spécifique, à propos des fondations abritantes⁹⁶. La première règle porte directement sur l'admission de fondations abritées, dès lors que les statuts le prévoient ; le règlement intérieur devra préciser les conditions d'autorisation de la création ou du prononcé de la dissolution d'une fondation abritée déterminée, ainsi que les modalités de gestion et de fonctionnement des comptes individualisés destinés à recevoir les versements dédiés, et l'éventuelle rémunération perçue pour la gestion du service rendu⁹⁷. La dernière préoccupation porte sur l'agrément d'organismes des articles 200 et 238 du code général des impôts, autrement dit sur l'hypothèse dans laquelle la fondation abritante sera amenée à émettre des reçus fiscaux pour une fondation abritée⁹⁸.

B – L'édition de quelques clauses impératives

Les modèles de statuts des associations reconnues d'utilité publique pré-

voient que les membres peuvent être exclus pour juste motif⁹⁹, sans en dire davantage. L'arrêté impose que le règlement intérieur précise ces motifs¹⁰⁰, mais il va plus loin en fixant lui-même certains motifs d'exclusion : la commission d'une faute grave, une situation de conflits d'intérêts, des agissements de nature à compromettre le bon fonctionnement ou l'image de l'association ou, et les absences répétées pour les seuls membres des organes. Le premier et le troisième cas d'exclusion doivent être approuvés ; le premier est d'ailleurs probablement présent dans la plupart des statuts eux-mêmes. Le cas du membre qui aurait un conflit d'intérêts est beaucoup plus problématique et la règle telle qu'elle figure dans l'arrêté est inapplicable : on ne peut reprocher à un membre qui aurait un conflit d'intérêts avec l'association l'existence de ce conflit. Il suffit d'imaginer le cas d'un cuisinier qui serait membre d'un club de football. Si le club organise un événement et recherche un restaurant, le cuisinier pourrait être considéré comme ayant un conflit d'intérêts puisqu'il peut avoir intérêt à ce que l'événement soit organisé dans son restaurant. Ce seul fait n'est pas de nature à justifier son exclusion. L'exclusion est envisageable s'il est effectivement intervenu pour faire prévaloir son intérêt personnel. La question peut aussi se poser si, sans être activement intervenu, il n'a pas dévoilé le conflit d'intérêts ; à noter d'ailleurs qu'en ce cas il violerait les statuts puisque les modèles de statuts lui en font obligation¹⁰¹. Ce sont toutefois des situations bien précises et il ne faut pas ouvrir la porte à des exclusions abusives. Il faut espérer que les rédacteurs de règlement intérieur (et le ministre qui le contrôlera) ne recopieront pas purement et simplement la règle contenue à l'arrêté. Le quatrième

165

(95) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, V.

(96) Arr. du 8 nov. 2024, art. 3, VI.

(97) Arr. du 8 nov. 2024, art. 3, I.

(98) Arr. du 8 nov. 2024, art. 3, II.

(99) Modèles de statuts, préc., art. 4.

(100) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, I, 3°.

(101) Modèles de statuts, préc., art. 10.

cas d'exclusion, spécifique aux membres des organes, est aussi problématique, quoique moins sérieusement. À proprement parler, ce cas d'exclusion figure déjà dans les modèles de statuts¹⁰² ; la répétition dans le règlement intérieur est donc inutile. L'objectif est sans doute que le règlement intérieur détermine le nombre des absences qui déclenchera l'exclusion, mais ce n'est pas dit.

Tout en fixant le contenu du règlement intérieur, l'arrêté détermine le contenu d'autres actes. Tel est le cas des procès-verbaux : leur contenu minimal doit permettre d'établir la régularité des actes, le libellé des résolutions, leurs motivations et les majorités auxquelles elles sont adoptées¹⁰³. La solution ne mérite pas la critique, mais la méthode va à nouveau au-delà de la fixation de rubriques du règlement intérieur.

La même remarque vaut pour le vote à distance. L'arrêté impose l'instauration d'une période de débats préalables entre tous les membres de ces organes¹⁰⁴. Les rédacteurs du règlement intérieur ne sont donc pas totalement libres de l'organisation du vote à distance. Il est vrai qu'une grande latitude demeure dans la conception de ce débat entre tous les membres. Il ne s'agit sans doute pas d'un débat en présence physique des membres, car alors le vote à distance deviendrait inutile. Mais plusieurs moyens sont envisageables : réunion virtuelle, organisation d'un forum ou de discussions par mails collectifs... En revanche, cela interdit la seule mise en place d'un canal d'informations/questions entre l'association et les membres.

L'arrêté apporte aussi une précision de fond sur les délégations que les modèles de statuts permettent pour le président

et le trésorier¹⁰⁵. Si le règlement intérieur doit désormais préciser l'étendue de ces délégations, il est précisé que celles-ci ne peuvent avoir pour effet d'épuiser la compétence du déléguant¹⁰⁶. Il en résulte que ni le président ni le trésorier ne peuvent déléguer l'intégralité de leurs pouvoirs. La précision peut sembler superflue, le désengagement des bénévoles, en ce compris les administrateurs, dans certaines associations lui donne au contraire tout son sens ; c'est la limite ultime de la définition de l'association qui est ainsi préservée.

L'intervention réglementaire suscite un avis mitigé. D'un côté, on regrettera que le contrôle public sur les associations se renforce encore. De l'autre, on appréciera le fait que nombre de règles jusque-là statutaires, quand elles n'étaient pas des pratiques officieuses, sont aujourd'hui plus clairement accessibles. Il faudra tout de même procéder à un toilettage des statuts pour en expurger les dispositions incluses au décret de 1901. De la même manière, il est permis de se réjouir que le fonctionnement de l'association soit précisé, même si les traces bureaucratiques n'en sont pas les plus heureuses.

Tout ceci ne concerne toutefois que les associations reconnues d'utilité publique et les fondations reconnues d'utilité publique, et le problème reste entier de la sécurisation des associations simplement déclarées. Il n'est pas souhaitable de transposer la stratégie multiforme ici analysée, mais il conviendrait tout de même de réfléchir aux modes d'intervention envisageables. L'offre de 2024 de réforme du droit des associations de l'association Henri Capitant¹⁰⁷ va dans le bon sens, à condition qu'elle se fasse avec les milieux concernés.

(102) Modèles de statuts, préc., art. 7.

(103) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, II, 3°.

(104) Arr. du 8 nov. 2024, art. 2, II, 6°.

(105) Modèles de statuts, préc., art. 12 et 13.

(106) Arr. du 8 nov. 2024, préc., art. 2, V.

(107) <https://www.henricapitant.org/actions/offre-de-reforme-du-droit-des-associations-2022/>.

