



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

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

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

Disclaimers

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

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

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

ETUDE 282

Reconnaissance d'utilité publique

— Acquisition

SOMMAIRE

Bibliographie.....	282-1	Lors des modifications statutaires ultérieures.....	282-25
SECTION I		SECTION III	
Conditions préalables		Procédure	
Présentation d'ensemble.....	282-2	§ 1 Dépôt de la demande de reconnaissance d'utilité publique	
§ 1 Conditions imposées par les textes		Présentation de la demande.....	282-30
A – Etre une association déclarée		Pièces à produire à l'appui de la demande.....	282-31
Formulation de la règle.....	282-3	§ 2 Examen de la demande de reconnaissance d'utilité publique	
Justification de la règle.....	282-4	A – Rôle du ministre de l'Intérieur	
B – Etre une association viable		Instruction des demandes.....	282-32
Formulation de la règle.....	282-5	Pouvoirs du ministre de l'Intérieur.....	282-33
Origine de la règle.....	282-6	B – Intervention du Conseil d'Etat	
§ 2 Conditions imposées par le Conseil d'Etat		Examen de la demande par le Conseil d'Etat.....	282-34
A – Mission d'utilité publique de l'association		Avis du Conseil d'Etat.....	282-35
Définition.....	282-7	§ 3 Décision prononçant la reconnaissance d'utilité publique	
Illustrations.....	282-8	A – Formulation de la décision	
B – Importance de l'association		Présentation matérielle.....	282-36
Critère subjectif.....	282-9	Cas particulier des organismes antérieurs à 1901.....	282-37
Critères matériels.....	282-10	B – Publicité de la décision	
SECTION II		Formes de la publicité.....	282-38
Statuts types		Point de départ des effets de la reconnaissance.....	282-39
Généralités.....	282-15	SECTION IV	
§ 1 Contenu des statuts types		Recours	
A – Contraintes des textes		§ 1 Recours administratifs	
Présentation.....	282-16	Présentation générale.....	282-44
Mentions imposées par le décret du 16 août 1901.....	282-17	A – Existence des recours	
Grands principes inspirant les statuts types.....	282-18	Absence de recours hiérarchique.....	282-45
B – Contraintes jurisprudentielles		Existence du recours gracieux.....	282-46
Présentation.....	282-19	B – Régime des recours	
Rédaction des statuts.....	282-20	Recevabilité des recours.....	282-47
Répartition des pouvoirs.....	282-21	Conservation du délai du recours contentieux.....	282-48
§ 2 Portée des statuts types		§ 2 Recours contentieux	
A – Valeur indicative en droit		A – Contentieux de l'excès de pouvoir	
Fondement et limites de la compétence du Conseil d'Etat.....	282-22	Recevabilité du recours pour excès de pouvoir.....	282-49
Latitude de l'association vis-à-vis des statuts types.....	282-23		
B – Caractère obligatoire en pratique			
Lors de la demande de reconnaissance d'utilité publi- que.....	282-24		

Nature du contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir 282-50

B – Plein contentieux
Eventualité d'un contentieux de la responsabilité 282-51

282 1 Bibliographie

- Documentation pertinente :
- Michoud, La théorie de la personnalité morale, LGDJ, 1932
 - Pomey, Le contrôle par le Conseil d'Etat des associations reconnues d'utilité publique, EDCE, 1980-1981, n° 32
 - Rongère, Le procédé de l'acte type, LGDJ, 1968

SECTION I

Conditions préalables

282 2 Présentation d'ensemble

Les conditions d'acquisition par une association de la reconnaissance d'utilité publique sont de deux types, soit qu'elles résultent des textes, soit qu'elles aient été imposées par le Conseil d'Etat.

L'importance du rôle joué par la haute assemblée dans la définition des règles applicables à la matière s'explique aisément. La loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret d'application du 16 août 1901, en dépit de multiples modifications, n'ont jamais clairement défini les conditions de fond de la reconnaissance d'utilité publique. Etant donné que dans ce domaine le gouvernement se range habituellement aux avis du Conseil d'Etat, celui-ci, par la jurisprudence résultant de ses prises de position sur les différents dossiers qui lui sont soumis, est devenu l'auteur à peu près exclusif du droit positif. Ainsi, tout en remplissant leur rôle de gardien naturel des textes, les conseillers d'Etat ont-ils progressivement adapté une législation et des conceptions anciennes aux besoins de notre époque.

Bien que ces avis ne soient pas publiés, car ils n'appartiennent qu'au gouvernement auquel ils sont destinés, leur teneur a pour l'essentiel été reprise dans la brochure diffusée par le ministère de l'Intérieur qui est en quelque sorte la présentation de la doctrine officielle de l'administration :

« ... la jurisprudence administrative a dégagé quelques règles fondamentales auxquelles doivent satisfaire les associations qui sollicitent leur reconnaissance d'utilité publique » (Brochure Associations — Régime général, JO, n° 1068, 1986, p. 75).

§ 1 Conditions imposées par les textes

A - Etre une association déclarée

282 3 Formulation de la règle

Seules peuvent solliciter la reconnaissance d'utilité publique les associations déclarées, aux termes de l'article 8 du décret du 16 août 1901 :

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

Au demeurant l'article 10 du décret du 16 août 1901 exige de l'association qu'elle joigne à sa demande un exemplaire du journal officiel contenant l'extrait de la déclaration.

282 4 Justification de la règle

Cette déclaration, parce qu'elle comporte l'indication des buts poursuivis par l'association, permet déjà d'en apprécier l'intérêt. Telle n'est pas cependant, la raison essentielle de cette première condition. L'explication doit en être recherchée dans l'esprit du dispositif mis en place en 1901. Le législateur n'a pas conçu la déclaration et la reconnaissance d'utilité publique comme des personnalités de contenu fondamentalement différent, entre lesquelles les associations auraient à choisir. Il a voulu en faire des degrés différents d'accès à la capacité juridique.

Il est donc normal que l'administration réserve, à celles des associations qui lui paraissent spécialement dignes d'intérêt, l'accès à ce niveau supérieur de capacité que constitue la reconnaissance d'utilité publique. Il est également tout à fait logique qu'elle exige des associations qu'elles franchissent successivement les différents degrés de cette échelle de la capacité, par conséquent que seule une association déclarée puisse accéder à la reconnaissance d'utilité publique.

B - Etre une association viable

282 5 Formulation de la règle

La loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat a modifié l'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901 en introduisant une nouvelle condition préalable à la reconnaissance d'utilité publique :

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

Les associations doivent donc démontrer leur sérieux en supportant ce délai d'épreuve en qualité d'association déclarée, mais elles sont dispensées de ce stage lorsqu'elles bénéficient de ressources garantissant leur équilibre financier sur trois ans :

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

282 6 Origine de la règle

La modification législative de 1987 a mis fin au débat sur la légalité de cette condition probatoire. En effet la loi du 1^{er} juillet 1901 et son décret d'application ne renfermaient aucune obligation particulière de cette nature ; quant à la jurisprudence, elle ne fournissait aucune précision. Ce délai de trois ans, que l'on appliquait déjà avant 1987 résultait de la seule pratique administrative. C'est pourquoi certains auteurs en contestaient la légalité, estimant qu'il s'agissait d'un abus de pouvoir de l'administration.

Tandis que l'article 10 du décret du 16 août 1901 exigeait la fourniture, à l'appui de la demande de reconnaissance, « du compte financier du dernier exercice », la brochure éditée par les soins du ministère de l'Intérieur réclamait quant à elle « les comptes financiers des trois derniers exercices et le budget de l'exercice courant » (Op. cit.,

n° 8, p. 139). Le même document précisait par ailleurs : « ... les associations doivent avoir fonctionné pendant trois ans au moins en tant qu'associations déclarées. Il s'agit là d'un délai d'épreuve permettant de vérifier qu'elles satisfont bien aux critères définis ci-dessus » (op. cit., p. 75).

Il est vrai que « cet abus de pouvoir » de l'administration pouvait difficilement être sanctionné compte tenu du pouvoir discrétionnaire qui lui est habituellement reconnu en matière de reconnaissance d'utilité publique.

Il est donc préférable que cette condition repose désormais sur un texte législatif. Quoi qu'il en soit cette modification démontre, s'il en était besoin, le rôle capital joué par le Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit positif. Au demeurant, comme le souligne un auteur, il y a tout lieu de penser qu'une situation déficitaire serait un motif d'ajournement sinon de rejet pur et simple par l'administration de la demande de reconnaissance d'utilité publique (Pomey, article précité, p. 138).

§ 2 Conditions imposées par le Conseil d'Etat

A - Mission d'utilité publique de l'association

282 7 Définition

L'association doit non seulement faire la preuve de son aptitude à rendre des services mais également poursuivre un intérêt général. Comme le souligne la brochure du ministère de l'Intérieur, cette dernière expression doit être entendue au sens large du terme.

Ceci conduit le Conseil d'Etat à considérer d'utilité publique tous les objets d'intérêt général sans caractère lucratif, conformément à l'article premier de la loi du 1^{er} juillet 1901. Il faut cependant rappeler que s'il exclut tout partage de bénéfices, ce texte ne s'oppose pas à la mise en œuvre de moyens nécessaires à la réalisation de l'objet statutaire qui auraient un certain caractère lucratif, comme la rémunération de services rendus.

282 8 Illustrations

Le Conseil d'Etat retient par conséquent, comme d'utilité publique, non seulement les objets traditionnels de caractère charitable ou philanthropique, éducatif, sanitaire ou social mais également, de manière plus moderne, ceux qui ont un caractère scientifique ou culturel, de même que ceux visant à améliorer la qualité de la vie ou à développer la solidarité nationale ou internationale.

A l'inverse la haute assemblée semble portée à exclure de la reconnaissance d'utilité publique les associations dont l'objet aurait un caractère politique, partisan ou religieux au sens strict du terme. Il en va de même pour les associations dont l'objet ne paraîtrait pas suffisamment désintéressé en raison de son caractère économique ou parce qu'il

ne se détacherait pas suffisamment de la défense des intérêts professionnels des sociétaires. La mise en commun des connaissances et des activités, que postule l'article premier de la loi du 1^{er} juillet 1901, doit se faire en vue du bien public et pas seulement dans l'intérêt collectif, si légitime soit-il, des membres de l'association.

L'objet d'une association reconnue d'utilité publique qui consiste notamment à apporter une aide aux victimes de pratiques imputables à certains groupements ou organismes connus dans le public, sous l'appellation de « secourisme » présente un caractère d'intérêt général (CE 23 mars 1998, n° 180962, MM. Tavernier, Picchota et Gluchowski). Selon le même arrêt, la reconnaissance d'utilité publique d'une telle association ne porte pas, en elle-même, atteinte à la liberté de conscience et de religion garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens et par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans une étude de 1981, le conseiller d'Etat Pomey relevait à cet égard une double et traditionnelle exception au profit des associations d'anciens combattants ou d'anciens élèves (Pomey, article précité, p. 134). Ceci lui semblait devoir s'expliquer par le fait que ces associations ont également un rôle de bienfaisance à l'égard de ceux de leurs membres et de leurs familles susceptibles de poser des cas sociaux.

B - Importance de l'association

282 9 Critère subjectif

Pour apprécier l'importance d'une association l'administration s'efforce tout d'abord d'en délimiter le champ d'action. Pour être reconnue d'utilité publique, l'association doit bénéficier d'un rayonnement suffisant ; sans être nécessairement national, ce dernier doit largement dépasser le cadre local. Il n'en reste pas moins qu'une association de protection d'un site prestigieux ou d'un monument particulièrement digne d'intérêt au niveau national verrait, sans aucun doute, sa demande favorablement accueillie.

282 10 Critères matériels

Afin d'atténuer le caractère foncièrement subjectif d'une telle appréciation, l'administration se réfère en outre à certains éléments du dossier qui lui permettent de préciser « la taille » de l'association. Sont ainsi généralement écartées les demandes des associations qui comptent moins de deux cents membres ou qui ne justifient pas d'une dotation comportant des valeurs mobilières d'un montant minimal de mille francs en capital.

Ces données chiffrées sont évidemment arbitraires, voire symboliques pour certaines d'entre elles. Outre qu'elles peuvent être corrigées ou actualisées ces informations n'ont qu'une valeur indicative. Elles forment « un faisceau d'indices » permettant au Conseil d'Etat de se forger une intime conviction sur le degré réel de développement de l'association demanderesse.

SECTION II

Statuts types

282 15 Généralités

Le procédé de l'acte type est un moyen largement utilisé par les pouvoirs publics lorsqu'ils veulent exercer un contrôle a priori sur l'activité de certains groupements privés. L'obligation faite à ces derniers d'adopter des statuts conformes au modèle prévu par l'administration interviendra chaque fois qu'ils voudront obtenir un agrément ou un statut plus favorable pour le développement de leur activité. L'adoption d'un statut type par une association sera en quelque sorte le prix qu'elle devra payer pour bénéficier de la reconnaissance d'utilité publique (pour le modèle, voir 298-100).

Les statuts types des associations reconnues d'utilité publique sont vraisemblablement les plus anciens puisque leur première rédaction semble remonter à 1883 (Michoud, op. cit., p. 443). Après avoir été retouchés au lendemain de l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1901, ils ont conservé sensiblement le même contenu jusqu'à nos jours.

En dépit de leur ancienneté ces statuts types n'ont qu'une existence coutumière. Leur caractère obligatoire résulte simplement de la pratique suivie par l'administration. Dès lors, la portée de ces statuts tient à l'attitude du Conseil d'Etat qui subordonne l'émission d'un avis favorable à la reconnaissance d'utilité publique d'une association à l'adoption préalable par celle-ci de statuts, sinon conformes aux statuts types, du moins aussi proches que possible de ces derniers.

§ 1 Contenu des statuts types

A - Contraintes des textes

282 16 Présentation

Les statuts des associations qui sollicitent la reconnaissance d'utilité publique doivent satisfaire deux séries d'exigences :

- ils doivent impérativement comporter les mentions prévues par l'article 11 du décret du 16 août 1901 ;
- il leur faut également mettre en œuvre les grands principes autour desquels ont été rédigés les statuts types.

282 17 Mentions imposées par le décret du 16 août 1901

Elles sont au nombre de 6 et concernent les rubriques suivantes :

- l'indication du titre de l'association, de son objet, de sa durée et de son siège social ;
- les conditions d'admission et de radiation de ses membres ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement de l'association et de ses établissements, ainsi que la détermination des pouvoirs conférés aux membres chargés de l'administration ou de la direction, les conditions de modification des statuts et de la dissolution de l'association ;

- l'engagement de faire connaître dans les trois mois à la préfecture ou à la sous-préfecture tous les changements survenus dans l'administration ou la direction et de présenter sans déplacement les registres et pièces de comptabilité, sur toute réquisition du préfet, à lui-même ou à son délégué ;
- les règles selon lesquelles les biens seront dévolus en cas de dissolution volontaire, statutaire, prononcée en justice ou par décret ;
- 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.

282 18 Grands principes inspirant les statuts types

En dehors de la recherche des moyens permettant d'assurer une bonne administration, les statuts types semblent s'inspirer de quatre principes.

Le respect de la libre démocratie en premier lieu, fondamental sans aucun doute en matière d'association, est garanti notamment par l'ouverture de l'association sur l'extérieur, l'accès des membres à l'assemblée générale, le contrôle de cette dernière sur le conseil qui doit en être issu, la répartition des pouvoirs entre les divers organes.

Le second principe est celui du **caractère nécessairement désintéressé** de l'association. Il implique que les fonctions d'administrateur soient bénévoles, mais il ne doit pas aller jusqu'à l'interdiction de rémunérer tout service rendu.

La **limitation des valeurs patrimoniales** en troisième lieu est également essentielle pour respecter la conception des auteurs du texte du 1^{er} juillet 1901, puisque ces associations doivent être sans but lucratif. C'est également ce qui apparaît à l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901 : les associations reconnues d'utilité publique ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent.

Doit également être considéré comme fondamental et constituant le quatrième principe inspirant la rédaction des statuts types : le **contrôle de l'administration**. Cependant celui-ci ne doit s'exercer que sur l'organisation de l'association à travers les statuts et le règlement intérieur ainsi que sur la mainmorte, c'est-à-dire les enrichissements et les appauvrissements.

B - Contraintes jurisprudentielles

282 19 Présentation

De l'examen des statuts des associations sollicitant la reconnaissance d'utilité publique ou de celui des modifications statutaires des associations bénéficiaires de cette reconnaissance, le Conseil d'Etat a progressivement dégagé un certain nombre de règles complémentaires concernant la rédaction des statuts et la répartition des pouvoirs entre les différents organes de l'association.

282 20 Rédaction des statuts

Le Conseil d'Etat exige que les statuts soient suffisamment précis sur un certain nombre de problèmes : nature de l'organisme (simple association ou fédération), objet poursuivi par les associés, catégories de membres de l'association, composition du conseil.

Quant à ce dernier, il doit normalement être élu par l'assemblée mais il peut comporter des membres de droit,

des personnes publiques par exemple. Le Conseil d'Etat estime alors qu'il faut définir un juste équilibre entre les diverses catégories intéressées. Il est en effet souhaitable, tout en permettant la participation de personnes publiques à la création, à l'organisation et au fonctionnement d'associations, d'empêcher que cette participation n'altère le caractère authentiquement privé et autonome de l'institution sollicitant la reconnaissance d'utilité publique.

Aussi le conseil d'administration de l'association ne peut-il être, en droit ou en fait, placé dans la main des personnes publiques. La même attitude s'impose pour éviter que l'association ne tombe sous le contrôle d'une société civile ou commerciale, d'une profession ou même d'une autre association.

282 21 Répartition des pouvoirs

Le Conseil d'Etat attache le plus grand prix au respect de l'autonomie des associations car, en dépit de la reconnaissance d'utilité publique, elles demeurent des personnes de droit privé. C'est donc en principe à l'assemblée générale qu'il appartient de se prononcer sur les cotisations, le budget et les comptes.

On ne peut tolérer que les statuts soumettent à un régime d'autorisation préalable ces décisions courantes, de même que les comptes et les budgets, ainsi que l'emploi des fonds. Pour les mêmes raisons tenant au respect de l'autonomie de l'association, ne peut être admise la présence dans le conseil d'administration d'observateurs des pouvoirs publics, voire de commissaires du gouvernement. Au demeurant, si les différents ministères peuvent exercer une surveillance sur l'association, le contrôle principal, improprement qualifié de tutelle, n'appartient qu'au seul ministre de l'Intérieur.

§ 2 Portée des statuts types

A - Valeur indicative en droit

282 22 Fondement et limites de la compétence du Conseil d'Etat

Une première constatation s'impose : le Conseil d'Etat n'a jamais reçu ni du législateur ni du pouvoir réglementaire compétence pour procéder à l'approbation préalable des statuts des associations sollicitant la reconnaissance d'utilité publique.

Dans son étude précédemment citée, le conseiller d'Etat Pomey observe :

« En ce qui concerne l'approbation des statuts, la compétence du Conseil d'Etat se fonde, en l'absence de textes exprès, sur la considération qu'ils font partie intégrante de la personnalité juridique de l'établissement et constituent par là un des éléments essentiels de la reconnaissance... » (Pomey, article précité, p. 135).

Précisément, s'il faut considérer les statuts comme une partie intégrante de la personnalité morale, étant donné que celle-ci symbolise l'exercice d'une liberté publique, ne faut-il pas tout au contraire, au nom du nécessaire respect de cette liberté, poser le principe d'une libre adoption des statuts. Le caractère constitutionnel de la liberté d'association reconnu tant par le Conseil d'Etat (CE 24 janv. 1958, Rec. CE 1958, p. 38) que par le Conseil constitutionnel

(Cons. const. 16 juill. 1971) rend difficilement tolérable un système d'autorisation préalable des statuts.

Affirmer, comme le fait M. Pomey (Pomey, art. préc., p. 139), que cette limitation tutélaire se justifie « par les exigences de l'utilité publique telles que la loi de 1901 les a dûment réservées », revient à confirmer cette observation du Doyen Hauriou (Précis de droit administratif et de droit public, 6^e éd., 1907, p. 258) que le droit d'association a été conçu comme un droit civil et non pas comme un droit de nature politique analogue au droit de réunion ou à la liberté de la presse.

282 23 Latitude de l'association vis-à-vis des statuts types

La seconde constatation qui s'impose avec autant de force que la précédente tient au caractère simplement indicatif des statuts types (voir 298-100). Juridiquement les associations ne peuvent être considérées comme tenues de les adopter.

Au demeurant, la brochure diffusée sous les auspices du ministère de l'Intérieur prend soin de préciser (p. 75) :

« ... les associations doivent, à l'occasion de leur demande de reconnaissance, mettre leurs statuts en conformité avec les statuts types approuvés par le Conseil d'Etat le 14 juin 1966. »

La seule obligation qui s'impose juridiquement aux associations résulte de l'application de l'article 11 du décret du 16 août 1901 : leurs statuts doivent obligatoirement comporter les six catégories de mentions énumérées par ce texte (voir 282-17). Pour le reste les associations doivent retrouver une totale liberté vis-à-vis des statuts types.

Se référant à certains avis du Conseil d'Etat, M. Pomey observe que les associations peuvent s'écarter de ces statuts types, mais seulement si les circonstances de l'espèce le justifient suffisamment (Pomey, art. préc., p. 139). Il y aurait donc lieu pour l'association demanderesse d'exposer de façon très circonstanciée les raisons pour lesquelles elle a jugé utile de ne pas reproduire les dispositions des statuts types. Au demeurant dans la liste des pièces à produire à l'appui d'une demande de reconnaissance d'utilité publique, figure en effet une note correspondant à cet exposé. Quoi qu'il en soit, n'est-ce pas précisément la preuve que les statuts types ne sont pas légalement obligatoires, car si tel était le cas, les associations ne disposeraient pas d'une telle latitude.

B - Caractère obligatoire en pratique

282 24 Lors de la demande de reconnaissance d'utilité publique

Comme le soulignait Mme Rongère dans sa thèse en 1968 (M. Rongère, op. cit., p. 158) l'originalité de la procédure vient, outre son aspect purement coutumier, « de ce qu'elle est appuyée elle-même sur une autre pratique sans fondement juridique rigoureux ».

La force obligatoire des statuts rédigés par le Conseil d'Etat vient simplement de l'habitude prise par le gouvernement de suivre le plus souvent l'avis de la haute juridiction.

C'est pourquoi dès 1947, dans un guide à l'usage du public on relève ce conseil : « le plus simple comme le plus sage, quand les fondateurs d'une association prévoient l'éventualité possible d'une demande en reconnaissance, est

donc d'adopter ces statuts types qui répondent à la fois aux exigences légales et à celles plus particulières auxquelles le Conseil subordonne son avis favorable - (Associations, syndicats et fondations, Sirey, 1947).

282 25 Lors des modifications statutaires ultérieures

Assez curieusement en revanche, le Conseil d'Etat a expressément reçu compétence pour approuver les modi-

fications des statuts des associations reconnues d'utilité publique. L'approbation résulte soit d'un décret en Conseil d'Etat soit d'un arrêté du ministre de l'Intérieur, rendu pour ce dernier sur avis conforme de la haute assemblée (D. 16 août 1901, art. 13-1, introduit par D. n° 80-1074, 17 déc. 1980). Quoi qu'il en soit, dans cette hypothèse le caractère obligatoire des statuts types résulte comme précédemment du comportement de l'autorité administrative et du pouvoir réellement discrétionnaire de décision dont dispose en définitive le Conseil d'Etat.

SECTION III

Procédure

§ 1 Dépôt de la demande de reconnaissance d'utilité publique

282 30 Présentation de la demande

La demande est établie sur papier libre et doit être signée de toutes les personnes déléguées à cet effet par l'assemblée générale conformément à l'article 9 du décret du 16 août 1901.

La demande est directement expédiée à l'adresse suivante :

Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
Bureau des groupements et associations
Place Beauveau
75800 Paris

L'article 12 premier alinéa du même décret du 16 août 1901 précise qu'il doit être donné récépissé, daté et signé, de la demande avec l'indication des pièces jointes.

282 31 Pièces à produire à l'appui de la demande

Elles sont énumérées par l'article 10 du décret du 16 août 1901, mais sous la rubrique « Pièces à produire », la brochure n° 1068 du Journal officiel consacrée au régime général des associations en donne une liste plus complète (p. 139). Les exigences de l'administration et de la pratique sont donc plus grandes que celles des textes réglementaires. Au demeurant si ces derniers exigent que ces pièces soient certifiées sincères et véritables par les signataires de la demande, la brochure impose leur fourniture en double exemplaire.

En combinant ces deux documents on parvient à la liste suivante :

- extrait de la délibération de l'assemblée générale autorisant la demande de reconnaissance d'utilité publique, avec indication du nombre des membres présents. En outre la brochure conseille aux associations, dans leur intérêt et pour faciliter l'examen des demandes de reconnaissance d'utilité publique de faire déléguer par l'assemblée générale deux membres afin qu'ils consentent éventuellement aux modifications statutaires qui pourraient être demandées par l'administration ou le Conseil d'Etat ;
- extrait du Journal officiel contenant la déclaration de l'association ;
- exposé indiquant :
 - l'origine, le développement, les conditions de fonctionnement, le but d'intérêt public de l'association ;
 - le cas échéant l'organisation et le fonctionnement des comités locaux ainsi que leurs rapports avec l'association ;
 - liste des établissements de l'association avec indication de leur siège (s'il y a lieu) ;

- statuts de l'association en dix exemplaires, dont trois au moins paraphés à chaque page et signés sous le dernier article ;
- note justifiant les différences entre les statuts soumis et les statuts types (s'il y a lieu) ;
- listes des membres du bureau, du conseil d'administration et de l'association avec indication de leur nationalité, profession et domicile ;
- comptes financiers des trois derniers exercices et le budget de l'exercice courant ;
- état de l'actif et du passif avec indication : pour les immeubles, de leur situation, contenance et valeur ; pour les titres (obligatoirement nominatifs) de leur valeur en capital (certificat bancaire à l'appui).

§ 2 Examen de la demande de reconnaissance d'utilité publique

A - Rôle du ministre de l'Intérieur

282 32 Instruction des demandes

La procédure d'instruction a été sensiblement simplifiée et assouplie. Jusqu'en 1981, lorsque le ministre de l'Intérieur décidait de faire procéder à une instruction celle-ci devait obligatoirement comporter l'avis du conseil municipal de la commune du siège de l'association, le rapport du préfet et l'avis des différents ministres intéressés.

Le décret n° 81-404 du 24 avril 1981, en modifiant l'article 12 du décret du 16 août 1901, laisse au ministre le soin d'apprécier l'utilité de ces différentes consultations. Il a donc toute latitude pour organiser l'instruction de la demande. Mais là ne s'arrêtent pas les pouvoirs du ministre de l'Intérieur.

282 33 Pouvoirs du ministre de l'Intérieur

L'intervention du ministre de l'Intérieur n'est pas simplement une étape dans le déroulement d'une procédure administrative complexe, elle est déterminante car il joue le rôle d'un filtre.

Compte tenu de la rédaction de l'article 12, deuxième alinéa du décret du 16 août 1901, « le ministre fait procéder, s'il y a lieu, à l'instruction de la demande... », le ministre de l'Intérieur a donc une compétence discrétionnaire. Il peut refuser d'ouvrir l'instruction et par conséquent de donner suite à la demande de reconnaissance. Il est vrai qu'il pourrait également transmettre le dossier sans procéder à une instruction mais ceci serait exceptionnel.

Quand bien même le ministre aurait-il fait procéder à une instruction, il conserve toujours le pouvoir d'arrêter la procédure en refusant de transmettre le dossier. Dans l'hypothèse inverse, la rédaction du troisième alinéa de l'article 12 du décret du 16 août 1901 semble impliquer une obligation de consulter les ministres intéressés avant de transmettre le dossier au Conseil d'Etat. Toutefois après la consultation de ses collègues, la logique voudrait que le ministre de l'Intérieur conserve un entier pouvoir d'appréciation pour décider de transmettre ou non le dossier au Conseil d'Etat.

B – Intervention du Conseil d'Etat

282 34 Examen de la demande par le Conseil d'Etat

Lorsqu'il est saisi du dossier, le Conseil d'Etat doit normalement procéder à son examen en assemblée générale, en pratique, c'est le plus souvent la section de l'Intérieur qui intervient seule. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une instance contentieuse, on admet que la demande de reconnaissance soit soutenue par un avocat aux conseils.

Outre les conditions légales, précédemment énumérées (voir 262-2 à 262-5), le Conseil d'Etat exige des statuts de l'association qu'ils comportent un certain nombre de dispositions. Le cas échéant la haute assemblée subordonne la reconnaissance à l'observation de certaines règles d'organisation et de fonctionnement. Le Conseil d'Etat n'a certes pas de pouvoir de décision en la matière, seule l'administration peut éventuellement subordonner la reconnaissance au respect de conditions précises. Néanmoins on sait que le gouvernement suit l'avis du Conseil d'Etat. Dès lors, c'est devant ce dernier que peut se dérouler une véritable négociation avec l'association et on comprend mieux pourquoi la brochure du ministre de l'Intérieur recommande à l'association de mandater deux de ses membres pour consentir à d'éventuelles modifications.

282 35 Avis du Conseil d'Etat

Lorsqu'il formule son avis, le Conseil d'Etat tient sans aucun doute compte des ressources et des antécédents de l'association, ainsi que de son utilité publique. Mais la haute assemblée prend aussi en considération l'intérêt que cette reconnaissance pourra présenter pour l'association demanderesse.

En définitive les associations qui n'espèrent pas bénéficier de libéralités n'ont aucun intérêt à solliciter cette reconnaissance d'autant que les libéralités patrimoniales sont de moins en moins fréquentes. Il est donc préférable que l'association ne fonde pas son financement ou l'amélioration de sa situation financière sur ces seuls espoirs.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat ne se montre favorable à l'octroi d'une telle reconnaissance que lorsque l'association a une probabilité sérieuse de bénéficier d'une libéralité, voire même lorsqu'elle se trouve directement confrontée à une offre précise. Ce faisant, le Conseil d'Etat protège la liberté des associations et lutte contre la tendance que l'on a trop souvent à considérer l'octroi de la reconnaissance d'utilité publique comme la consécration de l'honorabilité de l'association.

§ 3 Décision prononçant la reconnaissance d'utilité publique

A – Formulation de la décision

282 36 Présentation matérielle

La reconnaissance d'utilité publique intervient par décret en Conseil d'Etat. On a en effet profité de la modification de l'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901 par la loi

n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat pour corriger l'ancienne référence « aux décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique ». Ces derniers ont été remplacés en 1980 par les décrets en Conseil d'Etat.

Il faut cependant souligner que certains textes peuvent imposer une présentation différente de la décision portant reconnaissance d'utilité publique. C'est ainsi que la loi peut seule prononcer la reconnaissance d'utilité publique des associations d'enseignement supérieur (L. 18 mars 1880, art. 7 ; Pomey, op. cit., p. 145, note 8).

282 37 Cas particulier des organismes antérieurs à 1901

Lorsqu'un organisme privé a bénéficié d'une autorisation par voie de règlement d'administration publique, cette autorisation peut-elle être assimilée à une reconnaissance d'utilité publique ? En d'autres termes, l'organisme en cause peut-il bénéficier d'une réglementation applicable aux associations en invoquant cette dernière qualité ? Quoique exceptionnelle, cette situation peut se rencontrer lorsque l'organisme est d'origine très ancienne car le XIX^e siècle ignorait les critères de distinction actuellement utilisés pour différencier les établissements publics des établissements d'utilité publique.

S'agissant des Caisses d'épargne, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger qu'elles ne constituaient pas des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 :

« Considérant que les Caisses d'épargne ne sont pas des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 et que si, en vertu de l'article premier de la loi du 5 juin 1835, codifié sous l'article 2 du Code des Caisses d'épargne, elles sont autorisées par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, cette autorisation ne saurait tenir lieu de la reconnaissance d'utilité publique prévue par l'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901 » (CE 14 juin 1974, Caisse d'épargne de Paris, Dr. adm. 1974, n° 233).

B – Publicité de la décision

282 38 Formes de la publicité

Une copie du décret de reconnaissance d'utilité publique est transmise au préfet ou au sous-préfet pour être jointe au dossier de la déclaration (D. 16 août 1901, art. 13). Cette transmission vise également les décisions refusant la reconnaissance d'utilité publique. Ce sont donc les services de la préfecture ou de la sous-préfecture selon les cas, qui sont chargés d'adresser une ampliation du décret à l'association.

A Paris, c'est le préfet de police qui est compétent pour recevoir les déclarations d'associations, mais c'est au préfet de Paris que revient l'examen des demandes de reconnaissance d'utilité publique. La transmission des décisions prises par le gouvernement en matière de reconnaissance d'utilité publique sont donc transmises à la préfecture de police qui se chargera également de la communication à l'association concernée.

Il suffit que le décret portant reconnaissance d'utilité publique ait été publié sous forme d'extraits au Journal officiel pour que la publicité de celui-ci soit considérée comme régulière (CE 23 mars 1998, n° 180962, MM. Tavernier, Piechota et Gluchowski).

282 39 Point de départ des effets de la reconnaissance

Le décret de reconnaissance produit normalement ses effets un jour franc après l'arrivée du journal officiel au chef-lieu du département dans lequel l'association a son siège, par application des règles habituelles de publicité des décisions administratives.

Il est cependant permis de se demander si la reconnaissance d'utilité publique peut avoir un effet rétroactif, notamment pour permettre à l'association d'accepter une libéralité antérieure. On admet sans doute en matière de déclaration, que la capacité juridique de l'association date du jour de sa déclaration et qu'elle ne peut rétroagir au jour de sa constitution (Trouillot et Chapsal, Du contrat d'association, commentaire de la loi dans les lois nouvelles, 1^{er} nov. 1901, Sirey, Lois annotées 1902, p. 241 et s.). Il est toutefois difficile d'assimiler la reconnaissance d'utilité publique à la simple déclaration.

Le décret reconnaissant l'utilité publique d'une association est soumis, comme toutes les autres décisions adminis-

tratives, au principe général du droit de non-rétroactivité des actes administratifs. Néanmoins la jurisprudence administrative tolère certaines exceptions, compte tenu du caractère particulier de certains actes administratifs : confirmatifs, déclaratifs ou interprétatifs. Si l'on accepte de considérer la reconnaissance d'utilité publique comme un acte déclaratif, cette construction jurisprudentielle pourrait alors s'appliquer. Elle semble hélas difficilement compatible avec l'importance des pouvoirs reconnus à l'administration lorsqu'elle accorde ou refuse cette reconnaissance.

Plus intéressante semblerait être l'observation du conseiller d'Etat (Pomey, art. préc., p. 142) que la haute assemblée aurait pour « jurisprudence » de ne proposer la reconnaissance que lorsque l'on est en présence d'une offre précise de libéralité ou du moins, d'une probabilité sérieuse. Il serait alors logique, compte tenu du caractère relativement exceptionnel de l'octroi de la reconnaissance (une vingtaine par an en moyenne) et dans l'intérêt des associations, d'admettre le caractère rétroactif de la reconnaissance d'utilité publique.

SECTION IV

Recours

§ 1 Recours administratifs

282 44 Présentation générale

Les recours administratifs sont des réclamations adressées à une autorité administrative en vue de régler le différend né d'une décision prise par cette autorité elle-même ou une autre autorité administrative. En l'absence de textes spécifiques, les recours administratifs de droit commun sont le recours gracieux et le recours hiérarchique.

A - Existence des recours

282 45 Absence de recours hiérarchique

L'utilisation du recours hiérarchique paraît difficilement concevable en raison de l'organisation de la procédure de reconnaissance d'utilité publique. Lorsqu'un dossier est adressé au ministre de l'Intérieur et que celui-ci refuse de procéder à une instruction ou de transmettre pour avis au Conseil d'Etat, on discerne mal quelle autorité l'association pourrait alors éventuellement saisir d'un recours hiérarchique. Si le Premier ministre dirige l'action du gouvernement aux termes de l'article 21 de la Constitution, il ne peut être considéré pour autant comme disposant d'un pouvoir hiérarchique vis-à-vis des membres du gouvernement et spécialement du ministre de l'Intérieur.

Lorsque le Premier ministre refuse de reconnaître l'utilité publique d'une association, il est difficile là encore d'imaginer un recours hiérarchique. Bien qu'il nomme le Premier ministre conformément à l'article 8 de la Constitution, le Président de la République ne peut être pour autant considéré comme le supérieur hiérarchique du Premier ministre.

Une seule hypothèse pourrait se prêter à la mise en œuvre éventuelle du recours hiérarchique, mais elle paraît hautement improbable, sinon même impossible. Il faudrait supposer le dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture de la demande de reconnaissance d'utilité publique suivi du refus de l'autorité administrative concernée de transmettre le dossier au ministre de l'Intérieur. Ce dernier pourrait alors être saisi d'un recours hiérarchique tendant à lui faire ordonner la transmission du dossier. Il est bon toutefois de rappeler qu'en application de l'article 7 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers toute autorité de l'Etat, saisie d'une demande dont l'examen relève d'une autre autorité, est tenue de transmettre la demande à l'autorité compétente.

282 46 Existence du recours gracieux

Le recours gracieux, c'est-à-dire la demande adressée à l'auteur de la décision contestée, peut être mis en œuvre à chacune des étapes de la procédure de demande de reconnaissance d'utilité publique. Il peut être adressé au préfet qui refuserait de transmettre le dossier, au ministre de l'Intérieur qui refuserait d'instruire la demande ou de la

soumettre au Conseil d'Etat, au Premier ministre enfin qui aurait rejeté la demande de l'association.

B - Régime des recours

282 47 Recevabilité des recours

Bien que le Conseil d'Etat n'ait jamais qualifié de principe général du droit la possibilité de faire usage des recours administratifs, il a cependant toujours reconnu la qualité de recours administratif de droit commun au recours gracieux et au recours hiérarchique.

« Les particuliers ont toujours la faculté, sauf si des législations spéciales ont créé des procédures particulières, de porter d'abord leurs réclamations contre un acte administratif devant l'auteur de cet acte ou devant le ministre, supérieur hiérarchique, et de ne se pourvoir par la voie contentieuse que lorsque cette réclamation a été rejetée » (CE 23 mars 1945, Vinciguerra, Rec. CE 1945, p. 56).

Aucune condition particulière de capacité ou d'intérêt n'est exigée pour former un recours administratif de droit commun (CE 23 nov. 1962, Association des anciens élèves de l'institut commercial de Nancy, Rec. CE 1962, p. 625). Les recours administratifs peuvent être formés contre tout acte émanant d'une autorité administrative, même s'il échappe au contrôle du juge parce qu'il constitue une mesure d'ordre intérieur et ne peut donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. L'administré doit en effet pouvoir demander à l'administration de revenir sur tout acte qui lui fait grief ou ne lui donne pas entière satisfaction.

La forme du recours est libre, aucune disposition législative ou réglementaire n'imposant de forme particulière au recours gracieux et au recours hiérarchique. Le recours peut même être verbal. Il est cependant conseillé d'utiliser un procédé permettant de prouver la réalité du recours et sa date exacte d'introduction auprès de l'autorité administrative, par exemple une lettre recommandée avec accusé de réception. Bien que le recours administratif ne soit en principe soumis à aucun délai, sa date d'introduction présente néanmoins un très grand intérêt. Elle peut commander la possibilité pour l'auteur de l'acte de le retirer ou déterminer la recevabilité d'un éventuel recours pour excès de pouvoir.

282 48 Conservation du délai du recours contentieux

La mise en œuvre des recours administratifs de droit commun conserve le délai du recours contentieux. La notification du rejet du recours administratif ou l'intervention d'une décision implicite de rejet font courir un nouveau délai de deux mois pour saisir le juge d'un recours pour excès de pouvoir dirigé soit contre la décision de rejet soit contre la décision administrative initiale. En utilisant le recours administratif, l'association préserve son droit de saisir ultérieurement le juge.

Il faut néanmoins pour cela la réunion de cinq conditions :

- la réclamation adressée à l'administration doit constituer un véritable recours ;
- le recours contentieux doit être formé par la même personne que le recours administratif ;
- le recours contentieux et le recours administratif doivent avoir le même objet ;
- le recours administratif doit être mis en œuvre avant l'expiration du délai utile pour saisir le juge ;

— le recours contentieux doit être formé contre la décision initiale et contre le rejet du recours administratif dans le nouveau délai compté à partir de la notification de rejet ou à partir de l'intervention d'une décision implicite de rejet.

§ 2 Recours contentieux

A – Contentieux de l'excès de pouvoir

282 49 Recevabilité du recours pour excès de pouvoir

Le refus éventuel de l'administration de délivrer récépissé de la demande de reconnaissance d'utilité publique peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif car il constitue un acte entaché d'excès de pouvoir. Les solutions dégagées par le Conseil d'Etat en matière de délivrance de récépissés de déclaration sont pour l'essentiel transposables au contentieux de même nature des procédures de reconnaissance d'utilité publique.

Le recours pour excès de pouvoir sera le plus souvent introduit par l'association qui a sollicité la reconnaissance contre le refus de l'administration. La nature des pouvoirs généralement reconnus à l'administration en matière d'octroi ou de refus de la reconnaissance d'utilité publique tend à faire croire à l'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir. Il a donc fallu que le Conseil d'Etat confirme la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre ces décisions de refus (CE 15 juill. 1959, Fédération française de tir, RDP 1960, p. 317).

Cette incertitude peut sans doute s'expliquer par le caractère de règlement d'administration publique de la décision administrative, cette catégorie particulière d'acte administratif ayant longtemps été considérée comme le fruit d'une délégation du pouvoir législatif, donc insusceptible de pouvoir faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Néanmoins cette théorie avait été abandonnée au début du siècle (CE 6 déc. 1907, Cie des chemins de fer de l'Est et autres, S. 1908, jur., p. 1). Quoi qu'il en soit, les règlements d'administration publique ont été supprimés en 1980 et remplacés par des décrets pris en Conseil d'Etat ; quant à l'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901, il a été corrigé en ce sens par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987. Les recours pour excès de pouvoir formés par l'association contre ces décisions de refus sont donc soumis au droit commun des conditions de recevabilité de ce type de recours contentieux.

Il va de soi que l'association qui a sollicité la reconnaissance d'utilité publique n'est pas la seule à pouvoir mettre en œuvre ce recours contre la décision de l'administration. Toute autre personne ayant intérêt à obtenir l'annulation de cette mesure serait également recevable dans son action, par exemple l'héritier de l'auteur d'une libéralité contre la décision de l'administration reconnaissant d'utilité publique une association pour lui permettre de bénéficier de ce legs.

282 50 Nature du contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir

L'analyse des solutions jurisprudentielles permet d'observer que le gouvernement jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'octroi de la reconnaissance d'utilité

publique à une association. Le Conseil d'Etat a jugé que l'opportunité des décisions gouvernementales accordant, refusant ou retirant la reconnaissance d'utilité publique à une association « n'est pas susceptible d'être discutée devant lui » (CE 15 juill. 1959, précité).

Il ne faut cependant pas en conclure que ces recours pour excès de pouvoir sont condamnés à être rejetés au fond par le juge administratif. Les moyens d'annulation susceptibles d'être mis en œuvre par le requérant à l'encontre d'un acte administratif résultant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire sont relativement nombreux. Ils contribuent à la formation de ce que l'on nomme le contrôle minimum du juge de l'excès de pouvoir.

En d'autres termes, si l'autorité administrative compétente exerce en opportunité ses attributions lorsqu'elle dispose du pouvoir discrétionnaire, la décision qu'elle prend ne doit pas reposer sur des faits matériellement inexacts, sur une erreur de droit, sur une erreur manifeste d'appréciation ou être entachée de détournement de pouvoir.

Sur le recours du tiers contre un décret portant reconnaissance d'utilité publique d'une association ayant notamment pour objet la défense des familles et de l'individu contre les pratiques imputables à certains groupements ou organismes dénommés « sectes », le Conseil d'Etat a eu à contrôler la compétence de l'autorité administrative et la régularité de la procédure suivie (CE 23 mars 1998, n° 180962, MM. Tavernier, Piechota et Gluchowski). Dans le même arrêt, il a relevé que le fait que les subventions représentent 60 % des recettes de l'association n'était pas de nature « à lui seul » à altérer le caractère juridique de l'association.

B – Plein contentieux

282 51 Eventualité d'un contentieux de la responsabilité

Quoique fort restreint a priori, ce contentieux indemnitaire est théoriquement concevable. Si l'on suppose que le juge administratif annule pour excès de pouvoir la décision administrative refusant de reconnaître d'utilité publique une association, il n'est pas interdit d'imaginer que celle-ci veuille se retourner contre l'administration pour obtenir des dommages-intérêts.

Toute illégalité commise par l'administration est susceptible d'engager sa responsabilité. Il faut pour cela que l'association démontre que ce refus lui a causé un préjudice. Sous réserve qu'elle apporte la preuve de l'existence de ce préjudice et qu'elle démontre le lien de causalité entre la décision administrative et ce dernier, son action en responsabilité est parfaitement recevable.

On peut également imaginer que le refus de reconnaître d'utilité publique l'association lui a fait perdre « des chances sérieuses de bénéficier d'une libéralité ». Dans la mesure où le juge administratif n'hésite pas à faire appel à un tel raisonnement, les chances de succès de l'association ne sont pas négligeables. Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il déjà accepté par exemple de prendre en considération le préjudice résultant pour une société de la perte de chances sérieuses d'obtenir une exonération fiscale (CE 10 mars 1967, Société Les ardoisières d'Angers, AJDA 1967, p. 399).

ETUDE 284

Reconnaissance d'utilité publique — Effets

■
SOMMAIRE

Bibliographie.....	284-1	Evolution du patrimoine immobilier.....	284-21
Présentation.....	284-2	B — Autres éléments du patrimoine	
		Régime des emprunts.....	284-22
		Emploi des fonds et placement des capitaux.....	284-23
		C — Révision des conditions et charges des libéralités	
		Procédure de révision.....	284-24
		Recours.....	284-25
SECTION I		SECTION II	
Capacité juridique étendue		Contrôle des modifications statutaires	
Contenu.....	284-3	Présentation.....	284-30
§ 1 Acquisitions a titre gratuit		§ 1 Modalités du contrôle	
Généralités.....	284-4	A — Procédure d'approbation des nouveaux statuts	
A — Conditions		Documents exigés à l'appui de la demande d'approba- tion.....	284-31
Énumération.....	284-5	Depôt de la demande d'approbation.....	284-32
Date d'acquisition de la capacité juridique.....	284-6	Autorité investie de la compétence d'approbation.....	284-33
Position du Conseil d'Etat.....	284-7	Exception.....	284-34
Position du juge judiciaire.....	284-8	B — Procédure simplifiée	
Solution pratique.....	284-9	Dispenses d'autorisation.....	284-35
Origine législative de la règle de l'autorisation adminis- trative préalable.....	284-10	Conditions de mise en œuvre.....	284-36
Champ d'application de la règle.....	284-11	§ 2 Etendue du contrôle	
B — Contrôle de l'administration		A — Nature des pouvoirs de l'administration	
Nature du contrôle.....	284-12	Exigence d'une approbation administrative préalable... ..	284-37
Demande d'autorisation d'accepter un legs.....	284-13	Absence d'approbation implicite.....	284-38
Demande d'autorisation d'accepter une donation.....	284-14	Objet du contrôle de l'administration.....	284-39
Forme de la décision d'autorisation.....	284-15	Portée du contrôle de l'administration.....	284-40
Pouvoirs de l'administration.....	284-16	B — Recours susceptibles d'être mis en œuvre	
C — Recours		Saisine du juge civil par les sociétaires.....	284-41
Recours contentieux de l'association.....	284-17	Saisine du juge administratif par les sociétaires.....	284-42
Protection particulière des héritiers.....	284-18	Saisine du juge civil par les tiers.....	284-43
Recours contentieux ouverts aux héritiers.....	284-19	Saisine du juge administratif par les tiers.....	284-44
§ 2 Gestion du patrimoine			
A — Patrimoine immobilier			
Contenu du patrimoine immobilier.....	284-20		

284 1 Bibliographie

Documentation pertinente :

- Brichet, Associations et syndicats, Litec, 6^e éd., 1992
- Pomey, Le contrôle par le Conseil d'Etat des associations reconnues d'utilité publique, E.D.CE, n° 32

284 2 Présentation

Une formule résume assez bien les effets de la reconnaissance d'utilité publique : la liberté de l'association se réduit en même temps que sa capacité s'accroît. La reconnaissance a fondamentalement pour effet d'étendre la capacité juridique de l'association qui en bénéficie ; en contrepartie elle la soumet à une tutelle qui s'exerce de manière privilégiée sur les modifications statutaires.

SECTION I

Capacité juridique étendue

284 3 Contenu

Bien que l'on oppose habituellement les associations déclarées ou « à petite capacité » aux associations reconnues ou « à grande capacité », la différence de contenu de ces deux personnalités juridiques n'est pas aussi tranchée que ces deux formules pourraient le faire croire. En fin de compte, la reconnaissance d'utilité publique a deux conséquences : elle autorise les acquisitions à titre gratuit et elle assouplit la gestion du patrimoine de l'association.

§ 1 Acquisitions à titre gratuit

284 4 Généralités

L'association reconnue peut recevoir des dons et des legs dans les conditions prévues par l'article 910 du Code civil : tel est l'effet principal de la reconnaissance d'utilité publique. Conformément à l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901, elle ne peut accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur. Cette interdiction est cependant d'interprétation stricte ; elle ne s'étend pas aux donations avec réserve par le donateur d'un droit d'usage de l'habitation, ni aux donations avec réserve d'usufruit au profit d'un tiers.

Pour accepter une libéralité l'association reconnue doit remplir certaines conditions et se soumettre à un contrôle de l'administration. Quelle que soit la décision de cette dernière, des recours sont ouverts soit à l'association soit à la famille du disposant.

A - Conditions

284 5 Enumération

Pour bénéficier d'une libéralité l'association reconnue doit remplir deux conditions : disposer de la capacité juridique et être autorisée par l'administration.

284 6 Date d'acquisition de la capacité juridique

En réalité le problème essentiel n'est pas de savoir si l'association possède ou non la capacité juridique, puisque la reconnaissance d'utilité publique a précisément pour effet de lui conférer, ainsi que le décide l'article 11, deuxième alinéa de la loi du 1^{er} juillet 1901 « le droit de recevoir des dons et des legs... ». Il est plus exactement de déterminer si la détention de cette capacité juridique doit être impérativement antérieure à la libéralité. Sur cette question, doctrine et jurisprudence semblent partagées.

284 7 Position du Conseil d'Etat

Le juge administratif pour sa part, considère comme valable la libéralité faite à une association déclarée, avant qu'elle soit reconnue d'utilité publique. Cette solution a l'avantage de permettre à une association déclarée de ne pas perdre le bénéfice d'une libéralité qui lui est faite et qu'elle ne peut encore accepter. On lui fera simplement solliciter la reconnaissance d'utilité publique dès qu'elle aura été gratifiée, puis grâce à l'effet rétroactif de la reconnaissance d'utilité publique, elle pourra accepter la libéralité.

M. Brichet cite à ce propos un avis de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat du 17 janvier 1883 (Brichet, op. cit., n° 472, p. 179). On peut également noter à l'appui de cette thèse que M. Pomey (Pomey, art. précité, p. 142) observe que « le Conseil d'Etat n'hésite jamais à accorder la reconnaissance d'utilité publique lorsque l'on se trouve en présence d'une offre précise de libéralité ».

L'auteur semble en outre penser que la haute juridiction administrative ne donne d'avis favorable que dans une telle hypothèse, ou tout au moins « lorsqu'il y a une probabilité sérieuse de recevoir une telle libéralité ».

284 8 Position du juge judiciaire

Le juge judiciaire quant à lui retient une solution différente. Dans un arrêt de principe du 12 avril 1864, la Cour de cassation a jugé que :

« C'est au moment du décès du testateur que se déterminent les droits de chacun à sa succession légitime ou testamentaire ; qu'à ce moment les héritiers du sang sont saisis de plein droit, à moins qu'ils ne se trouvent en présence d'ayants droit capables de recueillir (...) ;

(...) qu'un acte postérieur d'autorisation ne peut rétroagir à une époque antérieure au décès ni priver les héritiers légitimes de droits à eux acquis par le fait même du décès » (Cass. civ., 12 avr. 1864, DP 1864, I, p. 218).

On peut invoquer à l'appui de cette seconde thèse une réponse ministérielle à une question parlementaire écrite de 1961 :

« ... en vertu de la jurisprudence judiciaire, il convient que l'association soit déjà reconnue... » (Rép. min., n° 10649, JOANQ 23 juill. 1961, p. 2024).

284 9 Solution pratique

Le non-respect de cette règle de l'antériorité nécessaire de la capacité étant sanctionné par l'annulation pure et simple de la libéralité il semble préférable d'adopter la conduite suivante. L'association qui souhaite solliciter la reconnaissance d'utilité publique pour bénéficier d'une libéralité, s'assurera préalablement l'accord des ayants droit du disposant pour éviter les inconvénients découlant de l'application de la jurisprudence judiciaire.

284 10 Origine législative de la règle de l'autorisation administrative préalable

L'acceptation d'une libéralité par une association reconnue d'utilité publique est soumise à une autorisation préalable de l'administration conformément à l'article 910 du Code civil et à l'article 5 de la loi du 4 février 1901. Cette autorisation est exigée même lorsque la libéralité est constituée de biens situés à l'étranger. Dans ce dernier cas toutefois, l'autorisation ne peut comporter de clause relative à la vente des immeubles, comme il est d'usage pour les biens immobiliers situés sur le territoire national, lorsqu'ils ne sont pas nécessaires au fonctionnement de l'association.

284 11 Champ d'application de la règle

Le non-respect de l'autorisation administrative préalable entraîne logiquement la nullité absolue de la libéralité, quelle que soit son implantation territoriale, en France ou à l'étranger. Encore que dans cette dernière hypothèse la sanction ne peut être que théorique. Il est vrai que l'administration peut alors mettre en oeuvre des sanctions administratives qui peuvent aller jusqu'au retrait de la reconnaissance d'utilité publique.

L'exigence d'une telle autorisation préalable ne s'applique qu'aux libéralités intervenant par voie authentique c'est-à-dire les donations passées devant notaire et les legs. Il résulte en effet de la réponse du ministre de l'Intérieur à une question écrite (Rép. min., n° 5546, JOANQ 30 mai 1957) que *« dans la pratique, toutes les associations déclarées, quel que soit leur objet statutaire, peuvent encaisser librement des fonds privés sous forme de dons manuels qui, à raison de leur nature même, échappent au contrôle de l'administration »*.

B - Contrôle de l'administration

284 12 Nature du contrôle

Bien que de nombreux textes, par exemple le décret n° 66-388 du 13 juin 1966 modifié par le décret n° 94-1119 du 20 décembre 1994, JO 24 décembre, page 18351, ou des documents officiels, tels que la brochure éditée par le ministère de l'Intérieur employant l'expression de tutelle, il est préférable d'en éviter l'utilisation. On hésite en effet à parler de tutelle à l'égard de personnes privées du strict point de vue du droit public. Le terme de contrôle paraît mieux adapté à la nature de l'intervention de l'administration en matière de libéralités faites aux associations.

Outre la volonté traditionnelle en France, pour des raisons purement historiques, de s'opposer au développement de la mainmorte, l'intervention de l'administration se justifie également par le souci de protéger les intérêts des diverses parties en présence. Elle doit veiller au respect de la spécialité de l'association à travers les charges et conditions liées à la libéralité. Elle s'efforce d'éviter que les héritiers non réservataires ni institués soient maintenus dans un état d'indigence susceptible de les faire tomber à la charge de la collectivité publique. Elle s'assure que les charges et conditions ne soient modifiées qu'en cas d'extrême nécessité et si possible avec l'accord des ayants droits, pour parer au risque d'opposition de leur part et pour respecter la volonté du disposant.

L'intervention de l'administration se traduit par une acceptation ou un refus de la décision prise par les organes statutaires de l'association, ce qui la distingue également d'une véritable tutelle administrative. En outre

l'administration n'intervient que dans les seules hypothèses d'acceptation des libéralités par l'association. Lorsque cette dernière refuse d'accepter le don ou le legs, son refus n'est subordonné à aucune autorisation préalable. Or s'il y avait tutelle authentique, comme celle qui s'exerce sur les établissements publics qui sont des personnes publiques, l'administration disposerait d'un pouvoir d'injonction ou de substitution qui lui permettrait de passer outre au refus de l'association et l'obliger à accepter la libéralité.

Quoi qu'il en soit, ce contrôle de l'administration se traduit par une réglementation détaillée de la procédure applicable aux demandes et aux décisions d'autorisation.

284 13 Demande d'autorisation d'accepter un legs.

Elle doit être déposée à la préfecture du siège social, accompagnée des pièces suivantes :

- la copie du testament certifiée par le notaire dépositaire ;
- le bulletin de décès du testateur ;
- les pièces relatives à l'accomplissement des formalités de publicité vis à vis des héritiers connus ou inconnus telle qu'elle est réglementée par le décret du 1^{er} février 1896 (D. 1^{er} févr. 1896, brochure JO, n° 1068, p. 27) ;
- l'état des forces et charges de la succession, si le legs est universel ou à titre universel, ou l'état de consistance des biens légués en cas de legs particuliers portant sur des biens autres qu'une somme d'argent ;
- l'état estimatif des immeubles que l'établissement légataire entend conserver en nature ou vendre à l'amiable (mais la production de cette pièce n'est pas nécessaire dans le cas d'une vente aux enchères publiques) ;
- la délibération du conseil d'administration de l'établissement gratifié se prononçant d'une manière claire et complète sur la forme de l'acceptation de la libéralité (acceptation « sous bénéfice d'inventaire » ou « pure et simple » en cas de legs universel ou à titre universel), sur les modalités de liquidation de l'actif successoral, sur l'exécution des charges, sur l'emploi des fonds et éventuellement sur les réclamations des héritiers ;
- les pièces financières de l'association (c'est-à-dire les comptes des trois derniers exercices) ;
- le décret de reconnaissance et les derniers statuts approuvés lorsqu'il s'agit d'une association reconnue d'utilité publique.

284 14 Demande d'autorisation d'accepter une donation

Elle doit être déposée à la préfecture du siège social, accompagnée des pièces suivantes :

- l'expédition de l'acte public comportant l'acceptation provisoire de la donation sous la condition suspensive de l'approbation administrative ;
- le certificat de vie du donateur ;
- la notice sur sa situation de famille et de fortune, indiquant s'il existe des héritiers réservataires et, dans l'affirmative, précisant que la donation en cause ne porte pas atteinte à la réserve légale desdits héritiers ;
- l'estimation de la valeur de la donation lorsqu'elle porte sur un ou plusieurs immeubles ;
- la délibération du conseil d'administration de l'association se prononçant sur l'acceptation de la donation et sur toutes ses suites (exécution des charges, emploi, etc.) ;
- le décret de reconnaissance et les derniers statuts approuvés lorsqu'il s'agit d'une association reconnue d'utilité publique.

284 15 Forme de la décision d'autorisation

La décision intervient sous forme d'arrêté préfectoral ou de décret en Conseil d'Etat dans les cas où les libéralités donnent lieu à réclamation des familles (L. 4 févr. 1901, art. 7). Le préfet compétent est celui du département du siège de l'association.

Une fois prise, la décision autorisant l'association à accepter la libéralité lui est notifiée par le préfet du département dans lequel elle a son siège.

284 16 Pouvoirs de l'administration

L'administration exerce à cette occasion une compétence discrétionnaire. Elle apprécie, compte tenu de l'intérêt général et des intérêts respectifs en présence, notamment ceux de la famille et des autres associations, s'il y a lieu d'accepter ou de rejeter la demande d'acceptation de la libéralité.

L'administration peut imposer une « réduction administrative », c'est-à-dire qu'elle n'accorde son autorisation qu'à concurrence d'une partie du montant de la libéralité. Elle peut également le cas échéant, tenir compte d'une transaction librement consentie entre l'association légataire et les héritiers naturels ou certains d'entre eux. Dans cette dernière hypothèse l'administration insérera dans la décision d'acceptation du legs une disposition marquant son approbation du contenu de la transaction (CE, 6 déc. 1972, n° 80-315 Sieur Billet et Communauté sociale européenne, Rec. CE 1972, p. 786).

C - Recours**284 17** Recours contentieux de l'association

La répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions entraîne quelques complications dans le déroulement de ces actions contentieuses.

Lorsqu'un litige relatif à la nullité d'une donation faite à une association reconnue soulève la question de la validité de l'acte autorisant l'acceptation, c'est au juge administratif et à lui seul que revient le soin d'apprécier la légalité de cet acte (Cass. civ., 21 févr. 1956, JCP éd. G 1956, IV, p. 49). En revanche l'action en nullité d'une disposition testamentaire en faveur d'une association relève de la compétence de la seule juridiction judiciaire (CA Paris, 1^{er} févr. 1965, JCP éd. G 1965, IV, p. 103).

Lorsqu'un arrêté d'autorisation a méconnu ou dénaturé la volonté du testateur et s'est fondé sur un testament nul et non avenu, le moyen tiré de la violation des clauses du testament n'est pas de nature à être invoqué à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté d'autorisation (CE 10 déc. 1982, n° 26.803, Association Les amis de Mar Tugdual, Dr. adm. 1983, n° 4). De même le moyen tiré de la nullité d'une transaction approuvée par décret n'est pas de nature à être invoqué à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre ce décret.

Puisque les refus d'autorisation sont des actes administratifs, ils peuvent faire l'objet non seulement d'un recours en annulation devant le juge administratif, mais également d'une demande de sursis à exécution présentée à la même juridiction. En pratique, outre qu'il sera le plus souvent difficile pour l'association de démontrer le caractère « difficilement réparable » du préjudice à elle causé par ce refus de l'administration, en application d'une jurisprudence bien établie le juge administratif rejettera la demande de sursis à exécution parce qu'elle est dirigée contre une mesure

négative (CE 23 janv. 1970, n° 77.861, Ministre d'Etat chargé des affaires sociales c/ Amoros et autres, Rec. CE 1970, p. 51). Cette démarche ne peut être totalement écartée cependant car il n'est pas interdit d'imaginer que dans quelques hypothèses le refus de l'administration d'autoriser l'acceptation de la libéralité par une association entraîne « une modification de fait ou de droit de la situation de cette dernière », justifiant aux yeux du juge une décision de sursis à exécution (CE 11 juill. 1980, 16.596, Dame Montcho, Rec. CE 1980, p. 315).

Les inconvénients qui pourraient résulter de l'absence de sursis à exécution d'un refus d'autorisation sont il est vrai en partie atténués grâce à la procédure de l'acceptation provisoire mise en place par l'article 8 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et de legs. Pendant la période d'instruction de la demande d'autorisation, des faits préjudiciables à l'association peuvent se produire : soit que le donateur décède, la donation devenant alors caduque, soit que les héritiers du testateur, après avoir d'abord accepté le legs, changent d'avis, soit enfin que les fruits et les intérêts du don ou du legs se perdent. Pour toutes ces raisons le législateur permet aux associations d'accepter provisoirement, à titre conservatoire et sans autorisation préalable, les dons et les legs qui leur sont faits. L'avantage de cette procédure est de permettre des mesures immédiates, sans que la liberté de décision de l'administration soit entravée.

284 18 Protection particulière des héritiers

Toute libéralité donnant lieu à une réclamation d'un héritier du sang, c'est-à-dire d'un parent au degré successible (héritier réservataire, frère ou sœur, neveu ou nièce, cousin germain, collatéral au cinquième ou au sixième degré), ne peut être autorisée que par décret en Conseil d'Etat. C'est ce qui résulte de l'article 7 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et de legs.

On procède alors à une instruction qui a pour but notamment de déterminer si l'acceptation du legs ne viole pas le principe de la spécialité. L'autorité administrative apprécie les intérêts respectifs de l'association légataire et de la famille du testateur avant de prendre sa décision. L'éventail des solutions dont elle dispose lui permet de concilier les intérêts en présence : autorisation pure et simple d'accepter le legs, approbation d'une transaction, versement d'une allocation de secours, réduction de la libéralité, refus d'autorisation.

284 19 Recours contentieux ouverts aux héritiers

Sans préjuger des recours qui leur sont ouverts devant le juge civil (pour l'examen desquels, voir 258), les héritiers ont à leur disposition les différents recours susceptibles d'être mis en œuvre à l'encontre des décisions administratives. Ils peuvent tout d'abord s'adresser aux autorités compétentes pour leur demander de revenir sur leurs décisions par le moyen du recours administratif gracieux. Ils peuvent surtout contester devant le juge administratif la légalité des décisions prises par les autorités administratives grâce au recours pour excès de pouvoir. Ils se heurteront aux mêmes incidents de procédure provoqués par la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction que ceux qui ont été précédemment évoqués (voir 284-19).

Il est enfin vraisemblable qu'ils pourront, plus facilement qu'une association, solliciter du juge administratif

l'octroi d'un sursis à exécution de la décision administrative autorisant l'acceptation d'une libéralité. Dans l'hypothèse où ils seront en mesure d'apporter, à l'appui de leur demande de sursis à exécution, des moyens sérieux de nature à faire douter de la légalité de la décision administrative, ils pourront en effet démontrer que l'exécution de la libéralité est susceptible de leur causer un préjudice difficilement réparable, pour reprendre les conditions habituellement exigées par le juge administratif en matière de sursis à exécution.

§ 2 Gestion du patrimoine

A – Patrimoine immobilier

284 20 Contenu du patrimoine immobilier

Nombreuses sont les associations même simplement déclarées qui disposent d'un patrimoine immobilier relativement important : tel est le cas des colonies de vacances possédant des domaines ou encore des œuvres propriétaires de maisons de repos ou de retraite. Le législateur a cependant introduit une distinction entre les associations déclarées et les associations reconnues d'utilité publique. Elle résulte de la comparaison des articles 6 et 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901. Si la rédaction de ces deux articles est pratiquement identique, la présence dans l'article 6 consacré aux associations déclarées de l'adverbe « strictement » et son absence dans l'article 11 consacré aux associations reconnues d'utilité publique a conduit à retenir au profit de ces dernières une interprétation plus libérale.

Dès lors, si les associations déclarées ne peuvent acquérir, posséder et administrer que les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elles se proposent, les associations reconnues d'utilité publique pourront plus facilement acquérir ou posséder des immeubles dès lors qu'ils s'avéreront nécessaires au but qu'elles se proposent.

Telle est bien l'interprétation de la cour d'appel de Paris qui en 1973 a refusé à une association de parents d'élèves le droit d'acquérir l'immeuble dans lequel était située l'école de leurs enfants parce que le but de l'association était de soutenir cette école et non pas d'acquérir des immeubles (CA Paris, 27 sept. 1973, Gaz. Pal. 1973, som., p. 944).

284 21 Evolution du patrimoine immobilier

Les immeubles compris dans un acte de donation ou dans une disposition testamentaire qui ne sont pas nécessaires au fonctionnement de l'association reconnue doivent être aliénés dans les délais et la forme prescrite par le décret ou l'arrêté qui autorise l'acceptation de la libéralité. Le prix de vente doit en être versé à la caisse de l'association. L'article 2 de la loi du 2 juillet 1913, complétant sur ce point l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901 autorise néanmoins les associations reconnues d'utilité publique à acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit des bois, forêts ou terrains à boisier.

L'échange d'immeubles réalisé par une association reconnue soulève une difficulté : doit-il ou non faire l'objet d'une autorisation par l'administration ? Si les textes régle-

mentaires ne traitent pas la question, les statuts types soumettent à une autorisation administrative les délibérations des assemblées générales relatives aux aliénations de biens mobiliers ou immobiliers dépendant de la dotation. On en conclut généralement que l'association reconnue doit obtenir une telle autorisation pour céder un bien immobilier qui fait partie de sa dotation contre un autre, avec ou sans soulte.

B – Autres éléments du patrimoine

284 22 Régime des emprunts

Si les associations déclarées peuvent librement emprunter, les associations reconnues, en application d'une disposition insérée dans les statuts types, ne peuvent contracter un emprunt qu'après y avoir été expressément autorisées par l'administration. C'est tout au moins ce qui résulte de la rédaction donnée par le décret n° 70-222 du 17 mars 1970, JO 18 mars, page 2606 à l'article 5 du décret du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations. L'autorisation est délivrée dans ce cas par le préfet du département du siège de l'association. Pour ce faire l'association joindra à sa demande d'autorisation le dossier habituel comprenant notamment la copie ou un extrait de la délibération au cours de laquelle l'assemblée générale a décidé cette opération. Il faudra également impérativement joindre au dossier une promesse de prêt, émanant de l'établissement bailleur de fonds énonçant le montant, le taux d'intérêt, la durée et les modalités de remboursement des prêts de même que, le cas échéant, les sûretés réelles ou personnelles que l'association emprunteuse sera tenue de fournir.

284 23 Emploi des fonds et placement des capitaux

Les associations reconnues d'utilité publique doivent justifier chaque année de l'emploi des fonds provenant de toutes les subventions accordées au cours de l'exercice écoulé. La Cour des comptes estime indispensable, pour l'utilisation des subventions, d'exiger des justifications analogues à celles que ces associations fournissent pour l'emploi du produit des dons et des legs.

Par suite de la modification introduite par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, JO 23 juillet, page 8255 à l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations reconnues d'utilité publique, nonobstant les clauses de leurs statuts, peuvent placer leurs capitaux en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu par l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne, ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances.

C – Révision des conditions et charges des libéralités

284 24 Procédure de révision

La loi n° 84-562 du 4 juillet 1984 a simplifié le régime de révision des conditions et charges apposées aux libéralités car l'exécution de très nombreuses libéralités avec

charges se trouvent remise en cause par suite des bouleversements économiques et sociaux de ces dernières années. Tantôt les charges ne pouvaient plus être exécutées par le gratifié faute de ressources suffisantes, tantôt l'exécution de certaines charges se révélait inadaptée aux besoins actuels pour des raisons que ne pouvait pas prévoir le disposant au moment de la libéralité.

Le texte de 1984 a ouvert une possibilité d'allègement des charges grâce à une procédure de révision judiciaire susceptible d'être entamée par voie principale ou par voie reconventionnelle. Les pouvoirs ainsi reconnus au juge sont importants. Il peut réduire en quantité ou en périodicité les prestations grevant la libéralité. Il peut en modifier l'objet en s'inspirant de l'intention du disposant. Il peut autoriser l'aliénation de tout ou partie des biens faisant l'objet de la libéralité, décider que le prix en sera employé à des fins en rapport avec la volonté du disposant.

284 25 Recours

Quelle que soit la décision du juge, elle n'a pas un caractère irrévocable. Les héritiers sont fondés à réclamer en justice l'exécution intégrale des charges, telles que prévues par la donation ou le testament, si les circonstances la rendent de nouveau possible.

Le législateur a également ouvert une possibilité de tierce opposition aux personnes qui n'auraient pas été parties à l'instance judiciaire de révision, mais uniquement dans l'hypothèse d'une fraude imputable au donataire ou au légataire.

Quoi qu'il en soit, la demande de révision judiciaire n'est recevable que dix ans après la mort du disposant. En interdisant la révision judiciaire du vivant du disposant, le législateur a vraisemblablement voulu inciter le gratifié à procéder à une révision après accord amiable avec le disposant.

SECTION II

Contrôle des modifications statutaires

284 30 Présentation

L'article 30 du décret du 16 août 1901 rend applicables aux associations reconnues d'utilité publique les articles 2 et 6 du décret du 16 août 1901 qui imposent certaines mesures de publicité, soit à l'égard des tiers soit à l'égard des membres de l'association eux-mêmes, aux associations déclarées.

Les associations reconnues d'utilité publique doivent donc faire connaître par une déclaration modificative, dans le délai de trois mois, toutes les modifications apportées à leurs statuts. Elles doivent également consigner sur un registre spécial tenu au siège de l'association ces modifications ainsi que les dates des récépissés délivrés à la suite du dépôt de ces déclarations modificatives.

Si elles partagent ces contraintes avec les associations déclarées, les associations reconnues d'utilité publique sont également soumises à un contrôle de l'administration qui ne repose plus sur un système de déclaration mais sur un système d'autorisation préalable. Ce sont les modalités et la portée de ce contrôle qui sont ici présentées.

§ 1 Modalités du contrôle

A - Procédure d'approbation des nouveaux statuts

284 31 Documents exigés à l'appui de la demande d'approbation

Elle doit nécessairement être accompagnée de pièces, chacune en double exemplaire, certifiées sincères et véritables par le président, à l'exception des statuts et le cas échéant du règlement intérieur.

La liste en est donnée par la brochure éditée par les Journaux officiels (Brochure JO, n° 1068, 1986, p. 141) et comprend :

- l'extrait de la délibération de l'assemblée générale décidant la modification des statuts, avec l'indication du nombre des membres présents ;
- les copies du décret de reconnaissance des statuts actuels et, le cas échéant, du règlement intérieur approuvé ;
- les statuts soumis, en dix exemplaires dont trois au moins paraphés à chaque page et signés sous le dernier article ;
- le nouveau règlement intérieur s'il y a lieu ;
- le tableau comparatif des statuts actuels et des statuts proposés faisant ressortir aux articles correspondants les modifications proposées et expliquant les raisons de ces changements, le cas échéant justifiant les différences entre les statuts soumis et les statuts types ;

- la liste des membres du conseil d'administration et du bureau, avec indication de leur nationalité, profession et domicile ;
- les comptes financiers des trois derniers exercices et le budget de l'exercice courant.

284 32 Dépôt de la demande d'approbation

Comme en matière de demande de reconnaissance d'utilité publique, la demande d'approbation des modifications statutaires doit être directement adressée au ministère de l'Intérieur (voir 282). Cette fois-ci encore, l'administration recommande aux associations de déléguer, par décision prise en assemblée générale, à deux de ses membres le droit de consentir les modifications complémentaires susceptibles d'être demandées par l'administration ou par le Conseil d'Etat.

284 33 Autorité investie de la compétence d'approbation

Cette autorité est désignée par le décret n° 70-222 du 17 décembre 1980 qui a introduit un article 13-1 dans le décret du 16 août 1901. L'approbation doit normalement intervenir par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur. La solution est logique. Elle résulte de l'application de la théorie dite « du parallélisme des formes » puisque telle est en effet la procédure imposée pour l'attribution de la reconnaissance d'utilité publique.

284 34 Exception

L'approbation peut également intervenir par simple arrêté du ministre de l'Intérieur, pris conformément à l'avis du Conseil d'Etat.

Malgré les apparences, la différence entre ces deux procédures est importante sur le plan des pouvoirs reconnus à l'autorité compétente. Dans le premier cas l'auteur du décret garde son pouvoir d'appréciation et n'est pas tenu de se ranger à l'avis du Conseil d'Etat. Dans le second cas, le ministre de l'Intérieur n'a qu'une compétence liée : il doit impérativement respecter la proposition qui lui est faite par la haute assemblée.

En pratique cependant la différence est minime car dans ce domaine l'administration s'en remet toujours à l'opinion des conseillers d'Etat. Il faut donc y voir essentiellement une simplification de la procédure et un gain de temps. Mais la simplification peut aller encore plus loin lorsque la modification porte sur le simple transfert à l'intérieur du territoire français du siège de l'association. Un simple arrêté du ministre de l'Intérieur suffira dans ce dernier cas.

B - Procédure simplifiée

284 35 Dispenses d'autorisation

Pour éviter le déclenchement d'une procédure en définitive longue et formaliste, malgré les atténuations précédemment analysées, on a mis en place une dispense d'autorisation administrative préalable lorsque les modifications sont de minime importance.

Cela concerne trois hypothèses :

- le relèvement du taux des cotisations versées par chaque catégorie de membres ;

- la variation du nombre des administrateurs entre un minimum et un maximum, ce dernier ne pouvant dépasser 24. Il faut toutefois préciser que ceci ne concerne que les associations proprement dites, les fédérations d'associations quant à elles, doivent toujours préciser dans leurs statuts la composition numérique exacte de leur conseil d'administration ;
- la périodicité des réunions du conseil d'administration, à condition qu'elle ne dépasse pas six mois.

284 36 Conditions de mise en œuvre

Pour bénéficier d'une telle dispense, les associations doivent simplement mais impérativement **mettre leurs statuts en conformité avec les statuts types**. Ceux-ci ont été conçus et rédigés de telle sorte que ces changements, fréquents dans le fonctionnement interne des associations, puissent intervenir sans autorisation administrative préalable.

§ 2 Etendue du contrôle

A – Nature des pouvoirs de l'administration

284 37 Exigence d'une approbation administrative préalable

Ceci résulte très clairement de la rédaction de l'alinéa premier de l'article 13-1 du décret du 16 août 1901 :

« Les modifications apportées aux statuts (...) d'une association reconnue d'utilité publique prennent effet après approbation donnée par décret en Conseil d'Etat sur le rapport du ministre de l'Intérieur. »

Bien que la règle n'ait été introduite dans le décret qu'en décembre 1980, il est bon de souligner qu'elle était déjà en vigueur auparavant puisque les juridictions en soulignaient le cas échéant le non-respect. C'est ainsi qu'en 1966, le Tribunal de grande instance de Paris à l'occasion d'un conflit relatif aux conditions d'élection du président de la Fédération des parents d'élève des lycées déclarait :

« Inapplicable, en l'état, faute d'approbation par l'autorité de tutelle, les modifications apportées aux statuts de la fédération depuis le décret pris en Conseil d'Etat en 1962 qui l'a reconnue d'utilité publique... » (décision citée dans Bricbet, précité, n° 174, p. 71).

284 38 Absence d'approbation implicite

Faute de dispositions prévues en ce sens, il n'existe pas d'approbation implicite par l'administration des modifications statutaires. Une association ne peut donc considérer, passé un certain délai — dont il faudrait déterminer en outre la durée — que devant le silence de l'administration elle a le droit de mettre en œuvre les modifications statutaires. Au demeurant, s'il fallait appliquer les règles habituellement en usage dans le droit administratif français, au bout de quatre mois le silence de l'administration ne pourrait avoir que la valeur d'une décision implicite de refus.

En réalité, les décisions de refus d'approbation seront toujours nécessairement expressives car elles doivent être motivées conformément aux dispositions de la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs. Il faut cependant préciser qu'une décision implicite de rejet

est parfaitement concevable ici et qu'elle serait légale. Simplement, dès lors que l'association en aura fait la demande dans le délai du recours contentieux, l'administration sera tenue de lui communiquer les motifs de son refus dans le mois suivant cette demande de communication.

284 39 Objet du contrôle de l'administration

Le contrôle de l'administration a principalement pour but de veiller au respect du caractère d'utilité publique de l'association. Puisque c'est l'objet de l'association, notamment tel qu'il se manifeste à travers ses statuts, qui a permis à l'administration d'apprécier son intérêt et par conséquent de lui reconnaître une utilité publique, l'autorité administrative va faire en sorte que la modification statutaire n'ait pas pour conséquence de modifier cet objet, donc de nuire au caractère d'utilité publique de l'association.

C'est ce qui ressort à l'évidence d'un exemple analysé par M. Lavagne (modification de l'objet statutaire d'une association reconnue d'utilité publique : RTD san. soc. 1977, n° 49, p. 124). Il s'agissait d'une association constituée pour faciliter la préparation des jeunes gens au ministère pastoral qui avait été reconnue d'utilité publique en 1892. Le Conseil d'Etat refusa d'approuver la suppression dans les statuts de la référence religieuse initiale et son remplacement par la formule « passe-partout » social et culturel pour qualifier l'objet social. En supprimant cette référence, l'association perdait sa raison d'être et du même coup disparaissait la justification de l'utilité publique.

La perte du caractère cultuel d'une association en raison d'une modification de ses statuts a pour conséquence de l'empêcher de recevoir un legs en l'absence de la reconnaissance de son utilité publique (CE 29 oct. 1990, n° 369.723, Association culturelle de l'église apostolique arménienne de Paris, Rec. CE 1990, p. 297, RFD adm. 1990, p. 1099, D. 1990, I.R., p. 295, RTD com. 1991, p. 247 et s., note Alfandari et Jeantin, Gaz. Pal. 1991, pan. adm., p. 37).

284 40 Portée du contrôle de l'administration

Même si ce contrôle limite la liberté des associations, il s'exerce néanmoins dans leur intérêt, puisqu'il permet de veiller à ce que les mouvements d'opinion des dirigeants du moment ne portent pas atteinte à la personnalité morale, donc à l'identité de l'association.

On peut alors constater que l'administration n'exerce pas simplement à cette occasion un contrôle de légalité, c'est-à-dire une vérification de la conformité des nouvelles dispositions statutaires aux statuts types. Elle se prononce sur l'intérêt que peuvent présenter ces modifications pour l'association, en d'autres termes sur leur « opportunité ». C'est une nouvelle preuve que le contrôle exercé par l'administration s'apparente beaucoup plus à celui qu'exerce une autorité hiérarchique qu'à celui qui intervient dans le cadre de la tutelle administrative.

B – Recours susceptibles d'être mis en œuvre

284 41 Saisine du juge civil par les sociétaires

Lorsque les membres d'une association reconnue soutiennent que la modification des statuts n'a pas fait l'objet d'une approbation, ils peuvent saisir le juge civil. Celui-ci désignera éventuellement un administrateur judiciaire pour qu'il lui rende compte de la situation de l'association dans un délai déterminé.

Lorsque la délibération de l'assemblée générale d'une association reconnue, régulièrement approuvée par un décret est atteinte d'un vice, tout sociétaire peut l'attaquer devant le juge civil. Cette action contractuelle, en cas de succès, lui donnera entière satisfaction puisqu'elle fera tomber la délibération et par voie de conséquence, son approbation administrative car cette dernière sera dépourvue de base légale.

284 42 Saisine du juge administratif par les sociétaires

Dans l'hypothèse d'une irrégularité frappant la délibération de l'assemblée générale, les sociétaires ne peuvent saisir directement le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le décret ou l'arrêté d'approbation. Il se verront opposer une « fin de non-recevoir » tirée de l'existence d'un recours préalable, en l'occurrence l'action précédemment évoquée devant le juge civil.

Ainsi par exemple :

« ... considérant qu'en la qualité dont il se prévaut de membre de l'Union des Sociétés de tir de France, le requérant pouvait demander à l'autorité judiciaire, seule compétente en la matière, l'annulation des délibérations susmentionnées ; que l'existence de cette voie de recours fait obstacle à la recevabilité des conclusions de la requête, en tant qu'elles sont fondées sur les irrégularités dont il s'agit » (CE, 15 juill. 1959, Sieur Libert, RDP 1960, p. 323).

Il va de soi que les sociétaires peuvent saisir le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte d'approbation dans les conditions du droit commun du contentieux administratif lorsque les moyens d'annulation qu'ils invoquent ne concernent que la procédure de l'acte administratif proprement dit.

284 43 Saisine du juge civil par les tiers

Si le requérant n'est pas membre de l'association il ne peut directement saisir le juge civil d'une demande d'annu-

lation dirigée contre la délibération de l'assemblée générale qu'il estime irrégulière.

284 44 Saisine du juge administratif par les tiers

Il est en revanche recevable à attaquer par la voie du recours par excès de pouvoir l'acte administratif qui a approuvé la modification statutaire. Lorsqu'elle procède à l'examen de la demande d'approbation, l'administration a l'obligation de vérifier si les délibérations qui ont décidé cette modification sont régulières au regard des règles statutaires. Cependant l'examen par le juge de ce moyen tiré de la violation des règles de droit privé n'est pas recevable devant la juridiction administrative. Il constitue devant cette dernière une question préjudicielle qui doit être renvoyée à l'examen du juge civil.

On peut en donner l'illustration suivante :

« ... considérant qu'il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire d'apprécier la validité des décisions de l'assemblée générale d'une association ; que, par suite, eu égard au caractère sérieux de la contestation soulevée, il y a lieu pour le Conseil d'Etat de surseoir à statuer sur le pourvoi de la Fédération française de tir jusqu'à ce que la juridiction compétente se soit prononcée sur la question préjudicielle dont s'agit » (CE, 15 juill. 1959, Fédération française de tir, RDP 1960, p. 321).

Une fois encore il faut rappeler que les autres moyens d'annulation dirigés contre l'acte d'approbation, et ne mettant pas en cause les mécanismes statutaires et les règles de droit civil, pourront être invoqués devant le juge administratif et examinés par ce dernier dans les conditions habituelles de fonctionnement du recours pour excès de pouvoir.

ETUDE 286

Reconnaissance d'utilité publique

— Retrait

■

SOMMAIRE

SECTION I			
Motifs			
§ 1 Retrait-Sanction			
Présentation	286-1	B – Dissolutions imposées	
A – Conséquence du contrôle administratif		Renvoi	286-21
Logique du contrôle	286-2	SECTION III	
Portée du contrôle	286-3	Effets	
B – Exigence de motifs graves		§ 1 Retrait-Sanction	
Existence des motifs	286-4	Signification du retrait	286-26
Formulation des motifs	286-5	Portée du retrait	286-27
§ 2 Retrait résultant d'une dissolution		Maintien sous forme d'association déclarée	286-28
A – Dissolutions imposées		§ 2 Retrait résultant d'une dissolution	
Généralités	286-6	Portée exacte de la dissolution	286-29
Dissolutions légales	286-7	Procédure applicable — Renvoi	286-30
Dissolutions administratives	286-8	SECTION IV	
B – Dissolutions volontaires		Recours	
Généralités	286-9	§ 1 Retraits prononcés par l'autorité	
Dissolutions statutaires	286-10	administrative	
Dissolutions décidées par l'assemblée	286-11	A – Recours administratifs	
SECTION II		Présentation	286-35
Procédure		Existence du recours gracieux	286-36
§ 1 Retrait-Sanction		Absence de recours hiérarchique	286-37
A – Parallélisme des formes		B – Recours contentieux	
Portée du principe	286-16	Existence du recours pour excès de pouvoir	286-38
Confirmation par le législateur	286-17	Etendue du contrôle exercé par le juge administratif	286-39
B – Respect du contradictoire		§ 2 Retraits prononcés par une autre	
Règle jurisprudentielle	286-18	autorité	
Argument de texte	286-19	A – Dissolutions judiciaires	
§ 2 Retrait résultant d'une dissolution		Renvoi	286-40
A – Dissolutions volontaires		B – Dissolutions légales	
Respect du parallélisme des procédures	286-20	Renvoi	286-41

SECTION I

Motifs

§ 1 Retrait-Sanction

286 1 Présentation

Si les associations reconnues d'utilité publique ont une capacité juridique plus large que les autres groupements associatifs, elles sont également soumises à des obligations plus strictes. Dans la mesure où il s'analyse comme une sanction, le retrait de la reconnaissance d'utilité publique est une conséquence du contrôle exercé par l'administration. Toutefois en raison de son exceptionnelle gravité, cette sanction ne peut intervenir que pour des motifs très graves.

A - Conséquence du contrôle administratif

286 2 Logique du contrôle

Sans doute le législateur n'a-t-il expressément établi aucun contrôle spécifique sur les associations reconnues d'utilité publique, mais les textes relatifs à la tutelle exercée par les différentes administrations, ainsi que les statuts obligatoires aboutissent au même résultat.

C'est ce que confirmait en 1923 le ministre de l'Intérieur :

« Le ministre de l'Intérieur exerce, en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901 et du décret réglementaire du 16 août 1901, un droit de contrôle sur les associations reconnues d'utilité publique. Il veille à l'application par l'association des diverses prescriptions qui résultent de son but, de ses statuts, de son règlement... Tant que la société se conforme à son but et à ses statuts, l'administration n'a pas à s'immiscer dans son fonctionnement.

S'il en est autrement, il appartient au ministre de lui faire des observations et, dans le cas où elles ne seraient pas suivies, d'user à son égard de certaines sanctions pouvant aller jusqu'à la dissolution de l'association » (JO chambre des députés, 26 janv. 1923, p. 448).

Ainsi le retrait de la reconnaissance d'utilité publique s'inscrit dans la logique de ce contrôle qu'exerce l'administration sur les associations reconnues d'utilité publique.

286 3 Portée du contrôle

Compte tenu des dispositions que renferment les statuts types, ce contrôle est en réalité très étroit. Il porte notamment sur les opérations patrimoniales, sur la dotation dont les éléments ne peuvent être mobilisés qu'avec l'agrément de l'autorité administrative, sur le rapport annuel, sur l'emploi des fonds provenant de subventions publiques. En outre l'association doit accepter le droit de visite, non seulement du ministre de l'Intérieur, mais aussi de celui ou de ceux de ses collègues membres du gouvernement, qui techniquement sont « intéressés » par l'activité de l'association reconnue d'utilité publique.

B - Exigence de motifs graves

286 4 Existence des motifs

Le retrait de la reconnaissance d'utilité publique peut sans doute s'analyser comme la mise en œuvre d'une compétence discrétionnaire de l'autorité administrative de contrôle. Néanmoins, compte tenu de l'importance de ses effets juridiques, le retrait ne peut être prononcé que pour des motifs réels et particulièrement graves. La diversité des situations est telle qu'il n'est guère possible d'en dresser un tableau. Quoi qu'il en soit, il s'agira le plus souvent d'irrégularités observées dans la gestion de l'association ou de circonstances telles que cette dernière ne sera plus en mesure de remplir sa mission statutaire.

286 5 Formulation des motifs

Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, le retrait de la reconnaissance d'utilité publique doit être motivé. En effet celui-ci s'analyse bien comme « une décision administrative individuelle défavorable » et plus précisément encore, comme « infligeant une sanction ».

Il faut également souligner que le législateur impose une motivation « écrite et comportant l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ». Cette obligation de motivation, en même temps qu'elle aide l'autorité administrative à formuler ses griefs à l'égard de l'association, facilite le contrôle éventuel du juge au contentieux. Il faut enfin préciser que si « l'urgence absolue » devait empêcher l'administration de formuler les motifs de sa décision de retrait — encore que une telle éventualité paraisse peu probable ici — il suffirait que l'association concernée lui en fasse la demande, pour qu'elle soit tenue de lui communiquer ces motifs dans le mois (L. n° 79-587, 11 juill. 1979, art. 4, JO 12 juill., p. 1711).

§ 2 Retrait résultant d'une dissolution

A - Dissolutions imposées

286 6 Généralités

Dans cette première série d'hypothèses le retrait de la reconnaissance d'utilité publique peut également avoir la signification d'une sanction. Si la dissolution judiciaire paraît devoir être exclue vis-à-vis des associations reconnues en raison des contraintes et de la surveillance qui leur sont imposées, tel n'est pas le cas des dissolutions légales et des dissolutions administratives.

286 7 Dissolutions légales

Le législateur est intervenu à deux reprises pour imposer la dissolution de certaines associations : l'ordonnance du 9 août 1955, qui a prononcé la dissolution de treize

groupements ou associations et la loi du 13 avril 1946, portant fermeture des maisons de tolérance et renforçant la lutte contre le proxénétisme.

Si la dissolution légale semble avoir pratiquement disparu de la liste des modes actuels de dissolution des associations, rien n'empêche qu'à l'avenir le législateur intervienne de nouveau, même à l'égard d'associations reconnues d'utilité publique. Rien n'interdit non plus d'imaginer qu'une loi écarte du bénéfice de la reconnaissance d'utilité publique certaines associations, en raison de leur objet par exemple. Bien plus ce texte pourrait avoir un effet rétroactif vis-à-vis des associations reconnues existant lors de son entrée en vigueur, par analogie avec la solution qui a été retenue pour l'ordonnance du 9 août 1944 précédemment citée (voir 305).

286 8 Dissolutions administratives

Elles interviennent dans un petit nombre de cas précis et particulièrement graves : vis-à-vis des groupes de combat et des milices privées conformément à la loi du 10 janvier 1936 modifiée, et à l'égard des groupements de jeunesse, en application de l'ordonnance du 2 octobre 1943. Les dissolutions administratives sont donc actuellement exceptionnelles puisqu'elles ne sont possibles qu'en vertu d'une disposition législative expresse (voir 311).

Comme la remarque en a été faite précédemment pour les dissolutions judiciaires il est peu probable que ce mode de dissolution ait à s'appliquer aux associations reconnues d'utilité publique.

B – Dissolutions volontaires

286 9 Généralités

Dans cette seconde catégorie d'hypothèses, le retrait de la reconnaissance d'utilité publique perd toute connotation répressive tout en demeurant comme précédemment la conséquence d'une décision dont l'objet principal est différent. Sont ici concernées les dissolutions statutaires et les dissolutions décidées par l'assemblée.

286 10 Dissolutions statutaires

Elles interviennent de plein droit par application des dispositions des statuts lorsque ces derniers ont fixé un terme à l'association ou lorsque l'objet en vue duquel elle a été constituée est réalisé. Les statuts de l'association ayant nécessairement été approuvés lors de l'examen de la demande de reconnaissance d'utilité publique ou lors de l'approbation d'une modification ultérieure, il y a tout lieu de croire qu'une nouvelle autorisation de l'administration ne s'impose pas pour approuver cette dissolution, donc cette cessation de la reconnaissance d'utilité publique.

286 11 Dissolutions décidées par l'assemblée

Elles peuvent être prononcées à tout moment et, pour n'importe quelle raison, notamment en cas de disparition de l'objet prévu par les statuts de l'association, conformément à l'article 13-1 du décret du 16 août 1901, ces dissolutions doivent être approuvées par l'autorité administrative.

SECTION II

Procédure

§ 1 Retrait-Sanction

A – Parallélisme des formes

286 16 Portée du principe

La formule mérite d'être précisée car elle sert à évoquer deux problèmes distincts, l'un relatif à la désignation des autorités compétentes, l'autre concernant l'aménagement des procédures.

Parallélisme des compétences. – Il permet tout d'abord de résoudre la difficulté provenant de ce que très souvent les textes désignent l'autorité compétente pour prendre une décision, sans préciser celle à qui revient le droit de la faire disparaître. Le parallélisme conduit alors à décider que l'auteur de la décision a également compétence pour l'abroger ou la retirer. Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il décidé que, la loi ayant disposé que le classement d'un territoire en parc national est prononcé par décret pris en Conseil d'Etat sans donner d'autres règles pour le déclassement, le décret conférant au gouvernement le pouvoir de déclasser par décret simple était illégal (CE, 20 nov. 1981, n° 20-710, Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye, RDP 1982, p. 473, concl. Genevois). La solution s'explique en l'espèce parce que le juge administratif considère que le texte imposant un décret pris en Conseil d'Etat constitue une règle de compétence et non de procédure.

Parallélisme des procédures. – Il concerne les hypothèses dans lesquelles les textes imposent une procédure pour l'adoption d'une mesure, sans préciser ses modalités d'abrogation ou de retrait. Le parallélisme permet alors d'affirmer qu'il faut appliquer très exactement la même procédure pour adopter l'acte contraire.

Ainsi, dans le silence de la loi du 1^{er} juillet 1901 et du décret du 16 août 1901, la brochure diffusée par le ministre de l'Intérieur affirme, à propos du retrait de la reconnaissance d'utilité publique :

• Elle intervient dans les mêmes formes que la reconnaissance • (JO, n° 1068, p. 78).

286 17 Confirmation par le législateur

La loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat a modifié dans son article 17, l'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901, en y insérant notamment un alinéa consacré au retrait : *• La reconnaissance d'utilité publique peut être retirée dans les mêmes formes. •*

B – Respect du contradictoire

286 18 Règle jurisprudentielle

Dans de nombreuses hypothèses, l'administration ne peut également prendre une décision sans avoir entendu l'autre partie, conformément à l'adage *• Audi alteram par-*

tem . Il en résulte concrètement que les intéressés doivent être mis en mesure de faire valoir leur point de vue et de présenter leurs objections à la décision projetée. Cette règle se manifeste notamment à travers le principe du respect des droits de la défense qui vise plus particulièrement les sanctions prononcées par les autorités administratives. C'est dans un arrêt du 5 mai 1944, à propos du retrait d'une autorisation de tenir un kiosque à journaux sur la voie publique que le Conseil d'Etat a dégagé ce principe général du droit (CE 5 mai 1944, Dame Tromprier-Gravier, Rec. CE 1944, p. 133).

Ce principe a été appliqué au retrait de la reconnaissance d'utilité publique d'une association (CE 31 oct. 1952, Ligue pour la protection des mères abandonnées, Rec. CE 1952, p. 480). Le juge administratif annule pour excès de pouvoir le décret retirant la reconnaissance d'utilité publique de l'association concernée, parce qu'elle n'avait pas été invitée à discuter les griefs formulés à son encontre.

286 19 Argument de texte

Si le respect du contradictoire s'impose en matière de retrait de la reconnaissance d'utilité publique c'est également en application du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers. Le second alinéa de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 dispose :

• Toute personne qui est concernée par une décision mentionnée au premier alinéa du présent article doit être entendue, si elle en fait la demande, par l'agent chargé du dossier ou, à défaut, par une personne habilitée à recueillir ses observations orales. Elle peut se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix. •

Les décisions auxquelles fait référence le texte sont celles qui doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979, notamment les décisions défavorables à leurs destinataires. Tel est bien le cas du retrait de la reconnaissance d'utilité publique ayant le caractère d'une sanction.

§ 2 Retrait résultant d'une dissolution

A – Dissolutions volontaires

286 20 Respect du parallélisme des procédures

Le silence des textes a fort heureusement été comblé par l'article 3 du décret du 17 décembre 1980 qui a introduit un article supplémentaire 13-1 dans le décret du 16 août 1901. Les dissolutions volontaires, qu'elles soient décidées par l'assemblée générale ou qu'elles résultent de l'application d'une clause statutaire, doivent faire l'objet d'une approbation. Ce régime d'autorisation préalable, dont les modalités ont été précédemment détaillées (voir 284), peut faire l'objet d'une double interprétation. S'il constitue sans aucun doute une atteinte à l'autonomie de la volonté de l'association, il permet également d'assurer une protection non négligeable des intérêts des associées et des tiers grâce à l'intervention préventive du Conseil d'Etat.

B – Dissolutions imposées

s'imposent dans chacune des modalités de dissolution et dont l'examen détaillé est assuré dans la partie III (voir 305 et s.).

286-21 Renvoi

Puisque le retrait de la reconnaissance n'est qu'une conséquence de la disparition de l'association, la procédure applicable se confond avec l'ensemble des règles qui

SECTION III

Effets

§ 1 Retrait-Sanction

286 26 Signification du retrait

Le retrait de la reconnaissance d'utilité publique d'une association s'analyse juridiquement comme une mesure d'abrogation, c'est-à-dire la suppression des éléments constitutifs de la reconnaissance à compter de la notification à l'association du retrait. Cela se traduit par exemple par l'incapacité de l'association à bénéficier désormais d'une donation ou d'un legs.

286 27 Portée du retrait

Le retrait de la reconnaissance d'utilité publique, comme toute autre décision administrative, ne saurait avoir d'effet rétroactif. Par exemple elle ne peut avoir pour conséquence de remettre en cause une donation précédemment acceptée par l'association, conformément à l'autorisation de l'administration. Ce n'est que l'application d'un principe général du droit dégagé par le Conseil d'Etat, le principe de non-rétroactivité.

286 28 Maintien sous forme d'association déclarée

Le retrait de la reconnaissance d'utilité publique n'entraîne pas la disparition de l'association en qualité de personne de droit. Elle subsiste sous la forme d'une association déclarée, c'est-à-dire, avec la même capacité juridique que celle dont elle bénéficiait au moment où elle avait sollicité l'obtention de la reconnaissance d'utilité publique.

Telle est la solution retenue par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 31 octobre 1952, précédemment cité.

§ 2 Retrait résultant d'une dissolution

286 29 Portée exacte de la dissolution

Lorsque la dissolution est volontaire, le décret en Conseil d'Etat qui approuve, s'il y a lieu, la décision prise en assemblée générale procède simultanément au retrait de la reconnaissance d'utilité publique. Lorsque la dissolution est imposée, la décision qui la formule, quel qu'en soit l'auteur, procède automatiquement au retrait de la reconnaissance d'utilité publique.

286 30 Procédure applicable — Renvoi

La dévolution des biens d'une association reconnue, en cas de dissolution, peut entraîner certaines difficultés. Dans l'hypothèse où les statuts ne l'auraient pas réglée, ni l'assemblée générale envisagée, l'article 14 du décret du 16 août 1901 a prévu la mise en œuvre d'une procédure de liquidation dont le fonctionnement est analysé dans la partie III (voir 317 et s.).

SECTION IV

Recours

§ 1 Retraits prononcés par l'autorité administrative

A – Recours administratifs

286 35 Présentation

En l'absence de textes spécifiques, les recours administratifs non contentieux de droit commun, c'est-à-dire le recours gracieux et le recours hiérarchique, sont théoriquement ouverts.

286 36 Existence du recours gracieux

Le premier ministre ou, le cas échéant, le ministre de l'Intérieur, peuvent être saisis d'un recours tendant à les faire revenir sur leur décision. Il s'agit alors d'obtenir non pas simplement l'abrogation, mais le retrait pur et simple de la décision initiale.

Ce retrait est notamment possible lorsque la décision administrative concernée est illégale, par exemple si l'administration a approuvé une dissolution décidée par l'assemblée générale, alors que cette dernière n'a pas pu légalement prendre une telle décision. Il suffit alors, en application de la jurisprudence Dame Cachet de 1922 du Conseil d'Etat, de saisir l'autorité administrative compétente dans les deux mois de la notification de la mesure initiale.

286 37 Absence de recours hiérarchique

Compte tenu de la nature des autorités compétentes en matière de retrait des reconnaissances d'utilité publique, il est impossible d'envisager l'utilisation du recours hiérarchique.

B – Recours contentieux

286 38 Existence du recours pour excès de pouvoir

Le retrait de la reconnaissance d'utilité publique intervenant par décret, celui-ci peut être déféré au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir. On sait en

effet, depuis l'arrêt Dame Lamotte (CE 17 févr. 1950, Rec. CE 1950, p. 1107) qu'il s'agit - *d'un recours, qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité* -.

286 39 Etendue du contrôle exercé par le juge administratif

L'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation, soit pour décider le retrait de la reconnaissance d'utilité publique, soit pour autoriser ou prononcer la dissolution de l'association. Il s'ensuit que le Conseil d'Etat n'exerce qu'un contrôle restreint de ces actes. Il vérifie, en raison de leur gravité, que la procédure contradictoire a bien été suivie (CE 31 oct. 1952, Ligue pour la protection des mères abandonnées, Rec. CE 1952, p. 480), l'absence d'erreur de fait, d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation. L'exercice d'un tel contrôle a conduit le Conseil d'Etat à admettre que l'insuffisance des ressources propres d'une fondation était de nature à justifier légalement sans erreur de droit, ni erreur manifeste d'appréciation, le retrait de la reconnaissance d'utilité publique dont bénéficiait précédemment une fondation (CE 28 juill. 1995, n° 146.878, Dabezies et Hamon Rec. CE 1995, p. 669 et p. 1000). Toutefois, il semble exercer un contrôle plus étendu à l'égard des décisions administratives de dissolution (voir 311).

§ 2 Retraits prononcés par une autre autorité

A – Dissolutions judiciaires

286 40 Renvoi

Lorsque le retrait de la reconnaissance d'utilité publique est consécutif à une mesure de dissolution judiciaire, les seuls recours possibles relèvent de l'organisation des juridictions judiciaires et dépendent du régime applicable à cette forme de dissolution (voir 308).

B – Dissolutions légales

286 41 Renvoi

L'étude du régime applicable à ce type de dissolution et la présentation des recours éventuellement disponibles devant les juridictions sont analysées dans la partie III (voir 308).