

Souvent critiqué en raison du caractère complexe et discrétionnaire de la reconnaissance d'utilité publique (RUP), le Conseil d'État s'est interrogé sur la nécessité de la « supprimer » purement et simplement¹. Mais, constatant que les associations et les fondations « continuent chaque année de [la] solliciter » – procédure qu'elles appréhendent comme un véritable « label » et qui leur permet de capter près de 84 %² de la générosité publique –, la haute juridiction administrative a récemment publié deux recueils de jurisprudence visant à faciliter et même à encourager le recours à cette forme de reconnaissance.

COMMENT EST ACCORDÉE LA RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE ?

Une procédure administrative complexe et discrétionnaire

En matière de RUP, aucun texte législatif ou réglementaire ne définit les critères d'utilité publique, lesquels reposent essentiellement sur des avis rendus par le Conseil d'État. La pratique administrative a toutefois permis de dégager un faisceau d'indices exigé de l'association ou de la fondation.

Pour les associations. Par principe, seules celles dont les statuts ont été régulièrement déclarés et publiés et qui fonctionnent depuis au moins trois ans peuvent solliciter la RUP³. Par ailleurs, elles doivent mobiliser un nombre minimum de 200 membres⁴, avoir une activité suffisamment importante et faire preuve d'une certaine solidité financière⁵ à partir de ressources provenant

UTILITÉ PUBLIQUE : LA RECONNAISSANCE DES « GRANDES » ASSOCIATIONS ET FONDATIONS

En 2018, on comptabilisait environ 2 000 associations et 655 fondations reconnues d'utilité publique sur les 1,5 million d'associations actives et plus de 4 000 fonds de dotation ou fondations en France. Comment est accordée cette reconnaissance et, surtout, quels atouts cette procédure administrative présente-t-elle pour ces institutions sans but lucratif ?

essentiellement de fonds propres⁶. Enfin, le domaine de leurs activités doit correspondre à un « intérêt public ou, au moins, à un intérêt moral collectif éminent »⁷, strictement distinct des intérêts particuliers de leurs membres⁸, vis-à-vis desquels elles doivent demeurer indépendantes⁹. Toutefois, l'application de ces critères n'est pas intangible et fait souvent l'objet d'une appréciation discrétionnaire par le Conseil d'État¹⁰, dont l'avis consultatif est, en pratique, presque toujours suivi par le gouvernement.

Pour les fondations. Les critères sont sensiblement les mêmes que ceux précédemment décrits, à l'exception toutefois du nombre minimum de membres, la

fondation RUP pouvant être créée par une seule personne physique ou morale. En outre, une dotation intangible d'au moins 1 million et demi d'euros, même si elle peut être versée en plusieurs fractions¹¹, doit être irrévocablement affectée à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général à but non lucratif¹².

Ce n'est qu'à l'issue d'une procédure longue (de six à dix-huit mois) et souvent complexe – le Conseil d'État reconnaissant volontiers l'existence de « contacts informels »¹³ entre les services du ministère de l'Intérieur et l'institution sans but lucratif (ISBL) dans le cadre de l'instruction de sa demande – que le gouvernement pourra exercer son ●●●

1. CE, « Les associations reconnues d'utilité publique », déc. 2000, p. 15.

2. CE, « Les associations et la loi de 1901, cent ans après – Rapport public 2000 », déc. 2000, p. 307.

3. L. du 1^{er} juill. 1901, art. 10 ; décr. du 16 août 1901, art. 8 et s.

4. Rép. min. à A. Wojciechowski, JOAN Q du 4 mars 2008, n° 6621.

5. CE, « Les associations et la loi de

1901 », préc., p. 305 et 306.

6. CE, sect. intérieur avis, n° 326902 du 6 mai 1980 ;

CE, sect. intérieur avis, n° 326673 du 27 mai 1980 ;

CE, « Le contrôle par l'État des associations reconnues d'utilité publique », 1980-1981, p. 138.

7. CE, « Les associations reconnues d'utilité publique », préc., p. 18.

8. CE, sect. intérieur avis, n° 325560 du 25 sept.

1979 ; CE, « Le contrôle par l'État des associations reconnues d'utilité publique », préc., p. 137.

9. CE, sect. intérieur avis, n° 322894 du 13 juin 1978 ; CE, « Le contrôle par l'État des associations reconnues d'utilité publique », préc., p. 136.

10. CE, « Les associations et la loi de 1901 », préc., p. 306 : ces critères peuvent être compensés par la qualité et la quantité des actions menées.

●●● droit discrétionnaire¹⁴ pour accorder ou refuser la RUP.

Pour ce faire, l'une et l'autre de ces ISBL doivent quasiment obligatoirement adopter des statuts types selon l'un des modèles proposés¹⁵, lesquels sont désormais présentés comme ayant valeur de « lignes directrices »¹⁶. En effet, le ministre peut quelquefois admettre des dérogations à ces statuts, mais uniquement pour des considérations d'intérêt général tenant aux particularités du dossier, lequel devra néanmoins respecter les principes généraux applicables à la RUP¹⁷. Récemment mis à jour par avis du Conseil d'État du 19 juin 2018 et publiés par le ministère de l'Intérieur le 6 août dernier, ces nouveaux statuts « ont pour objectif de rendre la création d'associations et de fondations reconnues d'utilité publique plus simple et plus souple, et de faciliter leur gestion au quotidien sans remettre en cause les grands principes qui les régissent »¹⁸.

Des améliorations annoncées par le Conseil d'État

Le 9 janvier 2019, le Conseil d'État publiait un dossier et un communiqué de presse accompagnés de deux recueils de jurisprudence sur les statuts types des associations et fondations RUP¹⁹. Ces guides ont vocation à expliciter ces nouveaux statuts types. À cette occasion, on y apprend que, deux fois par an, sur son site Internet, le Conseil d'État publiera, en temps réel, de son propre chef et de manière exhaustive, la jurisprudence de sa section administrative pour une meilleure transparence et accessibilité de ses avis actualisés. Deux avis d'ores et déjà accessibles

commentent chaque article des nouveaux statuts types et la manière dont ils sont interprétés. Incontestablement, cette initiative récente constitue une nouvelle méthode permettant une meilleure compréhension des critères conduisant à la RUP. Il est rappelé les principes essentiels qui régissent ces organismes : pour les fondations RUP, ils portent, en particulier, sur le fonctionnement désintéressé et leur indépendance vis-à-vis des membres fondateurs ; pour les associations RUP, ces principes tiennent essentiellement au caractère d'intérêt général de l'objet (statutaire), au caractère désintéressé de la gestion, au fonctionnement démocratique, à la solidité et la pérennité des moyens d'action et des ressources au regard de l'objet, à l'existence d'un nombre suffisant de membres, d'une certaine ancienneté, d'une activité effective et d'un rayonnement allant bien au-delà d'un cercle local.

S'agissant de la mise à jour des statuts types, qui n'avait pas été faite depuis 1991 pour les associations et depuis 2012 pour les fondations, ceux-ci, élaborés en concertation avec les ministères de l'Intérieur et de l'Économie et des Finances ainsi que les principaux acteurs du monde associatif et des fondations, visent à atteindre, selon le Conseil d'État, trois objectifs principaux²⁰.

S'appuyer sur les potentialités du numérique, en prévoyant :

- la participation à des réunions à distance, notamment par visioconférence ou télécommunication ;
- la délibération par échange de courriels afin de faciliter la participation directe et baisser le nombre de recours à la représen-

tation. Les réunions physiques restent toutefois obligatoires : deux fois par an pour le conseil d'administration des fondations, une fois par an pour l'assemblée générale des associations ;

- la dématérialisation des documents issus de l'assemblée générale pour les associations.

Simplifier la gestion au quotidien, notamment :

- en facilitant le changement de siège social en cas de déménagement au sein du même département, la modification des statuts n'étant plus nécessaire ;
- en offrant la possibilité de rémunérer modérément des personnes dirigeant les associations et les fondations sans autorisation administrative préalable. La rémunération doit toutefois rester faible puisque le principe de base reste la gratuité et le don de son temps ;
- en supprimant l'obligation de constituer une dotation pour les associations et de préciser les dépenses autorisées pour les associations et les fondations ;
- en assouplissant et en précisant le mode de gestion des dotations des fondations : celles-ci peuvent désormais gérer librement leurs titres mobiliers et réaliser des plus-values – ou prévenir les moins-values – sans autorisation préalable de l'administration, à condition de maintenir la valeur de la dotation. S'agissant des fondations qui sont des actionnaires de référence d'une entreprise²¹, les statuts doivent préciser comment elles gèrent leurs participations et les décisions qu'elles peuvent prendre dans ce cadre tout en se conformant à leur mission d'utilité publique.

11. L. n° 87-571 du 23 juill. 1987, art. 18-1.

12. *Ibid.*, art. 18, al. 1^{er}.

13. CE, « Les associations reconnues d'utilité publique », préc., p. 24.

14. Sur le fait que les juges ne peuvent pas apprécier son opportunité mais uniquement en contrôler la légalité, v. CE, ass., 1^{er} juill. 1938, S. 1939 III, p. 25.

15. Un modèle pour les ARUP, deux modèles pour les FRUP (l'un avec conseil d'administration et l'autre avec directoire et conseil de surveillance).

16. CE, sect. intérieur avis, n° 395060 du 19 juin 2018.

17. CE 16 avr. 2010, n° 305649, *Lebon*.

18. CE, dossier de presse du 9 janv. 2019.

19. CE, recueils de jurisprudence sur les statuts types

des ARUP et des FRUP, 31 déc. 2018, *JA* 2019, n° 592, p. 6, obs. R. Fievet ; *JA* 2019, n° 594, p. 35, étude N. Finck.

20. CE, dossier de presse du 9 janv. 2019.

21. C. Amblard, « Le rôle des fondations et fonds de dotation dans la transmission d'entreprise : vers un renouveau du capitalisme en France ? », *Lamy associations*, Bull. actu. n° 238, juin 2015.



© kovalenkovpetr

Promouvoir la déontologie et la démocratie :

- par la prévention des conflits d'intérêts : les administrateurs, les membres des comités, les collaborateurs et toute personne agissant au nom de l'association ou de la fondation doivent désormais déclarer toute situation potentielle de conflit d'intérêts et s'abstenir de voter les délibérations ou d'agir si la situation se présente ;

- par le renforcement de la démocratie interne des associations en exigeant la participation de toutes les catégories de membres à l'assemblée et en prévoyant l'éligibilité de ces derniers à toutes les fonctions d'administrateur et de dirigeant. Les statuts doivent également prévoir la communication obligatoire de documents en amont des réunions, le monopole de l'assemblée générale – plutôt que du conseil d'administration – pour pourvoir aux sièges vacants d'administrateur, la limitation du nombre de pouvoirs accordés à une seule personne, la possibilité pour une proportion significative de membres – et non seulement pour les administrateurs – de faire inscrire une

question à l'ordre du jour de l'assemblée générale, de demander une réunion du conseil d'administration ou de proposer une modification des statuts.

Enfin, le Conseil d'État indique avoir mis en place, depuis mars 2017, une procédure destinée à accélérer l'examen des demandes de RUP des associations et des fondations. À ce titre, il précise que 68 % des demandes auraient été traitées en moins de deux mois courant 2018.

QUELS SONT LES ATOUTS DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS RUP ?

Pour l'essentiel, cette reconnaissance confère de nombreux avantages aux ISBL qui en bénéficient, même si des dispositifs législatifs récents – particulièrement la loi du 4 août 2008 qui a instauré les fonds de dotation²² ou encore la loi du 31 juillet 2014²³ relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) – ont quelque peu amoindri son attractivité, tout au moins pour le secteur associatif.

Sur le plan juridique et patrimonial

Sur le plan juridique et patrimonial, la RUP confère la « grande personnalité » aux ISBL et, par conséquent, différents avantages.

Capacité à recevoir des libéralités. Toute association RUP peut recevoir, en plus des dons manuels²⁴, des donations²⁵ et des legs²⁶. Cette autorisation permanente de recevoir des libéralités permet d'inscrire l'action de ce type de groupement à but non lucratif dans la durée et constitue une garantie essentielle pour le bon fonctionnement des grandes associations. Pour les fondations comme pour les associations RUP, les donations ou les legs doivent être effectués par acte notarié s'ils portent sur des biens autres que des dons manuels²⁷.

Toutefois, il faut désormais relativiser l'avantage ainsi accordé aux associations RUP car elles ne sont pas les seules à pouvoir recevoir des dons et des legs. En effet, les associations culturelles²⁸, les unions agréées d'associations familiales²⁹, les associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche scientifique ou médicale³⁰ ou encore les associations soumises au droit local d'Alsace-Moselle³¹ disposent de cette capacité, quelle que soit la nature patrimoniale ou extrapatrimoniale de la libéralité. Par ailleurs, toute association adhérente à une union ou à une fédération RUP dispose également de cette capacité juridique lorsque les dons ou les legs transitent préalablement par cet organisme RUP³². Enfin, depuis la loi du 31 juillet 2014, les associations créées depuis au moins trois ans et qui sont reconnues d'intérêt général sur le fondement de l'article 200, 1, b) ●●●

22. L. n° 2008-776 du 4 août 2008, art. 140 et 141 ; C. Amblard, *Fonds de dotation – Une révolution dans le monde des institutions sans but lucratif*, 2^e éd., Wolters Kluwer, coll. « Lamy Axe Droit », 2015.
23. L. n° 2014-856 du 31 juillet 2014, JO du 1^{er} août, art. 74, I, réd. L. du 1^{er} juillet 1901, art. 6.
24. A. Garay, D. Guizard, *Les Dons manuels aux*

associations – Régime juridique et fiscal, Ed. Juris service, coll. « Juris associations », 2003.
25. C. civ., art. 931.
26. L. n° 87-571, préc., art. 18-2, al. 1^{er} et 2 ; Paris, 5 sept. 2013, n° 11/22362.
27. C. civ., art. 931.
28. L. du 9 déc. 1905, art. 19, al. 8.

29. L. du 1^{er} juill. 1901, art. 11, al. 3, sur renvoi du CASF, art. L. 211-7, al. 4.
30. *Ibid.*, art. 6, al. 8.
31. Aix-en-Provence, 11 févr. 2014, n° 13/09576.
32. L. du 1^{er} juill. 1901, art. 6, al. 1^{er}.

SUR LE PLAN FISCAL, la RUP

offre de nombreux avantages, même si l'irruption du fonds de dotation dans le monde des ISBL oblige à les relativiser.

●●● du code général des impôts (CGI) disposent des mêmes droits en la matière. À cela doit-on ajouter que, depuis la loi du 4 août 2008, toute association peut créer un fonds de dotation pour pouvoir élargir sa capacité à percevoir des libéralités entre vifs ou testamentaires³³.

Posséder et administrer des immeubles sans restriction. À la différence des associations simplement déclarées, qui ne peuvent avoir que des immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elles se proposent³⁴, celles disposant de la RUP ainsi que les fondations de même nature ne supportent aucune restriction en matière immobilière. Elles peuvent ainsi posséder et administrer des immeubles de rapport susceptibles de générer des revenus patrimoniaux. Dans ce domaine également, cet avantage est à relativiser dans la mesure où, d'une part, depuis la loi du 31 juillet 2014³⁵, les associations déclarées depuis au moins trois ans et relevant de l'article 200, 1, b) du CGI ont la capacité de posséder et d'administrer tous immeubles acquis à titre gratuit et où, d'autre part, la loi du 4 août 2008 offre cette même capacité juridique aux fonds de dotation créés notamment par des associations.

Sur le plan fiscal

Sur le plan fiscal, la RUP offre de nombreux avantages, même si l'irruption du fonds de dotation dans le monde des ISBL oblige, là encore, à les relativiser.

Exonération des droits de mutation.

Seules certaines associations et fondations RUP peuvent bénéficier d'une exonération

de droits de mutation à titre gratuit à raison des libéralités consenties : il s'agit notamment des associations et fondations RUP à caractère désintéressé dont les ressources sont exclusivement affectées à des œuvres scientifiques, culturelles et artistiques³⁶, à la recherche médicale³⁷, l'enseignement supérieur³⁸ ou encore à des œuvres d'assistance, à la défense de l'environnement ou à la protection des animaux³⁹.

Régime du mécénat. Le bénéficiaire du régime du mécénat d'entreprise et des particuliers peut également bénéficier aux associations et fondations RUP dans les conditions de droit commun posées à l'article 200, 1, a) du CGI. Sur ce point, il convient de noter que seule cette dernière catégorie d'ISBL peut ouvrir droit à une réduction d'impôt sur la fortune immobilière à hauteur de 75 % du montant des dons effectués, dans la limite de 50 000 euros⁴⁰.

Exonération de taxes diverses. La RUP offre également le bénéfice d'une exonération de taxe d'aménagement due sur l'ensemble des constructions destinées à

recevoir une affectation exclusive d'assistance, de bienfaisance, de santé, d'enseignement ou culturelle, scientifique ou sportive et édifiées par ou, dans le cadre d'un partenariat public-privé, pour le compte d'associations ou de fondations⁴¹. Par ailleurs, les opérations de transformation de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux ou de stockage situés à Paris ou dans certaines communes de la région Ile-de-France ouvrent droit à exonération de taxe lorsqu'elles sont réalisées par ces ISBL en vue de les utiliser de manière exclusive⁴². Ces mêmes types de locaux ainsi que les surfaces de stationnement appartenant aux associations et fondations RUP⁴³ ouvrent également droit à exonération de la taxe annuelle.

Ainsi, qu'il soit un particulier, une association, une entreprise commerciale, voire une collectivité territoriale, tout porteur de projet(s) d'intérêt général doit, en amont, engager une réflexion stratégique⁴⁴ aux fins d'apprécier l'impact sur le modèle économique ainsi que sur le mode de gouvernance de l'ISBL porteuse dudit projet. Bénéficier d'un label « prestigieux » ou conserver la maîtrise de son projet ? Telle sera la question. ■



AUTEUR Colas Amblard
TITRE Docteur en droit, avocat associé, NPS consulting, chargé d'enseignement à l'université Jean-Moulin – Lyon 3

33. C. Amblard, « L'intérêt pour les associations de créer un fonds de dotation », *Lamy associations*, Bull. actu. n° 181, avr. 2010.

34. L. du 1^{er} juill. 1901, art. 6, al. 4.

35. L. n° 2014-856, préc., art. 74, I, réd.

36. L. du 1^{er} juill. 1901, art. 6, al. 7.

37. CGI, art. 795, 2°.

37. *BOFIP-Impôts*, BOI-ENR-DMTG-10-20-20 du 29 mars 2019, § 30.

38. CGI, art. 795, 5°.

39. CGI, art. 795, 4°.

40. CGI, art. 978 et 757 C.

41. C. urb., art. R. 331-4, 3°, c).

42. C. urb., art. L. 520-1 et L. 520-6, 7°.

43. CGI, art. 231 *ter*, V ; *BOFIP-Impôts*, BOI-IF-AUT-50-10 du 2 févr. 2019, § 370 et s.

44. *JA* 2016, n° 546, p. 24, étude C. Amblard in dossier « Rapports et réglementation – Travaux d'intérêt général ».