

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

—
Secrétariat général

—
*Direction de la modernisation
et de l'action territoriale*

—
Sous-direction des affaires politiques
et de la vie administrative

—
Bureau des groupements et associations

Circulaire du 1^{er} août 2007 relative à la simplification de la procédure applicable aux libéralités consenties aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte ainsi qu'à la tutelle sur les actes de disposition des associations, des fondations reconnues d'utilité publique et des établissements congréganistes

NOR : INTA0700083C

Références :

Ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 ;

Décret n° 2007-807 du 11 mai 2007.

Résumé : pour l'application du décret n° 2007-807 du 11 mai 2007, la présente circulaire décrit les procédures applicables aux libéralités consenties en faveur des établissements et organismes visés aux alinéas 1^{er} et 2 de l'article 910 du code civil. Elle traite de la tutelle sur les actes de disposition ainsi que de l'approbation des modifications des statuts et de la dissolution des fondations et des congrégations.

*La ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
à Mesdames et Messieurs les préfets de département.*

L'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 publiée au *Journal officiel* du 29 juillet 2005 a simplifié la tutelle des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, ainsi que certaines déclarations incombant aux associations, et modifié les obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

Pris pour l'exécution de l'ordonnance, le décret en Conseil d'Etat n° 2007-807 du 11 mai 2007 relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil concerne plus particulièrement le nouveau régime des libéralités. Un second décret en Conseil d'Etat portera sur les obligations des associations et fondations relatives à la publicité de leurs comptes et du rapport du commissaire aux comptes.

La présente circulaire a pour objet d'explicitier les dispositions du décret. Elle modifie uniquement le titre II de la circulaire n° 635 du 9 décembre 1966 sur la tutelle administrative des associations et congrégations : celle-ci reste donc applicable pour ce qui concerne le régime général des établissements reconnus d'utilité publique et des congrégations ainsi que les actes de disposition, sous réserve des modifications qui y ont été apportées depuis lors.

I. – LA NOUVELLE PROCÉDURE

La modification de l'article 910 du code civil concerne les établissements suivants :

- les associations et fondations reconnues d'utilité publique ;
- les congrégations autorisées ou légalement reconnues et leurs établissements ;
- les associations visées au 5^e alinéa de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, c'est-à-dire celles qui ont pour but exclusif la bienfaisance, l'assistance, la recherche médicale ou scientifique ;
- les associations culturelles, c'est-à-dire celles qui ont exclusivement pour objet l'exercice d'un culte et se soumettent aux dispositions du titre IV de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'Etat.

Toutefois, ce ne sont pas les seuls organismes à avoir la capacité à recevoir des libéralités. Certains établissements restent régis par d'autres textes : les organismes publics tels que les universités, les hôpitaux et les musées, les unions départementales d'associations familiales, les mutuelles, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle les associations relevant du code civil local et les établissements publics du culte, etc.

Outre la suppression des arrêtés d'autorisation d'acceptation des libéralités, vous n'aurez plus à prendre d'arrêtés valables cinq ans pour permettre aux associations d'assistance ou de bienfaisance et aux associations culturelles de délivrer à leurs donateurs des reçus fiscaux leur permettant de bénéficier des réductions d'impôts au titre des articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts.

Si vos services étaient saisis d'une demande en ce sens, ils devraient inviter les représentants de l'association à s'adresser aux services fiscaux dans les conditions précisées par le décret n° 2004-692 du 12 juillet 2004 relatif à l'habilitation de certains organismes à recevoir des dons et à délivrer aux donateurs des attestations ouvrant droit à réduction d'impôt et complétant le livre des procédures fiscales.

La procédure décrite aux articles 1^{er} et 2 du décret ne concerne que les donations et legs.

En effet, s'agissant des contrats d'assurance sur la vie, je vous rappelle que, dans un avis du 25 janvier 2005, le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) a estimé qu'en l'absence de dispositions législatives expresses, les procédures de contrôle administratif sur les libéralités n'étaient pas applicables à ces contrats.

1. La déclaration de la libéralité (art. 1^{er})

S'il s'agit d'un legs, le notaire est tenu de déclarer la libéralité à l'autorité administrative dès qu'il est en possession des dispositions testamentaires.

S'il s'agit d'une donation entre vifs, c'est à l'association ou à l'établissement bénéficiaire qu'il incombe de la déclarer aussitôt à l'autorité administrative.

L'autorité administrative compétente est le préfet du département où l'association ou l'établissement a son siège social.

Dans le cas de libéralités consenties en faveur d'Etats ou d'établissements étrangers, l'administration centrale du ministère de l'intérieur est compétente, conformément à l'article 3 du décret du 13 juin 1966. Vous veillerez à ce que le notaire ou l'établissement nous saisisse dans de tels cas.

La déclaration de la libéralité prend la forme d'une transmission par courrier recommandé avec demande d'avis de réception (imprimé postal), accompagné d'un dossier comprenant les documents suivants :

- en cas de legs, une copie ou un extrait du testament et de ses codicilles, s'il y a lieu, relatifs à la libéralité, ainsi qu'une copie de l'acte de décès ou d'un bulletin de décès ;
- en cas de donation, une copie de l'acte ou, à défaut, une justification de la libéralité ;
- les statuts de l'établissement et les documents attestant qu'ils ont été soit régulièrement déclarés, soit qu'ils ont été approuvés s'il s'agit d'un établissement reconnu d'utilité publique ;
- la justification de l'acceptation de la libéralité ainsi que, le cas échéant, la justification de l'aptitude de l'établissement à en exécuter les charges ou à en satisfaire les conditions compte tenu de son objet statutaire.

Si le dossier est complet, vos services adresseront un accusé de réception mentionnant, outre la date de la réception, la date à laquelle, à défaut de décision expresse, l'absence d'opposition sera acquise. Le délai ouvert à vos services pour statuer diffère selon la nature de la libéralité : quatre mois pour un legs et deux mois pour une donation. En cas de dossier incomplet, l'accusé de réception fixe un délai pour le compléter et c'est seulement à réception des pièces manquantes que court le délai de quatre mois ou de deux mois.

L'accusé de réception précisera également, le cas échéant, que les immeubles légués doivent être vendus dans les trois ans s'ils ne sont pas nécessaires au fonctionnement des établissements bénéficiaires, en application du principe de spécialité qui interdit aux associations de détenir un patrimoine étranger à leur objet, ainsi qu'il résulte des articles 6-3^o et 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

En effet, cette obligation d'aliéner les immeubles, qui faisait l'objet d'un article dans les arrêtés d'autorisation des libéralités, n'a pas été supprimée.

2. La vérification de la capacité juridique de l'établissement

Elle s'impose pour les associations simplement déclarées, puisque les dispositions du second alinéa de l'article 910 du code civil ne sont applicables qu'aux « associations ayant la capacité à recevoir des libéralités ».

Cette capacité à recevoir des libéralités a été accordée par le législateur à certaines catégories d'associations poursuivant un but exclusif dans des domaines bien délimités :

- les associations qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche médicale ou scientifique (art. 6, dernier alinéa, de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association) ;
- les associations ayant pour objet exclusif l'exercice d'un culte (art. 19, alinéas 1^{er} et 8 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'Etat).

Aussi convient-il de s'assurer que les activités des associations bénéficiaires de libéralités sont bien exercées exclusivement dans l'un de ces domaines.

J'appelle votre attention sur le fait que l'examen des statuts ne permet pas, à lui seul, de s'assurer de l'objet unique de l'association. La rédaction des statuts étant libre, une association peut en effet se qualifier elle-même d'association de bienfaisance ou d'association culturelle sans en avoir les caractéristiques essentielles. C'est pourquoi l'instruction du dossier peut être étendue, en cas de doute, à l'examen des activités de l'association au vu du rapport moral ou du rapport d'activités et des comptes financiers des trois derniers exercices.

Si vous estimez que l'association n'a pas la capacité juridique à recevoir des libéralités, il vous appartient de saisir le juge judiciaire, seul habilité à statuer en la matière. Vous en informerez alors l'association, par courrier recommandé avec demande d'avis de réception, et le notaire si la libéralité est un legs.

La sanction de l'absence de capacité juridique de l'association est la nullité de la libéralité, qui sera constatée par le juge judiciaire.

3. La mise en œuvre du droit d'opposition (art. 2)

Le principe affirmé par l'ordonnance est désormais la libre acceptation des libéralités par les établissements et associations ayant la capacité à les recevoir, sauf opposition de l'autorité administrative qui est motivée par l'incapacité de l'organisme donataire ou légataire à utiliser la libéralité conformément à son objet statutaire.

Vous avez noté que les réclamations ou oppositions des héritiers à l'encontre des legs, motivées par une situation familiale et sociale caractérisée par la précarité économique, n'étaient plus recevables auprès des préfetures, en dehors des cas examinés au paragraphe II ci-après.

Dans l'hypothèse où vos services seraient néanmoins saisis de réclamations par des héritiers, il y aurait lieu d'informer les intéressés qu'il leur appartient désormais de s'adresser exclusivement au tribunal de grande instance. Vous n'aurez donc plus à me transmettre de tels dossiers.

L'article 2 du décret précise que la procédure d'opposition doit s'exercer dans le délai de quatre mois en cas de legs et de deux mois en cas de donation, qui court à compter de la date de l'accusé de réception du dossier complet mentionné à l'article 1^{er}.

L'incapacité de l'association ou de l'établissement à utiliser la libéralité conformément à son objet statutaire, qui est le seul fondement de l'opposition, peut résulter notamment d'une affectation des biens donnés ou légués à une activité non conforme à l'objet statutaire, d'une impossibilité à exécuter les charges de la libéralité ou à en satisfaire les conditions compte tenu de son objet statutaire.

La procédure d'opposition doit vous permettre de prendre votre décision en toute connaissance de cause au vu des éléments dont l'association ou l'établissement peut faire état éventuellement. A cet effet, lorsque vous envisagez de faire usage du droit d'opposition, il convient d'en informer l'association ou l'établissement, ainsi que le notaire en cas de legs, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et de l'inviter à présenter ses observations dans un délai de quinze jours.

Votre décision d'opposition devra être motivée en droit et en fait. Elle est, bien évidemment, susceptible de recours dans les conditions du droit commun administratif : la mention des délais et voies de recours doit donc y figurer. Elle sera notifiée, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, à l'association ou à l'établissement, ainsi qu'au notaire en cas de legs.

Cette procédure a pour conséquence de priver d'effet l'acceptation de la libéralité par l'établissement. Elle ne doit pas être confondue avec la nullité de la libéralité qui résulte du défaut de capacité de l'établissement à recevoir des libéralités et qui, elle, est prononcée par le juge judiciaire.

Dans un souci de sécurité juridique, les associations et établissements pourront vous demander une attestation d'absence d'opposition.

II. – LES CAS DE MAINTIEN DE LA PROCÉDURE D'AUTORISATION PRÉALABLE (ART. 4 À 6)

Les établissements qui sont mentionnés au premier alinéa de l'article 910 du code civil, tel que modifié par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, ne bénéficient pas de la simplification de la procédure : « Les dispositions entre vifs ou par testament au profit des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux, des pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par un décret. »

Toutefois, lorsqu'un établissement de santé ou un établissement social ou médico-social est géré par une association ou une fondation, c'est évidemment la nouvelle procédure décrite ci-dessus au I qui est applicable.

Les libéralités qui sont consenties aux établissements cités au premier alinéa de l'article 910 du code civil continueront donc à être soumises au régime de l'autorisation administrative préalable et les réclamations des héritiers seront recevables. Postérieurement à la délivrance de l'accusé de réception de la déclaration en application de l'article 1^{er} du décret, il vous appartiendra d'inviter l'établissement à vous adresser une demande d'autorisation d'acceptation de la libéralité.

Cette demande doit mentionner les nom, prénoms, profession, domicile et nationalité de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration de l'établissement, de l'association ou de la fondation. Elle doit également préciser l'emploi envisagé pour la libéralité.

Vos services accuseront réception de la demande dans les conditions prévues par le décret n° 2001-492 du 6 juin 2001. Votre décision devra intervenir dans un délai de six mois et l'absence de décision expresse dans ce délai vaudra autorisation d'acceptation ; vous ferez droit aux demandes d'attestation de cette autorisation tacite.

Quant aux réclamations d'héritiers, il y aura lieu de les instruire dans les conditions précisées à l'article 6 du décret.

Cette procédure d'autorisation préalable est également applicable aux associations et fondations dont les dirigeants ont fait l'objet de condamnations pénales définitives pour l'une des infractions visées à l'article 1^{er} de la loi du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, mais qui n'auraient pas fait l'objet d'une dissolution.

III. – LE MAINTIEN DE LA TUTELLE SUR LES ACTES DE DISPOSITION (ART. 7 ET 8)

Ainsi que le précise la circulaire du 4 juillet 2002, il s'agit des actes qui modifient de manière significative le patrimoine d'un établissement d'utilité publique, par opposition aux actes de gestion courante.

La tutelle sur ces actes est maintenue pour les associations et fondations reconnues d'utilité publique qui y font référence dans leurs statuts, pour les établissements congréganistes autorisés ou légalement reconnus, ainsi que pour les établissements publics du culte dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Toutefois, le délai au-delà duquel l'absence de décision expresse vaut autorisation est désormais de deux mois, au lieu de quatre mois. Cette réduction des délais ne remet pas en cause votre pouvoir de refuser expressément d'autoriser les actes manifestement « ruineux » ou « lésionnaires » pour l'établissement ou « de complaisance » vis-à-vis d'un tiers.

IV. – APPROBATION DES MODIFICATIONS DES STATUTS OU DE LA DISSOLUTION DES FONDATIONS (ART. 9)

La procédure d'approbation reste inchangée. Toutefois, le texte de référence sera désormais l'article 9 du décret n° 2007-807 du 11 mai 2007 et non plus l'article 13-1 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

S'agissant de la procédure de modification des statuts ou d'abrogation des établissements congréganistes qui n'est pas évoquée dans le décret du 11 mai 2007, je vous rappelle que, conformément à l'article 13 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, la dissolution d'une congrégation ou de tout établissement (congréganiste) ne peut être prononcée que par décret sur avis conforme du Conseil d'Etat. Les statuts d'une congrégation étant approuvés par le décret de reconnaissance légale, toute modification concernant le nom, le siège, l'objet, le fonctionnement et l'organisation de l'établissement doit être approuvée selon la même procédure, en application de la règle du parallélisme des formes.

V. – SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS DE DÉCLARATION DES ASSOCIATIONS

L'article 4 de l'ordonnance a apporté une clarification et une simplification des obligations incombant aux associations, en application de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, lors de leur déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture du lieu du siège social.

Désormais, il est demandé un seul exemplaire des statuts, au lieu de deux.

Par ailleurs, la déclaration des données relatives à l'état civil, à la nationalité, au domicile et à la profession concerne dorénavant les seuls membres de l'organe d'administration des associations, c'est-à-dire du conseil d'administration ou de l'organe équivalent. Il est ainsi mis fin aux difficultés antérieures liées à la confusion entre l'administration et la direction des associations, qui se traduisaient par des déclarations inutiles auprès de vos services dès lors qu'il y avait un changement concernant une des personnes chargées de la direction.

VI. – MESURES TRANSITOIRES

Pour les dossiers parvenus dans vos services avant le 13 mai 2007, date d'entrée en vigueur du décret d'application de l'ordonnance, l'instruction doit s'effectuer selon les modalités suivantes :

- s'agissant des libéralités pour lesquelles des demandes d'autorisation de leur acceptation ont été formulées avant le 1^{er} janvier 2006, vos services en poursuivront l'instruction conformément à la procédure antérieure ;
- s'agissant des dossiers adressés à vos services entre le 1^{er} janvier 2006 et le 13 mai 2007, je vous avais demandé par circulaire du 23 juin 2006 de les faire instruire selon la procédure antérieure, afin de ne pas différer plus longtemps l'acceptation des donations et des legs.

En application du second alinéa de l'article 12 du décret, les demandes d'autorisation encore en instance dans vos services sont soumises à la nouvelle procédure et doivent être considérées comme valant déclaration au titre de l'article 1^{er} du décret. Il est précisé que le délai d'opposition de quatre mois ou de deux mois court à compter du 13 mai 2007.

Vous voudrez bien me faire part, sous le présent timbre, de toutes difficultés dans l'application des présentes instructions.

Pour la ministre et par délégation :
*Le préfet, secrétaire général adjoint,
directeur de la modernisation
et de l'action territoriale,*
P. MAILHOS