

## Commentaire

### Décision n° 2014-444 QPC du 29 janvier 2015

*Association pour la recherche sur le diabète*

*(Acceptation des libéralités par les associations déclarées)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 novembre 2014 par le Conseil d'État (décision n° 383872 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'Association pour la recherche sur le diabète (ARD) portant sur le cinquième alinéa de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Dans sa décision n° 2014-444 QPC du 29 janvier 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

#### **I. – Dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

##### **1. – Le principe de l'interdiction pour une association déclarée de recevoir des libéralités**

*« La reconnaissance de la liberté d'association en 1901 (...) désormais établi [e] en droit français et ayant même acquis une valeur constitutionnelle en 1971 n'a été introduit[e] qu'à la faveur de l'adoption par la chambre des députés d'un amendement d'Arthur Groussier le 4 février 1901. Aux termes des débats parlementaires, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 rompt donc avec un principe de défiance à l'égard de la constitution des associations qui avait justifié, tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, le contrôle préalable de l'administration et la limitation du nombre de ses membres assortie, le cas échéant, de sanctions pénales. Consacrant la liberté de constitution des associations, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 reste cependant inspirée par une certaine prudence quant aux droits accordés aux associations déclarées et acquérant de ce fait la personnalité morale. En effet, par crainte de la "mainmorte", le législateur n'a pas alors souhaité consacrer un droit de propriété absolu pour les associations, leur interdisant par principe d'acquérir ou de détenir des immeubles »<sup>1</sup>. En outre, en raison de*

---

<sup>1</sup> M. Alain Anziani, *Avis sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire*, Sénat, n° 106 (session ordinaire 2013-2014), 30 octobre 2013.

la méfiance du législateur à l'égard des libéralités, et en particulier, de « *la crainte que des associations soient créées uniquement dans le but de capter des héritages* »<sup>2</sup>, le législateur a prévu que les associations régulièrement déclarées ne bénéficient que de la « petite personnalité » ou de la « petite reconnaissance ».

En ce sens, l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, n'autorise pas ces associations régulièrement déclarées à recevoir des libéralités. Ces associations n'ont donc qu'une capacité juridique « *restreinte et limitée* »<sup>3</sup>. Les libéralités consenties à une association déclarée au mépris de ces dispositions sont frappées de nullité ainsi que le prévoit le premier alinéa de l'article 17 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Le second alinéa du même article précise que cette « *nullité pourra être prononcée soit à la diligence du ministère public, soit à la requête de tout intéressé* ».

## **2. – Les dérogations à l'interdiction de recevoir des libéralités**

Il existe plusieurs dérogations à cette interdiction qui sont prévues soit par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 soit par d'autres dispositions.

### **a. – Les dérogations prévues par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901**

#### **\* Dérogation au profit des associations reconnues d'utilité publique.**

Les associations reconnues d'utilité publique, qui se voient conférer ce statut par décret en Conseil d'État, ont toujours bénéficié d'une dérogation leur permettant de recevoir des libéralités. En l'état actuel du droit, le troisième alinéa de l'article 11 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 prévoit que « *les associations reconnues d'utilité publique peuvent accepter les libéralités entre vifs et testamentaires, dans les conditions fixées à l'article 910 du code civil* ».

Selon le Premier ministre, dans ses observations, « *le nombre d'associations reconnues d'utilité publique avoisine 2 000* ».

#### **\* Dérogation au profit des congrégations religieuses.**

Toute personne peut librement faire des dons et legs aux congrégations religieuses qui sont régies par le titre III de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association et qui doivent obtenir la reconnaissance légale par décret

<sup>2</sup> M. Pierre Léautey, *Avis sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire*, Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 1863, 9 avril 2014.

<sup>3</sup> M. Vallé rapporteur au Sénat, in J.-B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, tome 101, année 1901, p. 267.

rendu sur avis conforme du Conseil d'État. En ce sens, le deuxième alinéa de l'article 910 du code civil prévoit que « *les dispositions entre vifs ou par testament au profit (...) des congrégations (...) sont acceptées librement par celles-ci* ».

\* Dérogation au profit des associations déclarées ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale.

Dans l'état du droit antérieur à la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires.

Initialement, c'est l'article 35 de la loi du 14 janvier 1933 relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privée qui a autorisé « *les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance ou la bienfaisance [à] accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires, sous réserve de l'approbation par décret en Conseil d'État* ». Il s'est agi pour le législateur d'« éviter l'abus ainsi fait (...) de la reconnaissance d'utilité publique »<sup>4</sup>. Par ailleurs, l'article 38 précisait que « *lorsqu'une association donnera au produit d'une libéralité une affectation différente de celle en vue de laquelle elle aura été autorisée à l'accepter, l'acte d'autorisation pourra être rapporté par décret en Conseil d'État* ».

L'article 16 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat a élargi cette dérogation au profit des **associations déclarées ayant pour but exclusif la recherche scientifique ou médicale**. C'est le cinquième alinéa<sup>5</sup> de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 dans sa rédaction résultant de cet article 16 de la loi du 23 juillet 1987 qui fait l'objet de la décision commentée.

Le Conseil d'État juge « *que pour apprécier si une association bénéficiaire d'un legs a pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche scientifique ou médicale au sens des dispositions précitées de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, il y a lieu d'examiner non seulement son objet statutaire mais aussi la nature de son activité* »<sup>6</sup>. Par

<sup>4</sup> Exposé des motifs du projet de loi du 26 mai 1922 étendant la capacité civile des associations déclarées de bienfaisance et d'assistance.

<sup>5</sup> L'article 16 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 avait inséré un sixième alinéa ainsi rédigé : « *Lorsqu'une association donnera au produit d'une libéralité une affectation différente de celle en vue de laquelle elle aura été autorisée à l'accepter, l'acte d'autorisation pourra être rapporté par décret en Conseil d'État* ». Cet alinéa a été abrogé par le 4° de l'article 2 de l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

<sup>6</sup> CE, 30 décembre 2009, n° 297433.

exemple, l'examen des dépenses de l'association peut permettre de déterminer que le but de l'association n'était pas exclusivement l'assistance ou la bienfaisance<sup>7</sup>.

Dans son étude sur les associations reconnues d'utilité publique, le Conseil d'État indique que le régime de « petite reconnaissance » permettant aux associations déclarées ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale d'accepter des libéralités se justifie principalement pour des raisons liées à « *la protection de l'ordre public. Comme une simple déclaration permet de créer une association, il y aurait un risque que des personnes peu scrupuleuses organisent la captation d'héritage via des associations de simple façade, le nombre d'associations ne permettant pas aux autorités administratives d'exercer un contrôle. L'on pense au cas de personnes qui ne peuvent légalement recevoir de libéralités à raison du rôle qu'elles ont joué auprès du défunt pendant les derniers moments de sa vie et qui pourraient imaginer de faire transiter cet argent par une association, les biens de l'association leur revenant après dissolution de celle-ci. On risquerait d'aboutir à cette conséquence paradoxale que la volonté de donner aux associations une plus grande autonomie financière se traduise par l'institution de mesures de surveillance et de contrôle, nécessaires pour la protection de l'ordre public, et donc par un risque d'atteinte à la liberté d'association* »<sup>8</sup>.

Selon cette même étude, le nombre d'associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche scientifique ou médicale s'élevait environ à 9 500<sup>9</sup>.

« *Dans un souci d'accroissement de la sécurité juridique pour les associations* »<sup>10</sup>, le paragraphe V de l'article 111 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a prévu, dans sa version antérieure à la loi du 31 juillet 2014 précitée, que « *toute association qui, n'ayant pas reçu de libéralité au cours des cinq années précédentes, souhaite savoir si elle entre dans l'une des catégories d'associations mentionnées au dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association (...), peut interroger le représentant de l'État dans le département qui se prononce sur sa demande (...)* ».

Les conditions de cette procédure de rescrit administratif sont fixées par les articles 12-1 et suivants du décret n° 2007-807 du 11 mai 2007 relatif aux

<sup>7</sup> Voir, par exemple, CE, 15 mai 1996, n° 167510.

<sup>8</sup> Conseil d'État, *Les associations reconnues d'utilité publique*, EDCE 2000, p. 20.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>10</sup> M. Étienne Blanc, *Rapport sur la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 1145, 8 octobre 2008.

associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil.

Il faut enfin relever que le paragraphe I de l'article 74 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a remplacé le cinquième alinéa de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 par quatre alinéas ainsi rédigés :

*« Les associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts peuvent en outre :*

*« a) Accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires, dans des conditions fixées à l'article 910 du code civil ;*

*« b) Posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit.*

*« Les cinquième à septième alinéas du présent article s'appliquent sans condition d'ancienneté aux associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche scientifique ou médicale déclarées avant la date de promulgation de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et qui avaient, à cette même date, accepté une libéralité ou obtenu une réponse favorable à une demande faite sur le fondement du V de l'article 111 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures ».*

## **b. – Les dérogations prévues par d'autres législations**

Le législateur a reconnu à certaines associations régulièrement déclarées la capacité de recevoir à titre gratuit des dons et legs. Tel est le cas en particulier :

– de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État qui dispose que *« les associations cultuelles pourront recevoir, dans les conditions prévues par les trois derniers alinéas de l'article 910 du code civil, les libéralités testamentaires et entre vifs destinées à l'accomplissement de leur objet ou grevées de charges pieuses ou cultuelles »* ;

– du 3° de l'article L. 211-10 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que les ressources des unions nationales et départementales des associations familiales sont constituées notamment par *« les dons et legs »* ;

– et de l'article 11-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique qui prévoit que *« les statuts d'une*

*association agréée en qualité d'association de financement d'un parti politique doivent comporter (...) l'engagement d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique ».*

### **3. – Le régime des libéralités défini par l'article 910 du code civil**

En vertu du deuxième alinéa de l'article 910 du code civil, une association ayant la capacité à recevoir des libéralités peut les « *accept[er] librement* ».

Le troisième alinéa du même article prévoit que « *si le représentant de l'État dans le département constate que l'organisme légataire ou donataire ne satisfait pas aux conditions légales exigées pour avoir la capacité juridique à recevoir des libéralités ou qu'il n'est pas apte à utiliser la libéralité conformément à son objet statutaire, il peut former opposition à la libéralité (...) la privant ainsi d'effet* ». Cette opposition peut donc être motivée soit par le fait que l'association ne satisfait pas aux conditions légales exigées pour avoir la capacité juridique à recevoir des libéralités, soit par le fait qu'elle n'est pas apte à utiliser la libéralité conformément à son objet statutaire.

Initialement, un régime d'autorisation préalable à l'acceptation des dons et legs a été institué par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 66-388 du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations. Ce régime d'autorisation préalable a été remplacé par un régime de déclaration, institué par le décret du 11 mai 2007 précité. L'absence de décision expresse dans un délai de six mois à compter de la demande vaut autorisation d'acceptation.

#### **B. – Origine de la QPC et question posée**

L'association requérante a saisi le tribunal administratif (TA) de Paris de recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de décisions par lesquelles le préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris, s'est opposé à l'acceptation de libéralités qui avaient été consenties à cette association par des personnes physiques. Par deux jugements rendus les 15 février et 19 mars 2013, le TA de Paris a rejeté ces demandes.

L'association a interjeté appel devant la cour administrative d'appel (CAA) de Paris. À cette occasion, elle a demandé à la CAA de transmettre au Conseil d'État une QPC portant sur le cinquième alinéa de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. Par un arrêt du 10 juillet 2014, la CAA de Paris a décidé de transmettre cette QPC au Conseil d'État.

Dans sa décision en date du 7 novembre 2014 (n° 383872), le Conseil d'État a décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution du cinquième alinéa de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, dans sa rédaction antérieure à la loi 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Il a relevé que le « *moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe d'égalité et au principe de la liberté contractuelle, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

Selon l'association requérante, en réservant la capacité de recevoir des libéralités à celles des associations déclarées qui poursuivent un but exclusif d'assistance, de bienfaisance, de recherche scientifique ou médicale, les dispositions contestées méconnaissent le droit de propriété des donateurs, la liberté contractuelle des associations ainsi que le principe d'égalité entre les associations.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Les griefs tirés de l'atteinte à la liberté contractuelle et au droit de propriété**

Les requérants dénonçaient à la fois des atteintes à la liberté de donner des donateurs et des atteintes à la liberté de recevoir des associations. Ce faisant, ils n'évoquaient ni n'invoquaient la norme constitutionnelle protégeant spécifiquement les associations : le principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR) en matière de liberté d'association. Le Conseil constitutionnel a, d'office, retenu parmi les normes de références de son contrôle, non seulement la protection constitutionnelle de la liberté contractuelle et du droit de propriété, mais aussi le PFRLR en matière de liberté d'association.

Depuis la décision « *Liberté d'association* » du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel juge que le principe de la liberté d'association figure au nombre des PFRLR solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution et « *que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa*

*validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire »<sup>11</sup>.*

Par la suite, le Conseil constitutionnel a jugé en 1996 qu'« *il résulte des dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 [relative au contrat d'association], et notamment de ses articles 5 et 6, que la déclaration préalable d'une association a pour effet de lui permettre d'ester en justice, de recevoir des dons, de percevoir les cotisations de ses membres, d'acquérir, posséder et administrer les immeubles nécessaires à son fonctionnement »<sup>12</sup>. Cette déclaration constitue ainsi « *une condition essentielle de mise en œuvre d'une loi relative à l'exercice d'une liberté publique »<sup>13</sup>.**

Saisi, dans le cadre de son contrôle *a posteriori*, du troisième alinéa de l'article L. 211-3 du code de l'action sociale et des familles qui habilite l'union nationale et les unions départementales des associations familiales à assurer la représentation officielle des familles auprès des pouvoirs publics, le Conseil constitutionnel a jugé que « *les associations familiales prévues par l'article L. 211-1 du code de l'action sociale et des familles peuvent librement se constituer en vertu de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 susvisée ; qu'elles sont libres d'adhérer ou non à l'union nationale ou aux unions départementales des associations familiales dans les conditions fixées par les articles L. 211-4 et L. 211-5 du même code ; qu'en outre, elles peuvent librement se regrouper selon les modalités qu'elles définissent ; que, dès lors, la disposition contestée ne porte aucune atteinte à la liberté d'association »<sup>14</sup>.*

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a reconnu que la capacité juridique des associations déclarées ne s'étend pas en principe jusqu'à celle de recevoir des libéralités entre vifs ou testamentaires.

Dans sa décision n° 2014-444 QPC commentée, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé les exigences constitutionnelles applicables au droit de propriété et à la liberté contractuelle, a réaffirmé, à la suite de sa décision du 16 juillet 1971, précitée : « *que la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable » (cons. 6).*

<sup>11</sup> Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association*, cons. 2.

<sup>12</sup> Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 43

<sup>13</sup> Elle ne peut donc être réglementée par une autorité du territoire de la Polynésie française, *ibidem*.

<sup>14</sup> Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, *Union des familles en Europe (Associations familiales)*, cons. 10.

Il en a déduit que « *ni le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la liberté d'association ni aucune autre exigence constitutionnelle n'imposent que toutes les associations déclarées jouissent de la capacité de recevoir des libéralités* » (cons. 7). Ecartant les griefs tirés de l'atteinte à la liberté de recevoir des associations, le Conseil a écarté « *par voie de conséquence* » le grief tiré de l'atteinte à la liberté de donner (présenté comme une atteinte au droit de propriété des testateurs et donateurs).

## **B. – Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi**

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'égalité est constante et bien connue : « *Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>15</sup>. Dans sa décision du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisation, le Conseil a jugé que ce principe « *n'est pas moins applicable entre les personnes morales qu'entre les personnes physiques, car, les personnes morales étant des groupements de personnes physiques, la méconnaissance du principe d'égalité entre celles-là équivaudrait nécessairement à une méconnaissance de l'égalité entre celles-ci* »<sup>16</sup>.

Dans sa décision commentée, le Conseil a relevé « *qu'en réservant la capacité d'accepter des libéralités aux seules associations déclarées "qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale", le législateur a entendu favoriser, par la loi du 23 juillet 1987, l'affectation de dons et legs à des associations déclarées en raison de l'intérêt général spécifique qu'il a reconnu à leur objet et à la nature de leur activité* ». De sorte que ces dispositions poursuivent un but d'intérêt général. Le Conseil en a conclu « *que les différences de traitement qui en résultent sont en rapport direct avec l'objet de la loi* » (cons. 9).

Après avoir relevé que « *les dispositions contestées (...) ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* » (cons. 10), le Conseil les a déclarées conformes à la Constitution.

<sup>15</sup> Voir par exemple la décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010 précitée, cons. 3.

<sup>16</sup> Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 29.