

## Les libéralités, ressources de la générosité publique

---

### PRESENTATION

---

*Les organismes faisant appel à la générosité publique se signalent principalement par les opérations de collecte de dons qu'ils organisent. Cependant les libéralités, dont les legs constituent la part principale, représentent pour eux une ressource importante : elles se sont ainsi élevées en 2002 à 300 millions d'euros, soit 30 % de leurs ressources issues de la générosité publique, pour les 62 organismes faisant appel à la générosité publique qui ont transmis à la préfecture de leur siège un compte d'emploi des ressources.*

*Les legs peuvent dans certains cas atteindre des montants substantiels. Ainsi, la vente aux enchères en 1987 à Genève des bijoux de la Duchesse de Windsor a représenté pour l'Institut Pasteur une recette de 44 millions d'euros. En 2001, la vente d'une collection de tableaux modernes au profit de l'UNICEF lui a procuré plus de 60 millions d'euros.*

*Les libéralités vont surtout aux organismes disposant d'une grande notoriété : dix d'entre eux ont bénéficié, au cours de la période 1998-2002, de plus de dix millions d'euros de libéralités en moyenne chaque année, et ont encaissé ensemble plus de 77 % des montants recensés. Cette situation peut créer, pour certains organismes, une situation de risque, dans la mesure où ces ressources sont par nature imprévisibles et irrégulières.*

*À partir de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, le régime des libéralités perçues par les personnes morales a été construit autour du principe de l'autorisation administrative préalable, dans le souci d'assurer un équilibre entre les droits des organismes bénéficiaires et l'intérêt des familles, « qui finiraient par se trouver ruinées si le vain désir de faire parler de soi et de perpétuer son nom en l'attachant à des fondations charitables, religieuses ou autres ne trouvait un contrepoids dans l'intervention de la puissance publique <sup>101</sup> ». Il se traduit*

---

101) Théodore Tissier (cité par le Répertoire Béquet).

*aujourd'hui, compte tenu du nombre et de la complexité des dossiers, par un processus lent et chaotique qui n'apparaît plus adapté.*

*Les organismes, pour leur part, se réforment progressivement, parfois à la suite de critiques formulées par la Cour, pour gérer ces ressources dans des conditions satisfaisantes. Des progrès peuvent être encore accomplis en ce qui concerne notamment la sécurité des procédures.*

La loi du 7 août 1991 a confié à la Cour la mission de vérifier les comptes d'emploi des ressources collectées dans le cadre de campagnes nationales par des organismes faisant appel à la générosité publique. Depuis la parution des textes d'application, la Cour a fait régulièrement usage de cette nouvelle compétence : onze rapports relatifs à ce type d'organismes ont été publiés <sup>102</sup> et trois ont été annexés à deux rapports publics particuliers <sup>103</sup>.

Il est apparu, au fil des contrôles organiques<sup>104</sup>, que le régime juridique des libéralités et la façon dont les organismes les géraient soulevaient des questions qui justifiaient une analyse transversale.

Aussi la Cour a-t-elle mené fin 2003 et début 2004 une enquête sur ce thème, complétant les constatations des rapports déjà publiés par une analyse des 62 comptes d'emploi disponibles dans les préfectures et par une enquête auprès de six organismes <sup>105</sup> ayant collecté ensemble pour les cinq années contrôlées (1998-2002) près de 60 % du montant recensé des libéralités reçues par les 62 organismes précités.

---

102) Association pour la recherche sur le cancer, Association française contre les myopathies (1996 et 2004), Médecins sans frontières, Ligue nationale contre le cancer, fonds Sidaction, Médecins du monde, Fondation de France, Société protectrice des animaux, Restaurants du cœur, Comité français pour l'UNICEF.

103) « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants » (Œuvre nationale du Bleuet de France et Souvenir Français - 2000) et « la vie avec un handicap » (Comité Perce-Neige - 2003)

104) La Cour a procédé en outre à une analyse des déclarations préalables aux campagnes d'appel à la générosité publique (rapport public 1998) et des comptes d'emploi (rapport public 2002).

105) Les Orphelins apprentis d'Auteuil, l'Institut Pasteur, les Petits frères des pauvres, l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC), la Société protectrice des animaux et la Fondation de France.

## I – Le régime juridique des libéralités

Vieux de plus d'un siècle, le régime juridique des libéralités n'est plus adapté.

### A – Le régime de l'autorisation préalable applicable jusqu'en 2002

La loi française autorise les fondations et associations reconnues d'utilité publique ainsi que les associations ayant pour objet exclusif l'assistance, la bienfaisance et la recherche scientifique et médicale<sup>106</sup> à recevoir des libéralités - legs ou donations. Près de 2000 organismes seraient à ce titre en situation de recevoir des libéralités en exonération de droits de succession et de mutation en application de l'article 795 du code général des impôts (voir encadré)

Le régime applicable depuis 1901 est celui de l'autorisation administrative préalable à l'acceptation d'une libéralité.

#### Le régime fiscal des libéralités au profit d'organismes faisant appel à la générosité publique

*Article 795 du code général des impôts :*

*« Sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit :*

*1° ...*

*2° Les dons et legs consentis aux établissements ...d'utilité publique , dont les ressources sont exclusivement affectées à des œuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé*

*3° ...*

*4° Les dons et legs faits ....à toutes...sociétés reconnues d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance , à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux.*

*Il est statué sur le caractère de bienfaisance de la disposition par le décret rendu en conseil d'Etat ou l'arrêté préfectoral qui en autorise l'acceptation »*

106) Peuvent également bénéficier de libéralités des organismes ne relevant pas de la compétence de la Cour : les unions d'associations familiales agréées, les associations culturelles et congrégations reconnues par décret.

L'acceptation d'un legs par un organisme est un processus long et fortement encadré qui suppose l'intervention d'un notaire et de plusieurs autorités administratives. Il comportait jusqu'en 2002 une recherche obligatoire des héritiers.

### **1 – Le rôle des notaires**

Ce sont les notaires, le plus souvent dépositaires des testaments, qui doivent avertir les organismes bénéficiaires. Ils doivent également informer le préfet du lieu du décès, afin que ce dernier puisse procéder à la recherche des héritiers. Le notaire est ensuite chargé d'établir un état de l'actif et du passif de la succession, indispensable pour que l'organisme puisse accepter ou rejeter celle-ci.

Ces obligations se traduisent par des délais souvent longs : pour les six organismes contrôlés, le délai moyen, au cours des cinq années examinées, entre le décès et l'information de l'organisme a été compris entre un et sept mois, et entre six et dix mois pour la production de l'état de l'actif et du passif. Ces deux délais se cumulant, le délai moyen est supérieur à un an.

Les délais sont parfois beaucoup plus longs, sans que le retard puisse s'expliquer par la complexité du dossier. La Cour a ainsi relevé un legs pour lequel le délai a atteint huit ans. L'inaction de certains notaires oblige les organismes à effectuer de nombreuses relances et même à déposer des plaintes devant la chambre départementale des notaires.

### **2 – La recherche des héritiers**

Le décret du 1<sup>er</sup> février 1896 a instauré un droit d'opposition pour les héritiers du sang, jusqu'au sixième degré successible. En vertu d'une construction jurisprudentielle du Conseil d'État, l'opposition ne peut toutefois être fondée que sur la situation de précarité économique des héritiers ; elle se distingue des actions judiciaires en contestation de testament.

Jusqu'en 2002, l'exercice du droit d'opposition devait être précédé d'une interpellation des héritiers. Le préfet du lieu du décès, dès qu'il était saisi par le notaire, devait demander au maire du lieu d'ouverture de la succession de lui transmettre une liste des héritiers connus afin de les inviter à produire, le cas échéant, leurs moyens d'opposition.

Théoriquement, la procédure d'interpellation était close si aucun héritier ne s'était manifesté dans le délai d'un mois suivant l'affichage en mairie. Cependant, certaines préfectures et surtout certains notaires considéraient qu'il fallait procéder à des recherches complémentaires, parfois avec le concours de cabinets de généalogistes. La Cour a relevé un cas pour lequel la recherche lancée par le notaire a duré dix ans et révélé quatorze héritiers de nationalité italienne, dont aucun au demeurant ne souhaita faire opposition.

D'une manière plus générale, la très lourde procédure d'interpellation imposée par les textes contrastait avec le faible nombre d'oppositions auxquelles elle donnait lieu (2 à 4 % des legs).

### **3 – La délivrance de l'autorisation administrative**

L'autorisation est délivrée par la préfecture du lieu où l'organisme a son siège, s'il n'y a pas d'opposition, et par décret en Conseil d'État en cas d'opposition.

Cette tâche se trouve largement concentrée sur la préfecture de Paris où la plus grande partie des établissements reconnus d'utilité publique ont leur siège. En revanche, 85 % des libéralités sont consenties par des personnes domiciliées en province. C'est donc à de nombreuses préfectures qu'il appartient de constituer le dossier. Ne traitant que peu de cas (un ou deux par an en moyenne), elles sont peu au fait des procédures. Il en résulte des retards, aggravés à certaines périodes par le fait que les bureaux concernés sont également en charge des opérations électorales.

La préfecture de Paris dispose en revanche d'un bureau spécialisé, le bureau des groupements associatifs, qui doit traiter près de 3000 demandes d'autorisation par an. Ses moyens en personnel et en outils informatiques n'étant pas à la hauteur du nombre de décisions à prendre, son intervention revêt souvent un caractère formel, ce qui ne suffit pas à assurer un traitement rapide des dossiers. Au 31 décembre 2003, le stock de dossiers en attente représentait une année complète de travail.

En moyenne, pour les six organismes que la Cour a examinés et dont cinq dépendent de la préfecture de Paris, l'autorisation administrative intervient un an et demi à deux ans après le décès pour les legs supérieurs à 150 000 €.

L'enquête a fait de plus apparaître que l'administration, une fois pris l'arrêté d'autorisation, ne contrôle pas le respect des conditions qu'il pose en ce qui concerne les charges et les conditions de cession des biens (délais et prix).

## **B – Les réformes apportées en 2002 n’ont pas permis de rendre plus efficace le dispositif**

### **1 – Le décret du 2 avril 2002**

À la suite de réflexions conduites à l’initiative du Conseil d’État et des organismes représentant les associations, une simplification du dispositif a été opérée par un décret du 2 avril 2002.

Ce décret a supprimé l’obligation d’interpeller les héritiers, qui conservent cependant le droit de manifester leur opposition pendant un délai de six mois.

Il prévoit par ailleurs que, six mois après la réception du dossier par la préfecture du lieu du siège de l’organisme bénéficiaire du legs, l’autorisation est réputée accordée tacitement.

Cette disposition a introduit une difficulté nouvelle : les préfectures, en particulier celle de Paris, considèrent en effet que le point de départ du délai est le dépôt d’un dossier complet, et exigent en conséquence que leurs services soient en possession non seulement des éléments fournis par l’organisme bénéficiaire, mais également du dossier établi par la préfecture du lieu d’ouverture de la succession.

Dans ces conditions, les préfectures hésitent à délivrer des certificats d’autorisation tacite. De nombreux notaires ne se satisfont pas non plus de ce document. En définitive, la réforme, qui se proposait d’alléger les procédures, tend à les rendre plus incertaines.

### **2 – Le régime des assurances-vie**

Le contenu des libéralités évolue parallèlement à la composition du patrimoine des Français. Au cours de la période examinée, les contrats d’assurance-vie ont représenté de l’ordre de 10 % des libéralités encaissées.

Le traitement juridique et l’appréhension de ces produits soulèvent des difficultés.

La question s’est posée de savoir si les produits d’assurance-vie doivent être soumis à l’autorisation administrative. Dans un avis du 26 janvier 1999, le Conseil d’État a estimé que le bénéfice d’une assurance-vie est subordonné, comme l’acceptation de tous les legs et

donations, à une autorisation préfectorale. Les préfetures, après des pratiques diverses, se sont alignées sur cette position.

Une partie des organismes bénéficiaires considèrent, en revanche, que l'article L. 132-12 du code des assurances les dispense de solliciter une autorisation administrative lorsqu'ils sont bénéficiaires d'une assurance-vie sans être légataire, ou lorsqu'ils sont légataires mais nommément désignés, et qu'il leur permet de ce fait de demander la délivrance du produit aux établissements débiteurs, qui effectuent alors le versement sans autorisation administrative, donc dans des conditions irrégulières aux yeux du Conseil d'État.

Une deuxième difficulté réside dans le fait que les compagnies gestionnaires n'ont l'obligation de révéler ni l'existence de ces contrats ni l'identité des bénéficiaires. Il peut en résulter une perte de recette pour les organismes, impossible à évaluer avec précision.

Saisie par la Cour, la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance considère que la non-communication à un tiers intéressé à l'exécution du contrat n'est justifiée que lorsque le souscripteur a requis la confidentialité. Elle estime que, *post mortem*, l'identité des bénéficiaires devrait être communiquée aux tiers ayant un intérêt légitime. Une disposition pourrait également être prise pour fixer dans quel délai, après sa connaissance du décès, l'assureur doit prévenir ou entreprendre de prévenir les bénéficiaires dont l'identité ou l'adresse lui sont raisonnablement connues, ainsi que le notaire chargé de la succession.

Une dernière difficulté provient du retard avec lequel les compagnies d'assurance délivrent les capitaux correspondant au contrat d'assurance-vie. Ici encore, une disposition pourrait être prise pour fixer un délai maximum au règlement du capital, à l'instar de ce qui existe pour le remboursement de la prime<sup>107</sup>, des intérêts de retard étant versés en cas de versement tardif.

---

107) Article L. 133-5-1 du code des assurances.

## **II – La gestion des libéralités par les organismes bénéficiaires**

À l'occasion de ses précédents contrôles organiques comme de la présente enquête horizontale, la Cour a constaté que les organismes ont mis en place, pour gérer les libéralités, des instruments satisfaisants dans l'ensemble. Des lacunes subsistent néanmoins dans ce dispositif.

### **A – La gestion administrative et comptable**

#### **1 - L'application de la réglementation comptable**

Un règlement du 16 février 1999<sup>108</sup> définit les règles comptables applicables aux libéralités à chaque stade de la procédure et met en place, avec la création d'une rubrique « fonds dédiés », les instruments du suivi des sommes affectées.

En ce qui concerne plus particulièrement les organismes faisant appel à la générosité publique, l'arrêté du 30 juillet 1993 avait déjà précisé que devaient figurer obligatoirement au compte d'emploi les « legs et autres libéralités ».

Ces dispositions ne sont que partiellement appliquées par les organismes. S'agissant de la présentation du compte d'emploi, la Cour a constaté que certains n'isolent pas les libéralités au sein de leurs ressources, que la plupart ne distinguent pas les donations des legs, et qu'il n'est en général pas précisé si les assurances-vie sont comptabilisées parmi les libéralités ou parmi les dons.

Par ailleurs, tous les organismes ne se sont pas encore mis en conformité avec les dispositions du nouveau plan comptable, pourtant obligatoires, sans que leur spécificité semble justifier de dérogations.

Les carences constatées rendent difficiles la lecture et la comparaison entre comptes : elles nuisent à l'information du public et ne permettent pas une vision claire de la nature des libéralités ni un chiffrage précis de leur montant.

---

108) Le règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable, homologué par arrêté ministériel du 8 avril 1999, adaptant le plan comptable général aux associations et fondations, est entré en vigueur le 1er janvier 2000.

## **1 – Le suivi administratif et financier**

Les organismes ont mis en place des services spécialisés légers. Un souci de professionnalisation croissant se traduit par le recrutement d'agents disposant de compétences spécifiques (droit notarial, gestion immobilière). La plupart des organismes s'assurent le concours d'avocats ou de notaires-conseils. Dans ce dernier cas, les conventions d'honoraires ne sont pas toujours périodiquement revues et adaptées à la charge réelle de travail.

La Cour a noté la mise en place progressive de guides de procédures dans ce domaine, dont la généralisation devrait rendre plus sûr le traitement des dossiers. Il est en particulier indispensable que les rôles respectifs des services administratifs et des organes délibérants soient clairement précisés, et que ces derniers, après la décision initiale d'acceptation, conservent et exercent une responsabilité dans le contrôle des procédures.

Les déficiences les plus caractérisées concernent les systèmes informatiques. Alors que le nombre et la complexité des dossiers ainsi que leur traitement, qui dure parfois plusieurs années, donnent à l'outil informatique un rôle central pour une gestion efficace, les organismes ne disposent pas tous de logiciels suffisamment performants : ceux-ci ne permettent souvent ni une gestion prévisionnelle des encaissements ni la production d'états de suivi utilisables ; ils n'assurent pas non plus une articulation fiable avec la comptabilité.

## **B – La réalisation des biens**

Les biens doivent être réalisés dans les conditions les plus favorables et l'utilisation des fonds doit respecter les dispositions statutaires des organismes.

### **1 – Les biens immobiliers**

Ces biens représentent de 20 % à 30 % du montant des libéralités. Ils doivent être vendus aux enchères ou à un prix au moins égal au montant de l'estimation des Domaines, dans un délai fixé par l'arrêté d'autorisation, trois ans le plus souvent.

Les organismes contrôlés par la Cour ne tiennent pas systématiquement d'états récapitulatifs des cessions. Il est donc difficile d'apprécier les conditions de leur déroulement (délais, prix). Dans

l'échantillon, les plus-values constatées par rapport à l'avis des Domaines vont de + 17,8 % à + 151 % pour les cessions réalisées en 2002. En cas de difficultés rencontrées dans la vente, ce qui peut être le cas pour certains types de biens (résidences pour personnes âgées, logements en multipropriété), l'organisme peut demander aux Domaines une nouvelle évaluation qui tienne compte des évolutions du marché.

Le délai fixé pour la vente par l'arrêté préfectoral ne fait l'objet d'aucun suivi de la part de l'autorité administrative.

## **2 – Les portefeuilles de valeurs mobilières**

La gestion des portefeuilles mobiliers, qui représentent en moyenne de 60 % à 70 % du montant des libéralités, ne préserve pas toujours suffisamment le patrimoine reçu. L'obligation de vendre interprétée strictement peut conduire des organismes à enregistrer des moins-values qui, dans le contexte boursier défavorable des années récentes, ont atteint 25 à 30 % du capital légué. Ces accidents ont conduit un organisme à confier à un intermédiaire financier un mandat de gestion l'autorisant à différer les cessions de titres en pareil cas.

## **3 – Les objets mobiliers**

Les organismes, même les plus diligents, tardent à dresser les inventaires des objets mobiliers : ces délais, qui sont le plus souvent de l'ordre de quatre à six mois, mais qui peuvent atteindre douze à quatorze mois, sont à l'origine de disparitions.

Les modalités de cession sont variables selon les organismes : magasins spécialisés, brocantes, braderies, ventes aux enchères publiques pour les objets de valeur. Les frais de stockage et de transport des biens constituent une charge souvent assez lourde et difficilement appréciable en l'absence de comptabilité analytique. D'une manière générale, la gestion des biens mobiliers ne répond pas toujours à des procédures suffisamment strictes : la tenue des inventaires se fait souvent manuellement et les modalités d'enregistrement des recettes, en cas de vente directe au public, sont rarement définies.

## **4 – L'utilisation des fonds par les organismes**

Les associations doivent, sauf exception, utiliser les fonds reçus pour financer des dépenses conformes à leur objet social, qui n'est pas de constituer des réserves.

En revanche, les fondations sont autorisées à se constituer des patrimoines de rapport en vue d'assurer la pérennité de leurs actions. Ces dispositions sont interprétées de manière diverse par les trois fondations ayant fait l'objet de l'étude : deux d'entre elles mettent en réserve une partie de leurs ressources, tandis que la troisième les affecte systématiquement à ses dépenses de l'année. La Cour a appelé l'attention de cette fondation sur la nécessité de se conformer sur ce point à son statut, en mettant en réserve une partie du produit des legs. La fondation a pris acte de cette observation pour l'avenir.

## **C – Le respect de l'affectation des legs et les relations avec les donateurs et testateurs**

### **1 – Le respect des affectations et des charges et conditions**

Un certain nombre de dispositions testamentaires sont assorties de clauses d'affectation ou de charges. En vertu de la jurisprudence administrative, un organisme ne peut accepter une libéralité si ces conditions sont trop contraignantes ou si elles ne sont pas conformes à son objet. Ces charges et obligations sont en général reprises dans la décision d'autorisation. L'enquête a montré que les affectations et charges sont, sauf exception, respectées, même si l'on constate parfois un certain retard dans la mise en œuvre de la volonté du testateur. Un système informatique approprié et l'exploitation des dispositions comptables relatives aux « fonds dédiés » permettraient un meilleur suivi des affectations.

### **2 – Les relations avec les testateurs**

La recherche des legs se fait notamment par l'envoi d'informations aux donateurs et par des contacts auprès des notaires. Les services des legs sont amenés aussi à recevoir les testateurs potentiels, parfois à plusieurs reprises. Dans ce domaine, l'enquête a mis en évidence la nécessité absolue qu'il y a, pour les organismes, à édicter des règles de déontologie sur les relations entre leur personnel spécialisé et les testateurs potentiels ; un important organisme accompagnant des personnes âgées a même jugé nécessaire de s'interdire de bénéficier de legs émanant des personnes qu'il a assistées dans le cadre de ses activités.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Les produits des libéralités constituent pour les organismes à vocation caritative un flux important de recettes dont les coûts spécifiques de collecte et de gestion sont modérés. Si le nombre des legs autorisés a baissé au cours de la période étudiée (de 15,5 %), les montants encaissés ont augmenté (de 29 %).*

*La pérennisation, voire le développement de ce type de ressources, nécessite que le donateur ou le testateur potentiel ait l'assurance que sa volonté sera rapidement et sûrement exécutée. Pour parvenir à cet objectif, il est indispensable que le cadre administratif soit rénové et que la gestion des organismes soit plus sûre et plus transparente.*

*En dépit d'initiatives récentes, le régime juridique des libéralités demeure trop lourd tout en comportant d'importantes imprécisions. Le ministère de l'intérieur a engagé une réforme en profondeur qui consisterait à remplacer le régime d'autorisation préalable par un régime de déclaration assorti d'un pouvoir d'opposition de l'administration. Cette mesure devrait permettre de simplifier le déroulement de la procédure. Elle ne se conçoit que dans la mesure où seront dégagés les moyens de véritables contrôles a posteriori, indispensables pour que soient assurées les garanties dont le législateur a voulu assortir le régime des libéralités.*

*L'adoption de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques aux contrats d'assurance-vie de nature à garantir le versement effectif des capitaux concernés aux organismes bénéficiaires dans des délais brefs, apparaît d'autant plus nécessaire que ce type d'épargne représente une part croissante du patrimoine des français.*

*Les organismes sont aussi appelés à améliorer les moyens mis en œuvre pour la gestion des libéralités. Un respect plus strict des dispositions comptables en vigueur permettrait une appréciation plus exacte de la composition et du montant des libéralités. La mise au point d'outils informatiques spécifiques et performants améliorerait sensiblement la qualité de la gestion des legs et faciliterait les contrôles. La Cour incite à cet égard les organismes à grouper leurs efforts, des démarches dispersées pouvant se révéler plus coûteuses et moins adéquates. Enfin, des règles déontologiques devraient être définies et affichées par les organismes dans leurs relations avec les testateurs potentiels.*

*Ce n'est qu'à ce prix que les libéralités pourront se développer et prendre dans le financement des actions caritatives et d'intérêt général la place qui est la leur dans certains pays étrangers, notamment de culture anglo-saxonne.*

---

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE*

*Dans son insertion, la Cour des comptes soulève trois types de difficultés relatives à l'assurance vie au regard du régime juridique des libéralités au profit des associations. Ces observations appellent de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les remarques suivantes :*

***1 – La qualification des contrats d'assurance vie au regard des libéralités***

*La Cour des comptes observe que les contrats d'assurance vie représentent environ 10 % des libéralités encaissées et se demande si le bénéficiaire d'une assurance vie est subordonné, comme l'acceptation des dons et legs, à une autorisation préfectorale. Un avis du Conseil d'Etat du 26 janvier 1999 répond par l'affirmative alors qu'une partie des organismes bénéficiaires considère qu'ils sont dispensés de solliciter une telle autorisation, en application de l'article L.132-12 du code des assurances.*

*La qualification de libéralité d'un contrat d'assurance vie n'est pas acquise :*

*- La qualification de donation pourrait se heurter au fait que, dans un contrat d'assurance vie, on ne peut dire que le souscripteur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée<sup>109</sup>, du fait de l'existence de la faculté de rachat prévue par l'article L.132-23 du code des assurances ou du fait que de nombreux contrats prévoient le versement du capital au souscripteur lui-même, lorsque celui-ci est en vie au terme du contrat.*

*- La qualification de legs se heurte au fait que le capital ou la rente versée ne font pas partie de la succession de l'assuré (article L.132-12 du code des assurances).*

*En cas de donation déguisée, les juges sont à même de requalifier le contrat d'assurance vie. En particulier, en cas de fraude aux droits des héritiers, par le versement de primes manifestement exagérées, l'article L.132-13 du c.ass. prévoit des dispositions protectrices de la famille<sup>110</sup>.*

***Pour clarifier la situation des organismes bénéficiaires de contrats d'assurance vie, il pourrait être envisagé qu'une disposition spéciale, en dehors de toute qualification, règle la question de savoir si l'acceptation doit être soumise à autorisation préfectorale.***

---

109) Cour de cassation – Chambre mixte 23 novembre 2004.

## **2 – Le silence gardé par l'assureur sur l'existence du contrat et l'identité du bénéficiaire**

*La Cour des comptes observe que les organismes bénéficiaires de contrats d'assurance vie peuvent en perdre le bénéfice du fait que les assureurs n'ont l'obligation de révéler ni l'existence de ces contrats, ni l'identité des bénéficiaires<sup>111</sup>. Elle évoque dans son rapport la possibilité d'une disposition qui pourrait être prise pour fixer dans quel délai, après sa connaissance du décès, l'assureur pourrait entreprendre de prévenir le bénéficiaire ainsi que le notaire chargé de la succession.*

*Pendant la durée de vie du contrat d'assurance vie, la révélation par l'assureur de l'identité du bénéficiaire peut être constitutive d'une faute civile<sup>112</sup>. En effet, en application de l'article L.132-9 c.ass., le souscripteur du contrat pourrait être privé de l'exercice de son droit au rachat par l'acceptation du bénéficiaire désigné par le contrat. Au décès de l'assuré, il importe en revanche que le bénéficiaire ait connaissance du contrat et que les héritiers ainsi que le notaire chargé de la succession puissent disposer des informations suffisantes sur le contrat pour faire jouer, le cas échéant, le rapport à succession ou la réduction pour atteinte à la réserve des héritiers prévus par l'article L.132-13 du c.ass., en cas de primes manifestement exagérées.*

*Il existe déjà des procédures permettant d'atteindre ce résultat :*

*- L'article L.132-8 du c.ass. prévoit que la désignation du bénéficiaire peut intervenir par voie testamentaire.*

*- Il existe déjà un fichier national des bénéficiaires, fonctionnant sur une base privée. Ce fichier peut être utilisé par les souscripteurs qui le souhaitent.*

*- Un accord intervenu en 2002 entre les notaires et les assureurs doit permettre une meilleure information du notaire chargé de la succession.*

---

*110) Articles L.132-13 et L.132-16 du code des assurances relatifs au rapport à succession, à la réduction pour atteinte de la réserve héréditaire et à la récompense à la communauté en cas de primes manifestement exagérées.*

*111) Sollicitée par la Cour des comptes, la CCAMIP a répondu que la non communication à un tiers intéressé à l'exécution du contrat n'est justifiée que lorsque le souscripteur a requis la confidentialité. Elle estime que, post mortem, l'identité des bénéficiaires devrait être communiquée aux tiers ayant un intérêt légitime.*

*112) Dans un arrêt du 28 septembre 1999, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a exclu que la révélation par l'assureur de la désignation du bénéficiaire soit constitutive d'une infraction pénale en application de l'article 226-13 du code pénal, mais admis qu'elle pouvait être constitutive d'une faute civile.*

- Enfin, une réponse ministérielle du 23 novembre 1981 prévoit que l'héritier devrait pouvoir obtenir communication du contrat d'assurance vie souscrit par son auteur lorsque celui-ci n'a pas demandé que le contrat reste secret à l'égard de ses héritiers. L'intéressé pourrait obtenir le nom et l'adresse du bénéficiaire, au besoin par la voie judiciaire si ces indications s'avéraient indispensables pour faire jouer la réduction prévue par l'article L.132-13.

La prescription prévue par l'article L.114-1 du c.ass. en matière d'assurance vie est de 10 ans lorsque le bénéficiaire est une personne distincte du souscripteur. Ce délai doit permettre aux bénéficiaires de pouvoir exercer leurs droits, même s'ils découvrent tardivement l'existence du contrat.

### **3 – Le retard dans la délivrance des capitaux en exécution du contrat d'assurance vie**

La Cour des comptes souligne que les compagnies d'assurance délivrent avec retard les capitaux correspondant aux contrats d'assurance vie et suggère qu'une disposition soit prise pour fixer un délai maximum au règlement du capital, à l'instar de ce qui existe pour le remboursement de la prime, les intérêts de retard étant versés en cas de versement tardif.

En effet, l'article L.132-5-1 du code des assurances dispose que le souscripteur d'un contrat d'assurance vie exerçant son droit à renonciation doit se voir restituer l'intégralité des sommes versées dans un délai maximal de trente jours à compter de la réception de la lettre recommandée, l'article L.132-21 que l'entreprise d'assurance ou de capitalisation doit, à la demande du contractant, verser à celui-ci la valeur de rachat du contrat dans un délai qui ne peut excéder deux mois. Au-delà de ce délai, les sommes non restituées produisent de plein droit intérêt au taux légal majoré de moitié durant deux mois puis, à l'expiration de ce délai de deux mois, au double du taux légal.

Une telle disposition n'existe pas en cas de retard dans le versement du capital. Toutefois, même en l'absence de disposition spéciale, le bénéficiaire du contrat peut faire application de l'article 1153 du code civil disposant que les dommages et intérêts moratoires sont dus à compter du jour de la sommation de payer "ou d'un autre acte équivalent telle une lettre missive s'il en ressort une interpellation suffisante" dès lors que l'assureur a été mis en possession des différentes pièces justificatives prévues par le contrat.

---

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ  
INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

*Les observations formulées dans ce rapport ne soulèvent pas d'objections majeures de ma part.*

*Elles constituent au contraire une argumentation solide à l'appui des mesures envisagées par le gouvernement dans le cadre de l'article 10 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit.*

*Cependant, deux points me paraissent devoir être précisés.*

*Tout d'abord, à propos du contrôle, par l'administration, de l'exécution des charges et des conditions de cession des biens (délais et prix) postérieurement à l'autorisation, j'observe que les établissements aliénant les biens au-delà du délai de trois ans fixé par cette autorisation saisissent la préfecture dès lors qu'ils ont un acquéreur pour avoir l'autorisation de vendre.*

*La préfecture saisit alors les services fiscaux pour savoir si le prix proposé peut être retenu. Si celui-ci est trop bas, la préfecture écrit à l'établissement pour que celui-ci demande à l'acquéreur de parfaire son prix. L'effet incitatif de la saisine de la préfecture est donc certain et devrait être maintenu par le projet de réforme.*

*Par ailleurs, les difficultés relatives aux contrats d'assurance-vie viennent de l'article L. 132-12 du code des assurances : celui-ci ne définit pas ce qu'est une libéralité et ne dispense pas les assurances-vie d'une autorisation administrative. En effet, son but est de favoriser les contrats d'assurance-vie en les excluant de la succession et des règles du rapport et de la réduction issues du droit successoral.*

*Ce texte ne fait que tirer les conséquences du mécanisme de la stipulation pour autrui (art. 1121 code civil), dont l'assurance-vie est le modèle type; l'acceptation par le tiers-bénéficiaire (organisme) est, en effet, considérée acquise dès la souscription du contrat, donc du vivant du souscripteur. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat n'y a pas vu un legs mais une donation. En effet, le fait pour un droit ou pour un bien de ne pas échoir dans la succession ne signifie pas nécessairement qu'il ne s'agit pas d'une libéralité.*

*En outre, la Cour de cassation a, dans un arrêt très remarqué, considérablement réduit le champ de l'article L. 132-12 en le déclarant inapplicable à tous les contrats d'assurance-vie qui sont des contrats de capitalisation (arrêt Leroux).*

---

*La seule définition de la libéralité réside donc toujours dans l'absence d'une contrepartie et dans l'intention libérale. L'administration peut, par conséquent, qualifier l'opération de donation en l'absence de toute contrepartie dans les rapports entre le souscripteur et le tiers- bénéficiaire, ce qu'admettent d'ailleurs certains grands organismes privés d'assurance (UNOFI par exemple) qui refusent de délivrer à l'association bénéficiaire le montant du capital en l'absence d'autorisation.*

*Les difficultés observées par votre haute juridiction devraient être résolues par le projet de suppression de l'autorisation administrative d'acceptation des donations et legs prévue par le gouvernement en application de la loi du 9 décembre 2004. Ce projet prévoit, d'une part, que la suppression de l'autorisation est assortie d'un dispositif de déclaration avec possibilité d'opposition reconnue au préfet du lieu du siège social de l'établissement gratifié et, d'autre part, l'élaboration, par les organismes bénéficiaires, d'une « déontologie » telle qu'elle est recommandée dans votre rapport.*

---