

Les libéralités, produits de la générosité publique

(Rapport public annuel 2004 - pages 371 et suivantes)

Dans le rapport public 2004, la Cour avait rendu compte de la manière dont les organismes faisant appel à la générosité publique recevaient et traitaient les ressources issues des libéralités qui leur étaient consenties.

Le régime juridique

La Cour observait que le régime juridique des libéralités était lourd et comportait de nombreuses imprécisions. Elle demandait que le cadre administratif applicable soit renouvelé.

Le régime juridique des libéralités reçues par des organismes faisant appel à la générosité publique n'avait pratiquement pas évolué depuis le début du XIX^{ème} siècle et la refonte du dispositif en 2002 n'avait pas constitué une réelle amélioration. Fondé sur un mécanisme d'autorisation administrative préalable, il se traduisait par des délais souvent longs entre le décès et l'obtention de l'autorisation : d'un an et demi à deux ans en moyenne, les délais pouvaient s'allonger démesurément dans certains cas.

L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005⁶³ a modifié l'article 910 du code civil afin de remplacer le dispositif d'autorisation administrative préalable par un régime de liberté encadrée : désormais, les associations et fondations ayant la capacité à recevoir des libéralités seront libres d'accepter celles-ci, sauf opposition de l'administration motivée par leur inaptitude à utiliser la libéralité conformément à leur objet statutaire. L'opposition, formée par l'autorité administrative à laquelle la libéralité est déclarée, dans des conditions fixées par

63) 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

décret en Conseil d'Etat, privera d'effet l'acceptation. L'entrée en vigueur du nouveau dispositif est toutefois subordonnée à la parution du décret, qui n'est pas encore intervenue plus d'un an après la publication de l'ordonnance.

Le régime d'aliénation des biens immobiliers devient lui aussi un régime de liberté encadrée : dès lors qu'il n'y a plus d'arrêté autorisant l'acceptation des libéralités, il n'y a plus ni délai pour réaliser les biens immobiliers (le délai était de trois ans en règle générale) ni de règle sur les conditions de réalisation. En matière de délai de réalisation, les associations sont donc tenues de céder les immeubles non conformes à leur objet statutaire « dans un délai raisonnable », sous le contrôle du juge. Quant au prix de vente, le plancher que représentait l'estimation du service des domaines a disparu. La mise en œuvre de véritables contrôles a posteriori et l'existence de règles déontologiques dans les organismes, que la Cour recommandait dans le rapport public 2004, sont dès lors indispensables pour éviter tout risque à la fois de constitution de véritables biens de mainmorte et de pratiques de favoritisme, au détriment des organismes.

Les contrats d'assurance-vie

La perception des contrats d'assurance vie, dont la part s'accroît dans les libéralités reçues par les organismes à proportion de leur place dans le patrimoine des Français, soulevait des difficultés d'ordre pratique.

Dans la ligne des recommandations de la Cour, le législateur a modifié le code des assurances afin de garantir l'information des bénéficiaires de contrats d'assurance vie de l'existence de dispositions à leur avantage.

Des amendements parlementaires ont été apportés sur ce point au projet de loi ayant pour objet de transposer la directive européenne sur l'intermédiation en assurance. La loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 a donc modifié l'article L. 132-8 et inséré un article L. 132-9-2 dans le code des assurances.

Le dernier alinéa de l'article L. 132-8 oblige les entreprises d'assurance, lorsqu'elles sont informées du décès du souscripteur, à aviser le bénéficiaire dans le cas où son identité et ses coordonnées figurent au contrat.

En application du nouvel article L. 132-9-2, les entreprises, lorsqu'elles sont saisies par un organisme professionnel représentatif agréé, à la demande d'une association (ou d'une fondation) désireuse de savoir si elle est bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie souscrit par une personne dont elle apporte la preuve du décès, sont tenues d'informer le bénéficiaire de l'existence d'un capital ou d'une rente à son profit, et ce dans le délai d'un mois. Les conditions d'application de ces dispositions ont été précisées par un arrêté du 9 février 2006 du ministre des finances, de l'économie et de l'industrie.

Ces nouvelles dispositions devraient atténuer les difficultés mises à jour par l'enquête de la Cour⁶⁴. Elles pourraient également régler les difficultés constatées pour ce qui concerne le délai de versement des fonds : en cas d'absence de diligence de la part d'une entreprise, un organisme associatif bénéficiaire serait susceptible d'invoquer l'article 1153 du code civil pour réclamer des dommages et intérêts, comme l'a indiqué le ministre des Finances dans sa réponse au rapport public 2004 de la Cour.

La Fédération française des sociétés d'assurance, le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance et le Centre technique des institutions de prévoyance ont d'ores et déjà mis en place une structure qui centralise les demandes.

La gestion des libéralités

La gestion des libéralités par les organismes bénéficiaires était apparue à la Cour, dans l'ensemble, satisfaisante. La juridiction avait toutefois été conduite à adresser des observations aux organismes contrôlés, dans trois domaines : le suivi administratif et financier, la réalisation des biens légués et la déontologie.

64) L'auteur de l'amendement ayant abouti à la modification de l'article L. 132-8 indiquait que le nombre de contrats d'assurance vie dont les bénéficiaires n'étaient pas informés des dispositions prises à leur endroit, serait compris entre 150 000 et 170 000 contrats, pour un montant de 5 à 7 milliards d'euros, capitaux qui resteraient dans les réserves des sociétés d'assurance (Débats Sénat - 4 octobre 2005).

Les organismes contrôlés ont pour la plupart adopté les préconisations faites, ou pris l'engagement de le faire dans un délai rapproché, notamment dans les domaines suivants :

- amélioration de l'outil informatique pour un meilleur suivi des libéralités ;
- rédaction d'un manuel de procédure pour le traitement des libéralités ;
- adoption de chartes ou de codes de déontologie ;
- mise en conformité des méthodes comptables relatives aux libéralités avec la nouvelle réglementation comptable applicable aux associations et fondations ;
- mise en réserve d'une partie des libéralités reçues par une fondation, conformément à ses dispositions statutaires.

La Cour constate que les réformes adoptées par le législateur en 2005 rejoignent les recommandations qu'elle avait formulées. Elle appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur la nécessité, d'une part, d'adopter sans délai le décret d'application de l'ordonnance du 28 juillet 2005, qui conditionne la mise en œuvre du régime de liberté encadrée qu'elle institue, d'autre part de dégager des moyens de contrôle a posteriori, afin que soient assurées les garanties dont le législateur a voulu assortir l'assouplissement du régime des libéralités, en ce qui concerne notamment l'aliénation des biens immobiliers.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Le projet de décret en Conseil d'Etat portant application de l'ordonnance du 28 juillet 2005 en ce qui concerne le nouveau régime des libéralités a été élaboré en étroite concertation avec les représentants des associations et fondations, du Conseil national de la vie associative et du Conseil supérieur du notariat ainsi qu'avec les ministères concernés. Il est actuellement en cours d'examen au Conseil d'Etat et devrait être publié en janvier 2007.

S'agissant de l'aliénation des biens immobiliers reçus en donation ou par legs, l'attention des présidents des associations bénéficiaires sera expressément appelée par les services préfectoraux sur l'obligation que leur fait la loi du 1^{er} juillet 1901, dans son article 6, de ne posséder que le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ainsi que les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement de l'objet statutaire.
