



N° 2432

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2019

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION  
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, EN DEUXIÈME LECTURE, SUR LA  
PROPOSITION DE LOI, MODIFIÉE PAR LE SÉNAT,

*visant à améliorer la trésorerie des associations* (n° 2127)

PAR MME SARAH EL HAÏRY  
Députée

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 1<sup>re</sup> lecture : **1329, 1415** et T.A. **248**.  
2<sup>e</sup> lecture : **2127**.

*Sénat* : 1<sup>re</sup> lecture : **410, 599, 600 rect.** et T.A. **128** (2018-2019).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE</b> .....	7
<b>II. PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES AU COURS DE LA PREMIÈRE LECTURE</b> .....	7
A. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	7
B. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT .....	9
<b>III. PRINCIPALES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE</b> .....	10
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	13
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) : Conservation d'un excédent raisonnable résultant d'une subvention non dépensée .....	13
<i>Article 1<sup>er</sup> bis</i> (art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) : Délai de paiement des subventions accordées aux associations .....	15
<i>Article 1<sup>er</sup> ter</i> [supprimé] (art. 19 et 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État) : Harmonisation des obligations de transparence financières des associations culturelles .....	18
<i>Article 1<sup>er</sup> quater</i> [supprimé] : Création d'une annexe budgétaire sur les associations éligibles à la réduction d'impôt accordée au titre des dons.....	20
<i>Article 3</i> [rappelé pour coordination] (art. 150-0 A du code général des impôts, art. L. 312-20, L. 743-2, L. 753-2 et L. 763-2 du code monétaire et financier, art. 15 de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence) : Identification des comptes bancaires en déshérence appartenant à des associations .....	22
<i>Article 3 bis A</i> (art. L. 52-5 du code électoral) : Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à une association de financement électorale .....	24
<i>Article 3 bis B</i> (art. L. 52-6 du code électoral) : Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à un mandataire personne physique. ....	26

<i>Article 3 bis</i> (art. 27 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination) : Présence de parlementaires dans les collèges départementaux du Fonds pour le développement de la vie associative .....	28
<i>Article 4</i> (art. 706-160 du code de procédure pénale) : Mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, des fondations ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement .....	31
<i>Article 4 bis</i> (art. L. 213-1-1 du code de l'urbanisme) : Suppression de l'application du droit de préemption des immeubles cédés à titre gratuit aux associations ayant la capacité de recevoir des libéralités.....	34
<i>Article 5</i> : Rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons .....	36
<i>Article 5 bis</i> (art. L. 123-16-2, L. 822-14 et L. 950-1 du code de commerce ; art. L. 241-2 et L. 719-13 du code de l'éducation ; art. L. 111-9 et L. 143-2 du code des juridictions financières ; art. 19-8 et 26 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat ; art. 3, 3 <i>bis</i> et 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles ; art. 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ; art. 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire) : Mesures de cohérence juridique sur les dispositions relatives à l'appel à la générosité du public .....	38
<i>Article 5 ter A</i> [supprimé] (art. 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique) : Obligation de publication en ligne de l'ensemble des comptes établis par les associations .....	41
<i>Article 5 ter B</i> (art. 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique) : Contrôle de la publication sincère des comptes des associations par le commissaire aux comptes .....	43
<i>Article 5 ter C</i> [supprimé] (art. 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie) : Publicité du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes des fonds de dotation.....	45
<i>Article 5 quater</i> (art. L. 213-7 du code de la route) : Accès des fondations à l'agrément pour assurer l'enseignement de la conduite des véhicules .....	46
<b>COMPTE-RENDU DES DÉBATS</b> .....	49

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations a été déposée le 17 octobre 2018 par votre rapporteure au nom du groupe du Mouvement démocrate et apparentés (MODEM).

Il y a un an, le 21 novembre 2018, la commission des Lois de l'Assemblée nationale examinait ce texte en première lecture. La troisième séance du jeudi 29 novembre ayant été levée avant l'achèvement de son examen le texte ne fut finalement adopté en séance publique que le 26 mars 2019.

En juillet 2019, ce fut au tour du Sénat de modifier et d'enrichir ce texte.

En l'absence d'engagement de la procédure accélérée, cette proposition de loi a donc été inscrite, en deuxième lecture, sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution, à l'ordre du jour du jeudi 28 novembre 2019, journée réservée aux initiatives du groupe MODEM.

Au cours des travaux préparatoires, votre rapporteure a pu s'entretenir avec son homologue du Sénat, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, et salue la qualité de leurs échanges qui ont mis en évidence, malgré les nombreuses modifications apportées, la volonté des deux chambres d'aboutir à un texte ambitieux au service des associations mais aussi des collectivités.

En effet, même si les subventions publiques sont en baisse, 49 % des ressources des associations proviennent de financements publics. Il est donc important de prendre en compte les contraintes financières et matérielles qui s'imposent aux collectivités locales dans leurs relations avec les associations.

Les modifications apportées ou soutenues par votre rapporteure lors de la discussion de la présente proposition de loi prennent en compte les remarques du Sénat et des parlementaires de toutes appartenances politiques.

On rappellera que cette proposition de loi poursuit trois objectifs.

Le premier objectif est de **multiplier les sources de financement des associations** en autorisant les prêts entre les associations d'un même réseau (*article 2*), en élargissant les possibilités de dévolution des excédents des comptes de campagne (*articles 3 bis A et B*) et en permettant la mise à disposition de biens immobiliers saisis au cours d'une instance pénale (*article 4*).

Le deuxième objectif consiste à **simplifier les relations entre les autorités administratives et les associations** en permettant aux associations de conserver une partie d'une subvention non dépensée (*article 1<sup>er</sup>*), en fixant un délai de paiement pour le versement des subventions (*article 1<sup>er</sup> bis*), en supprimant le droit de préemption des collectivités sur les donations au profit des associations (*article 4 bis*) et en ouvrant aux fondations la possibilité d'être agréées pour enseigner la conduite (*article 5 quater*).

Le troisième vise à **accompagner la montée en charge du fonds de développement pour la vie associative** (FDVA) en intégrant les parlementaires à sa gouvernance (*article 3 bis*) et en lui reversant les soldes des comptes d'association inactifs (*article 3*) ou des soldes des comptes de campagne n'ayant pas été attribués dans le délai prévu (*articles 3 bis A et B*).

Enfin, notamment à l'initiative du Sénat, plusieurs dispositions concernant **la transparence du financement des associations** ont été adoptées. Seules deux ont été conservées au terme de l'examen en Commission : l'une, issue de la proposition de loi initiale, prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur la fiscalité des associations et des fondations (*article 5*) ; l'autre, issue des travaux du Sénat, confie aux commissaires aux comptes le soin de veiller à la publication sincère des comptes des associations soumises à cette obligation (*article 5 ter B*).

## I. PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

Dans sa rédaction initiale, la présente proposition de loi était composée de cinq articles, inspirés de différentes propositions formulées dans un rapport du Haut conseil à la vie associative de 2014. Deux d'entre eux – les articles 3 et 4 – ont été adoptés par le Parlement lors du vote de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 mais ont été considérés comme des « cavaliers législatifs » par le Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>.

**L'article 1<sup>er</sup>** avait pour objet d'inscrire dans la loi la possibilité pour les associations de conserver un bénéfice, dans la limite du raisonnable, correspondant au reliquat d'une subvention non dépensée, pour leur permettre de financer leur développement.

**L'article 2** devait permettre aux associations d'un même réseau de s'accorder des prêts entre elles pour faciliter la création et le démarrage de nouvelles structures.

**L'article 3** prévoyait l'affectation au FDVA du produit des comptes bancaires en déshérence appartenant à des associations et gérés par la Caisse des dépôts et des consignations.

**L'article 4** visait à permettre à l'État de confier à des associations reconnues d'intérêt général la gestion de biens immeubles dont il devient propriétaire à l'occasion d'une instance pénale.

**L'article 5** demandait la remise au Parlement d'un rapport dressant un état des lieux de la fiscalité liée aux dons.

## II. PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES AU COURS DE LA PREMIÈRE LECTURE

### A. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**L'article 1<sup>er</sup>** a été réécrit lors de son examen en commission à l'initiative de votre rapporteure pour remplacer la notion de « *bénéfice raisonnable* » par celle d'« *excédent raisonnable* » et pour réserver explicitement l'application de cette disposition aux organismes à but non lucratif.

**L'article 1<sup>er</sup> bis** a été introduit en séance publique. Il fixe un délai de soixante jours pour le versement des subventions à compter de leur notification ou de la date de versement prévue dans la convention de subvention.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-745 DC, 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, cons. 190.

**L'article 2** a été réécrit par un amendement du Gouvernement en séance publique afin d'insérer une nouvelle dérogation plutôt que d'étendre une exception déjà existante comme le faisait l'article 2 dans sa rédaction initiale. Cela permet d'éviter, d'une part, que des associations soient créées dans le seul but de réaliser des prêts et, d'autre part, que des associations culturelles utilisent ce moyen pour réaliser des prêts au sein d'une communauté confessionnelle d'associations.

**L'article 3** a été modifié par un amendement de votre rapporteure visant à réécrire l'alinéa 5 afin de le rendre conforme aux exigences constitutionnelles et organiques. En effet, l'affectation au FDVA des avoirs détenus sur les comptes inactifs relève du domaine de la loi de finances et il n'est pas possible que ces avoirs fassent l'objet d'une acquisition par anticipation de la prescription trentenaire sans porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété. La portée de l'article 3 a donc été limitée à l'identification et à la consignation des comptes en déshérence.

**L'article 3 bis** a été introduit en séance publique. Il a pour objet de prévoir, sur le modèle des commissions d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la participation des parlementaires aux collèges départementaux consultatifs de la commission régionale du FDVA.

**L'article 4** a été modifié lors de son examen en séance publique afin que la mise à disposition de biens immobiliers saisis au cours d'une procédure pénale puisse également bénéficier aux fondations reconnues d'utilité publique.

**L'article 4 bis** a été introduit en séance publique. Il vise à exclure du champ du droit de la préemption urbaine les donations de biens immobiliers effectuées au profit des associations et des fondations.

**L'article 5** a été modifié en commission pour étendre l'objet du rapport demandé au Gouvernement à l'ensemble des voies et moyens de développement et de promotion de la philanthropie.

**L'article 5 bis** a été introduit en séance publique afin d'harmoniser diverses dispositions relatives à l'appel à la générosité publique. Il clarifie également la procédure de déclaration des appels à la générosité publique afin de simplifier les obligations des associations et de favoriser la collecte de dons.

**L'article 5 ter** a été introduit en séance publique. Il entend mettre en place une procédure de rescrit administratif permettant aux associations devenues des fondations reconnues d'utilité publique de savoir si elles peuvent continuer à bénéficier des agréments qui avaient été accordés à l'association.

## B. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

### 1. Articles supprimés par le Sénat

Lors de l'examen en Commission, **les articles 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> bis et 4 bis ont été supprimés** par le Sénat à l'initiative de la rapporteure qui a estimé que ces trois dispositions présentaient des contraintes excessives pour les collectivités dans leurs relations avec les associations.

### 2. Articles adoptés conformes par le Sénat

**Les articles 2, 3 et 5 ter ont été adoptés dans la même rédaction** que celle issue des travaux de l'Assemblée nationale. Ces articles sont donc exclus de la discussion en deuxième lecture.

### 3. Articles modifiés par le Sénat

**L'article 3 bis** a été adopté avec une modification rédactionnelle.

**L'article 4** a été modifié en séance publique pour étendre aux organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement la possibilité de bénéficier de la mise à disposition de biens immobiliers saisis au cours d'une instance pénale.

**L'article 5** a été modifié en séance publique pour étendre l'objet du rapport demandé au Gouvernement aux conséquences des mesures fiscales des deux dernières années sur les montants des dons aux associations.

**L'article 5 bis** a été modifié en séance publique afin de réduire le nombre d'associations soumises à la procédure de déclaration d'appel à la générosité. Ces modifications prévoient que seules les démarches actives de sollicitation doivent être concernées et que seuls les dons en numéraire doivent entrer dans le calcul du seuil de déclaration.

### 4. Articles introduits par le Sénat

Le Sénat a introduit huit nouveaux articles au cours de l'examen du texte en séance publique.

**L'article 1<sup>er</sup> ter** étend l'obligation d'établir des comptes annuels à l'ensemble des associations culturelles constituées sous le régime de la loi de 1901.

**L'article 1<sup>er</sup> quater** prévoit la création d'une annexe budgétaire comprenant la liste et l'objet des associations pour lesquelles les dons des particuliers font l'objet d'une réduction d'impôt.

**Les articles 3 bis A et B** permettent aux candidats ayant recours à une association de financement électorale ou à un mandataire physique pour effectuer leurs opérations financières de reverser l'excédent de leur compte de campagne à des associations d'intérêt général.

**L'article 5 ter A** a pour objet de soumettre les associations collectant un montant de dons supérieur à 153 000 euros à l'obligation de publier en ligne l'ensemble de leurs comptes.

**L'article 5 ter B** confie aux commissaires aux comptes le soin de s'assurer de la publication sincère des comptes des associations soumises à cette obligation.

**L'article 5 ter C** rend obligatoire la publicité du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels des fonds de dotation lorsqu'il relève des faits de nature à compromettre la continuité de l'activité et constate que les décisions prises ne permettent pas de l'assurer.

**L'article 5 quater** a pour objet d'étendre aux fondations qui exercent leur activité dans le champ de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle la possibilité d'être agréées par le préfet pour assurer l'enseignement de la conduite.

### **III. PRINCIPALES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE**

#### **1. Articles supprimés par la Commission**

Votre rapporteure a estimé que **les articles 1<sup>er</sup> ter, 5 ter A et 5 ter C** qui portent sur la transparence financière des associations excédaient l'objet du texte et créaient de nouvelles contraintes. Ils ont fait l'objet d'amendements de suppression adoptés par la Commission.

La Commission a également supprimé **l'article 1<sup>er</sup> quater** car la création d'une annexe budgétaire listant plus d'un million d'associations s'avérait matériellement difficile à mettre en œuvre et peu exploitable.

#### **2. Article adopté conforme par la Commission**

Votre rapporteure estime que les ajouts qui ont été faits par le Sénat à **l'article 4** sont pertinents car ils bénéficieront notamment aux foncières sociales. La Commission a adopté **l'article 4** sans modification.

#### **3. Articles modifiés par la Commission**

**L'article 3**, qui avait été adopté conforme par le Sénat, a été rappelé pour coordination afin de lui apporter des modifications visant à garantir son application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Les **articles 3 bis A et B** ont retenu l'attention de votre rapporteure qui juge opportun cet ajout du Sénat créant une nouvelle source de financement pour les associations.

Chacun des deux articles a été modifié identiquement par votre rapporteure. Le premier étend au FDVA la possibilité de se voir attribuer le solde d'un compte de campagne. Le second prévoit que cette dévolution se fasse systématiquement au profit du FDVA lorsque l'association de financement électorale ou le mandataire physique ne procède pas à l'attribution de son actif net avant sa dissolution.

**L'article 3 bis** a été modifié par deux amendements.

Le premier, présenté par votre rapporteure, porte sur la possibilité de désigner un suppléant ayant la qualité de parlementaire.

Le second, présenté par M. Fabien Matras et par votre rapporteure, prévoit l'information de l'ensemble des parlementaires du département sur l'ordre du jour des réunions des collèges départementaux consultatifs du FDVA.

**L'article 5** a été modifié par un amendement de votre rapporteure pour étendre le champ du rapport à la fiscalité des fondations.

**L'article 5 bis** a été modifié par deux amendements identiques de M. Fabien Matras et de votre rapporteure visant à rétablir la rédaction de l'article dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture.

**L'article 5 ter B** a été conservé par la Commission. Votre rapporteure a estimé que cet ajout du Sénat était pertinent puisqu'il pouvait favoriser le respect de l'obligation de publication des comptes sans créer de nouvelles contraintes pour les associations.

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteure apportant deux précisions visant à circonscrire la mission de vérification des commissaires aux comptes.

**L'article 5 quater** a fait l'objet d'un amendement rédactionnel. Votre rapporteure estime que cet article vient combler un vide juridique qui a porté préjudice à certaines associations qui sont devenues des fondations et dont les activités de réinsertion sociale ont été entravées par l'impossibilité d'obtenir l'agrément du préfet pour enseigner la conduite.

#### **4. Articles rétablis par la Commission**

**L'article 1<sup>er</sup>** a été rétabli à l'initiative de votre rapporteure dans une rédaction qui retire la notion d'« *excédent raisonnable* » et confie à la convention de subvention le soin de fixer la part de la subvention non consommée pouvant être conservée par l'association.

**L'article 1<sup>er</sup> bis** a été rétabli à l'initiative de MM. Fabien Matras, Michel Larive et Régis Juanico dans sa rédaction initiale. Un sous-amendement de votre rapporteur a toutefois précisé que le délai de paiement applicable aux subventions sera calculé à partir de la notification ou, le cas échéant, à partir des différentes dates de versement prévues dans la convention.

**L'article 4 bis** a été rétabli par un amendement de M. Régis Juanico dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture.

\*

\* \*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)

### **Conservation d'un excédent raisonnable résultant d'une subvention non dépensée**

Rétabli par la Commission avec modifications
--

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi instaurait l'obligation de prévoir, dans les conventions de subvention signées entre l'autorité administrative et les organismes non-lucratifs, les conditions de conservation d'un excédent raisonnable résultant d'une subvention non dépensée.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 7 de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations a créé un formulaire unique de demande de subvention.

L'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a rendu obligatoire l'accessibilité sous format électronique des données des conventions de subvention.

#### ➤ **Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture**

Le présent article a fait l'objet d'un amendement rédactionnel de votre rapporteure.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat en première lecture**

Par un amendement de la rapporteure, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, le Sénat a supprimé l'article 1<sup>er</sup> lors de l'examen en commission.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a rétabli l'article 1<sup>er</sup> dans une rédaction qui retire la notion d'« excédent raisonnable » et confie à la convention de subvention le soin de fixer la part de la subvention non consommée pouvant être conservée par l'association.

## 1. La disposition de la proposition de loi

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoyait initialement que tout acte de versement d'une subvention doit préciser les modalités de contrôle et de reversement d'un éventuel excédent.

En l'état actuel du droit, le montant d'une subvention ne doit pas excéder le coût de sa mise en œuvre. En cas d'excédent, la part de la subvention qui n'a pas été dépensée par l'association peut être reprise par l'autorité qui l'a versée. Cette obligation juridique, même si elle reste rarement mise en œuvre, incite les associations à dépenser l'intégralité des sommes perçues.

Pourtant, une circulaire du Premier ministre a rappelé la possibilité pour les associations, sous certaines conditions, de conserver une subvention non dépensée : « *il est possible, à la faveur de la mise en œuvre du projet, que l'association réalise un excédent ; cet excédent, sous peine d'être repris par l'autorité publique, doit pouvoir être qualifié de raisonnable lors du contrôle de l'emploi de la subvention* »<sup>(1)</sup>.

La proposition de loi entendait clarifier la situation juridique des excédents résultant de subventions non-dépensées. Pour les associations, la perspective de pouvoir conserver un excédent raisonnable permet à la fois de les inciter à une meilleure gestion et de consolider leur situation financière et leur développement.

## 2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

**Lors de l'examen en commission**, votre rapporteure a déposé un amendement pour préciser l'objet de cette disposition :

– la notion de « *bénéfice raisonnable* » a été remplacée par celle d'« *excédent raisonnable* » qui correspond mieux au caractère non-lucratif des organismes concernés ;

– le bénéfice de ce nouveau dispositif a été strictement réservé aux organismes à but non lucratif ;

– les modalités de conservation de l'excédent ne doivent être prévues que si la subvention dépasse le seuil à partir duquel la conclusion d'une convention est obligatoire entre l'autorité qui verse la subvention et celle qui en bénéficie. Ce seuil est fixé à 23 000 euros. C'est pourquoi l'article 1<sup>er</sup> dans sa rédaction issue des travaux de la commission porte sur l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et non plus sur son article 9-1 qui couvre l'ensemble des subventions.

**En séance publique**, le présent article avait fait l'objet d'un amendement rédactionnel de votre rapporteure.

---

(1) Annexe 1 de la circulaire du Premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015.

### 3. Une disposition supprimée par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de la rapporteure visant à supprimer l'article 1<sup>er</sup>. Elle a estimé que la notion d'excédent raisonnable, issue du droit européen, ne fait d'ores-et-déjà pas obstacle à ce que les associations bénéficiant d'une subvention en conservent une partie.

Pour la rapporteure du Sénat, l'obligation de fixer les conditions de conservation des subventions non-dépensées dans les conventions ne présente pas d'intérêt particulier et pourrait compliquer la situation des collectivités qui devront prendre des précautions supplémentaires.

### 4. La position de la Commission

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteure visant à rétablir l'article 1<sup>er</sup>. Sa rédaction prend en compte les inquiétudes soulevées par le Sénat en retirant la référence à la notion d'« *excédent raisonnable* » qui ne fait pas l'objet d'une définition légale précise et pourrait être source d'insécurité juridique.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit désormais qu'il revient à la convention conclue entre l'autorité administrative et l'association de prévoir les conditions dans lesquelles tout ou partie de la subvention qui n'aurait pas été intégralement dépensée pourra être conservé par l'association.

\*

\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup> bis*

(art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)

#### **Délai de paiement des subventions accordées aux associations**

Rétabli par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1<sup>er</sup> *bis*, supprimé par le Sénat, avait été introduit par deux amendements identiques du Gouvernement et de M. Fabien Matras pour le groupe La République en marche. Il a pour objet de fixer un délai de paiement de soixante jours, à compter de leur notification ou de la date de versement prévue, pour le versement des subventions.

### ➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 7 de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 a créé un formulaire unique de demande de subvention.

L'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a rendu obligatoire l'accessibilité sous format électronique des données des conventions de subvention.

### ➤ Les modifications apportées par le Sénat en première lecture

L'article 1<sup>er</sup> *bis* a été supprimé par le Sénat lors de l'examen en Commission.

### ➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a rétabli l'article 1<sup>er</sup> *bis* dans une rédaction qui précise que le délai de paiement applicable aux subventions sera calculé à partir de la notification ou, le cas échéant, à partir des différentes dates de versement prévues dans la convention.

## 1. L'état du droit

Les conventions de subvention fixent généralement, parmi les modalités de versement, la ou les dates de versement, le plus souvent sous la forme d'une avance puis d'un solde après vérification du respect des conditions fixées dans la convention.

En revanche, il n'existe aucune obligation quant au délai de versement des subventions attribuées à une association. Or, lorsque le paiement de la subvention est effectué tardivement, cela peut provoquer des difficultés pour la trésorerie de certaines associations qui se retrouvent contraintes d'emprunter.

À titre de comparaison, dans le champ de la commande publique <sup>(1)</sup>, le délai de paiement est fixé à  **trente jours**  pour les pouvoirs adjudicateurs <sup>(2)</sup> ou, par dérogation :

– à  **cinquante jours**  pour les établissements publics de santé et les établissements du service de santé des armées <sup>(3)</sup> ;

– à  **soixante jours**  pour les entreprises publiques, à l'exception de celles ayant la nature d'établissements publics locaux <sup>(4)</sup>.

---

(1) Article L. 2192-10 du code de la commande publique.

(2) Article R. 2192-10 du même code.

(3) Article R. 2192-11 du même code.

(4) Ibidem.

Par ailleurs, entre personnes de droit privé, le code de commerce prévoit que le délai convenu pour régler les sommes dues ne peut dépasser soixante jours après la date d'émission de la facture <sup>(1)</sup>.

## **2. La disposition adoptée par l'Assemblée nationale**

L'article 1<sup>er</sup> *bis* a été introduit par deux amendements identiques du Gouvernement et de M. Fabien Matras pour le groupe La République en marche. Il répond directement à l'objectif de la proposition de loi qui consiste en l'amélioration de la trésorerie des associations. La mise en place d'un délai de versement permettrait en effet aux associations d'améliorer la gestion de leurs finances.

Plusieurs amendements ont proposé de fixer des délais différents allant de trente à quatre-vingt-dix jours. La solution finalement retenue instaurait un délai équivalent au délai de paiement le plus long en matière de commande publique, soit soixante jours.

Ce délai était calculé à compter de la notification de l'attribution ou, le cas échéant, à partir de la date de versement prévue par la convention.

## **3. Une disposition supprimée par le Sénat**

**Lors de l'examen en commission** de l'article 1<sup>er</sup> *bis*, un amendement de suppression de la rapporteure a été adopté. La commission a considéré que cette nouvelle contrainte risquait de mettre certaines collectivités en difficulté si le montant de la subvention est trop élevé ou si les dotations de l'État sont elles-mêmes perçues avec retard par les collectivités.

**En séance publique**, l'amendement du Gouvernement visant à rétablir l'article a été rejeté.

Il a néanmoins été rappelé lors de la discussion que :

– le délai proposé de soixante jours est le moins exigeant de ceux auxquels sont soumis les autorités et organismes entrant dans le champ de la commande publique ;

– la décision de notification reste à l'initiative de la collectivité qui attribue la subvention et il lui revient de s'assurer en amont que le vote de son budget lui permet de verser la subvention ;

– dès lors que le montant des subventions concernées est supérieur à 23 000 euros, la convention qui doit être conclue peut prévoir un échelonnement des paiements.

---

(1) Article L.444-10 du code de commerce.

#### 4. La position de la Commission

La Commission a adopté trois amendements identiques de MM. Michel Larive, Régis Juanico et Fabien Matras visant à rétablir l'article 1<sup>er</sup> *bis* dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture.

Ces amendements ont fait l'objet d'un sous-amendement de votre rapporteure, également adopté, qui précise que le délai de paiement de soixante jours est calculé à compter de la notification ou, le cas échéant, des différentes dates de versement prévues dans la convention de subvention.

Ainsi, la mise en place du délai de paiement, nécessaire à l'amélioration des relations entre les collectivités et les associations, ne fait pas obstacle à ce qu'une subvention, notamment si son montant est élevé, soit versée selon un calendrier concerté en amont qui ne mettra en difficulté aucune des deux parties.

\*

\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup> ter*

(art. 19 et 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État)

#### **Harmonisation des obligations de transparence financières des associations culturelles**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article est issu d'un amendement déposé par Mme Nathalie Goulet et adopté en séance publique au Sénat. Il étend l'obligation d'établir des comptes annuels à l'ensemble des associations culturelles constituées sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 13 de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations a modifié les articles 9, 10, 13, 21, 22 et 23 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé l'article 1<sup>er</sup> *ter*.

#### 1. L'état du droit

Il existe deux formes d'association à objet religieux :

– les **associations culturelles** qui ont exclusivement pour objet de subvenir aux frais, à l’entretien et à l’exercice public d’un culte et qui sont régies par la **loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l’État** ;

– les **autres associations à objet religieux** dont l’activité effective relève en tout ou partie de l’entretien ou de l’exercice public d’un culte mais qui sont constituées sous le régime de la **loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d’association**.

L’article 19 de la loi de 1905 précitée prévoit que les associations culturelles doivent soumettre annuellement à leur assemblée générale les actes de gestion financière et d’administration légale des biens accomplis par les directeurs ou administrateurs.

En revanche, les associations constituées sous le régime de la loi de 1901 ayant un objet religieux ne sont pas soumises à cette obligation si le montant des dons qu’elles collectent ou des subventions qu’elles perçoivent ne dépasse pas le seuil de 153 000 euros. En effet, seules les associations qui dépassent ce seuil sont soumises au contrôle d’un commissaire aux comptes et à l’obligation de publication de leurs comptes <sup>(1)</sup>.

Selon le rapport de la mission d’information du Sénat sur l’organisation, la place et le financement de l’Islam en France et de ses lieux de culte, plusieurs associations à vocation religieuse ont ainsi conservé, volontairement ou non, un statut dit « loi de 1901 » qui présente « *deux principaux intérêts : d’une part, il permet de combiner plusieurs objets sociaux [...] à vocation culturelle et cultuelle [...] ; d’autre part, il se caractérise par des obligations comptables minimales [car] la loi ne prévoit d’obligations comptables que pour les associations dépassant certains seuils ou réalisant certaines activités* » <sup>(2)</sup>.

## 2. La disposition adoptée par le Sénat

L’amendement de Mme Nathalie Goulet, inspiré du rapport d’information précité, prévoit un alignement des obligations de transparence financière des différents statuts d’associations culturelles. Cette mesure avait été insérée dans la loi relative à l’égalité et à la citoyenneté <sup>(3)</sup> mais censurée par le Conseil constitutionnel qui avait considéré que l’article n’avait pas de lien, même indirect, avec le texte <sup>(4)</sup>.

---

(1) Article 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

(2) Rapport d’information sur l’organisation, la place et le financement de l’Islam en France et de ses lieux de culte de Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt, fait au nom de la mission d’information, déposé le 5 juillet 2016, n° 757 (2015-2016), p. 60.

(3) Article 16 du projet de loi relatif à l’égalité et à la citoyenneté, adopté en lecture définitive par l’Assemblée nationale le 22 décembre 2016.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-745 DC, 26 janvier 2017, Loi relative à l’égalité et à la citoyenneté, cons. 190.

Cet article a été introduit en séance publique contre l'avis du Gouvernement et de la commission qui ont estimé que la disposition outrepassait l'objet du présent texte et ont souligné que des travaux allaient être engagés au Sénat sur les liens entre les cultes et l'État.

### 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteure qui estime que la présente proposition de loi n'a pas vocation à modifier les obligations financières des associations culturelles, la Commission a supprimé l'article 1<sup>er</sup> ter.

\*  
\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup> quater*

#### **Création d'une annexe budgétaire sur les associations éligibles à la réduction d'impôt accordée au titre des dons**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article est issu d'un amendement déposé par Mme Maryse Carrère en séance publique au Sénat. Il prévoit la création d'une annexe budgétaire comprenant la liste et l'objet des associations pour lesquelles les dons des particuliers font l'objet d'une réduction d'impôt en application de l'article 200 du code général des impôts.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 61 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a étendu le champ des organismes pour lesquels les dons font l'objet d'une réduction d'impôt.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé l'article 1<sup>er</sup> quater.

#### 1. L'état du droit

L'article 200 du code général des impôts (CGI) prévoit une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % des dons et versements des particuliers dans la limite de 20 % du revenu imposable. Il définit les catégories d'organismes pour lesquels les dons ouvrent droit à cette réduction d'impôt. Il peut s'agir

d'associations mais aussi de fondations, d'établissements d'enseignement ou d'organismes publics.

Les associations entrant dans le champ du régime de l'article 200 du CGI sont celles exerçant leurs activités dans les domaines suivants :

– philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial, humanitaire, sportif ou culturel ;

– mise en valeur du patrimoine artistique, diffusion de la culture, de la langue, et des connaissances scientifiques françaises, présentation au public de spectacles ;

– enseignement supérieur ou artistique public ou privé ;

– cultuel ou bienfaisance ;

– défense de l'environnement ;

– financement d'une entreprise de presse, financement électoral.

## **2. La disposition adoptée par le Sénat**

Le présent article a été introduit en séance publique par un amendement de Mme Maryse Carrère. Il est également inspiré des conclusions de la mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte. Ses rapporteurs ont constaté que les dons aux associations culturelles pouvaient faire l'objet d'une réduction d'impôt mais qu'« *il n'est pas possible d'isoler le montant consacré aux lieux de culte, qu'il s'agisse des associations culturelles ou des associations loi 1901* »<sup>(1)</sup>. Il en résulte une « *incertitude autour du bénéfice de l'avantage fiscal pour les associations gérant des lieux de culte musulman, lorsque celles-ci ne sont pas des associations strictement culturelles* »<sup>(2)</sup>.

L'amendement déposé visait donc à mieux mesurer la part des réductions d'impôt bénéficiant aux associations culturelles. Son objet est toutefois considérablement plus large puisqu'il prévoit la création d'une annexe budgétaire comprenant la liste et l'objet de l'ensemble des associations entrant dans le champ de l'article 200 du CGI.

Cet amendement a été adopté contre l'avis du Gouvernement, qui a mis en avant la difficulté d'un tel recensement, et de la commission, qui a rappelé l'organisation prochaine de travaux au Sénat sur les liens entre les cultes et l'État.

---

(1) *Rapport d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte de Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt, fait au nom de la mission d'information, déposé le 5 juillet 2016, n° 757 (2015-2016), p. 62.*

(2) *Ibidem, p. 63.*

### 3. La position de la Commission

La création d'une annexe budgétaire établissant la liste des associations bénéficiant de dons ouvrant droit à une réduction d'impôt serait matériellement très difficile à mettre en œuvre et ne permettrait pas de remplir l'objectif poursuivi d'identifier l'ensemble des activités qu'elles financent par ces dons.

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup> *quater*.

\*

\* \*

#### *Article 3*

(art. 150-0 A du code général des impôts, art. L. 312-20, L. 743-2, L. 753-2 et L. 763-2 du code monétaire et financier, art. 15 de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence)

#### **Identification des comptes bancaires en déshérence appartenant à des associations**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 vise à identifier les comptes inactifs appartenant à des associations et à évaluer le montant total de leurs soldes dans la perspective de les reverser au monde associatif.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 312-20 du code monétaire et financier a été modifié par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

#### ➤ **Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de votre rapporteure afin que l'obligation d'identification des comptes inactifs s'applique au moment du transfert des fonds vers la Caisse des dépôts et consignations plutôt que pendant la période d'inactivité.

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat en première lecture**

Le Sénat a adopté l'article 3 sans modification.

### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

L'article 3 a été rappelé pour coordination afin de lui apporter des modifications visant à garantir son application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

#### **1. La disposition de la proposition de loi**

L'article 3 avait pour objet de demander aux établissements bancaires d'identifier, parmi les comptes en déshérence qu'ils transfèrent à la Caisse des dépôts et consignations, ceux appartenant à des associations.

Il prévoyait également l'affectation au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) du produit des comptes inactifs des associations conservés par la Caisse des dépôts et consignations.

Une commission devait être chargée de fixer le pourcentage des sommes devant être conservées pour faire face à d'éventuelles demandes de restitution

#### **2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

**Lors de l'examen en Commission**, la commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteure retirant du dispositif l'affectation au FDVA des avoirs détenus sur les comptes inactifs.

Cette suppression a été compensée par l'extension de l'objet du rapport que la Caisse des dépôts adresse chaque année au Parlement sur les comptes inactifs afin qu'il évalue le montant total des avoirs des comptes bancaires en déshérence appartenant à des associations.

**En séance publique**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de votre rapporteure visant à ce que l'obligation d'identification des comptes inactifs s'applique au moment du transfert des fonds vers la Caisse des dépôts et consignations, soit après dix ans d'inactivité, plutôt que pendant la période d'inactivité.

#### **3. Une disposition adoptée sans modification par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'article 3 sans modification.

#### 4. La position de la Commission

L'article 3 a été rappelé pour coordination car l'insertion d'un alinéa supplémentaire à l'article L. 312-20 du code monétaire et financier engendrait une erreur de référence au troisième alinéa du VI du même article et à l'article 150-0 A du code général des impôts.

En outre, les articles L. 743-2, L. 753-2 et L. 763-2 du code monétaire et financier, qui concernent respectivement l'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et dans les îles Wallis-et-Futuna des dispositions relatives aux comptes et dépôts, ont été modifiés afin que l'article L. 312-20 du même code s'y applique dans la rédaction résultant de la présente proposition de loi.

\*

\* \*

#### *Article 3 bis A*

(art. L. 52-5 du code électoral)

### **Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à une association de financement électorale**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article est issu d'un amendement de M. Henri Leroy adopté en séance publique au Sénat. Il permet aux candidats ayant recours à une association de financement électorale de reverser l'excédent de leur compte de campagne à des associations d'intérêt général.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale a permis aux candidats de pouvoir récupérer la part du solde du compte de campagne provenant de leur apport.

La loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats a allongé de trois à six mois le délai au terme duquel l'association de financement est dissoute de plein droit.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements de votre rapporteure. Le premier étend au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) la possibilité de se voir attribuer le solde d'un compte de campagne. Le second prévoit que cette dévolution se fasse systématiquement au profit du FDVA lorsque l'association de

financement électorale ne procède pas à l'attribution de son actif net dans le délai de six mois précédant sa dissolution.

## 1. L'état du droit

Tout candidat à une élection doit déclarer un mandataire qui est tenu d'ouvrir un compte de dépôt unique retraçant la totalité des opérations financières du candidat. Ce mandataire peut être une association de financement électorale, constituée sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, ou une personne physique <sup>(1)</sup>.

Lorsqu'un candidat a recours à la création d'une association de financement, celle-ci est dissoute de plein droit six mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qu'elle soutient.

Avant l'expiration de ce délai, l'association est tenue de se prononcer sur la dévolution de son actif net ne provenant pas de l'apport du candidat. Actuellement, l'article L. 52-5 du code électoral autorise le candidat à reverser l'excédent qui figure sur son compte de campagne « *soit à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique* ».

Si l'association de financement électorale ne verse pas son excédent financier avant l'expiration du délai ou que l'organisme choisi refuse la dévolution, le procureur de la République, à la demande du préfet du département dans lequel est situé le siège de l'association de financement électorale, saisit le président du tribunal de grande instance qui détermine le ou les établissements reconnus d'utilité publique qui seront attributaires de l'excédent.

## 2. La disposition adoptée par le Sénat

Estimant que la possibilité d'effectuer la dévolution aux seuls établissements reconnus d'utilité publique était trop restrictive <sup>(2)</sup>, le Sénat a souhaité élargir le champ des entités pouvant recevoir le solde des comptes de campagne.

En séance publique, M. Henri Leroy a déposé un amendement visant à élargir la liste des organismes pouvant bénéficier de cet excédent aux « *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* <sup>(3)</sup> ou inscrites

---

(1) Cf. infra le commentaire de l'article 3 bis B.

(2) La reconnaissance du statut d'établissement d'intérêt public exige que l'association concernée fasse l'objet d'un arrêté ministériel.

(3) Les activités mentionnées au b) du 1 de l'article 200 CGI sont celles « ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, [...] à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ».

*au registre des associations en application du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ».*

Cet amendement a été adopté après avoir reçu un avis favorable du Gouvernement.

### **3. La position de la Commission**

Deux modifications ont été apportées au présent article, à l'initiative de votre rapporteure, afin de :

– permettre aux associations de financement électorales de reverser au FDVA le solde du compte de campagne du candidat. Cette possibilité peut être utile dans les situations où un candidat, notamment s'il est issu de la société civile, ne souhaite reverser cet excédent ni à une formation politique, ni à une association en particulier ;

– rendre systématique le versement de l'excédent du compte de campagne au FDVA lorsque l'association de financement électorale n'a pas procédé, dans un délai de six mois, à l'attribution de son actif net. Cette procédure simplifie l'actuel mécanisme d'attribution qui confie au président du tribunal de grande instance, à la demande du préfet et du procureur de la République, le soin de choisir les associations bénéficiant de ces ressources.

La Commission a adopté l'article 3 *bis* A ainsi modifié.

\*

\* \*

#### *Article 3 bis B*

(art. L. 52-6 du code électoral)

### **Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à un mandataire personne physique**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article est issu d'un amendement de M. Henri Leroy adopté en séance publique au Sénat. Il permet aux candidats ayant recours à un mandataire personne physique de reverser l'excédent de leur compte de campagne aux associations d'intérêt général déclarées depuis trois ans au moins.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale a permis aux candidats de pouvoir récupérer la part du solde du compte de campagne provenant de leur apport.

La loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats a allongé de trois à six mois le délai au terme duquel l'association de financement est dissoute de plein droit.

### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements de votre rapporteure. Le premier étend au FDVA la possibilité de se voir attribuer le solde d'un compte de campagne. Le second prévoit que cette dévolution se fasse systématiquement au profit du FDVA lorsque le mandataire personne physique responsable du compte de campagne ne procède pas à l'attribution de l'actif net dans le délai de six mois précédant la fin de son mandat.

#### **1. L'état du droit**

Lorsque le mandataire déclaré par le candidat est une personne physique, l'article L. 52-6 du code électoral prévoit que son mandat cesse de plein droit six mois après le dépôt du compte de campagne.

Le solde positif ne provenant pas de l'apport du candidat doit être dévolu dans les mêmes conditions que lorsqu'il s'agit d'une association de financement électorale <sup>(1)</sup>.

#### **2. La disposition adoptée par le Sénat**

Soucieux d'offrir le même encadrement juridique quelle que soit la modalité de financement choisie par les candidats, le Sénat a étendu aux mêmes associations que celles mentionnées à l'article 3 *bis* A la possibilité de recevoir les excédents d'un compte de campagne.

Cet amendement a également été adopté après avoir reçu un avis favorable du Gouvernement.

#### **3. La position de la Commission**

Par symétrie avec l'article 3 *bis* A, deux modifications ont été apportées au présent article, à l'initiative de votre rapporteure, afin de permettre aux personnes physiques mandatées par le candidat de reverser au FDVA le solde du compte de campagne et de rendre systématique le versement de l'excédent du compte au

---

(1) Cf. supra le commentaire de l'article 3 bis A.

FDVA lorsque le mandataire personne physique n'a pas procédé, dans le délai de six mois, à l'attribution de son actif net.

La Commission a adopté l'article 3 *bis* B ainsi modifié.

\*

\* \*

#### *Article 3 bis*

(art. 27 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination)

#### **Présence de parlementaires dans les collèges départementaux du Fonds pour le développement de la vie associative**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit en séance publique à l'Assemblée nationale par trois amendements identiques de votre rapporteure, de M. Fabien Matras pour le groupe La République en marche et du Gouvernement. Il a pour objet de prévoir la participation des parlementaires aux collèges départementaux consultatifs de la commission régionale du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).

#### ➤ **Dernières modifications législatives et réglementaires intervenues**

L'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a prévu la suppression de la dotation d'action parlementaire, dite « réserve parlementaire ».

La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a compensé cette suppression par un abondement de 25 millions d'euros du FDVA.

L'article 27 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination prévoit qu'un député et un sénateur siègent au comité consultatif du FDVA.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat en première lecture**

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement visant à améliorer la rédaction du dispositif.

## ➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté deux amendements. Le premier, présenté par votre rapporteure, porte sur la possibilité de désigner un suppléant ayant la qualité de parlementaire. Le second, présenté par M. Fabien Matras et par votre rapporteure, prévoit l'information de l'ensemble des parlementaires du département sur l'ordre du jour des réunions des collèges départementaux consultatifs du FDVA.

### 1. L'état du droit

Le FDVA a été créé par le décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011, en remplacement du Conseil du développement de la vie associative.

Après l'entrée en vigueur de l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique qui a prévu la suppression de la dotation d'action parlementaire, dite « réserve parlementaire », les missions du FDVA ont été repensées.

La loi de finances pour 2018 a en effet abondé le FDVA à hauteur de 25 millions d'euros afin de compenser la suppression de la réserve parlementaire et ainsi maintenir le niveau des financements aux associations. Les instances de gouvernance du fonds, leurs compositions, leurs rôles et leurs modalités de fonctionnement ont ensuite été précisés par le décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.

L'organisation du FDVA se compose :

– au niveau national, d'un **comité consultatif** qui est consulté chaque année sur les priorités de financement au plan national ou dans le cadre de deux régions au moins. Ce comité est composé de onze membres, dont un député et un sénateur <sup>(1)</sup> ;

– au niveau régional, de **commissions régionales consultatives du fonds** présidées par le préfet de région. Cette commission est consultée sur les priorités de financement envisagées par les collèges départementaux <sup>(2)</sup> ;

– au niveau départemental, de **collèges départementaux consultatifs de la commission régionale du fonds** présidés par le préfet de département. Ce collège, composé de maires, d'élus départementaux et de personnalités qualifiées, « *émet un avis sur les priorités et les propositions de financement portant sur le financement global de l'activité d'une association ou la mise en œuvre de projets ou d'activités*

---

(1) Article 27 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

(2) Articles 6 et 8 du décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.

*qu'elle a créés dans le cadre du développement de nouveaux services, qui relèvent de son ressort territorial »<sup>(1)</sup>.*

Contrairement aux commissions d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)<sup>(2)</sup>, aucun texte ne prévoit la présence de droit des parlementaires dans les instances locales du FDVA. Or, depuis la loi organique du 15 septembre 2017 précitée, un parlementaire ne peut être désigné en cette qualité dans un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation<sup>(3)</sup>.

## **2. La disposition adoptée par l'Assemblée nationale**

Lors de l'examen du texte en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques de votre rapporteure, de M. Fabien Matras pour le groupe La République en marche et du Gouvernement visant à inclure des parlementaires dans la composition des collèges départementaux du FDVA.

L'article 3 *bis* prévoit ainsi la présence :

– de l'ensemble des parlementaires lorsqu'il y a moins de cinq parlementaires élus dans le département ;

– de deux députés et de deux sénateurs lorsque le département compte plus de cinq parlementaires élus.

Ces parlementaires seront nommés dans les conditions prévues par la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

## **3. Une disposition modifiée par le Sénat**

Le Sénat a débattu du plafonnement du nombre de parlementaires autorisés à participer aux collèges du FDVA dans certains départements. Plusieurs sénateurs ont estimé que l'ensemble des parlementaires d'un département devait pouvoir y siéger. Les amendements en ce sens ont reçu un avis défavorable de la commission et du Gouvernement et n'ont pas été adoptés.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement visant à améliorer la rédaction du dispositif. En effet, la disposition issue des travaux de l'Assemblée nationale ne mentionnait pas les commissions territoriales qui exercent, dans certaines collectivités, les mêmes compétences que les collèges départementaux du FDVA.

---

(1) Article 7 du même décret.

(2) Article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article LO. 145 du code électoral.

#### 4. La position de la Commission

Deux modifications ont été apportées par la Commission pour compléter l'article 3 *bis*.

À l'initiative de M. Stéphane Mazars et de votre rapporteure, la Commission a prévu la nomination de suppléants pour les parlementaires membres du collège départemental du FDVA. Ces suppléants devront avoir la qualité de parlementaire et seront nommés tant que le département en compte suffisamment.

À l'initiative de M. Fabien Matras et de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement qui garantit l'information de l'ensemble des parlementaires du département sur les travaux du collège départemental consultatif du FDVA. À l'instar de la procédure applicable dans les commissions d'attribution de la DETR <sup>(1)</sup>, tous les parlementaires élus dans le département recevront une note explicative de synthèse sur les affaires inscrites à l'ordre du jour des réunions du collège, cinq jours avant la tenue de celles-ci.

La Commission a adopté l'article 3 *bis* ainsi modifié.

\*  
\* \*

#### *Article 4*

(art. 706-160 du code de procédure pénale)

### **Mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, des fondations ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement**

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre à l'État de confier à des associations, des fondations reconnues d'utilité publique ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement la gestion de biens immeubles dont il est devenu propriétaire à l'occasion d'une instance pénale.

---

(1) Article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 706-160 du code pénal a été modifié par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

### ➤ **Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement pour étendre aux associations et aux fondations reconnues d'utilité publique la possibilité de se voir accorder la mise à disposition de biens immobiliers confisqués à des fins de réutilisation et pour permettre que soient fixées, par voie réglementaire, les conditions et les modalités possibles de cette mise à disposition.

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat en première lecture**

Le Sénat a adopté en commission un amendement de la rapporteure visant à étendre le champ des associations pouvant bénéficier de ce dispositif aux organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement.

### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission n'a apporté aucune modification.

## **1. La disposition de la proposition de loi**

Au cours d'une instance pénale, l'État peut devenir propriétaire d'un bien immobilier :

- confisqué en tant que produit ou instrument d'une infraction ;
- saisi pour assurer le paiement d'une amende ou l'indemnisation des victimes ;
- saisi à titre provisoire mais n'ayant pas fait l'objet d'une demande de restitution.

L'État peut utiliser ou louer cet actif mais il procède le plus souvent, par facilité, à sa vente. Pourtant le droit de l'Union européenne autorise les États à utiliser les biens confisqués à des fins d'intérêt public ou social <sup>(1)</sup>.

Le présent article s'inspire d'une recommandation du rapport du Haut conseil pour la vie associative sur le financement privé du secteur associatif en 2014. Un dispositif identique avait été adopté au cours de l'examen de la loi

---

(1) Article 10 de la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne.

relative à l'égalité et à la citoyenneté mais il avait été censuré par le Conseil constitutionnel pour absence de lien, même indirect, avec le texte <sup>(1)</sup>.

La proposition de loi dans sa rédaction initiale prévoyait la possibilité de mettre les biens immobiliers saisis par l'État à disposition d'associations reconnues d'intérêt général ou d'entreprises solidaires d'utilité sociale agréées. Elle fixait également une exigence quant à la finalité du dispositif – « *à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales* » – afin de s'assurer de sa conformité au droit européen.

## **2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

**La commission des Lois de l'Assemblée nationale** a adopté un amendement de votre rapporteure pour réserver le bénéfice du dispositif aux associations inscrites depuis trois ans et dont les activités sont celles « *ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, [...] à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises* » <sup>(2)</sup>.

**En séance publique**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à étendre aux associations et aux fondations reconnues d'utilité publique la possibilité de bénéficier de biens immobiliers confisqués par l'État au cours d'une instance pénale.

Ce même amendement confie au pouvoir réglementaire, et non plus à une convention, le soin de définir les conditions et les modalités de cette mise à disposition. Il retire l'exigence de s'assurer de l'objectif d'intérêt public ou social poursuivi par la mise à disposition.

## **3. Une disposition modifiée par le Sénat**

Le Sénat a adopté en commission un amendement de la rapporteure visant à étendre le champ des associations pouvant bénéficier de ce dispositif aux organismes qui concourent aux objectifs de la politique d'aide au logement désignés à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitat. Il s'agit principalement des foncières ayant pour objet la construction, l'acquisition et la rénovation de logements à destination des personnes en difficulté.

Le Gouvernement a déposé un amendement pour rétablir la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale. Il n'a pas été adopté et le présent article n'a donc pas été modifié lors de la séance publique.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-745 DC, 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, cons. 190.

(2) Article 200 du code général des impôts, 1, b).

#### 4. La position de la Commission

La Commission a adopté l'article 4 sans modification.

\*

\* \*

#### *Article 4 bis*

(art. L. 213-1-1 du code de l'urbanisme)

### **Suppression de l'application du droit de préemption des immeubles cédés à titre gratuit aux associations ayant la capacité de recevoir des libéralités**

Rétabli par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 *bis*, supprimé par le Sénat, avait été introduit par deux amendements identiques de Mme Laurence Dumont pour le groupe Socialistes et apparentés et de M. Michel Fanget pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés. Son objet est d'exclure du champ du droit de la préemption urbaine les donations de biens immobiliers effectuées au profit des associations et des fondations.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations et la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ont modifié l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat en première lecture**

Le Sénat a supprimé cet article lors de l'examen en commission.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a rétabli l'article 4 *bis* dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture.

#### 1. L'état du droit

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a inséré un article L. 213-1-1 dans le code de l'urbanisme afin d'étendre le champ d'application du droit de préemption urbain, qui n'avait jusqu'alors toujours concerné que les aliénations à titre onéreux, aux aliénations à titre gratuit. Seules les donations réalisées entre personnes de la même famille

jusqu'au sixième degré, ou liées par mariage ou par un pacte civil de solidarité (PACS), en restaient exclues.

En 2015, deux textes ont modifié l'article L. 213-1-1 précité de manière contradictoire :

– **l'article 5 de l'ordonnance du 23 juillet 2015** a exclu du champ du droit de la préemption les immeubles aliénés à titre gratuit au profit des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités ;

– **l'article 113 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015** pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a procédé à la réécriture de l'article L. 213-1-1 précité qui ne concernait dès lors plus que les « *donations effectuées entre vifs* », excluant ainsi les aliénations à titre gratuit au profit des associations et fondations.

Cinq mois plus tard, l'article 4 du projet de loi de ratification de l'ordonnance du 23 juillet 2015 avait prévu de revenir sur ces dispositions de la loi du 6 août 2015 précitée, afin d'exclure de nouveau du champ d'application du droit de préemption les donations effectuées au profit d'associations et de fondations. Mais le processus de ratification s'est interrompu après la première lecture du projet de loi.

Un amendement avait également été adopté en ce sens lors de l'examen de la loi relative à l'égalité et la citoyenneté précitée mais l'article a été censuré par le Conseil constitutionnel qui a considéré que la disposition n'avait pas de lien, même indirect, avec le texte <sup>(1)</sup>.

En l'état actuel du droit, les donations de biens immobiliers au profit des associations et des fondations entrent donc encore dans le champ du droit de la préemption.

## **2. La disposition adoptée par l'Assemblée nationale**

Lors de l'examen en séance publique, deux amendements identiques de Mme Laurence Dumont pour le groupe Socialistes et apparentés et de M. Michel Fanget pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés ont été adoptés. Ils visaient à rétablir la rédaction de l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée.

Ainsi, l'article 4 *bis* excluait du champ du droit de préemption les donations entre vifs au profit des fondations, congrégations et associations ayant la capacité de recevoir des libéralités.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-745 DC, 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, cons. 190.

### 3. Une disposition supprimée par le Sénat

Selon la rapporteure du Sénat, « *si une collectivité décide d'user de son droit de préemption sur un bien qu'elle entend utiliser pour un projet public, il ne paraît pas illégitime qu'elle ait priorité sur une association, fondation ou congrégation* »<sup>(1)</sup>.

**Lors de l'examen en commission**, la rapporteure a donc déposé un amendement de suppression qui a été adopté. La commission a estimé que l'article 4 *bis* restreignait excessivement le droit de préemption des collectivités territoriales, qui est déjà très encadré.

**En séance publique**, plusieurs amendements, dont l'un émanait du Gouvernement, ont demandé le rétablissement de l'article 4 *bis*. Ils n'ont pas été adoptés.

### 4. La position de la Commission

La Commission a adopté un amendement de M. Régis Juanico visant à rétablir l'article 4 *bis* dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture. Cet amendement a reçu un avis de sagesse de votre rapporteure.

\*

\* \*

#### Article 5

### Rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit la remise au Parlement, dans un délai de douze mois, d'un rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons.

#### ➤ Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture

L'article 5 a été adopté sans modification en séance publique.

---

(1) Rapport de Mme Jacqueline Eustache-Brinio sur la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, fait au nom de la commission des lois, n° 599 (2018-2019), déposé le 26 juin 2019, p. 13.

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat en première lecture**

Un amendement de M. Henri Leroy a été adopté en séance publique pour étendre le champ de ce rapport aux conséquences des mesures fiscales des deux dernières années sur le montant des dons aux associations.

### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteure étendant le champ du rapport à la fiscalité des fondations.

#### **1. La disposition de la proposition de loi**

Le présent article demande la remise au Parlement, dans un délai de douze mois, d'un rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons. Il s'agit de faire le bilan de l'ensemble des dispositifs visant à favoriser les dons des particuliers et des entreprises.

#### **2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

La rédaction du présent article a fait l'objet d'un amendement de précision rédactionnelle de votre rapporteure afin que ce rapport porte également sur les autres voies et moyens de développement et de promotion de la philanthropie.

Le présent article a été adopté sans modification en séance publique.

#### **3. Une disposition modifiée par le Sénat**

Un amendement de M. Henri Leroy a été adopté en séance publique par le Sénat pour étendre le champ de ce rapport aux conséquences des mesures fiscales des deux dernières années sur le montant des dons aux associations.

Cet amendement a été adopté contre l'avis de la commission et du Gouvernement qui ont conjointement estimé que le rapport, tel que son objet était défini, permettait d'ores-et-déjà de couvrir cette attente.

#### **4. La position de la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement afin que le rapport puisse également évaluer les mesures fiscales concernant les fondations qui sont des acteurs majeurs de la philanthropie et perçoivent un montant élevé de dons.

\*

\* \*

### *Article 5 bis*

(art. L. 123-16-2, L. 822-14 et L. 950-1 du code de commerce ; art. L. 241-2 et L. 719-13 du code de l'éducation ; art. L. 111-9 et L. 143-2 du code des juridictions financières ; art. 19-8 et 26 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat ; art. 3, 3 bis et 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles ; art. 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ; art. 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire)

### **Mesures de cohérence juridique sur les dispositions relatives à l'appel à la générosité du public**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article est issu d'un amendement de M. Fabien Matras pour le groupe La République en marche adopté en séance publique. Il vise à harmoniser et clarifier la procédure de déclaration d'appel à la générosité publique afin de simplifier les obligations des associations et de favoriser la collecte de dons.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations a modifié les articles 3, 3 *bis* et 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat en première lecture**

Le Sénat a adopté trois amendements de M. Patrick Kanner en séance publique. Afin de réduire le nombre d'associations soumises à la procédure de déclaration d'appel à la générosité, ces amendements prévoient que seules les démarches actives de sollicitation doivent être concernées et que seuls les dons en numéraire doivent entrer dans le calcul du seuil de déclaration.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements identiques de M. Fabien Matras et de votre rapporteure visant à rétablir la rédaction de l'article 5 *bis* telle qu'elle avait été adoptée à l'issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture.

## **1. L'état du droit**

Avant 2015, tout organisme souhaitant organiser un appel à la générosité publique au moyen d'une campagne à l'échelon national devait effectuer une déclaration préalable auprès du représentant de l'État. Cette déclaration devait

préciser les moyens mobilisés (presse, courrier, publicité, appels...) et les objectifs poursuivis.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée, le critère géographique a été supprimé au profit d'un critère financier. L'obligation de déclaration est actuellement réservée aux organismes qui ont collecté, au cours de l'un des deux exercices précédents ou de l'exercice en cours, un montant de dons qui excède un seuil fixé par décret à 153 000 euros.

L'ordonnance précitée a prévu de remplacer l'expression d'« *appel public à la générosité* » par celle d'« *appel à la générosité du public* ». En effet, la seconde permet de désigner l'ensemble des démarches consistant à solliciter les dons d'un cercle ouvert de personnes par divers moyens, tant publics (campagne de publicité, site internet, *etc.*) que privés (appels téléphoniques, envoi de courriers électroniques, *etc.*).

Enfin, la notion de « *campagne* » de dons a été supprimée car elle ne correspond plus à la réalité des associations qui utilisent désormais majoritairement leur site internet pour promouvoir leur action et solliciter des dons tout au long de l'année.

Toutefois, dans un rapport consacré au régime actuel de l'appel à la générosité publique, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) constatait que « *sous l'effet de l'annulation du processus de ratification<sup>(1)</sup>, la rédaction du 23 juillet 2015 fragilise beaucoup les règles en vigueur, d'autant que l'ordonnance a omis d'harmoniser ses propres modifications avec différentes dispositions du code de commerce ou régissant le cadre d'intervention des corps de contrôle* »<sup>(2)</sup>.

## **2. La disposition adoptée par l'Assemblée nationale**

L'article 5 *bis* a été introduit en séance publique par un amendement de M. Fabien Matras pour le groupe La République en marche. Il procède aux mesures de cohérence juridique nécessaires pour harmoniser la rédaction de diverses dispositions législatives avec celle des articles 3, 3 *bis* et 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991.

Ainsi, les I à IV et le VI du présent article substituent à la notion d'« *appel public à la générosité* » celle d'« *appel à la générosité du public* » et suppriment des références aux « *campagnes* » de dons qui figuraient dans les textes et n'avaient pas été modifiées par l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Le V a pour objet de clarifier les obligations déclaratives des associations en fixant dans la loi le montant de ressources collectées à partir duquel la

---

(1) Cf. supra le commentaire de l'article 4 bis.

(2) IGAS, « *Appel à la générosité publique : Quelle transparence de l'emploi des fonds ?* », rapport de capitalisation, 2017.

déclaration est obligatoire. Le seuil de 153 000 euros est un maximum légal que le pouvoir réglementaire pourra diminuer. Cette déclaration devra se faire avant l'appel lorsque l'organisme a obtenu des ressources supérieures à ce seuil lors d'un des deux exercices précédents. Sinon, la déclaration devra se faire au cours de l'exercice dès que le seuil sera dépassé.

L'objectif de ce dispositif est de clarifier et d'alléger les obligations auxquelles sont soumises les associations et, ainsi, de favoriser la collecte de dons auprès des particuliers.

### **3. Une disposition modifiée par le Sénat**

Le Sénat a adopté trois amendements de M. Patrick Kanner pour le groupe socialiste et républicain visant à alléger les contraintes des associations :

– le premier précise que seuls les appels à la générosité s'effectuant par une « *démarche active de sollicitation* » doivent être soumis à une obligation de déclaration lorsque les montants collectés dépassent 153 000 euros ;

– le deuxième restreint « *aux dons en numéraire* » le champ des ressources prises en compte dans le calcul du seuil à partir duquel la déclaration est obligatoire ;

– le troisième prévoit que, si le seuil est dépassé au cours de l'exercice, la déclaration doit se faire après l'appel et non avant celui-ci.

Ces amendements ont reçu un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement. Ce dernier estimait que l'adoption de ces amendements aurait pour effet d'alourdir les contraintes pesant sur les associations. La notion de démarche active de sollicitation peut être source d'insécurité juridique. Quant à la restriction des obligations comptables aux dons en numéraires, elle exclut d'autres modes de collecte comme le mécénat ou les legs, aux dépens de la transparence du financement des associations.

### **4. La position de la Commission**

À l'initiative de M. Fabien Matras et de votre rapporteure, la Commission a rétabli la rédaction initiale de l'article 5 *bis*. Ainsi :

– l'obligation de déclaration ne concernera pas uniquement les démarches actives de sollicitation mais toutes les formes d'appel à la générosité ;

– l'ensemble des ressources collectées seront prises en compte dans le calcul du seuil de déclaration, incluant toutes les formes de dons ;

– lorsqu'un organisme dépasse le seuil de 153 000 euros pour la première fois en deux ans, il effectue sa déclaration pendant l'exercice en cours.

La Commission a également adopté un amendement de coordination de votre rapporteure visant à préciser que l'article L. 822-14 du code de commerce s'appliquera à Wallis-et-Futuna dans la rédaction résultant de la présente proposition de loi.

La Commission a adopté l'article 5 *bis* ainsi modifié.

\*

\* \*

#### *Article 5 ter A*

(art. 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique)

#### **Obligation de publication en ligne de l'ensemble des comptes établis par les associations**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article est issu d'un amendement de Mme Maryse Carrère adopté en séance publique au Sénat. Son objet est de soumettre les associations collectant un montant de dons supérieur à 153 000 euros à l'obligation de publier en ligne l'ensemble de leurs comptes.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 impose l'établissement des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe pour les fondations et les associations.

L'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 prévoit que les corps de contrôle peuvent demander aux organismes ayant fait appel à la générosité publique une communication de leurs comptes.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé l'article 5 *ter A*.

### **1. L'état du droit**

Conformément à l'article 4 de la loi du 7 août 1991 précitée, tout organisme ayant fait appel à la générosité publique doit établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses, lorsque le montant des dons collectés excède le seuil de 153 000 euros.

Lorsque ces organismes ont le statut d'association ou de fondation, ils doivent en outre établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Le même article prévoit que ces comptes doivent être « déposés au siège social de l'organisme et portés à la connaissance du public par tous moyens ».

En 2009, un décret est venu préciser que les associations et fondations « assurent la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site internet de la Direction des Journaux officiels »<sup>(1)</sup>.

Toutefois, cette obligation reste insuffisamment respectée. Selon le rapport de l'IGAS précité, le nombre d'associations respectant l'obligation de publicité est en baisse (39 % en 2017 contre 57 % en 2012). Selon la même étude, moins de la moitié des associations (43 %) publient leurs comptes sur leur site ou sur celui de la direction de l'information légale et administrative (DILA) et moins d'un tiers (27 %) le font dans le respect de l'ensemble des règles qui s'imposent à elles<sup>(2)</sup>.

## 2. La disposition adoptée par le Sénat

L'article 5 *ter* A est issu d'un amendement de Mme Maryse Carrère adopté en séance publique. Il vise à rendre obligatoire la publication en ligne de l'ensemble du compte d'emploi et, le cas échéant, des comptes annuels des organismes faisant appel à la générosité publique. Ce dispositif correspond à une recommandation de l'IGAS dans le rapport précité. Elle est justifiée, notamment, par l'exigence de transparence de l'utilisation des fonds publics qui représentent 49 % du financement des associations.

Cet amendement a été adopté sur avis favorable de la commission mais défavorable du Gouvernement, celui-ci estimant que cela aurait pour effet d'alourdir les démarches administratives devant être réalisées par les associations.

## 3. La position de la Commission

L'obligation de publication des comptes existe déjà et doit notamment se faire en ligne sur le site de la DILA. Selon votre rapporteure, les difficultés de mise en œuvre de cette obligation relèvent de l'application de la loi et n'appellent pas de modification législative supplémentaire.

La Commission a supprimé l'article 5 *ter* A

\*

\* \*

---

(1) Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.

(2) IGAS, « Appel à la générosité publique : Quelle transparence de l'emploi des fond ? », rapport de capitalisation, 2017.

### *Article 5 ter B*

(art. 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique)

## **Contrôle de la publication sincère des comptes des associations par le commissaire aux comptes**

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article est issu d'un amendement de Mme Maryse Carrère adopté en séance publique au Sénat. Il prévoit de confier aux commissaires aux comptes le soin de s'assurer de la publication sincère des comptes des associations soumises à cette obligation.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 impose l'établissement des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe pour les fondations et les associations.

L'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 prévoit que les corps de contrôle peuvent demander aux organismes ayant fait appel à la générosité publique une communication de leurs comptes.

### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteure visant à circonscrire la mission de vérification des commissaires aux comptes.

## **1. L'état du droit**

Tout organisme qui collecte un montant de dons supérieur à 153 000 euros par an doit assurer par tous moyens la publicité de ses comptes annuels <sup>(1)</sup> et du rapport du commissaire aux comptes qui les a certifiés <sup>(2)</sup>. D'autres associations sont soumises à cette obligation, telles que :

– les associations ayant une activité économique et dépassant, à la fin de l'année civile ou à la date de clôture de leur exercice social, deux des trois critères suivants : 50 salariés, 3,1 millions d'euros de chiffre d'affaires hors taxe ou 1,55 million de total de bilan <sup>(3)</sup> ;

---

(1) Article 4-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

(2) Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.

(3) Article R. 612-1 du code de commerce.

– les associations émettant des obligations <sup>(1)</sup> ou étant habilitées à faire des prêts <sup>(2)</sup> ;

– les associations percevant une aide publique d'un montant total annuel supérieur à 153 000 euros <sup>(3)</sup>.

## 2. La disposition adoptée par le Sénat

Le présent article, introduit par un amendement de Mme Maryse Carrère adopté en séance publique, consacre au niveau législatif l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes pour les associations entrant dans le champ de la loi du 7 août 1991 précitée. En outre, il confie au commissaire aux comptes la mission de s'assurer de la publication sincère des comptes annuels. Comme l'article précédent, il vise à mieux faire respecter l'obligation de publication et la qualité des informations qui devront être publiées.

Pour rappel, le principe comptable de sincérité renvoie à l'application de bonne foi des règles comptables « *afin de traduire la connaissance que les responsables de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés* » <sup>(4)</sup>.

Cet amendement a été adopté après avoir reçu un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

## 3. La position de la Commission

Contrairement à l'article 5 *ter* A, le présent article favorise la mise en œuvre de l'obligation de publication sans créer de nouvelles contraintes pour les associations.

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement qui apporte deux précisions à l'article 5 *ter* B :

– la référence aux comptes de « *ces organismes* » permet de circonscrire l'obligation à ceux qui sont visés par la loi n° 91-772 du 7 août 1991, à savoir les organismes faisant appel à la générosité publique qui sont légalement soumis au contrôle du commissaire aux comptes – et non à l'ensemble des organismes soumis au contrôle d'un commissaire aux comptes ;

– l'ajout de l'expression « *dans le cadre de ses vérifications spécifiques* » indique au commissaire aux comptes que cette vérification se fait dans le cadre de

---

(1) Articles L. 213-15 du code monétaire et financier et L. 612-1 du code de commerce.

(2) Articles L. 511-6 et R. 518-60 du code monétaire et financier.

(3) Article L. 612-4 du code de commerce.

(4) Article 121-3 du plan comptable général défini par le règlement n° 2014-03 du 5 juin 2014 tel qu'il a été publié par l'Autorité des normes comptables dans sa version consolidée au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

sa mission légale et qu'il n'a pas à formaliser cette vérification spécifique dans un rapport ou une attestation.

La Commission a adopté l'article 5 *ter* B ainsi modifié.

\*  
\* \*

### *Article 5 ter C*

(art. 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie)

### **Publicité du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes des fonds de dotation**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit en séance publique au Sénat par un amendement de Mme Maryse Carrère. En complément des articles 5 *bis* A et 5 *bis* B, il prévoit la publicité du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels des fonds de dotation lorsqu'il relève des faits de nature à compromettre la continuité de l'activité et constate que les décisions prises ne permettent pas d'assurer la continuité de l'activité.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les fonds de dotation ont été créés par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé l'article 5 *ter* C.

### **1. L'état du droit**

Depuis leur instauration par la loi du 4 août 2008, les fonds de dotation reçoivent et gèrent, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui leur sont apportés à titre gratuit et irrévocable. Ces ressources sont capitalisées pour financer la réalisation d'un projet d'intérêt général ou redistribuées pour permettre à une personne morale à but non lucratif d'accomplir ses missions.

Or, comme l'a noté l'IGAS dans le rapport précité<sup>(1)</sup>, contrairement aux dispositions applicables aux associations et aux fondations<sup>(1)</sup>, les rapports du

---

(1) IGAS, « Appel à la générosité publique : Quelle transparence de l'emploi des fonds ? », rapport de capitalisation, 2017.

commissaire aux comptes établis pour les fonds de dotation ne sont pas soumis à l'obligation de publication alors qu'ils collectent des dons ouvrant droit à une réduction d'impôt et qu'ils financent des projets d'intérêt général.

## **2. La disposition adoptée par le Sénat**

Afin de corriger cette différence de contrôle et de transparence entre, d'une part, les associations et fondations et, d'autre part, les fonds de dotation, le présent article soumet également les fonds de dotation à l'obligation de publier le rapport du commissaire aux comptes lorsqu'il relève des faits de nature à compromettre la continuité de l'activité et que les décisions prises ne permettent pas d'assurer la continuité de l'activité.

Cet article, qui a reçu un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, a été introduit en séance publique par un amendement de Mme Maryse Carrère.

## **3. La position de la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement de suppression de l'article 5 *ter* C qui concernait le cas très spécifique des fonds de dotation dont les obligations de transparence et les règles de fonctionnement diffèrent profondément de celles des associations.

\*

\* \*

### *Article 5 quater*

(art. L. 213-7 du code de la route)

### **Accès des fondations à l'agrément pour assurer l'enseignement de la conduite des véhicules**

Adopté par la Commission avec modifications

## **➤ Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit par un amendement de M. Michel Canevet adopté en séance publique au Sénat. Il a pour objet d'étendre aux fondations qui exercent leur activité dans le champ de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle la possibilité d'être agréées par le préfet pour assurer l'enseignement de la conduite.

---

(1) Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.

## ➤ Dernières modifications législatives intervenues

Aucune.

## ➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteure.

### 1. L'état du droit

L'article L. 213-7 du code de la route prévoit aujourd'hui que des associations qui exercent leur activité dans le champ de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle peuvent demander au préfet un agrément pour enseigner la conduite.

Cet agrément est délivré à condition que l'association respecte certaines des obligations auxquelles sont soumis les enseignants et les gérants d'auto-écoles :

– pour l'enseignant, l'absence de condamnation pénale à une peine criminelle ou à certaines peines correctionnelles, être titulaire du permis de conduire et d'un titre ou d'un diplôme d'enseignant de la conduite <sup>(1)</sup> ;

– pour le gérant, l'absence de condamnation pénale à une peine criminelle ou à certaines peines correctionnelles <sup>(2)</sup> ;

– le respect du programme de formation <sup>(3)</sup>.

### 2. La disposition adoptée par le Sénat

La situation actuelle pose des difficultés lorsqu'une association qui dispose de l'agrément devient une fondation car elle ne peut plus en disposer.

En réponse à cette situation, l'amendement de M. Michel Canevet prévoyait de donner aux fondations la possibilité d'être agréées par le préfet pour assurer l'enseignement de la conduite. Elles seront soumises aux mêmes conditions d'éligibilité que les associations, à savoir qu'elles devront exercer leur activité dans le champ de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle et respecter les exigences des articles L. 212-2 et L. 213-4 et du I de l'article L. 213-3 et du code de la route.

Cet amendement a été adopté après avoir reçu un avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement.

---

(1) Article L. 212-2 du code de la route.

(2) 1° de l'article L. 213-3 du même code.

(3) Article L. 213-4 du même code.

### **3. La position de la Commission**

La Commission a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteur puis elle a adopté l'article 5 *quater*.

\*

\* \*

## COMPTE-RENDU DES DÉBATS

*Lors de sa réunion du mercredi 20 novembre 2019, La Commission examine, en deuxième lecture, la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations (n° 2127) (Mme Sarah El Haïry, rapporteure).*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** La présente proposition de loi relative à l'amélioration de la trésorerie des associations a été votée à l'unanimité en séance publique à l'Assemblée nationale. Le plus important aujourd'hui est de continuer à faire avancer ce texte afin qu'il soit utile et accessible aux associations le plus rapidement possible.

La proposition de loi a été débattue au Sénat : certains articles ont été adoptés, d'autres enrichis. D'autres encore, qui nous tenaient à cœur, ont été supprimés : je vous proposerai de les rétablir. J'ai échangé avec la rapporteure du Sénat pour faire en sorte que ce texte soit adopté. Je vous proposerai donc des rédactions légèrement modifiées qui permettront de faire prospérer le texte ; nous pourrons ainsi espérer un vote conforme ou, le cas échéant, une commission mixte paritaire conclusive. Cette proposition de loi fait l'objet en effet, non pas d'une procédure accélérée, mais d'une procédure d'examen simplifiée, ce qui signifie que nos travaux en commission sont d'autant plus importants.

Ce texte vise à multiplier les sources de revenus pour les associations en leur permettant de se voir reverser l'excédent d'un compte de campagne – c'est nouveau – et en mettant à leur disposition des biens saisis par l'État, ce qui permettra d'accroître la stabilité financière de ces organismes ; à clarifier les relations entre les collectivités et les associations en autorisant ces dernières à conserver les subventions non dépensées et en fixant un délai maximum de paiement ; et enfin, à renforcer le FDVA en associant les parlementaires à sa gouvernance et en identifiant les comptes d'association inactifs qui pourront lui être reversés. Une information intéressante : nous avons voté, en projet de loi de finances, l'affectation de ces comptes en déshérence au FDVA : nous aurons donc adopté à la fois le principe et l'outil.

Nous proposons de rétablir les articles 1<sup>er</sup> et 1 *bis*, supprimés par le Sénat. L'article 2, qui concerne le prêt entre associations, a été adopté conforme par le Sénat. L'article 3 a également été adopté conforme ; il prévoit l'identification des comptes inactifs des associations en vue de leur affectation au FDVA.

Les articles 3 *bis* A et B concernant la gouvernance du FDVA prévoient la présence des parlementaires. Nous proposerons de renforcer l'accès à l'information et de prévoir un suppléant, conformément à l'excellente proposition de notre collègue Stéphane Mazars.

L'article 4 a pour objet de permettre à l'État de confier à des associations la gestion de biens saisis au cours d'une instance pénale. Le Sénat a judicieusement étendu cette disposition aux organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement : je vous invite à conserver cette modification.

Enfin, l'instabilité fiscale concernant le don a été particulièrement importante ces deux dernières années : on ne peut déceimment pas prétendre le contraire. Je vous proposerai donc une toute petite correction visant à élargir l'objet de la demande de rapport prévue à l'article 5. Celui-ci ne concerne en effet que les associations, or les dons sont destinés tant aux associations qu'aux fondations. Il est extrêmement important de ne pas oublier l'ensemble des organismes sans but lucratif : le rapport doit ainsi porter tant sur les associations que sur les fondations pour mesurer les conséquences des évolutions de la fiscalité du don.

Vous avez pour certains suivi un débat qui me tenait à cœur sur le mécénat : l'article 50 du projet de loi de finances ayant été adopté dans notre hémicycle, l'article 5 de la présente proposition de loi revêt toute son importance car il assurera une véritable visibilité sur les conséquences de nos choix législatifs et financier en matière de don.

Pour conclure, je veux souligner la pertinence d'une proposition faite par le Sénat : certaines associations assurant la formation au permis de conduire se transforment parfois en fondations, perdant ainsi l'agrément du préfet. Le Sénat a identifié ce vide juridique et décidé de sécuriser la situation, ce qui est une bonne chose quand on sait que l'absence ou la difficulté de mobilité est le premier frein à l'emploi. Dans nos territoires, qu'ils soient ruraux, insulaires ou de montagne, il est nécessaire d'être extrêmement vigilant sur la question de la mobilité.

**M. Fabien Matras.** Le secteur associatif représente plus d'un million d'entités, 14 millions de bénévoles et 2 millions d'emplois. Les associations participent au développement de la vie économique, sociale et culturelle de nos régions, et sont souvent les partenaires des pouvoirs publics dans l'exécution de leurs missions. Les liens tissés entre les associations et les pouvoirs publics pour la réalisation de politiques publiques se traduisent économiquement par l'octroi de subventions.

Au cours des dernières années, le monde associatif a subi de profondes mutations. Dans un contexte économique contraint, le montant des subventions publiques s'est réduit et les financements privés peinent à prendre le relais. La réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a mis en péril le monde associatif, victime par ricochet de la diminution des moyens financiers des collectivités. Nous avons mis un terme à la réduction des financements depuis deux ans, mais peu d'associations ont retrouvé les marges de manœuvre budgétaires dont elles disposaient auparavant.

La proposition de loi de Mme El Haïry s'inscrit dans la volonté de la majorité de mener une politique ferme de soutien au monde associatif. Si les

avantages et la souplesse du monde associatif français sont souvent mis en exergue, cette spécificité implique des contraintes, notamment économiques. Cette première étape législative concerne donc le nerf de la guerre : la trésorerie des associations.

Les fonds propres des associations sont généralement bas, ce qui limite leur capacité d'innovation pour mettre en œuvre des actions ou des projets nouveaux. À cet égard, l'article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi constitue une avancée nécessaire, en permettant aux associations de conserver d'éventuels excédents d'une année sur l'autre, et ainsi de capitaliser en vue d'un développement futur. Cet article, supprimé par le Sénat, doit être réintroduit dans le texte.

Dans le même esprit, l'article 2 vient répondre aux besoins en trésorerie des associations appartenant à un même réseau, en leur permettant de s'accorder des prêts entre elles.

L'article 3 reprend une proposition formulée dès 2014 dans le rapport du Haut Conseil pour la vie associative et permettra de renforcer l'accompagnement et le subventionnement des associations. Il a pour objectif de faciliter à terme l'attribution au Fonds pour le développement de la vie associative du produit des comptes bancaires en déshérence gérés par la Caisse des dépôts et des consignations. Cette disposition enclenchera un cercle vertueux, puisque l'argent du monde associatif reviendra aux associations, grâce à une ressource de financement pérenne qui aidera les acteurs à s'inscrire dans la durée.

Au-delà des moyens financiers, indispensables à toute action associative, de nombreuses associations ont également besoin de biens immobiliers. Les immeubles qu'elles occupent sont le plus souvent mis à disposition par les collectivités, lorsque ces dernières ont la capacité de prêter leurs locaux. L'article 4 prévoit de mettre à la disposition des associations les immeubles confisqués en application d'une décision pénale, par l'intermédiaire de l'agence de gestion et de recouvrement.

Enfin, l'article 5 demande au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement sur la fiscalité des dons et les autres dispositifs de développement de la philanthropie, afin de disposer d'une vision globale permettant de faire émerger des pistes d'amélioration.

Le groupe La République en Marche soutient cette proposition de loi. Nous proposerons quelques amendements, comme en première lecture, et nous appuyons l'initiative de notre collègue Sarah El Haïry.

**M. Philippe Latombe.** Dans le cadre de l'examen de ce texte en deuxième lecture, nous souhaitons rétablir certaines dispositions supprimées lors de son examen par le Sénat, notamment l'article 1<sup>er</sup>, et conserver d'autres apports qui nous paraissent intéressants.

Il est très important de soutenir la trésorerie des associations, particulièrement en cette période où elles rencontrent des difficultés dans les territoires. Cette proposition de loi arrive au bon moment et doit absolument aboutir. Le texte doit être équilibré. C'est le sens des amendements soutenus par une partie d'entre vous, qui devraient permettre d'adopter le texte en commission mixte paritaire et de le mettre en œuvre aussi vite que possible.

Le MODEM a inscrit ce texte à l'ordre du jour de sa journée réservée pour le voir prospérer. Nous remercions la rapporteure pour son long travail et le groupe La République en marche pour son soutien.

**M. Régis Juanico.** Une proposition de loi soutenant la vie associative et simplifiant le fonctionnement des associations est toujours la bienvenue, même si nous souhaiterions que ses dispositions soient plus audacieuses.

Ce texte prévoit des avancées réelles, notamment sur la question des biens mal acquis, ou encore des comptes inactifs. Ces mesures avaient été injustement censurées dans la loi de janvier 2017 dite « Égalité et citoyenneté » ; nous nous réjouissons donc de pouvoir les adopter dans cette proposition de loi. L'article 2 introduit une avancée sur la mutualisation des trésoreries. L'article 3 permettra une meilleure identification des comptes inactifs et ouvre la voie à leur transfert au Fonds de développement de la vie associative, ce qui est une excellente chose, tout comme la présence de parlementaires dans les commissions départementales et territoriales du FDVA.

Deux sujets d'alerte ont été mentionnés par la rapporteure. S'agissant en premier lieu de l'emploi associatif, le rapport de Recherches et Solidarités sur la France associative publié l'an dernier faisait état d'une stagnation. Celui qui vient d'être publié, portant sur l'année 2018, indique une diminution de 1 %, soit 17 000 emplois. La diminution est plus importante dans certains secteurs : 3 % dans le secteur sportif et 8 % dans le secteur culturel. Nous devons être vigilants à l'évolution de cette tendance au cours des prochains mois.

En second lieu, la générosité publique fléchit et le montant des dons s'est réduit de 4 % en 2018. L'article 50 du projet de loi de finances sur le mécénat d'entreprise, qui réduit l'avantage fiscal accordé aux dons d'entreprises d'un montant supérieur à 2 millions d'euros, va fragiliser plus encore un environnement qui n'est déjà pas favorable au milieu associatif.

Le groupe Socialistes et apparentés votera cette proposition de loi. Nous soutiendrons le rétablissement de l'article 1<sup>er</sup> sur les excédents raisonnables et de l'article 1<sup>er</sup> *bis* sur les délais de paiement des subventions accordées aux associations. Nous souhaitons revenir à la rédaction de l'Assemblée nationale des articles 4 et 4 *bis* – la disposition avait malencontreusement été supprimée dans la loi de 2015 dite « loi Macron ».

À l'article 5 *bis*, certaines formulations adoptées dans les amendements du sénateur Patrick Kanner devront être revues pour ne pas créer de nouvelles formalités pesant sur les associations, mais au contraire simplifier leur fonctionnement.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** L'adoption de cette proposition de loi à l'unanimité en première lecture démontre le consensus réel existant sur la nécessité d'apporter une aide aux associations afin qu'elles puissent fonctionner plus efficacement et agir avec moins de contraintes. Les associations pâtissent aujourd'hui d'un cadre d'action de plus en plus difficile. La part des subventions publiques dans leurs recettes d'activité est passée en quelques années de 34 % à 24 % en moyenne, sans que les financements privés ne s'y substituent. L'effet de la suppression de la réserve parlementaire n'est pas négligeable, et celle des contrats aidés représente un coup dur pour le milieu associatif. Si aucune de ces mesures ne visait directement les associations, elles ont pourtant été durement touchées.

Ce texte revient du Sénat avec huit articles supplémentaires, et quelques modifications substantielles qui l'éloignent du sujet initial. Je ne comprends pas la suppression de l'article 1<sup>er</sup> : permettre aux associations de conserver un excédent raisonnable est une bonne mesure. La proposition d'harmonisation des obligations de transparence financière des associations culturelles mérite l'attention, mais elle dépasse l'objet de ce texte et devrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie. Enfin, la dévolution du solde du compte de campagne lorsqu'un candidat a eu recours à une association de financement électoral est une bonne chose, et nous approuvons l'élargissement du champ des entités pouvant en bénéficier, décidé au Sénat.

Le groupe UDI, Agir et Indépendants votera ce texte, et souligne la nécessité d'agir vite pour nos associations. Il faut donc qu'un accord soit trouvé avec le Sénat.

Le groupe MODEM agit beaucoup en faveur des associations, je tiens pour ma part à évoquer les bénévoles associatifs, qui pourraient faire l'objet d'une prochaine proposition de loi. L'importance du bénévolat associatif n'est plus à démontrer : 14 millions de bénévoles s'investissent pour améliorer le quotidien de l'ensemble des Français. Particulièrement dense en zone rurale, le maillage associatif est un élément essentiel du vivre ensemble dans ces territoires. En animant la vie locale par des actions sportives, culturelles, caritatives, sociales, éducatives, cet engagement constitue une formidable richesse pour nos territoires.

Permettez-moi, à cet égard, de soulever un point juridique concernant le volontariat, auquel j'associe mon ami Fabien Matras : dans son arrêt *ville de Nivelles contre Rudy Matzak*, la CJUE a jugé que les bénévoles devaient être considérés comme des volontaires au sens de la directive sur le temps de travail. Cette jurisprudence concerne les pompiers volontaires, les encadrants de colonies de vacances, ou encore les bénévoles de la Croix Rouge française, et soulève une vraie difficulté de droit sur laquelle nous sommes mobilisés avec M. Matras.

Si l'engagement pour les autres se prend sans attendre un retour de la part de la communauté nationale, il serait tout de même possible d'instaurer des mesures de reconnaissance ; par exemple un droit à la formation, le bénéfice d'une assurance couvrant les risques équivalents aux accidents du travail ou aux maladies professionnelles, ou encore l'octroi de trimestres de cotisation retraite. S'il n'est pas possible de traiter toutes ces propositions dans une seule proposition de loi, nous souhaitons ouvrir des pistes de réflexion pour continuer à travailler en faveur des associations et ceux qui les font vivre. Merci encore pour cette proposition de loi, que nous soutenons.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Comme nous l'avons fait en première lecture, nous allons évidemment voter cette proposition de loi nécessaire, même si nous aurions souhaité aller plus loin. Le monde associatif est un acteur majeur de la vie des territoires : les associations contribuent à la vie économique, sociale, culturelle, patrimoniale, écologique, elles œuvrent en faveur de la solidarité sur le plan local et national. Elles sont aussi fondamentales pour la démocratie : c'est en leur sein que l'on apprend le chemin de la responsabilisation individuelle et collective, et la manière dont la loi est fabriquée. Comme beaucoup d'entre nous, j'ai été membre de nombreuses associations avant d'être député.

La réduction de la dotation globale de fonctionnement a mis en péril le monde associatif par ricochet, en diminuant les moyens financiers des collectivités territoriales. Il est donc nécessaire de mener une politique plus affirmée de soutien au monde associatif, notamment afin de lui permettre de disposer d'une trésorerie adaptée à ses différentes missions, et cette proposition de loi répond à cet objectif fondamental.

La possibilité de prêts de trésorerie entre associations au sein d'un même réseau, la sécurisation des bénéficiaires raisonnables, le transfert des biens mal acquis aux associations et fondations d'utilité publique et l'attribution du produit des comptes en déshérence au FDVA sont des mesures très importantes en pratique. Le respect du délai de paiement par les collectivités l'est également, mais sur ce point, je me ferai l'avocat des collectivités : l'État tarde à verser les sommes dues aux collectivités, donc si l'on impose une obligation aux collectivités, il faut aussi l'imposer en amont. Peut-être pourrions-nous réfléchir d'ici à la séance à une formulation mentionnant le respect du solde du versement des subventions, plutôt que le versement total, puisque le rythme de versement offre une solution pour respecter le délai.

En dehors de cette réserve, nous sommes favorables à l'ensemble du texte. Les fonds propres des associations sont faibles, ce qui freine leur capacité d'innovation. En outre, la suppression de la réserve parlementaire leur a porté un coup dur. Il fallait donc la compenser par d'autres mesures, comme le prévoit cette proposition de loi. Simplifier les démarches dans le cadre du Fonds de développement de la vie associative en associant la représentation parlementaire était également essentiel de notre point de vue. Enfin, l'obtention de financements

publics par les associations étant de plus en plus compliquée, il importait de simplifier leur parcours.

J'ai par ailleurs interrogé la rapporteure sur la sécurisation de l'apport en industrie, en plus des dispositions de cette proposition de loi, qui permettrait aux associations d'entrer dans une nouvelle ère, plus souple, moins contraignante.

Le constat n'est pas reluisant : le nombre de contrats aidés a diminué de 80 % entre 2016 et 2019 ; des économies de 3,5 milliards d'euros ont été réalisées, touchant fortement la vie associative. En 2017, pour la première fois, le nombre de créations d'emplois associatifs a stagné, ainsi que celui des créations d'associations. Près de 25 000 associations des secteurs sportif, culturel, médico-social, qui étaient en très grande difficulté, ont dû mettre la clé sous la porte. Cette proposition de loi est donc importante, nous la voterons et serons attentifs à l'évolution dans les mois à venir.

**M. Michel Larive.** Les associations jouent un rôle primordial et croissant dans notre société, puisqu'elles comblent souvent le vide laissé par le désengagement de l'État et l'absence de services publics, surtout en zone rurale. Le 30 octobre 2019, le secrétaire d'État Gabriel Attal a déclaré que si l'État gérait l'activité exercée par les bénévoles des Restos du cœur, il lui en coûterait 200 millions d'euros par an. Prenons garde à ce discours, qui institutionnalise le désengagement de l'État dans le fonctionnement de notre République.

Après ce rappel, venons-en à la trésorerie des associations. Les subventions des collectivités territoriales aux associations sont en constante diminution depuis plusieurs années, conséquence de l'austérité budgétaire imposée à nos villes, nos départements et nos régions par les gouvernements qui se sont succédé depuis au moins trente ans. La suppression de l'impôt sur la fortune a eu un impact sur le monde associatif, qui bénéficiait de défiscalisations provenant de fondations privées. La disparition des contrats aidés, sans aucune solution de remplacement, a eu un effet dévastateur sur leurs actions. Enfin, même si elle était contestée, la suppression de la réserve parlementaire a privé plusieurs structures associatives de financement, et la compensation annoncée par le Gouvernement a disparu dans les limbes du budget général de l'État. Ce texte tendant à améliorer la trésorerie des associations est trop timoré.

Prenons l'exemple de l'Observatoire international des prisons (OIP), association loi 1901 créée en 1990 à Lyon, qui réalise un travail exceptionnel. Elle promeut le respect des personnes incarcérées dans le monde entier et milite pour faire respecter les droits de l'homme dans le traitement réservé aux détenus. Son action lui a permis d'obtenir le statut d'observateur à l'ONU en 1995. Aujourd'hui encore, elle est sollicitée chaque année en France par plus de 4 000 détenus pour faire valoir leurs droits et améliorer leurs conditions d'incarcération. Or l'OIP a vu son financement diminuer drastiquement en cinq ans, passant de 811 565 à 592 146 euros, ce qui met son existence même en danger. Le 28 octobre dernier, le Comité général à l'égalité des territoires, rattaché au Gouvernement, a annoncé

qu'il ne renouvelait pas cette subvention. La directrice de l'OIP, Cécile Marcel, alerte sur cette précarisation de l'association, dont la disparition ferait reculer le droit en milieu carcéral.

La situation inquiétante de l'OIP ne trouvera pas de solution dans le texte qui nous occupe aujourd'hui. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition initiale prévoyait que les associations pourraient conserver un excédent raisonnable sur les ressources non consommées affectées à une dépense déterminée. Or les associations ne sont pas des banques, elles n'ont pas vocation à thésauriser. La non-lucrativité les oblige à investir dans leur domaine d'action.

L'article 1<sup>er</sup> *bis*, qui impose un délai pour le versement des subventions, est une bonne mesure, même si elle ne règle pas le problème de fond du financement des associations. Or cette mesure a été supprimée par le Sénat. Nous proposerons de la rétablir par voie d'amendement. L'article 1<sup>er</sup> *ter* ne concerne que les associations culturelles ; l'article 1<sup>er</sup> *quater* permet simplement de dresser la liste des associations concernées par la réduction d'impôts à 66 % des dons qui leur sont versés ; l'article 2 permet aux associations de se financer entre elles sans augmenter le montant des subventions ; et le reste de la proposition de loi est du même acabit. Ce texte comporte de bonnes intentions, mais il ne répond pas au cri d'alarme lancé par les associations ni à l'urgence d'agir en faveur de leur trésorerie.

Le groupe La France insoumise s'abstiendra donc sur cette proposition de loi.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) : *Conservation d'un excédent raisonnable résultant d'une subvention non dépensée*

*La Commission est saisie en discussion commune de l'amendement CL15 de la rapporteure et des amendements identiques CL7 de M. Régis Juanico et CL11 de M. Fabien Matras.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Mes chers collègues, je me réjouis que vous souhaitiez tous favoriser l'instauration de ces nouveaux outils. Certes, cette proposition de loi ne révolutionne pas tout mais elle va dans le bon sens en soutenant l'engagement des associations dans nos territoires.

L'amendement CL15 vise à rétablir l'article 1<sup>er</sup>, supprimé par le Sénat, avec une modification de forme qui permettra son adoption identique par le Sénat. J'invite donc MM. Juanico et Matras à retirer les leurs au profit de celui-ci.

**M. Régis Juanico.** Nous voterons l'amendement CL15, et nous retirons l'amendement CL7.

**M. Fabien Matras.** L'amendement CL11 étant satisfait par la rédaction proposée par la rapporteure, nous le retirons.

*Les amendements CL7 et CL11 sont retirés.*

*La Commission adopte l'amendement CL15.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est ainsi rétabli.*

**Article 1<sup>er</sup> bis** (art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) : *Délai de paiement des subventions accordées aux associations*

*La Commission est saisie des amendements identiques CL5 de M. Michel Larive, CL8 de M. Régis Juanico et CL10 de M. Fabien Matras, qui fait l'objet du sous-amendement CL38 de la rapporteure.*

**M. Michel Larive.** La proposition initiale contenue dans l'article 1<sup>er</sup> bis de cette proposition de loi était une bonne mesure, malheureusement supprimée par le Sénat. L'article prévoyait que le délai de paiement de la subvention soit fixé à soixante jours à compter de la date de la notification de la décision portant attribution de la subvention.

Aujourd'hui, lorsqu'une association n'a pas conclu avec la collectivité versante de conventions d'objectifs, cette dernière décide librement des modalités de versement de la subvention. Certes, des mesures existent déjà pour pallier cette difficulté ; l'association peut demander au juge administratif d'ordonner le versement de la subvention dans le cadre d'une procédure de référé provision ; elle peut aussi avoir recours à un emprunt bancaire d'un genre particulier, appelé cession Dailly, l'association, en situation de trésorerie délicate transférant à sa banque le droit de percevoir la subvention.

Mais ces dispositifs semblent totalement inefficaces. La procédure juridique est lourde et complexe, pour des structures dont la plupart n'ont pas de juristes dans leur équipe ; quant à la procédure bancaire, elle engendre le paiement d'intérêts par l'association, ainsi que le versement d'une commission pour services rendus.

Mettre en place cette règle selon laquelle les subventions sont versées dans un délai de soixante jours semble être une bonne solution pour aider les associations à surmonter la difficulté du délai de versement. Nous proposons donc un amendement de rétablissement de l'article 1<sup>er</sup> bis, tel qu'il avait été rédigé dans la version initiale de la présente proposition de loi.

**M. Régis Juanico.** Il me paraîtrait inconcevable qu'à l'occasion de ce texte, qui est un texte de simplification de la vie associative, nous ne prévoyions pas pour les associations des règles aussi favorables que celles appliquées par l'État pour la commande publique. Un délai de soixante jours me paraît donc tout à fait

raisonnable et propre à simplifier la vie des associations, qui attendent parfois de longs mois avant de se voir verser les subventions publiques.

**M. Fabien Matras.** Cet article 1<sup>er</sup> bis avait été introduit par un amendement de notre groupe en première lecture. Le Sénat l'a supprimé, en se fondant sur certains arguments qu'on peut entendre et qui font l'objet d'un sous-amendement de la rapporteure.

Cela étant, j'insiste sur le fait que le délai de soixante jours commence à courir à partir de la notification et non du vote de la subvention. C'était un des reproches exprimé par les sénateurs, qui considéraient que c'était là un délai trop court pour certaines collectivités qui ne disposaient pas de la trésorerie nécessaire. Si l'on considère que la notification est faite lorsque les fonds ont déjà été rassemblés, cela répond à cette première critique.

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Le sous-amendement que je propose répond aux interrogations exprimées notamment par Jean-Félix Acquaviva. Il précise que, notamment quand la subvention est importante, le délai de soixante jours vaut pour chaque date de versement fixée dans la convention, sachant que, au-delà de 23 000 euros, la convention est obligatoire.

*La Commission adopte le sous-amendement, puis les amendements sous-amendés.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis est ainsi rétabli.*

**Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)** (art. 19 et 21 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État) : *Harmonisation des obligations de transparence financières des associations culturelles*

*La Commission examine l'amendement de suppression CL18 de la rapporteure.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Il se trouve que la loi de 1905, qui porte sur les associations culturelles, s'est invitée dans ce texte, où elle n'a pas sa place. Je vous invite donc à supprimer cet article.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> ter est supprimé.*

**Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)** : *Création d'une annexe budgétaire sur les associations éligibles à la réduction d'impôt accordée au titre des dons*

*La Commission est saisie de l'amendement de suppression CL19 de la rapporteure.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Cet article propose la création d'une annexe budgétaire, difficile à élaborer. Puisque nous devons faire le ménage dans notre corpus législatif et éviter les lois bavardes, je vous invite à supprimer cet article, afin que cette proposition de loi soit adoptée le plus rapidement possible et que nos associations puissent en bénéficier.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> quater est supprimé.*

**Article 3 (conforme – rappelé pour coordination)** (art. L. 312-20 du code monétaire et financier) : *Identification des comptes bancaires en déshérence appartenant à des associations*

*La Commission adopte l'amendement de coordination CL35 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 3 modifié.*

**Article 3 bis A (nouveau)** (art. L. 52-5 du code électoral) : *Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à une association de financement électorale*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL22 de la rapporteure.*

*Puis elle examine, en présentation commune, les amendements CL20 et CL21 de la rapporteure.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Le Sénat a introduit cet article judicieux, qui autorise le versement de l'excédent des comptes de campagne à des structures associatives. Je propose pour ma part de permettre de les verser au Fonds de développement de la vie associative et de rendre cette dévolution au FDVA systématique lorsqu'aucune décision d'attribution n'a été prise avant l'expiration du délai prévu.

**M. Régis Juanico.** Si nous avons pour objectif d'obtenir un vote conforme du Sénat et de voir cette proposition de loi adoptée au plus vite, il me semble que, de même que nous venons de supprimer un article sur les associations culturelles, qui n'avait en effet pas sa place dans une proposition de loi qui traite de la trésorerie des associations, de même tout ce qui touche au financement des partis politiques et des campagnes électorales aurait davantage sa place dans des textes *ad hoc* – et ils sont fort nombreux puisqu'il y en a eu une vingtaine depuis quinze ans.

Je ne vois pas bien ce que vient faire la question des excédents de comptes de campagne électorale dans une proposition de loi sur la trésorerie des associations, mais s'il faut voter ces amendements, nous les voterons.

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Vous avez raison, mais je vous rappelle qu'il s'agit d'un ajout du Sénat qui ouvre la possibilité d'un versement aux associations. En outre, je me bats pour que le Fonds de développement de la vie associative dispose de nouvelles ressources et, à cet égard, l'apport du Sénat est plutôt intéressant.

Il se trouve simplement qu'en l'absence de dévolution, le code électoral confiait au président du TGI le soin d'attribuer les fonds des comptes de campagne dissous à des associations, au lieu de quoi nous proposons que ces excédents aillent systématiquement alimenter le Fonds de développement de la vie associative.

*La Commission adopte successivement les amendements CL20 et CL21.*

*Puis elle adopte l'article 3 bis A modifié.*

**Article 3 bis B (nouveau)** (art. L. 52-6 du code électoral) : *Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à un mandataire personne physique.*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL25 de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite, en présentation commune, les amendements CL23 et CL24 de la rapporteure.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Ces amendements sont semblables aux amendements déposés sur l'article précédent mais concernent les comptes de campagne confiés à des mandataires physiques.

*La Commission adopte les amendements.*

*Puis elle adopte l'article 3 bis B modifié.*

**Article 3 bis** (art. 27 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination) : *Présence de parlementaires dans les collèges départementaux du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL6 de M. Stéphane Mazars et CL26 de la rapporteure*

**M. Stéphane Mazars.** Cet amendement vise à permettre à un parlementaire, membre d'une commission du FDVA de se faire remplacer, en cas d'empêchement, par un autre parlementaire du département.

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Votre proposition est de bon sens. Cependant, votre amendement à une portée très large qui dépasse largement le seul

FDVA. C'est pourquoi je vous propose de le retirer au profit de l'amendement CL26 que j'ai déposé, à défaut d'être parvenue à sous-amender le vôtre.

**M. Stéphane Mazars.** Mon amendement concernait en effet, au-delà des commissions FDVA, les commissions de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), sur lesquels nous devons également nous pencher. Mais j'accepte de le retirer.

*L'amendement CL6 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CL26.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL34 et CL36 de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL1 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** Il s'agit d'assurer la représentativité de tous les parlementaires – y compris les non-inscrits, très fréquemment oubliés – dans certains organismes extérieurs au Parlement.

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** J'entends votre demande à laquelle je ne peux que donner un avis défavorable, dans la mesure où elle se heurte aux procédures de nomination en vigueur.

En revanche, votre amendement sera satisfait sur le fond par les amendements qui suivent et qui imposent l'obligation d'informer l'ensemble des parlementaires du département des projets devant être débattus, et cela avant la réunion et non *a posteriori* comme cela se fait parfois.

*L'amendement CL1 est retiré.*

*La Commission en vient aux amendements identiques CL27 de la rapporteure et CL12 de M. Fabien Matras.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Il s'agit de l'amendement dont je viens de parler, relatif à l'information des parlementaires.

**M. Fabien Matras.** En effet, l'ensemble des parlementaires du département doivent être informés des projets soumis au FDVA.

*La Commission adopte ces amendements.*

*Puis elle adopte l'article 3 bis modifié.*

**Article 4** (art. 706-160 du code de procédure pénale) : *Mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, des fondations ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement*

*La Commission adopte l'article 4 sans modification.*

**Article 4 bis** (art. L. 213-1-1 du code de l'urbanisme) : *Suppression de l'application du droit de préemption des immeubles cédés à titre gratuit aux associations ayant la capacité de recevoir des libéralités*

*La Commission est saisie de l'amendement CL9 de M. Régis Juanico.*

**M. Régis Juanico.** Cet amendement vise à rétablir l'article 4 bis que nous avons adopté en première lecture.

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Les sénateurs ont en effet supprimé cet article au motif qu'il pouvait être contraignant pour les collectivités. Je pense, pour ma part, que, tel que nous l'avons voté, il allait dans le bon sens mais que sa rédaction gagnerait à être améliorée. J'émetts donc un avis de sagesse.

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'article 4 bis est ainsi rétabli.*

**Article 5 : Rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons**

*La Commission est saisie de l'amendement CL40 de la rapporteure.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Cet amendement élargit le rapport que nous demandons au Gouvernement à la fiscalité des dons faits aux fondations.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL2 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** Il s'agit de compléter le rapport en y ajoutant une étude sur les conséquences de la disparition de la réserve parlementaire et la mise en place du FDVA.

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Avis défavorable. Le rapport ne concerne que la fiscalité des dons et non les nouvelles ressources.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je tiens à insister sur le fait que, dans ma circonscription, comme dans d'autres probablement, beaucoup d'associations se plaignent car, depuis la suppression de la réserve parlementaire, elles n'obtiennent plus rien et sont obligées de se tourner vers les collectivités, au premier rang desquelles les communes ou les départements, sur lesquels cela fait peser une charge supplémentaire. En outre, quand elles obtiennent quelque chose, elles estiment que les montants accordés par le FDVA représentent environ un quart de ce qu'elles pouvaient obtenir précédemment.

Il m'a fallu de longs mois de bataille pour obtenir de la préfecture des chiffres me permettant d'évaluer la situation de façon plus ou moins empirique, et il est vrai que, pour les deux premières années, ces chiffres sont très alarmants pour l'ouest du département, priorité étant toujours donnée aux associations montpelliéraines.

Cet amendement n'a donc rien de théorique, il a pour objectif de fournir des réponses aux questions que m'adressent, sur le terrain, les associations.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Dans le cadre de la loi « 3D », il faudra aborder la question des compétences en matière de gestion du FDVA ou de la DETR, dont nous pensons qu'elles doivent être transférées à la région ou au département, pour éviter la concurrence actuelle entre les différentes collectivités.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 5 modifié.*

**Article 5 bis** (art. L. 123-16-2, L. 822-14 et L. 950-1 du code de commerce ; art. L. 241-2 et L. 719-13 du code de l'éducation ; art. L. 111-9 et L. 143-2 du code des juridictions financières ; art. 19-8 et 26 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat ; art. 3, 3 bis et 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles ; art. 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ; art. 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire) : *Mesures de cohérence juridique sur les dispositions relatives à l'appel à la générosité du public*

*La Commission adopte l'amendement de coordination juridique CL37 de la rapporteure.*

*Puis elle en vient aux amendements identiques CL28 de la rapporteure et CL13 de M. Fabien Matras.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Il s'agit de revenir à la rédaction retenue par l'Assemblée en première lecture, qui me paraît plus sûre et surtout plus simple pour les associations, l'idée étant de ne pas leur imposer de nouvelles obligations.

*La Commission adopte ces amendements.*

*Puis elle adopte l'article 5 bis modifié.*

**Article 5 ter A (nouveau)** (art. 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique) : *Obligation de publication en ligne de l'ensemble des comptes établis par les associations*

*La Commission examine l'amendement de suppression CL31 de la rapporteure.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** L'obligation introduite par cet article est déjà satisfaite. Évitions les textes trop bavards.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence l'article 5 ter A est supprimé.*

**Article 5 ter B (nouveau)** (art. 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique) : *Contrôle de la publication sincère des comptes des associations par le commissaire aux comptes*

*La Commission examine l'amendement CL39 de la rapporteure.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Cet ajout du Sénat confie aux commissaires aux comptes le soin de vérifier que les comptes des associations ont bien été publiés. J'y apporte une correction rédactionnelle, mais c'est une belle avancée.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 5 ter B modifié.*

**Article 5 ter C (nouveau)** (art. 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie) : *Publicité du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes des fonds de dotation*

*La Commission examine l'amendement de suppression CL32 de la rapporteure.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Cet article alourdit les obligations des fonds de dotation, ce qui est contraire à l'esprit de cette proposition de loi.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 5 ter C est supprimé.*

**Article 5 quater (nouveau)** (art. L. 213-7 du code de la route) : *Accès des fondations à l'agrément pour assurer l'enseignement de la conduite des véhicules*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL33 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 5 quater modifié.*

*Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.*

**Mme Sarah El Haïry, rapporteure.** Nos débats nous ont permis de revenir à l'esprit originel du texte, et je remercie tous ceux qui se sont associés ici pour aider nos associations, grâce à ce petit pas en avant, qui leur simplifiera la vie et leur permettra d'espérer de nouvelles ressources.

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande **d'adopter** la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*