



N° 308

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2017.

PROPOSITION DE LOI

*relative à la responsabilité financière des dirigeants bénévoles
d'associations à but non lucratif,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Sylvain WASERMAN, Michel FANGET, Sarah EL HAÏRY, Jean-Pierre CUBERTAFON, Sophie METTE, Nadia ESSAYAN et les membres du groupe Modem et apparentés,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les associations sont au cœur des enjeux de notre pays : présentes au quotidien pour répondre aux besoins sociaux et sociétaux, et maintenir le lien social. Dans toute leur diversité, les associations mobilisent des millions de citoyens.

Le rapport de 2014 fait au nom de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif⁽¹⁾ a relevé que le renouvellement des dirigeants associatifs bénévoles est aujourd'hui l'une des difficultés les plus importantes du monde associatif et serait même la première difficulté recensée par les associations. 53 % d'entre elles indiquent qu'elles ont du mal à renouveler leurs instances dirigeantes. Selon ce rapport, cette préoccupation semble aussi prégnante que la crainte de manquer de financements.

La fonction de dirigeant bénévole, outre qu'elle exige une disponibilité importante, nécessite par ailleurs des compétences variées, qu'il s'agisse de droit, de fiscalité, de management ou de communication.

Le risque encouru juridiquement par les responsables associatifs ne résulte pas de la seule négligence mais aussi de la complexité et de contraintes externes (annualité des subventions, non maîtrise des délais de versements de subventions pouvant entraîner des problèmes de trésorerie, diminutions parfois brutales des subventions des collectivités territoriales ...).

En particulier, certaines collectivités territoriales votent des subventions en cours d'année pour l'année courante, et créent ainsi les conditions d'une cessation de paiement en cas de vote négatif d'une subvention attendue et habituelle.

Or l'action en responsabilité pour insuffisance d'actif régie par les articles L. 651-1 à L. 651-4 du code de commerce vise les dirigeants de droit ou de fait d'une personne morale et donc aussi les dirigeants bénévoles d'associations.

(1) Rapport enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2014 N° 2383 au nom de la Commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie sociale et citoyenne et conforter le tissu social. Présidence : Alain Bocquet. Rapporteuse : Françoise Dumas.

Le tribunal peut ainsi décider que l'insuffisance d'actif sera supportée, en tout ou partie, par tous les dirigeants ou par certains d'entre eux ayant contribué à la faute de gestion et, en cas de pluralité de ceux-ci, de les déclarer solidairement responsables.

Les sanctions civiles qui peuvent être prononcées à l'encontre des dirigeants d'associations à but non lucratif faisant l'objet d'une procédure collective le placent ainsi au même rang qu'un dirigeant d'entreprise. La faute de gestion peut être retenue même si le caractère non intentionnel est avéré.

Si pour les dirigeants d'entreprises, il existe de multiples façons de limiter leur responsabilité personnelle (patrimoine d'affectation, statut juridique de la société...), ce type de protection n'existe pas pour le dirigeant bénévole d'association.

Cette situation concourt à une crise du renouvellement associatif dans les fonctions de dirigeant bénévole, liée notamment à la conscience des risques encourus et à la complexité des textes auxquels sont confrontés les dirigeants bénévoles d'associations. En particulier, les dirigeants d'associations de taille moyenne ou intermédiaire gèrent des situations complexes, notamment l'emploi de salariés, la réponse à des appels d'offres, les exigences comptables, les contrôles des financeurs, et se distinguent des grandes associations en ce qu'elles ne disposent pas nécessairement d'un personnel suffisant pour assurer les fonctions supports et ainsi « réduire la complexité » par la professionnalisation de ces fonctions (ressources humaines, comptabilité et finance, systèmes d'information, etc.).

Le juge constitutionnel a jugé conforme à la Constitution le pouvoir d'appréciation des juges fixé à l'alinéa 1 de l'article L. 651-2⁽²⁾ au motif qu'en permettant au tribunal d'exonérer en tout ou partie les dirigeants fautifs de la charge de l'insuffisance d'actif, le législateur a entendu prendre en compte, d'une part, la gravité et le nombre des fautes de gestion retenues contre eux et l'état de leur patrimoine et, d'autre part, les facteurs économiques qui peuvent conduire à la défaillance des entreprises ainsi que les risques inhérents à leur exploitation. Ces aménagements aux conditions dans lesquelles le dirigeant responsable d'une insuffisance d'actif peut voir sa responsabilité engagée répondent, selon le juge constitutionnel, à

(2) Décision N° 2014-415 QPC du 26 septembre 2014, JORF n° 0225 du 28 septembre 2014 page 15790
texte n° 49 -Loi n° 2012-1691 du 9 décembre 2016 – art. 146 modifiant l'article L. 651-2 du code de commerce.

l'objectif d'intérêt général de favoriser la création et le développement des entreprises.

Dans le cas des associations, cette atténuation de la responsabilité est d'autant plus nécessaire : la qualité de bénévole du dirigeant et les moyens de gestion dont dispose l'association ne sont pas mentionnés spécifiquement à l'article L. 651-2 du code de commerce comme justifiant un aménagement des conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée.

Or, la préservation de l'engagement bénévole constitue manifestement un motif d'intérêt général justifiant un aménagement aux conditions dans lesquelles le dirigeant responsable d'une insuffisance d'actif peut voir sa responsabilité engagée.

Afin d'encourager la prise de responsabilité associative et de tenir compte de la réalité du monde associatif et de ses contraintes fortes, la proposition de loi vise à atténuer les condamnations de dirigeants bénévoles d'associations au titre de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actif (dans les cas de liquidation judiciaire de l'association).

L'**article unique** impose au tribunal de tenir compte, dans le cadre d'une action en comblement du passif, de la qualité de bénévole et des moyens dont disposait l'association à but non lucratif pour se prémunir des risques financiers avant de décider que l'insuffisance d'actif sera supportée, en tout ou partie, par tous les dirigeants ou par certains d'entre eux ayant contribué à la faute de gestion et, en cas de pluralité de ceux-ci, de les déclarer solidairement responsables.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① Le premier alinéa de l'article L. 651-2 du code de commerce est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Lorsque la liquidation judiciaire concerne une association à but non lucratif, le tribunal apprécie l'existence d'une faute de gestion au regard de la qualité de bénévole du dirigeant et des moyens dont disposait l'association pour se prémunir des risques financiers. »

