

N° 308

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 mai 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations.

Par M. Yves DURAND,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-François Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2593, 2612 et in-8° 769.

Sénat : 255 (1984-1985).

Associations.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	2
CHAPITRE PREMIER : LES ASSOCIATIONS DE LA LOI DE 1901 PARMIL LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA VIE ÉCONOMIQUE	5
I. — Le rôle économique des associations	5
A. — Les différents domaines d'intervention des associations	5
B. — Le rôle économique des associations : constat chiffré	9
C. — La « reconnaissance » de la notion d'association ayant une activité économique	12
II. — L'association et les autres personnes morales de droit privé	15
A. — La société et l'association	16
B. — L'inadaptation de l'association à l'exercice d'une activité économique	18
C. — Les propositions formulées par le rapport Sudreau	21
CHAPITRE II : LES SOLUTIONS DU PROJET DE LOI SONT-ELLES ADAP- TÉES AU BESOIN DE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS ?	25
I. — Le besoin de financement des associations	25
A. — Les sources actuelles de financement et leurs limites	25
B. — Recours à l'épargne et autres réformes possibles	27
II. — Les solutions apportées par le projet de loi	28
A. — La genèse du projet	28
B. — Les dispositions du projet	29
III. — Contradictions et dangers du projet	33
A. — La genèse du projet	33
B. — Les dangers du projet	34
CONCLUSION : LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	37
EXAMEN EN COMMISSION	39

	Pages
EXAMEN DES ARTICLES	41
<i>Article premier</i> : Possibilité pour certaines associations d'émettre des valeurs mobilières	41
<i>Article 2</i> : Régime du titre associatif	46
<i>Article 3</i> : Conditions auxquelles doivent répondre les associations émettrices	49
<i>Article additionnel après l'article 3</i> : Renseignements devant être fournis aux souscripteurs	54
<i>Article additionnel après l'article 3</i> : Limitation de l'endettement à une certaine fraction de l'actif	54
<i>Article additionnel après l'article 3</i> : Respect de la prohibition du partage de bénéfices	55
<i>Article additionnel après l'article 3</i> : Sanctions en cas de partage de bénéfices	56
<i>Article 4</i> : Règles de fonctionnement imposées aux associations émettrices	58
<i>Article 5</i> : Décision de recourir à l'émission de valeurs mobilières	63
<i>Article 6</i> : Régime juridique des valeurs émises	64
<i>Article 7</i> : Procédure applicable en cas de dissolution de l'association	65
<i>Article 8</i> : Interdiction de gérer les associations émettrices	66
<i>Article 9</i> : Soumission des émissions à autorisation de la direction du Trésor	67
<i>Article 10</i> : Contrôle de la Commission des opérations de bourse	67
<i>Article 11</i> : Responsabilité des dirigeants	69
<i>Article 12</i> : Régime des émissions groupées	71
<i>Article additionnel après l'article 12</i> : Modification de l'article 5 de l'ordonnance du 23 septembre 1967	72
<i>Article 13</i> : Sanctions pénales à l'encontre des dirigeants	73
<i>Article 14</i> : Régime fiscal des titres associatifs	73
<i>Article 15</i> : Prohibition des partages de bénéfices	74
<i>Article 16</i> : Décrets d'application	75
<i>Article additionnel après l'article 16</i> : Aligement du régime fiscal des associations émettrices sur celui des sociétés commerciales	75
TABLEAU COMPARATIF	77

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations a été examiné en première lecture par l'Assemblée nationale, qui ne l'a pas substantiellement modifié, dans sa séance du 22 avril 1985.

Ce projet de loi est désormais soumis au Sénat.

Il s'insère dans le cadre d'une politique de promotion du secteur de « l'économie sociale », menée depuis quelques années ; certaines mesures favorables aux entreprises de ce secteur (sociétés coopératives ouvrières de production, sociétés coopératives, mutuelles) ont été prises récemment, s'ajoutant à divers privilèges plus anciens.

Les contours du secteur de « l'économie sociale » sont incertains ; les entreprises qui le composent, sont, en principe, caractérisées par une gestion fondée sur une logique excluant la recherche systématique du profit ; autant que possible, les sources de financement de type capitaliste sont donc prohibées. L'économie sociale, de ce fait, a vocation à reposer sur des principes autogestionnaires ; certaines de ces entreprises, d'autre part, assument des missions délaissées à la fois par la puissance publique et par le secteur privé commercial. Les divers avantages dont bénéficient ces entreprises sont présentés comme étant la contrepartie de l'absence d'esprit de lucre, voire du caractère d'intérêt général qui s'attache à la « mission » des entreprises du secteur de l'économie sociale.

Ces théories sont loin de recueillir l'agrément sans réserve de votre commission des Finances. Si certaines des entreprises de ce secteur n'ont effectivement pas vocation à concurrencer le secteur commercial, d'autres, en revanche, sont devenues de véritables commerçants, pour lesquels divers privilèges n'ont plus de raison d'être.

Le projet de loi relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations est un bon exemple de ces contradictions du secteur de l'économie sociale ; ce projet tend à permettre aux associations exerçant une activité économique d'émettre des titres négociables, ayant vocation à être diffusés dans le public ; il suppose, de ce fait, que les associations émettant ces valeurs auront la capacité de dégager des excédents susceptibles de garantir la rémunération des épargnants. Autoriser les associations à émettre des valeurs mobi-

lières implique donc pour elles de développer des techniques de gestion se rapprochant de celles qu'appliquent les entreprises commerciales.

Votre commission des Finances relève le caractère paradoxal de ce projet : soit il contribuera à dégrader l'esprit associatif fondé sur le bénévolat et le désintéressement, soit il se révélera dangereux pour la sécurité financière des épargnants — que toute l'évolution récente de la législation tend à garantir — et des associations elles-mêmes.

Toutefois, votre commission des Finances n'a pas souhaité rejeter dans sa totalité ce projet ; elle ne nie pas l'immense apport de certaines associations et le dévouement de leurs membres ; elle ne souhaite pas leur refuser la possibilité de recourir à des moyens de financement qui leur sont aujourd'hui interdits ; elle observe, en effet, l'existence d'un réel besoin de financement du secteur associatif, essentiellement dans le domaine sanitaire et social.

Mais elle ne saurait accepter que les associations recourant à l'épargne se voient ainsi conférer la possibilité de concurrencer les entreprises commerciales sans subir leurs contraintes ; elle ne peut, par ailleurs, adopter ce projet s'il doit se traduire par un danger quelconque pour les épargnants et les associations dont ils auront contribué à assurer le financement.

Elle craint, de plus, de voir se développer des associations de façade, destinées à collecter de manière abusive l'épargne du public ; elle observe, d'autre part, l'inadéquation du cadre juridique de l'association de la loi de 1901 à l'exercice d'activités qui relèvent plus de la gestion, voire du commerce, que de l'esprit initial dans lequel a été votée cette loi.

Elle souhaite donc voir les problèmes de financement de certaines entreprises actuellement gérées sous la forme associative être résolus par la création d'une nouvelle forme juridique, intermédiaire entre l'association et la société de droit commun. Le recours à cette nouvelle forme juridique aurait permis d'éviter les multiples contorsions juridiques dont ce projet offre l'image.

Votre commission des Finances, enfin, ne peut que rejeter celles des dispositions du projet qui sont susceptibles de se traduire par une violation des principes de la liberté d'association tels qu'ils résultent de la loi du 1^{er} juillet 1901, qui ont été érigés en principes fondamentaux reconnus par les lois de la République par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 juillet 1971.

Sous la réserve de ces observations d'ordre général, votre Rapporteur envisagera dans un premier temps la place des associations au sein de l'activité économique du pays, avant d'évoquer les solutions apportées par le projet de loi au besoin de financement des associations et les amendements qu'il propose à ce projet.

CHAPITRE PREMIER

LES ASSOCIATIONS DE LA LOI DE 1901 PARMIL LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA VIE ÉCONOMIQUE

I. — LE ROLE ÉCONOMIQUE DES ASSOCIATIONS

A. — Les différents domaines d'intervention des associations.

L'une des caractéristiques dominantes de la structure de la société sous l'ancien régime était l'encadrement de l'individu par de multiples corps intermédiaires, groupements de tous ordres, religieux ou corporatifs, fréquemment dépositaires de certaines prérogatives régaliennes.

La Révolution de 1789, héritière sur ce point des derniers monarches, a été marquée par une hostilité affirmée à l'égard des groupements intermédiaires.

La loi du 1^{er} juillet 1901, dont l'adoption procédait d'abord à l'époque du souci de réglementer les congrégations religieuses, a consacré la liberté d'association. L'article deux de cette loi dispose :

« Les associations de personnes pourront se former librement et sans autorisation ni déclaration préalable... »

La loi de 1901 n'apporte aucune restriction à l'objet que peut se donner l'association, pourvu que celui-ci respecte les bonnes mœurs et la légalité républicaine ; elle ne fixe, d'autre part, aucune règle quant à la forme et au contenu des statuts.

L'association constitue, de ce fait, une forme juridique d'une extraordinaire souplesse, et les associations opèrent aujourd'hui dans les domaines les plus divers. Aux associations ayant pour objet la promotion d'idéaux moraux, intellectuels ou charitables, se sont ajoutées des associations gestionnaires, prestataires, voire quasi commerçantes. Ces dernières forment la catégorie des « associations ayant une activité économique », qui font l'objet du présent projet de loi.

1. L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CRÉATIONS D'ASSOCIATIONS SELON L'OBJET

NOMBRE DE CRÉATIONS D'ASSOCIATIONS SELON LE TYPE EN 1937, 1960, 1977 ET 1982.

Type d'associations	1937	1960	1977	1982
Sportive	2.378	2.008	6.637	7.237
Religieuse	106	142	585	676
Ecole libre	92	1.024	103	213
Politique	163	230	982	1.163
Foyers éducatifs	267	586	804	1.076
Défense du patrimoine	82	99	468	683
Formation - Recherche	368	766	1.464	2.599
Artistique	425	600	2.439	4.116
Anciens élèves	105	150	310	379
Parents d'élèves	50	309	1.330	1.104
Emploi - Production	181	410	568	1.692
Resserrement des liens	739	795	2.025	2.072
Loisirs	1.535	2.300	5.535	4.803
Social	968	1.203	2.578	3.558
Troisième âge	24	169	2.451	1.126
Environnement	758	457	1.080	960
Propriétaires et locataires	143	358	963	1.362
Défense de droits divers	447	511	1.235	1.541
Défense professionnelle	479	516	1.025	1.792
Radios libres, CB	1	0	19	1.285
Ensemble	9.311	12.633	32.781	39.437

(Tableau établi par M. Forsé, cité dans le bilan de la vie association en 1982, document établi par le Conseil national de la vie associative).

2. L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX TYPES D'ASSOCIATIONS

Le législateur de 1901 avait reconnu et organisé la forme juridique de l'association de personnes dans le but de faciliter l'entraide ou la défense d'idéaux.

Selon l'article premier de la loi du 1^{er} juillet 1901, l'association est le contrat par lequel des personnes mettent en commun leurs connaissances ou leur activité ; l'apport de biens n'est pas prévu, et est, au contraire, l'une des caractéristiques du contrat de société.

L'association de la loi de 1901 est donc avant tout le regroupement de moyens humains ; elle est également une personne purement privée, dans le fonctionnement de laquelle les pouvoirs publics n'interviennent pas.

Ce schéma initial subit aujourd'hui différentes déviations.

a) *L'apparition des « associations faux-nez ».*

De nombreuses associations sont aujourd'hui de simples auxiliaires de l'administration, qui les investit du soin d'accomplir des tâches d'intérêt général, voire des missions de service public.

Ces « pseudopodes des services ordinaires » (François Bloch-Lainé) sont utilisés par l'administration pour échapper aux contraintes de la comptabilité publique, et du droit public.

N'étant pas des personnes morales de droit public, les associations ne sont pas tenues de respecter certains principes, tels l'annualité budgétaire, la séparation des ordonnateurs et des comptables ; les salaires peuvent être plus élevés que dans la fonction publique, et le licenciement ne présente pas les mêmes difficultés que la révocation.

Ces associations « faux-nez » opèrent dans les domaines les plus divers ; les collectivités locales leur attribuent fréquemment la gestion de services sociaux (maisons de retraite, crèches...).

La forme associative est même utilisée pour l'accomplissement de tâches qui relèvent de la direction et de la réglementation des activités économiques ; l'un des exemples les plus frappants de ce détournement de la loi du 1^{er} juillet 1901 est constitué par l'A.T.I.C., l'Association technique de l'importation charbonnière. Cet organisme s'est vu conférer par l'Etat diverses responsabilités qui font en réalité de lui le « service public de l'importation charbonnière ».

L'osmose de ces associations avec l'administration se traduit par divers privilèges : mise à disposition de fonctionnaires, bénéfice des travaux d'utilité collective (T.U.C.) dans certains cas, et des animateurs « F.O.N.J.E.P. », rémunérés en grande partie par le Fonds de coopération de la jeunesse et l'éducation populaire.

Cette perversion de l'association de la loi du 1^{er} juillet 1901 a été dénoncée, notamment par la Cour des comptes qui stigmatise ces démembrements de l'administration, et par le Conseil d'Etat, qui a estimé :

« C'est tourner la loi que de mettre en œuvre des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 pour réunir quelques fonctionnaires en association et faire transiter par le canal de celle-ci des fonds qui, de publics, deviennent prétendument privés. »

Ces associations exerçant leur activité dans la mouvance des collectivités publiques reçoivent en effet l'essentiel des subventions aux associations.

Elles peuvent, par ailleurs, constituer un moyen pour l'administration de tourner de manière occulte les règles qui interdisent de créer des services publics industriels et commerciaux dans les domaines où l'initiative privée est suffisante.

b) *Les associations gestionnaires ou prestataires.*

Ces associations peuvent, dans certains cas, se confondre avec les précédentes. Entre l'association créée de toutes pièces par l'administration et l'association aidée par celle-ci, bien que constituée originellement par des personnes privées dans un but d'entraide, la frontière est souvent ténue.

Souvent fondées à l'origine dans le but de permettre à leurs membres de s'assister mutuellement, ces associations sont aujourd'hui « extraverties » ; elles fournissent des services à des usagers, qui ne sont plus nécessairement des sociétaires.

Ces associations prestataires, héritières des « œuvres charitables », opèrent essentiellement dans le domaine sanitaire et social ; leur importance les amène fréquemment à ne ressembler que de très loin à la mouture théorique de l'association de 1901 :

« Alourdies par l'ampleur des tâches de gestion et le professionnalisme, rigidifiées par leur fonctionnement administratif, il n'est pas rare qu'avec le temps elles se retrouvent fort éloignées du militantisme associatif, voire des besoins réels des populations auxquelles elles prodiguent des services » (1).

c) *L'association abusive.*

Selon un rapport consacré par l'Inspection générale des affaires sociales au rôle des associations dans la politique sociale (2), le système associatif « ... se banalise d'une certaine façon et produit une société de gestionnaires dans laquelle les pionniers et les militants ne sont plus les seuls. **Des motivations plus ambiguës peuvent apparaître et même parfois, hélas, une nouvelle forme de délinquance économique** ».

Certaines associations effectuent en réalité des actes de commerce ; elles exploitent, en fait, de véritables entreprises, employant un personnel important, réalisant un chiffre d'affaires considérable, se trouvant, par conséquent, confrontée en permanence avec des problèmes qui sont identiques à ceux des sociétés commerciales.

Cette évolution n'est, la plupart du temps, au regard du droit positif, ni condamnable ni condamnée. Divers scandales récents liés au football professionnel ont toutefois éclaté, conduisant à la remise en cause de l'usage excessif de la forme de l'association de la loi du 1^{er} juillet 1901.

(1) Solange Passaris, Guy Raffi : « Les associations », éditions « La découverte ».

(2) I.G.A.S. : La politique sociale et les associations, 1984.

L'évolution de la jurisprudence fiscale et des lois relatives au règlement judiciaire démontrent, d'ailleurs, la volonté de soumettre, autant que faire se peut, les associations employant les mêmes méthodes que les sociétés commerciales aux mêmes contraintes que ces dernières (voir *infra* C).

* * *

Les associations ayant une activité économique appartiennent toutes à l'une de ces trois catégories : démembrements de l'administration, associations prestataires et gestionnaires, associations paracommerçantes, voire abusives.

Selon M. Robert Badinter, garde des Sceaux :

« Par activité économique, il faut entendre toute activité de production, de transformation ou de distribution de biens meubles ou immeubles, ou toute prestation de service en matière industrielle, commerciale, artisanale ou agricole. »

M. le Garde des Sceaux a énuméré, à titre non limitatif :

« Les associations gestionnaires opérant dans le domaine de la santé ou de la protection sociale, ... des loisirs ou du tourisme, ... de la formation et de l'éducation. »

La notion d'associations ayant une activité économique est donc extrêmement vaste. Votre Rapporteur tentera de préciser, en termes chiffrés, cette notion.

B. — Le rôle économique des associations : constat chiffré.

Les statistiques relatives au rôle économique des associations sont parcellaires et peu fiables. Votre Rapporteur s'inspirera essentiellement des travaux de l'Inspection générale des affaires sociales, du rapport du groupe de travail présidé par M. François Bloch-Lainé sur « le financement des associations exerçant des activités économiques » et du bilan de la vie associative en 1982, résultant des travaux du Conseil national de la vie associative.

1. STATISTIQUES GLOBALES

Les statistiques globales sur le chiffre d'affaires des associations exerçant une activité économique sont incertaines. Ce chiffre d'affaires est parfois évalué à 100 milliards de francs, chiffre fourni sous toutes réserves par votre Rapporteur.

Des études sur l'emploi dans le secteur associatif ont en revanche été réalisées ; au 1^{er} janvier 1984, on comptait 134.000 associations employant à temps plein 776.000 salariés.

La répartition de ces salariés par genre d'activité montre la présence des associations dans tous les secteurs de l'économie, avec une très forte concentration dans les secteurs des services marchands (308.000 salariés) et non marchands (438.000 salariés).

2. STATISTIQUES PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

a) *Le secteur sanitaire et social.*

Selon le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales précité, le nombre des associations gestionnaires opérant dans le secteur sanitaire et social s'élève à environ 7.000.

Le chiffre d'affaires global dépasse 50 milliards de francs, les principaux bailleurs de fonds étant :

- les collectivités locales, départements notamment : 16 milliards de francs, au titre principalement de l'aide sociale ;
- les organismes de sécurité sociale : environ 22 milliards de francs ;
- l'Etat : subventions à hauteur d'environ 8 milliards de francs ;
- les usagers, qui contribuent pour le solde, soit environ 6 milliards de francs.

• **Dans le secteur social** opèrent environ 5.000 associations gestionnaires ; le chiffre total de l'emploi salarié est d'environ 230.000. Votre Rapporteur citera notamment les associations gérant les établissements sociaux et médico-sociaux (maisons de retraite, établissements pour handicapés, par exemple).

En 1983, 70 % de la capacité totale étaient gérés par des associations, représentant 275.000 lits ou places. Ces établissements fonctionnent selon le système du prix de journée. Le financement est assuré essentiellement par les départements (15 milliards de francs en 1983) et la Sécurité sociale (10 milliards de francs en 1983).

• **Dans le secteur sanitaire** opèrent environ 2.000 associations gestionnaires, employant 82.000 personnes.

Notamment, les associations gèrent 826 établissements hospitaliers privés à but non lucratif, représentant 75.000 lits, soit 16 % du potentiel hospitalier ; le financement est essentiellement assuré par la branche assurance maladie de la Sécurité sociale, à hauteur de 12 milliards de francs en 1983.

b) *Les autres secteurs.*

● **L'enseignement.**

La plupart des établissements privés qui assurent la scolarisation de 15 % des élèves dans le primaire et de 22 % des élèves dans le secondaire sont gérés par des associations.

● **La formation professionnelle.**

Sur 8.000 organismes ayant une activité de formation professionnelle, un quart environ, soit 2.000, ont le statut d'association.

Ces associations, qui disposent dans l'ensemble d'une trésorerie importante, réalisent un chiffre d'affaires de 1,8 milliard de francs (plus de 50 % du chiffre d'affaires total du secteur).

● **Le tourisme.**

Les associations opèrent essentiellement dans le domaine du tourisme social ; mais il est difficile de faire le départ entre le tourisme social et le tourisme tout court. Certaines associations sont, en la matière, d'authentiques commerçants ; d'autres ont, au contraire, conservé leur vocation initiale.

A titre de simple indication, votre Rapporteur signalera que le tourisme social réalisait en 1975 un chiffre d'affaires de 5 milliards de francs ; les associations y sont prépondérantes.

● **Le sport.**

Les associations de ce secteur sont extrêmement diverses. De l'association réunissant des sportifs purement amateurs dont il est difficile de dire qu'elle assure une activité économique, à l'association gérant de manière parfaitement capitaliste un club de football professionnel, l'hétérogénéité est extrême.

● **La culture.**

Les statistiques ne portent en la matière que sur les associations recevant des subventions du ministère de la Culture (environ 2.000) ; il est impossible de fournir un chiffre relatif aux associations à objet culturel ayant une « activité économique ».

C. — La « reconnaissance » de la notion d'association ayant une activité économique.

Pour certains, le développement d'activités prestataires, voire de négoce, sous le revêtement de la forme juridique de l'association de la loi du 1^{er} juillet 1901, serait un fait dont il importe de tirer les conséquences en réformant le droit. Le fait que cette évolution de la forme associative implique une remise en cause des principes et des catégories juridiques les plus élémentaires serait sans importance.

Le projet de loi permettant aux associations d'émettre des titres négociables s'inscrit dans cette tendance.

Votre commission des Finances n'accepte pas cette primauté reconnue au fait sur le droit ; attachée à la clarté et à la précision des catégories juridiques, elle ne souhaite pas favoriser par de nouvelles règles de droit les déviations et les détournements dont la loi de 1901 est l'objet.

Elle observe par ailleurs que la « consécration » de la notion d'association ayant une activité économique opérée par la législation récente n'avait pas pour but de favoriser ce type d'associations, mais d'encadrer leur activité et de les soumettre à des contraintes se rapprochant de celles qui enserment les sociétés commerciales.

Il en va de même pour l'évolution de la jurisprudence commerciale et fiscale ; ces jurisprudences ne visent pas à entériner le fait à l'encontre du droit, mais à appliquer des solutions identiques à des agissements identiques.

1. L'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE

— La notion de « personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique » est apparue avec la loi du 1^{er} mars 1984 relative au règlement amiable et à la prévention des difficultés des entreprises.

C'est à l'occasion des débats parlementaires qui ont accompagné le vote de cette loi que M. Robert Badinter, garde des Sceaux, a défini l'activité économique comme étant « ... toute activité de production, de transformation ou de distribution... ou toute prestation de services... ».

La loi du 1^{er} mars 1984 a soumis les associations ayant une telle activité à diverses obligations comptables et au contrôle d'un commissaire aux comptes, si le nombre de leurs salariés ou certains éléments financiers de leur activité dépassent des seuils fixés par décret.

— La loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises fait application aux dirigeants d'associations ayant une activité économique des sanctions pécuniaires et pénales qui frappent les dirigeants de sociétés en cas de procédure collective d'apurement du passif (l'article 180 de la loi permet, en cas de faute de gestion, de les actionner en comblement du passif ; l'article 182 prévoit l'extension du règlement judiciaire à leurs biens s'ils se sont servis de l'association à des fins personnelles ; l'article 186 permet de leur appliquer les déchéances de la faillite personnelle, en cas de manœuvres frauduleuses).

2. L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE DES JURIDICTIONS COMMERCIALES

Sans jamais aller jusqu'à reconnaître à une association la qualité de commerçant, la jurisprudence a parfois tiré toutes les conséquences nécessaires de l'accomplissement par des associations d'actes de commerce.

Les actes de commerce sont énumérés par l'article 632 du Code du commerce ; il s'agit, notamment, de l'achat pour revendre, et de la plupart des prestations de services. Dès lors que ces actes sont accomplis de manière habituelle par une association et dans le but de réaliser des bénéfices, la jurisprudence admet le caractère commercial de l'activité de l'association.

Le caractère commercial a été ainsi reconnu à une association gérant un cinéma (Cour de cassation, chambre commerciale, 9 décembre 1965), à une agence de voyages (Cour de cassation, chambre commerciale, 8 juillet 1969), à un club de sport (cour d'appel de Rennes, 30 mai 1978).

Les conséquences de cette jurisprudence sont notamment les suivantes :

— Pour l'application de toutes les dispositions relatives au règlement judiciaire, si l'association a en fait une activité commerciale, le tribunal de commerce et non le tribunal de grande instance sera compétent.

— Cette association pourra être titulaire d'un bail commercial et bénéficiaire de la propriété commerciale dans le cadre du décret du 30 mars 1953.

— Une décision a d'autre part admis qu'une action en recouvrement de créance à l'encontre d'une association exerçant une activité commerciale devait être portée devant la juridiction commerciale.

3. L'ÉVOLUTION DU DROIT FISCAL

Le droit fiscal tend de plus en plus à aligner le régime fiscal des associations de type « para-commercial » sur celui des sociétés commerciales.

— L'assujettissement à la taxe à la valeur ajoutée est en principe systématique lorsque les associations exercent en fait, même accessoirement, des opérations qui par leur nature relèvent d'une activité économique ; toutefois, certaines exonérations s'appliquent :

- aux services rendus par les associations à leurs membres si ces services ont un caractère social, éducatif, culturel ou sportif ;
- aux services rendus par les œuvres sociales et philanthropiques, si la recherche systématique de bénéfices n'est pas constatée.

— La taxe sur les salaires est toujours due, à moins que l'association employeur soit soumise à la T.V.A. sur plus de 90 % de son chiffre d'affaires. Dans le cas contraire, la taxe sur les salaires est due sur la fraction de la masse salariale correspondant à la fraction du chiffre d'affaires non soumise à T.V.A.

— Au regard de l'impôt sur les sociétés, les produits financiers, fonciers ou agricoles sont taxés systématiquement au taux de 24 % ; pour les autres produits, la taxation s'effectue au taux de 50 % (impôt sur les sociétés de droit commun), sauf si les cinq conditions suivantes sont remplies simultanément :

- l'association assure la couverture des besoins non pris en compte par le marché ;
- sa gestion ne procure aucun profit, même indirect, à ses dirigeants ;
- l'activité exercée rentre dans le cadre de l'objet général désintéressé de l'association ;
- la réalisation d'excédents ne doit pas être systématiquement recherchée ;
- s'ils existent, les excédents doivent être réinvestis dans l'activité de l'association elle-même.

Si ces cinq conditions sont remplies, l'association sera exonérée totalement de l'impôt sur les sociétés.

— Au regard de la taxe professionnelle, l'exonération est accordée en fonction de critères similaires à ceux qui régissent l'exemption d'impôt sur les sociétés.

Ainsi, la loi et la jurisprudence ont été amenées à tirer les conséquences de l'exercice d'une activité économique par les associations (assujettissement à la T.V.A., sanctions contre les dirigeants en cas de « faillite ») ; certaines de ces associations ayant une activité économique qui s'apparentent à de véritables commerçants sont désormais dotées d'un statut très proche de celui des sociétés commerciales (assujettissement à l'impôt sur les sociétés, compétence des tribunaux de commerce en cas de litige).

Cette évolution révèle l'inadaptation croissante de la forme de l'association de 1901 à diverses activités qui se sont coulées dans son moule. Le cadre unique de la loi du 1^{er} juillet 1901 a permis l'éclosion d'organismes de toutes natures. Parmi ceux-ci, certains conservent au moins l'esprit, sinon les moyens de l'association traditionnelle (œuvres charitables et sociales), d'autres sont le fruit d'une véritable perversion de la loi de 1901.

Le paradoxe le plus frappant du projet de loi permettant aux associations ayant une activité économique d'émettre des titres négociables est qu'il va conduire les associations émettrices à se rapprocher de plus en plus des associations qui ressemblent aujourd'hui, par les moyens qu'elles emploient, à des sociétés commerciales. Cette évolution est inscrite soit dans la lettre du projet, soit dans son esprit (*cf.* chapitre deux).

Mais quel est, alors, pour ces entités, l'utilité de la conservation du cadre associatif ?

II. — L'ASSOCIATION ET LES AUTRES PERSONNES MORALES DE DROIT PRIVÉ

Deux reproches peuvent, parmi d'autres, être adressés au projet de loi autorisant les associations à émettre des titres négociables :

- il risque de favoriser les partages occultes de bénéfices éventuellement réalisés par l'association, contredisant de ce fait l'essence même du contrat d'association ;
- il révèle l'inadaptation de la forme juridique de l'association à l'exercice d'une activité prestataire ou même « para-commerciale ».

C'est pourquoi votre Rapporteur souhaite apporter des précisions sur les définitions de l'association et de la société, avant d'analyser l'adéquation du statut de l'association de 1901 à l'exercice d'une activité économique.

A. — La société et l'association.

En vertu de l'article premier de la loi du 1^{er} juillet 1901 :

« L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que partager des bénéfices... »

La définition du contrat de société est établie par l'article 1832 du Code civil :

« La société est un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre en commun des biens ou leur industrie en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter... »

La distinction entre l'association et la société est donc, en apparence, claire : la société a vocation à partager des bénéfices ; l'association, définie négativement, doit avoir une finalité autre.

La réalité est plus complexe ; deux points peuvent être envisagés :

- la notion de partage des bénéfices et celle de recherche d'une économie,
- la « requalification » des associations ayant pour but le partage de bénéfices et ses conséquences.

a) *Partage de bénéfices et recherche d'une économie.*

Il n'existe pas de définition unanimement reconnue du bénéfice.

L'article 344 de la loi du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales définit les bénéfices nets comme les produits nets de l'exercice, déduction faite des frais généraux et autres charges. Il s'agit donc d'une définition positive : le bénéfice est un excédent, un gain, il a accru le patrimoine de la personne qui le réalise.

La Cour de cassation, dans un arrêt célèbre du 11 mars 1914 (« Caisse rurale de la commune de Manigod contre administration de l'enregistrement ») a donné une définition plus extensive du bénéfice. Selon cet arrêt, le bénéfice est un gain qui ajoute à la fortune des associés, et non plus seulement celui de la personne morale qui le réalise. De ce fait, les groupements ayant pour but de permettre à leurs membres de réaliser une économie doivent être considérés comme des sociétés. Ainsi, un groupement d'achat en commun, qui permet d'acquérir à des prix moins élevés, est une société.

b) *La requalification des associations en société.*

Lorsque les juges constatent que l'association a d'une manière quelconque partagé des bénéfices, ils la requalifient en société ; cette société, dite société de fait (dans la mesure où elle n'a pas, en principe, d'existence juridique, puisqu'une société n'accède à la personnalité morale que du fait de son immatriculation au registre du commerce et des sociétés), peut être civile ou commerciale, selon qu'elle accomplit ou non des actes de commerce.

La jurisprudence retient une conception extensive de la notion de partage de bénéfices : le tribunal de commerce de Rennes a notamment qualifié l'association du Stade Rennais football-club de société de fait dans la mesure où les bénéfices qu'elle réalisait étaient redistribués aux joueurs professionnels sous forme de primes (Rennes, 13 janvier 1978, confirmé en appel).

Les conséquences de cette requalification en société sont les suivantes :

— l'association peut alors bénéficier du régime de la suspension provisoire des poursuites (aujourd'hui abrogé) ;

— ses dirigeants sont passibles des sanctions de la faillite personnelle et les sociétaires peuvent être considérés comme les membres d'une société de fait indéfiniment responsables du passif.

Il faut observer que ces conséquences n'ont plus guère d'importance aujourd'hui en raison de l'évolution du droit de la faillite ; d'autre part, sans qu'il soit besoin de requalifier l'association, le fait de la considérer comme une personne morale commerçante suffit à emporter les mêmes conséquences (voir *supra*).

B. — Sociétés, associations et autres personnes morales commerçantes : l'inadaptation de l'association à l'activité économique.

A la société commerciale de droit commun, l'évolution de la législation a progressivement ajouté d'autres types juridiques ; le régime de ces nouvelles formes juridiques a été, le plus souvent, rapproché de celui des sociétés commerciales.

Ces autres personnes morales sont avant tout les coopératives et les groupements d'intérêt économique (G.I.E.).

— Les coopératives sont qualifiées par la loi de septembre 1947 de sociétés (de même que les mutuelles, les sociétés civiles professionnelles de moyens, les sociétés de construction).

Ces groupements n'ont pourtant pas vocation à distribuer des bénéfices, puisque les apports des coopérateurs ne peuvent recevoir qu'un intérêt fixe, ne pouvant pas dépasser 8,50 %, pour le montant nominal de leurs apports (loi n° 83-657 du 20 juillet 1983).

Les G.I.E., créées par l'ordonnance du 23 septembre 1967, ont pour objet le développement de l'activité économique de leurs membres, par la mise en commun de moyens ; mais chaque membre conserve son indépendance juridique ; les membres peuvent être des personnes physiques ou morales, et le G.I.E. peut être commerçant ou civil selon les cas ; le G.I.E. n'a pas vocation à réaliser des bénéfices ; s'il en fait, ceux-ci doivent être immédiatement partagés entre les membres.

— Les sociétés à objet sportif : la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à la promotion des activités physiques et sportives a créé un nouveau type de société commerciale, la société à objet sportif ; cette loi part du constat de l'inadéquation du cadre juridique de l'association à la gestion des clubs sportifs professionnels ; l'adoption de la forme juridique de la société commerciale permet de mieux fixer la responsabilité éventuelle des dirigeants, et offre un cadre mieux adapté à l'exercice d'une activité de type commercial.

En revanche, la société à objet sportif ne pourra distribuer de bénéfices afin de préserver le caractère désintéressé de l'activité sportive ; les bénéfices réalisés seront mis en réserve.

La qualification de sociétés donnée aux coopératives et aux « sociétés » à objet sportif, qui n'ont pas vocation à distribuer des bénéfices confirme que la forme juridique de la société est la seule adaptée à une activité de type commercial ou paracommercial ; qu'il y ait ou non partage de bénéfices, le cadre juridique de l'association est inapproprié dans ce cas.

TYPLOGIE DES PERSONNES MORALES DE DROIT PRIVÉ

But de la personne	Forme juridique
<ul style="list-style-type: none"> ● Partage de bénéfices. ● Recherche de bénéfices sans partage. ● Recherche d'une économie pour les membres. ● Réalisation occasionnelle de bénéfices avec partage. ● Réalisation occasionnelle de bénéfices sans partage. ● Activité totalement désintéressée. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sociétés. ● Associations « quasi commerciales » ou lucratives. ● Coopératives (partage dans certaines limites seulement). ● Sociétés à objet sportif (recherche de bénéfices dans certaines limites seulement). ● Sociétés. ● Associations. ● Groupements d'intérêt économique. ● Coopératives. ● Groupements d'intérêt économique. ● Coopératives (partage dans certaines limites seulement). ● Associations. ● Sociétés à objet sportif. ● Associations.

Ce tableau révèle qu'aux deux extrêmes se situent, d'un côté les sociétés à l'exclusion de toute autre personne, de l'autre les associations, également à l'exclusion de toute autre personne.

Entre ces deux extrêmes, la forme de la société est parfois imposée aux personnes morales qui se livrent à une activité de type paracommercial ; le cadre de la société permet une grande clarté juridique, une plus grande sécurité, une meilleure efficacité. Il permet également de rémunérer des apporteurs de capitaux ou de biens, même si cette rémunération peut être contenue dans des limites susceptibles de préserver une vocation désintéressée.

Plutôt que de permettre à des associations d'émettre des valeurs mobilières, il eût donc été préférable de faciliter leur transformation en un type adapté de société, à laquelle la capacité de recourir à l'épargne aurait été conférée.

Les propositions formulées en 1975 par le rapport Sudreau répondaient à cette nécessité...

C. — Les propositions du rapport Sudreau.

Votre Rapporteur citera exhaustivement le chapitre 6, paragraphe III du rapport Sudreau. Les trois pages qui le composent répondaient, en effet, dix ans à l'avance, à tous les problèmes que tente de résoudre ce projet de loi, et à toutes les objections qu'il soulève.

Extrait du rapport Sudreau (1) :

III. — L'ENTREPRISE SANS BUT LUCRATIF

Il s'agit de combler une lacune dans la gamme des formes juridiques que peuvent revêtir des activités sans but lucratif.

Sans doute, les statuts d'association, de fondation, de mutualité et de coopération offrent-ils déjà un large choix de cadres juridiques pour les activités qui n'ont pas pour principal objet la recherche des bénéfices ou la croissance du capital. Mais l'expérience révèle l'existence de deux sortes de besoins incomplètement satisfaits dans la législation actuelle.

1. D'une part, la prolifération des associations de la loi de 1901 dans les domaines récemment ouverts sur une grande échelle à l'esprit d'entreprise — la formation professionnelle en est un exemple — a mis en lumière d'importantes déficiences en ce qui concerne les règles de gestion, la continuité du financement et les garanties offertes aux tiers. On remarque que, soit par la volonté délibérée des fondateurs, soit à la suite d'un développement important de leurs activités, certaines associations ne répondent que de très loin et d'une façon purement formelle aux différents critères — non-lucrativité en premier lieu —, indispensables pour adopter ou conserver légitimement le statut de 1901.

On pourrait envisager d'astreindre la création ou le fonctionnement des associations à une surveillance plus rigoureuse. Mais ce serait du même coup limiter la liberté d'association, qui reste un des piliers du système français des libertés publiques. Il serait donc aventureux de s'engager dans cette voie.

On pourrait également accentuer la tendance à développer un système de relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations, au moyen duquel divers contrôles et obligations sont imposés à des associations qui, en contrepartie, bénéficient d'une aide financière. Mais cette procédure trouve vite ses limites et n'est pas toujours décisive. Elle ne résout pas en tout cas les problèmes posés par la situation des tiers qui ne sont pas couverts par cette protection.

C'est pourquoi il est souhaitable d'offrir un cadre adapté aux activités et aux fonctions sociales lorsqu'elles mettent en jeu des moyens d'entreprise et des flux financiers importants, en vue de mieux garantir les intérêts des tiers, publics ou privés.

2. D'autre part, alors même qu'au départ certaines personnes se sont groupées pour exercer en commun, sans but lucratif, des activités intellectuelles, morales, sociales, culturelles ou éducatives, dans un esprit ou avec une philosophie bien définis, le maintien des affinités qui ont permis la naissance de l'entreprise peut se révéler problématique : aucune forme juridique actuelle ne garantit qu'une activité désintéressée se poursuivra conformément à l'inspiration des fondateurs, quels que soient le renouvellement des hommes,

(1) Rapport du Comité d'étude pour la réforme de l'entreprise, présidé par M. Pierre Sudreau, 1975, « La Documentation française ».

la croissance des besoins financiers ou, à l'inverse, le caractère attractif de son succès ou de sa rentabilité. Or, il est souhaitable que se maintiennent sans déviation de leur esprit certaines initiatives qui correspondent à un intérêt général.

*
**

Pour combler ces deux lacunes, il est proposé un statut d'« entreprise sans but lucratif » constituée entre personnes physiques ou morales de droit privé, mais dans laquelle une collectivité publique pourrait prendre une participation.

Un tel statut devrait pouvoir être utilisé pour la réalisation d'œuvres intellectuelles, morales, sociales, culturelles ou éducatives. Fondamentalement distincts de la société, en ce que, contrairement à l'article 1832 du Code civil, leur objectif ne serait pas de partager des bénéfices, ces groupements le seraient également de l'association en ce qu'ils effectueraient de façon habituelle des opérations commerciales ou industrielles en parallèle avec le secteur lucratif. On se trouverait en présence d'un statut intermédiaire entre la société et l'association.

Pour des raisons d'opportunité pratique, plutôt que de créer un statut *sui generis*, il paraît préférable de greffer ce statut sur le droit existant des sociétés en y apportant des dérogations limitées aux conséquences de l'absence de lucrativité. Le droit des sociétés présente en effet l'avantage d'être familier aux éventuels cocontractants et d'apporter des solutions solides et éprouvées.

Les options fondamentales de ce statut sont les suivantes : la réalisation de l'objet social l'emporte, pour ceux qui ont fondé la société, sur la recherche d'un résultat financier ; les fondateurs se groupent en fonction de leurs conceptions et de leurs affinités. La conservation de cet *intuitus personae*, la poursuite de l'inspiration originale sont primordiales.

De ces caractéristiques découlent trois conséquences :

1. Les associés ne peuvent décider une attribution de dividendes ; ils ne peuvent percevoir, à raison de leur participation au capital, qu'un intérêt limité.

2. Un certain pourcentage des bénéfices peut être affecté à d'autres institutions sans but lucratif de façon à financer des œuvres d'intérêt général.

3. Le bonus de liquidation ne peut pas être réparti entre les associés, il doit être affecté à une fondation, une œuvre ou plus généralement à une personne morale ayant des objectifs analogues et soumise aux mêmes sujétions. En d'autres termes, les associés ou actionnaires n'auront droit, lors de la dissolution ou de la liquidation de la société, qu'au seul remboursement de la fraction du capital correspondant aux apports initiaux : les plus-values et les sommes représentatives d'incorporations de réserves devront être considérées comme abandonnées.

Dans le même esprit, toute fusion avec une société à but lucratif, toute transformation en société commerciale de droit commun doit être interdite.

Les organes dirigeants de cette société sont ceux d'une société commerciale. Toutefois, pour permettre le respect de l'*intuitus personae*, le législateur offrirait, pour certaines activités, la faculté d'adopter des règles particulières de vote, de cession ou de mutation des parts ou actions. Une majorité qualifiée serait requise pour l'agrément des nouveaux actionnaires, ce qui aurait pour effet de permettre leur cooptation.

En cas de cession de parts entre associés ou de vente à un tiers, se pose le problème de l'évaluation du prix de cession. Pour les sociétés prospères, il risque d'être rendu difficile par une forte augmentation de la valeur des actions. Or, il est indispensable, pour sauvegarder la finalité de la société voulue par les fondateurs, de déjouer toute pression financière. Il est donc nécessaire de déroger à l'article 1868 du Code civil en fixant pour le prix de rachat un minimum et un maximum, le minimum représentant la valeur nominale, le maximum tenant compte de la capitalisation des dividendes passés au titre de la rémunération statutaire du capital.

Bien entendu, la législation sociale et le droit syndical s'appliqueraient intégralement à ces sociétés. Le fait que les associés ou actionnaires ne recherchent et ne font pas de bénéfices doit rester sans influence sur la condition des salariés de la société.

Enfin, il convient, sur le plan fiscal, que ce statut soit strictement neutre ; car il faut éviter toute distorsion par rapport aux entreprises qui se livrent à des activités similaires tout en acceptant les sujétions fiscales de droit commun ; et il faut à plus forte raison éviter que ne se dissimule, sous les apparences d'une activité non lucrative, la recherche d'un régime fiscal privilégié. S'il est nécessaire d'admettre des facilités ou des tempéraments en vue de favoriser telle ou telle activité désintéressée, la décision en ce sens doit être claire et prise en connaissance de cause.

CHAPITRE II

LES SOLUTIONS DU PROJET DE LOI SONT-ELLES ADAPTÉES AU BESOIN DE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS ?

I. — LE BESOIN DE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS

A. — Les sources actuelles de financement des associations et leurs limites.

1. LES SOURCES TRADITIONNELLES

Les sources traditionnelles de financement des associations sont celles qu'énumère l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 :

a) *Les cotisations* des membres, dont le montant n'est pas limité, mais qui sont nécessairement insuffisantes pour couvrir ne serait-ce qu'une petite partie des besoins de fonctionnement des associations gestionnaires.

b) *Les subventions publiques*, de fonctionnement ou d'équipement.

Ces subventions ont tendance à plafonner ; le montant global des subventions accordées par l'Etat est d'environ 5 milliards de francs ; le montant des subventions des collectivités locales est inconnu.

• Les titres IV et VI des budgets des différents ministères (subventions de fonctionnement et subventions d'équipement) ont connu récemment une forte amputation, en francs courants et *a fortiori* en francs constants ; ainsi le titre VI du budget du ministère de la Solidarité nationale a été divisé par trois en francs constants entre 1975 et 1981 ; après un accroissement en 1982, les chiffres de 1983 et 1984 sont à nouveau en baisse (1).

(1) Rapport I.G.A.S. précité.

- Les collectivités locales, en raison de l'accroissement de leurs charges insuffisamment compensé par l'augmentation des ressources qui leur sont transférées, risquent d'être amenées à limiter fortement leurs subventions au cours des prochaines années.

- Les caisses de sécurité sociale, outre des prêts à l'investissement, accordent des subventions d'équipement ; la Caisse nationale d'allocations familiales accordait, en 1982, 140 millions de francs au titre des subventions d'équipement aux associations allant essentiellement aux maisons familiales de vacances (1).

2. LES SOURCES NOUVELLES

Ces sources nouvelles, rarement utilisées avant les trente dernières années, se sont fortement développées, mais connaissent d'importantes limites.

a) *Les libéralités et les apports.*

- Les associations ne peuvent bénéficier d'aucune libéralité, à moins qu'elles soient reconnues d'utilité publique ; toutefois, la pratique des dons manuels est tolérée, et même encouragée fiscalement (voir *infra*).

- Les apports, c'est-à-dire la transmission à l'association de la jouissance et de la propriété temporaire d'un bien ; les apports sont tolérés par la jurisprudence, dans la mesure où l'apporteur, contrairement au donateur, ne se dépouille pas irrévocablement de son bien. L'association doit respecter la finalité assignée par l'apporteur à l'usage du bien apporté ; à la dissolution, le bien doit revenir à l'apporteur.

Ces apports ne peuvent être rémunérés : si la rémunération est fixe, l'apport sera requalifié en prêt ; si celle-ci est variable, notamment en fonction des résultats, l'association a toutes chances d'être requalifiée en société de fait.

b) *Les bénéfices.*

L'accomplissement d'actes à titre onéreux est la principale source de financement des associations ; les établissements médico-sociaux, par exemple, fournissent des prestations à titre onéreux, dont la charge est supportée par la sécurité ou l'aide sociales.

Les excédents dégagés par les associations grâce à ces prestations facturées permettent soit l'affectation aux réserves (et donc le finan-

(1) Rapport I.G.A.S. précité.

cement d'investissements), soit la rémunération des prêteurs divers, auxquels l'association fait appel pour assurer son financement.

c) Les emprunts des associations.

- Les prêts des caisses de sécurité sociale : ces prêts connaissent une nette régression ; depuis mars 1983, la caisse d'assurance maladie n'accorde plus de prêts sans intérêts ; les prêts de la caisse d'assurance vieillesse restent, d'autre part, très limités.

- Les associations n'ont fréquemment que peu de garanties à offrir à leurs banquiers ; l'octroi, par les collectivités locales, de garanties d'emprunts est donc la plupart du temps indispensable.

Or la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes a plafonné à 70 % du montant des recettes de fonctionnement l'encours total des garanties d'emprunt accordées.

Les collectivités locales n'auront donc plus les mêmes possibilités en la matière que par le passé.

- Le financement bancaire pourrait, d'ailleurs, être amélioré ; le rapport du groupe de travail présidé par M. François Bloch-Lainé fait état, notamment, de l'utilité que pourrait comporter un système de mobilisation des créances sur la Sécurité sociale.

B. — Le recours à l'épargne et les autres réformes possibles du financement des associations.

Le secteur associatif va être, sans conteste, confronté à un problème de financement au cours des prochaines années ; la limitation, inévitable, des moyens de financement accordés par les collectivités locales suscitera d'importantes difficultés pour le financement des investissements des associations, surtout celles qui opèrent dans le domaine sanitaire et social.

Le problème peut être résolu par le biais de trois solutions, outre l'amélioration des procédures bancaires déjà évoquée.

1. LE DÉVELOPPEMENT DES INCITATIONS FISCALES AU MÉCÉNAT

Votre Rapporteur constate, avec satisfaction, le caractère bénéfique de certaines réformes récemment opérées en la matière :

— le taux de la déduction prévue à l'article 238 *bis* a été porté à 5 % du revenu pour les dons aux associations reconnues d'utilité publique ;

— les dons effectués en faveur de certaines associations œuvrant en matière culturelle peuvent être déduits par les entreprises à concurrence de 2 ‰ du chiffre d'affaires depuis la loi de finances pour 1985.

Ces mesures sont, toutefois, insuffisantes ; elles profitent, pour l'essentiel, aux seules associations reconnues d'utilité publique ou aux associations agréées par le ministère de la Culture pour la déduction de 2 ‰ par les entreprises.

Le développement du mécénat peut être un moyen pour les associations manquant de moyens de financement à long terme. Votre Rapporteur souhaite, à ce propos, rappeler les dispositions proposées par M. Maurice Blin et les membres du groupe de l'Union centriste en 1982 (1).

2. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE FORME JURIDIQUE

L'instauration d'un statut empruntant à la fois à l'association et à la société commerciale permettrait de rémunérer des apporteurs dans certaines limites ; l'assise financière de l'entreprise à but non lucratif serait ainsi affermie, et le recours à l'émission de titres négociables ne rencontrerait pas les mêmes difficultés que dans le cadre de l'association (voir *supra*, chapitre premier, II, C).

3. L'OCTROI AUX ASSOCIATIONS, DE LA POSSIBILITÉ D'ÉMETTRE DES TITRES NÉGOCIABLES

C'est la solution choisie par les auteurs du projet de loi ; votre Rapporteur va désormais s'attacher à en étudier les dispositions.

II. — LES SOLUTIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI AU BESOIN DE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS

A. — La genèse du projet.

Le secteur de « l'économie sociale » est, depuis quelques années, l'objet de multiples attentions ; outre la création d'un secrétariat d'Etat, diverses mesures favorables aux coopératives, sociétés coopératives ouvrières de production et associations ont été prises récemment, s'ajoutant à des privilèges plus anciens ; les S.C.O.P. sont, par exemple, exonérées de taxe professionnelle ; un « Institut de

(1) Proposition de loi n° 416, seconde session ordinaire de 1981-1982.

développement de l'économie sociale » a été créé en 1983 ; les coopératives ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés à concurrence des bénéficiaires correspondant aux opérations effectuées avec leurs associés, etc.

Dans le cadre de cette politique de promotion du secteur de l'économie sociale a été posée la question du financement des associations exerçant une « activité économique » ; un groupe de travail, présidé par M. François Bloch-Lainé, a reçu la mission de proposer des solutions dans ce domaine. Le rapport de ce groupe de travail a été remis à M. Jacques Delors, alors ministre de l'Economie et des Finances, le 13 juin 1984.

Ce rapport part du constat que les associations connaissent une fragilité financière due à l'insuffisance des ressources propres par rapport aux besoins. Il constate que face à des apports privés qui plafonnent et qui sont mal répartis entre les associations, et des aides publiques de plus en plus décentralisées et limitées par la crise économique, la contribution du système bancaire reste faible.

Pour prendre en compte le poids économique croissant des associations, le rapport Bloch-Lainé propose une double démarche :

— mieux identifier les associations exerçant une activité économique. Le rapport propose, pour ce faire, l'inscription volontaire au registre du commerce et des sociétés sur une liste spéciale ;

— en contrepartie de cette inscription au registre, faire accéder les associations à l'épargne, ce qu'elles ne peuvent faire actuellement dans le silence des textes, en les autorisant à émettre des obligations ou des titres associatifs. Le régime de ces derniers serait calqué sur celui du titre participatif créé par la loi n° 83-1 du 3 janvier 1983 relative au développement de l'épargne. Les titres participatifs peuvent être émis par les sociétés coopératives et les sociétés par actions du secteur public qui ne peuvent réaliser d'augmentations de capital en faisant appel public à l'épargne. Leur rémunération comporte une partie fixe (portant sur au moins 60 % du nominal du titre) et une partie variable, indexée sur un indice caractéristique de l'entreprise, en règle générale le résultat net.

B. — Les dispositions du projet de loi.

Très inspiré du rapport Bloch-Lainé, le projet prévoit d'autoriser les associations ayant une activité économique à émettre certains titres négociables, moyennant un alignement de leur régime sur celui des sociétés commerciales.

a) *La possibilité pour certaines associations d'émettre des titres négociables.*

1. Seules les associations ayant une activité économique pourront émettre (article 1).

La notion de « personnes morales non commerçantes ayant une activité économique » n'est pas totalement nouvelle ; la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention des difficultés des entreprises fait référence, pour imposer à ces personnes (associations essentiellement) des obligations comptables identiques à celles des sociétés commerciales (établissement d'un bilan et d'un compte de résultats), et la nomination d'un commissaire aux comptes. L'assujettissement à ces obligations est subordonné au franchissement de certains seuils, fixés par décret (chiffre d'affaires et nombre de salariés, notamment).

La loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises fait également référence aux « personnes morales non commerçantes ayant une activité économique » pour soumettre leurs dirigeants à diverses sanctions pécuniaires et pénales en cas de « faillite ».

Cette notion d'activité économique, encore non précisée par la jurisprudence, caractérise, selon M. Badinter, « toute activité de production, de transformation ou de commercialisation de biens, ou toute prestation de services » ; il s'agit d'une définition très vaste, aux termes de laquelle une association d'anciens élèves d'un lycée éditant une revue a une activité économique.

2. Ces associations pourront émettre des obligations et des « titres associatifs » (articles 1 et 2).

— Les associations peuvent, dès aujourd'hui, souscrire des emprunts. Elles ne peuvent, en revanche, s'endetter en émettant des obligations, faculté réservée aux collectivités publiques et aux sociétés anonymes. La créance dont dispose le porteur d'obligations est différente de celle détenue par tout autre prêteur ; le titre, qui constate cette créance, est en effet négociable, c'est-à-dire cessible moyennant des formalités très simplifiées par rapport au droit civil commun.

Cette absence de formalisme permet de s'adresser au public, qui dispose, en souscrivant des obligations, d'une créance aisément mobilisable. C'est cette vocation à être diffusées dans le public qu'ont les créances obligataires qui motive la limitation, par la loi, des catégories d'émetteurs potentiels, afin d'assurer la sécurité des porteurs.

Le projet de loi autorise les associations ayant une activité économique à émettre, sans limitation, des obligations ; l'émission pourra être faite avec appel public à l'épargne (critères de l'émission

avec appel public : large diffusion des titres ; recours à des procédés publicitaires ; entremise d'une banque ou d'un agent de change) ; elle pourra également s'effectuer sans appel public à l'épargne.

S'il y a appel public, le contrôle de la C.O.B. s'appliquera, en vertu de l'article 11 du projet (vérification de la sincérité des informations figurant sur la notice remise aux souscripteurs, notamment).

— Les associations ayant une activité économique pourront également émettre des « titres associatifs », dont le régime juridique (négociabilité et fraction variable de la rémunération) et fiscal (prélèvement libératoire de 26 %) sera identique à celui des titres participatifs (articles 2, 6, 14 du projet).

Toutefois, la fraction variable ne pourra être indexée sur le résultat de l'association ; une telle indexation serait en effet contraire à l'interdiction faite aux associations, en vertu de l'article premier de la loi du 1^{er} juillet 1901, de distribuer des bénéfices (articles 2 et 15 du projet).

— Les titres associatifs devront obligatoirement être de forme nominative (leurs souscripteurs pourront donc être identifiés).

b) *L'alignement du régime des associations émettrices sur celui des sociétés commerciales.*

1. Seules les associations répondant à certaines conditions pourront émettre.

- la possibilité d'émettre sera subordonnée à l'inscription au registre du commerce et des sociétés (article 3) ;

- les statuts de l'association devront prévoir l'existence d'un organe collégial ayant pour fonction de contrôler les actes des dirigeants ; cette disposition constitue un alignement sur le régime des sociétés anonymes et est prévue par l'article 3 du projet ;

- avant chaque émission, l'association devra mettre à la disposition des souscripteurs une notice relative aux conditions de l'émission, et un document portant sur sa situation financière (article 3). S'il y a appel public à l'épargne, la sincérité de la notice et du document devra être attestée par la C.O.B. (article 10 du projet) ;

- la décision d'émettre ne pourra être prise que par l'assemblée générale des sociétaires ; les conditions de quorum seront celles requises pour la modification des statuts de l'association (article 5 du projet) ;

- les comptes des associations émettrices devront être approuvés chaque année par l'assemblée générale des sociétaires ;

- s'il apparaît que l'association a réalisé des pertes telles que les fonds propres ont diminué de moitié par rapport à l'année précédant l'émission, l'assemblée générale doit décider :

- soit, la dissolution de l'association,
- soit, la continuation de l'activité, auquel cas les fonds propres doivent être reconstitués à leur niveau initial, au bout de deux exercices ;

si les fonds propres ne sont pas reconstitués au bout de deux exercices, tout porteur peut demander en justice le remboursement de la totalité de l'émission (article 4).

- les porteurs d'obligations ou de titres associatifs seront organisés en une masse, dotée de diverses prérogatives : communication des résolutions de l'assemblée générale, droit d'ester en justice, rapport du commissaire aux comptes, notamment (article 6 du projet, qui fait référence à diverses dispositions de la loi du 24 juillet 1966).

2. La responsabilité des dirigeants.

— La responsabilité des dirigeants des associations ayant émis des valeurs mobilières est alignée sur celle des dirigeants de sociétés commerciales. Ainsi :

- les dirigeants seront civilement responsables des conséquences de leurs fautes de gestion, ou de leurs infractions à la législation ou aux statuts de l'association ; cette responsabilité sera encourue à l'occasion de préjudices causés à l'association elle-même, ou aux tiers (y compris les porteurs de valeurs mobilières) ;

- cette responsabilité sera également encourue par les membres de l'organe collégial chargé de contrôler les actes des dirigeants. Cet alignement sur le régime de la responsabilité des dirigeants de sociétés commerciales résulte de l'article 11, qui fait référence aux articles 244, 246, 247 et 250 de la loi du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales.

— Les dirigeants seront également responsables pénalement en cas de non-respect des obligations comptables de l'article 27 de la loi du 1^{er} mars 1984 ou de non-convocation de l'assemblée générale (articles 4 et 6 du projet).

III. — DANGERS ET CONTRADICTIONS DU PROJET DE LOI

A. — Un projet contradictoire.

Ce projet de loi recèle une double contradiction interne ; en mettant en place des dispositions susceptibles de permettre aux associations de recueillir des quasi-fonds propres, il contredit l'essence même du contrat d'association ; en élargissant le cercle de ses créanciers à l'ensemble du public, il implique l'adoption par les associations émettrices d'un comportement de plus en plus proche de celui des sociétés commerciales, sauf à accepter de léser gravement les épargnants ; d'où les multiples contorsions juridiques dont le projet offre l'image, contorsions qui visent à greffer sur le cadre juridique de l'association de la loi de 1901 des dispositions empruntées au droit des sociétés commerciales.

1. LA QUESTION DES FONDS PROPRES

Une association ne peut avoir de fonds propres ; elle ne peut, en effet, partager de bénéfices ; elle ne peut donc rémunérer que des créanciers.

Les fonds propres sont caractérisés par leur caractère perpétuel ; dans une société, ils sont apportés par des associés, qui acceptent l'aléa social, en contrepartie de l'exercice du pouvoir dans l'entreprise et d'une participation au bénéfice proportionnelle à l'apport.

Une association est régie par le principe de l'égalité des sociétaires ; ceux-ci n'effectuent donc pas d'apports, à moins que ce ne soit à titre gratuit.

La contrepartie de l'apport est ainsi l'exercice du pouvoir et la participation au bénéfice ; l'apporteur disposant d'un titre perpétuel, il ne peut, en effet, tolérer d'être rémunéré comme un simple créancier et de ne disposer d'aucun droit de regard sur la gestion.

En permettant aux associations d'émettre des titres associatifs remboursables à la seule initiative de l'émetteur, le projet de loi présente une contradiction manifeste : en contrepartie du caractère perpétuel du titre, une rémunération variable est offerte ; cette rémunération variable ne peut toutefois être assise sur les bénéfices puisqu'une association ne peut en partager. L'indexation devra donc être autre, ce qui est dangereux à la fois pour les porteurs et pour l'association émettrice.

En souhaitant concilier l'apport de fonds propres et l'absence de participation aux résultats et à la gestion, le projet de loi a mis en place un mécanisme hybride et paradoxal.

2. LA NÉCESSITÉ POUR LES ÉMETTEURS DE DÉGAGER DES EXCÉDENTS

En permettant aux associations de faire appel à l'épargne, le projet de loi implique l'adoption par celles-ci d'un comportement se rapprochant de celui des sociétés commerciales ; s'il n'y a pas d'excédents par rapport aux charges de gestion courante, les porteurs de titres ne pourront, en effet, être rémunérés, ce qui est contradictoire avec les nécessités d'une protection efficace de l'épargne.

Quel est, dès lors, l'utilité de la conservation du cadre associatif ? Cette contradiction rejoint celle inhérente à la volonté de doter les associations de fonds propres ; seule une structure par laquelle certains exposent une fraction de leur patrimoine, le capital, constitué par leurs apports aux créanciers, est apte à exercer une activité de type commercial, dont l'essence est le risque.

3. L'ALIGNEMENT DU RÉGIME DES ASSOCIATIONS SUR CELUI DES SOCIÉTÉS

Cet alignement est la conséquence des observations précédentes ; votre Rapporteur observera néanmoins qu'il est paradoxal de vouloir greffer sur la structure associative des mécanismes tels que :

- la constitution d'une masse de porteurs d'obligations et de titres associatifs, dont la lourdeur et le coût de fonctionnement est contradictoire avec l'absence de moyens de financement des associations que le projet prétend résoudre ;

- la responsabilité des dirigeants en cas de faute de gestion ; ces fonctions de direction, dans une association, sont en principe bénévoles ; qui les acceptera, dès lors que toute faute se traduit par la possibilité d'une action sur le patrimoine personnel du dirigeant ?

B. — Un projet dangereux.

1. LE RISQUE D'UNE CONCURRENCE « DÉLOYALE » DES ASSOCIATIONS

Le régime fiscal des associations est, en principe, identique à celui des sociétés commerciales, dès lors qu'elles emploient les mêmes moyens que celles-ci.

Toutefois, il existe un risque de voir certaines associations non soumises aux mêmes obligations fiscales que les sociétés, en raison des lacunes de la loi fiscale, utiliser les nouveaux moyens financiers que confère la possibilité de faire appel à l'épargne pour exercer, de manière marginale, une activité concurrençant celle des sociétés commerciales.

2. LE RISQUE DE LA CRÉATION D'ASSOCIATIONS DE FAÇADE

Certaines sociétés pourraient désirer faire assumer par une association l'émission du titre négociable afin de ne pas supporter directement le risque et les contraintes qu'implique cette émission.

Par ailleurs, quelques associations ont aujourd'hui une puissance financière importante, et disposent de participations dans de nombreuses sociétés.

Le projet pourrait ainsi déboucher sur l'instauration de circuits de financement parallèles ; les épargnants qui auront cru, en toute bonne foi, financer le mouvement associatif, pourraient voir ainsi leur épargne détournée.

De manière générale, la vulnérabilité financière des associations paraît peu compatible avec une garantie et une protection efficace de l'épargne.

3. LE RISQUE DE PARTAGES OCCULTES DE BÉNÉFICES

Conférer aux associations la possibilité d'émettre des titres négociables peut favoriser les partages occultes de bénéfices.

Certes, ce danger n'existe pas lorsqu'il est fait appel public à l'épargne. En revanche, certaines émissions « confidentielles », avec stipulation d'un taux d'intérêt très élevé, peuvent être effectuées dans le but de partager les bénéfices réalisés par l'association.

CONCLUSION

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des Finances, au regard des contradictions et des dangers de ce texte, a éprouvé la tentation de vous en proposer le rejet *a priori*.

Toutefois, elle a choisi d'adopter des amendements à ce texte, pour trois motifs :

— certaines associations, essentiellement dans le domaine sanitaire et social, subiront lors des prochaines années de réels problèmes financiers ; autoriser ces associations à recourir à l'épargne pourrait permettre un désengagement partiel des collectivités locales dont les difficultés financières ne feront, par ailleurs, que croître en raison des conséquences de la décentralisation ;

— les aspects les plus dangereux du texte peuvent être éliminés par voie d'amendements ;

— la tradition sénatoriale, enfin, fondée sur le souci de purger les textes de leurs aspects les plus nocifs, plutôt que de les rejeter pour des motifs de principe, commande de tenter d'aboutir à un texte meilleur.

A lui seul, aucun de ces trois motifs n'aurait suffi à proposer l'adoption du texte ; leur conjonction amène votre commission des Finances à vous proposer de l'accepter, assorti d'amendements fondés sur les principes suivants :

1. *Supprimer le mécanisme du titre associatif* en raison des dangers qui lui sont inhérents (cf. examen de l'art. 2).
2. *Limiter le champ d'application du projet* aux seules associations aptes à garantir une sécurité suffisante aux porteurs (cf. examen de l'art. premier).
3. *Soumettre les associations désirant émettre* à un contrôle juridictionnel lors de leur immatriculation ; ce contrôle aurait pour seul objet de vérifier la conformité des associations aux dispositions de l'article premier (cf. examen de l'art. 3).

4. *Mieux assurer l'interdiction de distribuer des bénéfices*, afin de permettre le respect de l'essence même du contrat d'association (cf. examen des articles additionnels après l'art. 3).
5. *Interdire la possibilité d'émettre aux associations endettées à l'excès*, en accordant à la Commission des opérations de bourse la possibilité de refuser son visa à certaines émissions (cf. article additionnel après l'art. 3).
6. *Obliger les associations émettrices à une plus grande rigueur dans leur gestion*, en leur faisant application des dispositions des articles 28 et 29 de la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention des difficultés des entreprises ; ces articles prévoient l'obligation de fournir des comptes prévisionnels et confèrent au commissaire aux comptes un droit d'alerte en cas de difficulté (cf. examen de l'art. 4).
7. *Mieux garantir les droits des porteurs en cas d'émission groupée* (cf. examen de l'art. 12).
8. *Aligner le régime fiscal des associations émettrices sur celui des sociétés commerciales*, sous certaines réserves (cf. article additionnel après l'art. 16).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 23 mai 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission a examiné le projet de loi relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations (Sénat, seconde session ordinaire de 1984-1985, projet n° 255).

M. Yves Durand, rapporteur, a présenté les conclusions de son rapport.

A l'issue de l'exposé du Rapporteur, un vaste débat s'est engagé.

M. Edouard Bonnefous, président, a souligné le caractère éminemment dangereux de ce projet. Il risque, en premier lieu, de favoriser la création d'associations de façade par des individus peu scrupuleux, qui tenteront d'abuser de la crédulité du public. En second lieu, il accordera aux associations des moyens financiers leur permettant de jouer un rôle qui, en principe, ne leur appartient pas. Il semble paradoxal d'autoriser les associations à faire appel à l'épargne, alors que cette possibilité est refusée aux sociétés commerciales à l'exception des sociétés par actions. Enfin, la capacité d'épargne du pays n'est pas illimitée, et il paraît inopportun de la détourner des emplois les plus productifs.

M. Fernand Lefort a évoqué les dangers d'un projet qui risque de porter atteinte au caractère non lucratif des associations ; il a indiqué l'abstention de son groupe sur ce texte et sur les amendements proposés par le Rapporteur.

M. Henri Duffaut a souligné le caractère positif du texte. Il permettra d'améliorer le financement des associations, et la sécurité des porteurs semble garantie.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a résumé la position de la Commission après des interventions de MM. Jean Francou et René Balayer. Ce texte est dangereux et inopportun. Toutefois, les amendements du Rapporteur devraient permettre d'en éliminer les aspects les plus nocifs ; aussi, conformément à la tradition sénatoriale, la Commission ne devrait pas rejeter totalement ce projet. Elle manifeste néanmoins les plus extrêmes réserves et n'accepte le texte qu'avec l'espoir de voir l'Assemblée nationale retenir ses suggestions.

La Commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption du projet de loi relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations, sous réserve de l'adoption des amendements à ce texte qu'elle propose.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Possibilité pour certaines associations d'émettre des valeurs mobilières.

Cet article confère aux associations ayant une activité économique la possibilité d'émettre deux types de valeurs mobilières : des obligations et des titres associatifs.

1. *Le champ d'application du projet : la notion d'associations ayant une activité économique.*

Le statut juridique des associations est déterminé par la loi du 1^{er} juillet 1901 et, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle par les articles 21 à 79 du Code civil local et par la loi d'Empire du 19 avril 1908.

La loi du 1^{er} juillet 1901 est d'abord une loi de liberté ; elle affirme : « les associations de personnes pourront se former librement et sans autorisation, ni déclaration préalable ». Le Conseil constitutionnel a, par sa décision du 16 juillet 1971, érigé en principe de valeur constitutionnelle la liberté d'association.

Les conditions de fonctionnement de l'association sont, d'autre part, librement fixées par les statuts.

La loi du 1^{er} juillet 1901 limite en revanche strictement la capacité juridique des associations :

- l'association simplement déclarée ne peut recevoir de libéralités, ni par donation ni par testament. Toute libéralité, même déguisée en vente, effectuée en faveur d'une association simplement déclarée est nulle (Cour de cassation, 18 avril 1958) ;
- l'association ne peut acquérir d'immeubles à titre onéreux autres que ceux strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose.

Ces limitations à la capacité des associations sont toutefois tempérées par diverses possibilités :

- les dons en espèces semblent possibles, même si la loi civile les condamne. L'article 233 *bis* du Code général des impôts permet en effet aux particuliers et aux entreprises effectuant des versements à des organismes d'intérêt général de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial de déduire dans certaines limites ces versements de l'assiette de leur imposition ;
- la jurisprudence a admis la possibilité d'apports, car l'apporteur ne se dépouille pas irrévocablement comme le fait le donateur ;
- les associations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir des libéralités, pourvu que celles-ci soient acceptées par l'administration ;
- les associations régies par le droit local d'Alsace-Lorraine peuvent acquérir sans limitation, à titre onéreux ou gratuit.

Le caractère limité de la capacité des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 s'explique par l'objet désintéressé reconnu en principe aux associations. Celles-ci n'ayant pas vocation à pratiquer le commerce, leurs biens sont stérilisés ; à la dissolution de l'association, l'actif disponible ne peut d'ailleurs être partagé entre les sociétaires.

La crainte de voir renaître l'apparition de biens de mainmorte est la cause de cette limitation de la capacité juridique des associations.

C'est donc en marge du droit que s'est développée une nouvelle catégorie d'associations, ayant pour objet de fournir des prestations ou de produire et de commercialiser des biens.

Sans être contraire à la lettre de la loi du 1^{er} juillet 1901, une telle évolution n'est pas totalement conforme à son esprit ; la structure de l'association est, en effet, inadaptée à l'accomplissement d'actes de commerce, même dans un but intégralement désintéressé.

La législation la plus récente prend toutefois en considération ces associations prestataires ou négociantes, sous la dénomination générique « d'associations ayant une activité économique ».

• Cette notion est apparue avec la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative au règlement amiable et à la prévention des difficultés des entreprises. Les articles 27, 28 et 29 de cette loi soumettent à diverses obligations les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique, si le nombre de leurs salariés, le montant de leur chiffre d'affaires ou le total de leur bilan dépassent certains seuils fixés par décret.

La signification des termes « ayant une activité économique » a été précisée par M. Robert Badinter, garde des Sceaux, lors des

débats parlementaires qui ont accompagné le vote de cette loi : « par activité économique, il faut entendre toute activité de production, de transformation ou de distribution de biens meubles ou immeubles ou toute prestation de services en matière industrielle, commerciale, artisanale ou agricole ». M. le Garde des Sceaux a, par ailleurs, énuméré à titre non limitatif : « les associations gestionnaires opérant dans le domaine de la santé et de la protection sociale — associations pour personnes handicapées, maisons de retraite, ou centres d'aide ménagère —, des loisirs ou du tourisme, tels certains villages de vacances ou le Touring-Club de France, ainsi que de la formation et de l'éducation ».

• La loi n° 85-98 du 25 janvier 1985, relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises soumet, par son article 179, les dirigeants des personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique à l'encontre de laquelle une procédure de redressement judiciaire a été ouverte à diverses sanctions civiles et pénales (faillite personnelle, obligation à comblement de passif en cas de faute de gestion, notamment).

La législation actuelle tire donc les conséquences de l'exercice, par certaines personnes morales non commerçantes (associations notamment), d'une activité de type « entrepreneurial ».

2. *La possibilité conférée aux associations ayant une activité économique d'émettre certaines valeurs mobilières.*

Les valeurs mobilières sont des titres, représentant des droits d'associés (actions) ou de prêteurs à long terme (obligations notamment). Ces droits sont représentés par le titre qui les mentionne. Ce titre possède une caractéristique essentielle : il est négociable, c'est-à-dire transmissible selon des formalités simplifiées par rapport à celles qui régissent la cession de créance et qui sont définies par l'article 1690 du Code civil.

Les valeurs mobilières peuvent être transmises par transfert sur un registre tenu par l'établissement émetteur si elles sont nominatives, ou par virement si elles sont déposées sur un compte d'un établissement opérant sous le contrôle de la SICOVAM.

La négociabilité des valeurs mobilières leur permet d'être diffusées dans le public ; en disposant de titres aisément mobilisables, celui-ci peut ainsi voir son épargne associée au financement des entreprises.

C'est cette vocation à être diffusées dans le public qui justifie la limitation des émetteurs potentiels de valeurs mobilières. L'épargne doit en effet être protégée ; c'est pourquoi l'article 1841 du Code civil dispose :

« Il est interdit aux sociétés n'y ayant pas été autorisées par la loi de faire publiquement appel à l'épargne ou d'émettre des titres négociables, à peine de nullité des contrats conclus ou des titres émis. »

L'article 285 de la loi du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales interdit par ailleurs l'émission d'obligations par les sociétés autres que les sociétés par actions ayant deux années d'existence et dont deux bilans ont été approuvés par les associés. De même, l'article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935 prohibe l'émission d'obligations par les particuliers. Enfin, l'article premier de la loi n° 70-1300 du 31 décembre 1970 relative aux sociétés civiles interdit à ces sociétés d'émettre des titres négociables à l'exception des sociétés civiles immobilières répondant à certains critères.

Il semble donc qu'actuellement l'émission de valeurs mobilières soit réservée aux personnes morales suivantes :

- Etat français et collectivités publiques étrangères ;
- collectivités territoriales ;
- certains établissements publics ;
- sociétés par actions ;
- certaines sociétés civiles immobilières.

Toutefois, dans le silence de la loi, deux émissions d'obligations ont récemment été effectuées par des associations. Une telle pratique semble plus que douteuse. Le silence de la loi résulte probablement du caractère difficilement envisageable, jusqu'à ces dernières années, d'un appel à l'épargne par des associations.

C'est pourquoi l'article premier du projet de loi tend à permettre l'émission de deux types de valeurs mobilières par les associations : les obligations et les titres associatifs.

Les obligations sont des titres matérialisant une créance et productifs d'un intérêt, fixe ou variable selon des critères ne se rattachant pas à l'activité de l'émetteur.

Les titres associatifs, inspirés des titres participatifs, seront décrits dans le commentaire de l'article 2.

3. Observations et décision de la Commission.

La Commission a jugé indispensable de préciser la notion « d'associations exerçant une activité économique » ; si cette formulation pouvait convenir pour assujettir certaines associations à diverses obligations comptables (loi du 1^{er} mars 1984) ou pour soumettre leurs dirigeants à des sanctions en cas de défaillance (loi du

25 janvier 1985), elle paraît beaucoup trop large pour un acte aussi dangereux que l'émission de valeurs mobilières.

Seules les associations aptes à dégager un flux de revenus régulier, leur permettant d'assurer la rémunération des porteurs, doivent pouvoir émettre.

C'est pourquoi il a paru opportun de réserver aux associations exerçant une activité de vente de biens, ou de prestation de services à titre onéreux, la faculté d'émettre.

De ce fait, les associations fournissant des services à très bas prix, dont l'équilibre financier est précaire, ne pourront émettre de titres négociables, de même que celles qui, par divers privilèges (postes F.O.N.J.E.P., travaux d'utilité collective), ont la possibilité d'effectuer des prestations à des prix très nettement inférieurs à ceux du marché.

La notion de prestation à titre onéreux doit en effet être entendue comme signifiant prestation dont le prix se rapproche de celui qui serait pratiqué par un acteur économique de droit commun placé dans des conditions similaires.

Cette définition englobe bien entendu des associations qui sont placées hors du marché, notamment les associations financées par la sécurité ou l'aide sociales : le recours à un tiers-payant n'est pas assimilable à la gratuité.

Votre Commission a ensuite jugé impératif de préciser que les associations émettrices devaient exercer cette activité de vente de biens ou de prestation de services à titre essentiel ; le texte du projet gouvernemental confère en effet la possibilité d'émettre aux associations n'exerçant cette activité qu'à titre accessoire, ce qui paraît incompatible tant avec un besoin de financement important, qu'avec la sécurité de la rémunération des porteurs.

Il a enfin paru indispensable de subordonner la possibilité d'émettre à l'exercice de cette activité de manière effective depuis au moins cinq années. Cette durée a été retenue sur proposition de M. Henri Duffaut. Cette précision permettra d'éviter que des associations de pure façade soient créées afin d'abuser les épargnants.

Le respect de cette délimitation du champ d'application du projet devrait par ailleurs être facilité par un contrôle juridictionnel (voir commentaire de l'article 3).

Par coordination avec la suppression du titre associatif, votre Commission a également souhaité l'élimination de la référence au titre associatif.

Votre Commission a adopté, sur proposition de son Rapporteur, un amendement à l'article premier, tendant à limiter la possibilité d'émettre des obligations aux associations exerçant de manière effec-

tive depuis au moins cinq années à titre essentiel une activité de vente de biens ou de prestation de services à titre onéreux.

M. Henri Duffaut a déclaré s'opposer à l'abandon de la référence à la notion « d'activité économique ».

Article 2.

Régime du titre associatif.

L'article 2 définit le régime juridique des titres associatifs. Ce régime fait du titre associatif un mécanisme dangereux pour l'équilibre financier des associations ; il introduit, en outre, des éléments dérogatoires à l'esprit, voire à la lettre, de la loi du 1^{er} juillet 1901.

1. Un mécanisme dangereux pour l'équilibre financier des associations.

L'article 2 fait du « titre associatif » une valeur dont le régime est calqué sur celui du titre participatif ; le titre participatif a été créé par la loi du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne. Les titres participatifs peuvent être émis par les sociétés dont le capital est détenu par l'Etat, et par les sociétés coopératives. Ces sociétés n'ont, en effet, guère de moyens pour renforcer leurs fonds propres :

— les coopératives ne peuvent émettre d'actions par appel public à l'épargne, dans la mesure où seuls ceux qui ont besoin du produit ou du service fourni par elles, ou qui participent à son élaboration, peuvent en devenir associés.

En outre, les coopérateurs ne peuvent recevoir qu'un intérêt nominal fixe pour leur apport (au maximum 8,50 %, en vertu de la loi du 20 juillet 1983). Les investisseurs extérieurs ne peuvent donc (et n'y ont guère intérêt) souscrire aux augmentations de capital des coopératives.

— Les sociétés dont le capital est détenu par l'Etat ne peuvent, en vertu des lois de nationalisation, émettre des actions dans le public ; seules les dotations en capital de l'Etat leur permettent d'accroître leurs fonds propres.

— Pour ces raisons, un nouveau produit d'épargne, le titre participatif, a été créé ; le titre participatif n'est pas une action, dans la mesure où il ne donne pas droit à vote aux assemblées générales ; il ne s'agit pas non plus d'une obligation ; en effet :

- le titre participatif n'est pas remboursé, sauf si l'émetteur en fait la demande ; le titre constitue donc une créance de dernier rang, qui n'a que peu de chance d'être remboursée en cas de liquidation de l'émetteur ;
- le titre participatif est rémunéré de manière spécifique. Une fraction (ne pouvant être inférieure à 60 % du nominal du titre) de la valeur du titre fait l'objet d'une rémunération à taux fixe ; l'autre fraction est rémunérée en fonction de l'évolution d'un indice tiré des comptes de la société ou représentatif de l'évolution de son activité.

Conférer aux associations la possibilité d'émettre de tels titres peut être particulièrement dangereux.

Le titre associatif, en effet, comportera une différence importante par rapport au titre participatif : la partie variable de sa rémunération ne pourra être indexée sur le bénéfice de l'association. Une telle indexation aboutirait à un partage de bénéfices, qui contredirait l'essence même du contrat d'association.

Or, **toute autre indexation est dangereuse** ; l'indexation sur le chiffre d'affaires, par exemple ; la progression du chiffre d'affaires en effet ne garantit nullement la disposition corrélative de disponibilités financières permettant de payer la fraction variable de la rémunération. Si la croissance des charges de l'association est plus forte que celle des prix qu'elle pratique, la progression du chiffre d'affaires peut être, au contraire, facteur de déficit.

Le rapport du groupe de travail présidé par M. François Bloch-Lainé précise d'ailleurs : « l'augmentation de l'activité n'impliquant pas forcément la possibilité pour l'association de supporter des charges de remboursement plus élevées, les associations ne devront recourir à la rémunération variable qu'avec beaucoup de prudence et dans des limites à fixer par décret ».

Par ailleurs, l'argument selon lequel il s'agirait d'un « titre de mécénat » ne tient pas ; des obligations à taux bas remplissent aussi bien cet objet, et ont l'avantage de permettre la planification des échéances de remboursement.

2. Le titre associatif contredit l'esprit de la loi du 1^{er} juillet 1901.

L'association régie par la loi de 1901 a avant tout pour but, selon l'esprit de cette loi, la défense d'intérêts moraux, la promotion d'objectifs idéaux et désintéressés.

L'esprit de la loi de 1901, certes, est fréquemment bafoué. Le législateur doit néanmoins se garder d'encourager de telles pratiques. Le Conseil constitutionnel qui a érigé la liberté d'association en

principe fondamental reconnu par les lois de la République ne l'y autoriserait d'ailleurs sans doute pas.

Or, le mécanisme du titre associatif est contraire à l'esprit de cette loi fondamentale de la République qu'est la loi du 1^{er} juillet 1901.

— En premier lieu, l'interdiction d'asseoir la partie variable de la rémunération du titre sur les résultats de l'association ne garantit pas l'absence de partage de bénéfices. Il suffit de trouver une indexation qui, apparemment régulière, soit en fait le reflet fidèle de l'évolution du bénéfice de l'association.

Ainsi, soit la rémunération du titre participatif n'a aucun rapport avec le résultat de l'association, et elle est dangereuse pour son équilibre financier, soit elle entretient un rapport étroit avec ce résultat, ce qui constitue une violation flagrante de la lettre de la loi de 1901 (article premier) et de son esprit.

— D'autre part, si le titre associatif est émis par appel public à l'épargne, il sera coté à la bourse des valeurs ; son cours sera appelé à fluctuer ; le rapport de M. François Bloch-Lainé préconise de recourir à la Caisse des dépôts pour soutenir la valeur du titre ; les associations seraient donc dépendantes de l'intervention de la Caisse, qui est une entité évoluant dans la mouvance de l'Etat ; il y a là un danger évident pour la liberté de l'association, et donc pour la liberté d'association.

— En troisième lieu, il est prévu par la loi du 3 janvier 1983 l'organisation en une masse des porteurs de titres participatifs ; ces dispositions seront applicables aux porteurs de titres associatifs, qui auront de ce fait un droit de regard sur l'activité de l'association ; certes, ils n'auront pas voie délibérative lors des assemblées générales de sociétaires ; toutefois, l'association sera, de fait, dans l'obligation de prendre leurs intérêts en compte, surtout si l'évolution de son activité implique qu'elle fasse à nouveau appel à leur capacité de financement. **De ce fait, elle sera conduite à infléchir son activité en fonction des impératifs de la rentabilité des titres associatifs.** L'objection selon laquelle une association doit, de toute façon, veiller à la préservation des intérêts de ses autres créanciers, son banquier par exemple, ne tient pas ; la rémunération d'un banquier n'est, en effet, jamais variable.

3. La sécurité des porteurs de titres associatifs n'est pas garantie.

L'hypothèse d'une dépréciation excessive de la valeur du titre ne peut être exclue. En effet, le titre associatif n'est pas remboursable, sauf décision contraire de l'émetteur. Sa rémunération étant en partie variable, en fonction d'un indice propre à l'association, l'évolution de sa valeur dépend donc de trois facteurs :

- évolution du taux d'intérêt, pour la fraction fixe de la rémunération (si le taux d'intérêt augmente sur le marché obligataire, le cours du titre émis à un taux inférieur baissera) ;
- évolution de l'indice choisi pour la fraction variable de la rémunération ;
- évolution des perspectives financières d'ensemble de l'association.

Si les deux derniers facteurs provoquent la baisse du titre, une perte nette en capital s'ensuivra pour le porteur. Toutefois, si ce dernier est une société commerciale, la perte pourra être considérée comme une moins-value, à court ou à long terme, qui sera fiscalement déductible.

Le mécanisme du titre associatif risque donc de s'apparenter à une forme déguisée d'incitation fiscale au mécénat.

Votre Rapporteur n'est pas hostile, bien au contraire, aux incitations fiscales au mécénat ; encore est-il, toutefois, nécessaire d'éviter que le système du titre associatif puisse profiter à certains, et léser gravement les autres, c'est-à-dire les porteurs personnes physiques.

4. *Décision de la Commission.*

Votre Commission, conformément à la proposition de son Rapporteur, a adopté un amendement tendant à la suppression de l'article 2.

Article 3.

Conditions auxquelles doivent répondre les associations émettrices.

L'article 3 du projet détermine les conditions auxquelles doit répondre l'association qui souhaite émettre des valeurs mobilières, et les conditions dans lesquelles doit s'effectuer l'émission.

1. *Conditions auxquelles doit répondre l'association émettrice.*

Trois préalables sont fixés par l'article 3 à l'émission de valeurs mobilières par une association.

a) *L'association doit avoir au moins deux années d'existence effective.*

Cette condition d'existence effective s'apprécie, en principe, à compter de l'exercice par l'association de l'activité économique.

Il a toutefois été précisé lors des débats à l'Assemblée nationale par M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat à l'Economie sociale, que :

« il a toujours été clair dans l'esprit du Gouvernement que les deux années étaient comptées à partir de la création de l'association c'est-à-dire de sa déclaration en préfecture... » (1).

Cette précision est inquiétante ; elle signifie implicitement que toute association déclarée depuis au moins deux ans et qui se découvrirait une vocation subite pour l'activité prestataire ou de négoce pourrait émettre immédiatement des valeurs mobilières.

La nouvelle rédaction proposée par votre Commission pour l'article premier élimine ce danger, puisqu'elle subordonne la possibilité d'émettre à l'exercice effectif depuis au moins cinq années et à titre essentiel d'une activité de vente de biens ou de prestation de services.

Ainsi, seules les associations ayant une solide expérience gestionnaire et financière pourront émettre.

b) *Certaines règles d'organisation doivent être fixées par les statuts.*

Cette condition est déterminée par le 4° de l'article 3. La loi du 1^{er} juillet 1901 n'impose en effet aucune règle spécifique quant au contenu des statuts. Ceux-ci déterminent donc librement les règles de fonctionnement de l'association.

Toutefois, dans l'immense majorité des cas, les statuts fixent des règles précises pour la nomination des dirigeants et du bureau.

Néanmoins, la précision apportée par le 4° de l'article 3 est intéressante, à un double titre :

- il est indiqué qu'un organe collégial de contrôle, composé d'au moins trois sociétaires, doit être prévu, à moins qu'il existe un conseil d'administration ;
- l'organe collégial ou le conseil d'administration devra contrôler les actes des dirigeants.

Le mode de fonctionnement des associations émettrices est ainsi rapproché de celui des sociétés anonymes. Un tel rapprochement était indispensable, dès lors que les associations émettrices seront appelées à avoir la rigueur de gestion qu'implique l'appel à l'épargne.

Votre Rapporteur souhaite, cependant, formuler les observations suivantes :

(1) J.O. Débats Assemblée nationale, séance du 22 avril 1985, p. 292.

- ce rapprochement avec le régime des sociétés confirme l'inadéquation du régime de l'association, tel qu'il résulte de la loi du 1^{er} juillet 1901, à l'exercice d'une activité « entrepreneuriale » ; la création d'un nouveau type juridique aurait donc été une solution meilleure que l'autorisation d'émettre des obligations ;
- le 4^o de l'article 3 ne règle pas la question des rapports entre les dirigeants et l'organe de surveillance ; quels seront les pouvoirs de ce dernier ? Pourra-t-il révoquer les dirigeants ? Devra-t-il donner son approbation à chacun de leurs actes ? Ressemblera-t-il à un conseil de surveillance, ou à un conseil d'administration au sens de la loi du 24 juillet 1966 ?

Les statuts pourront certes répondre à ces diverses questions. Certains contentieux sont néanmoins à craindre ; la responsabilité des membres de l'organe de contrôle étant alignée sur celle des dirigeants, tout laisse toutefois supposer que leurs pouvoirs seront importants.

c) La possibilité d'émettre est subordonnée à l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés.

L'obligation d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés procède d'une double finalité :

- finalité d'ordre statistique : esquisser le début d'un recensement des associations exerçant une activité économique, conformément aux conclusions du groupe de travail présidé par M. François Bloch-Lainé ;
- finalité d'ordre juridique : identifier les associations émettrices, et éventuellement décourager les personnes peu scrupuleuses qui souhaiteraient émettre des valeurs mobilières derrière le paravent d'associations de façade.

Cette obligation d'immatriculation semble très insuffisante pour garantir un réel respect du champ d'application du projet. Lors de l'immatriculation, un simple contrôle de régularité formelle est effectué par le greffier. Dans le cadre du présent projet, celui-ci ne vérifiera donc pas si l'association exerce bien une activité économique de manière effective depuis une certaine durée.

Un contrôle plus approfondi s'impose de ce fait, surtout au regard des conditions restrictives proposées par votre Commission pour la détermination du champ d'application du projet par son amendement à l'article premier.

2. *Les conditions relatives à l'émission.*

Selon le 3° de l'article 3, les associations émettrices doivent mettre à la disposition de chaque souscripteur :

- une notice relative aux conditions de l'émission, décrivant le nombre et les caractéristiques des titres émis (taux d'intérêt, échéance, clauses diverses) ;
- un document d'information portant sur leur organisation, l'évolution de leur activité, leur situation financière, et le montant de leurs fonds propres.

Ces dispositions sont inspirées de celles de l'article 6 de l'ordonnance du 28 septembre 1967, qui s'appliquent au cas d'émission avec appel public à l'épargne par les sociétés.

Pour l'émission de valeurs mobilières par les associations, ces deux documents devront être fournis, qu'il y ait ou non appel public à l'épargne.

Dans tous les cas, les éléments chiffrés devront être visés par un commissaire aux comptes. En outre, s'il y a appel public, le contrôle de la Commission des opérations de bourse s'appliquera.

3. *Observations et décision de la Commission.*

Par souci de clarté, la Commission a souhaité supprimer les dispositions relatives aux conditions de l'émission, qui doivent être reprises sous forme d'articles additionnels après l'article 3, afin de respecter le « cheminement » suivant :

- quelles associations peuvent émettre ? (article premier),
- quelles conditions doivent-elles respecter pour pouvoir émettre ? (article 3),
- quelles conditions doit respecter l'émission ? (dispositions regroupées sous forme d'articles additionnels après l'article 3),
- quelles règles spécifiques s'appliquent à l'association qui a émis des valeurs mobilières ? (articles 4, 6, 7),
- quelle est la responsabilité de ses dirigeants ? (articles 8, 10, 11, 13).

Il lui a, d'autre part, paru fondamental d'assortir l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés d'un contrôle juridictionnel.

En effet, l'émission de valeurs par une association n'ayant pas, au regard de l'article premier, la capacité de le faire, risque d'avoir

des conséquences très graves : le contrat d'émission pourrait, en bonne logique, être annulé par les tribunaux ; de surcroît, nulle association ne répondant pas aux conditions de l'article premier ne doit pouvoir émettre ; les conditions fixées par cet article visent en effet à garantir la sécurité des épargnants.

C'est pourquoi il paraît indispensable d'effectuer un contrôle préalable à l'immatriculation.

Ce contrôle doit être fondé sur des critères de droit, fixés par la loi ; il ne s'agit donc nullement d'une quelconque mesure d'agrément ; l'autorisation sera en effet délivrée par un juge, lequel ne pourra fonder son refus que sur le non-respect des dispositions de l'article premier, du troisième alinéa de l'article 3, ou des dispositions du décret du 30 mai 1984 relatif au registre du commerce et des sociétés. Il se bornera donc à vérifier que l'association exerce effectivement depuis cinq années une activité tendant essentiellement à vendre des biens ou à fournir des services, et que ses statuts sont conformes aux exigences de la loi.

Ce système avait été envisagé lors du vote de la loi du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales ; il avait été écarté en raison de l'importance du nombre des sociétés qui sont immatriculées chaque année. En revanche, les associations appelées à émettre des biens ou à fournir des services, et que ses statuts sont entraînée pour les tribunaux sera donc faible.

A l'époque où les agréments administratifs de toutes sortes se multiplient, ce mécanisme permettra par ailleurs d'affirmer la confiance du Sénat dans un système fondé sur le droit et sur les juridictions judiciaires.

L'exercice d'un contrôle *a priori* constituera une mesure de protection efficace ; protection des épargnants, mais aussi des associations elles-mêmes.

L'exercice du contrôle est par ailleurs confié aux juges des tribunaux de grande instance ; ce choix est cohérent avec les dispositions du décret du 30 mai 1984, qui réserve aux tribunaux de grande instance le contrôle de l'immatriculation des personnes morales non commerçantes.

Votre commission des Finances a donc adopté un amendement à l'article 3, tendant à une nouvelle rédaction de cet article, en subordonnant notamment l'immatriculation à une autorisation judiciaire.

Article additionnel après l'article 3.

Renseignements devant être fournis aux souscripteurs.

Votre Rapporteur, pour des motifs rédactionnels, vous propose cet article additionnel après l'article 3.

Son objet est double :

1° Les dispositions relatives aux renseignements que doivent fournir les associations avant chaque émission, incluses par le projet de loi dans l'article 3, sont isolées par souci de cohérence (séparation des dispositions relatives aux caractéristiques des associations pouvant émettre et des dispositions relatives aux conditions de l'émission).

2° Il est, d'autre part, précisé que l'obligation de communication des documents pèse sur l'association lors de chaque émission ; le texte du projet laissait supposer que cette obligation ne pesait qu'avant que l'association n'émît pour la première fois.

Votre Commission a adopté cet article additionnel après l'article 3.

Article additionnel après l'article 3.

Limitation de l'endettement à une certaine fraction de l'actif.

Cet article additionnel a un double objet :

1. Il reprend les dispositions des articles 9 et 10.

Les dispositions relatives aux conditions de l'émission doivent être regroupées. Cet article additionnel reprend les dispositions figurant aux articles 9 et 10, à l'exception du deuxième alinéa de l'article 10 ; celui-ci, qui concerne la responsabilité des dirigeants, est logiquement intégré à l'article 11, qui régit cette responsabilité.

Le régime d'autorisation par le ministre de l'Economie et des Finances prévu par la loi du 23 décembre 1946 est, d'autre part, réservé aux seules émissions avec appel public à l'épargne ; ce régime d'autorisation préalable ne s'exerçant actuellement que pour les émissions supérieures à 500 millions de francs, il semble cohérent de ne pas y assujettir en droit les émissions sans appel public, qui portent nécessairement sur un montant plus faible (cf. commentaire des articles 9 et 10).

2. Il instaure une limite aux possibilités d'endettement des associations.

Le deuxième alinéa du texte proposé pour cet alinéa permet à la Commission des opérations de bourse, lorsqu'il est fait appel public à l'épargne, de refuser d'apposer son visa sur les documents fournis par l'émetteur si son endettement est déjà excessif.

Il s'agit, certes, d'une extension des pouvoirs de la C.O.B. par rapport au droit commun ; celle-ci ne peut en principe que certifier la sincérité des informations contenues dans les documents produits.

Ses pouvoirs sont, en réalité, bien plus grands ; le contrôle des documents lui donne, *de facto*, la possibilité d'écarter tous les émetteurs douteux.

Afin de garantir la sécurité des porteurs lorsqu'il est fait appel public à l'épargne, c'est-à-dire dans l'hypothèse où la protection doit être la plus absolue, la C.O.B. pourra refuser toute émission qui porterait le passif total exigible lors des quinze exercices à venir au-delà des deux tiers du montant de l'actif.

Ainsi, les associations déjà endettées seront conduites à n'emprunter qu'à très long terme, afin d'éviter l'arrivée d'échéances massives dans un avenir proche.

Article additionnel après l'article 3.

Respect de la prohibition du partage de bénéfices.

Votre Commission vous propose l'adoption de cet article additionnel, dans le but d'assurer le plein respect de la prohibition du partage de bénéfices.

La suppression du titre associatif permet certes d'éliminer la disposition la plus dangereuse à cet égard (cf. exposé des motifs amendement de suppression article 2).

Toutefois, d'autres dispositions doivent être prises pour assurer le plein respect de l'interdiction du partage des bénéfices.

En la matière, le moyen le plus facile pour distribuer des bénéfices de manière occulte serait, pour une association, d'émettre des obligations à taux d'intérêt élevé, qui seraient souscrites uniquement par des personnes qui lui sont proches, ses salariés ou ses dirigeants par exemple. Le caractère restreint des émissions d'obligations destinées à collecter « l'épargne à proximité » dont fait état le rapport du groupe de travail présidé par M. François Bloch-Lainé facilite en effet les distributions occultes.

C'est pourquoi votre Commission a adopté un article additionnel qui interdit la stipulation de taux d'intérêt supérieurs à ceux du marché obligataire lorsqu'il n'est pas fait appel public à l'épargne.

La vocation mécénale de l'épargne de proximité sera ainsi pleinement confirmée. Le choix du taux moyen du marché obligataire comme limite est logique ; il faut en effet éviter que les associations ayant réellement besoin de ressources ne puissent offrir une rémunération suffisante pour attirer cette « épargne de proximité ». Toute latitude serait naturellement laissée aux associations pour émettre à des taux plus bas que ceux du marché obligataire.

Cette article additionnel permettra, en dernier ressort, aux associations de profiter pleinement de nouvelles possibilités de collecte d'épargne qui leur sont offertes ; il serait, en effet, regrettable que quelques scandales liés à la distribution de bénéfices par le moyen de l'émission d'obligations jettent l'opprobre sur ce nouveau moyen de développement offert aux associations.

Article additionnel après l'article 3.

Sanctions en cas de partages de bénéfices.

Cet article additionnel reprend, en en élargissant sensiblement l'objet, les dispositions figurant dans l'article 15 du projet de loi.

L'article 15, adjoint au projet pour prendre en compte les observations émises par le Conseil d'Etat, dispose que « la rémunération des obligations et titres associatifs émis dans les conditions de la présente loi ne peut avoir pour objet ou pour effet de partager des bénéfices entre les sociétaires ».

D'un strict point de vue rédactionnel, il semble anormal de ne pas avoir placé cet article à la suite des autres dispositions régissant l'émission d'obligations ; l'insertion sous forme d'article additionnel après l'article 3 permettra de rendre le texte plus cohérent.

Le dispositif proposé par cet article additionnel tend à :

— élargir le champ d'application de la prohibition de bénéfices :

- à l'ensemble des associations rentrant dans le champ d'application de l'article premier (qui comprend la plupart des associations appelées à réaliser des bénéfices) ;
- à tous les emprunts effectués par les associations (et non aux seuls emprunts obligataires) ;

— prévoir des sanctions à l'encontre de ceux qui auraient enfreint cette prohibition :

- sanction civile de la nullité absolue du contrat, dont pourra exciper toute personne intéressée et le ministère public ;
- sanctions pénales d'autre part ; il semblerait en effet illogique que les distributions de dividendes fictifs soient érigées en délit correctionnel, si les distributions occultes de bénéfices par des associations ne sont pas sanctionnées.

Les distributions de dividendes constituent des infractions pénales parce qu'elles sont contraires, en dernier ressort, à l'intérêt de la société commerciale en tant que personne morale ; la distribution occulte de bénéfices par une association est tout aussi grave ; elle constitue une atteinte à la finalité de l'association, qui n'est pas de servir des intérêts privés.

Toutefois, ces sanctions pénales ne viseront que les personnes ayant sciemment rendu l'association débitrice aux fins de distributions occultes de bénéfices.

— prévoir des présomptions de distribution occulte de bénéfices :

- le deuxième alinéa du texte proposé par l'article additionnel établit la présomption que les contrats offrant une rémunération anormale au regard des conditions du marché (taux du marché obligataire, notamment...) tendent à une distribution de bénéfices ;
- lorsqu'il n'est pas fait appel public à l'épargne, les stipulations de taux d'intérêt supérieurs au taux moyen du marché obligataire seront réputées avoir pour but la distribution occulte de bénéfices ;
- la preuve pourra toutefois toujours être fournie que ces contrats n'avaient pas pour but une distribution, au cas où l'association serait, par exemple, réellement déficitaire ; il s'agit de présomptions simples.

Votre commission des Finances a adopté cet article additionnel.

Article 4.

Règles de fonctionnement imposées aux associations émettrices.

L'objet de l'article 4 du projet de loi est triple :

- soumettre les associations émettrices à diverses obligations comptables ;
- leur imposer une procédure d'approbation annuelle des comptes ;
- instaurer un mécanisme tendant à garantir les droits des porteurs en cas de difficultés financières.

1. Les associations émettrices devront respecter certaines obligations comptables.

L'alinéa premier de l'article 4 fait application aux associations ayant émis des valeurs mobilières des dispositions des alinéas 1, 2, 4 et 5 de l'article 27 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises.

L'article 27 de cette loi prévoit déjà l'assujettissement des personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique à des obligations comptables alignées sur celles des sociétés commerciales si deux au moins des variables suivantes dépassent certains seuils fixés par décret :

- nombre de salariés,
- chiffre d'affaires hors taxes,
- montant des ressources,
- total du bilan.

Le projet prévoit l'assujettissement automatique à ces obligations comptables des associations émettrices.

Celles-ci devront établir chaque année un bilan, un compte de résultats et une annexe.

Elle devront par ailleurs nommer au moins un commissaire aux comptes, choisi sur une liste dont les conditions d'établissement sont fixées par l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966 modifiée.

Diverses sanctions pénales seront applicables aux dirigeants des associations émettrices qui n'auront pas respecté ces obligations :

- les sanctions prévues par l'article 439 de la loi du 24 juillet 1966 modifiée par la loi du 1^{er} mars 1984 à l'encontre des dirigeants n'ayant pas établi les comptes annuels de la société seront étendues aux dirigeants d'associations émettrices (amende de 2.000 F à 60.000 F) ;
- les dirigeants d'associations émettrices qui n'auront pas provoqué la désignation d'un commissaire aux comptes, ou qui ne l'auront pas convoqué à une assemblée générale encourront une peine d'amende de 2.000 F à 60.000 F, et un emprisonnement de six mois à deux ans ou l'une de ces deux peines seulement (application de l'article 455 de la loi du 24 juillet 1966) ;
- les dirigeants d'associations émettrices qui auront sciemment mis obstacle à l'exercice du contrôle du commissaire aux comptes se verront, en ce cas, appliquer les sanctions qui frappent dans pareille hypothèse les dirigeants de sociétés (amende de 2.000 F à 100.000 F et un emprisonnement d'un an à cinq ans en vertu de l'article 458 de la loi du 24 juillet 1966).

Ce dispositif semble suffisamment coercitif pour garantir le respect de leurs obligations comptables par les associations émettrices, gage de rigueur et de garantie pour les épargnants.

Votre Rapporteur souligne toutefois la nécessité de subordonner l'émission à la mise en œuvre préalable de ces procédures comptables ; le projet semble impliquer la soumission à l'article 27 de la loi du 1^{er} mars 1984 uniquement après l'émission ; or, il paraît inconcevable qu'une association puisse recourir à l'épargne sans avoir au préalable établi des documents comptables.

L'assujettissement des associations émettrices au seul article 27 de la loi du 1^{er} mars 1984 semble d'autre part insuffisant.

En premier lieu, ces associations doivent être soumises aux dispositions de l'article 28, qui prévoit l'établissement :

- d'une situation de l'actif réalisable et disponible, et du passif exigible ;
- d'un compte de résultat prévisionnel ;
- d'un tableau de financement.

La protection de l'épargne et la nécessité d'une rigueur sans faille dans la gestion des associations émettrices exigent l'application de ces dispositions ; leur aspect mercantile, voire scientifique, est certes peu compatible avec l'élan associatif, avec l'esprit de ses animateurs qui préfèrent se dépenser sans compter plutôt que compter leurs dépenses ; mais n'est-ce pas l'une des contradictions inhérentes à ce projet de loi ?

Enfin, l'omission de l'article 29 de la loi du 1^{er} mars 1984 est fort peu justifiable. Cet article prévoit la possibilité, pour le commissaire aux comptes, d'attirer l'attention des dirigeants « sur tout fait de nature à compromettre la continuité de l'activité qu'il a relevé au cours de sa mission ». Celui-ci peut également communiquer un rapport spécial aux sociétaires et au comité d'entreprise.

Les dirigeants des associations émettrices ne doivent pas être à l'abri du regard de cet observateur impartial qu'est le commissaire aux comptes.

2. Une procédure d'approbation annuelle des comptes est prévue.

Les associations émettrices doivent tenir une assemblée générale annuelle afin d'approuver les comptes présentés par les dirigeants et certifiés par le commissaire aux comptes.

Cette assemblée générale doit avoir lieu au plus tard six mois après la clôture des comptes.

En cas de non-convocation de l'assemblée générale, les sanctions pénales prévues par l'article 441 de la loi du 24 juillet 1966, auquel fait référence l'article 6 du projet, s'appliqueront.

Cette procédure d'approbation des comptes sert par ailleurs de support à un mécanisme tendant à garantir la sécurité des porteurs en cas de difficultés financières de l'association.

3. Un mécanisme tendant à garantir la sécurité des porteurs en cas de difficultés financières.

L'article 4, alinéa 3, du projet fait application aux associations émettrices de dispositions inspirées de celles de la loi du 24 juillet 1966 relatives à la perte, par les sociétés commerciales, de la moitié ou plus de leur capital social.

Le calcul de la perte de la moitié du capital social obéit aux principes suivants :

- le capital est intangible, sauf réduction décidée par l'assemblée générale ; aussi le calcul de la diminution s'effectue-t-il par référence à l'évolution de l'actif net ;
- si l'actif net se trouve réduit à la moitié du capital social du fait des résultats déficitaires de la société, il y a perte de la moitié du capital social.

La transposition de cette règle aux associations suscite d'importantes difficultés ; les associations n'ont en effet pas de capital

social ; ce truisme doit être rappelé, même si certains aspects hétérodoxes du projet peuvent amener à douter des évidences les mieux établies.

De ce fait, il est fait référence à un autre concept, celui de fonds propres. La notion de fonds propres est définie par le décret n° 83-1020 du 29 novembre 1983 pris en application de la loi n° 83-353 du 30 avril 1983 relative aux obligations comptables des sociétés et commerçants. L'article 13 de ce décret fait état, parmi les éléments du passif du bilan, des capitaux propres et des autres fonds propres, c'est-à-dire les titres participatifs et les avances conditionnées d'associés. Il est à noter que la loi ne mentionne pas la notion de fonds propres.

Les capitaux propres d'une société sont constitués par le capital social et les bénéfices mis en réserve.

Les associations ne pourront donc disposer au titre de leurs « fonds propres » que des bénéfices mis en réserve. On pourrait, à l'extrême rigueur, admettre que les apports, en principe peu fréquents et à la limite de la légalité bien que tolérés par la jurisprudence, y figurent également.

Il ne doit donc pas être perdu de vue que les seules sources de « fonds propres » des associations sont :

- les bénéfices d'exploitation,
- les cotisations rédimées des membres (limitées à 100 F par la loi...),
- les subventions d'équipement des collectivités publiques (aléatoires).

Seules les associations ayant été structurellement bénéficiaires ou disposant d'un patrimoine accumulé au cours des ans, ce qui est, dans une certaine mesure, contradictoire avec la loi du 1^{er} juillet 1901, auront donc des fonds propres supérieurs à *epsilon*.

De ce fait, la perte de la moitié des fonds propres risque de survenir très rapidement en cas de difficultés de l'association. Ces fonds propres ne constituent pas, d'autre part, une garantie très substantielle pour les porteurs.

C'est pourquoi la disposition adoptée par votre Commission tendant à permettre à la Commission des opérations de bourse d'interdire toute émission qui aurait pour conséquence de porter le passif exigible lors des quinze années à venir au-delà des deux tiers de l'actif est fondamentale, même si elle ne peut trouver à s'appliquer qu'en cas d'appel public à l'épargne (cf. article additionnel après l'article 3).

Lorsque l'assemblée générale convoquée pour approuver les comptes constate que la moitié des fonds propres a été perdue du

fait des résultats déficitaires cumulés, une autre assemblée générale doit être convoquée dans les quatre mois pour décider :

- soit la dissolution de l'association ;
- soit la poursuite de l'activité, auquel cas les fonds propres doivent être reconstitués dans les deux exercices suivants ;
- si les fonds propres ne sont pas reconstitués, l'association perd le droit d'émettre de nouveaux titres, et tout porteur peut demander en justice le remboursement de la totalité de l'émission ; cette précision essentielle a été apportée par un amendement adopté par l'Assemblée nationale ;
- ces deux dernières dispositions s'appliquent également en cas de non-convocation de l'assemblée générale appelée à statuer sur la poursuite de l'activité par les dirigeants ;
- la résolution décidant la poursuite de l'activité ou la dissolution de l'association doit être publiée au registre du commerce et des sociétés, afin de permettre l'information des porteurs.

Ce dispositif constitue donc une transposition assez paradoxale du droit des sociétés ; ce paradoxe ne peut toutefois être évité ; il est la conséquence de la volonté, dont témoigne ce projet de loi, de concilier l'inconciliable.

En ôtant aux associations la possibilité d'émettre des titres associatifs, votre Commission semble leur avoir supprimé une possibilité d'augmenter leurs fonds propres ou de les reconstituer en cas de difficultés.

Elle a, bien au contraire, permis ce faisant d'éviter des désastres ; une association qui pour conjurer ses difficultés émettrait des titres associatifs, ne ferait qu'accroître le nombre de ses créanciers ; les titres associatifs sont en effet des dettes ; une réponse du ministre de la Justice au député Jacques Marette, le confirme, à propos des titers participatifs (1). Pour attirer l'épargne, les dirigeants d'associations en difficulté seraient obligés de stipuler des conditions d'indexation avantageuses, qui, ne pouvant être l'évolution du bénéfice, ne feraient qu'accroître les difficultés ; à la dissolution de l'association, les porteurs de titres associatifs auraient perdu leur épargne, de même que les autres créanciers.

L'appel à l'épargne pour rétablir une situation compromise ne peut se justifier que s'il s'agit d'appel à des actionnaires qui acceptent de subir l'aléa social... Mais votre Rapporteur souhaite le rap-peler une nouvelle fois, une association n'a pas d'actionnaires, et ne peut en avoir.

(1) *J.O.* Débats Assemblée nationale, réponses aux questions écrites du 8 août 1983, page 3488.

4. *Décision de la Commission.*

Votre Commission a adopté deux amendements à l'article 4 :

- un amendement tendant à subordonner la possibilité d'émettre à l'application des articles 27, 28 et 29 de la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention des difficultés des entreprises ;
- un amendement rédactionnel supprimant, dans le deuxième alinéa, les termes : « sous les mêmes conditions ».

Article 5.

Décision de recourir à l'émission de valeurs mobilières.

Cet article prévoit la compétence de l'assemblée générale des sociétaires pour décider de l'émission de valeurs mobilières. Cette décision ne pourra être prise que sur la proposition motivée des dirigeants.

L'assemblée générale a compétence pour arrêter le principe de l'émission, mais également ses principales modalités (montant de l'émission, prix de souscription des titres et rémunération de ceux-ci, étendue de leur diffusion...).

Les autres dispositions peuvent être arrêtées par les dirigeants.

La délibération de l'assemblée n'est valide que si les conditions de quorum requises pour la modification des statuts sont respectées.

Votre Rapporteur observe que ces conditions sont fixées par les statuts eux-mêmes. Elles peuvent donc être laxistes à l'excès.

Afin de ne pas pénaliser les grandes associations qui, comme la Croix-Rouge, peuvent compter des milliers d'adhérents, il n'a pas toutefois semblé indispensable d'introduire de modification.

*
**

Votre Commission a adopté conforme l'article 5.

(1) *J.O.* Débats Assemblée nationale, réponses aux questions écrites du 8 août 1983, p. 3488.

Article 6.

**Régime juridique des valeurs émises par les associations
et dispositions applicables aux dirigeants de celles-ci.**

Cet article a pour objet d'appliquer aux titres émis par les associations diverses dispositions de la loi du 24 juillet 1966 relatives aux valeurs mobilières émises par les sociétés par actions.

1. Le régime des valeurs émises par les associations.

Les obligations émises seront régies par les dispositions suivantes de la loi du 24 juillet 1966 :

- *l'article 284*, qui définit l'obligation comme étant un titre négociable, conférant les mêmes droits à chaque porteur pour une même valeur nominale ;
- *les articles 289 à 338* ; parmi ceux-ci, votre Rapporteur signalera essentiellement les articles 293 à 338, qui organisent les porteurs d'obligations en une masse dotée de la personnalité morale apte à défendre les intérêts des obligataires. Les porteurs doivent être convoqués en assemblée générale à la demande d'un ou de plusieurs d'entre eux représentant au moins un trentième du produit de l'émission. Ils peuvent également obtenir communication de toute résolution adoptée par l'assemblée générale des sociétaires, le texte des rapports qui lui sont fournis, et les procès-verbaux de ses réunions. En revanche, les porteurs ne seront pas habilités à s'immiscer dans la gestion de l'association. Diverses sanctions pénales sont prévues en cas de non-respect des droits des obligataires ;
- *l'article 441*, qui prévoit une amende de 2.000 F à 60.000 F et un emprisonnement de deux à six mois à l'encontre des dirigeants qui n'auront pas réuni l'assemblée générale aux fins d'approbation des comptes ;
- *l'article 474*, qui interdit aux dirigeants d'accepter de représenter la masse des obligataires ;
- *l'article 475*, qui punit les dirigeants qui n'auraient pas constaté sur un registre spécial les résolutions adoptées par l'assemblée générale des obligataires ;
- *l'article 476*, qui punit les dirigeants qui auraient tenté de stipendier les représentants de la masse ;
- ainsi que divers autres articles que votre Rapporteur ne commentera pas, en raison de leur nombre et de leur moindre intérêt.

Il est également fait application de l'article 263, qui prévoit la forme nominative et la forme au porteur, et de l'article 266, qui précise l'indivisibilité des titres à l'égard de l'émetteur ; votre Rapporteur s'interroge sur la compatibilité de cette disposition avec le projet portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui confirme la possibilité de négocier séparément le droit au remboursement du capital et le droit au paiement des intérêts.

Le deuxième alinéa de l'article 6 précise que, pour l'application des dispositions de l'alinéa premier, les dispositions de la loi de 1966 relatives au conseil d'administration de la société s'appliquent au conseil d'administration de l'association émettrice, celles qui ont trait au conseil de surveillance s'appliquant à l'organe collégial de contrôle.

La référence à l'alinéa premier provient d'une précision apportée par l'Assemblée nationale, qui implique la non-application de l'ensemble des dispositions relatives au conseil de surveillance ou au conseil d'administration aux associations émettrices.

Votre Rapporteur souhaite faire état de la lourdeur des procédures instaurées par l'article 6 ; celles qui organisent la masse des obligataires pourraient, notamment, constituer une charge importante pour les associations émettrices.

2. Décision de la Commission.

Votre Commission a adopté, à l'article 6, deux amendements de coordination, supprimant la référence au titre associatif.

Article 7.

Procédure applicable en cas de dissolution de l'association émettrice.

Cet article fait application aux associations émettrices des dispositions de la section V du chapitre VI de la loi du 24 juillet 1966. Cette section organise la dissolution des sociétés. Elle comprend vingt-huit articles séparés en deux paragraphes distincts.

Le premier paragraphe prévoit la nomination d'un liquidateur, la continuité de la personnalité morale pour les besoins de la liquidation, la responsabilité du liquidateur en cas de faute de gestion, notamment. Sous ces diverses réserves, les stipulations des statuts peuvent s'appliquer.

Le deuxième paragraphe s'applique en cas de silence des statuts ou de liquidation ordonnée sur décision judiciaire. Ce paragraphe fixe très précisément les pouvoirs du liquidateur.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à cet article tendant à ne permettre l'application de ces dispositions que « sous la réserve des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 ».

Cette réserve a pour but d'exclure l'application des articles 417, 418 et 419 de la loi du 24 juillet 1966 qui ont trait au partage de l'éventuel bonus de liquidation, inconcevable s'agissant d'une association.

*
**

Votre Commission a adopté conforme l'article 7.

Article 8.

Interdiction de gérer les associations émettrices.

Cet article a pour objet d'interdire aux personnes déchues du droit de gérer une société commerciale de gérer ou d'administrer à un titre quelconque une association ayant émis des valeurs mobilières.

L'interdiction de gérer une société résulte d'une condamnation définitive encourue au titre de diverses infractions énumérées par l'article 6 du décret-loi du 8 août 1935 (crimes, vol, abus de confiance, escroquerie, banqueroute, émission de chèques sans provision).

L'article 8 interdit aux personnes déchues en application de cet article de gérer ou d'administrer une association émettrice, ou, grâce à un amendement adopté par l'Assemblée nationale, de participer à son organe collégial de contrôle.

*
**

Votre Commission a adopté un amendement à cet article visant à interdire aux individus déchus, de gérer non seulement les associations émettrices, mais aussi l'ensemble des associations rentrant dans le champ d'application de l'article premier.

Article 9.

**Soumission des émissions
à autorisation du ministre des Finances.**

La loi du 23 décembre 1946 soumet à une autorisation du ministre des Finances les émissions et mises en vente d'obligations. Les émetteurs doivent informer la direction du Trésor de leur intention d'émettre au moins quinze jours avant de procéder à l'émission.

Toutefois, cette obligation d'information n'existe qu'en cas d'émission d'un montant supérieur à 250.000 F, seuil fixé par la loi de 1946 et qui n'a pas été réévalué depuis.

D'autre part, des assouplissements progressifs ont été réalisés ; une lettre du ministre de l'Economie et des Finances, en date de 1980, a porté le seuil d'information et d'autorisation à 50 millions de francs.

La direction du Trésor a, en réalité, quasiment renoncé à faire usage de cette faculté ; les émissions supérieures à 50 millions de francs sont généralement effectuées avec appel public à l'épargne, auquel cas le Trésor a la maîtrise du calendrier des émissions, ce qui lui confère des moyens souples mais efficaces pour organiser le marché des valeurs mobilières.

*
**

Votre Commission a adopté, par coordination, un amendement de suppression à l'article 9, dont les dispositions sont reprises sous forme d'article additionnel après l'article 3.

Article 10.

Contrôle de la Commission des opérations de bourse.

Ce contrôle s'exercera en cas d'appel public à l'épargne. L'appel public à l'épargne est défini comme caractérisant toute émission dont les titres répondent à l'une des conditions suivantes (loi du 24 juillet 1966, article 72) :

- cotation à une bourse des valeurs,
- placement des titres par des établissements financiers ou des agents de change,

● recours à des procédés quelconques de publicité ;
à ces trois conditions a été ajouté un quatrième critère : la diffusion des titres ; la Commission des opérations de bourse a en effet été amenée à soumettre à son contrôle certaines sociétés dont la large diffusion des titres laissait, en réalité, présumer le recours à des moyens de démarchage.

Lorsqu'il y a appel public à l'épargne, les pouvoirs de la Commission des opérations de bourse sont les suivants :

a) apposition d'un visa sur la notice et le document d'information ; la Commission peut exiger la modification des énonciations figurant sur le document, ou l'insertion d'informations complémentaires ; elle peut également demander des justifications sur l'activité de la société.

Ces dispositions qui résultent de l'article 7 de l'ordonnance du 28 septembre 1967 permettent à la Commission d'exercer une « police » du marché financier dans des conditions souples, faisant éventuellement appel à la persuasion plus qu'à la coercition.

Elle dispose, toutefois, de moyens juridiques importants : possibilité de refuser son visa lorsque l'émetteur ne défère pas à ses exigences, notamment ; les dirigeants qui feraient appel public à l'épargne sans que le visa de la Commission ait été apposé s'exposeraient aux sanctions pénales de l'article 483 de la loi du 24 juillet 1966 (amende de 10.000 F à 72.000 F).

Votre Rapporteur souhaite, à ce propos, formuler les observations suivantes :

- ces sanctions paraissent insuffisantes, en l'occurrence ;
- elles ont par ailleurs été abrogées par la loi du 1^{er} mars 1984 (article 53 abrogeant les articles 483, 484 et 485 de la loi du 24 juillet 1966).

Votre Rapporteur ayant reçu l'assurance du dépôt prochain d'un projet de loi rétablissant ces sanctions n'a pas déposé d'amendement sur ce point.

b) La Commission des opérations de bourse doit également, en vertu de l'article 3 de l'ordonnance du 28 septembre 1967, vérifier que les publications que doivent assurer les émetteurs sont régulièrement effectuées ; elle peut porter à la connaissance du public toute information qu'elle estime nécessaire.

Votre Commission se félicite de la soumission au contrôle de la C.O.B. des associations faisant appel public à l'épargne. Elle souhaite que la notion d'appel public soit, en l'occurrence, très largement entendue.

Le contrôle de la C.O.B. devrait permettre de dissuader toutes les associations n'offrant pas les garanties les plus étendues d'émettre des obligations ; telle est bien la position de votre commission des Finances : elle accepte ce texte, malgré son caractère paradoxal, dans un souci de conciliation, ainsi que dans l'espoir de voir rendu possible le financement de quelques associations ne présentant pas de dangers pour les porteurs.

*
**

Par coordination, votre Commission a supprimé l'article 10, dont les dispositions sont reprises sous forme d'article additionnel après l'article 3, et d'adjonction à l'article 11 (responsabilité des dirigeants).

Article 11.

Responsabilité des dirigeants d'associations émettrices.

Cet article étend aux dirigeants des associations ayant émis des valeurs mobilières les dispositions des articles 244, 247 et 250 de la loi du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales.

L'Assemblée nationale a, par ailleurs, adjoint à cette liste l'article 246, deuxième alinéa, de la loi du 24 juillet 1966.

L'article 244 prévoit la responsabilité des administrateurs envers la société ou envers les tiers en cas :

- d'infraction aux dispositions législatives ou réglementaires,
- de violation des statuts,
- de faute de gestion.

Les administrateurs peuvent être condamnés personnellement, si la faute est exclusivement imputable à l'un d'entre eux, ou solidairement, en cas de faute collective (erreur de gestion commise par le conseil d'administration).

La transposition de ces dispositions aux associations suscite quelques difficultés, quant à la compétence juridictionnelle, notamment ; dans l'application de la loi de 1966, le tribunal de commerce est la plupart du temps compétent ; s'agissant de personnes morales non commerçantes, la compétence devrait, en principe, revenir aux tribunaux civils.

Le terme administrateur devrait s'appliquer, dans une association, aux dirigeants et aux membres du conseil d'administration, s'il en existe un.

La mise en jeu de la responsabilité envers l'association devrait pouvoir être exercée par les sociétaires ; en cas de faute pénale, ceux-ci peuvent se constituer partie civile.

La mise en jeu de la responsabilité des administrateurs envers les tiers étant prévue, tout préjudice causé aux porteurs d'obligations, du fait d'une faute de gestion, doit leur permettre d'actionner les dirigeants sur leurs biens propres.

Ces dispositions ne préjugent pas, naturellement, des possibilités offertes par la loi du 25 janvier 1985 sur le redressement judiciaire (action en comblement de passif, extension du règlement judiciaire au patrimoine des dirigeants).

L'article 246, deuxième alinéa, interdit à l'assemblée générale de donner *quitus* aux dirigeants pour les fautes commises dans l'exercice de leur mandat. La responsabilité envers l'association sera encourue jusqu'à prescription.

L'article 247 régit cette prescription : le délai est de trois ans, à moins que le fait dommageable soit pénalement qualifié de crime ; l'action n'est alors prescrite qu'au bout de dix ans.

L'article 250 régit la responsabilité des membres du conseil de surveillance (pour les associations : de l'organe collégial de contrôle). Ceux-ci ne sont responsables qu'à raison de leurs fautes personnelles ; ils ne peuvent être actionnés en cas d'erreur de gestion sauf, bien entendu, si leur négligence a concouru à cette erreur.

Votre Rapporteur observe la sévérité de ces dispositions ; la jurisprudence relative à ces articles est dépourvue de laxisme ; ainsi les tribunaux ont, par exemple, condamné un dirigeant qui s'était désintéressé de son mandat : la faute par omission est donc possible.

Toutefois, leur application dissuadera les aigrefins sans scrupule qui souhaiteraient abuser de la confiance des épargnants, ainsi que les dirigeants d'associations inaptes à faire face à leurs engagements.

Par leur caractère prophylactique, ces dispositions sont indispensables ; le simple fait de recourir à l'émission de titres négociables peut d'ailleurs être assimilé à une faute de gestion, s'il en résulte un préjudice quelconque.

* * *

Votre Commission a adopté, par coordination, un amendement tendant à ajouter à cet article la référence à l'article 10 de l'ordonnance du 28 septembre 1967, afin de regrouper les dispositions relatives à la responsabilité des dirigeants.

Article 12.

Régime des émissions groupées.

Cet article prévoit la possibilité pour les associations de se grouper pour émettre ; il s'agit, en soi, d'une disposition excellente. C'est en se groupant que les associations pourront offrir une surface financière suffisante pour avoir la capacité d'émettre dans de bonnes conditions.

Une disposition très favorable est par ailleurs prévue : les associations qui se sont groupées sont solidairement tenues du paiement des rémunérations et du remboursement de la totalité de l'émission. Si une association est défailante, toutes les autres devront assumer ses responsabilités à sa place.

Cet article comporte, toutefois, une grave lacune : il n'organise pas les droits des porteurs ; si le groupement n'a pas la personnalité morale, on peut craindre que ceux-ci n'aient pas la possibilité matérielle de surveiller l'évolution d'associations qui peuvent être nombreuses ; si le groupement est doté de la personnalité morale, il serait opportun de définir sa forme : association ? Elle n'aura pas d'activité économique au sens du projet ; société en participation ? Celle-ci, en principe, dégénère en société de fait lors de sa révélation ; dans ces deux derniers cas, d'ailleurs, les porteurs qui seront exclusivement créanciers de l'émetteur ne pourront exercer leurs droits.

C'est pourquoi votre Rapporteur a jugé opportun d'imposer le regroupement des associations désirant émettre dans un groupement d'intérêt économique.

Cette formule comporte de multiples avantages :

- le groupement sera l'émetteur exclusif ;
- il exercera les droits des porteurs, en son nom propre, vis-à-vis des différentes associations qui auront bénéficié de la répartition du produit de l'émission (droits de la masse des obligataires, demande de remboursement en justice en cas de perte des fonds propres, mise en jeu de la responsabilité des dirigeants en cas de faute de gestion...)
- les porteurs exerceront leurs droits directement à l'encontre du groupement : mise en jeu de la responsabilité de ses dirigeants, en cas d'omission de l'exercice des droits à l'encontre des associations bénéficiaires de l'émission, s'il y a préjudice, notamment ;

- Par ailleurs, le principe de la solidarité sera maintenu, puisque les membres d'un G.I.E. sont indéfiniment et solidairement tenus de ses dettes ;
- les associations composant le G.I.E. devront, naturellement, répondre à l'ensemble des prescriptions du projet ; le contrôle de la Commission des opérations de bourse s'exercera sur chacune d'entre elles.

*
**

· Votre commission des Finances a adopté un amendement à l'article 12 tendant à organiser l'émission groupée dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique.

Article additionnel après l'article 12.

**Modification de l'article 5 de l'ordonnance n° 67-821
du 23 septembre 1967.**

Par coordination avec l'amendement adopté à l'article 12, votre Commission a adopté deux articles additionnels modifiant l'article 5 de l'ordonnance du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique.

Il semble nécessaire, en effet, de compléter cet article qui prévoit la possibilité pour les sociétés pouvant émettre des obligations de se grouper dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique pour émettre.

Une référence aux associations pouvant, aux termes du projet de loi, émettre des obligations doit être ajoutée ; le texte de l'article 5 ainsi modifié sera le suivant :

« Le groupement d'intérêt économique peut émettre des obligations, aux conditions générales d'émission de ces titres par les sociétés ou par les associations, s'il est lui-même composé exclusivement de sociétés qui satisfont aux conditions prévues par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales pour l'émission d'obligations ou d'associations inscrites au registre du commerce et des sociétés dans les conditions de la loi n°
du autorisant l'émission d'obligations par certaines associations. »

Article 13.

Sanctions pénales à l'encontre des dirigeants.

Cet article prévoit une peine d'amende à l'encontre des dirigeants qui auraient émis des valeurs mobilières sans respecter les prescriptions de l'article 3.

Ainsi, l'émission sans que l'association soit inscrite au registre du commerce et des sociétés, ou sans mise à la disposition des souscripteurs des documents d'information, sera sanctionnée par une amende de 2.000 F à 60.000 F.

Cette sanction semble très insuffisante à votre Rapporteur et serait disproportionnée par rapport aux autres sanctions pénales, beaucoup plus lourdes, qui résulteront de l'application de divers articles de la loi du 24 juillet 1966. Le droit des sociétés ne prévoit, certes, en l'occurrence, qu'une prime d'amende ; mais l'émission d'obligations par des associations, en raison de la spécificité de celles-ci, doit être plus sévèrement encadrée.

*
**

Votre Commission a adopté, à l'article 13, un amendement tendant à ajouter à la peine de l'amende une peine d'emprisonnement de deux à six mois. Par coordination, un amendement supprimant la référence au titre associatif a, en outre, été adopté.

Article 14.

Régime fiscal des titres associatifs.

Cet article aligne le régime fiscal des titres associatifs sur celui des titres participatifs.

L'article 22 de la loi du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne assimile le régime fiscal des titres participatifs à celui des obligations à taux fixe ; il s'agit donc d'un régime très avantageux :

- abattement de 5.000 F par an sur le produit des intérêts pour l'imposition sur le revenu,

- possibilité d'option pour le régime du prélèvement libératoire de 26 %.

Votre Rapporteur observe combien il est paradoxal de permettre aux associations d'émettre des titres aussi fiscalement avantageux alors que les sociétés à responsabilité limitée n'en ont pas la possibilité.

* * *

Par coordination, votre Commission a adopté un amendement supprimant l'article 14.

Article 15.

Prohibition des partages de bénéfices.

Cet article précise que la rémunération des obligations et des titres associatifs ne peut avoir pour objet ou pour effet de partager des bénéfices entre les sociétaires.

Cette disposition est essentielle : l'essence du contrat d'association étant l'absence de partage de bénéfices, la faculté d'émettre des valeurs mobilières ne doit en aucun cas être utilisée aux fins de distributions occultes de bénéfices. La stipulation de taux d'intérêt élevés pour la rémunération de titres émis constituerait en effet un moyen très simple pour partager les bénéfices d'une association excédentaire.

Votre Rapporteur observe toutefois le caractère lacunaire des dispositions de l'article 15 ; cet article ne prévoit aucune sanction en cas d'émission ayant pour but le partage de bénéfices ; il limite par ailleurs cette interdiction d'émettre dans le but de partager des bénéfices, aux titres souscrits par les seuls sociétaires de l'association ; de ce fait, des individus sans scrupule pourraient sans dommage faire constituer une association par des « hommes de paille », souscrire à des titres émis à taux élevé par cette association, dont ils ne sont pas membres, et recevoir des bénéfices d'une personne morale qui n'a pas vocation à en partager.

C'est pourquoi votre Commission a adopté un amendement supprimant l'article 15, dont les dispositions sont reprises et élargies par deux articles additionnels après l'article 3.

Article 16.

Décret d'application.

L'article 16 prévoit la fixation des conditions d'application du texte par un décret en Conseil d'Etat.

Votre Commission a adopté conforme cet article.

Article additionnel après l'article 16.

Alignement du régime fiscal des associations émettrices sur celui des sociétés commerciales.

Les obligations fiscales des associations utilisant des méthodes de type para-commercial sont, en principe, alignées sur celles des sociétés commerciales.

Toutefois, ce dispositif connaît certaines lacunes (cf : exposé général, page 15).

Afin de garantir que les nouveaux moyens financiers qui seront conférés aux associations ne permettront pas à celles-ci de mener une concurrence déloyale à l'égard des sociétés commerciales, votre Commission a adopté cet article additionnel, dont le dispositif est le suivant :

- les associations émettant des obligations seront de plein droit assujetties à l'impôt sur les sociétés au taux de 50 % ;
- leurs produits financiers, fonciers et agricoles seront également imposés à ce taux (au lieu du taux de 24 %) ;
- elles ne pourront bénéficier de l'exonération de la taxe sur les salaires à hauteur de 3.000 F ;
- elles seront redevables de la taxe professionnelle dans les conditions de droit commun.

Dans le but d'éviter de pénaliser les associations sanitaires, sociales, culturelles ou sportives, votre Commission a décidé de les exclure du dispositif ; l'ancienne jurisprudence devrait, dans ces domaines, suffire à éviter les abus.

Il paraît, notamment, indispensable de taxer au taux de 50 % les produits financiers et fonciers des associations émettrices ; il serait en effet inconcevable que l'épargne du public soit utilisée à des opérations de placement échappant, par surcroît, à l'imposition de droit commun.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
<p>Les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 et les articles 21 à 79 du Code civil local et la loi d'Empire du 19 avril 1908 applicables en Alsace-Lorraine peuvent, lorsqu'elles ont une activité économique, émettre des obligations et des titres associatifs sous forme nominative dans les conditions prévues par la présente loi.</p>	<p>Les... ... 1901 relative au contrat d'association et les...</p>	<p>Les... ... 1901 ou par les...</p>
<p>Art. 2.</p>	<p>... loi.</p>	<p>... Alsace-Lorraine, peuvent, lorsqu'elles exercent essentiellement une activité de vente de biens ou de prestation de services à titre onéreux de manière effective depuis au moins cinq années, émettre des obligations dans les conditions prévues par la présente loi.</p>
<p>Les dispositions des articles 283-6 et 283-7 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée, relative aux titres participatifs sont applicables aux titres associatifs. Toutefois, la partie variable de la rémunération ne peut être calculée par référence aux résultats.</p>	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>
<p>Art. 3.</p>	<p>Les dispositions... ... modifiée sur les sociétés commerciales relatives aux titres participatifs...</p>	<p>Supprimé.</p>
<p>Préalablement à l'émission d'obligations ou de titres associatifs l'association doit :</p>	<p>... résultats.</p>	<p>Art. 3.</p>
<p>1° avoir au moins deux années d'existence effective ;</p>	<p>Art. 3.</p>	<p>Préalablement à toute émission d'obligations, les associations visées à l'article premier doivent être immatriculées au registre du commerce et des sociétés, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>
<p>2° être immatriculée au registre du commerce et des sociétés dans des conditions et selon des modalités fixées par décret ;</p>	<p>Préalablement... ... associatifs, l'association doit :</p>	<p>L'immatriculation est subordonnée à :</p>
<p>3° établir et mettre à la disposition de chaque souscripteur une notice relative aux conditions de l'émission et un document d'information portant sur l'organisation, le montant des fonds propres atteint à la clôture de l'exercice précédent, la situation financière et l'évolution de</p>	<p>1° alinéa sans modification ;</p>	<p>— l'inscription dans les statuts de l'association des conditions dans lesquelles seront désignées les personnes chargées de la diriger, de la représenter, et de l'engager vis-à-vis des tiers. Les statuts doivent également prévoir l'existence d'un organe collégial ou d'un conseil d'admi-</p>
	<p>2° alinéa sans modification ;</p>	
	<p>3° établir...</p>	

Texte du projet de loi

l'activité de l'association. Les mentions qui doivent figurer sur ces documents sont fixées par décret, leurs éléments chiffrés sont visés par un commissaire aux comptes choisi sur la liste prévue à l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966 susvisée ;

4° prévoir dans ses statuts les conditions dans lesquelles seront désignées les personnes chargées de la diriger, de la représenter et de l'engager vis-à-vis des tiers, ainsi que la constitution d'un organe collégial chargé de contrôler les actes de ces personnes.

Si les statuts prévoient la nomination d'un conseil d'administration elle n'est pas tenue de constituer l'organe collégial visé ci-dessus.

L'organe collégial ou le conseil d'administration sont composés de trois personnes au moins élues parmi les membres.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

... décret ; leurs...

... susvisée ;

4° alinéa sans modification ;

Si...

... d'administration, elle n'est

...

... ci-dessus.

Alinéa sans modification.

Propositions de la Commission

nistration, composé d'au moins trois personnes élues parmi les sociétaires, et chargé de contrôler les actes de ces personnes.

— une autorisation délivrée par une ordonnance du Président du tribunal de grande instance ou par le juge commis à la surveillance du registre du commerce et des sociétés.

Le refus de délivrer l'autorisation ne peut être fondé sur un motif autre que le non-respect des dispositions de l'article premier ou du troisième alinéa du présent article, ou des dispositions du décret n° 84-406 du 30 mai 1984 relatif au registre du commerce et des sociétés.

L'ordonnance est susceptible d'appel dans les dix jours qui suivent sa notification.

Article additionnel après l'article 3.

Lors de chaque émission d'obligations, l'association doit mettre à la disposition des souscripteurs une notice relative aux conditions de l'émission et un document d'information. Ce document porte notamment sur l'organisation, le montant atteint par les fonds propres à la clôture de l'exercice précédent, la situation financière et l'évolution de l'activité de l'association.

Les mentions qui doivent figurer sur ces documents sont fixées par décret, leurs éléments chiffrés sont visés par un commissaire aux comptes choisi sur la liste prévue à l'article 219 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée.

Article additionnel après l'article 3.

L'émission d'obligations par les associations visées à l'article premier peut être effectuée avec appel public à l'épargne ; elle est alors soumise au régime d'autorisation prévu par l'article 82 de la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946, et au contrôle de la Commission des opérations de bourse dans les conditions prévues à l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

La Commission des opérations de bourse peut refuser d'accorder son visa dans les conditions prévues à l'article 7 de l'ordonnance du 28 septembre 1967 précitée, à l'occasion d'une émission qui aurait pour conséquence de porter le montant total des dettes de l'association émettrice appelées à échoir lors des quinze exercices à venir au-delà des deux tiers du montant de l'actif de son bilan.

Article additionnel après l'article 3.

Lorsqu'il n'est pas fait appel public à l'épargne, le taux d'intérêt stipulé dans le contrat d'émission ne peut être supérieur au taux moyen du marché obligataire.

Article additionnel après l'article 3.

Les contrats de prêts ou d'émissions d'obligations conclus par les associations visées à l'article premier de la présente loi, ne peuvent en aucun cas avoir pour but la distribution de bénéfices par l'association emprunteuse à ses sociétaires, aux personnes qui lui sont liées par un contrat de travail, à ses dirigeants de droit ou de fait, ou à toute autre personne.

Sont notamment réputés avoir pour but la distribution de bénéfices les contrats octroyant au prêteur une rémunération anormalement élevée au regard des conditions du marché.

Les contrats conclus en violation des dispositions des deux alinéas qui précèdent sont frappés de nullité absolue.

Les personnes qui auront sciemment engagé une association en violation des dispositions des deux premiers alinéas du présent article sont passibles d'une amende de 2.000 F à 60.000 F et d'un emprisonnement de deux mois à six mois, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Texte du projet de loi

Art. 4.

L'émission par une association d'obligations ou de titres associatifs entraîne l'application des alinéas 1, 2, 4 et 5 de l'article 27 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 modifiée relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, quel que soit le nombre de ses salariés, le montant de son chiffre d'affaires ou de ses ressources ou le total de son bilan.

L'émission entraîne également, sous les mêmes conditions, l'obligation de réunir ses membres en assemblée générale au moins une fois par an dans les six mois de la clôture de l'exercice en vue notamment de l'approbation des comptes annuels qui sont publiés dans des conditions fixées par décret.

L'assemblée générale doit être également réunie à l'effet de décider s'il y a lieu de continuer l'activité de l'association lorsque, du fait des résultats déficitaires cumulés constatés, les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission.

Si la dissolution n'est pas décidée, l'association est tenue, au plus tard à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel la constatation des pertes est intervenue, de reconstituer ses fonds propres.

Dans les deux cas, la résolution adoptée par l'assemblée générale est publiée au registre du commerce et des sociétés.

A défaut de réunion de l'assemblée générale, comme dans le cas où celle-ci n'a pu délibérer valablement, l'association perd le droit d'émettre de nouveaux titres et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 4.

L'émission...

... alinéas premier, deux, quatre et cinq de...

... bilan.

Alinéa sans modification.

Lorsque, du fait des résultats déficitaires cumulés constatés dans les documents comptables, les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission, l'assemblée générale doit être également réunie dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître ces résultats déficitaires à l'effet de décider s'il y a lieu de continuer l'activité de l'association ou de procéder à sa dissolution.

Si la...

... constatation des résultats déficitaires cumulés est intervenue,...

Alinéa sans modification.

A défaut...

... de l'émission. *Ces dispositions s'appliquent également dans le cas où l'association qui n'a pas décidé la dissolution ne satisfait pas à l'obligation de reconstituer ses fonds propres dans les délais prescrits par le quatrième alinéa du présent article.*

Propositions de la Commission

Art. 4.

L'émission d'obligations par une association entraîne, pour celle-ci, l'application des alinéas 1, 2, 4 et 5 de l'article 27, et des articles 28 et 29 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984...

... bilan.

L'émission entraîne également l'obligation...

... décret.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte du projet de loi

Le tribunal peut accorder à l'association un délai de six mois pour régulariser la situation ; il ne peut prononcer le remboursement immédiat si, au jour où il statue sur le fond, cette régularisation a eu lieu.

Art. 5.

La décision d'émettre est prise par l'assemblée générale des membres sur la proposition motivée des dirigeants. L'assemblée se prononce également sur le montant de l'émission, l'étendue de sa diffusion, le prix de souscription des titres et leur rémunération ou les modalités de détermination de ces éléments. Elle peut déléguer aux dirigeants, pour une période qui ne peut excéder cinq ans, le pouvoir d'arrêter les autres modalités de l'émission qui, sauf décision contraire, pourra être réalisée en une ou plusieurs fois.

L'assemblée délibère sur toutes les questions relatives à l'émission dans les conditions requises pour la modification des statuts.

Art. 6.

Les dispositions des articles 284, 289 à 338, 441, 471 1° et 3°, 472 à 474 1° à 5° et 475 à 479 de la loi du 24 juillet 1966 précitée s'appliquent aux obligations émises par des associations *et les articles 263 et 266 aux obligations émises par des associations ainsi qu'aux titres associatifs.*

Les dispositions de la loi précitée relatives au conseil d'administration, directoire ou gérants de société sont applicables aux associations émettant des obligations *ou des titres associatifs* et régissent les personnes ou organes qui sont chargés de l'administration conformément aux statuts.

Celles qui sont relatives au conseil de surveillance d'une société ou à ses membres s'appliquent, s'il en existe, à l'organe collégial de contrôle et aux personnes qui le composent.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Alinéa sans modification.

Art. 5.

Sans modification.

Art. 6.

Les dispositions des articles 263, 284...
 ... associations et l'ar-
ticle 266 aux obligations...
 ...
 associatifs.

Les...
 ... précitée visées
 à l'alinéa précédent relatives...

... statuts.

Alinéa sans modification.

Propositions de la Commission

Alinéa sans modification.

Art. 5.

Conforme.

Art. 6.

Les dispositions des articles 263, 266, 284, 289 à 338, 441, 471, 1° et 3°, 472 à 474 1° à 5°, et 475 à 479 de la loi du 24 juillet 1966 précitée, s'appliquent aux obligations émises par des associations.

Les...

...
 associations émettant des obligations et régissent les personnes ou organes qui sont chargés de l'administration conformément aux statuts.

Alinéa sans modification.

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. 7.	Art. 7.	Art. 7.
Les dispositions prévues par la section V du chapitre VI de la loi du 24 juillet 1966 sont applicables en cas de dissolution de l'association émettrice.	Les dispositions... ... du 24 juillet 1966 <i>précitée</i> sont... ... émettrice, <i>sous réserve des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 et des articles 21 à 79 du Code civil local et de la loi d'Empire du 19 avril 1908 applicables en Alsace-Lorraine.</i>	Conforme.
Art. 8.	Art. 8.	Art. 8.
L'interdiction de gérer résultant des condamnations prévues par l'article 6 du décret du 8 août 1935 instituant l'interdiction et la déchéance du droit de gérer et d'administrer certaines sociétés comporte de plein droit l'interdiction, dans les conditions et sous les sanctions prévues par ledit décret, d'administrer ou de gérer à un titre quelconque une association émettant des obligations ou des titres associatifs.	L'interdiction... ... par ledit décret, d'administrer, de gérer à un titre quelconque une association émettant des obligations ou des titres associatifs <i>ou de participer à son organe collégial de contrôle.</i>	L'interdiction... ... sociétés <i>emporte</i> de plein droit l'interdiction, dans les conditions et sous les sanctions prévues par ledit décret, d'administrer ou de gérer à un titre quelconque une association <i>répondant aux conditions de l'article premier de la présente loi</i> , ou de participer à son organe collégial de contrôle.
Art. 9.	Art. 9.	Art. 9.
Les émissions régies par la présente loi sont soumises au régime d'autorisation prévu par l'article 82 de la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946.	Sans modification.	Supprimé.
Art. 10.	Art. 10.	Art. 10.
Lorsque l'émetteur fait appel public à l'épargne, il est soumis au contrôle de la commission des opérations de bourse dans les conditions prévues à l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967.	Sans modification.	Supprimé.
Les dispositions de l'article 10 de ladite ordonnance sont applicables aux dirigeants des associations émettrices.		
Art. 11.	Art. 11.	Art. 11.
La responsabilité des membres des organes chargés de la direction, de l'administration ou du contrôle des associations est	La responsabilité...	Alinéa sans modification.

Texte du projet de loi

celle définie, selon les cas, par les articles 244, 247 et 250 de la loi du 24 juillet 1966.

Art. 12.

Les associations ayant aux termes de la présente loi la capacité d'émettre et qui se groupent pour une émission de valeurs mobilières régies par la présente loi restent, nonobstant toute clause contraire, solidairement tenues du remboursement et du paiement des rémunérations pour la totalité de l'émission.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

... articles 244, 246, deuxième alinéa, 247...
... 1966.

Art. 12.

Sans modification.

Propositions de la Commission

Les dispositions de l'article 10 de l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967 sont applicables aux dirigeants des associations faisant appel public à l'épargne.

Art. 12.

Les associations immatriculées au registre du commerce et des sociétés dans les conditions prévues par la présente loi peuvent se grouper pour émettre des obligations.

Le groupement s'effectue dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 5 de l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967.

Les groupements d'intérêt économique constitués par des associations en vue de l'émission d'obligations sont tenus du remboursement et du paiement des rémunérations de ces obligations. Ces groupements d'intérêt économique exercent les droits des porteurs d'obligations émises par les associations prévus aux articles 4, 6 et 11 de la présente loi.

Les dispositions des articles 11 et 13 de la présente loi sont applicables aux dirigeants de groupements d'intérêt économique constitués par des associations en vue de l'émission d'obligations.

Les dispositions du premier alinéa de l'article 4, de l'article 6 et de l'article 8 de la présente loi sont applicables à ces groupements.

Article additionnel après l'article 12.

La fin du texte de l'article 5 de l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique est modifiée et complétée comme suit :

« ... pour l'émission d'obligations ou d'associations inscrites au registre du commerce dans les conditions prévues à la loi n° du relative à l'émission d'obligations par certaines associations. »

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 13.

Sera puni d'une amende de 2.000 F à 60.000 F tout dirigeant, de droit ou de fait, d'association qui aura émis des obligations ou des titres associatifs sans respecter les conditions prévues à l'article 3.

Art. 13.

Sans modification.

Article additionnel après l'article 12.

Dans le texte de l'article 5 de l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967, après les mots : « ... aux conditions générales d'émission de ces titres par les sociétés... », ajouter les mots : « ... ou par les associations ».

Art. 13.

Sera puni... 60.000 F et d'un emprisonnement de deux à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement tout dirigeant, de droit ou de fait, d'association qui aura émis des obligations sans respecter les conditions prévues à l'article 3.

Art. 14.

Le régime fiscal des titres associatifs est celui des titres participatifs.

Art. 14.

Sans modification.

Art. 14.

Supprimé.

Art. 15.

La rémunération des obligations et titres associatifs émis dans les conditions de la présente loi ne peut avoir pour objet ou pour effet de partager des bénéfices entre les sociétaires.

Art. 15.

Sans modification.

Art. 15.

Supprimé.

Art. 16.

Un décret en Conseil d'Etat fixera, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.

Art. 16.

Sans modification.

Art. 16.

Sans modification.

Article additionnel après l'article 16.

I. — Les associations ayant émis des obligations ne peuvent bénéficier des dispositions des articles 1679 A et 219 bis du Code général des impôts. Les dispositions de l'article 219 sont applicables de plein droit à leurs résultats bénéficiaires.

Elles sont, en outre, redevables de la taxe professionnelle dans les conditions prévues aux articles 1447 et 1448 du Code général des impôts.

Les dispositions des deux alinéas qui précèdent ne s'appliquent pas aux associa-

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Projet de loi relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations.

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Sans modification.

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Projet de loi *autorisant l'émission d'obligations par certaines associations.*

tions ayant pour objet essentiel la fourniture de prestations à caractère sanitaire, social, culturel et sportif.

II. — Le taux de la déduction prévue au 1 de l'article 238 bis du Code général des impôts est relevé à due concurrence du supplément de recettes fiscales procuré à l'Etat par les dispositions du I ci-dessus.