

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

COMPTE RENDU INTEGRAL — 25^e SEANCE

Séance du Mardi 4 Juin 1985.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. — Procès-verbal (p. 840).
2. — Communication du Gouvernement (p. 840).
3. — Dépôt d'une question orale avec débat (p. 840).
4. — Retrait d'une question orale avec débat (p. 841).
5. — Rappel au règlement (p. 841).
MM. Pierre Lacour, le président.
6. — Emission de certaines valeurs mobilières par les associations. — Adoption d'un projet de loi (p. 841).
Discussion générale : MM. Jean Gatel, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (économie sociale); Yves Durand, rapporteur de la commission des finances; Jean Béranger, Jean-Pierre Masseret, Fernand Lefort, Jean Cauchon, Etienne Dailly.
Clôture de la discussion générale.

Articles additionnels (p. 852).

- Amendement n° 1 de M. Jean Cauchon. — MM. Jean Cauchon, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption de l'article.
- Amendement n° 2 de M. Jean Cauchon. — M. Jean Cauchon. — Adoption de l'article.
- Amendement n° 3 de M. Jean Cauchon. — MM. Jean Cauchon, le secrétaire d'Etat. — Adoption de l'article.
- Amendement n° 4 de M. Jean Cauchon. — MM. Jean Cauchon, le secrétaire d'Etat, Fernand Lefort. — Adoption de l'article.
- Amendement n° 5 rectifié de M. Jean Cauchon. — MM. Jean Cauchon, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Retrait.
- Amendement n° 6 de M. Jean Cauchon. — MM. Jean Cauchon, le secrétaire d'Etat, le rapporteur. — Irrecevabilité.

Art. 1^{er} (p. 854).

Amendement n° 7 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Henri Duffaut, Fernand Lefort, Etienne Dailly. — Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Art. 2 (p. 855).

Motion n° 34 de M. Etienne Dailly. — MM. Etienne Dailly, Henri Duffaut, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.
Irrecevabilité de l'article.

Art. 3 (p. 857).

Amendement n° 9 rectifié de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Articles additionnels (p. 858).

Amendement n° 10 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption de l'article.

Amendement n° 11 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption de l'article.

Amendement n° 12 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Fernand Lefort. — Adoption de l'article.

Amendement n° 13 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Fernand Lefort, Henri Duffaut. — Adoption de l'article.

Art. 4 (p. 860).

Amendement n° 14 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 15 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.
Adoption de l'article modifié.

Art. 5. — Adoption (p. 862).

Art. 6 (p. 862).

Amendement n° 16 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 17 de la commission. — M. le rapporteur. — Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Art. 7. — Adoption (p. 862).

Art. 8 (p. 862).

Amendement n° 18 de la commission. — M. le rapporteur. — Adoption.

Amendement n° 19 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Art. 9 (p. 863).

Amendement n° 20 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Suppression de l'article.

Art. 10 (p. 863).

Amendement n° 21 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Suppression de l'article.

Art. 11 (p. 863).

Amendement n° 22 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Art. 12 (p. 863).

Amendement n° 23 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Fernand Lefort. — Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Articles additionnels (p. 864).

Amendements n° 24 et 25 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption des amendements constituant deux articles additionnels.

Art. 13 (p. 865).

Amendement n° 26 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jacques Habert. — Adoption.

Amendement n° 27 de la commission. — M. le rapporteur. — Adoption.

Amendement n° 33 de M. Jean-Pierre Masseret. — MM. Jean-Pierre Masseret, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Retrait.

Adoption de l'article modifié.

Art. 14 (p. 866).

Amendement n° 28 de la commission. — Adoption.

Suppression de l'article.

Art. 15 (p. 866).

Amendement n° 29 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Suppression de l'article.

Art. 16. — Adoption (p. 866).

Intitulé du projet de loi (p. 866).

Amendement n° 31 de la commission. — MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption de l'intitulé.

Vote sur l'ensemble (p. 866).

MM. Henri Duffaut, Fernand Lefort, le secrétaire d'Etat.
Adoption de l'ensemble du projet de loi.

7. — Enlèvement de deux Français au Liban (p. 867).

MM. Jean Gatel, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (économie sociale); le président.

8. — Dépôt d'une question orale avec débat (p. 867).

9. — Transmission de projets de loi (p. 867).

10. — Transmission d'une proposition de loi (p. 867).

11. — Ordre du jour (p. 867).

PRESIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la séance du vendredi 31 mai 1985 a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

— 2 —

COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication en date du 31 mai 1985 relative à la consultation de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances sur le projet de loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

Acte est donné de cette communication.

Ces documents ont été transmis à la commission compétente.

— 3 —

DEPOT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi d'une question orale avec débat dont je vais donner lecture.

M. Jacques Durand demande à M. le ministre de l'agriculture où en sont les négociations sur les importations de viande ovine fraîche et réfrigérée, les distorsions entre divers pays européens sur les primes à l'abattage des ovins et le système commun relatif aux modalités de constatation des prix de marché. Quelles mesures le Gouvernement français compte-t-il prendre pour faire observer la décision de ne plus primer les brebis exportées à l'abattage, en provenance de la Grande-Bretagne ? Il demande, en outre, quel parti le Gouvernement entend tirer de l'application de la loi sur la montagne, toujours dans le cadre de la négociation européenne, et concernant une compensation des handicaps naturels sur l'avenir de l'élevage et les productions laitières non reconvertibles (n° 110).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de discussion aura lieu ultérieurement.

— 4 —

RETRAIT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que M. Christian Poncelet a fait connaître qu'il retire la question orale avec débat n° 97, qu'il avait posée à Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

Cette question avait été communiquée au Sénat le 3 mai 1985.

Acte est donné de ce retrait.

— 5 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. Pierre Lacour. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Lacour.

M. Pierre Lacour. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, depuis le 22 mai dernier, Jean-Paul Kauffman, journaliste en mission au Liban pour le compte de l'hebdomadaire *L'Evénement du jeudi*, a disparu.

Son enlèvement et celui d'un universitaire français, vraisemblablement par l'un des groupes terroristes à la solde de certaines puissances locales, est une atteinte criminelle aux droits de l'homme et à la liberté de la presse, que personne ne peut tolérer. Cet abandon de l'état de droit au profit du retour à la barbarie se doit d'être condamné sans cesse.

Je pense que le Sénat tout entier sera d'accord avec moi pour en appeler au Gouvernement français afin qu'il use de toute son influence auprès des pays impliqués dans le drame libanais pour que Jean-Paul Kauffman et Michel Seurat soient libérés. (*Applaudissements.*)

M. le président. Monsieur Lacour, le Sénat tout entier partage votre émotion et les sentiments que vous venez d'exprimer.

Je suis persuadé que le Gouvernement mènera une action énergique pour mettre fin à une situation intolérable, qui mettrait en cause un principe sacré, celui du droit à l'information des journalistes.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (économie sociale). Tout à fait, monsieur le président.

— 6 —

**EMISSION DE CERTAINES VALEURS MOBILIERES
PAR LES ASSOCIATIONS****Adoption d'un projet de loi.**

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations [n°s 255 et 308 (1984-1985)].

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (économie sociale). Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez, aujourd'hui, à débattre d'un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, qui est le fruit d'un long travail de préparation et de concertation. Il s'agit non pas d'un texte écrit et décidé à la sauvette, mais d'un projet longuement mûri : sa genèse peut remonter aux travaux de la commission Dautresme, qui avait déjà examiné les difficultés rencontrées par certaines associations pour réunir des fonds propres.

Ce sont ensuite plusieurs groupes de travail qui ont préconisé l'émission par les associations de titres analogues aux titres participatifs créés par la loi du 3 janvier 1983. Ce fut, notamment, le cas du rapport remis à M. François Bloch-Lainé au ministre des finances, de l'économie et du budget et à moi-même. Le Gouvernement a alors pris ses responsabilités par le dépôt de ce texte, inspiré très largement des conclusions du rapport de M. Bloch-Lainé.

Ce projet de loi s'inscrit dans un ensemble de mesures prises depuis 1981 par le Gouvernement pour conforter la place des associations dans la société, la société civile tout autant que le monde économique. Ces mesures, sur lesquelles je reviendrai rapidement, témoignent de la reconnaissance par les pouvoirs publics du rôle joué par les associations dans notre société, notamment dans la mise en œuvre de mécanismes de solidarité.

Ce processus de reconnaissance s'est renforcé depuis une dizaine d'années et se manifeste aujourd'hui par la mise en place de structures de dialogue et la désignation de représentants associatifs dans un certain nombre d'organismes : par exemple, les comités économiques et sociaux régionaux ou encore le Conseil économique et social où siègent cinq conseillers issus du monde associatif.

Le conseil national de la vie associative, créé auprès du Premier ministre en 1983, est enfin un lieu de réflexion, de concertation, voire de propositions.

La participation des associations aux travaux préparatoires du Plan, aux programmes d'actions prioritaires du VII^e Plan, ou à la commission nationale de planification installée après la réforme de juillet 1982, signifient aussi que les associations sont des partenaires essentiels des évolutions à moyen et long terme engendrées par les mutations technologiques en cours.

Ce souci du dialogue préalable au consensus s'est aussi traduit par cette gigantesque concertation entreprise en 1982 par le ministre du temps libre et qui a permis de retenir deux conclusions.

Au sein du monde associatif, pluraliste, composite, hétérogène, la référence à la loi de 1901 constitue le bien commun qu'il convient de sauvegarder et auquel il ne faut pas toucher. Symbole des libertés concédées aux associations au début de ce siècle, l'importance de ce texte dépasse aujourd'hui très largement le contenu de quelques articles de portée générale pour constituer, à l'intérieur et à l'extérieur du mouvement associatif, un symbole de liberté et d'indépendance.

La démarche adoptée à l'égard des associations, compte tenu de cet attachement du monde associatif à la loi de 1901, ne pouvait alors qu'être pragmatique. C'est de cette façon que, depuis mai 1981, des réformes importantes ont permis aux associations, non seulement d'améliorer leur fonctionnement, d'affirmer leur place dans une société qui change, mais également de réaffirmer constamment cette place dans la mise en œuvre d'une politique de solidarité.

Tout d'abord, nous avons supprimé un certain nombre de mesures discriminatoires visant à imposer un système d'autorisation préalable pour les étrangers.

Nous avons créé un grand nombre de postes d'animateurs aidés par l'Etat, par l'intermédiaire du Fonjep, en même temps qu'était augmenté le montant de la dotation de l'Etat.

Diverses mesures d'incitation fiscale ont été prises. Je citerai les exonérations visant l'application du régime de la T. V. A. dans le cas de manifestations et de fêtes de bienfaisance, une plus grande déductibilité du revenu — de 1 p. 100 à 5 p. 100 — ou du bénéfice imposable — de 1 pour 1 000 à 2 pour 1 000 — des dons faits aux associations reconnues d'utilité publique, aux associations à vocation culturelle, ou encore aux associations ayant comme objet l'aide à la création d'emplois.

Nous avons institué une exonération de la taxe sur les salaires payée par un grand nombre d'associations à hauteur de 3 000 francs. Il s'agit d'une mesure à laquelle est très attaché le mouvement associatif. Nous reviendrons sur ce point lors de la discussion des amendements.

Enfin, récemment, la loi de finances pour 1985 a prévu la création du fonds de développement de la vie associative. Son installation est en cours. Cet organisme, administré paritairement par les représentants des associations et des pouvoirs publics, financera des actions de formation des administrateurs bénévoles qui gèrent les associations, ainsi que des actions expérimentales et des études.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, un bilan, résumé, de ce qui peut être porté au crédit des pouvoirs publics en ce qui concerne leur action envers les associations. La tâche est difficile. Il ne s'agit pas seulement de légiférer, de régler, d'exonérer au risque d'enserrer les associations dans les mailles trop protectrices de l'Etat.

Nous savons que le mouvement associatif est avant tout attaché à son indépendance, à son autonomie. En conséquence, les mesures que nous devons prendre pour favoriser le développement des associations doivent permettre aussi de sauvegarder leur indépendance.

Cela ne veut pas dire — ce grief a souvent été avancé — que l'Etat ou les collectivités locales doivent se désengager. Au contraire, quand les associations participent à la mise en œuvre de politiques menées par la collectivité publique, il est normal que celle-ci finance le coût de cette prestation. La distinction faite de plus en plus souvent entre subvention et prestation me semble déterminante et significative non seulement de l'indépendance du partenaire associatif, mais aussi de la capacité de ce dernier à prendre en charge un certain nombre de missions d'intérêt général à la demande du partenaire public.

Quel est aujourd'hui le poids des associations dans notre société ? Il est considérable si l'on estime que les associations sont présentes aujourd'hui aussi bien dans les plus petits villages que dans les quartiers d'une banlieue urbaine, et dans tous les secteurs de la vie économique et sociale.

Plus de 600 000 associations déclarées, même si ce chiffre est mal cerné, traduisent cette richesse de la vie locale et quotidienne, mais aussi la force des réseaux et des fédérations puissantes qu'elles se sont données.

La capacité de notre société à engendrer, susciter de nouvelles associations reste prodigieuse. Ainsi, en 1984, plus de 50 000 associations nouvelles se sont créées ; d'autres — on n'en connaît pas le nombre — ont disparu.

C'est donc bien là un tissu vivant, qui développe sa dynamique dans un grand nombre de secteurs, dans des secteurs nouveaux, et qui génère aussi de nouvelles forces sociales. C'est la force du secteur associatif que de s'adapter, de coller à notre histoire, à nos mutations pour traduire sans cesse les préoccupations qui émergent et répondre à des besoins nouveaux de la société civile.

A l'origine, au XIX^e siècle, l'association pouvait aussi désigner une association d'ouvriers associés pour travailler et produire ensemble.

Il y a donc là, dans son histoire antérieure au modèle proposé par la loi de 1901, une intervention économique incontestable. L'histoire du droit des sociétés, l'histoire syndicale, par ailleurs, ont fait qu'en ce début du XX^e siècle le fait associatif échappe largement à la sphère de la production pour devenir le support d'actions sociales et culturelles.

Apparaissent alors toutes les associations du loisir social, de l'éducation populaire créées entre les deux guerres ; ce sont les associations nées du besoin accru de protection sociale contre les handicaps physiques, sociaux ou culturels ; ce furent, plus tard, les associations de défense des consommateurs, de protection de la nature et de défense de l'environnement, par exemple. Dans tous ces secteurs — loisir social, éducation populaire, protection sociale — le dynamisme du mouvement associatif mérite d'être souligné de même que le dévouement de ses centaines, de ses milliers de responsables bénévoles.

Aujourd'hui, les formidables mutations technologiques et culturelles engendrent un développement des associations dans des secteurs nouveaux souvent porteurs de créativité et d'emplois ; c'est particulièrement vrai, depuis quelques années, de la communication, des radios libres, de la recherche, de la diffusion technologique, des services aux entreprises, des services de voisinage, de l'insertion des jeunes par le travail et l'activité économique.

Ces activités nouvelles peuvent conduire à la création d'emplois au sein des associations elles-mêmes, mais aussi à leur périphérie, en soutenant la création d'entreprises nouvelles sous la forme associative ou sous des formes juridiques plus classiques.

C'est grâce à leur souplesse d'adaptation, à leur capacité à répondre au mouvement social, aux nouveaux besoins qui se dégagent dans la société civile, que les associations sont souvent seules en mesure de proposer des réponses aux problèmes que les collectivités locales ou les entreprises du secteur social ne peuvent prendre en charge. Elles possèdent cette spontanéité, cette créativité qui manquent souvent au secteur public, parfois même au secteur privé.

On assiste, aujourd'hui, à une rupture dans la perception qu'on peut avoir des associations ; pour beaucoup, celles-ci sont encore considérées comme des structures mineures, dont la vocation serait seulement l'assistance, dans un esprit charitable — mais cela ne se dit plus guère — disons plutôt, aujourd'hui, dans un esprit convivial. C'est une image quelque peu dépassée, me semble-t-il, du mouvement associatif.

En effet, la réalité, quelle est-elle ? Au sein du secteur associatif nombre d'associations ont — pour certaines depuis de nombreuses années — une véritable activité économique. C'est un fait, mais on ne le dit pratiquement jamais. Bénévolat, non-lucrativité, solidarité même, ne riment pas avec toute une série de notions qui pervertissent la pureté associative : rigueur de gestion, compte prévisionnel, nécessité de trouver des fonds propres, d'avoir une politique commerciale, de faire de la gestion. Tout cela est une affaire de mentalité et l'on ne changera pas cette évolution par un projet de loi.

Il convient, cependant, de ne pas opposer la vocation naturelle des associations, à savoir leur gestion désintéressée, le but non lucratif au service d'une mission d'intérêt général de caractère social ou culturel et, de l'autre côté, l'activité économique générée par cette mission. Il faut insister sur le fait que l'exercice d'activités économiques n'est pas une fin en soi pour les associations concernées, mais un moyen d'atteindre des objectifs culturels et sociaux et parfois de défendre leurs valeurs.

C'est pourquoi la volonté du Gouvernement est de favoriser une plus grande efficacité de l'action des associations parce que, en même temps, cela modifie, notamment aux yeux des autres acteurs économiques, l'image qu'ils ont de la place des associations.

En ce sens, une loi importante existe déjà : la loi du 1^{er} mars 1984, relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises. Elle reconnaît l'exercice d'activités économiques par des non-commerçants, en particulier les associations. Ce texte donne aussi aux associations une dimension d'entreprise dans laquelle les responsabilités des dirigeants peuvent rejoindre celles des dirigeants de sociétés : nécessité de garantir l'emploi des salariés — il y en a près de 800 000 dans le secteur associatif, plus que dans celui du bâtiment et des travaux publics — obligations vis-à-vis des créanciers, nécessité d'équilibrer la gestion pour dégager des excédents.

A ce propos, où a-t-on vu que le statut de 1901 interdirait de gérer correctement une association, ce qui se traduit normalement par des excédents ? Ce qui est illicite, c'est le partage de ces excédents, et nous le rappelons explicitement dans le projet de loi. Mais le mouvement associatif engagé dans des activités économiques doit bien enregistrer des excédents pour financer des investissements, constituer des réserves ou rembourser des emprunts ! Pour toutes les associations, aujourd'hui, qu'elles aient une activité économique importante ou non, la rigueur de gestion est une nécessité absolue.

Pour exercer ces activités, les associations ont besoin de fonds propres. Or le problème des fonds propres se pose de façon particulière pour les associations — c'est d'ailleurs ce qui fait leur différence par rapport aux autres entreprises — car la collecte des fonds propres est limitée aux cotisations, aux dons et legs dans des conditions restrictives et, éventuellement, au produit de la vente de biens et services, sans oublier les aides publiques qui, aujourd'hui, tendent d'ailleurs à se raréfier, qu'elles viennent de l'Etat ou des collectivités territoriales.

D'une association à l'autre, le problème se pose de façon très différente : le poids du patrimoine est très variable ; les besoins en fonds propres ne sont absolument pas les mêmes selon la nature de l'activité ou l'importance des investissements. Le texte qui vous est soumis a donc pour but d'apporter des éléments de réponse aux besoins en fonds permanents que connaissent aujourd'hui les associations. Il clarifie certains aspects très imprécis et restrictifs de la législation concernant la possibilité d'émettre des obligations. Ces émissions, vous le savez, étaient jusqu'à présent exceptionnelles. Le texte offre une possibilité nouvelle en droit et en fait aux associations.

Il donne surtout accès aux associations, sous le nom de « titres associatifs », aux titres participatifs créés par la loi du 3 janvier 1983. Ces titres peuvent déjà être émis par les sociétés anonymes du secteur public, d'une part, par le secteur coopératif, d'autre part.

Le titre participatif est un instrument adapté aux entreprises de l'économie sociale dont font partie les associations qui exercent des activités économiques. Les titres associatifs présentent les mêmes caractéristiques que les titres participatifs en ce qui concerne la négociabilité, les conditions de cession et de remboursement ou encore le régime fiscal.

De façon générale, le texte de référence du projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis est la loi du 3 janvier 1983. Cependant, les titres associatifs dérogent sur un point essentiel au régime des titres participatifs. Il s'agit, bien sûr, du calcul de la rémunération, qui comporte une partie fixe et une partie variable. Cette dernière ne peut être calculée par référence aux résultats pour éviter qu'elle ne puisse être interprétée comme un partage des bénéfices dans le cas où des sociétaires détiendraient des titres associatifs. Sur ce point, le projet de loi respecte donc et l'esprit et la lettre de la loi de 1901.

Sans rappeler longuement le traitement fiscal des obligations, je souhaite seulement indiquer que, sur le plan des principes, le régime fiscal applicable notamment en matière d'impôt sur les sociétés est lié à la nature de l'activité exercée et non au statut juridique de l'organisme. En outre, le mode de financement n'a aucune influence sur le traitement fiscal. Cela signifie clairement que les dispositions introduites par notre projet de loi ne sont pas, par elles-mêmes, de nature à modifier en quoi que ce soit le traitement fiscal des associations qui demeurera.

Par ailleurs — c'est le second aspect du texte — en ouvrant l'accès des associations à l'épargne publique, la volonté de protéger l'épargnant a conduit les pouvoirs publics à fixer un certain nombre de règles.

Les règles proposées sont toujours librement consenties puisque — je le rappelle — il s'agit d'une démarche volontaire et non d'un texte contraignant. Pourront émettre des titres associatifs les associations qui le veulent.

L'objectif est double : assurer la pérennité, le développement de l'association émettrice pour qu'elle puisse tenir ses engagements — cela est bien naturel — mais aussi assurer la protection de l'épargnant.

Les associations exerçant des activités économiques devront justifier de deux années d'existence et s'inscrire au registre du commerce et des sociétés. Il convient, bien entendu, de préciser que cette immatriculation n'emporte pas présomption de commercialité.

Le projet de loi se caractérise également par le souci d'information du souscripteur potentiel, car c'est bien d'émettre, mais encore faut-il qu'il y ait des souscripteurs. A cet effet, même dans le cas où il n'y a pas appel public, une notice devra être remise pour préciser clairement la situation financière et l'évolution de l'activité économique de l'association. Un commissaire aux comptes, enfin, devra viser cette notice. Le visa de la Commission des opérations de bourse complète ces dispositions en cas d'appel public.

Le statut de la loi de 1901 ne dit rien sur le fonctionnement des associations et n'impose aucune règle. En proposant quelques règles, le projet de loi n'innove pas véritablement puisqu'il reprend des dispositions existant déjà dans un grand nombre d'associations, notamment celles qui bénéficient de subventions publiques. Les règles posées par le texte sont donc tirées de l'expérience pour viser à obtenir une plus grande transparence des comptes et une plus grande rigueur de gestion.

Sont aussi reprises les dispositions de l'article 27 de la loi du 1^{er} mars relative à la prévention des difficultés des entreprises : établissement d'un bilan, d'un compte de résultats, nomination d'un commissaire aux comptes, et ce quel que soit le nombre de salariés ou le montant du chiffre d'affaires.

La création d'un organe collégial de contrôle ou de direction, non inscrite dans la loi de 1901, est instituée en cas d'émission. Seule l'assemblée générale des membres sera compétente pour décider de l'émission, fixer son mandat et son extension.

Des dispositions précises et rigoureuses, qui sont celles de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés, sont prévues en cas de difficulté. C'est essentiellement l'objet de la procédure d'alerte et de prévention décrite à l'article 4, améliorée, d'ailleurs, par les travaux de l'Assemblée nationale.

En outre, les règles relatives aux personnes dirigeant ou contrôlant les sociétés sont étendues aux associations. Elles visent la responsabilité personnelle des dirigeants et sont, puisque l'association a désormais des comptes à rendre, très rigoureuses.

En encourageant les associations à développer leur sens des responsabilités et l'exercice de la rigueur, ce texte de loi répond, à mon sens, à une demande forte en provenance tant des associations elles-mêmes que des futurs épargnants et peut-être même de l'ensemble des partenaires économiques ou politiques.

Ces règles, si elles sont rigoureuses — c'était nécessaire pour protéger l'épargnant — ne touchent en rien aux grands principes affirmés dans la loi de 1901 : liberté et indépendance. L'indépendance des dirigeants n'est nullement remise en cause. Le groupement des porteurs de titres participatifs, s'il dispose de droits en matière d'information et de communication de documents, n'intervient pas dans le processus de prise de décision.

Ce projet de loi part d'un constat : il prend acte des problèmes qui se posent concrètement pour tenter de les résoudre ou, au moins, proposer quelques solutions. Nous ne touchons pas à la loi de 1901, et pourtant nous lui donnons une capacité supplémentaire. C'est à ce prix que les associations sortiront de la seule vocation d'assistance dans laquelle elles ont été, elles se sont trop longtemps enfermées.

En permettant aux associations de constituer des fonds propres, ce projet de loi doit contribuer à accroître leur capacité d'indépendance et d'autonomie, c'est-à-dire leur capacité à intervenir comme partenaire à part entière dans la modernisation, dans les mutations sociales et économiques en cours. (*Applaudissements sur les travées socialistes. MM. Bonnefous et Yves Durand applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Vous avez rappelé, monsieur le secrétaire d'Etat, les principales caractéristiques du projet de loi qui nous est soumis. Vous n'avez pas tenté, semble-t-il, de répondre aux quelques objections et réserves que je vais maintenant formuler à son égard, au nom de la commission des finances du Sénat car je reste persuadé que ce texte, tel qu'il nous arrive de l'Assemblée nationale, comporte quelques aspects intrinsèquement pervers. Toutefois, avant d'évoquer le fond du problème, je dois m'adresser à mes collègues de la majorité sénatoriale et leur expliquer les raisons pour lesquelles la commission des finances présente des amendements à ce projet bien qu'elle en souligne, par ailleurs, tous les aspects négatifs.

Si la commission n'a pas rejeté ce texte *a priori*, bien qu'elle ait longuement hésité, c'est pour trois motifs.

Tout d'abord, elle ne méconnaît pas l'existence d'un réel besoin de financement des associations — vous avez longuement développé ce point, monsieur le secrétaire d'Etat — et ce texte peut, dans une certaine mesure, contribuer à le résoudre. Comme vous, je pense principalement aux associations sanitaires et sociales, aux hôpitaux sans but lucratif, aux maisons de retraite et aux établissements pour handicapés, par exemple.

Ces associations ont deux principaux bailleurs de fonds : les collectivités locales et la sécurité sociale. Les premières — nous ne le savons que trop, mes chers collègues — vont connaître et connaissent souvent déjà des difficultés financières liées aux conséquences de la décentralisation. Quant à la sécurité sociale, elle est engagée dans une politique de rationalisation financière qui la conduit à limiter ses concours. Ce texte peut donc permettre de trouver effectivement des relais financiers.

Quant aux associations gérant des établissements d'enseignement privé, face à la menace que peut faire peser, sur leur équilibre, la procédure des crédits limitatifs, l'appel à l'épargne peut constituer un moyen de développer leur activité.

Ensuite, votre commission des finances, conformément à la sagesse sénatoriale, a préféré tenter d'offrir la possibilité d'aboutir à un texte purgé de ses aspects les plus nocifs plutôt que de le rejeter immédiatement, pour des motifs de principe.

Enfin, ce projet, tel qu'il a été substantiellement amendé par la commission des finances, ne présente plus les mêmes dangers ; le texte que la commission vous propose aura des incidences assurément moindres que le projet du Gouvernement.

Je tiens à préciser qu'aucun de ces trois aspects, à lui seul, n'aurait suffi à emporter une décision favorable de votre commission des finances ; seule leur conjonction nous a conduits à ne point rejeter ce texte qui recèle, cependant, des contradictions et des dangers.

Je décrirai brièvement, d'abord, le dispositif qui nous est proposé ; je me ferai, ensuite, l'écho de toutes les réserves et de toutes les critiques qu'il suscite, à bon droit selon moi ; je décrirai, enfin, les amendements que nous proposerons à ce texte pour tenter de lui faire « cracher son venin », si vous me permettez cette expression familière.

Le dispositif qui nous est présenté trouve sa source dans le rapport d'un groupe de travail présidé par M. François Bloch-Lainé ; vous l'avez longuement évoqué, monsieur le secrétaire d'Etat. Ce rapport part du constat suivant lequel les associations connaissent une fragilité financière due à l'insuffisance de leurs fonds propres, et nous sommes bien d'accord. Il observe que les apports privés plafonnent, que les aides publiques sont limitées par la crise et que la contribution du système bancaire reste faible. Pour résoudre ce problème financier, le rapport suggère d'autoriser les associations ayant une activité économique à émettre des titres négociables, c'est-à-dire des valeurs mobilières.

Le projet reprend ces suggestions.

Premier point : il autorise les associations ayant une activité économique à émettre deux types de valeurs mobilières — vous l'avez rappelé, monsieur le secrétaire d'Etat — des titres associatifs et des obligations.

Second point : il aligne, dans de nombreux domaines, le régime des associations émettrices sur celui des sociétés commerciales ; vous en avez également fait état, monsieur le secrétaire d'Etat.

Sur le premier point, j'indiquerai simplement que par association ayant une activité économique, on entend toute association ayant une activité de vente de biens ou de prestation de services. Je résume là une définition qui a été donnée par le garde des sceaux lui-même, lors des débats sur la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention des difficultés des entreprises.

Cette notion de « personne non commerçante ayant une activité économique » n'est pas nouvelle. D'une part, la loi du 1^{er} mars 1984 assujettit celles de ces personnes qui dépassent une certaine importance à diverses obligations comptables, dans un but de rigueur de gestion ; d'autre part, la loi du 25 janvier 1985 sur le redressement judiciaire soumet leurs dirigeants, en cas de fautes de gestion ou de malversations, à une responsabilité civile et pénale alignée sur celle des dirigeants de sociétés.

A propos des valeurs qui pourront être émises par ces associations, je rappellerai simplement que l'obligation est un titre de créance assorti d'une rémunération qui peut être fixe ou indexée sur un indice qui ne soit pas relatif à l'activité de l'entreprise.

Quant au titre associatif, il s'agit d'un titre en principe perpétuel, sauf décision contraire de l'entreprise émettrice ; une partie de sa rémunération est fixe, mais l'autre est variable en fonction d'un indice quelconque afférent à l'entreprise, à l'exception des résultats. Sous la réserve de ce dernier point, le titre associatif est le frère jumeau du titre participatif, créé pour les coopératives et les sociétés nationales par la loi du 7 janvier 1983 sur la protection de l'épargne.

J'en viens au second trait caractéristique du projet : il aligne, dans une certaine mesure, le régime des associations qui auront émis des valeurs sur celui des sociétés commerciales et, plus particulièrement, des sociétés anonymes.

En effet, la possibilité d'émettre sera subordonnée à l'inscription au registre du commerce, vous l'avez également rappelé, monsieur le secrétaire d'Etat. Les associations émettrices seront

soumises à des obligations comptables de droit commun : établissement d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe. Un organe collégial, chargé de contrôler les dirigeants, devra être instauré. Les porteurs d'obligations ou de titres associatifs seront organisés en une masse dotée de diverses prérogatives. Une procédure analogue, ou plutôt que l'on essaie de rendre analogue, à celle de la perte par les sociétés de plus de la moitié de leur capital est également mise en place. Enfin, la responsabilité des dirigeants, en cas de faute de gestion, est alignée, comme vous l'avez rappelé, sur celle des dirigeants de sociétés commerciales.

Je dois évoquer maintenant, monsieur le secrétaire d'Etat, les multiples dangers et contradictions de ce texte. A dire vrai, ai-je véritablement besoin de le faire ? Il me semble que la simple description du projet suffit à en démontrer le caractère paradoxal.

La question centrale, à mon sens, est la suivante : quelle est l'utilité de la conservation du cadre associatif, dès lors que l'on aligne le régime juridique sur celui d'une société commerciale ? Plus précisément, comment peut-on admettre de greffer sur la structure d'une association de la loi de 1901 des règles empruntées au droit des sociétés commerciales, dans le but de rendre les associations plus ou moins aptes à devenir des quasi-sociétés, alors que l'association de la loi de 1901 est, par son essence même, inadaptée au commerce ?

Certes, cet hybride paradoxal que vous nous proposez s'explique aisément : les valeurs mobilières sont des titres négociables. Donc, elles ont vocation à être diffusées dans le public ; donc, il faut tenter de garantir l'épargne du public en imposant aux émetteurs des règles de gestion stricte — vous les avez d'ailleurs rappelées — voire en les faisant ressembler à des sociétés commerciales.

Mais vous ne pouvez, dès lors que vous conservez le cadre associatif, éliminer la caractéristique la plus fondamentale de l'association de 1901 : une association n'a pas de capital, elle n'est pas dirigée par des actionnaires qui acceptent le risque du capital qu'ils engagent en échange de l'exercice du pouvoir et d'une participation aux bénéfices.

Votre texte ne peut donc qu'aboutir à ce résultat décourageant : d'une part, il pervertit et alourdit l'association de la loi de 1901 ; d'autre part, il ne peut parvenir à donner des garanties véritablement sérieuses de sécurité aux porteurs des valeurs qui seront émises, puisque l'association n'offre pas les biens des apporteurs de capitaux en garantie aux créanciers.

Je souhaite, à ce propos, faire quelques remarques complémentaires.

Certains ont pu prétendre que, dans le silence de la loi, les associations pouvaient déjà émettre des valeurs mobilières. Cette interprétation est plus que tendancieuse. La loi, en ce domaine, est faite à la fois de permissions et d'interdictions. D'une part, certaines personnes — les sociétés par actions, notamment — se voient conférer la possibilité d'émettre des obligations ; d'autre part, d'autres personnes — les commerçants non constitués en société — se voient interdire cette possibilité.

La seule interprétation valable de cet ensemble est que, dans le silence de la loi, l'émission est impossible qu'il y ait, ou non, appel public à l'épargne. De surcroît, certaines mesures d'interdiction formelle sont prises pour prévenir des abus. Si cela n'a pas été fait pour les associations, c'est que, jusqu'à une époque récente, il ne venait même pas à l'esprit qu'elles puissent émettre — il est vrai que leurs besoins n'ont jamais été aussi importants — compte tenu de leur structure.

Je souhaite également évoquer la responsabilité qu'encourront les dirigeants d'associations émettrices ; vous l'avez d'ailleurs rappelée. Elle sera lourde, monsieur le secrétaire d'Etat. Je pense, notamment, à la responsabilité pour faute de gestion : la jurisprudence adoptée en la matière par les sociétés commerciales est sans complaisance.

Cette responsabilité me paraît concevable pour les dirigeants de sociétés, qui peuvent être bien payés, qui acceptent des risques en échange du gain et du pouvoir, mais qu'allons-nous constater pour les associations qui auront émis des titres ? Soit cette responsabilité sera insupportable pour des dirigeants bénévoles, et plus personne ne voudra être dirigeant, soit les dirigeants devront être confortablement payés et cette évolution constituera une perversion supplémentaire de la loi de 1901 !

J'aborde maintenant la seconde contradiction inhérente à ce projet, qui découle étroitement de la première : ce projet entend doter les associations de fonds propres par le biais

des fameux titres associatifs. La commission des finances n'a pas considéré favorablement cette idée, que je pourrais d'ailleurs qualifier plus sévèrement.

Considérons, monsieur le secrétaire d'Etat, le problème à sa racine : une association est définie comme une personne morale qui n'a pas vocation à partager des bénéfices ; elle n'a donc pas de capitaux propres, puisque ces capitaux, qui matérialisent un droit de propriété, donnent droit, par exemple, au partage des bénéfices ainsi qu'à l'exercice du pouvoir dans l'entreprise en proportion de la part du capital détenu.

Une association est régie par le principe de l'égalité absolue des sociétaires dont le pouvoir n'est pas lié à des apports qu'ils ne peuvent, d'ailleurs, effectuer.

Mais alors, par quelle « contorsion juridique » va-t-on pouvoir conférer des fonds propres à une association ? Selon vos vœux, en permettant l'émission de titres associatifs, c'est-à-dire de titres perpétuels à rémunération variable. Toutefois, afin de respecter en apparence les grands principes de la loi de 1901, ces titres ne donneront pas accès au pouvoir dans l'association et la fraction variable de leur rémunération ne pourra être indexée sur le résultat de l'association.

C'est à ce stade, monsieur le secrétaire d'Etat, que votre système débouche sur une impasse, ou plutôt sur plusieurs impasses.

D'abord, la variabilité de la rémunération. L'indexation ne peut être le résultat d'exploitation, c'est entendu, et votre projet le précise sans ambiguïté. Une telle indexation ferait de l'association une société, mais il ne s'agit pas du résultat ; croyez-vous qu'il puisse s'agir d'une autre variable ; le chiffre d'affaires par exemple ? Ne pensez-vous pas qu'il y a là un danger manifeste pour la sécurité financière de l'association ? Ignorez-vous que la croissance du chiffre d'affaires ne garantit pas la croissance corrélative de disponibilités suffisantes pour verser une rémunération supérieure aux porteurs ? (*M. le secrétaire d'Etat fait un signe d'approbation.*)

Vous avez dit, lors des débats à l'Assemblée nationale, qu'« il serait intéressant de prendre comme indicateur la marge brute d'autofinancement » ; en effet, vous êtes à la recherche d'une solution. Il vous a alors été objecté : « La marge brute d'autofinancement n'est rien d'autre que les bénéfices après impôt auxquels on ajoute les dotations aux amortissements et aux provisions. » En bon juriste, vous avez alors rétorqué qu'une marge brute d'autofinancement peut être positive sans bénéfice.

J'en conviens ; mais pensez-vous qu'il soit sérieux de faire dépendre la rémunération de valeurs mobilières de la politique d'amortissement ou du nombre des créances douteuses ?

Par ailleurs, cette indexation n'est légale que si le bénéfice est égal à zéro. Mais qui peut prédire qu'il le sera ? Faut-il même le souhaiter ?

Pardonnez-moi d'avoir trop longuement rappelé les débats de l'Assemblée nationale ; mais tout ce qui peut contribuer à la démonstration du caractère nocif du système du titre associatif me semble fondamental. En résumé, soit l'indexation est astucieuse et garantit la sécurité de la rémunération des porteurs et la sécurité financière de l'association — et il y a alors toute chance pour qu'elle soit étroitement connectée au bénéfice d'une manière ou d'une autre — soit elle est fondée sur un autre indice, et je crains de grosses difficultés financières pour les émetteurs ou les porteurs ou plus vraisemblablement pour les deux à la fois.

Vous m'objecterez que certaines émissions de titres participatifs — le frère jumeau « hétérozygote » du titre associatif — ont été faites avec une indexation sur le chiffre d'affaires, je pense notamment, comme vous sans doute, à une émission de Rhône-Poulenc.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Oui !

M. Yves Durand, rapporteur. Mais peut-on assimiler une entreprise multinationale à une association de la loi de 1901 ?

Le titre associatif mène, hélas ! à d'autres impasses. Le projet de loi prévoit le groupement des porteurs en une masse dotée de diverses prérogatives. Comment imaginer que cette masse de porteurs ne puisse influencer sur les décisions des dirigeants de l'association ? N'oublions pas que les porteurs de titre associatif détiendront un titre perpétuel. Sauf à accepter de perdre leur épargne, ils se soucieront assurément de l'évolution des actions

de l'association. Celle-ci, par ailleurs, ne pourra laisser se déprécier la valeur du titre, surtout si elle souhaite réaliser dans l'avenir de nouvelles émissions de titres.

Alors, même sans voix délibérative des porteurs, l'association sera conduite à privilégier l'argent par rapport à son objet premier.

Mais, si l'association n'agit pas ainsi, qu'allons-nous voir surgir ? La troisième impasse à laquelle conduit le titre associatif. Si le titre se déprécie, certains porteurs n'y verront que peu d'inconvénients : les entreprises qui auront souscrit et qui pourront constater dans leurs écritures une moins-value et la déduire. Mais les autres porteurs, les porteurs personnes physiques ? Ils auront perdu leur épargne.

Je suis très favorable aux incitations fiscales au mécénat. Mais encore faut-il qu'elles s'opèrent dans la clarté et, surtout, dans l'équité.

Vous vous en doutez, mes chers collègues, la commission des finances vous proposera des amendements supprimant dans ce projet de loi tout ce qui a trait au titre associatif.

Par ailleurs, au-delà de ces contradictions fondamentales, ce projet de loi comporte divers aspects dangereux, le mot « danger » étant inscrit dans l'exposé même du rapport initiateur de ce projet de loi dont vous avez longuement parlé, monsieur le secrétaire d'Etat.

En premier lieu, j'évoquerai l'aspect de la concurrence susceptible d'être exercée par des associations à l'égard des entreprises du secteur commercial. Cet aspect ne constitue pas, à mon sens, l'essentiel. L'administration fiscale, de longue date, taxe de manière identique les sociétés et les associations qui agissent de la même manière qu'elles.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Tout à fait !

M. Yves Durand, rapporteur. Tout le monde est d'accord sur ce point.

En outre — et vous l'avez rappelé — les dirigeants d'associations exerçant une activité économique subissent désormais les rigueurs de la faillite personnelle tout comme ceux des sociétés. Toutefois, ce dispositif comporte des lacunes ; les produits financiers et fonciers des associations, par exemple, ne sont taxés qu'au taux de 24 p. 100. Or, certaines associations possèdent un patrimoine important. Peut-on imaginer qu'elles puissent recourir à l'épargne pour ensuite accroître celui-ci et n'être taxées qu'au taux de 24 p. 100 ? Ce serait quasiment scandaleux.

Le deuxième danger, qui est beaucoup plus important, est celui des partages occultes de bénéfices. Vous avez d'ailleurs insisté sur cette notion. Prenons l'exemple d'une association prospère réalisant une émission confidentielle d'obligations qui seraient souscrites par ses dirigeants ou par quelques-uns de ses salariés. Quoi de plus facile alors que de fixer des taux d'intérêt très élevés qui permettraient en réalité une distribution occulte des bénéfices, ce que vous ne voulez pas.

Pour vous confirmer le caractère très plausible de ce danger, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous citerai un passage extrait du dernier rapport de l'inspection générale des affaires sociales dont le titre est : « La politique sociale et les associations. » « Le secteur associatif 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, hélas ! une nouvelle forme de délinquance économique. » Cela mérite réflexion.

Le troisième danger, enfin, tient au risque de voir se créer des associations dites de façade, ayant pour seule finalité d'abuser les épargnants ou de voir des dirigeants pleins de bonnes intentions se lancer dans l'émission de valeurs mobilières sans avoir pour autant une expérience et une solidité financière suffisantes pour le faire.

Certes, en cas d'appel public à l'épargne, le contrôle de la commission des opérations de bourse s'exercera. Mais la collecte de l'épargne de proximité dont fait état le rapport Bloch-Lainé, sans appel public à l'épargne, peut donner lieu à bien des escroqueries et à bien des déconvenues.

Face à ces contradictions et à ces dangers, la commission des finances a adopté vingt-quatre amendements à ce texte.

La contradiction la plus manifeste, qui résulte du titre associatif, est éliminée. Les dangers sont pour la plupart considérablement atténués.

Mais avant d'entrer dans le détail de ces différents amendements, je vous livrerai ce qui constitue le fondement de la position de la commission des finances face à ce texte, qui peut être exposé en deux points.

En premier lieu, le fait qu'elle accepte de ne pas rejeter totalement le texte *a priori*, n'implique nullement qu'elle entre dans une logique consistant à accepter l'idée que l'évolution vers la paracommercialité des associations serait un phénomène respectable dont il faudrait tirer les conséquences juridiques. L'association de la loi de 1901 a, avant tout, une finalité idéale et désintéressée. Cela ne doit pas être remis en question. D'ailleurs, vous avez rappelé, monsieur le secrétaire d'Etat, les grands principes de la loi de 1901.

En second lieu, la vraie solution aux problèmes financiers des associations consiste à faciliter leur transformation en un type adapté de société commerciale.

Souvenons-nous à ce propos que le rapport Sudreau sur la réforme de l'entreprise prévoyait, en 1975, la plupart des objections de principe que nous formulons à l'encontre de l'évolution actuelle de certaines associations.

Souvenons-nous également que ce rapport préconisait la création d'une structure juridique spécifique qui, selon moi, aurait été apte à faire appel à l'épargne.

Je rappellerai en outre que votre Gouvernement, monsieur le secrétaire d'Etat, a fait voter une loi — vous l'avez évoquée — imposant à certaines associations — celles qui gèrent de grands clubs sportifs professionnels — la transformation en sociétés à objet sportif. Ces sociétés ressemblent à des associations puisqu'elles ne peuvent pas distribuer de bénéfices mais elles sont obligées de revêtir la forme de sociétés commerciales.

Je conclurai, mes chers collègues, en vous présentant brièvement le dispositif proposé par la commission.

Outre la suppression de toute référence au titre associatif, ce dispositif comporte quatre aspects.

Premièrement, il limite le champ d'application du projet de loi aux seules associations exerçant depuis au moins cinq années une activité de vente de biens ou de prestations de service à titre onéreux. Ainsi seront exclues de la possibilité d'émettre des titres les associations de façades — dont personne ne veut — et les associations inaptes à dégager des excédents garantissant la sécurité des porteurs.

Deuxièmement, il soumet ces associations à un contrôle juridictionnel, fondé exclusivement sur des critères de droit lors de leur immatriculation. Limiter le nombre des associations potentiellement émettrices, c'est bien, mais encore faut-il qu'il soit vérifié que les clauses de limitation sont elles-mêmes bien respectées.

Troisièmement, il garantit le respect de l'interdiction de partager des bénéfices par le biais de la rémunération des obligations émises.

Quatrièmement, il oblige les associations émettrices à une plus grande rigueur en leur faisant application des dispositions de la loi du 1^{er} mars 1984, relative au droit d'alerte du commissaire aux comptes et aux comptes prévisionnels ; la loi le prévoit en partie.

Ces amendements permettent d'éliminer les aspects du texte qui nous paraissent négatifs. C'est pourquoi votre commission vous demande de les adopter et de voter ensuite l'ensemble du texte qui sera ainsi modifié. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. le président. La parole est à M. Béranger.

M. Jean Béranger. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui répond à un besoin très souvent exprimé par les associations qui éprouvent, en effet, beaucoup de difficultés à trouver un financement externe. Les autoriser à émettre un titre analogue au titre participatif, créé par la loi du 3 janvier 1983, constitue une bonne solution.

Le projet de loi est d'ailleurs directement issu des travaux du groupe de travail chargé d'examiner les moyens de financement des associations, groupe présidé par M. Bloch-Lainé.

Le rapport établi par ce groupe de travail propose, d'ailleurs, la création d'un titre associatif. Le texte que nous examinons — vous l'avez précisé, monsieur le secrétaire d'Etat — est le fruit d'une longue réflexion à laquelle ont participé les militants du mouvement associatif et les professionnels des opérations financières.

Une critique d'ordre juridique peut être formulée à l'égard du texte. Je rejoins, à ce propos, l'une des réflexions de M. le rapporteur de la commission des finances, notre collègue M. Durand. Il est, en effet, permis de se demander si le caractère non lucratif des associations de la loi de 1901 est compatible avec le droit à émission proposé et si une nouvelle catégorie de personnes morales ne sera pas visée à cette occasion.

Le recours au marché financier peut paraître, d'une certaine façon, contradictoire avec la loi de 1901. Encore que la pratique des emprunts obligataires, par certaines associations, est déjà une réalité.

Par ailleurs, nul ne conteste que les associations ont pris une large part dans le tissu productif du pays. C'est bien en se groupant que l'on arrive, le plus souvent, à trouver des solutions nouvelles aux problèmes économiques. Le recours au statut associatif est donc, selon moi, une conséquence de la crise et, peut-être, une façon de l'amortir.

On compte actuellement — vous l'avez rappelé, monsieur le secrétaire d'Etat — de 500 000 à 600 000 associations et 40 000 nouvelles se créent chaque année.

Parmi elles, certaines, par leur organisation, sont de véritables entreprises — c'est vrai. En 1984, 134 000 associations employaient 776 000 salariés ; les 12 000 plus grandes ont un effectif supérieur à dix salariés et trente-trois d'entre elles emploient plus de 1 000 personnes. Elles représentent — il faut le dire — un secteur dynamique en matière d'emploi.

Ces associations sont donc aujourd'hui partie intégrante du tissu économique et leurs actions touchent des domaines aussi variés que la santé, l'éducation, le tourisme, les sports, la communication, le logement. Avec des activités comparables à celles des entreprises, il n'est pas étonnant que les associations rencontrent, notamment pour leur financement, les mêmes difficultés, encore aggravées en raison de l'insuffisance de leurs fonds propres, ce qui est la conséquence de leur création et de leur développement, à l'origine autour d'un projet social et sans qu'au départ le problème du financement ait été réellement étudié.

Les financements traditionnels des associations se caractérisent en effet par leur faiblesse et leur relative inadaptation.

Les cotisations et les revenus sont peu importants, comparés au volume des activités marchandes ou paramarchandes des dites associations.

En France, les dons et legs ne jouent pas dans le financement des associations le rôle important qu'ils tiennent dans les fondations anglo-saxonnes, par exemple, en partie d'ailleurs en raison de l'absence d'une fiscalité adaptée.

Le mécanisme des dons et du mécénat présente pour inconvénient que ces sources de financement ne vont pas toujours vers les associations qui en ont le plus besoin.

Par ailleurs, le recours accru au mécénat pouvait quelquefois placer les associations dans une situation de dépendance nuisible et contraire à leur esprit, à leur philosophie et à leurs projets.

Il est, en effet, impératif que les conditions du financement extérieur des associations garantissent la liberté et l'autonomie, qui sont les acquis primordiaux de la loi de 1901.

C'est pourquoi celles-ci ont vu dans l'appui des intermédiaires bancaires — financement à long terme de leurs immobilisations ou couverture pour des périodes brèves des besoins créés par les délais de mobilisation dans leurs ressources traditionnelles, souvent constituées par des subventions publiques — une garantie du maintien de leur autonomie.

Mais les interventions bancaires sont devenues trop coûteuses, même si c'est le réseau de l'économie sociale qui les assure. Aussi est-il nécessaire de permettre l'accès du marché financier aux associations, qui le réclament presque toutes en raison de leurs activités économiques.

Un certain nombre d'adaptations s'imposaient. Il fallait clarifier l'application aux associations du droit des obligations et créer une nouvelle valeur mobilière respectant leur autonomie.

Pour éviter les abus, ce droit d'émission du titre associatif sera réservé aux associations exerçant une activité économique ayant au moins deux années d'existence effective.

L'exercice de l'activité économique sera principalement reconnu par l'inscription au registre du commerce et des sociétés. L'association se soumet ainsi volontairement à un régime de publicité et de fiscalité qui en fait réellement un agent économique.

La solution choisie est libérale, conforme à l'esprit de la loi de 1901 et aux impératifs économiques de notre temps.

Le projet de loi tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale convient à mes amis radicaux de gauche, qui proposent toutefois, à l'article 2, un amendement tendant à préciser l'influence des porteurs de titres associatifs sur les décisions de l'assemblée générale.

Malgré cette réserve, nous voterons le projet de loi créant un titre associatif, dont l'objet est bien de conforter le mouvement associatif, si nécessaire au dynamisme du tissu social et du tissu économique. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Masseret.

M. Jean-Pierre Masseret. Monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de loi que vous nous présentez intéresse beaucoup le groupe socialiste, que je représente. Constituant une avancée pour le monde associatif, il concerne chacun d'entre nous : qui dans cette assemblée n'est pas membre ou président d'une association ? Nous connaissons, par conséquent, tous les problèmes et toutes les difficultés de ces associations, notamment dans le domaine financier.

Le développement du fait associatif n'est plus à démontrer.

Partout, des associations sous-tendent la vie économique, et beaucoup d'entre elles ont une activité économique. Certaines constituent d'ailleurs de véritables entreprises, et leur rôle économique est important dans les domaines sanitaire, social, éducatif et sportif. Ainsi, dans ma région, en Lorraine, région de sidérurgie, de textile et de charbon, le premier employeur est le monde associatif.

C'est dire l'importance de ce secteur et la très grande vitalité des associations. Mais la diversification de leurs activités pose depuis longtemps le problème de leur financement externe et, à plusieurs reprises, l'attention des pouvoirs publics a été appelée sur ce point par le Conseil national de la vie associative.

Comment ne pas voir dans la prolifération des associations une réaction du tissu social à la crise économique qui bouleverse les structures traditionnelles ?

La part prise par les associations dans le tissu productif du pays est une réalité : dans chaque ville, des hommes et des femmes se groupent pour trouver des solutions nouvelles à leurs problèmes économiques ; les recours au statut associatif est de plus en plus fréquent. Ici, une association constituée d'anciens chômeurs propose de réhabiliter des logements en faveur de familles qui, en toute hypothèse, ne feraient jamais appel à l'entreprise privée ; là, une association de femmes seules se constitue et, en relation avec un syndicat d'hôtellerie et de restaurateurs, forme aux métiers de la restauration. Des initiatives sont prises partout, et toutes sont fondées sur le fait associatif.

En proposant d'admettre les associations à l'émission de titres participatifs et en clarifiant les conditions de leur financement par obligations, votre projet de loi répond, monsieur le secrétaire d'Etat, à l'attente exprimée par les milieux concernés. Ce projet reprend l'essentiel des propositions du rapport Bloch-Lainé sur le financement des associations, rapport qui avait lui-même été précédé d'une série d'études, de réflexions et de travaux importants, émanant notamment du Conseil national de la vie associative et de la délégation à l'économie sociale.

Comme vous l'avez indiqué, monsieur le secrétaire d'Etat, nous ne sommes pas en présence d'un projet de loi de circonstance, mais bien d'un document qui est le fruit d'une longue maturation. Si les associations sont devenues les acteurs de la vie économique, leurs revenus propres sont sans rapport avec l'importance de leurs activités. Ni les dons, ni les legs, ni le mécénat ne sont aujourd'hui des solutions suffisantes et beaucoup d'associations recourent déjà au marché financier.

Ce projet de loi propose d'ouvrir cette possibilité aux associations dont les activités économiques le justifient. Tout un débat s'est instauré sur le dispositif que vous nous proposez. On a attaqué le contenu, le concept d'activité économique ; on a regretté l'alignement de la loi de 1901 sur le statut des sociétés ; bref, toute une polémique s'est engagée et je pense que vous répondrez, monsieur le secrétaire d'Etat, aux diverses interrogations qui ont été émises.

Pour ma part, je me contenterai de quelques remarques. Ce débat est un petit peu factice : aujourd'hui, les associations qui empruntent sont obligées de rembourser leurs dettes alors que, demain, elles rembourseront leurs obligations et feront face à leurs échéances financières. Quelle différence ?

Pour ce qui est de la responsabilité des associations, le dispositif proposé est rigoureux : les associations qui émettront des titres associatifs seront soumises à des mesures de contrôle plus sévères que celles qui existent actuellement. Il en est ainsi de l'inscription au registre du commerce, de la nécessité d'avoir recours à des commissaires aux comptes, de la transparence des comptes, des mécanismes de contrôle ou de renforcement des sanctions. En outre, la commission des opérations de bourse devra intervenir lorsque les associations assureront une large diffusion de leurs titres.

Enfin, pour échapper au danger du partage des bénéfices, contradictoire avec le principe associatif, le projet de loi rappelle que l'émission de titres associatifs ou d'obligations ne saurait avoir pour effet un tel partage.

Pour l'essentiel, ce texte permet aux associations d'accroître leurs possibilités d'autonomie. En effet, quelle est, aujourd'hui, l'indépendance d'une association qui dépend totalement des subventions que lui versent les collectivités locales ou l'Etat ?

Aussi le projet de loi apporte-t-il un atout supplémentaire au mouvement associatif en ouvrant de nouvelles possibilités à côté des ressources traditionnelles que sont le legs, le don, les subventions et l'emprunt.

Vous avez adressé à ce texte, monsieur le rapporteur, un certain nombre de griefs. Vous avez parlé d'éventuels effets pervers et dangereux, et nous avons cru comprendre que les épargnants ne seraient pas toujours bien garantis. Le dispositif qui nous est proposé est assez précis à cet égard, notamment dans ses articles 3 et 4. Vous ne vous êtes pas longuement arrêté sur les règles relatives à la concurrence déloyale, mais il est vrai que le risque dans ce domaine est négligeable.

Ce projet permettrait, selon vous, monsieur le rapporteur, des partages occultes de bénéfices. Or l'émission de titres ou d'obligations nécessite la réunion d'une assemblée générale. Par conséquent, les conditions de l'émission seront annoncées aux membres de l'association, la décision d'émettre revenant à l'assemblée générale, qui se prononcera également sur le montant de cette émission, sur son étendue, sur le prix de souscription des titres et sur leur rémunération. En outre, il convient de faire confiance aux commissaires aux comptes, dont le métier consiste à assurer la régularité des mouvements financiers qui sont soumis à leur approbation.

M. Yves Durand, rapporteur. Je renforce leurs pouvoirs !

M. Jean-Pierre Masseret. Le texte qui nous est proposé aujourd'hui par M. le secrétaire d'Etat a l'agrément du groupe socialiste. Nous voterons ce projet tel qu'il nous est transmis par l'Assemblée nationale, car il constitue, selon nous, une avancée en direction des associations qui se sont engagées dans la vie économique. Il s'agit là d'un outil — petit, peut-être, mais réel — permettant de répondre en partie à la crise et aux turbulences qu'elle a entraînées sur l'ensemble de l'économie de notre pays. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la vie associative joue un rôle éminent dans la vie démocratique de notre pays, auquel les communistes sont très attachés. Mais, du fait de la crise et du désengagement financier de l'Etat, sa gestion devient beaucoup plus difficile.

C'est sans doute pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat, votre projet prévoit d'autoriser certaines associations à émettre une nouvelle sorte de valeur mobilière, le « titre associatif », qui leur donne la possibilité d'émettre des obligations.

La politique d'austérité pesant sur la vie associative, celles-ci rencontrent effectivement de plus en plus de difficultés à assurer leur mission.

Certaines décisions prises par l'ancienne majorité se perpétuent encore et étranglent les associations. Il y a bien un problème réel.

Le projet qui nous est soumis aujourd'hui y répond-il ?

Les associations attendaient un projet de loi permettant de s'attaquer aux problèmes réels qu'elles rencontrent, dont ceux que pose le financement, mais pas uniquement.

Or c'est un projet de loi très limité que vous nous présentez ; il n'a pas du tout le caractère novateur capable de promouvoir les associations et de mieux asseoir leur indépendance tout en augmentant leur capacité d'action.

Dans un entretien accordé à un quotidien le 28 mars dernier, vous déclariez : « C'est la nouveauté : le Gouvernement permet aux associations de se tourner directement vers le marché financier comme n'importe quelle entreprise. »

Votre message est clair : « Associations, pour faire face aux problèmes qui sont les vôtres, émettez donc des titres associatifs. » Cela ne nous semble pas la meilleure solution pour régler leurs problèmes.

D'ailleurs — même si son avis ne lie pas le Gouvernement — le Conseil d'Etat a estimé qu'il y avait un risque de confusion entre associations et sociétés commerciales. J'aurai l'occasion d'y revenir.

Les intérêts payés aujourd'hui étant nettement supérieurs à l'inflation, en branchant les associations, dès lors qu'elles sont touchées, sur le marché obligataire, nous craignons qu'elles ne soient entraînées dans une fuite en avant pour couvrir les frais financiers. On en devine les conséquences pour la santé financière et la vie des associations.

En outre, ce projet de loi ne vise-t-il pas à désengager l'Etat et les collectivités publiques de leur juste participation à la vie des associations ? On pourrait le penser lorsque vous déclarez dans l'entretien cité précédemment : « Pour répondre aux demandes, les associations se retournaient jusqu'ici vers l'Etat-providence. Or l'Etat-providence, c'est terminé. Avec le titre associatif, les associations pourront en appeler au marché financier. »

On indique que les subventions peuvent mettre en cause l'indépendance d'une association. Or, il est évident qu'une subvention de l'Etat ou d'une collectivité peut être accordée selon l'activité, le caractère social dont décide l'association elle-même. Il n'y a donc pas de mise en cause de l'indépendance. Le projet de loi qui nous est soumis, mais aussi celui qui concerne diverses dispositions d'ordre économique et financier que nous allons examiner bientôt, ne semblent pas séparables de la philosophie qui sous-tend la préparation de la loi de finances pour 1986 : l'affaiblissement des subventions publiques dont bénéficient en particulier plus de 10 000 associations de la loi de 1901.

Nos inquiétudes sont réelles. Tout d'abord, l'indépendance et l'autonomie des associations à l'égard du souscripteur ne nous paraissent pas aussi assurées que vous nous le dites.

Nous craignons que l'émission de valeurs mobilières ne se solde par une perte de l'indépendance des associations. Où s'arrête, monsieur le secrétaire d'Etat, le droit de regard des souscripteurs dans le fonctionnement de l'association ?

Ensuite, notre inquiétude est d'ordre fiscal. Votre texte opère une confusion entre le droit des sociétés commerciales et le droit des associations, puisque de nombreuses dispositions de la loi du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales sont étendues aux associations qui émettent des valeurs mobilières. Ces règles concernent tant l'émission du titre que le fonctionnement même de l'association.

La possibilité offerte aux associations d'émettre des titres associatifs et des obligations risque donc d'estomper la grande différence existant entre l'activité commerciale de certaines sociétés et l'intervention économique des associations inscrites au registre du commerce et des sociétés.

Sur ce point précis, j'observe d'ailleurs que les associations consultées dans le cadre du rapport Bloch-Lainé préfèrent plutôt l'inscription à un registre spécifique aux associations.

Cette différence s'atténuant, ne fournira-t-elle pas des arguments à tous ceux qui rêvent de supprimer la concurrence, à leur avis déloyale, que les associations font au secteur commercial ?

De plus, le caractère non lucratif des associations peut être affecté par la rémunération des titres à des taux d'intérêt supérieurs à l'inflation, puisqu'il faudra bien dégager un résultat pour faire face au paiement des intérêts.

Vous déclarez, monsieur le secrétaire d'Etat : « Le projet de loi réaffirme l'un des principes de base du statut de la loi de 1901 contenu dans son article 1^{er} : l'association ne peut avoir pour objet de partager des bénéfices. »

Ce n'est pas tant la possibilité de dégager un résultat qui nous inquiète, que le fait que votre projet puisse remettre en cause le caractère non lucratif des associations de la loi de 1901.

Le risque d'une distribution maquillée des bénéfices n'est pas écarté, et ce malgré l'article 2 qui interdit de faire varier la rémunération en fonction du résultat de l'association.

Nous ne sommes pas persuadés que les épargnants sont protégés par les dispositions contenues dans le projet.

Enfin, la possibilité pour les associations d'aller emprunter sur le marché financier les moyens de leur existence risque de mobiliser en permanence une partie de leurs moyens administratifs et humains au détriment de leur vocation spécifique.

Aussi voulons-nous souligner que l'objectif fondamental des associations n'est pas de renforcer leurs fonds propres, mais de dégager des moyens pour l'intervention sociale.

En conclusion, je voudrais affirmer que nous sommes favorables à ce que toutes les possibilités de financement des associations soient étudiées sérieusement.

A cet égard, je note que le rapport Bloch-Lainé envisageait le titre comme une modalité de financement parmi d'autres il était moins restrictif que votre texte.

Pourquoi ne pas proposer des formes de responsabilisation de l'épargne ? C'est le sens de notre proposition de « prêt-souscription » qui, sans intérêt ou à très faible taux d'intérêt, pourrait être encouragé par des avantages fiscaux. Dans ce cas précis, le groupe communiste est prêt à consentir des avantages fiscaux. Nous en formulerons d'ailleurs la proposition au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 1986.

La commission propose des amendements ; certains atténuent la portée du texte, d'autres l'aggravent. De toute façon, la vie des associations ne s'en trouvera pas améliorée.

Compte tenu des réserves que je viens d'émettre, nous nous abstenons sur ce texte qui ne répond pas aux questions essentielles qui se posent aujourd'hui aux associations. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

M. le président. La parole est à M. Cauchon.

M. Jean Cauchon. Avant de m'exprimer sur le projet de loi qui nous est soumis, je voudrais, monsieur le président, avec mon ami M. Pierre Lacour, rappeler l'inquiétude qui est la nôtre quant au sort de M. Jean-Paul Kauffman et de M. Michel Seurat actuellement détenus par une des factions libanaises.

Nous condamnons cet enlèvement de la manière la plus ferme et en appelons à l'opinion publique pour qu'elle nous aide à faire pression sur ceux pour qui la liberté de la personne passe après la défense de leurs intérêts.

Nous ne manquerons pas, monsieur le secrétaire d'Etat, de demander à nouveau au Gouvernement où en est son action pour la libération de nos compatriotes journalistes.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la très grande vitalité du monde associatif français et la diversification de ses activités posent depuis longtemps le problème des financements externes des associations.

En effet, s'il existe deux agricultures en France, on compte également deux types d'associations. Parmi celles-ci un nombre de plus en plus important peuvent être qualifiées directement ou indirectement de productives, certaines étant même devenues de véritables entreprises. C'est ainsi — notre collègue Jean

Béranger l'a souligné — que 134 000 de celles-ci emploient 776 000 salariés, et 33 d'entre elles emploient plus de 1 000 personnes chacune.

Ainsi, les associations sont devenues, dans une certaine mesure, des acteurs économiques comme les autres, que ce soit dans le domaine de la santé, dans le domaine de la formation professionnelle, du tourisme, du logement avec les comités interprofessionnels du logement, avec les P.A.C.T. — les centres de propagande et d'action contre le taudis — la communication avec les radios locales privées.

A côté de ces associations à but économique, nous trouvons toutes les autres, c'est-à-dire celles qui se préoccupent de la culture, des jeunes, du sport, des loisirs et qui exercent leur activité dans toutes nos communes.

Malgré leur diversité, elles ont au moins un point commun, à savoir la difficulté de plus en plus grande qu'elles éprouvent pour trouver les financements nécessaires au développement de leurs activités.

Le rapport présenté par M. François Bloch-Lainé admet d'ailleurs que les associations connaissent des fragilités financières dues à l'insuffisance de leurs ressources propres par rapport à leurs besoins.

Il est un fait que les cotisations ne présentent souvent qu'une part modeste de leurs ressources, que les collectivités locales seront vraisemblablement amenées à limiter considérablement leurs subventions dans la mesure où elles éprouvent elles-mêmes des difficultés au niveau de leur trésorerie, du fait, non seulement de la décentralisation, mais aussi du blocage des prix des services publics communaux.

Par ailleurs, la loi du 2 mars 1982 a plafonné à 70 p. 100 des recettes de fonctionnement les possibilités de délivrance de garantie d'emprunt par les communes et les départements, ce qui handicape très sérieusement les associations, notamment dans leurs rapports avec les établissements bancaires.

Enfin, ce tableau ne serait pas complet s'il n'était rappelé que les caisses de sécurité sociale qui, jusqu'en 1983, accordaient des prêts sans intérêt sur vingt ans pour l'investissement des associations opérant dans le domaine sanitaire et social ont mis fin à ces prêts.

Insuffisance des fonds propres, diminution des subventions communales et départementales, des garanties d'emprunt et des prêts d'investissement des caisses de sécurité sociale, faiblesse des dons et legs, encouragement insuffisant du mécénat, voilà qui permet de se rendre compte à quel point le problème posé par le financement des associations est aigu.

Les propositions formulées dans votre projet de loi n'apportent, malheureusement, que de mauvaises réponses à ce qui constitue un réel problème.

Le Conseil d'Etat ne s'y est pas trompé. Même si le rapporteur de votre texte à l'Assemblée nationale a cru devoir rappeler que cette haute juridiction n'est composée que de fonctionnaires et qu'il ne s'agit que d'un organisme purement consultatif, ses avis font pourtant autorité dans un domaine où la loi doit être la garantie d'une liberté fondamentale.

Le Conseil d'Etat n'a-t-il pas déclaré que l'économie de votre projet de loi consistait à se référer au statut juridique découlant de la loi du 1^{er} juillet 1901, relative aux associations, tout en conférant à celles-ci des possibilités nouvelles d'intervention financière qui remettent en réalité en cause les principes fondamentaux de cette loi.

En effet, cette loi, dans la mesure où elle crée des fonds propres au profit de personnes morales qui ne relèvent pas du droit commercial, ne peut qu'entretenir une véritable confusion entre sociétés commerciales et associations à but non lucratif.

Ainsi les associations pourront-elles faire appel à l'épargne lorsqu'elles ont une activité économique, en émettant des obligations et des titres associatifs ; encore faudrait-il que soit précisé de manière plus explicite ce que l'on entend par activité économique et comment concilier juridiquement cette notion et l'inscription au registre du commerce.

Par ailleurs, comme je l'indiquais au début de mon propos, un très grand nombre d'associations souffrent d'une situation financière particulièrement détériorée. Dans ces conditions, on peut raisonnablement se demander comment il leur sera possible de rémunérer les porteurs d'obligations ou de titres participatifs,

comment seront garanties leurs créances, alors que les associations ne disposent pas de capitaux propres et que, dans un très grand nombre de cas, elles ne réalisent pas de bénéfice.

Nous craignons, en réalité, que les victimes de votre texte ne soient en fait les souscripteurs d'obligations et de titres associatifs, dans la mesure où ils pourront croire, à bon droit, qu'il s'agit de produits financiers semblables à ceux émis par les grandes entreprises, alors qu'ils ne bénéficieront nullement des mêmes garanties. On peut même raisonnablement se demander s'ils pourront, un jour, se faire rembourser.

Dans ces conditions, toutes mesures visant à assurer les droits des porteurs — la commission des finances en propose un certain nombre — ne peut que recueillir notre accord, dans la mesure où elles garantiraient à ceux qui seraient prêts à financer les associations un placement sûr.

Cependant, quelle que soit la qualité des améliorations que nous pourrions apporter à votre projet de loi, celui-ci ne réglera malheureusement pas le problème réel, à savoir l'insuffisance des fonds propres des associations.

Plusieurs solutions peuvent être avancées pour y remédier : d'abord, l'augmentation des cotisations des membres ; ensuite, la création éventuelle de fondations susceptibles de recevoir les dons, les legs ou les contributions de toute nature, dans un cadre juridique et fiscal incitatif et moderne.

Ce système fonctionne à merveille dans les pays anglo-saxons et on pourrait effectivement envisager sa transposition dans notre propre pays.

Cependant, il se passerait vraisemblablement un laps de temps relativement long avant que ces fondations voient le jour et puissent contribuer de manière efficace au développement du mouvement associatif en France.

Ce sont les raisons pour lesquelles, avec un certain nombre de mes collègues, nous avons proposé, dès 1982, des dispositions visant à développer le mécénat, à élargir son champ d'activité traditionnelle, à renforcer les structures et les institutions œuvrant dans ce domaine et à inciter les particuliers et les entreprises à une participation et à des initiatives dynamiques.

S'il est vrai que le développement du mécénat dépend surtout de la décision personnelle des individus ou de l'attitude favorable des entreprises, l'Etat, par la vertu de l'exemple, doit jouer un rôle puissant d'incitation.

Dans cet esprit, il paraît nécessaire que des dispositions nouvelles d'ordre fiscal viennent compléter celles qui sont déjà en vigueur.

C'est ainsi qu'en matière de droit de mutation il paraît plus que jamais nécessaire de procéder à la refonte partielle de l'article 795 du code général des impôts afin que l'exonération des droits de mutation des dons et legs en faveur des associations reconnues, œuvrant de manière désintéressée dans le domaine scientifique, culturel ou artistique, ne soit plus subordonnée à l'agrément du ministère de l'économie et des finances.

Par ailleurs, nous avons proposé, compte tenu du caractère particulièrement pénalisant de la taxe sur les salaires, que les associations reconnues puissent être exonérées du paiement des taux majorés de cette taxe dans la mesure où ces seuils ne sont pas périodiquement relevés.

Les lois de finances qui se sont succédé ont consacré des efforts significatifs pour encourager des particuliers à soutenir financièrement le mouvement associatif. C'est ainsi que, dorénavant, les contribuables sont autorisés à déduire, dans la limite de 5 p. 100 de leur revenu imposable, les versements faits à des fondations ou associations reconnues d'utilité publique. De même, la portée de l'article 238 bis du code général des impôts a-t-elle été élargie par l'adjonction des œuvres de caractère culturel à la liste des organismes d'intérêt général ouvrant droit à la déduction.

Il serait également légitime de relever à 3 p. 100 le seuil de déduction du revenu imposable pour les sommes versées aux associations simplement déclarées.

En outre, le champ d'application des organismes d'intérêt général qui peuvent bénéficier des dons des particuliers ou des entreprises mériterait d'être élargi, notamment aux associations de caractère artistique, à celles qui visent à promouvoir l'innovation technologique ou à celles qui œuvrent en faveur de l'amélioration et de la protection de l'environnement.

Quant aux entreprises, il conviendrait de les inciter davantage à se lancer dans le soutien des associations à but non lucratif, comme l'a d'ailleurs suggéré le Gouvernement dans la loi de finances de 1985. En effet, celle-ci a porté la limite de déduction mentionnée au premier alinéa de l'article 238 bis du code général des impôts de 1 p. 1 000 à 2 p. 1 000 pour les dons faits à des fondations ou à des associations reconnues d'utilité publique d'intérêt général et à caractère culturel.

Cette déduction fiscale devrait être portée à 5 p. 1 000 de leur chiffre d'affaires pour les versements qu'elles effectuent, non seulement au profit des fondations ou associations reconnues d'utilité publique d'intérêt général et à caractère culturel, mais également au profit de celles qui se préoccupent des problèmes éducatifs, scientifiques, sociaux, artistiques ou qui visent à l'amélioration et à la protection de l'environnement ou à l'innovation technologique.

Il nous semble que ces mesures seraient de nature, au moment où la vie associative connaît un renouveau particulier, mais au moment également où les associations traversent de très graves difficultés financières, à leur redonner espoir. Ainsi, l'art, la culture, les actions éducatives ou sociales pourraient connaître un développement significatif.

C'est ce que nous souhaitons, monsieur le secrétaire d'Etat, et sans doute le voulez-vous avec nous.

Or, ce projet de loi, tel que vous nous le présentez, est difficile à qualifier.

Pour éviter toute déconvenue des épargnants, ce qui ne pourrait que porter préjudice au monde associatif et à son image chez nos concitoyens, le groupe de l'union centriste votera les amendements proposés par la commission des finances et son rapporteur que nous remercions d'avoir su mettre en évidence ces remarques qui sont aussi les nôtres. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je répondrai brièvement aux différents orateurs que je remercie tous pour la qualité de leurs interventions.

Tout d'abord, pour répondre à M. Lefort, je reprendrai le début de mon propos liminaire.

Par ce projet de loi, les pouvoirs publics ne souhaitent pas justifier je ne sais quel désengagement des collectivités locales — c'est leur problème — ou de l'Etat. Comme je l'ai clairement répété, pour les pouvoirs publics, il n'existe aucune relation entre ce qui peut être interprété — parlons clair, parlons franc — comme une crise générale des finances publiques et cette nouvelle possibilité, pour les associations, de se développer, d'investir, de conquérir de nouveaux champs d'activités.

En réalité, tout le monde se rend compte — le rapport de M. François Bloch-Lainé l'avait bien énoncé — que, de toute façon, il existe une contradiction. En effet, le mouvement associatif se trouve confronté à un ensemble de possibilités, nouvelles pour lui. Il pourra agir, non seulement dans les secteurs d'activité sur lesquels il est établi depuis des années — tourisme social, éducation populaire, action sanitaire et sociale — mais également dans des secteurs nouveaux parce que la société civile elle-même lui demande de s'y engager : la communication, les services aux entreprises, les services aux ménages, la recherche — M. Cauchon y a fait allusion à l'instant — ainsi que l'insertion des jeunes en difficulté économique.

L'un des principaux constats de M. François Bloch-Lainé était qu'il fallait effectivement offrir de nouvelles possibilités financières au mouvement associatif pour lui permettre de conquérir ces nouveaux espaces. En effet, quelle que soit leur volonté, les collectivités locales et l'Etat ne pourraient de toute façon pas suivre complètement le mouvement associatif dans son aspiration au développement.

Nous sommes à un moment pour le moins difficile pour les finances publiques, au niveau tant des collectivités locales que de l'Etat. Or, dans le même temps, le mouvement associatif est en pleine expansion. Même si l'on ne parle pas de régression des aides publiques, il y a au moins stabilisation, stagnation alors que le mouvement associatif a besoin d'un ballon d'oxy-

gène supplémentaire ; ce ballon d'oxygène, il faut qu'il le trouve à partir de ses propres ressources. C'est là un des objets de ce projet de loi.

Le deuxième point qui vous a inquiété, monsieur Lefort, concerne l'indépendance du mouvement associatif.

On ne dira jamais assez le rôle que jouent les associations sanitaires et sociales dans la gestion des équipements qui sont indispensables à notre pays — n'oublions pas que la moitié des centres sanitaires et sociaux, pour handicapés, notamment, sont gérés par le mouvement associatif — à un moment où les Français aspirent à une couverture sanitaire et sociale encore meilleure.

A qui s'adresse une association sanitaire et sociale qui éprouve le besoin d'investir ? Elle s'adresse ou bien à une collectivité locale — la décentralisation organise une nouvelle donne des responsabilités — ou bien au secteur bancaire. Or, à l'heure actuelle, quelle est l'indépendance d'une association par rapport à ceux qui lui apportent des fonds ? Quelle est l'indépendance d'une association par rapport à une collectivité locale s'il y a un subventionnement massif ? Quelle est l'indépendance d'une association par rapport au secteur bancaire, si celui-ci permet la réalisation de l'investissement ?

Ce projet de loi n'apporte aucune limitation au principe de l'indépendance du mouvement associatif. Au contraire, en accédant à une nouvelle forme d'épargne, en particulier à l'épargne publique, les associations bénéficieront d'une plus grande liberté. Ce projet de loi renforce donc leur indépendance.

Dans mon intervention liminaire, afin de rassurer le Sénat, j'ai longuement insisté sur le fait que ce projet de loi ne contient aucune attaque contre le principe de la non-lucrativité figurant dans la loi de 1901. Nous en reparlerons lors de la discussion de ces articles. Il n'y a pas d'inquiétude à avoir sur ce point. Toutes les dispositions ont été prises afin que ce principe de la loi de 1901, ce principe de solidarité et d'entraide, ne soit pas attaqué.

J'ajoute, monsieur Lefort, que les associations font déjà de la gestion. Tous les jours, elles effectuent des démarches pour assurer les services qui leur sont demandés ; elles ont déjà des pratiques commerciales. Je ne vois donc pas quels sont les nouveaux éléments qui sont apportés par rapport au comportement associatif actuel.

Je remercie M. Cauchon du constat tout à fait excellent qu'il a formulé au sujet du financement de la vie associative.

Il a présenté un plaidoyer, auquel je suis extrêmement sensible, en faveur du mécénat. Effectivement, on oublie trop souvent que les associations peuvent obtenir des fonds propres en ayant recours aux dons et aux legs. Or, souvent, lorsqu'on parle de mécénat, on a l'impression de ne pas être écouté parce que l'on fait allusion à une notion dont les valeurs se seraient quelque peu perdues au fil du temps. Il est cependant important de rappeler que c'est une des sources essentielles du mouvement associatif.

M. Cauchon propose d'étendre toute une série de dispositions déjà prises par le Gouvernement dans des lois de finances récentes afin de faciliter encore le mécénat des particuliers ou des entreprises. Vous comprendrez cependant, monsieur le sénateur, que je ne puisse accepter les amendements que vous proposez hors d'une loi de finances. En effet, ces amendements ne sont pas liés au projet de loi lui-même puisqu'ils ont des implications fiscales et budgétaires.

Après avoir remercié MM. Béranger et Masseret de leurs interventions, je répondrai maintenant au rapporteur, M. Durand. Je le félicite pour le travail en profondeur qu'il a accompli et pour l'excellente qualité des débats qui se sont instaurés, même si nous ne sommes pas toujours d'accord.

Tout d'abord, monsieur le rapporteur, je crois que vous avez eu raison de parler d'un constat. Qu'on le veuille ou non, quels que soient les principes originels de la loi de 1901, nous sommes confrontés — l'interpellation est forte pour les élus que nous sommes — à une évolution pragmatique de la démarche associative. Il est vrai que les associations ont, de fait, assumé des responsabilités qui n'étaient peut-être pas tout à fait vécues dans ces termes-là selon les principes de la loi de 1901.

Cette loi de 1901 insiste sur les valeurs de solidarité, de dévouement, d'entraide du mouvement associatif ; or, c'est vrai, certaines associations, pour maintenir ces valeurs-là, ont été confrontées à un problème concret, réel : celui de leur activité

économique. On ne peut pas faire abstraction de cette évolution. Il est des moments où la loi doit effectivement constater le fait, sans que cela porte de jugement sur la préséance de l'un par rapport à l'autre, surtout dans cette honorable assemblée.

Monsieur Durand, le rapport de l'I.G.A.S. que vous avez évoqué à plusieurs reprises a effectivement la dent très dure envers un certain nombre d'associations qui auraient vocation à être perpétuellement assistées ou qui seraient mal gérées et qui, parce que tout le monde ferme les yeux, continueraient.

Notre démarche va précisément dans le sens opposé. Notre démarche consiste à proposer au mouvement associatif de ne pas céder à ce qui est parfois une de ses tentations. Je dis bien « parfois » car il faut toujours se méfier de solutions globales, d'approches globales tant ce mouvement associatif est divers : bien des associations sont dynamiques, bien des associations sont rigoureuses, bien des associations sont responsables alors que d'autres ne le sont pas ! Nous avons véritablement voulu renforcer la notion de rigueur à l'intérieur du mouvement associatif.

J'ai insisté de façon permanente, en première lecture, à l'Assemblée nationale, sur l'obligation pour toutes les associations, du secteur sanitaire et social notamment, de gérer leurs équipements et leurs établissements avec une rigueur absolue compte tenu des recettes qu'elles perçoivent ; il s'agit de recettes soit marchandes, fixées soit par les prix de journée, soit par l'Etat.

Il s'agit d'une démarche absolue de responsabilisation. Il n'est pas question que le secteur associatif persiste éventuellement dans la tentation de l'assistanat. Il faut également renforcer dans ce secteur ce que j'appellerai, si vous me permettez d'employer cette expression hardie, une démarche « entrepreneuriale ». Effectivement, beaucoup d'associations se comportent concrètement comme de véritables entreprises et sont en situation de concurrence par rapport à celles-ci. Tout texte qui tend précisément à renforcer cette prise de conscience de la rigueur nécessaire et de la responsabilité d'acteurs économiques me paraît faciliter le développement du mouvement associatif actuel.

S'agissant du problème des fonds propres et, plus précisément, de la distinction entre les obligations et les titres associatifs, je tiens à signaler que les associations pouvaient déjà recourir aux obligations. Elles ne l'ont pas fait. Seules deux associations, me semble-t-il, y ont recouru avant 1978, avant que cette possibilité ne tombe en complète désuétude.

De toute façon, les obligations ne peuvent pas être assimilées à des fonds propres. Or le problème fondamental des associations — nous l'avons constaté tout au long de la discussion — est bien celui des fonds propres. C'est pourquoi nous avons créé un titre, le titre associatif, équivalent au titre participatif qui, lui, permet le renforcement des fonds propres. Il s'agit actuellement, je le répète, d'un problème fondamental pour les associations, en particulier pour celles qui gèrent des équipements indispensables à l'équilibre social et économique de notre pays.

Je prends ici encore comme référence le secteur sanitaire et social parce que c'est peut-être ce secteur qui se trouve confronté le plus concrètement à un certain nombre de problèmes d'investissements, d'équipements et de gestion.

Vous m'avez posé une troisième question, monsieur le rapporteur : faut-il sortir du cadre juridique associatif ? Ma réponse, là encore, prendra la forme d'un constat.

Pendant deux ans, les pouvoirs publics et le mouvement associatif ont mené une réflexion sur ce thème : faut-il aller plus loin et dépasser la loi de 1901 ? Le constat est maintenant clair. Le mouvement associatif ne souhaite pas que soit portée atteinte à la loi de 1901. C'est, en effet, ce qui rassemble le mouvement associatif dans toute sa diversité, dans toute son hétérogénéité et dans toute sa complexité. Nous devons donc adapter notre législation à partir du cadre juridique qui est défini par la loi de 1901 pour permettre au mouvement associatif de trouver des solutions à ses problèmes concrets. J'ai l'impression que le texte que nous vous proposons constituait l'une de ces réponses.

Il est logique que les sénateurs aient constamment réaffirmé leur volonté de garantir les épargnants. Là encore, rappellerai-je toutes les dispositions du projet de loi ? Il prend de multiples précautions : il limite les émissions d'obligations et de titres associatifs aux seules associations ayant une activité économique, c'est-à-dire à celles qui sont susceptibles *a priori* de dégager des ressources leur permettant de faire face à leurs engagements ; les émetteurs devront avoir fait un début de preuve de leur viabilité en ayant au moins deux années d'existence et

avoir procédé à leur immatriculation au registre du commerce ; ils devront, en outre, s'astreindre à toutes les règles applicables aux émetteurs de titres participatifs, à celles qui furent édictées par la loi du 1^{er} mars 1984 — bilan, comptes de résultat, nomination d'un commissaire aux comptes, etc.

En les rapprochant des sociétés anonymes, il évite que les dirigeants d'une association émettrice puissent se soustraire au contrôle des sociétaires par la constitution d'un organe collégial de direction ou de contrôle, par l'obligation de réunir l'assemblée générale annuelle et de convoquer les sociétaires si des pertes importantes sont constatées, enfin, en prévoyant que les conditions de l'émission elle-même seront fixées par l'assemblée générale. Je pourrais énumérer ainsi toutes les dispositions qui ont été prises pour véritablement garantir les épargnants.

Est-il possible de définir les activités économiques ? Puisque dès le premier amendement, nous aborderons ce problème, autant que je l'évoque dans cette fin de discussion générale.

Je crois que cette définition n'est pas possible. M. le garde des sceaux avait déjà essayé d'apporter une partie de réponses dans la loi de mars 1984 sur la prévention des difficultés des entreprises. Mais j'espère avoir montré dans mon intervention que toutes les associations peuvent à un certain moment avoir éventuellement besoin d'exercer des activités économiques pour être fidèles aux valeurs qu'elles défendent.

Il est extrêmement difficile d'opérer une distinction formelle entre ce qui serait activité économique et ce qui ne le serait pas. Je préfère m'en remettre à une démarche volontaire des associations : celles qui voudront émettre des titres associatifs auront cette possibilité. Elles savent à quoi s'en tenir ; Dieu sait combien d'obligations les attendent !

Sur la variabilité, monsieur le rapporteur, vous avez émis des réserves sérieuses. Je crois tout d'abord que cette partie variable du titre qui va être émis par l'association et le critère de la variabilité doivent être choisis par l'association. Cela fera partie du contrat qui sera passé entre elle et l'épargnant.

A titre indicatif, nous avons évoqué plusieurs possibilités à l'Assemblée nationale ; j'ai toujours dit qu'il ne s'agissait que d'exemples et que nous laissons le mouvement associatif choisir, éventuellement, d'autres critères pour asseoir la partie variable de la rémunération ; le chiffre d'affaires en est un — vous avez cité l'exemple de Rhône-Poulenc, on pourrait citer également la Régie Renault — la marge brute d'autofinancement en est un autre ; il existe encore plusieurs autres possibilités. Cela permettra au mouvement associatif, en toute responsabilité, de fixer lui-même les règles du jeu.

Je rappellerai, mesdames et messieurs les sénateurs, avant que nous ne passions à l'examen des articles de ce texte de loi, que celui-ci bénéficie d'un consensus au sein du mouvement associatif.

Le mouvement associatif, à l'heure actuelle, est confronté à des problèmes importants, en plein cœur d'une mutation ; il assume de nouvelles responsabilités, de nouveaux champs d'activités lui sont confiés. La société civile réagit par rapport aux mutations en faisant confiance au mouvement associatif : c'est la spontanéité, c'est le militantisme, c'est le dévouement, c'est la solidarité. Le mouvement associatif attend beaucoup de ce texte de loi. Nous devons essentiellement lui faire confiance ; nous devons avoir foi en sa propre capacité à assumer ses responsabilités. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Je souhaite tout à la fois répondre au Gouvernement et le mettre en garde avec la courtoisie qui est de règle dans cette assemblée.

Je ne nie nullement les difficultés du mouvement associatif. Je ne nie nullement le fait qu'il ait à faire face à des problèmes pour lesquels il n'est pas équipé. Je ne nie nullement qu'il manque d'argent. Rien de tout cela n'est niable, monsieur le secrétaire d'Etat. Mais ce n'est pas une raison pour violer la Constitution.

Or l'article 2 du projet est parfaitement contraire à la Constitution — je vous le démontrerai dans un instant — et, quel que soit le bien-fondé de vos motivations, elles ne peuvent en aucun cas constituer une excuse pour contrevenir à ce qui est notre charte suprême.

Il faut que vous sachiez que, allant un peu plus loin que la commission des finances, mais certain d'être exactement dans sa ligne de pensée et ne faire, en définitive, qu'explicitier au plan constitutionnel ce qu'elle a exprimé dans son rapport, j'ai déposé, à l'article 2 du projet de loi, une motion d'irrecevabilité constitutionnelle que je défendrai tout à l'heure. Si la commission des lois avait été saisie pour avis, il est probable qu'elle m'eût désigné, une fois encore, comme rapporteur et je suis certain qu'elle m'aurait suivi dans cette voie. Il n'y a dès lors aucune gêne pour moi à exprimer ici ce dont je suis convaincu que cela eût été son sentiment et sa conclusion.

M. Yves Durand, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Après les observations que vous avez formulées, monsieur le secrétaire d'Etat, je me permettrai une seule remarque.

Oui, nous sommes bien d'accord sur le constat, nous sommes pragmatiques. Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, lorsque vous avez développé votre thème sur l'évolution des associations, j'ai cru comprendre que, finalement, vous estimiez qu'il fallait mettre le droit en harmonie avec les faits. Je suis désolé de vous dire — nous ne tenons pas particulièrement à nous opposer à vous mais nous entendons éviter toute ambiguïté — que, dès l'instant que le fait contredit le principe d'un droit supérieur à la loi, la commission des finances ne peut vous suivre dans cette direction.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Articles additionnels.

M. le président. Par amendement n° 1, M. Cauchon et les membres du groupe de l'union centriste proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 910 du code civil est rédigé comme suit :

« Art. 910. — Les dispositions entre vifs ou par testament au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par décret.

« Toutefois, les dons manuels effectués au profit des établissements d'utilité publique ne sont pas soumis à l'autorisation visée à l'alinéa qui précède. »

La parole est à M. Cauchon.

M. Jean Cauchon. Monsieur le président, comme je l'ai exposé il y a quelques instants, cet amendement a pour objet de mettre hors du champ de l'autorisation administrative préalable les dons manuels faits aux fondations et associations reconnues d'utilité publique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Yves Durand, rapporteur. Pour la commission des finances, cet amendement n'a que peu de rapport avec le texte, mais il s'agit d'une disposition bonne dans son principe. Elle y a donc donné un avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Cet amendement n'étant pas en rapport avec le texte, je m'y oppose.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 1, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 1^{er}.

Par amendement n° 2, M. Cauchon et les membres du groupe de l'union centriste proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Le début de l'article 937 du code civil est rédigé comme suit :

« Sous réserve des dispositions du deuxième alinéa de l'article 910, les donations faites... »

La parole est à M. Cauchon.

M. Jean Cauchon. Ce deuxième amendement est la suite logique de celui que nous venons d'adopter. La même précision est apportée à l'article 937 du code civil.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Yves Durand, rapporteur. Même observation que pour l'amendement précédent avec la même conclusion.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Même remarque, même conclusion.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° 2, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

M. Fernand Lefort. Le groupe communiste s'abstient.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 1^{er}.

Par amendement n° 3, M. Cauchon et les membres du groupe de l'union centriste proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 6 de la loi modifiée du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Elle peut, en outre, recevoir des dons manuels. »

La parole est à M. Cauchon.

M. Jean Cauchon. Le présent amendement a pour but de mettre le droit en accord avec les faits en modifiant la loi de 1901 qui écarte la possibilité d'effectuer des dons manuels au profit des associations déclarées alors que l'article 238 bis du code général des impôts les autorise implicitement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Yves Durand, rapporteur. Il est favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je ne souhaite pas que nous réécrivions ce soir la loi de 1901. Je m'oppose donc à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 1^{er}.

Par amendement n° 4, M. Cauchon et les membres du groupe de l'union centriste proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Au premier alinéa de l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901, sont supprimés les mots : « mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent ».

« II. — Au 2^e alinéa de l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901, sont supprimés les mots : « qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association. »

La parole est à M. Cauchon.

M. Jean Cauchon. Le présent amendement a pour objet de supprimer l'interdiction contenue à l'article 11 de la loi de 1901. Cette dernière prévoit que les associations reconnues d'utilité publique ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires au but qu'elles se proposent d'atteindre.

Supprimer cette interdiction présenterait les avantages suivants pour les associations reconnues d'utilité publique.

Elles pourraient conserver, en cas de donation ou de legs, ou acquérir à titre onéreux des immeubles dont les revenus leur assureraient des ressources périodiques et réévaluables cependant que le capital présenterait le caractère de sécurité qui s'attache à la propriété immobilière.

Ces immeubles constitueraient une garantie supplémentaire pour les souscripteurs de valeurs mobilières que ces associations pourraient émettre.

Cette suppression réaliserait une unification du régime juridique avec les associations régies par le droit local d'Alsace et de Moselle, qui peuvent acquérir librement tous les immeubles et même des biens immobiliers de rapport.

Par ailleurs, dans l'état actuel de la loi, les associations reconnues d'utilité publique peuvent acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit des bois, forêts ou terrains à boisier.

Or les associations ont besoin de revenus réguliers et substantiels que seuls peuvent procurer des immeubles de rapport ou de location de commerces et bureaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Yves Durand, rapporteur. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. J'ai déjà déclaré qu'il n'était pas question pour nous d'engager une discussion sur la remise en cause de certains articles de la loi de 1901. Ce n'est pas le débat d'aujourd'hui. Je m'oppose donc à cet amendement.

M. Fernand Lefort. Je demande la parole, contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. Nous sommes absolument opposés à cet amendement qui pourrait, s'il était adopté, ouvrir la voie à des opérations spéculatives ou contestables.

En effet, il va à l'encontre de la finalité de la loi de 1901. Ne vise-t-on pas, de cette manière, à briser le statut de l'association tel qu'il a été établi par cette même loi ?

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 4, repoussé par le Gouvernement, et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, avant l'article 1^{er}.

Par amendement n° 5 rectifié, M. Cauchon et les membres du groupe de l'union centriste proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Au paragraphe 1 de l'article 238 bis du code général des impôts, la fin du premier alinéa est ainsi rédigée :

« ... dans la limite de 5 p. 1 000 de leur chiffre d'affaires, les versements qu'elles ont effectués au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général, de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial, culturel, artistique ou visant à l'amélioration et à la protection de l'environnement et de l'innovation technologique. »

« II. — La taxe prévue à l'article 302 bis A du code général des impôts est augmentée à due concurrence des dépenses éventuellement entraînées par l'application du présent article. »

La parole est à M. Cauchon.

M. Jean Cauchon. Cet amendement a pour objet, d'une part, d'élargir le champ d'application des organismes d'intérêt général pouvant bénéficier des dons des particuliers ou des entreprises. Ainsi les associations de caractère artistique, celles qui visent à promouvoir l'innovation technologique ou celles qui œuvrent en faveur de l'amélioration et de la protection de l'environnement, sont, à des titres divers, dignes d'être encouragées. Il est donc nécessaire de les mentionner à l'article 238 bis du code général des impôts au même titre que les organismes à caractère philanthropique, scientifique ou culturel.

Cet amendement tend, d'autre part, à inciter davantage les entreprises à se lancer dans le soutien des associations à but non lucratif, en relevant de 3 à 5 p. 1 000 la déduction fiscale autorisée en leur faveur par l'article 238 bis du code général des impôts.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Yves Durand, rapporteur. La commission est favorable au principe d'un relèvement de la déduction prévue à l'article 238 bis. Elle souhaite néanmoins connaître l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Comme je l'ai indiqué dans ma réponse aux différents intervenants, je comprends tout à fait l'intérêt que représente pour le secteur associatif toutes les pratiques de mécénat. C'est là un souci que je partage, et j'ai même dit que le mécénat était, à mes yeux, pour le secteur associatif, une source très importante de disponibilités financières.

Je ne peux toutefois accepter l'amendement présenté car il me paraît dangereux.

D'abord la limite de déduction est, à l'heure actuelle, généralement fixée à 1 p. 1 000 du chiffre d'affaires des entreprises et non à 3 p. 1 000, comme l'a indiqué M. Cauchon. Cependant, cette limite a déjà été doublée, de fait, au profit de certains organismes. Il s'agit notamment des organismes agréés en matière de recherche scientifique et technique et, depuis la loi de finances de 1985, des fondations ou associations agréées, à caractère culturel, ce qui couvre déjà tout le domaine artistique.

Le doublement de la limite de déduction est cependant toujours subordonné à un agrément, ce qui permet de s'assurer du sérieux des organismes bénéficiaires.

Vous proposez, monsieur le sénateur, de multiplier la limite de déduction par 5 et de supprimer tout agrément préalable. Cela me paraît, vraiment, présenter beaucoup de dangers.

En outre, vous gagez votre amendement par un relèvement de la taxe sur les métaux précieux ; cela me paraît également dangereux. Le taux de cette taxe étant déjà élevé, un relèvement important ne serait pas sans comporter un certain nombre de risques.

Pour toutes ces raisons, je vous demande, monsieur le sénateur, de retirer votre amendement ; sinon, je serais obligé de m'y opposer.

M. le président. L'amendement est-il maintenu ?

M. Jean Cauchon. La menace de M. le secrétaire d'Etat est suffisante. Je retire mon amendement.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Ce n'est pas une menace bien forte !

M. le président. L'amendement n° 5 rectifié est retiré.

Par amendement n° 6, M. Cauchon et les membres du groupe de l'union centriste proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« A l'article 795 du code général des impôts :

« I. — Le 2° est remplacé par les dispositions suivantes :

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

« II. — Le 3° est supprimé. »

La parole est à M. Cauchon.

M. Jean Cauchon. Nous proposons, toujours dans le même esprit, de modifier l'article 795 du code général des impôts afin que l'exonération des droits de mutation des dons et legs en faveur des associations reconnues comme œuvrant de manière désintéressée dans le domaine scientifique, culturel ou artistique ne soit plus subordonnée à l'agrément du ministère de l'économie, des finances et du budget.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Yves Durand, rapporteur. La commission souhaite connaître l'avis du Gouvernement.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement va dire encore une fois que cet amendement lui paraît dangereux. La suppression de tout contrôle préalable entraînerait un accroissement important du nombre des exonérations, donc une perte de recettes pour l'Etat. J'invoque donc l'article 40 de la Constitution à l'encontre de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des finances sur l'applicabilité de l'article 40 ?

M. Yves Durand, rapporteur. Il est applicable.

M. le président. L'amendement n° 6 n'est donc pas recevable.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association 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. »

Par amendement n° 7, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi cet article :

« Les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ou par 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 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. L'objet essentiel de cet amendement est d'exclure de la possibilité d'émettre les associations de pure façade qui seraient créées à seule fin d'émettre des obligations, ainsi que les associations qui n'auraient pas une expérience financière et gestionnaire suffisante pour garantir la sécurité des porteurs.

En effet, trois modifications sont apportées au texte de l'article 1^{er}.

Tout d'abord, la possibilité d'émettre est subordonnée à l'exercice d'une activité de vente de biens ou de prestation de services à titre onéreux. Le texte du projet fait, pour sa part, doublement référence à l'exercice d'une activité économique.

Ensuite, les associations désirant émettre devront exercer cette activité de manière effective et à titre essentiel.

Enfin, une condition de durée de cinq années d'exercice de l'activité est imposée.

Le premier point n'est pas fondamental et la référence à l'exercice d'une activité économique aurait pu être conservée. Toutefois, cette notion d'activité économique est vague. Certes, elle a été consacrée par deux lois récentes, celle du 1^{er} mars 1984 sur la prévention des difficultés des entreprises et celle du 25 janvier 1985 relative au redressement judiciaire.

M. le garde des sceaux a donné une définition qui pourrait se résumer ainsi : « Toute personne ayant une activité de production, de commercialisation ou de prestation de services. » Mais les tribunaux n'ont pas encore eu l'occasion de préciser les contours de cette notion.

Par ailleurs, si la définition donnée par M. Badinter convenait parfaitement pour l'application des lois sur la prévention et sur le redressement judiciaire, elle paraît trop large pour délimiter le champ d'application du présent projet de loi.

En effet, cette définition ne précise pas si les prestations fournies doivent être à titre onéreux ou gratuit. Or il semblerait inconcevable qu'une association fournissant des prestations à titre gratuit ou encore à très bas prix puisse émettre des obligations. Une telle association n'aurait pas, à l'évidence, de recettes suffisantes pour assurer la rémunération des porteurs.

C'est pourquoi la commission des finances propose une définition impliquant la vente ou la prestation de services à titre onéreux. Cette précision permettra d'éviter l'émission d'obligations par des associations n'ayant pas une structure financière suffisante pour garantir les droits des porteurs.

Le champ du projet ainsi délimité comprend d'ailleurs les associations qui ont le plus besoin de recourir à l'épargne : les associations sanitaires et sociales ou les associations gérant des établissements d'enseignement privés.

Le deuxième point du dispositif proposé est, en revanche, très important. Il s'agit de limiter aux associations exerçant de manière effective et à titre essentiel cette activité dans le champ d'application du texte. Cette précision permettra d'éviter que des associations de pure façade ne soient créées dans le seul but d'émettre des titres.

Le texte du projet prévoit, en outre, dans son article 3, une condition d'existence effective de l'association. Il me semble très nettement préférable de prévoir une condition d'exercice effectif de l'activité.

Enfin, cet amendement prévoit que cette activité doit être exercée à titre « essentiel ». Il s'agit d'une précision de pur bon sens : une association qui exercerait une activité de vente ou de prestation à titre seulement accessoire, voire marginal, ne serait pas apte à dégager des revenus suffisants pour rémunérer les porteurs. N'oublions jamais notre souci commun de protection du porteur épargnant.

Le troisième point, enfin, a trait à la durée de l'exercice effectif et à titre essentiel de cette activité de vente ou de prestation. Il semble indispensable de prévoir une durée minimale qui garantisse l'acquisition d'une certaine expérience gestionnaire et financière. Cela a été maintes fois évoqué.

La durée de cinq ans a été retenue par la commission des finances sur proposition de notre collègue, M. Henri Duffaut.

J'ajoute que le texte du projet de loi surbordonnait la possibilité d'émettre à l'existence de l'association depuis deux ans. Lors du débat à l'Assemblée nationale, vous avez même précisé, monsieur le secrétaire d'Etat, que ce délai devait être décompté à partir de la déclaration en préfecture. Avec votre système, nous risquions donc de voir des associations déclarées depuis longtemps mais n'ayant aucune expérience gestionnaire se lancer subitement dans une activité de négoce ou de prestation et, de ce fait, pouvoir aussitôt émettre des titres.

L'amendement de la commission permettra donc d'éliminer toutes les associations ne présentant pas les garanties suffisantes pour les porteurs.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous demande d'adopter cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, ma réponse sera longue et détaillée car cet amendement est fondamental.

En effet, il restreint considérablement le champ d'application du projet de loi et porte un autre éclairage sur celui-ci.

Tout d'abord, il supprime la notion de « titre associatif » qui est l'essence même du projet de loi. Il retire aux associations la possibilité d'accroître leurs fonds propres, et c'était précisément l'objet du texte que nous vous avons soumis. En effet, les obligations seules autorisées par votre amendement ne seront pas des fonds propres.

Telle est donc la première raison de mon opposition.

Ensuite, votre amendement définit d'une façon très limitative — nous avons déjà eu un long débat sur ce problème — les associations qui auraient le droit d'émettre. Ce faisant,

je crains que l'on n'exclue un certain nombre d'associations qui, à mes yeux, sont pourtant concernées par le projet de loi. Je pense aux associations charitables ou de solidarité. Je ne voudrais pas en particulier que la Croix-Rouge, le Secours populaire ou le Secours catholique soient exclus du champ d'application du présent projet de loi.

Votre amendement tente de définir les associations exerçant une activité économique. Or le rapport Bloch-Lainé n'y est pas parvenu. Il n'y a pas d'un côté — je l'ai déjà indiqué tout à l'heure — des associations exerçant une activité économique et, de l'autre, des associations sans activité économique.

La réalité est beaucoup plus complexe. La loi du 1^{er} mars 1984, à laquelle vous avez souvent fait allusion, relative au règlement amiable et à la prévention des difficultés des entreprises et celle du 25 janvier 1985 sur le redressement judiciaire traitent des personnes morales non commerçantes ayant une activité économique.

Au sein d'une même association, on trouve le plus souvent des activités classiques de solidarité, des activités liées à un certain militantisme, parfois des activités qualifiées, souvent à tort, de lucratives, qui justifient un traitement fiscal parfois différencié.

Cette multiplicité, cette complémentarité des types d'activité au sein d'une même association ne peuvent pas être remises en cause, ce qui explique l'impossibilité d'isoler *a priori* les associations qui seraient caractérisées par le seul exercice d'une activité économique. Ce serait contraire à l'esprit de la loi de 1901.

Cela ne signifie pas qu'une association ne puisse volontairement, quand elle le juge utile, isoler telle ou telle fonction par la création d'un organisme spécifique. On voit assez fréquemment des associations créer pour une partie de leurs activités une société commerciale, une S.A., une S.A.R.L. ou une coopérative. Mais cela relève de la responsabilité et de l'initiative de l'association, et d'elle seule.

L'impossibilité d'isoler l'activité économique d'une association de ses autres activités explique que nous ayons choisi une démarche volontaire. Dès lors que l'association, par son insertion dans le processus économique, aura pris la mesure des problèmes qui se posent à elle, elle aura désormais la possibilité de recourir à l'émission de valeurs mobilières, mais c'est elle qui choisira, qui décidera. Elle sait qu'elle devra accepter un certain nombre de règles, qui seront la contrepartie de cette nouvelle liberté d'accès au marché financier, telles que l'inscription au registre du commerce, la présence d'un commissaire aux comptes, la transparence des comptes, etc.

Enfin, le projet de loi prévoit un délai de deux ans d'existence effective, vous proposez cinq ans d'activité économique. Pour le moment, je ne peux pas vous suivre.

Nous avons pensé que deux ans d'existence effective était une bonne durée, mais je suis assez sensible à votre argumentation et il est possible que, à l'occasion d'une lecture ultérieure, nous puissions modifier cette durée, de façon à être assurés que ne pourront émettre des titres associatifs que les associations ayant bien appréhendé et pris à bras le corps les problèmes de leurs activités économiques.

Pour toutes ces raisons, monsieur le rapporteur, mais pour l'instant, je le répète, je ne peux que m'opposer à votre amendement.

M. Henri Duffaut. Je demande la parole, contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Duffaut.

M. Henri Duffaut. Je veux remercier M. le rapporteur d'avoir fait référence, dans son intervention, à ma proposition. Je ne sais pas si c'est dans une louable intention ou dans une intention perverse, car, lorsque j'avais fait cette proposition, je l'avais assortie d'un certain nombre d'autres et, dans mon esprit, elles formaient un tout. Vous en avez retenu une, vous avez écarté les autres, j'en prends acte.

Quel était mon souci ?

Nous voulons protéger les épargnants. Or, l'on peut constituer une société avec un terme assez court, qui permet de les frustrer. En portant le délai à cinq ans, je pensais que l'on découragerait nombre de bonnes volontés. Mais il y a peut-être une possibilité de transaction, ouverte par M. le secrétaire d'Etat lui-même.

Bien entendu, je voterai contre l'amendement pris dans son ensemble.

M. Fernand Lefort. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Lefort, pour explication de vote.

M. Fernand Lefort. A nos yeux, l'amendement est de portée plus restrictive que le texte issu de l'Assemblée nationale. Mais il a un effet positif : il propose un délai de cinq ans au lieu de deux ans ; cette précision est bonne, car elle permet d'éviter que des associations de pure façade ne soient créées afin d'abuser des épargnants.

Mais, par ailleurs, nous sommes inquiets. Car nous nous demandons si l'amendement n'est pas le premier pas vers la création d'un autre cadre juridique permettant de modifier indirectement la loi de 1901.

C'est la raison pour laquelle nous nous abstenons.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dailly, pour explication de vote.

M. Etienne Dailly. Je voterai, bien entendu, l'amendement de la commission. D'abord, pour toutes les raisons qu'a exposées avec son autorité coutumière M. le rapporteur. Ensuite, parce qu'il est clair que l'amendement supprime les titres associatifs.

Le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale dit : « Les associations... peuvent émettre des obligations et des titres associatifs sous forme nominative ». Dans l'amendement, il est dit : « ...peuvent émettre des obligations ». On supprime donc les titres associatifs. On comprend très bien pourquoi en lisant le rapport : la commission supprime l'article 2. Elle supprime donc ce que, selon le texte, seraient les titres associatifs, à savoir des titres qui répondraient aux dispositions de la loi de 1966 relative aux titres participatifs, donc des titres participatifs.

J'ai annoncé qu'à l'article 2 — car ce n'est qu'à ce niveau-là, en effet, que surgit l'inconstitutionnalité, au moment où l'on dit que les titres associatifs ne seront autres que des titres participatifs — je soulèverais l'exception d'irrecevabilité constitutionnelle. Ce faisant, j'irai un peu plus loin que la commission, je le démontrerai dans un instant.

Mais je suis heureux de voir supprimer, dès l'article 1^{er}, les titres associatifs qui, en vertu de l'article 2, ne seraient autres que des titres participatifs.

Je ne pouvais pas soulever l'exception d'irrecevabilité à l'article 1^{er}, car je n'ai rien contre les obligations que doivent pouvoir émettre les associations — sous réserve de tous les amendements techniques qu'a apportés la commission des finances. En revanche, comme je démontrerai tout à l'heure que les titres associatifs, — tels qu'ils sont conçus — sont contraires à la Constitution, je me réjouis de les voir disparaître de l'article 1^{er}.

Par conséquent, je voterai l'amendement de la commission des finances.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — Les dispositions des articles 283-6 et 283-7 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée sur les sociétés commerciales relatives aux titres participatifs sont applicables aux titres associatifs. Toutefois, la partie variable de la rémunération ne peut être calculée par référence aux résultats. »

Je suis saisi d'une motion n° 34, présentée par M. Etienne Dailly et tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à l'article 2 du projet de loi. Cette motion est ainsi rédigée :

« Considérant que, du fait de sa décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 sur la loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901, relative aux contrats d'association, le Conseil constitutionnel a déclaré que figurait parmi les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République la liberté d'association telle qu'elle est définie par la loi sus-mentionnée ;

« Considérant que, en contrevenant aux dispositions de l'article 1^{er} de ladite loi du 1^{er} juillet 1901 qui dispose « 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 de partager les bénéfices », l'article 2 du projet de loi relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations viole un principe fondamental reconnu par les lois de la République ;

« Considérant que cet article 2 n'est donc pas conforme à la Constitution ;

« En application de l'article 44, alinéa 2 de son règlement, le Sénat oppose l'exception d'irrecevabilité à l'article 2 du projet de loi relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations. »

La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. La commission des lois — je l'ai dit tout à l'heure — n'a pas été saisie pour avis de ce texte. Si elle l'avait été, j'ai le sentiment qu'au nom d'une tradition, bonne ou mauvaise, peut-être mauvaise, elle m'aurait sans doute confié le rapport, comme elle le fait chaque fois qu'il s'agit du droit des sociétés et de la loi du 24 juillet 1966 ou de textes corrélatifs. Je lui aurais alors proposé la motion d'irrecevabilité constitutionnelle que je vais en l'instant soumettre au Sénat.

L'article 2 du projet de loi prévoit que : « Les dispositions des articles 283-6 et 283-7 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée sur les sociétés commerciales relatives aux titres participatifs sont applicables aux titres associatifs ».

Je sais bien que nous venons de supprimer les titres associatifs, mais l'article 2 n'en est pas moins là, qui nous dit ce qu'ils seraient s'ils réapparaissaient au cours de la navette ! A cet égard, il n'est pas inutile que chacun — le Gouvernement et l'Assemblée nationale — soit appelé à prendre conscience de l'inconstitutionnalité de cet article 2, et averti du fait que — je suis certain de trouver les concours nécessaires à cet effet — nous introduirons, le moment venu, un recours devant le Conseil constitutionnel. Mais je souhaiterais que nous n'ayons pas à en arriver là.

Quelle attitude adopte la commission des finances devant cet article 2 ?

Elle avance qu'il s'agit d'un mécanisme dangereux pour l'équilibre financier des institutions — je vous renvoie aux pages 46 et 47 de son rapport — et elle le démontre.

Elle affirme que le titre associatif contredit l'esprit de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Elle souligne que la sécurité des porteurs de titres associatifs n'est pas garantie.

De tout cela elle conclut qu'il faut supprimer l'article 2.

Elle a sans aucun doute raison. Je la rejoins et — que M. le rapporteur ne m'en veuille pas — je la dépasse, en raison de la procédure qui fait que l'on ne peut pas ne pas appeler une motion d'exception d'irrecevabilité avant les amendements, même lorsque l'amendement est de suppression. Je la dépasse, disais-je, parce que si je supprime, moi aussi, cet article 2, c'est au motif qu'il est contraire à la Constitution.

Je vous rappelle, en effet, que, dans sa décision n° 71-44 du 16 juillet 1971 sur la loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative aux contrats d'association, le Conseil constitutionnel — il a déjà dit le droit, il va se conformer à sa jurisprudence, c'est sûr — a déclaré non conforme à la Constitution l'article 3 de cette loi, dont les dispositions permettaient un contrôle judiciaire du caractère licite de l'association déclarée avant délivrance du récépissé, c'est-à-dire avant que l'association puisse obtenir la capacité juridique. Ces dispositions étaient, en effet, aux dires du Conseil constitutionnel, « contraires au principe de la liberté d'association, qui est l'un des principes fondamentaux reconnus par

les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution ». Voilà qui est clair et net : depuis le 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel a érigé la liberté d'association et l'indépendance des associations en principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Or, l'article 2 qui nous occupe fait des titres associatifs de véritables titres participatifs puisqu'il dispose qu'ils obéiront à toutes les dispositions de la loi de 1966 sur les titres participatifs qu'émettent, en vertu de cette loi de 1966, certaines sociétés par actions.

Cependant, l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative aux contrats d'association dispose que « 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 de partager des bénéfices ».

Le mécanisme du titre associatif — ou plus exactement du titre participatif, puisque, si vous votiez l'article 2, le titre associatif deviendrait un titre participatif et obéirait aux mêmes règles que ce dernier — le mécanisme du titre participatif, dis-je, est contraire à l'esprit de la loi du 1^{er} juillet 1901, dont je vous rappelle — je l'ai démontré voilà un instant — qu'il a été érigé depuis le 16 juillet 1971 en un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Ce n'est pas nous qui l'avons dit, c'est le Conseil constitutionnel.

En effet, le titre participatif comporte une rémunération en deux parties : une partie fixe — comme une obligation — et une partie variable.

Certes, je n'ignore pas que, — sans doute par précaution et parce qu'il savait bien qu'il s'aventurait sur un terrain plus que glissant ; peut-être aussi parce qu'il espérait qu'un examen hâtif nous empêcherait de voir l'artifice — le Gouvernement précise, dans la deuxième phrase de cet article 2 : « Toutefois, la partie variable de la rémunération ne peut être calculée par référence aux résultats. »

Permettez-moi une question, monsieur le secrétaire d'Etat. Si elle n'est pas calculée par référence aux résultats — donc aux bénéfices, puisque l'association est réputée ne pas en faire — sur quoi va-t-elle bien pouvoir l'être ? Une réponse de votre part m'obligerait.

Je vous signale qu'il suffit, pour tourner la loi — c'est très simple — de trouver une indexation qui, apparemment régulière, soit en fait le reflet fidèle de l'évolution du bénéfice de l'association, et le tour est joué.

En fait, ou bien la rémunération du titre participatif n'aura aucun rapport avec le résultat de l'association et, je rejoins M. le rapporteur de la commission des finances, elle est infiniment dangereuse pour son équilibre financier — il n'est pas besoin de le démontrer plus longtemps — ou bien elle entretient un rapport étroit avec ce résultat et, dans ce cas, elle constitue une violation flagrante de la lettre de la loi de 1901 érigée en principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Telle était ma première considération.

Voici la deuxième — il y en a quatre — : si le titre participatif est émis par appel public à l'épargne, il va être coté à la bourse des valeurs et son cours va fluctuer.

Il est vrai que, dans son rapport, le groupe de travail présidé par M. Bloch-Lainé, qui est à l'origine de cet intéressant projet de loi — intéressant, car il est vrai que le mouvement associatif a besoin de ressources nouvelles, mais à condition qu'elles soient conformes à la Constitution, bien sûr — préconise le recours à la caisse des dépôts pour soutenir la valeur du titre. Mais alors, les associations seraient dépendantes de l'intervention de la caisse des dépôts ? De la caisse des dépôts, qui est à la fois une puissance d'argent — et quelle puissance d'argent ! — et une entité, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle évolue dans la mouvance de l'Etat car si son directeur général reçoit des ordres du ministère de l'économie et des finances il y obtempère aussitôt — et c'est parfaitement bien ainsi car elle est aussi faite pour cela. Mais où est, dès lors, la liberté de l'association considérée et, par conséquent, où est la liberté d'association, principe fondamental « reconnu par les lois de la République » ?

Troisième considération : il y a les porteurs de titres participatifs — appelons-les « associatifs », pour l'instant, ce sera plus simple. Que vont-ils pouvoir faire ? Ils vont pouvoir, comme les porteurs de titres participatifs — c'est la loi de 1966 — s'organiser en une masse et, dès lors, ils vont avoir un droit de regard sur l'activité de l'association ; celle-ci va pouvoir être conduite à infléchir son activité en fonction du sentiment des

apporteurs de fonds. Dès lors, où est le principe de l'indépendance de l'association, « principe fondamental reconnu par les lois de la République » ?

Quant à la quatrième considération, je ne devrais pas vous en faire part, mais entre nous, ici, nous pouvons tout nous dire, n'est-ce pas ?

Monsieur le secrétaire d'Etat, le Conseil d'Etat vous avait pourtant bien mis en garde dans l'avis défavorable qu'il a donné — il est vrai que je ne devrais pas le savoir, mais je le sais, donc je vous le dis — à votre projet de loi.

Dans son avis, que j'ai là sous les yeux, il a observé « que l'émission de tels titres est incompatible avec le principe même de l'association et qu'elle ouvre une possibilité de partage entre associés des bénéficiaires et des résultats de l'activité de l'association, partage expressément prohibé par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901. »

Voilà, mes chers collègues, pourquoi je pense que nous serions bien avisés d'aller plus loin que M. le rapporteur ne nous y invite et de supprimer, comme il le demande, l'article 2, au bénéfice non seulement de toutes les considérations qui figurent dans son rapport, mais aussi de cette première et fondamentale remarque que cet article est contraire à la Constitution.

Nous avons le devoir de procéder ainsi, pour que le Gouvernement et l'Assemblée nationale soient mis en garde, avec l'espoir que nous ne retrouverons pas lors de la navette ces titres associatifs ou d'autres qui seraient eux aussi contraires à la Constitution parce que contraires à la loi de 1901.

Telles sont les raisons pour lesquelles j'ai déposé cette motion tendant à opposer l'irrecevabilité, motion qui résume tous les arguments que je vous ai présentés.

Mes chers collègues, je ne peux que vous demander de voter massivement cette motion, afin que chacun, le Gouvernement et l'Assemblée nationale, puissent réfléchir. De plus, s'il advenait que nous ayons à revoir cet article et si même celui-ci devait être adopté en dernière lecture par l'Assemblée nationale, il importe que, dès aujourd'hui, par notre vote, nous marquions pour le Conseil constitutionnel notre conviction que l'article 2 est bien non conforme à la Constitution de la République. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Duffaut, contre la motion.

M. Henri Duffaut. Monsieur le président, on nous demande de voter une motion d'exception d'irrecevabilité à l'encontre de l'article 2, qui vise les titres associatifs. Or, le Sénat vient de refuser, à l'article 1^{er}, l'existence de ces titres. Ils n'existent donc plus dans la loi.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Exactement !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Monsieur le président, lors de la discussion générale, j'ai indiqué que la commission était très hostile à l'article 2. C'est pourquoi le vote de cette motion d'exception d'irrecevabilité, qui aboutirait au résultat qu'approuve pleinement la commission, correspond bien à notre premier sentiment et va même au-delà, comme l'a dit M. Dailly. Toutefois, je ne me permettrai pas d'émettre un quelconque avis au nom de la commission sur la proposition d'un juriste aussi éminent que M. Dailly, dès lors que la commission n'a pu statuer sur cette motion. Je ne puis donc que m'en remettre à la sagesse du Sénat en lui faisant pleinement confiance.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je dirai tout d'abord à M. Dailly que le Conseil d'Etat émet des avis, et que ces derniers sont censés être secrets. Nous avons d'ailleurs suivi certains de ces avis en apportant des modifications au texte.

Monsieur Dailly, vous soulevez une question de fond : la rémunération du titre associatif équivaut-elle à un partage des bénéfices, ce qui serait contraire à la loi de 1901 ?

Je me suis déjà longuement exprimé sur ce problème fondamental et je ne ferai que rappeler l'argumentation que j'ai déjà développée, notamment à M. le rapporteur. Aux yeux du Gouvernement, la réponse est non.

Quel que soit l'index choisi, la rémunération du titre associatif est une charge. Le conseil national de la comptabilité l'admet pour les titres participatifs et donc, par assimilation, pour les titres associatifs. Une précaution supplémentaire a été prise en interdisant l'index résultat. Si une distribution de bénéfices avait lieu par détournement de procédure, la décision serait nulle. En ajoutant les mots clairement indiqués dans l'article 15 : « La rémunération ne peut avoir pour effet de partager des bénéfices », le législateur donne au juge le pouvoir de contrôler si, en fait, les charges excessives ne sont pas l'équivalent économique d'une distribution de bénéfices. C'est à nos yeux une protection essentielle.

Quant au mode d'indexation, j'ai précisé que la partie variable était de la responsabilité du mouvement associatif lui-même. J'ai indiqué au cours de la première séance à l'Assemblée nationale que l'on pouvait éventuellement se référer au chiffre d'affaires, à la marge brute d'autofinancement, mais uniquement comme indication.

Enfin, les hypothèses auxquelles vous avez fait allusion, contenues dans la première mouture du rapport de M. François Bloch-Lainé, en particulier le recours à l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations, ne figurent pas dans le projet de loi. Qu'on ne nous fasse pas de procès d'intention ! Le projet de loi a repris toute la philosophie du rapport de M. François Bloch-Lainé, mais non tout son contenu.

Enfin, l'indépendance du mouvement associatif est maintenue. Les souscripteurs n'ont aucun pouvoir de décision vis-à-vis de l'assemblée générale. Ensuite, par cette motion d'exception d'irrecevabilité et en renvoyant la décision au Conseil constitutionnel, le cas échéant, vous ne répondez pas au problème fondamental des associations, qui ont besoin, à l'heure actuelle, d'augmenter leurs fonds propres. Quelle solution proposez-vous ? Nous en présentons une. Le mouvement associatif jugera !

M. le président. Je consulte le Sénat sur la motion n° 34 de M. Dailly, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et dont l'adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet de l'article 2.

(*La motion est adoptée.*)

M. le président. En conséquence, l'article 2 est rejeté.

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — Préalablement à l'émission d'obligations ou de titres associatifs, l'association doit :

« 1° Avoir au moins deux années d'existence effective ;

« 2° Etre immatriculée au registre du commerce et des sociétés dans des conditions et selon des modalités fixées par décret ;

« 3° Etablir 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 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. »

Par amendement n° 9 rectifié, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi cet article :

« 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.

« L'immatriculation est subordonnée à :

« — 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'administration, 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.

« Le refus de délivrer l'autorisation ne peut être fondé sur un motif autre que le non-respect des dispositions de l'article 1^{er} ou du 3^e 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Cet amendement a un double objet. Tout d'abord, il tend à supprimer, par coordination, diverses dispositions de l'article 3, qui sont reprises dans d'autres amendements. Ensuite, il tend à subordonner l'immatriculation au registre du commerce, qui elle-même conditionne la possibilité d'émettre, à une autorisation judiciaire.

Sur le premier point, cet amendement supprime la référence à la condition d'existence depuis deux ans, puisqu'elle est reprise d'une manière élargie par l'amendement de la commission présenté à l'article 1^{er}.

En outre, il supprime, par souci de clarté, les dispositions de l'article 3 relatives aux conditions de l'émission. Ces dispositions seront reprises par la suite sous forme d'articles additionnels après l'article 3.

Dans toute la mesure possible, la commission des finances a essayé de regrouper les différents articles du texte selon le schéma suivant :

Premier groupe d'articles — articles 1 et 3 — quelles associations peuvent émettre ?

Deuxième groupe d'articles — articles additionnels après l'article 3 — dans quelles conditions doit s'effectuer l'émission ?

Troisième groupe d'articles — articles 4, 5, 6 et 7 notamment — quel régime juridique s'appliquera aux associations émettrices ?

Quatrième groupe d'articles — articles 11 et 13 notamment — quelle sera la responsabilité des dirigeants ?

Ce classement permet de mieux suivre le débat.

Sur le deuxième point, j'indique qu'il s'agit d'un élément essentiel du dispositif que la commission vous propose. Pourquoi subordonner à une autorisation judiciaire l'immatriculation au registre du commerce, qui, je le rappelle, est, aux termes du projet, une condition nécessaire pour que les associations puissent émettre ?

Il est fondamental, en effet, d'assurer le respect par ces associations émettrices des conditions de l'article 1^{er}. Seules les associations ayant réellement, à titre essentiel, depuis au moins cinq années, une activité de vente ou de prestation de services doivent pouvoir émettre. Sinon, qu'arriverait-il ? En droit, le contrat d'émission serait nul. En outre, il y aurait un risque pour les porteurs puisque l'association serait de celles qui n'auraient probablement pas la capacité de dégager des excédents permettant d'assurer la rémunération des obligataires.

Je précise que ce système avait été envisagé lors des débats sur la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. Il avait été abandonné parce qu'il y a plus de 20 000 sociétés immatriculées tous les ans. Pour les sociétés, il se serait donc agi d'un système trop lourd. En revanche, le nombre des associations appelées à émettre ne devrait pas dépasser quelques centaines et encore.

En outre, ce mécanisme permettrait d'affirmer la confiance du Sénat dans le rôle du juge judiciaire. C'est tout le contraire des agréments administratifs qui sont proposés par certains pour les associations désirant émettre des obligations.

Si l'on m'objecte que les greffiers effectuent déjà un contrôle lors de l'immatriculation, je répondrai qu'il s'agit là d'un simple contrôle de régularité formelle des pièces. Le greffier ne pourrait aller jusqu'à contrôler que l'association concernée exerce bien telle ou telle activité effective depuis une certaine durée.

Par ailleurs, le dispositif proposé ne risque pas de déboucher sur l'arbitraire du juge, puisque celui-ci ne pourra fonder sa décision que sur des critères de droit, qui sont le respect des conditions de l'article 1^{er}, la conformité des statuts aux dispositions de l'article 3, et, bien entendu, le respect de toutes les dispositions du décret du 30 mai 1984 sur le registre du commerce et des sociétés.

Enfin, l'exercice de ce contrôle est confié au président du tribunal de grande instance, ce qui est conforme aux dispositions du décret du 30 mai 1984.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, cet amendement désarticule la cohérence de l'ensemble des conditions liées à l'émission des titres par les associations, qui existe dans le texte initial. Parmi celles-ci, si l'on distingue l'inscription au registre du commerce et des sociétés des autres actes nécessaires à l'émission, on ouvre la possibilité de créer une fausse catégorie d'associations qui pourraient se prévaloir de leur inscription au registre du commerce et des sociétés alors que cet acte ne leur donne nullement — pas plus aux G. I. E. qu'aux sociétés civiles — la qualité de commerçants. Nous l'avons rappelé plusieurs fois au cours du débat.

De plus, l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire restreint la liberté des associations à émettre des titres, alourdit la procédure et ne peut que décourager les associations. Pourquoi exiger plus de celles-ci que des sociétés commerciales ? En outre, le dernier alinéa, comme d'autres dispositions m'apparaît être d'ordre réglementaire. Pour toutes ces raisons, je demande le rejet de l'amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 3 est ainsi rédigé.

Articles additionnels.

M. le président. Par amendement n° 10, M. Yves Durand, au nom de la commission propose, après l'article 3, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. L'article additionnel que nous proposons d'insérer est de pure coordination.

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. Il faut, en effet, séparer les dispositions relatives aux caractéristiques des associations pouvant émettre et celles qui sont relatives aux conditions de l'émission.

Comme je l'ai déjà indiqué, il ne s'agit pas de désarticuler, monsieur le secrétaire d'Etat ; à partir du moment où il n'y a plus de titre associatif, c'est simplement une question de cohérence.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, à partir du moment où il n'est plus fait référence au titre associatif, donc à l'essentiel du projet de loi que je défends, je ne peux que m'opposer à cet amendement ainsi qu'à ceux qui suivront.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 3.

Par amendement n° 11, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose, après l'article 3, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« 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.

« 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Cet article additionnel est important. Son premier alinéa obéit à un simple souci de coordination : il tend à reprendre — je l'ai annoncé tout à l'heure — les dispositions des articles 9 et 10 du projet.

Toutefois, l'article 9, qui prévoit l'application des dispositions de la loi du 23 décembre 1946, c'est-à-dire une autorisation préalable du ministre de l'économie et des finances — en fait, de la direction du Trésor — avant toute émission, n'est pas intégralement repris.

L'article 9, en effet, prévoyait une autorisation avant toute émission. Comme, en réalité, cette autorisation n'est requise qu'en cas d'émission supérieure à 50 millions de francs, il nous semble raisonnable de limiter l'application de la loi de 1946 à l'hypothèse d'émission avec appel public à l'épargne.

Le deuxième alinéa est entièrement nouveau : il permet à la C. O. B. de refuser son visa aux émissions d'obligations qui auraient pour effet de porter l'endettement total de l'association au-delà d'un certain niveau par rapport à son actif. Toute émission qui aurait pour conséquence de porter l'ensemble des dettes appelées à échoir lors des quinze exercices suivants à un montant supérieur aux deux tiers du montant de l'actif peut être refusée. Il s'agit, en résumé, d'empêcher les associations déjà endettées, d'une manière ou d'une autre, d'emprunter à trop court terme. Il y va de la protection des souscripteurs.

Je précise que cette disposition n'est introduite dans notre dispositif que dans l'hypothèse où il y a appel public à l'épargne, c'est-à-dire recours à l'entremise d'un banquier ou d'un agent de change pour placer l'émission, ou bien large diffusion de titres. Dans cette hypothèse le contrôle de la C. O. B. s'exerce.

On peut en effet présumer que lorsqu'il n'y a pas appel public, lorsque l'émission vise seulement à drainer l'épargne de proximité, les souscripteurs sont beaucoup mieux informés et, par définition, beaucoup moins nombreux. Dans ce dernier cas, une limitation de l'endettement par rapport à l'actif ne nous paraît pas s'imposer.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je formulerai la même remarque que pour l'amendement précédent : le titre associatif n'étant plus mentionné, cela devrait suffire à motiver un avis défavorable.

Mais, par ailleurs, sur le fond, le deuxième alinéa de l'amendement restreint les pouvoirs de contrôle de la commission des opérations de bourse, ce qui ne me paraît pas souhaitable.

M. Yves Durand, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Sans vouloir polémiquer, monsieur le secrétaire d'Etat, je ne pense pas que l'amendement restreigne les pouvoirs de contrôle de la C. O. B., mais bien plutôt qu'il les accroît. En fait, sur le principe, la protection de l'épargne et la rigueur de gestion, nous nous rejoignons.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Nous avons une interprétation différente, monsieur le rapporteur. A partir du moment où vous précisez que la commission des opérations de bourse peut refuser son visa dans certaines conditions, l'amendement me paraît restrictif. Mais, s'il ne s'agit que d'une querelle de mots !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 11, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 3.

Par amendement n° 12, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose, après l'article 3, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Cet article additionnel a pour objet 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. Toutefois, d'autres dispositions doivent être prises pour assurer le plein respect de l'interdiction du partage de 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 de proximité », dont fait d'ailleurs état le rapport du groupe de travail présidé par M. François Bloch-Lainé, facilite en effet les distributions occultes.

C'est pourquoi le présent amendement 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 méconnue de l'épargne de proximité serait 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.

Cet amendement permettra, en dernier ressort, aux associations de profiter pleinement des 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 que le texte offre aux associations.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Cet amendement fixe une limite supérieure au taux d'intérêt du titre émis. Cela constitue, à mes yeux, un verrou qui n'est pas souhaitable, car il aurait

pour effet de restreindre les souscriptions potentielles, alors que notre texte voulait être un texte de liberté, de responsabilité pour le mouvement associatif.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable.

M. le président. Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 12.

M. Fernand Lefort. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. Notre groupe est favorable à cet amendement qui interdit la stipulation de taux d'intérêts supérieurs à ceux du marché obligataire lorsqu'il n'est pas fait appel public à l'épargne. C'est la raison pour laquelle il le votera.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 12, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 3.

Par amendement n° 13, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose, après l'article 3, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les contrats de prêts ou d'émission d'obligations conclus par les associations visées à l'article 1^{er} 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Cet article additionnel reprend, en en élargissant sensiblement l'objet, les dispositions figurant dans l'article 15 du projet de loi qui précise que la rémunération des titres émis ne peut avoir pour objet le partage de bénéfices entre les sociétaires.

Le dispositif proposé par cet amendement est le suivant.

Le champ d'application de la prohibition du partage est étendu à tous les contrats de prêts et non pas seulement aux contrats d'émission d'obligations. Cette prohibition s'appliquera à toutes les associations entrant dans le champ d'application du projet et non pas seulement à celles qui auront émis des titres.

Enfin, des sanctions sont prévues en cas d'émission ayant pour but le partage de bénéfices. Tout d'abord, la sanction civile de la nullité du contrat; ensuite, des sanctions pénales contre les dirigeants, que je comptais aligner sur celles qui frappent les dirigeants de société qui ont distribué des dividendes fictifs. Je ne l'ai pas fait, car ces sanctions — de un à cinq ans de prison — sont, à mon sens, trop dures. C'est pourquoi je propose seulement deux à six mois de prison et une peine d'amende.

L'amendement établit enfin une présomption : les contrats qui prévoient une rémunération anormale au regard des conditions du marché seront présumés avoir pour but la distribution de bénéfices.

De plus, la prohibition des partages de bénéfices par le biais de la rémunération d'obligations ou de prêts ne visera pas seulement les sociétaires. En effet, une personne non sociétaire peut être très impliquée dans le fonctionnement de l'asso-

ciation. Il peut s'agir d'un salarié, notamment. La référence aux seuls sociétaires serait beaucoup trop formelle et pourrait très facilement être tournée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. Jean Gafel, secrétaire d'Etat. L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 s'oppose déjà au principe de l'appréhension des bénéfices réalisés par l'association par ses sociétaires.

Si, néanmoins, une association distribuait des bénéfices par la rémunération d'un emprunt ou d'obligations à un taux excessif, elle ne remplirait plus l'une des conditions indispensables pour bénéficier de l'exonération d'impôt sur les sociétés de droit commun. En effet, la rémunération excessive constituerait un profit pour les sociétaires ou les dirigeants et entraînerait l'assujettissement de l'association à l'impôt sur les sociétés dans les mêmes conditions que les entreprises commerciales.

En outre, les bénéfices désinvestis par l'association seraient considérés comme des revenus distribués imposables en tant que tels entre les mains des bénéficiaires, que ces derniers soient membres ou non de l'association.

Enfin, l'attribution d'intérêts anormalement élevés à d'autres personnes que les sociétaires ou les dirigeants pourrait également contribuer à remettre en cause le caractère désintéressé de la gestion de l'association. Les conséquences fiscales d'une pratique de cette nature peuvent donc d'ores et déjà être tirées.

Pour toutes ces raisons, je demande le rejet de cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 13.

M. Fernand Lefort. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. L'amendement n° 13 a pour objet d'assurer le plein respect de la prohibition du partage des bénéfices. Nous le soutenons, car même si M. le secrétaire d'Etat prétend que le projet contient des garanties, il nous semble préférable de l'inscrire dans la loi. En effet, ainsi qu'il est indiqué dans le rapport « 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 ». C'est la distribution maquillée de bénéfices que nous avons dénoncée dans la discussion générale.

Telle est la raison pour laquelle nous sommes favorables à l'amendement.

M. Henri Duffaut. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Duffaut.

M. Henri Duffaut. Nous avons voté précédemment un amendement qui fixait le taux de rémunération des prêts au niveau de celui du marché obligataire. Dans ces conditions, je ne vois pas comment ce taux pourrait être dépassé.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 13, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 3.

Article 4.

M. le président. « Art. 4. — L'émission par une association d'obligations ou de titres associatifs entraîne l'application des alinéas premier, deux, quatre et cinq 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.

« 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 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 résultats déficitaires cumulés 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. 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.

« 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. »

Par amendement n° 14, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

« 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 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Cet amendement tend à appliquer aux associations émettrices les dispositions des articles 28 et 29 de la loi du 1^{er} mars 1984, relative à la prévention des difficultés des entreprises.

Le projet prévoit déjà l'application automatique de l'article 27 de la loi, qui soumet les associations à des obligations comptables de droit commun, c'est-à-dire à l'établissement d'un bilan, d'un compte de résultats et d'une annexe. Elle soumet, d'autre part, ce compte au contrôle d'un commissaire aux comptes.

La commission des finances vous propose de faire également application aux associations émettrices des articles 28 et 29 de la loi du 1^{er} mars 1984.

L'article 28 de cette loi prévoit l'établissement d'une situation de l'actif réalisable et disponible ainsi que celle du passif exigible. Enfin, il prévoit l'établissement d'un compte de résultats prévisionnel et d'un plan de financement. L'application de ces dispositions aux associations émettrices est particulièrement opportune. D'une part, celles-ci seront conduites, de ce fait, à s'interroger sur leur capacité à faire face aux échéances de remboursement impliquées par l'émission à l'aide de documents fiables. D'autre part, la commission des opérations de bourse pourra exercer son contrôle en cas d'émission avec appel public à l'aide des comptes prévisionnels qui lui permettent de mieux connaître les aptitudes réelles de l'association.

Quant à l'article 29 de la loi du 1^{er} mars 1984, il permet au commissaire aux comptes d'alerter les dirigeants s'il relève un fait de nature à compromettre l'exploitation. Le commissaire aux comptes peut également adresser aux associés et aux comités d'entreprises un rapport spécial si la continuité de l'exploitation est compromise, après qu'il a alerté les dirigeants.

L'application de cet article aux associations émettrices permettra de garantir une meilleure gestion et donc une meilleure sécurité des épargnants. Dès lors qu'un commissaire aux comptes est prévu, il semble normal de lui conférer les pouvoirs les plus étendus.

Tel est l'objet de cet amendement qui vise à établir une rigueur de gestion et à garantir les épargnants.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, vous le comprendrez, quelle que soit ma bonne volonté et même si je suis sensible à un certain nombre d'arguments présentés par M. le rapporteur, il n'est pas question pour moi d'accepter le moindre amendement dans lequel la référence à la notion de titres associatifs ne figure plus. Sinon, ce serait me renier moi-même.

Sur le fond, si la référence à l'article 28 de la loi du 1^{er} mars 1984 envisagée par M. le rapporteur était retenue, des conditions vraiment trop lourdes seraient imposées. En revanche, je partage en partie son analyse en ce qui concerne l'article 29 de cette même loi. La référence à cet article pourrait être envisageable dans une rédaction ultérieure ; en effet, elle garantit le sérieux et la crédibilité de l'association. De plus, elle justifie le recours aux commissaires aux comptes.

Je suis donc sensible, sur le fond, à l'argumentation qui a été développée, mais je ne peux que refuser l'amendement pour les raisons que j'ai déjà évoquées.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 14, repoussé par le Gouvernement.

M. Jean-Pierre Masseret. Le groupe socialiste vote contre, tout comme il s'opposera aux amendements suivants, présentés par la commission.

M. Fernand Lefort. Le groupe communiste, lui, s'abstiendra sur cet amendement et sur les suivants.

M. le président. Je leur en donne acte.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 15, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose, dans le deuxième alinéa de l'article 4, de supprimer les mots : « , sous les mêmes conditions, ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Les termes que cet amendement tend à supprimer nous paraissent ne rien apporter à la rédaction de l'article.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Une fois n'est pas coutume, il accepte l'amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 15, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4, modifié.

M. Jean-Pierre Masseret. Le groupe socialiste vote contre.

M. Fernand Lefort. Le groupe communiste s'abstient.

M. le président. Nous vous en donnons acte, mes chers collègues.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5.

M. le président. « 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. » — (Adopté.)

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — Les dispositions des articles 263, 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 l'article 266 aux obligations émises par des associations ainsi qu'aux titres associatifs.

« Les dispositions de la loi précitée visées à l'alinéa précédent 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. »

Par amendement n° 16, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi l'alinéa premier de cet article :

« 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination, consécutif à la suppression des titres associatifs.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Pour cette raison même, le Gouvernement est opposé à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 16, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 17, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose, dans le deuxième alinéa de l'article 6, de supprimer les mots : « ou des titres associatifs ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Mon observation précédente vaut pour cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Défavorable !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 17, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6, modifié, étant entendu que le groupe socialiste vote contre et que le groupe communiste s'abstient.

(L'article 6 est adopté.)

Article 7.

M. le président. « Art. 7. — Les dispositions prévues par la section V du chapitre VI de la loi du 24 juillet 1966 précitée sont applicables en cas de dissolution de l'association émettrice, 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. » — (Adopté.)

Article 8.

M. le président. « 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, de gérer à un titre quelconque une association émettant des obligations ou des titres associatifs ou de participer à son organe collégial de contrôle. »

Par amendement n° 18, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose, dans cet article, de remplacer le mot : « comporte » par le mot : « emporte ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Il s'agit d'un simple amendement rédactionnel. En effet, il paraît plus élégant d'utiliser le terme « emporte » que le terme « comporte ». Du moins, telle est notre pensée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Pourquoi pas, monsieur le président ?

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° 18, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 19, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi la fin de l'article 8 : « d'administrer ou de gérer, à un titre quelconque, une association répondant aux conditions de l'article premier de la présente loi ou de participer à son organe collégial de contrôle. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. L'article 8 vise à interdire aux individus déchus du droit de gérer une société commerciale de gérer ou d'administrer une association ayant émis des valeurs mobilières.

Il semble opportun d'étendre cette interdiction à l'ensemble des associations entrant dans le champ d'application de l'article 1^{er}. Celles-ci, en effet, peuvent avoir de nombreux salariés et une activité importante, même si elles n'émettent pas de titres. Exclure de leur direction les individus déchus semble donc opportun.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Cet amendement ne nous semble rien apporter au texte et le Gouvernement le rejette donc.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 19, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 8, modifié.

(L'article 8 est adopté.)

Article 9.

M. le président. « 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. »

Par amendement n° 20, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination qui vise à supprimer une disposition qui a été reprise sous forme d'article additionnel après l'article 3.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. La loi du 23 décembre 1946 a institué les autorisations du ministre des finances en cas d'émission de valeurs mobilières. Ces dispositions ont été intégrées par l'amendement n° 5 de la commission à l'article 3.

L'amendement n° 5 ayant été rejeté, le Gouvernement souhaite maintenir ces mesures à l'article 9 du projet de loi et c'est pourquoi il demande au Sénat de rejeter cet amendement n° 20.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 20, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 9 est supprimé.

Article 10.

M. le président. « 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.

« Les dispositions de l'article 10 de ladite ordonnance sont applicables aux dirigeants des associations émettrices. »

Par amendement n° 21, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel qui vise à supprimer une disposition qui a été reprise sous forme d'article additionnel après l'article 3.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Mon point de vue est identique à celui que j'ai développé à propos de l'amendement précédent.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 21, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 10 est supprimé.

Article 11.

M. le président. « Art. 11. — La responsabilité des membres des organes chargés de la direction, de l'administration ou du contrôle des associations est celle définie, selon les cas, par les articles 244, 246, deuxième alinéa, 247 et 250 de la loi du 24 juillet 1966. »

Par amendement n° 22, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de compléter *in fine* cet article par un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination tendant à regrouper les dispositions législatives à la responsabilité des dirigeants. Nous proposons que l'article 10 de l'ordonnance de 1967 soit applicable aux dirigeants des associations faisant appel public à l'épargne.

Je précise que les sanctions pénales applicables en la matière ont été abrogées par la loi du 1^{er} mars 1984. M. le secrétaire d'Etat peut-il donner l'assurance qu'un projet de loi sera bientôt déposé pour réparer cette lacune ?

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Ma réponse à la dernière question posée par M. le rapporteur est positive : nous sommes effectivement en train de préparer un projet de loi.

En revanche, le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 22, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 11, ainsi complété.

Je rappelle que le groupe communiste s'abstient et que le groupe socialiste vote contre.

(L'article 11 est adopté.)

Article 12.

M. le président. « 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 ».

Par amendement n° 23, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi cet article :

« 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 sur les groupements d'intérêt économique.

« Les groupements d'intérêt économique constitués par des associations en vue de l'émission d'obligations sont tenus au remboursement et au 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. L'article 12 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 au paiement des rémunérations et au remboursement de la totalité de l'émission. Si une association est défaillante, 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. Sera-ce une association ? Elle n'aura pas d'activité économique au sens du projet. Sera-ce une 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, G.I.E.

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 par la 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.

Tel est l'objet de cet amendement, que je vous demande d'adopter.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je prends tout d'abord acte du fait que M. le rapporteur reconnaît le bien-fondé de l'article 12 sur la capacité des associations à se regrouper. Cependant, je ne peux accepter son amendement. En effet, celui-ci a pour objet de fixer sous forme d'un G.I.E. le cadre juridique des associations qui se groupent pour émettre.

Cela me paraît constituer une contrainte, qui n'était absolument pas prévue dans le texte initial. En outre, cette contrainte me semble alourdir les formalités préalables à l'émission et risque de dissuader les associations de se grouper, alors que la sélection des coémetteurs, responsables solidaires de la défaillance de l'un d'eux, est un facteur important de sécurité pour l'épargnant.

Par ailleurs, la possibilité prévue à l'article 4 de demander les remboursements des titres devient inutile au cas où les émetteurs multiples sont groupés et coresponsables solidaires.

Enfin, dans le troisième alinéa, il nous semble qu'il y a confusion, au moins au niveau de la rédaction, entre les droits des émetteurs et les droits des porteurs exercés par la même personne morale, le G.I.E.

Pour toutes ces raisons, je demande le rejet de l'amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 23.

M. Fernand Lefort. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Lefort, pour explication de vote.

M. Fernand Lefort. Nous sommes opposés à cet amendement, car les dispositions envisagées s'éloignent vraiment de l'idéal associatif.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 23, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 12 est ainsi rédigé.

Articles additionnels.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 24, présenté par M. Yves Durand, au nom de la commission, a pour objet, après l'article 12, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« A 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 » sont ajoutés les mots : « ou par les associations », ».

Le second, n° 25, également présenté par M. Yves Durand au nom de la commission, vise, après l'article 12, à insérer un autre article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 5 de l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 est complété *in fine* comme suit : « , 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. 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. »

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Dans l'esprit du rapporteur, ces amendements ne font que compléter le texte de l'amendement que le Sénat vient précédemment d'adopter. Je m'y étais opposé, je ne peux qu'en faire de même s'agissant de ces deux amendements.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 24, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 12.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 25, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 12.

Article 13.

M. le président. « Art. 13. — Sera puni d'une amende de 2 000 francs à 60 000 francs 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. »

Par amendement n° 26, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose, dans cet article, après les mots : « de 2 000 francs à 60 000 francs », d'insérer les mots : « et d'un emprisonnement de deux à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement, ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Cet amendement a pour objet de prévoir, en plus de la peine d'amende, une peine de prison à l'encontre des dirigeants d'associations qui auraient émis des obligations sans respecter les conditions de la loi et notamment l'obligation d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés.

Certes, une telle peine d'emprisonnement n'est pas prévue dans les mêmes circonstances par le droit des sociétés. Toutefois, il semble opportun de la prévoir pour l'émission d'obligations par des associations dans la mesure où cette émission présente des dangers importants pour la sécurité des porteurs en raison de la spécificité des associations par rapport aux sociétés.

Cette peine d'emprisonnement sera d'ailleurs facultative pour les juridictions pénales. Il semblerait en outre anormal de ne pas la prévoir alors que l'article 6 énonce de multiples peines d'emprisonnement par sa référence à la loi du 24 juillet 1966 pour des infractions qui ne semblent pas plus dangereuses pour les porteurs que le non-respect des conditions de l'article 3.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je demande le rejet de cet amendement, car les peines de prison prévues me paraissent vraiment trop lourdes. Pourquoi réserver un traitement plus sévère aux responsables associatifs qu'aux dirigeants de société ? Créer une telle distorsion ne s'impose pas.

M. Jacques Habert. Je demande la parole, contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Exceptionnellement, nous prendrons position contre la commission sur cet amendement. Selon nous, les prisons françaises sont déjà suffisamment surchargées.

La position de la commission me semble, en l'occurrence, un peu trop sévère. Sur ce point précis, je partage, à titre exceptionnel, l'avis du Gouvernement.

M. Henri Duffaut. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 26, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 27, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose, dans cet article, de supprimer les mots : « ou des titres associatifs ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Il s'agit d'une simple coordination avec la suppression des titres associatifs.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, votre logique reste sans doute la même ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Oui, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 27, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 33, M. Jean-Pierre Masseret et les membres du groupe socialiste proposent de compléter l'article 13 par deux alinéas additionnels rédigés comme suit :

« En outre, le tribunal pourra ordonner, aux frais du condamné sans que le total puisse dépasser le maximum de l'amende encourue, la publication de sa décision intégralement ou par extraits, dans un ou plusieurs journaux qu'il désignera, ou la diffusion d'un message dans les conditions prévues au sixième alinéa du II de l'article 44 de la loi n° 73-1193 du 23 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, informant le public de sa décision.

« Il pourra également ordonner l'affichage de sa décision dans les conditions prévues à l'article 51 du code pénal. »

La parole est à M. Masseret.

M. Jean-Pierre Masseret. Il serait utile d'ajouter aux amendes prévues à l'article 13 la possibilité pour le tribunal d'ordonner, aux frais du condamné, bien entendu, la publication du jugement, la diffusion d'un message dans les conditions fixées à l'article 44 de la loi Royer ainsi que par l'article 51 du code pénal.

Il s'agit là de sanctions plus modernes et qui sont adaptées à la situation. Elles ont pour objet d'informer le public des décisions prises par les tribunaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cet amendement ?

M. Yves Durand, rapporteur. La commission accepte cet amendement qui complète utilement le dispositif proposé.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. A l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale, au cours de sa séance du 22 avril 1985, du projet de loi relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations, M. Jean-Pierre Michel, député, avait déjà suggéré, sans toutefois proposer l'amendement formalisé en ce sens, que l'article 13 du projet soit complété : à ce texte, qui prévoit une amende de 2 000 francs à 60 000 francs, le parlementaire demandait que soit ajoutée la publicité de la décision de condamnation. Vous avez repris cette proposition, monsieur le sénateur.

L'institution d'une telle peine complémentaire, d'ailleurs prévue par de nombreux textes législatifs récents, pourrait être envisagée et, en tous cas, elle serait préférable à la peine de prison prévue par l'amendement de la commission.

Il convient toutefois de souligner que la loi du 24 juillet 1966, qui constitue le droit commun applicable aux sociétés commerciales, ne prévoit pas que la publication d'un jugement de condamnation puisse être ordonnée en cas d'infraction à l'une de ses dispositions.

Il paraît dès lors peu satisfaisant d'introduire une telle sanction à l'article 13 d'un projet de loi relatif à l'émission de titres par les associations, et il serait plus logique de prévoir la peine de publication dans un texte de portée plus générale.

C'est donc à l'occasion d'une modification ultérieure de la loi du 24 juillet 1966 qu'une réforme allant dans ce sens pourrait être envisagée. Il conviendrait toutefois, afin de lui laisser sa pleine efficacité, de réserver la peine de publication de jugement aux infractions les plus graves, l'impact sur le public de la diffusion d'une décision sanctionnant la violation d'une règle de forme ne pouvant, à l'évidence, qu'être très limité.

En espérant vous avoir rassuré et exposé les conséquences du problème que vous venez d'évoquer quant à une disposition législative ultérieure, je vous demande, monsieur le sénateur, de bien vouloir retirer votre amendement.

M. le président. Monsieur Masseret, l'amendement est-il maintenu ?

M. Jean-Pierre Masseret. Non, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 33 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 13, modifié.

(L'article 13 est adopté.)

Article 14.

M. le président. « Art. 14. — Le régime fiscal des titres associatifs est celui des titres participatifs. »

Par amendement n° 28, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Par coordination, le Gouvernement est défavorable à l'amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 28, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 14 est supprimé.

Article 15.

M. le président. « 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. »

Par amendement n° 29, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. C'est également un amendement de coordination. Les dispositions de l'article 15 ont été reprises et développées sous la forme d'un article additionnel inséré après l'article 3.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Pour le Gouvernement, l'article 15 est fondamental.

Je lis cet article : « 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. » Cette question a été au cœur de notre débat tout au long de cet après-midi. Par conséquent, je ne peux accepter la suppression de cet article.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 29, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 15 est supprimé.

Article 16.

M. le président. « Art. 16. — Un décret en Conseil d'Etat fixera, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi. » — *(Adopté.)*

Intitulé du projet de loi.

M. le président. Par amendement n° 31, M. Yves Durand, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi l'intitulé du projet de loi : « Projet de loi autorisant l'émission d'obligations par certaines associations. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Yves Durand, rapporteur. Cet amendement tire les conséquences, s'agissant de l'intitulé du projet de loi, de tous les amendements que nous avons adoptés, notamment de ceux qui suppriment la référence aux titres associatifs.

Désormais, les associations pourront non plus émettre certaines valeurs mobilières mais émettre uniquement des obligations.

Par ailleurs, il nous paraît bon de préciser d'emblée que seules certaines associations auront cette faculté.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je comprends la logique suivie par M. le rapporteur mais ce n'est pas la mienne.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 31, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'intitulé du projet de loi est ainsi rédigé.

Vote sur l'ensemble.

M. Henri Duffaut. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Duffaut.

M. Henri Duffaut. Le Sénat a une vocation : voter, en règle générale, contre les projets de loi présentés par le Gouvernement. Plusieurs méthodes lui sont possibles : opposer une question préalable ; déposer une motion d'irrecevabilité ; rejeter le projet de loi. Il en existe également une autre, celle qui a été choisie contre ce projet de loi relatif aux associations. Or les associations concernent, à des degrés divers, pratiquement tout le monde. Elles sont un élément de la vie économique par les 700 000 salariés qu'elles emploient. Aujourd'hui, il s'agit de leur donner les moyens de promouvoir leur action, de la développer dans les domaines de l'action sanitaire, sociale, culturelle, sportive, de promotion, voire scolaire. Il serait très délicat de voter contre un tel projet de loi, mais il y a une façon de s'y opposer, c'est de vider le projet de tout son contenu, de telle sorte qu'il n'ait plus aucun sens. C'est ce que le Sénat a voulu faire, selon une tradition maintenant bien établie.

C'est pour ce motif que nous voterons contre ce projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. Lors de la discussion générale, M. le secrétaire d'Etat a voulu donner certaines assurances par rapport aux observations que j'avais formulées. J'en prends acte, mais nous veillerons particulièrement à ce qu'aucune atteinte ne soit portée au fonctionnement des associations. Cependant, nous restons perplexes devant les dangers et les contradictions du projet de loi.

Le texte adopté par le Sénat ne permet pas d'améliorer le fonctionnement de la vie associative ; c'est la raison pour laquelle nous nous abstenons.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je me félicite que nous ayons eu un débat extrêmement dense et fructueux et je voudrais remercier l'ensemble des sénateurs qui se sont exprimés cet après-midi.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

— 7 —

ENLEVEMENT DE DEUX FRANÇAIS AU LIBAN

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (économie sociale). Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Bien que le moment ne soit peut-être pas très opportun, je voudrais répondre, au nom du Gouvernement, à l'inquiétude bien légitime qu'ont manifestée certains sénateurs en début de séance.

Je rappellerai tout d'abord que le ministre des relations extérieures, M. Roland Dumas, s'est rendu le jeudi 30 mai devant votre commission des affaires étrangères, tout spécialement pour évoquer la situation au Liban et, bien entendu, le sort de nos ressortissants. En ce qui les concerne, je voudrais vous dire que le Gouvernement s'occupe de tous et que, malheureusement, deux d'entre eux, MM. Marcel Fontaine et Marcel Carton ont été enlevés voilà maintenant plus de deux mois.

Si nos efforts multiples et constants ont rapidement abouti à la libération de Gilles Peyroles et de Danièle Perez, il n'en a, hélas ! pas été de même pour les deux compatriotes dont je viens de parler.

Depuis mercredi dernier, un nouvel et terrible motif d'inquiétude est apparu : MM. Michel Seurat, universitaire, et Jean-Paul Kauffman, journaliste à *L'Événement du jeudi*, sont en effet portés disparus.

Dès l'annonce de cette disparition, notre ambassade a procédé aux enquêtes et recherches nécessaires et une cellule d'urgence a été constituée au ministère des relations extérieures, qui suit le problème point par point. Comme cela a été rappelé plusieurs fois depuis, le Gouvernement et le ministre des relations extérieures poursuivent leurs efforts pour trouver les contacts nécessaires et chercher la vérité sur la situation de nos compatriotes, afin de les retrouver.

Mesdames, messieurs, je voudrais vous assurer que tout ce qui peut être fait est fait et sera fait, toutes les démarches sont et seront entreprises, tous les gouvernements sont approchés, toutes les voies sont explorées. (*Applaudissements.*)

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous remercie de cette déclaration et je tiens à vous dire combien nous comptons sur une action efficace et soutenue du Gouvernement pour mettre fin à cette situation intolérable.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Absolument !

— 8 —

DEPOT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat dont je vais donner lecture.

M. Etienne Dailly attire l'attention de Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement, sur la situation de plus en plus difficile des handicapés, malades et invalides qui sont dans l'impossibilité de travailler et n'ont donc pour vivre que l'allocation « adulte handicapé » accordée aux personnes dont le taux d'invalidité est égal ou supérieur à 80 p. 100. Les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnels (C.O.T.O.R.E.P.), conformément aux directives qui leur ont été données par leur ministère, appliquent, en effet, les textes avec de plus en plus de sévérité et nombreux sont les handicapés, malades ou invalides qui voient ainsi réduire et d'une façon très sensible, de 90 ou 80 p. 100 à 70 p. 100, 60 p. 100 ou même 50 p. 100, le taux qui leur avait été attribué. Or cette réduction a pour conséquence de les priver de la possibilité de bénéficier de cette allocation et les laisse donc sans aucun moyen d'existence. Il lui demande de bien vouloir lui indiquer les mesures qu'elle compte prendre pour que les C.O.T.O.R.E.P. se montrent désormais plus compréhensives et que toutes ces personnes, déjà si

cruellement éprouvées moralement et physiquement, puissent conserver le bénéfice de cette allocation « adulte handicapé » qui constitue pour la plupart d'entre elles leur seule ressource puisqu'elles sont dans l'incapacité de travailler. (n° 111).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de discussion aura lieu ultérieurement.

— 9 —

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'enregistrement audiovisuel ou sonore des audiences des juridictions et tendant à modifier l'article 773 du code de procédure pénale.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 332, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 333, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 10 —

TRANSMISSION D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le président de l'Assemblée nationale une proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la clause pénale et au règlement des dettes.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 331, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 11 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 5 juin 1985, à quinze heures et, éventuellement, le soir :

1. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale (n° 132, 1984-1985), autorisant l'approbation d'un accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire hongroise relatif à l'exemption fiscale des instituts hongrois à Paris et français à Budapest. — Rapport (n° 274, 1984-1985) de M. Josy Moinet fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

2. — Discussion du projet de loi (n° 156, 1984-1985), autorisant l'approbation d'un avenant à la convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance réciproque en matière fiscale signée le 29 mars 1974 (ensemble un protocole). — Rapport (n° 275, 1984-1985), de M. Josy Moinet fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

3. — Discussion du projet de loi (n° 213, 1984-1985), autorisant la ratification d'un avenant à la convention fiscale entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière

d'impôts sur le revenu et la fortune, signée le 28 juillet 1978 et modifiée par les avenants du 12 octobre 1970 et du 24 novembre 1978. — Rapport (n° 276, 1984-1985) de M. Josy Moinet fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

4. — Discussion du projet de loi (n° 214, 1984-1985), autorisant l'approbation d'un avenant à la Convention du 19 décembre 1980 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Norvège en vue d'éviter les doubles impositions, de prévenir l'évasion fiscale et d'établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole et un protocole additionnel). — Rapport (n° 277, 1984-1985) de M. Josy Moinet fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

5. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale (n° 292, 1984-1985), autorisant l'approbation d'une Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Thaïlande sur la coopération en matière d'exécution des condamnations pénales. — Rapport (n° 302, 1984-1985) de M. Jean-Pierre Bayle fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

6. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale (n° 300, 1984-1985), portant règlement définitif du budget de 1983. — Rapport (n° 323, 1984-1985) de Maurice Blin, rapporteur général fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi.

7. — Discussion du projet de loi (n° 259, 1984-1985), autorisant l'approbation d'un accord international de 1983 sur les bois tropicaux (ensemble trois annexes). — Rapport (n° 285, 1984-1985) de M. André Bettencourt fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

**Délai limite pour le dépôt des amendements
à quatre projets de loi.**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° A la troisième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, améliorant l'information des assurés et la transparence des contrats d'assurance-vie et de capitalisation (n° 291, 1984-1985) est fixé au mercredi 5 juin 1985, à douze heures ;

2° A la deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'urbanisme au voisinage des aérodromes (n° 303, 1984-1985) est fixé au mardi 11 juin 1985, à dix heures ;

3° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclarations d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (n° 309, 1984-1985) est fixé au mardi 11 juin 1985, à seize heures ;

4° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclarations d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre social (n° 314, 1984-1985) est fixé au mercredi 12 juin 1985, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures trente-cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

Erratum.

au compte rendu intégral de la séance du 31 mai 1985.

**PROJET DE LOI ORGANIQUE MODIFIANT LE CODE ÉLECTORAL
ET RELATIF A L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS**

Page 826, 2^e colonne, dans le texte proposé pour la motion n° 1 opposant la question préalable au projet de loi organique n° 261, 2^e alinéa, 3^e ligne :

Au lieu de: « auquel la commission a proposé d'opposer... »,

Lire : « auquel le Sénat a opposé... ».

**Communication relative à la consultation
de l'assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer.**

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication en date du 31 mai 1985 relative à la consultation de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie, sur le projet de loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

Ces documents ont été transmis à la commission compétente.

QUESTION ORALE**REMISE A LA PRESIDENCE DU SENAT**

(Application des articles 76 et 78 du règlement.)

Echec de la politique touristique et relance du tourisme.

654. — 4 juin 1985. — M. Paul Malassagne expose à M. le ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme que, pour la première fois depuis 1965, les résultats de l'enquête concernant les départs en vacances des Français publiés récemment par l'I. N. S. E. E. font apparaître une grave régression. Au cours de l'été 1984, le taux de départ en vacances des Français a chuté de 55,2 p. 100 pour 1983 à 53,9 p. 100. A l'approche des premiers départs pour la saison d'été 1985, et après le lancement de la campagne « L'Eté la France est en fête », cette carence est grave car elle est significative de l'échec de la politique touristique mais surtout de la politique tout court du Gouvernement depuis 1981. Ce sont, en effet, principalement les jeunes et les moins favorisés qui sont affectés par cette cassure dans la croissance. Au regard de cette « année lourde » que sera 1984 et, à quelques jours des premiers départs d'été, il lui demande s'il est sûr d'avoir suffisamment de moyens pour inverser cette tendance et provoquer une relance.