

N° 579

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à
améliorer la trésorerie des associations,

Par Mme Jacqueline EUSTACHE-BRINIO,

Sénatrice

*Procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 ter du Règlement*

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : Première lecture : **1329, 1415** et T.A. **248**
Deuxième lecture : **2127, 2432** et T.A. **356**

Sénat : Première lecture : **410, 599, 600** rect. et T.A. **128** (2018-2019)
Deuxième lecture : **160** (2019-2020) et **580** (2020-2021)

La commission a examiné cette proposition de loi selon la procédure de législation en commission, en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette proposition de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN PROCESSUS LÉGISLATIF PARTICULIÈREMENT LONG	5
A. LA VOLONTÉ DU SÉNAT DE PRÉSERVER LA RELATION DE CONFIANCE ENTRE COMMUNES ET ASSOCIATIONS.....	6
1. <i>Préserver les prérogatives des collectivités locales</i>	6
2. <i>Un texte enrichi par le Sénat</i>	6
B. UNE VOLONTÉ PRISE EN COMPTE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	7
1. <i>Le maintien des apports du Sénat</i>	7
2. <i>Un compromis sur les articles supprimés par le Sénat</i>	7
II. DES TEXTES RÉCENTS ONT UN IMPACT SUR L'EXAMEN DU TEXTE EN DEUXIÈME LECTURE	8
1. <i>Deux textes ont un impact direct sur les dispositions en cours de discussion</i>	8
2. <i>Un contexte marqué par la discussion du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme</i>	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• Article 1^{er} Conservation d'un excédent raisonnable résultant d'une subvention non dépensée	11
• Article 1^{er} bis Délai de paiement des subventions accordées aux associations	12
• Article 1^{er} ter (supprimé) Harmonisation des obligations de transparence financières des associations culturelles	12
• Article 1^{er} quater (supprimé) Création d'une annexe budgétaire sur les associations éligibles à la réduction d'impôt accordée au titre des dons	13
• Article 3 Identification des comptes bancaires en déshérence appartenant à des associations	14
• Article 3 bis A Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à une association de financement électoral	14
• Article 3 bis B Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à un mandataire personne physique	15
• Article 3 bis Présence de parlementaires dans les collèges départementaux du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)	15
• Article 4 Mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, des fondations ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement	16
• Article 4 bis (supprimé) Suppression de l'application du droit de préemption des immeubles cédés à titre gratuit aux associations ayant la capacité de recevoir des libéralités	17
• Article 5 Rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons	17
• Article 5 bis Mesures de cohérence juridique sur les dispositions relatives à l'appel à la générosité du public	18

• <i>Article 5 ter A (supprimé)</i> Obligation de publication en ligne de l'ensemble des comptes établis par les associations	18
• <i>Article 5 ter B</i> Contrôle de la publication sincère des comptes des associations par le commissaire aux comptes	19
• <i>Article 5 ter C (supprimé)</i> Publicité du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes des fonds de dotation	19
• <i>Article 5 quater</i> Accès des fondations à l'agrément pour assurer l'enseignement de la conduite des véhicules	20
EXAMEN EN COMMISSION	21
LA LOI EN CONSTRUCTION	29

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 12 mai 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a examiné, en deuxième lecture, le rapport de Jacqueline Eustache-Brinio (Les Républicains - Val d'Oise) sur **la proposition de loi n° 160 (2019-2020) visant à améliorer la trésorerie des associations**, adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2021.

Cette proposition de loi a été examinée selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, en présence de Mme Sarah EL HAÏRY, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, chargée de la Jeunesse et de l'Engagement.

Ce texte a été déposé par Mme Sarah EL HAÏRY, M. Erwan BALANANT, Mme Géraldine BANNIER, M. Jean-Noël BARROT et Mme Justine BENIN sur le bureau de l'Assemblée nationale le 21 novembre 2018.

La commission des lois a considéré que le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture prenait en compte la position exprimée par le Sénat en première lecture afin de préserver l'équilibre entre collectivités territoriales et associations. La longueur du processus législatif a cependant exigé un certain nombre d'adaptations du texte examiné, notamment afin de supprimer les dispositions adoptées depuis dans d'autres textes.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

I. UN PROCESSUS LÉGISLATIF PARTICULIÈREMENT LONG

La proposition de loi, issue du rapport *Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement* remis en mai 2018 au Premier ministre et de revendications anciennes du monde associatif, tend à améliorer le financement des associations face à une baisse tendancielle des financements publics depuis quinze ans. Discuté à l'Assemblée nationale en mars 2019, il a été adopté en première lecture par le Sénat en juillet de la même année.

A. LA VOLONTÉ DU SÉNAT DE PRÉSERVER LA RELATION DE CONFIANCE ENTRE COMMUNES ET ASSOCIATIONS

Le Sénat s'est montré attentif à ne pas imposer des contraintes disproportionnées ou inutiles aux collectivités dans leurs relations avec les associations. Il a par ailleurs enrichi le texte de plusieurs articles additionnels.

1. Préserver les prérogatives des collectivités locales

Tout en partageant le souhait exprimé par les auteurs de la proposition de loi de soutenir le monde associatif, le Sénat avait souhaité que l'équilibre entre ces acteurs indispensables de la vie sociale et les communes qui sont leur premier partenaire soit préservé.

Il avait donc adopté plusieurs dispositions du texte proposé, conformes (pour quatre articles) ou avec des modifications essentiellement techniques. À l'initiative de la commission, le Sénat avait cependant refusé d'inscrire dans la loi la possibilité pour les associations de conserver un « *excédent raisonnable* » correspondant à tout ou partie d'une subvention non utilisée. Le Sénat avait jugé cette notion trop imprécise, et avait estimé que les obligations créées par l'article 1^{er} pour déterminer le montant de cet « *excédent* » était de nature à alourdir inutilement le travail des collectivités.

Dans la même logique, le Sénat avait supprimé l'article 1^{er} *bis* qui tendait à prévoir une obligation de versement des subventions accordées en soixante jours à partir de la notification de l'accord.

Enfin, le Sénat avait refusé d'exclure du droit de préemption les aliénations à titre gratuit au profit des organisations non lucratives et avait en conséquence supprimé l'article 4 *bis*.

2. Un texte enrichi par le Sénat

En séance publique le Sénat avait enrichi le texte proposé de plusieurs articles additionnels tendant à :

- élargir la liste des associations pouvant bénéficier de l'excédent du compte de campagne (3 *bis* A et 3 *bis* B) ;
- clarifier les règles de publication des comptes des associations (articles 1^{er} *quater*, articles 5 *ter* A, 5 *ter* B et 5 *ter* C) ;
- garantir le maintien de l'agrément des associations qui proposent l'enseignement de la conduite des véhicules dans le cadre de leur activité dans le domaine de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle lorsqu'elles deviennent des fondations (article 5 *quater*).

Le Sénat avait également adopté, contre l'avis de la commission, qui estimait le débat prématuré, l'alignement des obligations financières des associations ayant un objet culturel et relevant de la loi de 1901 sur celle relevant de la loi 1905.

B. UNE VOLONTÉ PRISE EN COMPTE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Le maintien des apports du Sénat

Les modifications et ajouts du Sénat ont été largement repris par l'Assemblée nationale. Si les articles 1^{er} *ter* et 1^{er} *quater* ainsi que les articles 5 *ter* A et 5 *ter* C issus des travaux du Sénat ont été supprimés, ces suppressions préservent cependant la volonté du Sénat de renforcer les obligations en matière de transparence des comptes des associations.

L'Assemblée a par ailleurs apporté plusieurs précisions rédactionnelles et techniques utiles aux articles en cours de navette et rappelé l'article 3, adopté conforme par le Sénat, pour opérer une coordination relative à l'outre-mer.

2. Un compromis sur les articles supprimés par le Sénat

L'Assemblée nationale a maintenu la suppression de l'article 4 *bis* empêchant les communes de faire usage du droit de préemption sur les biens cédés à titre gratuit aux associations ayant la capacité de recevoir des libéralités.

Elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} afin de prévoir, non plus la possibilité pour les associations de conserver un « *excédent raisonnable* », mais la définition, dans le cadre des conventions signées entre une collectivité et une association, des conditions dans lesquelles celle-ci peut conserver « *tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée* ».

L'article 1^{er} *bis* a également fait l'objet d'une nouvelle rédaction afin de prévoir que le délai de versement d'une subvention à une association « *est fixé à soixante jours à compter de la date de la notification de la décision portant attribution de la subvention à moins que l'autorité administrative, le cas échéant sous forme de convention, n'ait arrêté d'autres dates de versement ou n'ait subordonné le versement à la survenance d'un événement déterminé* ».

Tout en maintenant le souhait de permettre aux associations de bénéficier de facilités de trésorerie et d'une plus grande prévisibilité sur le versement des subventions qui leur ont été allouées, ces nouvelles rédactions préservent les compétences des collectivités territoriales et ne créent ni de droit à la conservation d'une subvention non consommée ni de nouvelles obligations disproportionnées ou de nature à bouleverser les liens établis entre les communes et le monde associatif.

II. DES TEXTES RÉCENTS ONT UN IMPACT SUR L'EXAMEN DU TEXTE EN DEUXIÈME LECTURE

En navette depuis plus de deux ans, ce texte doit être examiné au regard des évolutions législatives qui impactent ces dispositions et des exigences nouvelles prévues par l'État pour les associations.

1. Deux textes ont un impact direct sur les dispositions en cours de discussion

L'article 272 de la loi de finances pour 2020¹ crée un fonds pour le développement de la vie associative ayant pour objet de « *contribuer au développement des associations* » et qui devrait être mis en place au cours de l'année 2021. Ce fonds est alimenté par une part des sommes acquises à l'État au titre des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance vie en déshérence fixée annuellement en loi de finances. Pour l'année 2021, cette quote-part est fixée à 20 %.

Cette création vient répondre à l'objectif de l'article 3 de la proposition de loi qui tend à prévoir une plus grande transparence sur les comptes en déshérence des associations afin d'inciter l'État à réaffecter à la vie associative ces sommes. La question du maintien de l'article 3 pourrait donc se poser. Néanmoins cet article, déjà adopté conforme par le Sénat en première lecture et qui n'a été rappelé que pour coordination, prévoit une information qui peut paraître complémentaire de la mise en place du fonds et donc non caduque.

Plus directement incompatible avec le texte soumis à l'examen du Sénat, le contenu de son article 4 relatif à la mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, des fondations ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement figure désormais à l'article 4 de la loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale. Il y a été introduit par la commission des lois du Sénat sur proposition d'Alain Richard au regard de l'incertitude entourant l'examen de la proposition de loi relative à la trésorerie des associations.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

Bien que l'article 4 de la proposition ait été adopté dans un texte conforme par les deux assemblées et ne soit donc plus en navette il a donc été nécessaire de le rappeler, conformément aux dispositions de l'article 44 *bis* du règlement du Sénat¹, pour assurer la coordination avec le texte de la loi du 8 avril 2021 déjà en vigueur.

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc supprimé l'article 4.

2. Un contexte marqué par la discussion du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme

Lors de son examen en première lecture du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, le Sénat a approuvé le principe du « contrat d'engagement républicain » qui sera rendu obligatoire pour les associations et fondations qui sollicitent ou bénéficient d'une subvention publique. La mise en place de ce nouveau cadre pour les relations entre les collectivités publiques et les associations permettra d'éviter que les associations qui sous couvert d'une action sociale ou de soutien scolaire prônent le séparatisme ne puissent recevoir d'argent public.

Dans ce contexte, les mesures tendant à faciliter la gestion de la trésorerie des associations qui respectent les principes de la République paraissent d'autant plus appropriées et l'adoption de la proposition de loi soumise en deuxième lecture au Sénat pleinement justifiée.

Le rapporteur note par ailleurs que le Gouvernement ayant fait le choix difficilement justifiable de réintroduire les dispositions de l'article 4 *bis* en tant qu'article 32 du projet de loi relatif aux principes de la République, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté la suppression de cette exemption au droit de préemption, par 19 amendements identiques dont un du rapporteur, suppression cohérente avec les positions antérieures des assemblées.

¹ « Article 44 bis du Règlement du Sénat (extrait)

(...)

5. - Après la première lecture, la discussion des articles ou des crédits budgétaires est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées n'ont pas encore adopté un texte ou un montant identique.

6. - En conséquence, il n'est reçu, après la première lecture, aucun amendement ni article additionnel qui remettrait en cause, soit directement, soit par des additions qui seraient incompatibles, des articles ou des crédits budgétaires votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte ou avec un montant identique. De même est irrecevable toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion.

7. - Il ne peut être fait exception aux règles édictées ci-dessus que pour :

- assurer le respect de la Constitution ;

- effectuer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou avec un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion ;

- ou procéder à la correction d'une erreur matérielle dans le texte en discussion. »

S'agissant des relations entre les collectivités publiques et les associations, il apparaît qu'un consensus entre les assemblées a pu s'établir. S'il est malheureusement impossible d'adopter sans modification le texte présenté au Sénat en deuxième lecture, les modifications proposées ont été réduites afin que restent en navette le moins d'articles possible.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

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

L'article 1^{er} a été rétabli par l'Assemblée nationale dans une version modifiée par rapport à celle supprimée par le Sénat. Il prévoit que la convention conclue entre l'autorité administrative et l'association comporte les conditions dans lesquelles tout ou partie de la subvention qui n'aurait pas été intégralement dépensée pourra être conservé par celle-ci.

La commission l'a adopté sans modification.

En première lecture, le Sénat avait supprimé cet article considérant que la notion d'« excédent raisonnable » était trop imprécise et que la contrainte imposée aux collectivités publiques était trop importante.

Prenant en compte les objections du Sénat, l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} afin de prévoir, non plus la possibilité pour les associations de conserver un « *excédent raisonnable* », mais la définition, dans le cadre des conventions signées entre une collectivité et une association, des conditions dans lesquelles celle-ci peut conserver « *tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée* ».

Considérant que **cet article ne crée pas de droit à la conservation de crédits non consommés et préserve l'autonomie des collectivités publiques en ce domaine**, la commission a estimé que sa nouvelle rédaction pourrait être de nature à faciliter la gestion des associations.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Article 1^{er} bis

Délai de paiement des subventions accordées aux associations

Cet article a été rétabli par l'Assemblée nationale dans une version modifiée par rapport à celle supprimée par le Sénat. Il tend à encadrer les délais de versement des subventions aux associations.

La commission l'a adopté sans modification.

En première lecture le Sénat avait supprimé cet article qui tendait à prévoir une obligation de versement de la subvention dans les soixante jours de sa notification.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle rédaction de cet article qui prévoit désormais que le versement de la subvention « est fixé à soixante jours à compter de la date de la notification de la décision portant attribution de la subvention à moins que l'autorité administrative, le cas échéant sous forme de convention, n'ait arrêté d'autres dates de versement ou n'ait subordonné le versement à la survenance d'un évènement déterminé ».

La commission des lois a considéré que le droit nettement affirmé pour la collectivité de déterminer, selon les modalités qu'elle choisit, l'échéancier de versement de la subvention préserve ses prérogatives tout en donnant aux associations plus de visibilité sur le versement des sommes qui leur ont été attribuées.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Article 1^{er} ter (supprimé)

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

Cet article adopté en séance publique au Sénat tend à aligner les obligations pesant sur les associations à objet culturel relevant de la loi de 1901 sur celles pesant sur les associations culturelles prévues par la loi de 1905. Il a été supprimé en commission par l'Assemblée nationale.

La commission a maintenu cette suppression.

Le Sénat a adopté en séance publique un amendement présenté par Nathalie Goulet tendant à aligner les obligations financières des associations culturelles sur le plus haut niveau d'exigence, que leur statut relève de la loi de 1901 sur la liberté d'association ou de la loi de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État.

La commission des lois avait émis à l'époque un avis défavorable à cet amendement estimant que la question devait être approfondie. Le projet de loi tendant à conforter le respect des principes de la République et à lutter contre le séparatisme, déposé en décembre 2020 par le Gouvernement et en cours de navette comporte désormais cette exigence.

En conséquence, la commission des lois ne peut qu'approuver la suppression de cet article par l'Assemblée nationale.

La commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 1^{er} quater (supprimé)

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

Cet article introduit par le Sénat a été supprimé par l'Assemblée nationale. Il prévoit la création d'une annexe budgétaire sur les associations éligibles à la réduction d'impôt accordée au titre des dons.

La commission a maintenu sa suppression.

Introduit en séance publique au Sénat à l'initiative de Maryse Carrère, cet article tend à la création d'une annexe budgétaire établissant la liste des associations bénéficiant de dons ouvrant droit à une réduction d'impôt.

L'Assemblée nationale a souligné que cette annexe serait matériellement très difficile à mettre en œuvre et ne permettrait pas de remplir l'objectif poursuivi d'identifier l'ensemble des activités qu'elles financent par ces dons. Elle l'a en conséquence supprimé.

La commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 3

Identification des comptes bancaires en déshérence appartenant à des associations

Cet article adopté conforme par le Sénat en première lecture tend à prévoir une plus grande transparence sur les comptes en déshérence des associations afin d'inciter l'État à réaffecter à la vie associative ces sommes. Il a été rappelé pour coordination par l'Assemblée nationale.

La commission l'a adopté sans modification.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Article 3 bis A

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

Cet article adopté en séance publique au Sénat prévoit la possibilité de faire don de l'excédent du compte de campagne dans le cas où le candidat a eu recours à une association de financement électoral.

La commission l'a adopté en y apportant une coordination rédactionnelle.

Cet article issu d'un amendement d'Henri Leroy adopté en première lecture au Sénat, tend à permettre le don du solde de compte de campagne à une association.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale l'a complété sur deux points pour :

- permettre aux associations de financement électoral de reverser au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) le solde du compte de campagne du candidat. Cette possibilité peut être utile dans les situations où un candidat, notamment lorsqu'il est issu de la société civile, ne souhaite reverser cet excédent ni à une formation politique, ni à une association en particulier ;
- rendre systématique le versement de l'excédent du compte de campagne au FDVA lorsque l'association de financement électoral n'a pas procédé, dans un délai de six mois, à l'attribution de son actif net. Cette procédure simplifie l'actuel mécanisme d'attribution qui confie au président du tribunal de grande instance, à la demande du préfet et du procureur de la République, le soin de choisir les associations bénéficiant de ces ressources.

La commission des lois approuve ces compléments utiles au dispositif. À l'initiative du rapporteur, elle a toutefois adopté un amendement de coordination rédactionnelle **COM-4**.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

Article 3 bis B

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

Cet article adopté en séance publique au Sénat prévoit la possibilité de faire don de l'excédent du compte de campagne dans le cas où le candidat a eu recours à un mandataire personne physique.

La commission l'a adopté sous réserve d'une coordination rédactionnelle.

Cet article, issu d'un amendement d'Henri Leroy adopté en première lecture au Sénat, poursuit le même objectif que l'article 3 bis A mais prévoit le cas où le mandataire du candidat est une personne physique.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a, par cohérence, adopté les mêmes compléments qu'à l'article 3 bis A.

La commission des lois approuve ces compléments utiles au dispositif. À l'initiative du rapporteur, elle a cependant adopté un amendement de coordination rédactionnelle **COM-5**.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

Article 3 bis

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

Cet article introduit par l'Assemblée nationale en première lecture prévoit la participation de tout ou partie des parlementaires aux collèges départementaux consultatifs de la commission régionale du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) en fonction du nombre de parlementaires élus dans le département.

La commission l'a adopté sans modification.

À l'initiative du Gouvernement, le Sénat avait adopté un amendement de précision à cet article lors de la première lecture.

L'Assemblée nationale lui a apporté deux compléments :

- d'une part, la nomination de suppléants pour les parlementaires membres du collège départemental du FDVA. Ces suppléants devront avoir la qualité de parlementaire et seront nommés si le nombre de parlementaires élus dans le département le permet ;

- d'autre part, la diffusion à tous les parlementaires élus dans le département d'une note explicative de synthèse sur les affaires inscrites à l'ordre du jour des réunions du collège, cinq jours avant la tenue de celles-ci.

La commission approuve ces compléments qui sont de nature à garantir la participation du plus grand nombre possible de parlementaires et l'information de tous.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Article 4

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

L'article 4 adopté sans modification par l'Assemblée nationale prévoit la possibilité de permettre à l'État de confier à des associations, des fondations reconnues d'utilité publique ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement la gestion de biens immeubles dont il est devenu propriétaire à l'occasion d'une instance pénale.

Adopté par la loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale, ce dispositif a été rappelé pour coordination qu'il puisse être supprimé par la commission.

L'Assemblée nationale ayant adopté conforme l'article 4 modifié en première lecture par le Sénat afin d'y inclure les associations « foncières », cet article n'était plus en navette. Cependant ce dispositif a été entièrement repris dans la loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale. Il y a été introduit par la commission des lois du Sénat sur proposition d'Alain Richard, au regard de l'incertitude entourant l'examen de la présente proposition de loi.

Afin qu'un même dispositif ne figure pas deux fois dans la loi, l'article 4 a donc été rappelé, conformément aux dispositions de l'article 44 *bis* du règlement du Sénat, pour assurer la coordination avec le texte de la loi du 8 avril 2021 déjà en vigueur.

À l'initiative du rapporteur, la commission a en conséquence adopté l'amendement **COM-6 de suppression** de l'article 4.

La commission **supprimé cet article.**

Article 4 bis (supprimé)

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

L'article 4 *bis*, supprimé par le Sénat en première lecture a été rétabli en commission mais supprimé à nouveau en séance à l'Assemblée nationale.

La commission a maintenu sa suppression.

En première lecture, le Sénat avait refusé d'exclure du champ du droit de la préemption urbaine les donations de biens immobiliers effectuées au profit des associations et des fondations, considérant que ce droit, encadré, était nécessaire à la cohérence des projets d'urbanisme des collectivités.

Contre l'avis de la rapporteure, il a été rétabli en commission à l'Assemblée nationale mais supprimé en séance.

La commission a maintenu cette **suppression.**

Article 5

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

L'article 5 prévoit la remise dans les six mois de la publication de la loi d'un rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons et sur l'impact des mesures prises en matière de fiscalité.

La commission l'a adopté en modifiant la durée de la période examinée par le rapport.

Lors de la première lecture au Sénat un amendement d'Henri Leroy a été adopté en séance publique afin d'étendre le champ de ce rapport aux conséquences des mesures fiscales des deux dernières années sur le montant des dons aux associations. Ce champ a été à nouveau complété par l'Assemblée nationale pour prévoir l'impact de la fiscalité sur les dons aux fondations.

Afin de tenir compte du temps écoulé depuis la première lecture de ce texte, le Sénat a adopté l'amendement **COM-3** de Cécile Cukierman et de plusieurs de ses collègues membres du groupe CRCE prévoyant que les mesures fiscales dont l'impact devra être étudié sont celles prises au cours des cinq dernières années.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

Article 5 bis

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

L'article 5 *bis* a harmoniser et clarifier la procédure de déclaration d'appel à la générosité publique afin de simplifier les obligations des associations et de favoriser la collecte de dons. L'Assemblée nationale a rétabli son texte initial.

La commission a adopté cet article sans modification.

En séance publique, lors de la première lecture, le Sénat avait adopté trois amendements de Patrick Kanner afin de réduire le nombre d'associations soumises à la procédure de déclaration d'appel à la générosité.

L'Assemblée nationale a rétabli son texte initial en considérant que la rédaction votée par le Sénat pourrait être source d'insécurité juridique et alourdir les démarches des associations.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Article 5 ter A (supprimé)

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

Cet article, issu d'un amendement de Maryse Carrère adopté en séance publique au Sénat, tend à soumettre les associations collectant un montant annuel de dons supérieur à 153 000 euros à l'obligation de publier en ligne l'ensemble de leurs comptes. Il a été supprimé par l'Assemblée nationale.

La commission a maintenu cette suppression.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article considérant qu'il était déjà satisfait par le droit existant et relevait plutôt du suivi de la mise en œuvre de leurs obligations légales par les associations.

La commission a maintenu cette **suppression**.

Article 5 ter B

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

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

La commission l'a adopté sans modification.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements de précision à cet article.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Article 5 ter C (supprimé)

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

Cet article, supprimé par l'Assemblée nationale, a été introduit en séance publique au Sénat par un amendement de Maryse Carrère. Il prévoit la publicité du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels des fonds de dotation lorsqu'il révèle des faits de nature à compromettre la continuité de l'activité et constate que les décisions prises ne permettent pas d'assurer la continuité de l'activité.

La commission a maintenu sa suppression.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article considérant que le régime des fonds de dotation doit faire l'objet d'un examen spécifique, différent de celui des associations.

La commission a maintenu cette **suppression**.

Article 5 quater

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

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

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

La commission a adopté cet article **sans modification.**

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 12 MAI 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Nous allons maintenant examiner, en deuxième lecture, la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations selon la procédure de la législation en commission (LEC), conformément aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat – vous l’aviez déposée lorsque vous étiez parlementaire, madame la secrétaire d’État.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Le texte que nous examinons aujourd’hui en deuxième lecture a une histoire assez longue, puisqu’il a effectivement été déposé par vous-même, madame la secrétaire d’État, et par plusieurs de vos collègues, lorsque vous étiez députée, en octobre 2018 ; le Sénat l’a adopté en première lecture en juillet 2019.

J’indique d’emblée que le texte adopté par l’Assemblée nationale en deuxième lecture répond au souhait qu’avait émis le Sénat de préserver l’équilibre entre collectivités territoriales et associations. J’aurais souhaité pouvoir vous proposer d’adopter ce texte sans modification, et donc définitivement, mais des considérations de pure cohérence législative, que je regrette, nous interdisent de le faire, alors même que nous sommes parvenus à un accord. En effet, la longueur du processus législatif nous contraint à rappeler en discussion un article adopté conforme afin de le supprimer, car il a été adopté dans un autre texte.

Je rappelle rapidement la position du Sénat en première lecture. Nous partageons la volonté d’accompagner les associations, dont le financement a tendanciellement baissé en quinze ans et qui agissent au quotidien dans les communes. Nous avons adopté quatre articles conformes et les autres dispositions avaient fait l’objet de modifications surtout techniques.

À l’initiative de la commission des lois, le Sénat avait toutefois refusé d’inscrire dans la loi la possibilité, pour les associations, de conserver un « excédent raisonnable » correspondant à tout ou partie d’une subvention non utilisée. Il avait jugé cette notion trop imprécise et avait estimé que les obligations créées à l’article 1^{er} pour déterminer le montant de cet « excédent » étaient de nature à alourdir inutilement le travail des collectivités. Dans la même logique, le Sénat avait supprimé l’article 1^{er} *bis*, qui prévoyait une obligation de versement des subventions accordées en soixante jours, à partir de la notification de l’accord. Enfin, le Sénat avait refusé d’exclure du droit de préemption les aliénations à titre gratuit au profit des organisations non lucratives et avait donc supprimé l’article 4 *bis*.

Par ailleurs, nous avons enrichi le texte de plusieurs articles additionnels à l'initiative de nos collègues Henri Leroy, Maryse Carrère, Michel Canevet et Nathalie Goulet. Il s'agissait d'élargir la liste des associations pouvant bénéficier de l'excédent du compte de campagne, de clarifier les règles de publication des comptes des associations, de garantir le maintien de l'agrément des associations qui proposent l'enseignement de la conduite des véhicules dans le cadre de leur activité dans le domaine de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle, lorsqu'elles deviennent des fondations, et d'aligner les obligations financières des associations ayant un objet culturel et relevant de la loi de 1901 sur celles des associations relevant de la loi de 1905.

L'Assemblée nationale a conservé la plupart des apports du Sénat et a pris en compte nos réserves sur plusieurs articles. Elle a ainsi maintenu la suppression de l'article 4 *bis* empêchant les communes de faire usage du droit de préemption sur les biens cédés à titre gratuit aux associations ayant la capacité de recevoir des libéralités.

Elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} prévoyant non plus la possibilité, pour les associations, de conserver un « excédent raisonnable », mais la définition, dans le cadre des conventions signées entre une collectivité et une association, des conditions dans lesquelles celle-ci peut conserver « tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée ».

L'article 1^{er} *bis* a également fait l'objet d'une nouvelle rédaction, prévoyant que le délai de versement d'une subvention à une association « est fixé à soixante jours à compter de la date de la notification de la décision portant attribution de la subvention à moins que l'autorité administrative, le cas échéant sous forme de convention, n'ait arrêté d'autres dates de versement ou n'ait subordonné le versement à la survenance d'un évènement déterminé ».

Tout en maintenant le souhait de permettre aux associations de bénéficier de facilités de trésorerie et d'une plus grande prévisibilité sur le versement des subventions qui leur ont été allouées, ces nouvelles rédactions préservent les compétences des collectivités territoriales et ne créent ni un droit à la conservation d'une subvention non consommée ni de nouvelles obligations disproportionnées ou de nature à bouleverser les liens établis entre les communes et le monde associatif.

Plus directement incompatible avec le texte soumis à l'examen du Sénat, le contenu de l'article 4, relatif à la mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, des fondations ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement, figure désormais à l'article 4 de la loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale. Il y avait été

introduit par la commission des lois du Sénat, en raison de l'incertitude entourant l'avenir la présente proposition de loi.

Par conséquent, bien que l'article 4 de la proposition ait été adopté conforme par les deux chambres, il a été nécessaire de le rappeler en discussion, conformément aux dispositions de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, afin d'assurer la coordination avec la loi précitée, déjà en vigueur. Je vous en proposerai donc la suppression.

Puisque nous n'adoptons pas conforme le présent texte, je proposerai aussi deux amendements de coordination. En outre, un amendement de notre collègue Cécile Cukierman, qui tend à ajuster la période sur laquelle doit porter le rapport demandé à l'article 5 pour tenir compte du temps « perdu » depuis la première lecture me paraît opportun ; j'y serai favorable. Vu le nombre très faible d'articles restant en discussion, la fin de la navette devrait s'en trouver facilitée.

Le contexte de 2021 n'est plus celui de 2019 et le projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme aura un impact important pour les associations. Ce texte, qui donne satisfaction à notre collègue Nathalie Goulet sur l'alignement des obligations de transparence financière pour toutes les associations qui gèrent une activité culturelle, impose en outre le contrat d'engagement républicain aux associations qui sollicitent des subventions publiques. Cette réforme, que nous avons approuvée, permettra de lutter contre les dérives que l'on a pu constater dans une toute petite, mais malheureusement très active, partie du monde associatif.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement. - Je partage en effet la maternité de ce texte. Lorsqu'Édouard Philippe était Premier ministre, des travaux avaient été engagés avec le monde associatif pour formuler des propositions d'amélioration de la vie associative, en particulier sur la trésorerie. Les 59 propositions issues de cette concertation ont débouché sur la rédaction de ce texte, qui reprenait aussi des cavaliers législatifs censurés par le Conseil constitutionnel, dans le cadre de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Il s'agissait de trouver de nouveaux moyens pour hybrider les ressources des associations et pour asseoir leur stabilité dans le temps. C'est donc avec une certaine fierté et une certaine émotion que, trois ans plus tard, j'examine ce texte en tant que membre du Gouvernement en vue de son adoption prochaine. Je tiens à souligner la qualité des travaux et des échanges avec Mme la rapporteure autour de ce texte, qui a été enrichi pour tenir notamment compte des contraintes des collectivités. Celui-ci a donc vocation à améliorer la vie du monde associatif, qui trouvera de nouvelles ressources. Il a été adopté de manière transpartisane dans les deux chambres, car, s'il est un sujet qui peut nous unir, c'est la recherche de l'intérêt général

et la préservation du monde associatif, ce trésor qui permet de faire vivre la culture et le lien social dans les territoires. On sait à quel point c'est essentiel dans la situation actuelle.

Ce texte est d'autant plus d'actualité que le monde associatif, qui a été d'une grande solidarité pendant la crise sanitaire, souffre d'une chute libre des créations d'association, en baisse de 40 %, et des adhésions, en baisse de 25 % à 50 %. Ce texte est donc un signal. Il faut apporter des réponses pertinentes sur la trésorerie et sur l'engagement, objet du texte sur l'accompagnement des dirigeants associatifs, qui vient d'être examiné ce matin juste avant notre réunion.

L'article 1^{er} permet de conserver l'excédent budgétaire. L'article 1^{er bis}, relatif au calendrier, est issu d'une concertation avec les élus locaux. L'article 2 permet aux associations de s'accorder des prêts entre elles. L'article 3 est relatif au Fonds de développement de la vie associative (FDVA). La proposition de loi permet en outre de mettre à la disposition des associations les biens mal acquis. Enfin, l'article 5 oblige le Gouvernement à remettre au Parlement un état des lieux de la fiscalité du monde associatif.

Vous l'aurez compris, ce texte, s'il est adopté, a vocation à entrer en vigueur très rapidement, c'est-à-dire, si possible, avant le cent-vingtième anniversaire de la loi de 1901.

M. François-Noël Buffet, président. - Nous allons nous y employer !

M. Patrick Kanner. - Nous allons dans le bon sens sur ce dossier complexe. Les allers-retours ont pris du temps, mais ils permettront d'aboutir à un accord en commission mixte paritaire. J'ai apprécié le propos de Mme la secrétaire d'État sur la loi Égalité et citoyenneté ; les cavaliers législatifs inclus dans ce texte, issus de recommandations du monde associatif, sont intégrés dans la présente proposition de loi. On termine donc mieux le quinquennat qu'on ne l'a commencé, car le monde associatif avait beaucoup souffert de la disparition des contrats aidés et de la réserve parlementaire.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain est en revanche très défavorable au contrat d'engagement républicain. On se fait plaisir en pensant que, par une simple signature, une association respectera les principes de la République. L'engagement républicain des associations passe par autre chose qu'une signature purement symbolique...

Toutefois, vous aurez compris l'orientation de mon groupe à l'égard de ce texte.

M. Thani Mohamed Soilihi. - Le groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI) soutient ce texte. J'en profite pour saluer le travail de coconstruction exemplaire, à l'occasion duquel l'Assemblée nationale a tenu compte des enrichissements du Sénat et

vice-versa. Ce travail a été facilité par l'abnégation de Mme la secrétaire d'État, auteure de cette proposition de loi, et de notre rapporteure. Le groupe RDPI votera cette proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est adopté sans modification.

Article 1^{er} ter (supprimé)

L'article 1^{er} ter demeure supprimé.

Article 1^{er} quater (supprimé)

L'article 1^{er} quater demeure supprimé.

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 3 bis A

L'amendement rédactionnel COM-4, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 3 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis B

L'amendement rédactionnel COM-5, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 3 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-2 vise à accroître le nombre de parlementaires au sein du comité consultatif départemental du FDVA. Nous souhaitons garder la proportion prévue entre les parlementaires et les autres membres. En outre, l'Assemblée nationale a prévu la désignation de parlementaires suppléants et a défini les modalités d'information de l'ensemble des parlementaires.

Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État. – Les ajouts de l'Assemblée nationale me paraissent suffire et cet amendement me semble satisfait. Le Gouvernement émet donc le même avis : demande le retrait et, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 4

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-6 rectifié vise à supprimer l'article, dont le contenu a entre-temps été intégré dans une autre loi.

L'amendement COM-6 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté et l'article 4 est supprimé.

Article 4 bis (supprimé)

L'article 4 bis demeure supprimé.

Article 5

L'amendement COM-3, accepté par la rapporteure, est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5 bis

M. Patrick Kanner. – Vous l'aurez remarqué, je n'ai pas redéposé, sur cet article, d'amendement visant à faciliter le fonctionnement du secteur associatif, afin de ne pas bloquer la procédure et de permettre une adoption définitive rapide.

L'article 5 bis est adopté sans modification.

Article 5 ter A (supprimé)

L'article 5 ter A demeure supprimé.

Article 5 ter B

L'article 5 ter B est adopté sans modification.

Article 5 ter C (supprimé)

L'article 5 ter C demeure supprimé.

Article 5 quater

L'article 5 quater est adopté sans modification.

Intitulé de la proposition de loi

L'intitulé de la proposition de loi est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée, à l'unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. François-Noël Buffet, président. – Félicitations, madame la secrétaire d'État, pour ce parcours législatif complet sur votre propre texte. Vous êtes peut-être la seule dans cette situation, sous la V^e République...

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 bis A Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à une association de financement électoral			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	4	Rédactionnel	Adopté
Article 3 bis B Dévolution du solde du compte de campagne lorsque le candidat a eu recours à un mandataire personne physique			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	5	Rédactionnel	Adopté
Article 3 bis Présence de parlementaires dans les collèges départementaux du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)			
Mme CUKIERMAN	2	Augmentation du nombre de parlementaires présent au sein du comité consultatif départemental du fonds pour le développement de la vie associative et précision des équilibres politiques à respecter dans leur nomination	Rejeté
Article 4 Mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, des fondations ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	6 rect.	Suppression par coordination avec un texte déjà entré en vigueur	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons			
Mme CUKIERMAN	3	Allongement de la période sur laquelle porte le rapport sur l'impact de la fiscalité sur les dons aux associations	Adopté

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp18-410.html>