



**Recueil de jurisprudence**  
**sur les statuts types**  
**des associations reconnues d'utilité publique**

**Etabli par la Section de l'intérieur**

**mise à jour au 30 juin 2023**

## Guide de lecture

*Le présent guide de jurisprudence accompagne les statuts types des associations reconnues d'utilité publique approuvés par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat lors de sa séance du 19 juin 2018 et rendus publics par le ministre de l'intérieur le 6 août 2018, dans leur version ponctuellement modifiée, approuvée par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat le 28 avril 2020 puis rendue publique par le ministre de l'intérieur le 10 juillet 2020 (site : <https://www.service-public-asso.fr>).*

*Depuis sa première publication en janvier 2019, est rendue systématiquement accessible au public la jurisprudence du Conseil d'Etat en formation administrative en ce qui concerne les associations reconnues d'utilité publique, de manière à compléter la publication des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux, peu nombreuses en la matière.*

*La jurisprudence est présentée au fil des articles des statuts types, avec un bref résumé liminaire, suivi des extraits de jurisprudence utiles à la lecture de ces statuts types actualisés.*

*Les extraits de jurisprudence sont classés par thème et par ordre chronologique décroissant. Ils sont cités sous les articles auxquels ils se rapportent à titre principal. Ils peuvent cependant éclairer la lecture d'autres articles des statuts types.*

*Le ministre de l'intérieur a également rendu publics les statuts types actualisés des fondations reconnues d'utilité publique. Un guide de jurisprudence sur les statuts types des fondations reconnues d'utilité publique est publié par le Conseil d'Etat parallèlement au présent guide. Lorsqu'une question se pose dans les mêmes termes pour les fondations et les associations reconnues d'utilité publique, ce guide peut, à titre d'illustration, citer des éléments de la jurisprudence relative aux fondations. Il est recommandé, sur certains sujets (notamment objet, règles de vote et de quorum, bureau, directeur, dévolution des biens...) de consulter les deux guides, dont l'un ne reproduit pas systématiquement la jurisprudence pertinente de l'autre.*

## SOMMAIRE

<b>NATURE DES STATUTS TYPES ET PRINCIPES .....</b>	<b>5</b>
<i>Caractère de lignes directrices des statuts types .....</i>	<i>7</i>
<i>Exemples de rejet d'une reconnaissance d'utilité publique ou d'une modification statutaire pour     méconnaissance des statuts types .....</i>	<i>7</i>
<i>Principe de convergence avec les statuts types .....</i>	<i>11</i>
<i>Exemples de vérification de l'opportunité de la reconnaissance d'utilité publique .....</i>	<i>12</i>
<b>ARTICLE 1<sup>ER</sup> - OBJET .....</b>	<b>17</b>
<i>Intitulé .....</i>	<i>17</i>
<i>Etendue des missions justifiant la reconnaissance d'utilité publique.....</i>	<i>19</i>
<i>Objet devant relever d'un intérêt distinct de celui des membres de l'association.....</i>	<i>21</i>
<i>Conformité de l'objet à la loi .....</i>	<i>22</i>
<i>Objet relevant de la compétence des pouvoirs publics .....</i>	<i>25</i>
<i>Activité politique.....</i>	<i>26</i>
<b>ARTICLE 2 - MOYENS D'ACTION .....</b>	<b>27</b>
<i>Exigence de précision .....</i>	<i>27</i>
<i>Garantie d'une pérennité d'activité de l'association .....</i>	<i>27</i>
<i>Activités commerciales .....</i>	<i>29</i>
<i>Dépendance à l'égard des subventions publiques .....</i>	<i>29</i>
<i>Libéralités pour autrui.....</i>	<i>30</i>
<i>Contrôle d'une fédération sur les associations adhérentes .....</i>	<i>30</i>
<b>ARTICLE 3 - MEMBRES .....</b>	<b>31</b>
<i>Agrément .....</i>	<i>31</i>
<i>Egalité des droits entre les catégories des membres .....</i>	<i>33</i>
<i>Adhésion des mineurs .....</i>	<i>35</i>
<i>Fédération d'associations .....</i>	<i>36</i>
<b>ARTICLE 4 - PERTE DE LA QUALITE DE MEMBRE .....</b>	<b>37</b>
<b>ARTICLES 5 ET 6 - ASSEMBLEE GENERALE.....</b>	<b>40</b>
<i>Principe d'égalité du droit de vote .....</i>	<i>40</i>
<i>Caractère dérogatoire de la représentation indirecte à l'assemblée générale .....</i>	<i>44</i>
<i>Organisation de l'assemblée générale par voie dématérialisée .....</i>	<i>48</i>
<i>Quorum.....</i>	<i>49</i>
<i>Vote par correspondance, vote électronique .....</i>	<i>49</i>
<i>Désignation du conseil d'administration – Principe de liberté de choix par l'assemblée générale .....</i>	<i>52</i>
<i>Vote du budget.....</i>	<i>54</i>
<i>Fixation des cotisations .....</i>	<i>54</i>
<i>Organisation territoriale de l'association .....</i>	<i>55</i>
<b>ARTICLES 7, 8 ET 9 - CONSEIL D'ADMINISTRATION.....</b>	<b>56</b>
<i>Fixation des modalités de désignation des membres du conseil d'administration par les statuts.....</i>	<i>56</i>
<i>Critères quantitatifs.....</i>	<i>61</i>
<i>Membres de droit.....</i>	<i>62</i>
<i>Membres salariés.....</i>	<i>64</i>
<i>Membres consultatifs.....</i>	<i>65</i>
<i>Durée des mandats .....</i>	<i>66</i>
<i>Attributions du conseil d'administration .....</i>	<i>67</i>
<i>Création d'une instance consultative à côté du conseil d'administration .....</i>	<i>69</i>
<b>ARTICLE 10 - PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS.....</b>	<b>71</b>
<b>ARTICLES 11, 12 ET 13 - BUREAU, PRESIDENT, TRESORIER.....</b>	<b>73</b>
<i>Bureau .....</i>	<i>73</i>

<i>Président</i> .....	75
<i>Trésorier</i> .....	78
<b>ARTICLES 14, 15 ET 16 - RESSOURCES, PLACEMENTS, COMPTABILITE</b> .....	<b>80</b>
<i>Ressources propres suffisantes</i> .....	80
<i>Possibilité pour une association reconnue d'utilité publique de décider l'inaliénabilité de ses biens</i> .....	82
<i>Absence d'obligation de dotation</i> .....	83
<b>ARTICLE 17 - MODIFICATION DES STATUTS</b> .....	<b>84</b>
<i>Fusion d'une association reconnue d'utilité publique avec une association déclarée</i> .....	84
<i>Conséquences sur la reconnaissance d'utilité publique d'une modification de l'objet de l'association</i> .....	85
<i>Remise en cause de l'utilité publique lors d'un changement de statuts sans modification de l'objet</i> .....	86
<i>Exigence du respect de la procédure prévue par les statuts pour leur modification</i> .....	87
<i>Prévision de dispositions transitoires</i> .....	90
<b>ARTICLES 18, 19 ET 20 - DISSOLUTION, RETRAIT DE LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE</b> .....	<b>92</b>
<i>Dévolution des biens à une personne morale ayant un objet analogue à celui de l'association dissoute</i> .....	92
<i>Fusion-absorption d'une association reconnue d'utilité publique</i> .....	93
<i>Abrogation de la reconnaissance d'utilité publique</i> .....	95
<b>ARTICLE 21 - SURVEILLANCE PAR L'ADMINISTRATION</b> .....	<b>98</b>
<b>ARTICLE 22 - REGLEMENT INTERIEUR</b> .....	<b>99</b>
<i>Impossibilité de renvoyer au règlement intérieur la définition d'une règle de compétence de l'assemblée générale ou du conseil d'administration</i> .....	99
<i>Obligation de conformité du règlement intérieur aux statuts</i> .....	99
<i>Dispositions de détail relevant plutôt du règlement intérieur</i> .....	100

## **Nature des statuts types et Principes**

### **régissant les associations reconnues d'utilité publique**

A la différence d'une fondation, une association n'a pas besoin d'être reconnue d'utilité publique pour être une personne morale. Réunion de membres (et non de biens, à la différence d'une fondation) concourant à la réalisation d'un objet commun, elle est dotée de la personnalité morale dès sa déclaration en préfecture. Les associations sont régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association et par la réglementation qui leur est applicable. Celles qui sont reconnues d'utilité publique sont en outre régies par des statuts approuvés par décret en Conseil d'Etat. La reconnaissance d'utilité publique d'une association déclarée est accordée par décret en Conseil d'Etat (section de l'intérieur). Son obtention est subordonnée à deux types d'examen. Le premier porte sur l'opportunité de cette reconnaissance ; le second sur la conformité de ses statuts aux statuts types. Ce double examen est mené par le ministère de l'intérieur (bureau des associations et fondations), puis par le Conseil d'Etat auquel le dossier est présenté.

L'opportunité de la reconnaissance de l'utilité publique est examinée au regard de plusieurs critères, qui sont principalement le caractère d'intérêt général de l'objet, le caractère désintéressé de la gestion, la solidité et la pérennité des moyens d'action et des ressources au regard de l'objet, un nombre suffisant de membres, une certaine ancienneté, une activité effective, un rayonnement au-delà d'un cercle local.

Si elle remplit ces critères, l'association doit en outre adapter ses statuts aux statuts types, élaborés par le Conseil d'Etat depuis 1966 et proposés au Gouvernement par un avis de sa section de l'intérieur. Ceux-ci ont pour objectif de garantir le respect des quelques principes essentiels qui régissent les associations reconnues d'utilité publique, et en particulier leur fonctionnement démocratique et désintéressé.

Les statuts types ne sont pas une norme à caractère général qui s'imposerait de manière impérative mais ont valeur de lignes directrices par lesquelles le ministre de l'intérieur, sans renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation, fixe les orientations générales en vue de l'exercice de ses compétences dans le cadre du processus de reconnaissance d'utilité publique d'une association (CE, 16 avril 2010, n° 305.649, Mme X... ; le terme de « *lignes directrices* » résulte de la décision CE, 19 septembre 2014, n° 364.385 M. Y...).

Une association ne peut être reconnue d'utilité publique que si elle adopte des statuts conformes aux statuts types. Il n'est possible de s'en affranchir que pour des considérations d'intérêt général tenant aux particularités du dossier et à condition que ne soient pas méconnus les principes généraux applicables à la reconnaissance d'utilité publique d'une association.

Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle d'erreur manifeste sur les dérogations aux statuts types.

La version actuelle des statuts types a été proposée au Gouvernement par le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) lors de sa séance du 19 juin 2018 et rendue publique par le ministre de l'intérieur le 6 août 2018, puis ponctuellement<sup>1</sup> modifiée et approuvée par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat le 28 avril 2020 et rendue publique par le ministre de l'intérieur le 10 juillet 2020 (site : <https://www.service-public-asso.fr>). Elle actualise et remplace la version des statuts types rendue publique le 15 octobre 1991. La nouvelle rédaction vise à tenir compte, sans bouleverser le régime des associations reconnues d'utilité publique, tant des évolutions législatives récentes, notamment la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, que des évolutions de l'environnement économique et social du monde associatif. Elle a également pour objet de rapprocher autant que possible les dispositions communes aux fondations et aux associations reconnues d'utilité publique ou celles qui, sans être exactement communes, sont étroitement comparables.

La conformité des statuts d'une association aux statuts types et le bien-fondé des dérogations sont vérifiés lors de la demande de reconnaissance d'utilité publique et à chaque fois que ces statuts sont modifiés. Comme les demandes de reconnaissance d'utilité publique, les demandes d'approbation de modification de statuts sont instruites par le ministère de l'intérieur (bureau des associations et fondations) qui les soumet ensuite à l'examen du Conseil d'Etat. Les modifications de statuts peuvent être approuvées par arrêté du ministre de l'intérieur, sous réserve d'un avis conforme du Conseil d'Etat. Si l'avis n'est pas conforme, un décret est nécessaire.

Lors de telles modifications, il convient que les nouveaux statuts de l'association se rapprochent autant que possible des statuts types en vigueur, et en tout état de cause ne s'éloignent pas plus que les anciens statuts. Cette « convergence » s'apprécie article par article et disposition par disposition. Toutefois le maintien de différences existantes ne remet pas en cause la reconnaissance d'utilité publique.

Lors de la modification des statuts, il est vérifié que le caractère d'utilité publique subsiste.

Plusieurs facteurs peuvent conduire au retrait, c'est-à-dire à l'abrogation, de la reconnaissance d'utilité publique. L'association elle-même peut demander un tel retrait, qui n'est toutefois pas de droit. Le Gouvernement, s'il est constaté que l'association ne réunit plus les conditions de l'utilité publique, et en particulier si elle n'a plus d'activité, peut prononcer l'abrogation de la reconnaissance d'utilité publique. La fin de la reconnaissance d'utilité publique laisse subsister la personne morale, qui n'est pas contrainte, à la différence des fondations reconnues d'utilité publique, de se dissoudre du seul fait de la perte de cette reconnaissance.

En cas de silence des statuts types des associations reconnues d'utilité publique sur un sujet particulier, les statuts types des fondations reconnues d'utilité publique peuvent servir de référence.

---

<sup>1</sup> Précisions à l'article 4 du caractère suspensif du recours des personnes morales devant l'assemblée générale en cas de prononcé de radiation par le conseil d'administration ; à l'article 6 de l'affectation du résultat par l'assemblée générale ; à l'article 8 de la mention de l'article 4 sur les compétences du conseil d'administration.

## Extraits de la jurisprudence

### Caractère de lignes directrices des statuts types

- Objet des statuts types – Fixation des orientations générales en vue de l'exercice du pouvoir du ministre de l'intérieur dans le cadre du processus de reconnaissance de l'utilité publique

Statuts types pour les fondations reconnues d'utilité publique approuvés par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat dans son avis du 2 avril 2003 et repris à son compte par le ministre de l'intérieur, qui les recommande aux personnes sollicitant la reconnaissance d'utilité publique d'une fondation. Ces statuts types constituent une directive par laquelle le ministre de l'intérieur, sans renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation ni édicter aucune condition nouvelle, entend fixer les orientations générales en vue de l'exercice de son pouvoir dans le cadre du processus de reconnaissance de l'utilité publique d'une fondation. Il lui est loisible de s'affranchir de cette directive pour des considérations d'intérêt général tenant aux particularités d'un dossier, dès lors que son appréciation ne méconnaît pas les principes généraux applicables à la reconnaissance d'utilité publique d'une fondation. Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle d'erreur manifeste sur cette appréciation.

A noter que depuis la décision contentieuse du 19 septembre 2014 (n° 364.385, M. Y...), l'expression « *directives* » est remplacée par l'expression « *lignes directrices* ».

(Conseil d'Etat statuant au contentieux, 10/9 SSR, Mme X..., 16 avril 2010, n° 305.649, A)

### Exemples de rejet d'une reconnaissance d'utilité publique ou d'une modification statutaire pour méconnaissance des statuts types

- Modification des statuts – Mise en conformité avec les statuts types – Obligation de respecter les règles grammaticales et syntaxiques en vigueur dans la langue française auxquelles se conforment les statuts types – Exigence de clarté, d'intelligibilité et de sécurité juridique des statuts des associations reconnues d'utilité publique – Utilisation de l'écriture dite inclusive – Non-conformité

Le Conseil d'Etat, saisi par le ministre de l'intérieur d'un projet d'arrêté portant modification des statuts de l'association dite « *Société Nationale de Protection de la Nature et d'Acclimatation de France* », n'a pu donner un avis favorable en l'état au projet en raison d'une rédaction des statuts non conforme aux règles grammaticales et syntaxiques en vigueur.

Le Conseil d'Etat ne peut donner un avis favorable à un projet de modification des statuts d'une association qui, tout en rapprochant les statuts des statuts types sur certains points, ne respecterait pas les règles grammaticales et syntaxiques en vigueur dans la langue française, auxquelles se conforment les statuts types.

Le respect de ces règles assure en effet la clarté et l'intelligibilité des statuts des associations reconnues d'utilité publique. Il permet aussi d'assurer l'accessibilité des statuts auprès du public et de prévenir toute ambiguïté ou difficulté d'interprétation de leurs dispositions qui pourrait affecter la sécurité juridique du fonctionnement de l'association.

Dès lors qu'il faisait usage d'une modalité de l'écriture dite inclusive en remplaçant l'emploi générique du masculin par l'utilisation du point dit « médian », afin de faire apparaître à l'intérieur d'une même séquence graphique l'existence d'une forme féminine, le projet de statuts modifiés de la Société nationale de protection de la nature s'écartait des règles grammaticales et

syntaxiques en vigueur et ne respectait ni l'exigence de clarté et d'intelligibilité de la norme, ni le principe de sécurité juridique.

Le Conseil d'Etat n'a donc pu donner un avis favorable au projet de nouveaux statuts avant que l'association n'opère les mises en conformité nécessaires.

*(Société Nationale de Protection de la Nature et d'Acclimatation de France, Section de l'intérieur, 15 juin 2021, n°402.737)*

- Modification des statuts – Mise en conformité avec les statuts types – Obligation de renoncer aux dispositions contraires aux principes essentiels qui régissent les associations reconnues d'utilité publique – Effet sur la légalité du projet de modification.

Une association reconnue d'utilité publique qui modifie ses statuts doit les mettre en conformité avec les principes essentiels qui régissent les associations reconnues d'utilité publique et ne peut se borner à se rapprocher des statuts types sur certains points, tout en conservant des stipulations contraires à ces principes essentiels, au nombre desquels figure le principe du fonctionnement démocratique.

Tel était le cas du projet de statuts modifiés de l'Union nationale des parachutistes dans sa version soumise à l'avis du Conseil d'Etat, dès lors que son article 11.3 conférait au président national et au conseil d'administration de l'Union la faculté de mettre fin, fût-ce « *sous réserve des droits de la défense* », aux fonctions des présidents et des bureaux des sections locales, tandis que son article 8 prévoyait que l'assemblée générale, qui élit le conseil d'administration et le président de l'Union, est composée des présidents des sections locales.

De telles dispositions, qui donnaient au président et aux administrateurs de l'Union la faculté de révoquer leurs électeurs, sans possibilité d'appel devant l'assemblée générale, sont contraires au principe du fonctionnement démocratique des associations reconnues d'utilité publique.

Le Conseil d'Etat n'a pu donner un avis favorable au projet de nouveaux statuts qu'après le retrait des dispositions en cause.

*(Union nationale des Parachutistes, Section de l'intérieur, 5 février 2019, n° 396.440)*

- Modification non conformes – Pouvoirs de l'assemblée générale et du conseil d'administration – Eligibilité au bureau – Règles de majorité et de répartition des votes

Le projet de modification des statuts de l'« *Association des anciens élèves de l'Ecole spéciale de mécanique et d'électricité* », n'a pu recevoir un avis favorable en raison de plusieurs nouvelles dispositions qui ont pour effet de les éloigner des statuts types.

En premier lieu, les statuts d'une association reconnue d'utilité publique ne peuvent laisser, ainsi que le prévoit le projet d'article 15, la fixation du montant de la cotisation annuelle des membres au seul conseil d'administration, cette décision relevant de l'assemblée générale.

En deuxième lieu, la qualité de membre de droit conférée par le projet d'article 3 à l'Ecole spéciale de mécanique et d'électricité-Sudria fait obstacle à ce que le même article interdise à celle-ci d'être élue au bureau, les membres de droit d'une association reconnue d'utilité publique devant pouvoir faire partie de son bureau. Cette interdiction pose en outre en l'espèce un problème de cohérence dès lors que l'Ecole se voit par ailleurs conférer la qualité de membre de droit du conseil d'administration : l'article 8 prévoyant, conformément aux statuts types, que le bureau de l'assemblée générale peut être celui du conseil d'administration, il est inconcevable qu'un même membre de l'association soit exclu de l'un tout en appartenant de droit à l'autre.

En troisième lieu, en transférant au président, agissant par délégation du conseil d'administration, le pouvoir de décision en matière de remboursement des frais exposés par les administrateurs, le projet d'article 7 prive le conseil d'administration de l'exercice d'une compétence qui doit être sienne.

En quatrième lieu, la section de l'intérieur relève que la modification envisagée prévoit l'instauration de deux collèges au sein de l'assemblée générale composés respectivement des membres titulaires, des donateurs, des bienfaiteurs, des affiliés et de l'Ecole (collège A) et des membres aspirants (collège B). En prévoyant que la « répartition et (le) calcul des votes » serait pour chaque collège de respectivement 75 % et 25 %, cette modification aboutit à priver de fait les membres du second collège de toute voix délibérative puisque le premier collège détiendrait en tout état de cause la majorité au sein de l'assemblée générale. Une telle conséquence est contraire à l'exigence selon laquelle tout membre cotisant doit disposer d'une voix délibérative.

La section appelle par ailleurs l'attention des responsables de l'association sur le fait que la rédaction envisagée pour l'article 5, en ce qu'elle autorise, d'une part, un conseil d'administration pouvant compter jusqu'à 25 personnes (24 élues auxquelles s'ajoute l'Ecole spéciale de mécanique et d'électricité-Sudria) et, d'autre part, entre deux et quatre vice-présidents, permet de dépasser les plafonds respectifs de 24 et trois recommandés par les statuts types.

*(Association des Anciens Elèves de l'Ecole Spéciale de mécanique et d'Electricité, Section de l'intérieur, 10 janvier 2017, n° 391.803)*

- Modifications s'écartant sensiblement des statuts types

Certaines dispositions s'écartant sensiblement des statuts types des associations reconnues d'utilité publique, le projet de modification des statuts de l'association « *Société Française de Biologie Clinique (SFBC)* » n'a pu recevoir un avis favorable.

*(Société Française de Biologie Clinique (SFBC), Section de l'intérieur, 15 janvier 2013, n° 387.058)*

- Modifications s'écartant des statuts types sur des règles essentielles – Fonctionnement démocratique – Compétences budgétaires de l'assemblée générale – Limitation du nombre de pouvoirs – Pouvoirs de contrôle du ministre

Le projet de modification des statuts de l'association « *L'Ecole des Parents et des Educateurs d'Ile-de-France* », reconnue d'utilité publique par un décret du 12 août 1952, n'a pas pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a en effet constaté que plusieurs dispositions des statuts proposés, dont certaines portent sur des règles essentielles au bon fonctionnement des associations d'utilité publique, s'écartent des statuts types sans justification.

En premier lieu, l'article 3 subordonne l'acquisition de la qualité de membre de l'association à un agrément du président, précisant que la décision de celui-ci est discrétionnaire et non motivée. Une telle disposition, non conforme aux statuts types qui prévoient un agrément par le conseil d'administration, ne répond pas aux exigences de fonctionnement démocratique devant gouverner la vie associative.

En deuxième lieu, l'article 5-2 prévoit que le conseil d'administration vote le budget de l'association. Or, un tel vote ne peut relever que de la seule compétence de l'assemblée générale comme le prévoit au demeurant l'article 8, en contradiction avec l'article précédent.

Enfin, plusieurs dispositions apparaissent incomplètes ou ambiguës. Ainsi, l'article 5 ne reprend pas la règle figurant dans les statuts types selon laquelle chaque administrateur ne peut détenir plus d'un pouvoir. L'article 6 prévoit que le bureau peut n'être composé que de trois membres mais impose par ailleurs que parmi ces membres figurent au moins un président, un vice-président, un secrétaire et un trésorier. Les dispositions de l'article 8 qui prévoient que le président peut convoquer une assemblée générale extraordinaire « sur la demande de la moitié plus un des membres » ne se concilient pas avec celles du 3 du même article, conforme aux statuts types, ouvrant au quart des membres le droit de convoquer à tout moment l'assemblée générale. L'article 13 omet au nombre des recettes le produit des ventes et des rétributions perçues pour service rendu. Ne sont pas reprises les dispositions de l'article 22 des statuts types relatives à la possibilité pour le ministre de faire visiter par ses délégués les établissements fondés par l'association. Il convient enfin de relever que les dispositions de l'article 11 relatives à l'emploi de personnels salariés ne sont pas de nature statutaire.

*(L'Ecole des Parents et des Educateurs d'Ile-de-France, Section de l'intérieur, 2 février 2010, n° 383.473)*

- Statuts imprécis et non conformes – Catégories de membres – Composition de l'assemblée générale – Fonctionnement démocratique – Respect des droits de la défense

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Spécial Olympics France* » (S.O.F.) n'a pu recevoir un avis favorable.

En effet, si l'objet de cette association apparaît bien d'intérêt public, les statuts proposés soulèvent de nombreuses questions tant en raison de leur imprécision que des divergences qu'ils révèlent avec les statuts types des associations reconnues d'utilité publique, qui, s'ils n'ont qu'un caractère indicatif, contribuent utilement à la sécurité juridique des associations et à la conformité de leurs règles avec les principes applicables.

C'est ainsi que l'article 2 des statuts consacré à la composition de l'association définit les membres de celle-ci sans y faire figurer les adhérents pratiquants, les adhérents dirigeants, encadrants et autres, dont il précise, par ailleurs, qu'ils étaient au nombre de 1101 au 31 décembre 2004, et ce, alors même que l'article 4 indique que les adhérents contribuent avec les associations, les établissements affiliés, les membres désignés et les membres admis à titre individuel au fonctionnement de l'association. L'article 8 des statuts relatif à la composition de l'assemblée générale prévoit, quant à lui, que celle-ci se compose de l'ensemble des membres actifs répartis en cinq collèges, excluant ainsi implicitement les membres d'honneur, les membres bienfaiteurs, les personnes physiques à titre individuel dont la candidature est agréée par le conseil d'administration, et les autres adhérents, et il attribue aux représentants des associations ou sections locales de S.O.F un nombre de voix égal au nombre des adhésions au sein de ces groupements sans préciser comment ces représentants sont mandatés par l'association ou la section qu'ils représentent.

En outre, l'article 10 des statuts, qui a trait au conseil d'administration, indique un nombre de membres qui ne correspond pas à celui retenu à l'unanimité par l'assemblée générale extraordinaire du 18 mars 2005, et prévoit, contrairement à ce qui avait été décidé par celle-ci, une représentation des « féminines », des usagers et du mouvement des volontaires, sans même préciser ce que recouvrent ces deux dernières catégories.

Enfin, l'article 11 des statuts prévoit une possibilité de révocation du conseil d'administration par l'assemblée générale avant le terme normal de son mandat sans indiquer les raisons qui pourraient motiver une telle révocation simultanée de l'ensemble des membres de ce conseil.

*(Spécial Olympics France (S.O.F.), Section de l'intérieur, 8 janvier 2008, n° 380.918)*

### **Principe de convergence avec les statuts types**

- Effets des lettres patentes – Reconnaissance d'utilité publique – Modification des statuts – Dérogations acceptables aux statuts types – Dérogations acceptées

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association dite « *Académie de Marseille* », le Conseil d'Etat lui a donné un avis favorable au bénéfice des observations suivantes :

Il a estimé qu'en l'absence de statut législatif spécifique l'« *Académie de Marseille* » « *société savante* » instituée pour promouvoir localement une activité intellectuelle et contribuer au rayonnement d'une région était une association au sens de l'article 1er de la loi du 1er Juillet 1901 sur le contrat d'association dont la reconnaissance d'utilité publique doit être regardée comme résultant des lettres patentes du 11 août 1726 par lesquelles elle a été autorisée.

Le Conseil d'Etat n'a pas remis en cause ce caractère d'utilité publique, commun à plusieurs « académies » locales ayant pris pour modèle l'Académie française, tout en relevant son activité à présent limitée et sa fragilité financière.

Il a estimé que s'il appartenait à une telle association, à l'occasion d'une modification de ses statuts, d'assurer leur convergence avec les statuts types qui ont pour objectif de garantir le respect des principes essentiels régissant les associations reconnue d'utilité publique et en particulier leur fonctionnement démocratique et désintéressé, il lui demeurerait possible de déroger à ces principes dans une mesure limitée pour tenir compte des particularités de l'activité et des buts de l'association, notamment de son exigence de garantie de la qualité du recrutement de ses membres et d'érudition de leurs travaux.

Il a ainsi estimé possible de conserver la règle d'un nombre de « membres résidents » limité à quarante, de déroger à l'égalité entre les membres cotisants « résidents » ou « libres » dès lors que ces derniers disposent du droit de vote en assemblée générale, fût-ce sans être éligibles aux instances dirigeantes, ou encore de maintenir une catégorie de « membres associés » et une catégorie de « membres correspondants », non soumis à cotisation, ne disposant pas de droit de vote à l'assemblée générale. Le Conseil d'Etat a également admis, d'une part, la sélection de nouveaux candidats effectuée par des instances autres que le conseil d'administration dès lors que les membres demeurent librement élus par l'assemblée générale et d'autre part, la présence au sein du bureau, élu dans la limite du tiers de l'effectif du conseil d'administration, de membres supplémentaires non élus ne disposant pas de voix délibératives.

*(Académie des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Clermont-Ferrand, Section de l'intérieur, 22 janvier 2013, n° 386.971 ; Académie du Var, Section de l'intérieur, 26 juin 2012, n° 386.752 ; Académie des Sciences, Lettres et Arts de Marseille, Section de l'intérieur, 19 janvier 2021, n° 401.647)*

- **Écarts entre les statuts types et les statuts modifiés – Nature des écarts – Conséquences**

Lorsque des modifications sont apportées aux statuts d'une association reconnue d'utilité publique il convient de vérifier que les nouveaux statuts se rapprochent autant que possible des statuts types approuvés par le Conseil d'Etat et rendus publics par le ministre de l'intérieur et en tout état de cause ne s'en éloignent pas davantage. Cette convergence s'apprécie article par article et disposition par disposition. Il incombe à l'administration de procéder à une vérification systématique et exhaustive et de demander le cas échéant à l'association d'opérer les mises en conformité qui s'imposent.

Si aux termes de cette instruction du dossier des écarts demeurent entre les statuts types et les statuts de l'association, il y a lieu de distinguer entre l'absence de convergence pour des raisons de forme (plan, rédaction, formulation...) et l'absence de convergence pour des raisons de fond (qualité de membre, gouvernance, règles de vote et de quorum ...). Le premier cas ne fait pas obstacle, à l'occasion de la première demande de modification des statuts soumise depuis l'adoption des statuts types, à ce que le projet de nouveaux statuts reçoive un avis favorable. Dans le second cas, sauf si des considérations d'intérêt général tenant aux particularités du dossier justifient des dérogations aux statuts types sous réserve de ne pas méconnaître les principes généraux applicables à la reconnaissance d'utilité publique, le défaut de convergence avec les statuts entraîne un avis défavorable.

En l'espèce, le Conseil d'Etat relève que les modifications proposées portent, outre sur la dénomination de l'association, seule modification initialement demandée par celle-ci, sur la mise en conformité des articles des statuts relatifs à la perte de qualité de membre et aux conflits d'intérêts avec les statuts types. L'examen des statuts ainsi modifiés ne fait apparaître aucun écart de fond avec les statuts types. Dans ces conditions et alors même que la révision des statuts de l'association aurait pu utilement être mise à profit pour en reprendre formellement la réécriture et l'organisation sur le modèle des statuts types, le Conseil d'Etat donne un avis favorable au projet.

*(Association ADESSA à domicile, Section de l'intérieur, 3 mars 2020, n° 399.551)*

## **Exemples de vérification de l'opportunité de la reconnaissance d'utilité publique**

- **Demande de reconnaissance d'utilité publique – Refus – Motifs**

Le Conseil d'Etat, saisi d'un projet de décret tendant à reconnaître l'Association pour la recherche thérapeutique anti-cancéreuse (ARTAC) comme établissement d'utilité publique, n'a pu lui donner un avis favorable, alors même que l'association poursuit un objectif d'intérêt général en participant "au développement de la recherche thérapeutique anticancéreuse dans ses aspects curatif et préventif", pour les quatre motifs suivants :

1° le caractère désintéressé de l'association n'apparaît pas assuré, l'activité de l'association s'identifiant pour l'essentiel à celle de son président et de son délégué général qui sont pratiquement toujours les seuls auteurs des articles scientifiques publiés par l'association et les seuls animateurs des colloques rémunérés qu'organise celle-ci à la demande de tiers. Par ailleurs le site internet de l'association comporte les informations utiles pour réserver des consultations en cancérologie assurées par le premier d'entre eux ;

2° la vitalité interne de l'association n'a pas semblé démontrée, les assemblées générales ne réunissant généralement pas plus de vingt personnes en présence ;

3° le rayonnement actuel de l'association peut être interrogé, un seul article scientifique ayant été publié en 2020 ;

4° dans son avis le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation s'est déclaré défavorable à la demande de reconnaissance d'utilité publique aux motifs que les publications scientifiques de l'association ont " peu d'impact sur la recherche en cancérologie " et qu'elle n'a " aucune visibilité auprès de l'Institut national du cancer ".

Le Conseil d'Etat a par ailleurs pris connaissance de l'avertissement prononcé par la chambre disciplinaire de première instance d'Ile-de-France en 2018 à l'encontre du président de l'association, en sa qualité de professeur de médecine, pour avoir divulgué un procédé nouveau de diagnostic ou de traitement insuffisamment éprouvé sans accompagner cette communication des réserves qui s'imposent.

*(Association pour la recherche thérapeutique anti-cancéreuse (ARTAC), Section de l'intérieur, 9 février 2021, n° 400.728)*

- Activité réduite – Modicité du budget – Faible nombre de membres – Absence de rayonnement – Conséquences

Le Conseil d'Etat, saisi d'un projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « Société des ingénieurs en génie électrique », notamment une nouvelle modification de sa dénomination, lui a donné un avis favorable.

Néanmoins, l'activité réduite de l'association, la modicité de son budget, le faible nombre de ses membres et son absence de rayonnement posent à terme la question du maintien de la reconnaissance d'utilité publique qui a été accordée à l'association par décret du 27 février 1965.

*(Société des ingénieurs en génie électrique (anciens élèves de l'ESIGELEC), Section de l'intérieur, 15 décembre 2020, n°401.599)*

- Appel à une évolution statutaire – Motifs

Le Conseil d'Etat, saisi d'un projet d'arrêté approuvant des modifications apportées au titre et aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « SOCIETE LYONNAISE POUR L'ENFANCE ET L'ADOLESCENCE », a donné un avis favorable à ce projet en considération de l'intérêt général de son objet et de l'importance de son activité, renforcée par la récente fusion avec l'association ACOLADE.

Le trop faible nombre de ses membres - huit lors de l'assemblée générale extraordinaire du 19 juin 2019, inférieur même au nombre des membres du conseil d'administration prévu par ses statuts alors en vigueur - appelle toutefois dans un délai raisonnable une évolution de l'association, soit qu'elle s'ouvre à une augmentation significative du nombre de ses adhérents, soit qu'elle opère une transformation statutaire, par exemple en fondation ou en autre forme d'entreprise de l'économie sociale et solidaire.

*(Société lyonnaise pour l'enfance et l'adolescence, Section de l'intérieur, 18 novembre 2020, n°401.396)*

- Exercice d'activités commerciales par une association reconnue d'utilité publique – Compatibilité en l'espèce avec la reconnaissance d'utilité publique

L'exercice, par une association principalement sportive et reconnue d'utilité publique, d'activités commerciales dans un secteur concurrentiel est compatible avec le maintien de la reconnaissance d'utilité publique, alors même que toutes ces activités ne présentent pas un lien direct avec l'objet statutaire de l'association, dès lors que les recettes tirées des activités en cause ne représentent que 21 % du chiffre d'affaires total de l'association et 13 % de ses produits d'exploitation.

*(La Jeune France, Section de l'intérieur, 16 janvier 2018, n° 393.165)*

- Absence de réelle vie associative et résultats déficitaires

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Bio Consom'acteurs* » n'a pu recevoir un avis favorable.

D'une part, le dossier ne fait pas apparaître une réelle vie associative dès lors que l'assemblée générale extraordinaire ayant approuvé les statuts modifiés en vue de solliciter la reconnaissance d'utilité publique de l'association n'a réuni que six membres présents ou représentés, sur les 13 000 adhérents recensés.

D'autre part, le résultat d'exploitation de l'association est déficitaire depuis plusieurs années, ce qui ne permet pas de garantir la pérennité de celle-ci.

*(Bio Consom'acteurs, Section de l'intérieur, 3 juillet 2012, n° 386.775)*

- Faible nombre de membres

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *l'Hygiène par l'Exemple* » n'a pu recevoir un avis favorable.

En effet, bien que son activité s'avère satisfaisante et qu'elle dispose de ressources suffisantes, cette association ne compte que huit membres à ce jour.

En outre, invité à demander l'adhésion des parents des enfants bénéficiaires de ses services pour pallier le caractère très réduit de ses effectifs, le président de l'association s'y est opposé, refusant ainsi une évolution de nature à garantir l'avenir de l'association.

Cette position, si elle est maintenue, pourrait faire apparaître cette association comme ne remplissant plus les conditions d'une association reconnue d'utilité publique.

*(L'Hygiène par l'Exemple, Section de l'intérieur, 9 mai 2012, n° 386.376)*

- Changement substantiel de l'objet de l'association – Absence de coïncidence avec celui ayant initialement justifié la reconnaissance d'utilité publique – Liens avec une entreprise commerciale – Dénomination reprenant un nom de marque commerciale

Le projet de modification des statuts de l'association « *Auguste et Denis Fastout* », reconnue d'utilité publique par un décret du 8 octobre 1956, n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat relève qu'il résulte des modifications qui lui ont été soumises que, d'une part, le changement substantiel de l'objet de l'association, tel qu'il est envisagé, requerrait le dépôt et l'instruction d'une nouvelle demande d'obtention de la reconnaissance d'utilité publique, dès lors que cet objet ne coïncide plus avec celui qui a initialement justifié celle-ci.

D'autre part, et en tout état de cause, le changement de dénomination de l'association souhaité, qui vise à substituer à l'appellation actuelle un nom de marque commerciale, n'est pas compatible avec le statut d'association reconnue d'utilité publique.

Enfin, eu égard aux liens étroits qui, d'ores et déjà, lient cette association à une entreprise commerciale, ainsi qu'à la faible activité qu'elle déploie en direction des publics auxquels elle a vocation à apporter son soutien, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de lui maintenir la qualité d'association reconnue d'utilité publique.

*(Auguste et Denis Fastout, Section de l'intérieur, 12 avril 2011, n° 384.985)*

- Activité réduite, modicité du budget et faible nombre de membres

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Institut Sténographique de France* » a reçu un avis favorable.

La section de l'intérieur souhaite cependant souligner que l'objet même de l'Institut Sténographique de France, son activité réduite, la modicité de son budget et le faible nombre de ses membres posent la question du maintien de la reconnaissance d'utilité publique qui avait été accordée à l'association par décret du 5 août 1920.

En outre, la section précise qu'une éventuelle modification de l'objet et des moyens de cette association qui aurait pour effet de les éloigner par trop des dispositions initiales ayant, à l'époque, justifié la reconnaissance d'utilité publique, devrait être regardée et instruite comme une nouvelle demande de reconnaissance d'utilité publique.

*(Institut Sténographique de France, Section de l'intérieur, 21 octobre 2008, n° 381.906)*

- Situation financière dégradée – Absence de perspectives de redressement

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Comité d'études de défense nationale* » n'a pu recevoir un avis favorable, compte tenu de sa situation financière.

Le Conseil d'Etat a estimé, sans mettre en cause l'utilité publique de l'association, que sa situation financière, fortement dégradée, ne permettait pas, en l'état, dans l'attente d'éléments plus probants relatifs à ses perspectives de redressement, de donner une suite favorable.

*(Comité d'études de défense nationale, Section de l'intérieur, 2 septembre 2008, n° 381.615)*

- Objet d'intérêt général : association d'aide aux victimes de sectes – Reconnaissance d'utilité publique ne portant pas atteinte à la liberté de conscience et de religion

Considérant que le moyen tiré de ce que l'objet de l'« *Union nationale des associations pour la défense des familles et de l'individu (U.N.A.D.F.I.)* » serait imprécis manque en fait ; que l'objet de l'association, qui porte notamment sur l'aide apportée aux victimes de pratiques imputables à certains groupements ou organismes, sans préjudice de l'action menée par les pouvoirs publics dans ce domaine, présente un caractère d'intérêt général ;

Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* » ; que l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 stipule : « *1. Toute personne a le droit de liberté de pensée, de conscience et de religion : ce droit implique la liberté ... de manifester sa religion ou sa conviction,*

*individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. 2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre ... » ; que la reconnaissance d'utilité publique d'une association ne porte pas, en elle-même, atteinte à la liberté de conscience et de religion garantie par l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;*

*(Conseil d'Etat statuant au contentieux, 10/7 SSR, Union nationale des associations pour la défense des familles et de l'individu (U.N.A.F.D.I.), 23 mars 1998, n° 180.962, B)*

## Article 1<sup>er</sup> - Objet

La dénomination et la qualification d'une association doivent correspondre à son objet.

Le département où se trouve le siège de l'association est fixé par les statuts et ne peut être changé que par une modification statutaire.

L'objet de l'association doit être distinct de l'intérêt de ses membres.

Une association ne peut être reconnue d'utilité publique si elle se donne pour objet de combattre une mission d'intérêt général reconnue comme telle par la loi.

Le mode de fonctionnement d'une association reconnue d'utilité publique ne peut entrer en contradiction avec son objet.

Le fait qu'une association ait un objet de nature politique ne fait pas en soi obstacle à sa reconnaissance d'utilité publique.

Le principe de laïcité ne fait pas obstacle à ce qu'une association reconnue d'utilité publique ait un objet spirituel, pourvu que cette association ne méconnaisse pas la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat en ayant une activité culturelle.

Le fait qu'une association ait un objet qui relève de la compétence des pouvoirs publics n'est pas incompatible avec sa reconnaissance d'utilité publique.

Une association reconnue d'utilité publique peut participer à un service public ou s'en voir déléguer la gestion, à condition que son objet le permette. Dans ce cas elle est tenue à la neutralité politique.

Une association ne peut être reconnue d'utilité publique si, par son objet, elle s'assimile à un ordre professionnel.

L'exercice d'activités commerciales par une association n'est pas nécessairement incompatible avec une reconnaissance d'utilité publique.

## Extraits de la jurisprudence

### Intitulé

- Usage de la qualification d'« Organisation non gouvernementale »

La qualification d'« Organisation non gouvernementale » donnée à l'association « *Terre des Hommes France* » par l'article 1.1 des statuts est dépourvue de justification. Cette qualification ne pourrait en effet résulter que de l'application des règles de droit international public qui impliquent une reconnaissance en tant que telle en droit international.

*(Terre des hommes France, Section de l'intérieur, 31 mars 2015, n° 389.794)*

- Changement d'une dénomination explicite pour un acronyme sans signification

Le projet de modification des statuts de l'association « *Société de protection et de réinsertion du Nord* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Le projet d'arrêté approuvait la modification de la dénomination de l'association en « *SPReNe* ». Or une association reconnue d'utilité publique sous une dénomination explicite ne peut abandonner celle-ci au bénéfice du seul acronyme.

(*Société de protection et de réinsertion du Nord, Section de l'intérieur, 9 septembre 2014, n°388.629*)

- Dénomination reproduisant une marque commerciale

Le projet de modification des statuts de l'association « *Auguste et Denis Fastout* », reconnue d'utilité publique par un décret du 8 octobre 1956, n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat relève que le changement de dénomination de l'association souhaité, qui vise à substituer à l'appellation actuelle un nom de marque commerciale, n'est pas compatible avec le statut d'association reconnue d'utilité publique.

(*Auguste et Denis Fastout, Section de l'intérieur, 12 avril 2011, n° 384.985*)

- Usage de la dénomination « *conseil national* »

La demande de l'association reconnue d'utilité publique « *Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes* » d'adopter la nouvelle dénomination : « *Conseil national des associations de protection de l'enfant* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Cet intitulé est ambigu car il laisse à penser que l'association dispose d'un mandat officiel attribué par les pouvoirs publics lui conférant un statut privilégié de représentation des associations intervenant dans le secteur de la protection de l'enfance.

(*Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes (UNASEA), Section de l'intérieur, 27 janvier 2009, n° 381.983*)

- Emploi du qualificatif « *national* » – Impossibilité pour une association exerçant son activité dans treize départements

A l'occasion d'une demande de reconnaissance d'utilité publique, une association qui s'est développée à l'origine dans une région, puis a étendu son activité dans treize départements, ne peut faire figurer le qualificatif de « *national* » dans sa dénomination faute d'une présence sur une partie suffisamment importante du territoire.

Avis favorable sous réserve de l'abandon de la référence au qualificatif « *national* ».

(*Association Nationale d'Action et d'Insertion Sociale (A.N.A.I.S.), Section de l'intérieur, 19 juin 2007, n° 380.274*)

## Etendue des missions justifiant la reconnaissance d'utilité publique

- Réduction de l'objet – Compatibilité avec la reconnaissance d'utilité publique – Transfert de la gestion d'établissements de soins à une autre personne morale

Lorsqu'une association reconnue d'utilité publique demande une modification de ses statuts qui a pour effet de réduire le champ de ses missions, le Conseil d'Etat vérifie si les conditions nécessaires à la reconnaissance d'utilité publique sont toujours réunies, en se référant notamment aux missions qui étaient celles de l'association au moment de la publication du décret lui accordant cette reconnaissance. Ainsi, une association chargée de la gestion d'établissements de soins a-t-elle pu conserver sa reconnaissance d'utilité publique malgré le transfert de cette responsabilité à une autre personne morale, dès lors que, d'une part, cette reconnaissance lui avait été accordée avant qu'elle ne soit chargée de la gestion de ces établissements et que, d'autre part, elle conduit d'autres activités qui justifient le maintien de la reconnaissance d'utilité publique.

*(La santé de la famille des chemins de fer français, Section de l'intérieur, 20 mars 2018, n° 394.324)*

- Missions ne revêtant pas un caractère exclusivement local – Appréciation au regard de l'intensité de l'activité et de la provenance et du nombre des membres

Pour être reconnue d'utilité publique, une association doit avoir un objet qui n'est pas exclusivement local, cet élément étant apprécié au regard de la localisation et de l'intensité de l'activité de l'association, du nombre et de la provenance de ses membres. Une association de défense des équidés retraités, blessés, abandonnés ou divagant dont l'essentiel des activités se déroule dans le domaine au sein duquel les chevaux sont recueillis dans le Puy-de-Dôme mais qui compte environ 400 membres résidant dans 40 départements différents et qui traite une dizaine de chevaux par an en provenance de 7 régions différentes de France métropolitaine a une activité suffisante pour être regardée comme pouvant bénéficier d'une reconnaissance d'utilité publique.

*(S.O.S. Cheval, Section de l'intérieur, 23 janvier 2018, n° 393.926)*

- Objet trop large au regard des moyens et du nombre des membres – Défaut de lien avec les activités annexes

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Association Humanitaire Internationale* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Sans méconnaître les mérites de l'action de cette association, le Conseil d'Etat a tout d'abord constaté qu'elle présentait, cumulativement, un nombre d'adhérents, une ancienneté, des moyens logistiques et des ressources financières modestes, ainsi qu'un rayonnement géographique réduit sur le territoire national. Il a relevé que ce développement limité contrastait avec l'extension considérable des ambitions qu'elle s'assigne.

Il a également constaté que l'action de l'« *Association Humanitaire Internationale* » présentait, par ses contenus comme par les pays où elle s'exerce, une diversité qui relativisait son efficacité et son utilité publique au sens de la loi de 1901.

Il a enfin noté qu'une part très importante des ressources de l'association provenait d'une activité annexe de production de spectacles, laquelle dépend de l'engagement personnel de son président et ne présente pas de lien avec l'activité propre de l'association ni de caractère suffisamment pérenne.

*(Association Humanitaire Internationale, Section de l'intérieur, 23 avril 2013, n° 387.413)*

- Changement substantiel de l'objet de l'association – Absence de coïncidence avec celui ayant initialement justifié la reconnaissance d'utilité publique

Le projet de modification des statuts de l'association « *Auguste et Denis Fastout* », reconnue d'utilité publique par un décret du 8 octobre 1956, n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat relève qu'il résulte des modifications qui lui ont été soumises que, d'une part, le changement substantiel de l'objet de l'association, tel qu'il est envisagé, requerrait le dépôt et l'instruction d'une nouvelle demande d'obtention de la reconnaissance d'utilité publique, dès lors que cet objet ne coïncide plus avec celui qui a initialement justifié celle-ci.

*(Association Auguste et Denis Fastout, Section de l'intérieur, 12 avril 2011, n° 384.985)*

- Elargissement de l'objet – Nécessité d'une proximité avec l'objet initial de la reconnaissance d'utilité publique

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Union des Aveugles de Guerre* », comporte notamment l'extension de l'objet de l'association à la défense des intérêts des aveugles victimes d'attentats. Il a reçu un avis favorable.

La section de l'intérieur a estimé que cette disposition était proche de l'objet initial ayant, à l'origine, justifié la reconnaissance d'utilité publique, les attentats étant une nouvelle forme d'expression de la violence politique, voire une nouvelle forme de guerre même s'ils n'y sont pas juridiquement assimilés.

Toute modification de l'objet d'une association qui aurait pour effet de l'éloigner par trop des dispositions initiales ayant justifié la reconnaissance d'utilité publique devrait être regardée et instruite comme une nouvelle demande de reconnaissance d'utilité publique.

*(Union des Aveugles de Guerre (U.A.G.), Section de l'intérieur, 25 août 2009, n° 382.925)*

- Réduction de l'objet – Motif de réexamen de la reconnaissance d'utilité publique

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Institut Sténographique de France* » a reçu un avis favorable.

La section de l'intérieur souhaite cependant souligner que l'objet même de l'Institut Sténographique de France, son activité réduite, la modicité de son budget et le faible nombre de ses membres posent la question du maintien de la reconnaissance d'utilité publique qui avait été accordée à l'association par décret du 5 août 1920.

En outre, la section précise qu'une éventuelle modification de l'objet et des moyens de cette association qui aurait pour effet de les éloigner par trop des dispositions initiales ayant, à l'époque, justifié la reconnaissance d'utilité publique, devrait être regardée et instruite comme une nouvelle demande de reconnaissance d'utilité publique.

*(Institut Sténographique de France, Section de l'intérieur, 21 octobre 2008, n° 381.906)*

- Association reconnue d'utilité publique - Modification des statuts - Vérification de la poursuite du caractère d'intérêt public - Dysfonctionnements dans la conduite et la gestion de l'association incompatibles avec une reconnaissance d'utilité publique.

L'association reconnue d'utilité publique, dite " Association de patronage de l'Institution régionale de jeunes sourds d'Orléans " (APIRJSO), bénéficiait par le passé d'une autorisation pour le fonctionnement d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EPHAD) de 60 résidents. Une inspection conjointe des services de l'agence régionale de santé Bourgogne-Franche- Comté et du conseil départemental de la Nièvre a mis en évidence en 2021 différents manquements de nature à menacer ou à compromettre la santé, la sécurité et le bien être des résidents. A l'issue d'une procédure contradictoire les autorités compétentes ont ordonné la cessation définitive de l'activité de l'EPHAD.

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant les modifications apportées au titre, au siège et à différentes dispositions des statuts de l'APIRJSO, le Conseil d'Etat (section de l'intérieur), estime que les manquements ainsi mis en évidence, au détriment de personnes vulnérables dont l'Association de patronage de l'institution régionale de jeunes sourds d'Orléans avait la charge, sont susceptibles de révéler l'existence de dysfonctionnements dans la conduite et la gestion de l'association, incompatibles avec une reconnaissance d'utilité publique, alors même

- que l'hébergement des personnes âgées dépendantes constituait au moment du contrôle une faible part de de son activité, principalement consacrée aux jeunes sourds,

- et qu'à ce jour l'APIRJSO ne gère plus d'établissement de personnes âgées dépendantes.

Faute d'avoir pu obtenir de l'association et des administrations compétentes les informations demandées sur les suites d'ordre administratif, disciplinaire ou pénal relatives aux manquements en cause, le Conseil d'Etat donne un avis défavorable au projet d'arrêté.

*(Association de patronage de l'Institution régionale de jeunes sourds d'Orléans, Section de l'intérieur, 7 juin 2023, n° 406862)*

### **Objet devant relever d'un intérêt distinct de celui des membres de l'association**

- Fonctionnement de l'association au bénéfice d'un nombre restreint de personnes

Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret tendant à reconnaître l'Association pour la recherche thérapeutique anti-cancéreuse (ARTAC) comme établissement d'utilité publique, n'a pu lui donner un avis favorable.

Si l'ARTAC peut être considérée, eu égard à son objet, qui est de « *concourir au développement de la recherche thérapeutique anticancéreuse dans ses aspects curatif et préventif* », comme exerçant une activité d'intérêt général, il apparaît que le caractère désintéressé de l'association n'est pas assuré.

D'une part, l'activité de l'association s'identifie pour l'essentiel à celle de son président et de son délégué général, qui sont pratiquement toujours les seuls auteurs des articles scientifiques publiés par l'association et les seuls animateurs des colloques rémunérés qu'organise celle-ci à la demande de tiers.

D'autre part, le site de l'association comporte les informations utiles pour réserver des consultations en cancérologie assurées par son président.

*(Association pour la recherche thérapeutique anti-cancéreuse (ARTAC), Section de l'intérieur,*

9 février 2021, n° 400.728)

- Objet ne se détachant pas suffisamment de l'intérêt professionnel de la majorité des membres de l'association – Expérimentation animale

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Groupe interprofessionnel de réflexion et de communication sur la recherche* » (GIRCOR), n'a pu recevoir un avis favorable.

En effet, il ne ressort pas du dossier soumis à la section de l'intérieur que l'objet de l'association soit essentiellement autre que de promouvoir l'utilisation d'animaux par les établissements de recherche biologique ou médicale. Cet objet ne se détache pas suffisamment des intérêts professionnels de la majorité des membres de l'association, constituée d'entreprises privées spécialisées dans la production de produits pharmaceutiques et ayant elles-mêmes recours à l'expérimentation animale.

(*Groupe interprofessionnel de réflexion et de communication sur la recherche (GIRCOR), Section de l'intérieur, 21 décembre 2015, n° 390.452*)

- Services de l'association limités à ses membres – Conditions – Prestations d'assistance

Un avis favorable a été donné au projet de modification des statuts de l'association « *Société Albigeoise d'Assistance* », sous la réserve suivante.

S'il est loisible à l'association d'instituer une nouvelle catégorie de membres, à savoir celle de membres bénéficiaires, la liberté d'association serait méconnue si une obligation d'adhérer avait pour effet de réserver aux seuls « *membres bénéficiaires* » les services de l'association.

(*Société Albigeoise d'Assistance, Section de l'intérieur, 26 juin 2012, n° 386.813*)

- Intervention en appui de l'action des pouvoirs publics – Conditions – Association de parents adoptifs

Avis favorable à la reconnaissance d'utilité publique de l'« *Association des parents adoptifs d'enfants colombiens* » (A.P.A.E.C.).

Dès lors qu'il ressort de ses buts et de son bilan d'activité qu'au-delà du soutien qu'elle procure à ses membres, parents et futurs parents adoptifs d'enfants d'origine colombienne, elle intervient en appui de l'action des pouvoirs publics tant en France qu'en Colombie, siège au sein des principales instances publiques intervenant dans le domaine de l'adoption, participe à la réflexion engagée par les pouvoirs publics sur ce sujet et mène une action déterminée en faveur de l'adoption des enfants dits, « *à particularité* », dans le cadre d'un accord passé avec l'Agence française de l'adoption, ces éléments d'activité caractérisent le caractère d'intérêt général de son action.

(*Association des parents adoptifs d'enfants colombiens (A.P.A.E.C.), Section de l'intérieur, 28 avril 2009, n° 382.496*)

### Conformité de l'objet à la loi

- Respect des principes du contrat d'engagement républicain.

L'article 15 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a complété l'article 10 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, ainsi que l'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, en disposant qu'une association ou une fondation ne peut être reconnue d'utilité publique que "si elle respecte les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations".

Le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 "pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat" rend ces dispositions applicables depuis le 2 janvier 2022.

Pour s'assurer de la bonne application de ces dispositions, le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) a souhaité préciser les modalités au respect desquelles il veillera :

- pour les dossiers d'associations ou de fondations sollicitant la reconnaissance d'utilité publique, il convient que l'administration, en analysant notamment leur objet, leur moyens d'action, leur activité, vérifie que l'organisme postulant respecte les principes du contrat d'engagement républicain, dans les termes qui résultent du décret précité, auquel le contrat est annexé ;

- pour les dossiers d'approbation des modifications de statuts d'ARUP ou de FRUP, de façon comparable à la vérification que l'utilité publique demeure et que la situation financière ne met pas en péril la pérennité de l'institution, il convient que l'administration s'assure, lors de l'instruction du dossier, que l'organisme concerné respecte, au moment où est traitée sa demande, les principes du contrat d'engagement républicain, dans les termes qui résultent du décret précité, auquel le contrat est annexé ;

- les dossiers accompagnant les projets de textes transmis par l'administration au Conseil d'Etat devront faire état de ces vérifications ;

- en ce qui concerne les visas des décrets ou arrêtés portant reconnaissance de l'utilité publique, ou approuvant des modifications statutaires, le Conseil d'Etat, s'agissant des associations, complète la citation de la loi du 1er juillet 1901 par la référence à son article 10 ; pour les fondations reconnues d'utilité publique la pratique actuelle se suffit, puisqu'est déjà visé l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987.

*(Société Nationale de Sauvetage en Mer ou SNSM ou Les Sauveteurs en Mer, Section de l'intérieur, 25 janvier 2022, n° 404.388)*

- **Objet revêtant un caractère partiellement discriminatoire**

Un statut qui prévoit que l'aide qu'une association a pour objet d'apporter à ses membres est également apportée aux veuves de ceux-ci ne respecte pas le principe d'égal traitement des hommes et des femmes et revêt un caractère discriminatoire à l'égard des autres formes de couple reconnues par le code civil. Le Conseil d'Etat n'a pu donner son accord qu'à une modification de cette disposition, prévoyant que l'aide de l'association peut être apportée aux conjoints survivants.

*(Amicale des Anciens des Essais en Vol, Section de l'intérieur, 10 décembre 2019, n° 389.276)*

- **Objet portant atteinte au droit à la liberté d'expression**

La modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Fédération française de football* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a estimé que la disposition de l'article 1<sup>er</sup> des statuts selon laquelle « *Tout discours, manifestation ou affichage à caractère politique, syndical ou confessionnel est interdit à l'occasion des matchs* », par sa formulation très générale, donnait à cette interdiction une extension personnelle (incluant les spectateurs) et géographique (incluant les abords des stades) incompatible avec le droit à la liberté d'expression. (...)

(*Fédération française de football, Section de l'intérieur, 7 octobre 2014, n° 388.720*)

- Objet nécessitant un contrôle de l'emploi des fonds publics – Vérification de l'absence d'utilisation à des fins culturelles

Si la loi du 12 avril 2000 ainsi que l'ensemble des textes relatifs au contrôle de l'emploi des fonds publics par des associations ont vocation à s'appliquer indépendamment de toute mention dans les statuts, un tel contrôle doit avoir tout particulièrement pour objet en l'espèce, compte tenu de l'objet de l'association, de s'assurer que les subventions publiques ne sont pas utilisées à des fins de soutien à des activités pouvant être totalement ou partiellement qualifiées de culturelles.

(*Société des Corbières, Section de l'intérieur, 2 septembre 2008, n° 381.440*)

- Contrariété avec des dispositions législatives – Lutte contre le dopage

La modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Société Hippique Française* » n'a pu, en l'état, recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a en effet relevé que les dispositions du *f* de l'article 1<sup>er</sup> des statuts proposés sont contraires aux dispositions législatives en vigueur relatives à la lutte contre le dopage en ce qu'elles mentionnent, au nombre des missions de l'association, celle consistant à réaliser des contrôles à cet effet sur les chevaux et poneys.

(*Société Hippique Française, Section de l'intérieur, 11 mars 2008, n° 381.172*)

- Objet contraire à une mission d'intérêt public reconnue comme telle par la loi – Opposants à la chasse

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Ligue pour la préservation de la faune sauvage et la défense des non-chasseurs dite ROC* » n'a pu, en l'état, recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a constaté que si la préservation de la faune sauvage et la défense des non-chasseurs sont effectivement des objectifs susceptibles de valoir à l'association qui se les fixe la reconnaissance d'utilité publique, il n'en est pas de même de la préservation des espèces nuisibles ou de la défense de ceux qui désirent s'opposer à la pratique cynégétique pour quelque motif que ce soit, deux domaines qui figurent parmi les buts que s'assigne cette association.

En effet, d'une part, l'article L. 427-8 du code de l'environnement reconnaît au propriétaire, possesseur ou fermier le droit de détruire en tout temps les espèces d'animaux malfaisants ou nuisibles dont la liste est établie par le ministre chargé de la chasse après avis du Conseil national de la chasse.

D'autre part, l'Etat a, en application de l'article L. 421-1 du code de l'environnement et de l'article R. 221-9 du code rural, confié à un établissement public national la mission de concourir au développement de la chasse.

Ne peuvent être d'utilité publique ni la protection des animaux nuisibles ni l'opposition organisée à la pratique cynégétique dès lors qu'elle ne se limite pas à la défense des intérêts des personnes susceptibles d'être victimes de cette pratique.

*(Ligue pour la préservation de la faune sauvage et la défense des non-chasseurs, Section de l'intérieur, 9 juillet 2003, n° 369.302)*

### **Objet relevant de la compétence des pouvoirs publics**

- Modification du cadre réglementaire régissant une association – Préalable aux modifications statutaires de l'association en tirant les conséquences

Le projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Aéro-Club de France* » soumis à l'approbation du Conseil d'Etat prévoyait la suppression d'une instance interne à l'association, le Conseil national des fédérations de l'Aéro-Club de France, dont la composition et les missions sont définies à l'article 12 des statuts actuels. Or, les articles D. 510-2 à D. 510-6 du code de l'aviation civile confient des responsabilités particulières à l'Aéro-Club de France et au Conseil national des fédérations de l'Aéro-Club de France. Si ces dispositions doivent être modifiées pour être mises en harmonie avec celles du code du sport, la modification de ce cadre réglementaire particulier régissant cette association reconnue d'utilité publique n'était pas intervenue à la date à laquelle le Conseil d'Etat a examiné le projet de modification des statuts. Il estime adéquat que la modification réglementaire annoncée soit réalisée avant que ne soient approuvés les nouveaux statuts de l'Aéro-Club de France en tirant les conséquences.

*(Aéro-Club de France, Section de l'intérieur, 15 juin 2021, n°402.869)*

- Complémentarité entre l'association et d'autres organismes exerçant une mission d'intérêt général – Pas d'obstacle à la reconnaissance d'utilité publique

Le fait que l'action d'une association soit indissociable et complémentaire de celle des services de l'Etat, des établissements publics et des associations qui remplissent, en application du code de l'environnement, des missions d'intérêt général en faveur de « *la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats* » ne fait pas par lui-même obstacle à sa reconnaissance comme établissement d'utilité publique.

*(Association nationale des Chasseurs de Grand Gibier, Section de l'intérieur, 17 juillet 2012, n° 386.756)*

- Activité organisée et régie par un texte réglementaire

Le projet de réforme des statuts de l'« *Association française de normalisation (AFNOR)* » tend pour l'essentiel à tirer les conséquences, dans les statuts de cette association, de la réforme mise en œuvre par le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation. Il lui a été donné un avis favorable.

Il est apparu cependant au Conseil d'Etat que cet exercice consistant à intégrer dans les statuts d'une association les modifications prévues par un texte de nature réglementaire venait

confirmer sa position qu'il avait exprimée lors de la précédente modification des statuts de l'AFNOR : eu égard tant à l'exercice par cette association d'activités commerciales qu'à ses liens étroits avec l'administration dans le cadre de sa mission d'intérêt général, il y aurait lieu de s'interroger sur l'adéquation de son statut d'association reconnue d'utilité publique et une éventuelle évolution vers une autre forme juridique de personne morale mieux adaptée à la nature de ses différentes activités.

*(Association française de normalisation (AFNOR), Section de l'intérieur, 30 mars 2010, n°383.783)*

- Activité relevant de la compétence des pouvoirs publics – Conditions pour l'exercer – Réglementation et discipline d'une profession

En prévoyant, parmi les principaux moyens d'action de l'association, « la tenue d'un "tableau unique des actuaires", en procédant à l'inscription ou à la radiation des personnes physiques qui remplissent les conditions pour y figurer » ou « l'établissement et le contrôle de règles de déontologie » ainsi qu'une procédure disciplinaire et les conditions d'usage du titre d'actuaire, les nouveaux statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « institut des actuaires français », empiètent sur les compétences normalement dévolues à la puissance publique. Il n'appartient pas à une association, en dehors de toute prérogative confiée par la puissance publique, de réglementer l'exercice d'une profession ou l'usage d'un titre qui ne le sont pas. Ce n'est qu'au cas où les pouvoirs publics auraient confié à l'association une semblable mission que celle-ci pourrait en faire état dans ses statuts.

S'il est loisible à une association regroupant certains des membres d'une profession de proposer des règles de bonne pratique professionnelle ou de reconnaître une qualification particulière à certains de ses membres, elle ne saurait en aucun cas laisser entendre que l'usage d'un titre ou que l'exercice d'une profession qui ne sont pas réglementés seraient régis par des règles auxquels seuls ses adhérents peuvent le cas échéant accepter de se soumettre.

*(Institut des Actuaires Français, Section de l'intérieur, 13 février 2007, n° 373.999)*

### **Activité politique**

- Engagement politique – Compatible sous réserve de l'accomplissement de l'objet social initial et du respect de la législation sur le financement de la vie politique

La circonstance que ces associations aient une sensibilité politique explicite ne fait pas obstacle en soi au maintien de leur reconnaissance d'utilité publique, dès lors qu'elles continuent d'accomplir pleinement les actions d'intérêt général qui constituent leur objet social et qu'elles respectent strictement la législation relative au financement de la vie politique.

*(Français du monde - Association démocratique des Français à l'étranger ; Union des Français de l'étranger, Section de l'intérieur, 29 janvier 2013, n°s 387.294 et 387.295)*

## Article 2 - Moyens d'action

Les moyens d'action d'une association reconnue d'utilité publique doivent être précis. Leur précision peut, le cas échéant, compenser le caractère trop général de l'objet cité à l'article 1<sup>er</sup>.

Ils doivent être adaptés à l'objet et les ressources et la situation financière de l'association doivent assurer sa pérennité. Le ministère de l'intérieur et le Conseil d'Etat vérifient cette adéquation en se fondant sur la production des comptes et des prévisions budgétaires sur trois ans.

L'exercice d'activités commerciales ne remet pas en cause par lui-même l'utilité publique, si les ressources ainsi procurées à l'association sont entièrement affectées à la réalisation de son objet et si l'exercice de ces activités ne remet pas en cause le caractère désintéressé de sa gestion. En revanche, il peut, si ces activités sont importantes, entraîner son assujettissement aux impôts commerciaux (impôt sur les bénéfices et TVA).

L'association ne doit pas être entièrement dépendante des subventions publiques.

## Extraits de la jurisprudence

### Exigence de précision

- Précision insuffisante des moyens d'action au regard de l'objet

L'association poursuit un vaste objectif de « *créer une dynamique en faveur du développement solidaire de tous les peuples et permettre à chacun d'être acteur de la construction collective d'un monde solidaire où les droits fondamentaux sont universellement respectés* ». Au regard du caractère très vaste et déclaratif de ces objectifs, le Conseil d'Etat a subordonné son avis favorable à l'ajout de dispositions plus précises dans les moyens d'action.

*(Peuples solidaires, Section de l'intérieur, 8 septembre 2015, n° 389.457)*

### Garantie d'une pérennité d'activité de l'association

- Situation financière de nature à compromettre la réalisation de l'œuvre d'intérêt général

Saisi d'une demande de modifications des statuts d'une association et d'une fondation reconnues d'utilité publique, le Conseil d'Etat, ayant constaté au vu des documents comptables qu'elles présentaient une situation financière fortement dégradée, apprécie, après avoir sollicité tous éléments et explications complémentaires d'information sur leurs conditions de fonctionnement, si la pérennité de leur activité est suffisamment assurée, notamment en considération des mesures de rétablissement prises ou envisagées et si, partant, la réalisation de l'œuvre d'intérêt

général justifiant le caractère d'utilité publique est suffisamment garantie, de sorte qu'il puisse, en ce cas, émettre un avis favorable au projet d'arrêté ou de décret qui lui est soumis.

En l'absence de tout élément ou explication ou si ceux-ci se révèlent insuffisamment convaincants, le Conseil d'Etat peut, soit assortir son avis favorable d'une incitation à la vigilance sur l'évolution de la situation, soit subordonner son approbation à des engagements de redressement de ladite situation, soit encore émettre un avis défavorable dans le cas où la réalisation de l'œuvre d'intérêt général apparaît compromise.

*(Œuvre du préventorium de l'arrondissement d'Avesnes, Association Trait d'Union, Œuvre de la Croix Saint-Simon, Section de l'intérieur, 17 janvier 2017, n°s 392.286 et 392.287)*

- **Résultat déficitaire chronique**

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Bio Consom'acteurs* » n'a pu recevoir un avis favorable.

D'une part, le dossier ne fait pas apparaître une réelle vie associative dès lors que l'assemblée générale extraordinaire ayant approuvé les statuts modifiés en vue de solliciter la reconnaissance d'utilité publique de l'association n'a réuni que six membres présents ou représentés, sur les 13 000 adhérents recensés.

D'autre part, le résultat d'exploitation de l'association est déficitaire depuis plusieurs années, ce qui ne permet pas de garantir la pérennité de celle-ci.

*(Bio Consom'acteurs, Section de l'intérieur, 3 juillet 2012, n° 386.775)*

- **Activités propres – Nécessité**

Malgré l'intérêt social des activités prévues par les statuts de cette association, la reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Innocence en danger* » comme établissement d'utilité publique, n'a pu recevoir un avis favorable.

Si cette association, qui comporte 207 membres, regroupe ses adhérents autour de la question de la protection de l'enfance, il ressort des pièces du dossier transmis au Conseil d'Etat, notamment du rapport d'activité et des documents établissant la situation financière des dernières années, que l'association participe le plus souvent à des manifestations mises en œuvre par d'autres organisations et que l'essentiel des dépenses et des recettes pour l'année 2009 résulte d'un dîner de gala. Ainsi le niveau insuffisant d'activités propres en rapport direct avec l'objet social ne permet pas, en l'état, que puisse être conférée à l'association « *Innocence en danger* » la reconnaissance d'utilité publique.

*(Innocence en danger, Section de l'intérieur, 30 mars 2010, n° 383.775)*

- **Situation financière dégradée – Absence de perspectives de redressement**

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Comité d'études de défense nationale* » n'a pu recevoir un avis favorable. Le Conseil d'Etat a estimé, sans mettre en cause l'utilité publique de l'association, que sa situation financière, fortement dégradée, ne permettait pas, en l'état, dans l'attente d'éléments plus probants relatifs à ses perspectives de redressement, de donner une suite favorable.

*(Comité d'études de défense nationale, Section de l'intérieur, 2 septembre 2008, n° 381.615)*

## Activités commerciales

- Exercice d'activités commerciales par une association reconnue d'utilité publique – Compatibilité avec la reconnaissance d'utilité publique – Existence en l'espèce

L'exercice, par une association principalement sportive et reconnue d'utilité publique, d'activités commerciales dans un secteur concurrentiel est compatible avec le maintien de la reconnaissance d'utilité publique, alors même que toutes ces activités ne présentent pas un lien direct avec l'objet statutaire de l'association, dès lors que les recettes tirées des activités en cause ne représentent que 21 % du chiffre d'affaires total de l'association et 13 % de ses produits d'exploitation.

*(La Jeune France, Section de l'intérieur, 16 janvier 2018, n° 393.165)*

## Dépendance à l'égard des subventions publiques

- Subventions représentant la quasi-totalité des ressources – Absence d'autonomie

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Ateliers des Maîtres d'Art et de leurs élèves* », n'a pu recevoir un avis favorable.

Il ressort en effet des éléments fournis que, sur les quatre dernières années, les subventions publiques ont représenté la quasi-totalité des ressources de l'association. La valorisation du bénévolat, qui est une caractéristique commune à toutes les associations et qui est d'ailleurs très difficile à évaluer, ne peut en effet être prise en compte de façon déterminante pour apprécier les ressources propres d'une association.

Tout en reconnaissant le but d'intérêt général poursuivi par cette association, le Conseil d'Etat a estimé que la faiblesse de ses ressources propres ne permettait pas de lui garantir une autonomie suffisante par rapport à l'administration dont dépend en l'état la pérennité de son financement.

*(Ateliers des Maîtres d'Art et de leurs élèves, Section de l'intérieur, 1<sup>er</sup> février 2011, n° 384.406)*

- Subventions représentant au moins 60 % des ressources d'une association – Compatibilité au regard de l'objet

(...) Considérant que, s'il ressort des résultats des exercices comptables 1990, 1991, 1992 et 1993 et du budget 1994 que les subventions représentent, pour chaque exercice au moins 60 % des ressources de l'U.N.A.D.F.I., cette circonstance, à elle seule, n'altère pas le caractère juridique de l'association ;

Considérant que l'objet de l'association, qui porte notamment sur l'aide apportée aux victimes de pratiques imputables à certains groupements ou organismes, sans préjudice de l'action menée par les pouvoirs publics dans ce domaine, présente un caractère d'intérêt général ; (...)

*(Conseil d'Etat statuant au contentieux, 10/7 SSR, Union nationale des associations pour la défense des familles et de l'individu (U.N.A.F.D.I.), 23 mars 1998, n° 180.962, B)*

## Libéralités pour autrui

- Capacité à recevoir des libéralités destinées à d'autres organismes – Impossible pour une association reconnue d'utilité publique

Une modification statutaire qui confère à une association reconnue d'utilité publique la capacité à « recevoir des versements au nom et pour le compte d'organismes poursuivant des buts similaires ou complémentaires éligibles au mécénat » ne peut être admise.

En effet, le dispositif proposé aurait pour effet d'étendre l'avantage fiscal sur les libéralités dont dispose l'association reconnue d'utilité publique à des organismes qui n'en bénéficient pas, et ce sans fondement légal. La loi ne confère cette possibilité qu'aux fondations reconnues d'utilité publique.

*(Association française des hémophiles, Section de l'intérieur, 1<sup>er</sup> octobre 2019, n° 398.429)*

## Contrôle d'une fédération sur les associations adhérentes

- Pouvoirs de contrôle d'une fédération d'associations sur ses adhérentes – Substitution – Radiation – Conditions

A la suite des recommandations de l'inspection générale de l'administration, la Fédération nationale de la protection civile (FNPC) a élaboré un projet de modification statutaire allant notamment dans le sens de l'amélioration de sa gouvernance et du renforcement de son contrôle interne sur les associations membres qui lui sont affiliées.

Il est ainsi prévu, d'une part, la possibilité pour la FNPC de se substituer aux associations défaillantes, sur demande expresse de celles-ci ou en cas de carence dûment constatée de l'une d'elles dans les domaines relevant des agréments dont elle dispose, et cela, après mise en demeure de l'association concernée.

Quand il ne procède pas d'une prévision de la loi, un tel mode substitutif d'action constitue une atteinte illégale au principe de liberté associative et ne saurait être admis, à moins que - comme c'est le cas en l'espèce - il n'intervienne strictement que dans un domaine relevant des agréments dont la fédération dispose en propre, tandis que l'association affiliée ne bénéficie que d'une délégation d'agrément pour agir dans le domaine considéré.

Le projet de statuts prévoit, d'autre part, au nombre des sanctions à l'égard des associations affiliées, que la qualité de membre de la fédération se perd, après procédure contradictoire, par la radiation prononcée par l'assemblée générale. Parmi les chefs de sanction figure le « non-respect des obligations administratives et financières incombant aux associations loi 1901 ».

Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que la constatation et la caractérisation d'un tel manquement n'appartiennent qu'aux seuls représentants de la puissance publique. En conséquence, une sanction ne pourra être prononcée à cet égard qu'au cas où la fédération aura, le cas échéant après signalement, été saisie par l'autorité administrative de faits qualifiés par cette autorité de manquements aux obligations administratives et financières imposées aux associations par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

*(Fédération nationale de la protection civile (FNPC), Section de l'intérieur, 26 novembre 2019, n° 399.048)*

## Article 3 - Membres

Le nombre des membres est un des critères utilisés pour apprécier l'opportunité de la reconnaissance d'utilité publique d'une association.

L'égalité entre les différentes catégories de membres doit être garantie, notamment en ce qui concerne le droit de vote à l'assemblée générale en application du principe de fonctionnement démocratique.

Le même principe interdit l'inéligibilité d'une catégorie de membres aux organes dirigeants (conseil d'administration et bureau).

La création et la définition d'une catégorie de membres relèvent des statuts et ne peuvent être renvoyées au règlement intérieur.

Lorsque les statuts prévoient une clause d'agrément de nouveaux membres, cet agrément relève du conseil d'administration ou de l'assemblée générale. Il ne peut appartenir au seul président. Il peut être délégué à un membre du conseil d'administration, mais ne peut être délégué à un agent de l'association.

Tous les membres doivent s'acquitter d'une cotisation. Seuls les membres d'honneur et certains membres de droit peuvent déroger à cette règle.

## Extraits de la jurisprudence

### Agrément

- Agrément des nouveaux membres – Association proposant de confier l'agrément des nouveaux membres au bureau de la structure locale d'adhésion, agissant par délégation du conseil d'administration – Autorisation d'une telle dérogation – Conditions

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association dite « *La Croix-Rouge française* », le Conseil d'Etat a émis un avis favorable et ce faisant, accepté que l'agrément des nouveaux membres soit confié au bureau de la structure locale d'adhésion.

Lorsque qu'il est prévu, l'agrément des membres d'une association relève de la compétence du conseil d'administration, ainsi que le prévoient les statuts types. Dès lors, si les statuts d'une association d'utilité publique peuvent, le cas échéant, prévoir que l'agrément peut être délégué à l'un des membres du conseil d'administration, ils ne peuvent, sans déroger au principe de fonctionnement démocratique, confier l'agrément ni au président, statuant de façon discrétionnaire et non motivée (1), ni à un délégué général (2), ni aux membres du bureau (3), ni à un responsable local qui ne serait pas membre du conseil d'administration (4).

Toutefois, le Conseil d'Etat a admis que l'agrément puisse, sur délégation du conseil d'administration, être maintenu au niveau du bureau de la structure d'adhésion. Cette structure d'adhésion est soit une unité locale lorsque le territoire de la délégation territoriale est organisé en unités locales soit une délégation territoriale lorsque le territoire de la délégation territoriale est organisé en antennes locales.

Le maintien d'une telle dérogation aux statuts types, qui a déjà été admise dans les statuts actuels de la Croix Rouge Française, est justifié au regard du nombre important de demandes d'adhésion tout au long de l'année et de l'organisation territorialisée de l'association et de ses structures d'adhésion alors que le conseil d'administration ne se réunit que quatre fois par an. Cette dérogation est entourée de garanties suffisantes puisqu'une délégation du conseil d'administration à chaque structure locale d'adhésion est prévue et que l'agrément est confié non pas à un responsable local à titre individuel mais au bureau de la structure d'adhésion qui est composé d'au moins trois ou cinq membres selon qu'il s'agit d'une unité locale ou d'une délégation territoriale.

*Cf 1. L'Ecole des Parents et des Educateurs d'Ile de France, Section de l'intérieur, 2 février 2010, n° 383.473*

*2. Scouts et Guides de France, Section de l'intérieur, 16 mai 2018, n° 394.686*

*3. Association Française pour l'Etude du Foie, Section de l'intérieur, 7 septembre 2010, n° 384.050*

*4. Le Souvenir Français, Section de l'intérieur, 1er octobre 2019, n° 398.391 (La Croix-Rouge française, Section de l'intérieur, 7 mai 2021, n° 402.626)*

- Agrément des nouveaux adhérents – Association proposant de confier l'agrément de ses nouveaux membres aux délégués locaux

Lorsque qu'il est prévu, l'agrément des membres d'une association relève de la compétence du conseil d'administration, ainsi que le prévoient les statuts types. Dès lors, si les statuts d'une association d'utilité publique peuvent, le cas échéant, prévoir que l'agrément peut être délégué à l'un des membres du conseil d'administration, ils ne peuvent, sans déroger au principe de fonctionnement démocratique, confier l'agrément à un responsable local qui ne serait pas membre du conseil d'administration.

*(Le Souvenir Français, Section de l'intérieur, 1er octobre 2019, n° 398.391)*

- Agrément des nouveaux adhérents – Association proposant de confier l'agrément de ses nouveaux membres au délégué général de l'association

L'adhésion des membres d'une association est soumise à l'agrément du conseil d'administration ainsi que le prévoient les statuts types. Dès lors, si les statuts d'une association reconnue d'utilité publique peuvent, le cas échéant, prévoir que l'agrément peut être délégué à l'un des membres du conseil d'administration, ils ne peuvent confier cet agrément au délégué général de l'association.

*(Scouts et Guides de France, Section de l'intérieur, 16 mai 2018, n° 394.686)*

- Adhésion des membres d'une association d'utilité publique ayant la qualité de société savante - parrainage par deux membres et élection par l'assemblée générale à la majorité des deux-tiers - garanties suffisantes de qualité de recrutement - existence.

En prévoyant que les nouveaux membres doivent être parrainés par deux membres de l'association puis élus par l'assemblée générale à la majorité des deux-tiers le projet de modification des statuts d'une association d'utilité publique ayant la qualité de société savante offre des garanties suffisantes de qualité du recrutement des membres (1).

1. Rappr. Section de l'intérieur - 19 janvier 2021 - Projet d'arrêté relatif à l'association dite "Académie de Marseille" à Marseille (13) - N° 401647 - Mme Hubac, président - Mme Cazaux-Charles, rapporteur - Inédit

*(Académie d'Architecture, Section de l'intérieur, 4 octobre 2022, N° 405707)*

- Motifs pouvant justifier un refus d'affiliation à une fédération – Précisions nécessaires

Le Conseil d'Etat a estimé que la disposition de l'article 2 des statuts selon laquelle l'affiliation à la Fédération d'un club pouvait être refusée « *pour tout motif justifié par l'intérêt général* » méconnaissait les règles relatives à l'application du principe de la liberté d'association, règles qui imposent de détailler les motifs pouvant justifier un refus d'affiliation à une association.

*(Fédération française de football, Section de l'intérieur, 7 octobre 2014, n° 388.720)*

- Agrément par le président – Fonctionnement non démocratique

Une disposition statutaire qui subordonne l'acquisition de la qualité de membre de l'association à un agrément du président, précisant que la décision de celui-ci est discrétionnaire et non motivée n'est pas conforme aux statuts types qui prévoient un agrément par le conseil d'administration et ne répond pas aux exigences de fonctionnement démocratique devant gouverner la vie associative.

*(L'Ecole des Parents et des Educateurs d'Ile-de-France, Section de l'intérieur, 2 février 2010, n° 383.473)*

## **Egalité des droits entre les catégories des membres**

- Eligibilité au conseil d'administration et au bureau – Membres non diplômés d'une école ayant la qualité de membres associés de l'association des anciens élèves

Lorsqu'une association d'anciens élèves d'une école accueille parmi ses sociétaires une catégorie spécifique de « *membres associés* » composée de personnes ayant suivi tout ou partie du cursus de l'école mais qui ne sont pas diplômés de cette école ou qui reçoivent un diplôme spécifique, le principe démocratique requiert qu'ils soient éligibles sans restriction à l'ensemble des droits et fonctions attachés à la qualité de membre de l'association, et qu'ils puissent notamment être élus au conseil d'administration et au bureau.

*(Association des diplômés HEC dite « HEC Alumni », Section de l'intérieur, 20 novembre 2018, n° 395.964)*

- Droit de vote – Impossibilité d'en priver une catégorie de membres apportant une participation financière

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Association française pour le développement de l'enseignement technique (AFDET)* » n'a pu recevoir un avis favorable.

En effet le Conseil d'Etat a relevé que les dispositions proposées prévoient, à côté des membres actifs et des membres d'honneur, l'institution d'une nouvelle catégorie de membres : les membres associés qui paient une participation mais n'ont pas le droit de vote et ne sont pas éligibles ; la qualité de membre associé est attribuée selon des modalités qui sont fixées par le règlement intérieur de l'association. Or il n'est pas possible de priver une catégorie de membres apportant une participation financière du droit de vote ; il n'est pas possible non plus de renvoyer au règlement le soin de fixer les conditions d'agrément de membre associé, cette compétence devant revenir au conseil d'administration.

*(Association Française pour le Développement de l'Enseignement technique (A.F.D.E.T.), Section de l'intérieur, 23 juillet 2013, n° 387.498)*

- Vote plural pour certaines catégories de membres – Absence de justification

Le projet de modification des statuts de l'association « *Société Française de Biologie Clinique (SFBC)* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat relève, en effet, que les raisons justifiant l'introduction de dispositions nouvelles à l'article 8 des statuts instaurant un vote plural au profit de certaines catégories de membres n'apparaissent pas clairement alors que ces dispositions s'écartent sensiblement des statuts types des associations reconnues d'utilité publique.

*(Société Française de Biologie Clinique (SFBC), Section de l'intérieur, 15 janvier 2013, n°387.058)*

- Droit de vote à l'assemblée générale – Membres bienfaiteurs et membres d'honneur

La demande de modification des statuts de l'association « *Fédération nationale Familles de France* », reconnue d'utilité publique par un décret du 14 mai 1935, comportant des dispositions ne respectant pas le principe selon lequel toutes les catégories de membres d'une association reconnue d'utilité publique participent avec les mêmes droits aux assemblées générales de celle-ci, n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat rappelle que, d'une part, aucune catégorie de membres d'une association ne peut être privée du droit de participer à l'assemblée générale avec voix délibérative et que, d'autre part, les membres d'honneur et les membres bienfaiteurs doivent être expressément mentionnés parmi les membres de ladite assemblée.

Or, si l'article 3 relatif à la composition de l'association prévoit que « *L'union se compose de membres actifs, de membres associés, de membres bienfaiteurs et de membres d'honneur* », il précise que « *les membres bienfaiteurs ont voix consultative en assemblée générale* » et que « *les membres d'honneur ont le droit de faire partie de l'assemblée générale avec voix consultative* », tandis que l'article 8 restreint la composition de l'assemblée générale à deux catégories de membres seulement, en disposant que celle-ci « *comprend les représentants des membres actifs et associés.* »

*(Fédération nationale Familles de France, Section de l'intérieur, 2 septembre 2008, n°381.654)*

- Disparité entre les membres – rejet

Le principe démocratique requiert que les membres d'une association soient éligibles sans restriction à l'ensemble des droits et fonctions attachés à cette qualité et qu'ils puissent notamment être élus au conseil d'administration et au bureau.

Or, aux termes de l'article 7 du projet de statuts modifiés de l'association reconnue d'utilité publique « Scouts unitaires de France » (SUF), les membres sympathisants, qui sont d'anciens membres adhérents ou titulaires acceptant de diffuser la pédagogie des SUF au sein de leur environnement socioprofessionnel et familial et qui cotisent à l'association, ne peuvent être élus au conseil national (conseil d'administration) de l'association. De même, aux termes de l'article 11 du projet, ils ne peuvent être élus au bureau, celui-ci étant composé, outre le commissaire général et le membre de droit de 5 ou 6 membres élus annuellement au sein du conseil national.

En conséquence, un avis favorable pourra être donné au projet, une fois que l'association aura arrêté les dispositions de nature à ne pas créer entre ses membres de disparité contraire au principe énoncé ci-dessus.

*(« Scouts unitaires de France » (SUF), Section de l'intérieur, 22 novembre 2022, n° 405976)*

## **Adhésion des mineurs**

- Qualité de membre de l'association – âge minimum

Le Conseil d'Etat a émis un avis favorable à un projet d'arrêté approuvant la modification du titre et des statuts de l'association reconnue d'utilité publique "Aéro-Club de France", et, ce faisant, accepté qu'une association, lorsqu'elle justifie d'un motif légitime, en lien avec l'objet et la nature de l'association, fixe un âge minimum pour être membre de l'association.

Aux termes de l'article 2 bis la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, dans sa rédaction issue de la loi du 27 juillet 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, "tout mineur peut librement devenir membre d'une association dans les conditions définies par la loi". La même disposition autorise également les personnes mineures à être membres du conseil d'administration d'une association, dans les conditions qu'elle définit.

S'il est loisible à toute association d'insérer dans ses statuts des dispositions restrictives spécifiques pour en devenir membre, il lui appartient de les justifier au regard de l'objet et de la nature de l'association (1) (2) et, notamment, de veiller à ce que les conditions d'âge qu'elle fixe ne soient pas discriminatoires (3) (4).

L'association "Aéro-Club de France", dont le but est d'encourager et de développer les activités aériennes et spatiales, a suffisamment démontré l'existence d'un objectif légitime justifiant l'âge minimum de seize ans pour devenir membre de l'association en faisant valoir que cet âge minimum est cohérent avec le fait qu'un mineur doit être âgé de seize ans au moins pour être autorisé à piloter seul un appareil de tourisme dans un rayon de 45 kilomètres autour du point de départ.

*Cf 1. Compagnie des courtiers-jurés, Piqueurs de vins de Paris, Assemblée générale, 21 décembre 1999, n° 364.048*

*2. Aéro-Club de France, Section de l'intérieur, 15 juin 2021, n° 402.869*

*3. Implicitement, pour un âge minimum fixé à treize ans : Le Souvenir Français, Section de l'intérieur, 1er octobre 2019, n° 398.391 ;*

*4. S'agissant des conditions d'accès aux fonctions d'administrateur : Société Protectrice des Animaux (SPA), Section de l'intérieur, 25 janvier 2022, n° 404.484*

*(Aéro-Club de France (AéCF), Section de l'intérieur, 24 mai 2022, n° 405.065)*

- Conditions d'adhésion – Condition de jouissance des droits civiques – Absence de justification

Le Conseil d'Etat, saisi d'un projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique « Aéro-Club de France », n'a pu lui donner un avis favorable.

Il a estimé que le changement apporté à l'article 4, relatif aux modalités d'adhésion à l'association, portait atteinte à la gestion démocratique des associations et à la liberté d'association, en particulier à la liberté des mineurs de devenir membre d'une association, expressément reconnue par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, dans sa rédaction résultant de la loi du 27 juillet 2017 (1) (2). En effet, alors que les statuts en vigueur, qui ont permis à l'association « Aéro-Club de France » de bénéficier de la reconnaissance d'utilité publique, subordonnent l'adhésion à l'association à la jouissance des droits civils, le projet soumis à l'approbation du Conseil d'Etat lui substitue une condition de jouissance des droits civiques. Une telle condition a notamment pour effet de faire désormais obstacle à l'adhésion de personnes mineures alors que les statuts actuels de l'association prévoient, parmi les différentes catégories de membres, celle des membres juniors, membres âgés de moins de 18 ans lorsqu'ils demandent l'adhésion. Il est apparu au Conseil d'Etat que la modification envisagée, qui ne s'impose pas au regard de l'objet de l'association et qui n'a donné lieu à aucune justification de sa part, ne pouvait être approuvée (3).

*cf 1. Scouts et Guides de France, Section de l'intérieur, 16 mai 2018, n°394.686*

*2. Fondation des œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte, Section de l'intérieur, 1<sup>er</sup> octobre 2019, n° 398.391*

*3. Œuvres de plein air des jeunesses laïques et républicaines, Section de l'intérieur, 23 mars 2004, n°369.481*

*(Aéro-Club de France, Section de l'intérieur, 15 juin 2021, n°402.869)*

### **Fédération d'associations**

- Association fédérant des associations départementales – Absence de droit de vote des membres des associations départementales

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « Fédération Nationale des Radioamateurs au service de la Sécurité Civile » (FNRASEC) n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a marqué sa considération pour l'action utile que, depuis trente-huit ans, la FNRASEC exerce dans le domaine de la sécurité civile.

Mais il a relevé que le projet de statuts soumis à son avis ne tire pas toutes les conséquences du fait que la FNRASEC est une association qui fédère des associations départementales (ADRASEC) et l'association Radio sans frontière (RSF). En particulier, ces statuts ne respectent pas le principe qui veut que tous les membres d'une association participent à son assemblée générale, et ainsi puissent orienter et contrôler son action.

Une clarification des statuts devra préciser expressément que les membres n'adhèrent et ne cotisent qu'aux associations départementales et à RSF, et non pas à la FNRASEC. Ainsi sera justifié le fait qu'ils ne participent pas à l'assemblée générale de la FNRASEC, laquelle ne réunit que les présidents des associations composant la fédération.

*(Fédération Nationale des Radioamateurs au service de la Sécurité Civile (FNRASEC), Section de l'intérieur, 26 juin 2012, n° 386.770)*

## Article 4 - Perte de la qualité de membre

La radiation d'un membre de l'association doit obéir à une procédure qui respecte le principe du contradictoire. C'est une autre conséquence du principe du fonctionnement démocratique.

Ce principe repose notamment sur deux garanties, qualifiées par le Conseil d'Etat de « *règles fondamentales de la vie associative* » :

- la possibilité pour le membre concerné de faire valoir ses observations en défense ;
- la possibilité de faire appel devant l'assemblée générale.

### Extraits de la jurisprudence

- Radiation d'une association affiliée à une fédération – Non-respect de la loi de 1901 – Conditions

Le projet de modification des statuts d'une fédération prévoit, parmi les causes possibles de radiation d'une association affiliée, le « *non-respect des obligations administratives et financières incombant aux associations loi 1901* ».

Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que la constatation et la caractérisation d'un tel manquement n'appartiennent qu'aux seuls représentants de la puissance publique. En conséquence, une sanction ne pourra être prononcée à cet égard qu'au cas où la fédération aura, le cas échéant après signalement, été saisie par l'autorité administrative de faits qualifiés par cette autorité de manquements aux obligations administratives et financières imposées aux associations par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

*(Fédération nationale de la protection civile (FNPC), Section de l'intérieur, 26 novembre 2019, n° 399.048)*

- Membre à vie – Dispositions relatives à la perte de qualité de membre applicables

Le projet de modification de l'article 3 des statuts de l'« *Association amicale des diplômés de l'Ecole nationale supérieure du pétrole et des moteurs* » instituant un statut de membre à vie pour les anciens élèves diplômés de l'école qui versent une somme égale à 20 fois le montant de la cotisation annuelle due par les membres titulaires a reçu un avis favorable, dès lors que les membres bénéficiant de ce statut ne sont pas soustraits à l'application de l'article des statuts prévoyant que la qualité de membre de l'association se perd par la démission ou par la radiation décidée pour motifs graves par le conseil d'administration.

*(Association amicale des diplômés de l'Ecole nationale supérieure du pétrole et des moteurs, Section de l'intérieur, 8 septembre 2015, n° 389.795)*

*Confirmer par : (Association des diplômés HEC dite "HEC Alumni", Section de l'intérieur, 20 novembre 2018, n° 395.964)*

- Perte de la qualité de membre – Recours devant l'assemblée générale – Règle fondamentale de la vie associative

La perte de la qualité de membre par radiation doit être entourée de toutes les garanties procédurales du respect du contradictoire. La disparition de la référence au recours à l'assemblée générale en appel touche à une règle fondamentale de la vie associative et le motif que les causes de radiation touchent à la vie privée de membres, souvent mineurs, ne saurait justifier que l'appel de la décision de radiation soit porté devant le seul conseil d'administration.

*(Scouts et Guides de France, Section de l'intérieur, 16 mai 2018, n° 394.686)*

- Modification statutaire entraînant la disparition d'une catégorie de membres – Nécessité de conserver leur qualité aux membres présents

Le projet de modifications des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Association des Paralysés de France, APF* » a reçu un avis favorable dans les conditions précisées ainsi qu'il suit.

Ce texte prévoit qu'à l'avenir, seules les personnes physiques pourront adhérer à l'association. Pour les personnes morales membres de l'association à la date d'entrée en vigueur des nouveaux statuts, la section de l'intérieur a approuvé la mise en place de dispositions transitoires, prévoyant que ces personnes morales resteraient membres de l'association tant qu'elles n'en auraient pas démissionné.

La section a considéré qu'il n'était pas possible, à la faveur du changement des statuts d'une association, d'exclure une catégorie de ses adhérents, en l'absence de changement des buts poursuivis par l'association.

*(Association des paralysés de France (APF), Section de l'intérieur, 6 mars 2018, n° 394.207)*

- Radiation – Droit de présenter des explications

La demande de reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'association « *Handisup Haute-Normandie* » n'a pu, en l'état, recevoir un avis favorable, en raison des difficultés soulevées par trois dispositions des statuts de l'association :

1° Les dispositions de l'article 4 devraient prévoir que le membre susceptible de faire l'objet d'une mesure de radiation doit être préalablement appelé à fournir ses explications (...).

*(Handisup Haute-Normandie, Section de l'intérieur, 8 septembre 2015, n° 389.967)*

- Radiation par le conseil d'administration – Nécessité d'un recours devant l'assemblée générale

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Société centrale d'agriculture, d'horticulture et d'acclimatation de Nice et des Alpes-Maritimes* » a reçu un avis favorable.

L'attention des responsables de l'association doit cependant être appelée sur la rédaction peu claire de l'article 4 dont les dispositions doivent être lues comme permettant au conseil d'administration de prononcer la radiation des membres dans trois hypothèses :

- la démission, présentée par courrier manuscrit ;
- le défaut de paiement de la cotisation due pour l'année en cours ;

- le constat d'une entrave majeure à la bonne marche de l'association.

Dans chacune des hypothèses, l'intéressé doit pouvoir exercer un recours devant l'assemblée générale.

*(Société centrale d'agriculture, d'horticulture et d'acclimatation de Nice et des Alpes-Maritimes, Section de l'intérieur, 26 janvier 2010, n° 383.592)*

- Radiation – Pas d'exception possible à la règle de l'appel devant l'assemblée générale

Le projet de modification des statuts de l'association « *Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (U.N.A.P.E.I.)* », reconnue d'utilité publique par un décret du 30 août 1963, n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a relevé, en premier lieu, que l'article 7 établit une distinction, s'agissant de la radiation des associations, entre celles qui sont affiliées de manière provisoire et celles qui le sont de façon définitive, seules ces dernières bénéficiant de toutes les garanties procédurales de respect du contradictoire. Or, la disparition de la référence au recours à l'assemblée générale en appel, en cas de radiation d'un membre, touche à une règle fondamentale de la vie associative. En l'absence de justification expresse, il importe de s'en tenir à cette règle (*Association « Le Souvenir Napoléonien »*, Section de l'intérieur, 16 octobre 1996, n° 359.565). (...)

*(Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (U.N.A.P.E.I.), Section de l'intérieur, 5 janvier 2010, n° 383.210)*

- Appel devant l'assemblée générale en cas de radiation – Règle fondamentale de la vie associative

Le projet de modification des statuts de l'Association « *Le Souvenir Napoléonien* » reconnue d'utilité publique, n'a pu, en l'état, recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a considéré (...) que la disparition de la référence au recours à l'Assemblée Générale en appel en cas de radiation, article 5 alinéa 3, touchait à une règle fondamentale de la vie associative et qu'en l'absence de justification expresse, il importait de s'en tenir à cette règle, prévue par les statuts en vigueur. (...)

*(Le Souvenir Napoléonien, Section de l'intérieur, 16 octobre 1996, n° 359.565)*

## Articles 5 et 6 - Assemblée générale

L'assemblée générale est le lieu où s'exerce principalement le principe du fonctionnement démocratique de l'association.

Les statuts doivent préciser les compétences de l'assemblée générale, qui comprennent nécessairement la désignation du conseil d'administration, le vote du budget et des comptes, la fixation du montant des cotisations, la modification des statuts, la décision de dissolution.

Les membres d'une association reconnue d'utilité publique participent avec les mêmes droits aux assemblées générales de cette association.

Le vote des membres de l'assemblée générale est libre.

Le principe de la liberté de choix vaut notamment pour la désignation des membres du conseil d'administration.

Aucune catégorie de membres ne peut être écartée de l'éligibilité aux instances dirigeantes de l'association.

Si les procurations sont admises, la participation indirecte à l'assemblée générale par l'intermédiaire de représentants désignés collectivement ne peut être acceptée qu'à titre dérogatoire.

Les statuts prévoient les règles de majorité, de quorum et de pouvoirs

## Extraits de la jurisprudence

### Principe d'égalité du droit de vote

- Association fédérant des associations locales – Absence de justification d'un vote plural

Si l'attribution d'un vote plural au profit de membres d'une fédération peut être admise et justifiée pour renforcer la représentation des organes fédérés, le Conseil d'Etat relève que l'introduction à l'article 5 des statuts de dispositions nouvelles attribuant à l'assemblée générale un vote double au profit de chacune des 71 associations locales n'apparaît pas nécessaire pour marquer le caractère fédéraliste de France ADOT, dès lors que ces associations sont très largement majoritaires, les autres membres de la Fédération étant des personnes physiques membres d'honneur auxquelles le conseil d'administration a conféré cette qualité et des membres de droit en nombre limité. L'attribution d'un vote double ne lui est en conséquence apparu ni utile, ni justifié.

*(Fédération des associations pour le don d'organes et de tissus humains (France ADOT), Section de l'intérieur, 3 mars 2020, n°399.602)*

- Droit de vote des mineurs – Article 2 *bis* de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901

Il résulte de l'article 2 bis de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, dans sa version issue de la loi du 27 juillet 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, que seuls les mineurs de 16 ans révolus disposent du droit de vote à l'assemblée générale. La détermination du droit de vote des mineurs de moins de 16 ans relève des statuts de l'association qui peut alors choisir que ce droit de vote s'exercera par l'intermédiaire des représentants légaux.

En conséquence, dès lors que les statuts de l'association fixent à 13 ans l'âge minimum d'adhésion, cette disposition doit conduire, dans le cas d'un mode de participation indirecte des membres à l'assemblée générale, soit à préciser les conditions d'exercice du vote des mineurs de 13 à 16 ans exerçant des fonctions pouvant les conduire à siéger à l'assemblée générale, soit à réserver ces fonctions aux majeurs ou aux mineurs de 16 ans. En l'espèce, il a été admis que le projet de statuts d'une association étende l'exigence de majorité, déjà prévue pour les fonctions de délégué général de l'association, de président de comité local et de membre du conseil d'administration, qui donnent accès à l'assemblée générale, aux fonctions de délégués généraux adjoints, qui peuvent siéger à l'assemblée générale en suppléance des délégués généraux.

*Cf Scouts et Guides de France, Section de l'intérieur, 16 mai 2018, n° 394.686*

*(Le Souvenir Français, Section de l'intérieur, 1<sup>er</sup> octobre 2019, n° 398.391)*

- Répartition des droits de vote par collège – Fonctionnement non démocratique

Le projet de modification des statuts de l'« Association des anciens élèves de l'Ecole spéciale de mécanique et d'électricité », n'a pu recevoir un avis favorable en raison de plusieurs nouvelles dispositions qui ont pour effet de les éloigner des statuts types.

(...) En quatrième lieu, la section de l'intérieur relève que la modification envisagée prévoit l'instauration de deux collèges au sein de l'assemblée générale composés respectivement des membres titulaires, des donateurs, des bienfaiteurs, des affiliés et de l'Ecole (collège A) et des membres aspirants (collège B). En prévoyant que la « répartition et (le) calcul des votes » serait pour chaque collège de respectivement 75 % et 25 %, cette modification aboutit à priver de fait les membres du second collège de toute voix délibérative puisque le premier collège détiendrait en tout état de cause la majorité au sein de l'assemblée générale. Une telle conséquence est contraire à l'exigence selon laquelle tout membre cotisant doit disposer d'une voix délibérative. (...)

*(Association des Anciens Elèves de l'Ecole Spéciale de mécanique et d'Electricité, Section de l'intérieur, 10 janvier 2017, n° 391.803)*

- Droit de vote des membres personnes morales – Disposition devant figurer dans les statuts et non dans le règlement intérieur

Après supplément d'instruction, la demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Peuples solidaires* » a reçu un avis favorable :

- en considération, d'une part, des modifications apportées à la demande du Conseil d'Etat au projet de statuts initial quant aux moyens d'action prévus et aux règles de gestion interne et, d'autre part, du constat que l'ensemble des moyens entrepris sont axés sur la réalisation d'œuvres d'intérêt général. (...)

- enfin, la détermination du nombre de voix dont dispose, pour voter à l'assemblée générale, chacune des personnes morales membres de l'association, relève non du règlement intérieur mais des statuts eux-mêmes, qui ont été modifiés en ce sens, en ce qu'elle fixe les pouvoirs respectifs des différents membres au sein de l'organe délibérant de l'association.

*(Peuples solidaires, Section de l'intérieur, 8 septembre 2015, n° 389.457)*

- Membres avec cotisation réduite – Impossibilité de les priver d'une voix délibérative

Les statuts prévoient la création d'une nouvelle catégorie de membres, celle des « *membres juniors* ». Cette catégorie est composée d'élèves de l'école, payant une cotisation réduite, qui forment un collège particulier : ils assistent à l'assemblée générale avec voix consultative et désignent un délégué par année ou formation pour siéger au conseil d'administration avec voix consultative. Or tout membre d'une association reconnue d'utilité publique et payant une cotisation doit participer à l'assemblée générale avec voix délibérative et, s'il est élu au conseil d'administration, y siéger avec voix délibérative.

*(Association des ingénieurs de l'Ecole Centrale de Lille – IDN, Section de l'intérieur, 24 juin 2014, n° 388.460)*

- Vote plural pour certaines catégories de membres – Justification nécessaire

L'objet de la modification des statuts de l'association « *Société Française de Biologie Clinique (SFBC)* » n'étant pas suffisamment clair, elle n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat relève, en effet, que les raisons justifiant l'introduction de dispositions nouvelles à l'article 8 des statuts instaurant un vote plural au profit de certaines catégories de membres n'apparaissent pas clairement alors que ces dispositions s'écartent sensiblement des statuts types des associations reconnues d'utilité publique.

*(Société Française de Biologie Clinique (SFBC), Section de l'intérieur, 15 janvier 2013, n° 387.058)*

- Membres de droit – Présence devant être justifiée – Impossibilité de leur conférer un rôle prépondérant

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Association Notre-Dame de Bon* » n'a pu recevoir un avis favorable, en raison du rôle prépondérant que certaines des dispositions nouvelles relatives aux membres de droit donnent à ceux-ci.

La présence de membres de droit dans les organes de l'association est subordonnée à l'existence de justifications particulières.

Le Conseil d'Etat a estimé qu'il était justifié, en l'espèce :

- d'une part, de prévoir des membres de droit de l'assemblée générale, issus de la Congrégation des Religieuses Augustines de Notre-Dame de Paris, dans la mesure où l'association a été fondée par des religieuses de cette congrégation ;
- d'autre part, de prévoir la présence au conseil d'administration de l'association de trois membres de droit issus de la même congrégation, dès lors que le nombre de ces membres de droit ne dépasse pas le tiers des membres du conseil d'administration et que demeure ainsi respecté le principe selon lequel le conseil d'administration d'une association est, pour l'essentiel, l'émanation de l'assemblée générale.

En revanche, le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions du quatrième alinéa de l'article 6 et des derniers alinéas des articles 17 et 18 des nouveaux statuts projetés, prévoyant que « *la voix des membres de droit doit figurer dans la majorité* » des membres votants pour l'adoption des décisions du conseil d'administration « *ayant un effet sur le respect des valeurs portées par la Congrégation des Religieuses Augustines de Notre-Dame de Paris* », ainsi que pour l'adoption des délibérations de l'assemblée générale relatives à la modification des statuts ou à la dissolution de l'association, conféraient aux membres de droit un pouvoir de blocage sur ces décisions, c'est-à-dire un rôle prépondérant au sein du conseil d'administration comme au sein de l'assemblée générale, qui apparaît contraire aux principes sur lesquels repose la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

*(Association Notre-Dame de Bon Secours, Section de l'intérieur, 15 mai 2012, n° 386.695)*

- Membres associés – Nécessité de réserver le droit de vote à ceux qui s'acquittent de leur cotisation

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Association Sainte Agnès* », n'a pu recevoir un avis favorable, en raison des imprécisions que comportent les modifications proposées en ce qui concerne les « membres associés ».

Cette catégorie de membres, parmi lesquels peuvent se trouver des cotisants et des non-cotisants (article 3), peut être représentée au conseil d'administration en tant que telle (article 5) sans qu'il soit précisé que seuls sont éligibles au conseil, outre les membres d'honneur, ceux des membres qui ont acquitté une cotisation et disposent ainsi d'une voix délibérative à l'assemblée générale. La même imprécision affecte l'application de la règle de quorum prévue par l'article 8 pour les réunions de l'assemblée générale.

*(Association Sainte Agnès, Section de l'intérieur, 9 décembre 2008, n° 382.159)*

- Participation aux assemblées générales – Conditions différentes pour les membres à jour de leur cotisation et les autres

Le projet de modification des statuts de l'« *Association Amicale des Anciens Elèves de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris* », reconnue d'utilité publique par un décret du 27 avril 1881, n'a pu recevoir un avis favorable.

Les statuts proposés ne paraissent pas conformes au principe selon lequel les membres titulaires d'une association reconnue d'utilité publique participent avec les mêmes droits aux assemblées générales de celle-ci.

En effet, si a été maintenue la disposition de l'article 3 selon laquelle « *les membres de l'Association sont appelés à verser une cotisation annuelle* », en revanche, a été supprimée à l'article 4 la disposition aux termes de laquelle « *la qualité de membre de l'Association se perd (...) par la radiation prononcée pour non-paiement de la cotisation* ».

Il en résulterait que seraient convoqués et participeraient à l'assemblée générale et pourraient également prendre part à des votes, dans des conditions différentes, à la fois des membres titulaires à jour de leur cotisation et des membres qui ne le sont pas.

*(Association Amicale des Anciens Elèves de l'Ecole nationale supérieure des Mines de Paris Section de l'intérieur, 6 mai 2008, n° 381.256)*

## Caractère dérogatoire de la représentation indirecte à l'assemblée générale

- Modification statutaire substituant un mode de participation indirecte à l'assemblée générale à un mode de participation directe – Conditions d'une dérogation exceptionnelle dans le cas d'une association qui n'est pas une fédération

Si l'assemblée générale d'une association reconnue d'utilité publique qui ne constitue pas une fédération d'associations est normalement composée de l'ensemble des membres de l'association qui y siègent avec voix délibérative, les statuts peuvent prévoir, par exception au principe de fonctionnement démocratique, que les membres y participeront indirectement par l'intermédiaire de leurs représentants élus.

En l'occurrence, le Conseil d'Etat a estimé que la dérogation pouvait se justifier par le fort ancrage local d'une association comprenant plus de 150 000 membres, dispersés sur l'ensemble du territoire français ainsi que dans de nombreux pays appartenant à tous les continents, organisée selon un mode fédéraliste, et dont les dirigeants, élus par l'ensemble des membres du ressort territorial, jouent, aux termes des statuts, un rôle essentiel dans le fonctionnement de la structure.

Elle se justifie en outre par la circonstance que les membres du conseil d'administration sont élus par l'assemblée générale parmi l'ensemble des membres de l'association et y participent avec voix délibérative.

Dès lors, peut être admise dans le cas d'espèce une composition statutaire de l'assemblée générale limitée aux dirigeants des délégations générales, aux membres du conseil d'administration, aux représentants nationaux des groupements affiliés, aux membres d'honneur nationaux et membres honoraires, lesquels assurent une représentation indirecte effective de tous les membres.

*Cf Comité Français pour le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), Section de l'intérieur, 10 janvier 2017, n° 391.875*

*(Le Souvenir Français, Section de l'intérieur, 1<sup>er</sup> octobre 2019, n°398.391)*

- Représentation différenciée des membres d'une fédération au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration – Vérification de l'existence de critères objectifs

Pour se prononcer sur le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « *Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Non Lucratifs Sanitaires et Sociaux (U.N.I.O.P.S.S.)* » dont le siège est à Paris (75) le Conseil d'Etat a procédé à l'examen des règles de représentation des Unions régionales membres de la fédération à l'assemblée générale et au conseil d'administration.

Les statuts proposés prévoyaient que les Unions régionales métropolitaines disposent de 8 voix chacune au sein de l'assemblée générale et les Unions régionales ultra-marines de 2 voix chacune seulement. De même, les nouveaux statuts prévoyaient que toutes les Unions régionales métropolitaines soient représentées par un membre au sein du collège des membres de droit du conseil d'administration, alors que les trois Unions régionales ultra-marines avaient un seul représentant pour elles trois au sein de ce même collège.

Des modalités de représentation différenciée des membres d'une fédération au sein des instances de celle-ci sont acceptables, dès lors qu'elles reposent sur des critères objectifs.

En l'espèce, le total des adhérents des trois Unions régionales de Guadeloupe, Martinique et Réunion-Mayotte est moins élevé que celui des adhérents de la plus petite des Unions régionales métropolitaines.

Sur la base de ces éléments objectifs, le Conseil d'Etat a pu donner un avis favorable aux nouvelles règles de représentation des Unions régionales au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'U.N.I.O.P.S.S.

*(Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Non Lucratifs Sanitaires et Sociaux (U.N.I.O.P.S.S.), Section de l'intérieur, 26 février 2019, n°396.630)*

- Composition de l'assemblée générale - Choix de membres de l'assemblée générale par le conseil d'administration (impossibilité).

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant reconnaissance de l'association dite " Union nationale des fédérations régionales des associations de maisons d'accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA) " comme établissement d'utilité publique, n'a pu lui donner un avis favorable en l'état.

Aux termes de l'article 3 du projet de statuts, sont membres actifs de l'assemblée générale de l'Union les fédérations régionales des associations de maisons d'accueil (FRAMAD) et des personnalités qualifiées " choisies en raison de leur compétence dans les domaines d'activité de l'UFRAMA, par le conseil d'administration ".

Or, si conformément aux statuts-types, le conseil d'administration agréé les membres de l'association et peut décerner le titre de membre honoraire à des personnes en raison des services signalés qu'ils rendent ou qu'ils ont rendu à l'association, il ne peut en revanche choisir d'autres membres de l'assemblée générale [sans risquer de porter atteinte au principe de libre-choix du conseil d'administration par l'assemblée générale].

De plus, les statuts proposés pour cette union de fédérations régionales ne fixent aucune limite au nombre des personnalités qualifiées pouvant siéger à l'assemblée générale, et, partant, aucune pondération de leur vote par rapport à ceux des autres membres que sont les fédérations. Le fait que ces statuts prévoient une représentation de chaque fédération régionale par des délégués, dotés chacun d'un vote, dont le nombre est fonction de la densité carcérale de l'interrégion pénitentiaire couverte par chaque fédération, a principalement pour objectif d'assurer une pondération entre les fédérations régionales elles-mêmes, et ne permet pas à lui seul, au cas d'espèce, d'assurer le caractère fédéraliste de l'association.

[En conséquence, un avis favorable pourra être donné une fois que l'association aura arrêté les dispositions de nature à mettre le projet en conformité avec les statuts-types sur ce point.].

*(Union nationale des Fédérations Régionales des Associations de Maisons d'Accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA), section de l'intérieur, 3 janvier 2023, n° 406316)*

- Composition de l'assemblée générale - Personnes physiques membres de l'assemblée générale dans le cas d'une union de fédérations - Possibilité sous réserve d'une pondération de leur représentation par rapport aux fédérations membres.

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant reconnaissance de l'association dite " Union nationale des fédérations régionales des associations de maisons d'accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA) " comme établissement d'utilité publique, n'a pu lui donner un avis favorable en l'état.

Aux termes de l'article 3 du projet de statuts, sont membres actifs de l'assemblée générale de l'Union les Fédérations régionales des associations de maisons d'accueil (FRAMAD) et des personnalités qualifiées " choisies en raison de leur compétence dans les domaines d'activité de l'UFRAMA, par le conseil d'administration ".

Or, si conformément aux statuts-types, le conseil d'administration agrée les membres de l'association [et peut décerner le titre de membre honoraire, dispensé à ce titre de cotisation], il ne peut en revanche choisir des membres de l'assemblée générale [sans risquer de porter atteinte au principe de libre-choix du conseil d'administration par l'assemblée générale].

De plus, les statuts proposés pour cette union de fédérations ne fixent aucune limite au nombre des personnalités qualifiées pouvant siéger à l'assemblée générale, et, partant, aucune pondération de leur vote par rapport à ceux des autres membres que sont les fédérations.

[En conséquence, un avis favorable pourra être donné une fois que l'association aura arrêté les dispositions de nature à mettre le projet en conformité avec les statuts-types sur ce point.].

*(Union nationale des Fédérations Régionales des Associations de Maisons d'Accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA), section de l'intérieur, 3 janvier 2023, n° 406316)*

- Association organisée selon une structure fédérale – Membres devant adhérer à un comité local doté de la personnalité morale – Assemblée générale composée de représentants des comités disposant d'un nombre de voix variant selon le nombre d'adhérents aux comités – Respect du principe d'égalité des droits entre les catégories des membres

La modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « *Les Blouses Roses - Animation loisirs à l'hôpital – ALH* », a reçu un avis favorable. En raison de la structure fédérale de l'association, dont les membres doivent adhérer à l'un de ses 86 comités locaux, dotés de la personnalité morale et poursuivant les mêmes buts que l'association qui les rassemble, l'assemblée générale de l'association peut être constituée de représentants élus des comités locaux disposant chacun de cinq voix plus une voix par tranche de vingt membres actifs adhérents au comité. Ce dispositif, adapté à l'organisation fédérative de l'association et à sa finalité même qui repose sur un maillage territorial de proximité, ne méconnaît pas le principe d'égalité de droits entre les membres ni, par suite, le principe de fonctionnement démocratique des associations.

*(Les blouses roses - Animation loisirs à l'hôpital-ALH, Section de l'intérieur, 8 janvier 2019, n° 396.341)*

- Fédérations – Conditions de représentation des associations fédérées à l'assemblée générale – Garanties nécessaires au respect du principe démocratique

Le projet de modification des statuts de la « *Fédération nationale des ingénieurs du vivant* », dite « *UniAgro* », association reconnue d'utilité publique, n'a pu recevoir un avis favorable.

En effet, le projet prévoyait que les associations membres de la fédération seraient représentées à l'assemblée générale et au conseil d'administration non seulement par des membres désignés au prorata de leur nombre d'adhérents actifs, mais également par des membres désignés au prorata du nombre de diplômés vivants des écoles ou établissements qui leur sont liés.

La modification envisagée, qui aurait bénéficié de fait aux associations comptant un faible nombre d'adhérents par rapport aux diplômés qu'elles ont vocation à réunir, comportait un risque de disproportion manifeste entre le nombre d'adhérents des associations et le nombre de sièges dont elles disposeront au conseil d'administration et à l'assemblée générale de leur fédération. Or, si les statuts d'une fédération, qui ne sont pas tenus de prévoir une représentation des associations membres strictement proportionnelle au nombre de leurs propres adhérents, peuvent fixer des paramètres de calcul qui s'en détachent, les exigences de fonctionnement démocratique s'imposant aux associations reconnues d'utilité publique impliquent alors d'apporter, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, des garanties, telles qu'un plafonnement du nombre de sièges attribués selon ces paramètres, de nature à prévenir une disproportion manifeste entre le nombre d'adhérents des associations et le nombre de leurs représentants au sein des instances de la fédération.

*(Fédération nationale des ingénieurs du vivant UniAgro, Section de l'intérieur, 16 mai 2017, n° 392.724)*

- Participation indirecte à l'assemblée générale par l'intermédiaire de représentants désignés par les comités territoriaux de l'association – Exception au principe démocratique, admise dans le cas d'une association ayant un fort ancrage local et dont les comités territoriaux ont des dirigeants élus par leurs membres

L'assemblée générale, normalement constituée de l'ensemble des membres de l'association, ne peut en principe être limitée aux seuls délégués de ces derniers. A titre exceptionnel une limitation de l'assemblée générale aux représentants élus par les membres adhérents est admise dans le cas d'une association, qui, ayant un fort ancrage local, est structurée en comités territoriaux, dont les dirigeants sont élus par l'ensemble des membres du ressort territorial du comité, lesquels jouent, aux termes des statuts, un rôle essentiel dans le fonctionnement de la structure. Par exception au principe selon lequel l'ensemble des membres doit pouvoir participer personnellement à l'assemblée générale, peut être admise dans le cas d'espèce une composition statutaire de l'assemblée générale réunissant les membres du conseil d'administration et les dirigeants des comités locaux, qui assurent une représentation indirecte effective de tous les membres.

*(Comité Français pour le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), Section de l'intérieur, 10 janvier 2017, n° 391.875)*

- Participation indirecte à l'assemblée générale par l'intermédiaire de représentants désignés par les assemblées de section – Possibilité exceptionnelle dans le cas d'une association gérant des structures de garde d'enfants dont les parents cotisent comme membres usagers

Si l'assemblée générale d'une association reconnue d'utilité publique est normalement composée de l'ensemble des membres de l'association, qui y siègent avec voix délibérative, les statuts d'une telle association, qui comprend, outre les membres d'honneur, les membres bienfaiteurs et les membres actifs, une catégorie de membres usagers, répartis dans des structures gérées par l'association, peuvent prévoir que ces derniers seront représentés à l'assemblée générale par un nombre restreint d'entre eux, élus par les membres usagers dans chacune des structures.

*(Société Protectrice de L'Enfance, Section de l'intérieur, 16 février 2016, n° 390.703)*

- Participation indirecte à l'assemblée générale par l'intermédiaire de représentants désignés par les délégations régionales – Possibilité exceptionnelle dans le cas d'une fédération récemment transformée en association unique et dont les délégations régionales jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de la structure

L'assemblée générale, normalement constituée de l'ensemble des membres de l'association, ne peut en principe être limitée aux seuls délégués de ces derniers. A titre exceptionnel, une limitation de l'assemblée générale aux représentants désignés par les délégations régionales est admise dans le cas d'une fédération récemment transformée en association unique et dont les délégations régionales jouent, aux termes des statuts, un rôle essentiel dans le fonctionnement de la structure.

*(Electriciens sans frontières - L'énergie du développement, Section de l'intérieur, 9 avril 2013, n° 387.451)*

### **Organisation de l'assemblée générale par voie dématérialisée**

- Organisation de l'assemblée générale par voie dématérialisée

L'assemblée générale extraordinaire de la Fédération Internationale des Accueils Français et Francophones d'Expatriés ayant adopté la délibération portant modification des statuts en vue de la demande de reconnaissance d'utilité publique s'est tenue de manière dématérialisée, par visioconférence. Or les statuts de l'association ne prévoient pas cette modalité d'organisation. En outre les dispositions exceptionnelles, liées à l'épidémie de Covid, des articles 8 et 9 de l'ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020 autorisant l'organisation dématérialisée des réunions et délibérations des organes collégiaux d'administration, de surveillance ou de direction sans qu'une clause des statuts ou du règlement intérieur soit nécessaire à cet effet ni ne puisse s'y opposer n'étaient plus applicables à la date de l'assemblée générale, tandis que celles de l'article 13 de la loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022, qui ont réactivé cette possibilité jusqu'au 31 juillet 2022 ne l'étaient pas encore.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'organisation par voie dématérialisée d'une assemblée générale n'est en principe possible que si les statuts de l'association le prévoient expressément, conformément à l'article 5 des statuts types. Toutefois en l'espèce, et bien que l'association aurait pu se mettre en mesure, en choisissant une autre date d'assemblée générale extraordinaire, de bénéficier des dispositions exceptionnelles des lois des 25 mars 2020 et 22 janvier 2022, des circonstances particulières conduisent à admettre que la délibération portant modification des statuts en vue de la demande de reconnaissance d'utilité publique peut être regardée comme ayant été régulièrement adoptée. Ces circonstances tiennent :

- aux particularités de l'objet et de l'organisation de la FIAFE, qui fédère un réseau de 150 associations membres, implantées dans 90 pays, particularités qui, dans le contexte de la pandémie mondiale de la Covid, rendaient particulièrement difficile la venue à Paris de la plupart des membres de l'association en raison des mesures restrictives apportées aux déplacements aériens par un grand nombre des pays d'implantation des associations membres ;

- aux conditions d'organisation de l'assemblée générale qui ont garanti une retransmission continue des débats et une prise en compte fidèle des votes exprimés.

*(" Fédération Internationale des Accueils Français et Francophones d'Expatriés (FIAFE) ", Section de l'intérieur, 20 septembre 2022, n° 405680)*

- Organisation de l'assemblée générale physiquement ou par voie dématérialisée - choix laissé au président sauf opposition d'un quart des membres du conseil d'administration en exercice ou d'un dixième des membres - possibilité en raison des contraintes propres à une association fédérant des associations implantées dans un grand nombre de pays - procurations dans le cas d'une fédération d'associations - possibilité pour les mêmes raisons.

Alors que les statuts types prévoient la réunion physique de l'assemblée générale au moins une fois par an, le Conseil d'Etat a considéré que les particularités de l'association dite " Fédération Internationale des Accueils Français et Francophones d'Expatriés " pouvaient justifier l'adaptation consistant à laisser à son président le choix de tenir cette réunion annuelle physiquement ou par voie dématérialisée, sauf opposition d'un quart des membres du conseil d'administration en exercice ou d'un dixième des membres.

La réunion physique de ses membres, sans dérogation possible, même une seule fois par an, représenterait en effet une contrainte excessive pour cette association qui fédère un réseau de 150 associations membres, implantées dans 90 pays, et dont la mission principale est de favoriser dans ces pays l'installation des personnes expatriées françaises et de leur famille.

Pour les mêmes raisons, alors que les statuts types prévoient de ne pas admettre de procurations dans le cas de l'assemblée générale d'une fédération composée de mandataires des personnes morales membres, le Conseil d'Etat admet une disposition les autorisant, dans la limite de deux pouvoirs par membre, sauf pour les délibérations donnant lieu à un vote à distance, cette possibilité étant de nature à favoriser la participation effective des membres de l'assemblée générale ne pouvant faire le déplacement requis lorsque celle-ci se tient physiquement.

*(Fédération Internationale des Accueils Français et Francophones d'Expatriés (FIAFE) ", Section de l'intérieur, 20 septembre 2022, n° 405680)*

## **Quorum**

- Calcul du quorum – Absence de prise en compte des pouvoirs

(...) La section de l'intérieur a enfin constaté, à la lecture du compte rendu de la première réunion de l'assemblée générale appelée à se prononcer sur les modifications envisagées, que la convocation d'une nouvelle réunion avait été jugée nécessaire en raison de l'insuffisance du nombre de suffrages exprimés, et non en raison de l'absence du quorum, fixé au quart du nombre de membres en exercice, lequel, avec 35 membres présents sur 1130, n'était pourtant manifestement pas atteint. Elle rappelle que le respect du quorum, en ce que celui-ci correspond à un minimum de membres présents, s'apprécie sans prendre en compte les pouvoirs, quand bien même, comme en l'espèce, les statuts de l'association, à la différence d'ailleurs des statuts types, ne le précisent pas.

*(Association des Anciens Elèves de l'Ecole Spéciale de mécanique et d'Electricité, Section de l'intérieur, 10 janvier 2017, n° 391.803)*

## **Vote par correspondance, vote électronique**

- Précautions en matière de vote électronique

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Association chirurgicale pour le développement et l'amélioration des techniques de dépistage et de traitement des maladies cardio-vasculaires (ADETEC)* » a reçu un avis favorable.

Il convient toutefois d'appeler l'attention des responsables de l'association sur les particularités de la procédure de vote par internet introduite à l'article 8 des statuts de l'association. Cette procédure nécessite un minimum de précautions, différentes de celles, bien connues, requises par le vote par correspondance postale (dispositif des deux enveloppes : l'une vierge, l'autre permettant l'émargement) afin que le caractère régulier et secret du vote soit garanti. Il s'agit de prévoir la procédure d'ouverture et de clôture des opérations de vote (dates et heures de commencement et de fin du scrutin par voie électronique) et l'identification d'une boîte aux lettres dédiée à l'opération électorale ; les messages sur cette dernière, pendant la période du vote, ne doivent être consultés que par des personnes habilitées. Ces informations trouveront utilement à être insérées dans le règlement intérieur de l'association ou, à défaut, dans un document ad hoc.

*(Association chirurgicale pour le développement et l'amélioration des techniques de dépistage et de traitement des maladies cardio-vasculaires (ADETEC), Section de l'intérieur, 9 février 2016, n° 390.702)*

- Vote par correspondance – Vote par procuration

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Société protectrice des animaux* » n'a pu recevoir un avis favorable.

L'article 5 du projet de statuts, qui autorise le vote par correspondance pour l'ensemble des attributions de l'assemblée générale et interdit le vote par procuration, a pour effet de vider de leur portée les délibérations collectives au sein de l'assemblée générale, et ne répond donc pas aux exigences de fonctionnement démocratique s'imposant aux associations reconnues d'utilité publique.

Toutefois, le Conseil d'Etat est sensible au fait que, dans la phase de redressement qui s'impose dorénavant à la SPA pour remédier aux défaillances critiquées par la Cour des Comptes, le vote par correspondance permettra à tous les membres de l'association d'exercer effectivement leurs responsabilités d'orientation et de contrôle de la vie associative, et de contribuer à prendre les mesures propres à réformer la gestion de l'association.

Le Conseil d'Etat est donc disposé à donner un avis favorable à un projet de statuts qui limiterait à trois ans la période pendant laquelle le vote par correspondance est admis pour l'ensemble des délibérations de l'assemblée générale.

Il recommande en outre à l'association de mettre à profit cette période de trois ans pour élaborer des statuts qui rendent compatible une gestion efficace avec un fonctionnement démocratique. Une forme d'organisation fédérative régionalisée, qui permette à chaque adhérent de participer réellement à la gestion des affaires de proximité tout en préservant l'unité d'orientation de la Société Protectrice des Animaux, devrait être recherchée.

*(Société protectrice des animaux, Section de l'intérieur, 15 mai 2012, n° 386.735)*

- Vote par procuration- subdélégation impossible - Désignation de mandataires par ordre préférentiel- Possibilité-

L'article 5 des statuts proposés dans une première version par l'association reconnue d'utilité publique dite « Association des anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration (AAENA)

», autorisait le vote par procuration, limitait à cinq les procurations par mandant, au lieu de dix dans les statuts en vigueur, et ouvrait au mandant la possibilité « *d'autoriser par écrit le mandataire à subdéléguer le pouvoir à un autre membre de l'association dans les conditions précisées dans le règlement intérieur* ».

Ce mécanisme de subdélégation des pouvoirs est apparu susceptible de permettre le contournement de la limite de cinq procurations par mandant, à jeter un doute sur la sincérité du vote et à porter ainsi atteinte au respect des exigences de fonctionnement démocratique s'imposant aux associations reconnues d'utilité publique.

Le projet de statuts a été amendé pour supprimer le mécanisme de subdélégation, tout en maintenant la limite de cinq pouvoirs détenus par un même mandataire, réaffirmer la nullité de toute délégation en blanc et prévoir que chaque mandant disposerait de la possibilité de désigner trois mandataires par ordre préférentiel : « *Le vote par procuration est autorisé pour les membres personnes physiques, sauf pour les délibérations donnant lieu à un vote à distance. Toute procuration doit mentionner au moins un nom de mandataire. Le mandant peut porter sur sa procuration le nom de trois mandataires potentiels. Sous peine de nullité, le pouvoir mentionne clairement l'identité du mandant et celle du ou des mandataires dans l'ordre préférentiel ainsi que la date de l'assemblée générale concernée. Chaque membre présent ne peut détenir plus de cinq pouvoirs en sus du sien.* »

Le Conseil d'Etat n'a pas émis d'objection à cette proposition, qui est de nature à favoriser la participation des membres à l'assemblée générale de l'association.

*(Association des anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration (AAENA), Section de l'intérieur, 6 décembre 2022, n° 406179)*

- Vote par correspondance – Atteinte aux exigences de fonctionnement démocratique – Exception en ce qui concerne la désignation des administrateurs

Le projet de modification des statuts de l'association « *Maisons paysannes de France* » (Paris) n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a relevé que les nouveaux statuts supprimaient la possibilité pour les membres de l'association de se faire représenter aux assemblées générales et de donner pouvoir à un autre membre pour voter en leur nom, contrairement à ce que prévoient expressément les statuts types. Certes les nouveaux statuts organisent un dispositif de vote par correspondance, aussi bien pour l'élection des membres du conseil d'administration que pour l'adoption des résolutions soumises au vote de l'assemblée générale. Mais le Conseil d'Etat a estimé que si ce mode de vote ne soulevait pas de difficultés pour la désignation des administrateurs, il n'en était pas de même pour les autres décisions de l'assemblée générale ; il implique en effet que le contenu des résolutions soumises au vote de l'assemblée générale soit arrêté bien avant la tenue de celle-ci et figé dès l'envoi des dites résolutions aux membres de l'assemblée générale, lors de la convocation de celle-ci. Il est apparu que le vote par correspondance avait alors pour effet de vider de leur portée les délibérations collectives au sein de l'assemblée générale, et qu'il ne répondait ainsi pas aux exigences de fonctionnement démocratique s'imposant aux associations reconnues d'utilité publique.

Le Conseil d'Etat a relevé par ailleurs le grand détail des dispositions nouvelles introduites dans les statuts, règlementant de façon étroite et souvent rigide, bien au-delà de ce qu'exigent les statuts types, nombre d'éléments du fonctionnement de l'association, en particulier pour ce qui est de l'établissement de l'ordre du jour du conseil d'administration et de l'assemblée générale, du dépôt des candidatures au conseil d'administration ou de l'organisation locale de

l'association. Beaucoup des dispositions ainsi prévues trouveraient plus utilement leur place, si nécessaire, dans le règlement intérieur.

Le Conseil d'Etat s'est également interrogé sur les raisons pour lesquelles les membres d'honneur de l'association n'avaient pas vocation à être élus au conseil d'administration.

*(Maisons paysannes de France, Section de l'intérieur, 11 mars 2008, n° 381.085)*

### **Désignation du conseil d'administration – Principe de liberté de choix par l'assemblée générale**

- Conditions de désignation des membres du conseil d'administration – Choix d'un des administrateurs par une association de droit français à laquelle appartient l'association reconnue d'utilité publique – Condition de la compatibilité avec le principe de libre choix par l'assemblée générale

Les nouveaux statuts de l'« *Association des Anciens Elèves de l'Ecole Nationale d'Administration* » (AAEENA) prévoient que l'un des 24 membres du conseil d'administration de l'association est désigné parmi les membres associés étrangers par la confédération des associations nationales des anciens élèves de l'ENA. La section de l'intérieur a considéré que ces dispositions ne portent pas atteinte au principe de liberté de choix des administrateurs par l'assemblée générale dans la mesure où un seul siège sur 24 est concerné, où il s'agit d'œuvrer au rayonnement international de l'Ecole nationale d'administration et où la confédération des associations nationales des anciens élèves de l'ENA est une association de droit français à laquelle appartient l'association française des anciens élèves de l'ENA et qui concourt au rayonnement international de l'Ecole.

*(Association des Anciens Elèves de l'Ecole Nationale d'Administration (AAEENA), Section de l'intérieur, 6 novembre 2018, n° 395.950)*

- Conditions de présentation des candidatures au conseil d'administration – Non si incompatibilité avec le principe du libre choix par l'assemblée générale des membres du conseil

Avis défavorable à un projet de modification statutaire qui peut avoir pour effet de soumettre les candidatures au conseil d'administration à des conditions de présentation qui seraient incompatibles avec le principe du libre choix par l'assemblée générale des membres du conseil.

*(Association des ingénieurs de l'Ecole centrale de Lille (IDN), Section de l'intérieur, 24 juin 2014, n° 388.460)*

- Conditions de présentation des candidatures au conseil d'administration – Intervention d'un comité incompatible avec le principe du libre choix

Avis défavorable au projet de modification des statuts de l'association « *La Houille Blanche de Grenoble* ».

Le Conseil d'Etat a en effet relevé que les dispositions de l'article 5 des nouveaux statuts prévoyant qu'au moins douze candidatures sur quinze aux fonctions de membres du conseil d'administration devaient être présentées par un Conseil des groupements et amicales prévu à l'article 12 mettaient en œuvre des conditions de présentation des candidatures aux élections au

conseil d'administration incompatibles avec le principe du libre choix par l'Assemblée générale des membres du conseil.

*(La Houille Blanche de Grenoble, Section de l'intérieur, 15 juin 2010, n° 383.979)*

- Proposition par le président un an avant l'expiration de son mandat d'un président pressenti – Atteinte au principe du libre choix par l'assemblée générale des membres du conseil d'administration

Le projet de modification des statuts de l'association « *Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (U.N.A.P.E.I.)* » reconnue d'utilité publique par un décret du 30 août 1963, n'a pu recevoir un avis favorable.

(...) Le Conseil d'Etat n'a pu admettre, en second lieu, l'introduction à l'article 8 d'une disposition prévoyant qu'« *un an avant l'expiration de son mandat et dans l'hypothèse où il n'aurait pas l'intention de se représenter, le président, en accord avec le Bureau, peut proposer au conseil d'administration l'élection d'un président pressenti* ». Une telle disposition porte en effet atteinte au principe du libre choix par l'assemblée générale des membres du conseil d'administration.

*(Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis – U.N.A.P.E.I., Section de l'intérieur, 5 janvier 2010, n° 383.210)*

- Cooptation des personnalités qualifiées par le conseil – Méconnaissance du principe de libre choix par l'assemblée générale

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Fédération nationale pour l'insertion des sourds et aveugles en France* », n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a relevé en premier lieu que l'article 7 tel qu'il résulte du projet de modification, s'il fixe à vingt-quatre le nombre minimal de membres du conseil d'administration, ne mentionne aucun nombre maximal (lequel ne devrait d'ailleurs pas excéder, en l'espèce, trente).

Il a relevé en second lieu que le même article introduit au sein du conseil d'administration de la fédération un collège de « *personnes qualifiées* », dont les membres sont cooptés par le conseil d'administration. Une telle cooptation méconnaît le principe de libre choix des administrateurs par l'assemblée générale, alors même que, comme en l'espèce, ces nominations sont ensuite validées par l'assemblée.

*(Fédération nationale pour l'insertion des sourds et aveugles en France, Section de l'intérieur, 9 décembre 2008, n° 382.030)*

- Ratification par l'assemblée générale de la cooptation d'un membre du conseil d'administration en cours de mandat – Nécessité

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Comité Antituberculeux d'Entraide et d'Education Sanitaire de la Côte d'Or* » comporte un article 6, alinéa 5, nouveau qui ne prévoit pas, lorsqu'il est pourvu au remplacement, par cooptation, d'un administrateur en cours de mandat, qu'il y a lieu à ratification par la plus prochaine assemblée générale.

Par une lettre du 20 juin 2008 le président du Comité a indiqué d'une part que la pratique de la ratification avait été mise en œuvre de fait, d'autre part qu'il proposerait une révision explicite des statuts sur ce point.

Tout en émettant un avis favorable, le Conseil d'Etat recommande au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales d'accompagner la notification de l'arrêté approuvant les modifications des statuts d'un rappel de cet engagement.

*(Comité Antituberculeux d'Entraide et d'Education Sanitaire de la Côte d'Or, Section de l'intérieur, 1<sup>er</sup> juillet 2008, n° 381.541)*

### **Vote du budget**

- Vote du budget par l'assemblée générale – Condition du fonctionnement démocratique de l'association

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Fédération française pour le don de sang bénévole* » n'a pu recevoir un avis favorable, l'article 13-1 de ce projet donnant mission au conseil d'administration de voter le budget de l'association.

Il résulte en effet de l'article 8 des statuts types, dont les dispositions s'inspirent des principes guidant le droit des associations, en particulier de l'exigence de fonctionnement démocratique qui doit gouverner la vie associative, que l'assemblée générale vote le budget. Les statuts n'auraient pu déroger à ces dispositions qu'à titre exceptionnel et dans des conditions strictement encadrées qui ne sont pas réunies en l'espèce.

*(Fédération française pour le don de sang bénévole, Section de l'intérieur, 15 juin 2010, n° 383.911)*

### **Fixation des cotisations**

- Cotisation à vie

Une association peut prévoir que ses membres peuvent se libérer de l'obligation de verser une cotisation annuelle en acquittant une cotisation à vie, sous réserve qu'ils soient, comme les autres membres, susceptibles de faire l'objet d'une procédure de radiation ou d'exclusion.

*(Association des diplômés HEC dite « HEC Alumni », Section de l'intérieur, 20 novembre 2018, n° 395.964)*

- Compétence exclusive de l'assemblée générale

Plusieurs nouvelles dispositions ayant pour effet de les éloigner des statuts types, le projet de modification des statuts de l'« *Association des anciens élèves de l'Ecole spéciale de mécanique et d'électricité* » n'a pu recevoir un avis favorable.

En premier lieu, les statuts d'une association reconnue d'utilité publique ne peuvent laisser, ainsi que le prévoit le projet d'article 15, la fixation du montant de la cotisation annuelle des membres au seul conseil d'administration, cette décision relevant de l'assemblée générale.

*(Association des Anciens Elèves de l'Ecole Spéciale de mécanique et d'Electricité, Section de l'intérieur, 10 janvier 2017, n° 391.803)*

- Compétence ne pouvant être dévolue au conseil d'administration

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « *Association hospitalière de Rougemont le Château* » n'a pu recevoir un avis favorable.

En effet, si les modifications apportées aux articles 11 et suivants sont parfaitement conformes aux dispositions des statuts types d'une association reconnue d'utilité publique, la nouvelle rédaction des articles 3 et 5 s'en écarte très sensiblement :

- Les statuts d'une association reconnue d'utilité publique ne peuvent laisser, ainsi que le prévoit le projet d'article 3, la fixation du montant de la cotisation annuelle des membres au seul conseil d'administration, cette décision relevant de l'assemblée générale. (...)

*(Association hospitalière de Rougemont le Château, Section de l'intérieur, 21 octobre 2008, n° 381.898)*

### **Organisation territoriale de l'association**

- Organisation territoriale – Ratification par l'assemblée générale – Garantie du principe de fonctionnement démocratique de l'association

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association dite « *La Croix-Rouge française* », le Conseil d'Etat a émis un avis favorable et ce faisant, accepté que le conseil d'administration vote le budget et arrête, sur proposition du bureau national, la répartition du territoire entre les délégations territoriales et l'organisation des délégations territoriales en unités locales ou en antennes locales.

S'agissant du vote du budget, le Conseil d'Etat a relevé qu'une telle dérogation aux statuts-type, qui existe déjà dans les statuts actuels, est justifiée par le nécessaire dialogue budgétaire avec les autorités du secteur sanitaire et médico-social, centrales et déconcentrées, et encadrée puisque ce vote a lieu dans le cadre d'orientations votées par l'assemblée générale.

S'agissant des décisions arrêtant le découpage territorial de l'association, le Conseil d'Etat a relevé qu'elles ont des conséquences importantes sur l'organisation de l'association et le nombre de membres de l'assemblée générale puisqu'elle est composée, outre des membres du conseil d'administration, des présidents des délégations territoriales et de délégués territoriaux. Afin de garantir le principe de fonctionnement démocratique de l'association (1), le Conseil d'Etat a estimé nécessaire de soumettre ces décisions à un vote de ratification par l'assemblée générale.

*cf 1. Fédération française pour le don de sang bénévole, Section de l'intérieur, 15 juin 2010, n°383.911*

*(La Croix-Rouge française, Section de l'intérieur, 7 mai 2021, n° 402.626)*

## Articles 7, 8 et 9 - Conseil d'administration

Les modalités de désignation des membres du conseil d'administration doivent être entièrement définies par les statuts.

Le principe de la désignation est celui du libre choix de l'assemblée générale.

Le fait qu'une personne morale en lien avec l'objet de l'association soit membre consultatif du conseil d'administration ne porte pas atteinte au principe du libre choix.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent être cooptés par celui-ci que dans des conditions déterminées par l'assemblée générale.

Le nombre des membres du conseil d'administration est limité.

Les membres de droit ne peuvent disposer de plus d'un tiers des sièges au conseil d'administration.

Les statuts peuvent prévoir que des membres assistent au conseil d'administration sans voix délibérative. Les membres d'honneur peuvent ainsi ne siéger qu'avec voix consultative.

Le conseil d'administration ne peut disposer d'un pouvoir de révocation des membres de l'assemblée générale, sans recours devant celle-ci.

## Extraits de la jurisprudence

### **Fixation des modalités de désignation des membres du conseil d'administration par les statuts**

- Modalités de désignation des membres du Conseil d'administration - membres du bureau élus par l'assemblée générale - impossibilité de renvoi au règlement intérieur des modalités de leur élection.

Le projet de modifications des statuts d'une association reconnue d'utilité publique qui renvoie au règlement intérieur les modalités de l'élection par l'assemblée générale des membres du conseil d'administration et du bureau, lui-même élu par l'assemblée générale, méconnaît la règle selon laquelle les modalités de désignation des membres du conseil d'administration d'une association d'utilité publique doivent être entièrement fixées par ses statuts, sans renvoi, même partiel au règlement intérieur.(1)

*1. Comp. Section de l'intérieur - 16 mai 2017 - Projet d'arrêté relatif à la fondation reconnue d'utilité publique dite " La maison des enfants " - N° 392738 - Mme de Saint Pulgent, président - M. Decubber, rapporteur - Inédit.*

*(Académie d'Architecture, Section de l'intérieur, 4 octobre 2022, n° 405707)*

- Création d'une commission compétente pour analyser les candidatures au conseil

d'administration et au bureau - atteinte au principe de libre choix du conseil d'administration par l'assemblée générale - existence, dans les circonstances de l'espèce.

Compte tenu des conditions restrictives d'admission de nouveaux membres déjà prévues par le projet de modification des statuts d'une société savante et de la possibilité de révoquer les membres du conseil d'administration pour justes motifs, la création d'une procédure supplémentaire consistant à confier à une commission désignée par l'assemblée générale le soin d'analyser les candidatures au conseil d'administration et au bureau, constitue une atteinte disproportionnée au principe de libre choix du conseil d'administration par l'assemblée générale.

*(Académie d'Architecture, Section de l'intérieur, 4 octobre 2022, n° 405707)*

- Limite d'âge – Fonction d'administrateur – Âge minimum – Âge maximum – Discrimination

Le Conseil d'Etat a émis un avis favorable à un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique "Société Protectrice des Animaux" (SPA), et, ce faisant, accepté qu'une association, lorsqu'elle justifie d'un motif légitime, en lien avec l'objet et la nature de l'association, fixe une limite d'âge maximum pour être élu membre de son conseil d'administration.

La loi du 1er juillet 1901, intitulée "loi relative au contrat d'association" met en place le régime de base du droit des associations. Son article 1er dispose que l'association "est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations". Cette loi autorise les personnes mineures à être membres d'une association et même de son conseil d'administration, dans les conditions qu'elle définit (article 2 bis, introduit par l'article 43 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017). En revanche, elle ne fixe aucune limite d'âge maximum pour l'élection au conseil d'administration. Par conséquent, les associations jouissent, à cet égard, d'une grande liberté. La fixation d'une limite d'âge dans l'accès aux fonctions d'administrateur est une pratique courante.

S'il est loisible à toute association d'insérer dans ses statuts des dispositions restrictives spécifiques applicables aux conditions d'accès aux fonctions d'administrateur, il lui appartient de les justifier au regard de l'objet et de la nature de l'association et, notamment, de veiller à ce que les conditions d'âge qu'elle fixe ne soient pas discriminatoires.

L'association "Société Protectrice des Animaux" a suffisamment démontré l'existence d'un objectif légitime justifiant la limite d'âge de 75 ans pour l'accès au conseil d'administration en faisant valoir, notamment, que cette limite d'âge est cohérente avec le fait que l'association, qui rassemble beaucoup de jeunes, souhaite encourager leur prise de responsabilités en son sein.

*(Société Protectrice des Animaux (SPA), Section de l'intérieur, 25 janvier 2022, n° 404.484)*

- Application du principe démocratique au cas des fédérations – Représentation différenciée des membres d'une fédération au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration – Vérification de l'existence de critères objectifs – Pertinence du critère du nombre d'adhérents des Unions régionales

Pour se prononcer sur la modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « *Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Non Lucratifs Sanitaires et Sociaux (U.N.I.O.P.S.S.)* » dont le siège est à Paris (75), le Conseil d'Etat a

procédé à l'examen des règles de représentation des Unions régionales membres de la fédération à l'assemblée générale et au conseil d'administration.

Les statuts proposés prévoyaient que les Unions régionales métropolitaines disposent de 8 voix chacune au sein de l'assemblée générale, et les Unions régionales ultra-marines de 2 voix chacune seulement. De même, les nouveaux statuts prévoyaient que toutes les Unions régionales métropolitaines soient représentées par un membre au sein du collège des membres de droit du conseil d'administration, alors que les trois Unions régionales ultra-marines ont un seul représentant pour elles trois au sein de ce même collège.

Des modalités de représentation différenciée des membres d'une fédération au sein des instances de celle-ci sont acceptables, dès lors qu'elles reposent sur des critères objectifs.

En l'espèce, le nombre total des adhérents des trois Unions régionales de Guadeloupe, Martinique et Réunion-Mayotte est inférieur au nombre des adhérents de la plus petite des Unions régionales métropolitaines.

Sur la base de ces éléments objectifs, le Conseil d'Etat a pu donner un avis favorable aux nouvelles règles de représentation des Unions régionales au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'U.N.I.O.P.S.S.

*(Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Non Lucratifs Sanitaires et Sociaux (U.N.I.O.P.S.S.), Section de l'intérieur, 26 février 2019, n°396.630)*

- Application du principe démocratique au cas des fédérations – Représentation différenciée des membres d'une fédération au sein du conseil d'administration – Vérification de l'existence de critères objectifs – Pertinence du critère du poids démographique des délégations régionales

L'association « *Fédération de l'Entraide Protestante* » est en réalité une structure fédérative associant des personnes morales affiliées territorialement à des délégations régionales dont le nombre est compris entre quatre et six, auxquelles s'ajoute une délégation de droit local propre à l'Alsace-Moselle dite région Grand-Est. Les nouveaux statuts proposés prévoient que les deux délégations régionales qui comptent le nombre le plus important de membres et la fédération de l'entraide protestante du Grand Est désignent trois délégués siégeant au conseil d'administration de la fédération, les autres régions disposant de deux délégués.

Des modalités de représentation différenciée des membres d'une fédération au sein des instances de celle-ci sont acceptables et ne méconnaissent pas le principe démocratique, dès lors qu'elles reposent, comme dans le cas présent, sur des critères objectifs tenant tant au poids démographique des délégations régionales qu'au cadre juridique et historique spécifique de l'une d'entre elles au regard de l'objet de la fédération. La modification proposée a donc reçu un avis favorable.

*(Fédération de l'Entraide Protestante, Section de l'intérieur, 12 février 2019, n°396.538)*

- Application du principe démocratique au cas des associations organisées selon une structure fédérale – Membres devant adhérer à un comité local doté de la personnalité morale – Délégués des comités locaux siégeant de droit au Conseil d'administration aux côtés des administrateurs élus par l'assemblée générale – Non contraire au principe de libre choix des administrateurs par l'assemblée générale

Les membres de l'association reconnue d'utilité publique dite « *Les Blouses Roses - Animation loisirs à l'hôpital – ALH* » doivent adhérer à l'un de ses 86 comités locaux, dotés de la

personnalité morale et poursuivant les mêmes buts que l'association qui les rassemble. Les comités locaux sont réunis au sein de 10 régions et chaque région organise une réunion annuelle de l'ensemble des membres des comités appartenant à la région au cours de laquelle ils élisent un délégué siégeant de droit au conseil d'administration de l'association, qui comprend aussi 16 membres élus par l'assemblée générale. En raison de la structure fédérale de l'association, cette composition ne porte pas atteinte au principe de liberté de choix des administrateurs par l'assemblée générale.

*(Les blouses roses - Animation loisirs à l'hôpital-ALH, Section de l'intérieur, 8 janvier 2019, n° 396.341)*

- Statuts de l'association - stipulations devant y figurer - caractéristiques essentielles permettant de garantir le caractère démocratique des élections au conseil d'administration - existence - possibilité de renvoyer au règlement intérieur la détermination des modalités concrètes d'organisation du scrutin - existence.

Les stipulations des statuts d'une association reconnue d'utilité publique doivent, par eux-mêmes, permettre de s'assurer du caractère démocratique du fonctionnement de cette association. Il en va ainsi, en particulier, de celles définissant les modalités d'élection des membres du conseil d'administration de cette association qui doivent comporter les caractéristiques essentielles permettant de garantir le caractère démocratique de ces élections. Sous cette réserve, les statuts peuvent renvoyer à un règlement intérieur adopté par l'assemblée générale la détermination des modalités concrètes d'organisation du scrutin.

Le projet de statuts modifiés de l'association " ActionAid France - Peuples solidaires, " qui définit les différentes catégories de membres que compte l'association (groupes locaux, adhérents individuels, membre de droit) et précisent que le Conseil d'administration est élu par l'assemblée générale par un vote à bulletin secret et " doit être majoritairement composé de mandataires des groupes locaux, " pouvaient par suite valablement renvoyer au règlement intérieur le soin notamment, d'une part, de préciser que des listes distinctes sont établies pour chaque catégorie de membres et, d'autre part, de déterminer le principe et les modalités de mise en oeuvre d'un ordre de priorité d'élections des candidats au second tour privilégiant ceux présentés par les groupes locaux par rapport aux adhérents individuels.

*(ActionAid France - Peuples Solidaires, section de l'intérieur, 14 février 2023, n° 405979)*

- Conditions de désignation des membres du conseil d'administration – Choix d'un des administrateurs par une association de droit français à laquelle appartient l'association reconnue d'utilité publique – Condition de la compatibilité avec le principe de libre choix par l'assemblée générale

Le projet de modification des statuts de l'« Association des Anciens Elèves de l'Ecole Nationale d'Administration » (AAEENA) prévoit que l'un des 24 membres du conseil d'administration de l'association sera désormais désigné parmi les membres associés étrangers par la confédération des associations nationales des anciens élèves de l'ENA.

La section de l'intérieur a considéré que ces dispositions ne portent pas atteinte au principe de liberté de choix des administrateurs par l'assemblée générale dans la mesure où un seul siège sur 24 est concerné, où il s'agit d'œuvrer au rayonnement international de l'Ecole nationale d'administration et où la confédération des associations nationales des anciens élèves de l'ENA

est une association de droit français à laquelle appartient l'association française des anciens élèves de l'ENA et qui concourt au rayonnement international de l'Ecole.

*(Association des Anciens Elèves de l'Ecole Nationale d'Administration (AAEENA), Section de l'intérieur, 6 novembre 2018, n° 395.950)*

- Condition d'ancienneté – Obligation de l'inscrire dans les statuts

Si une association fixe à ses membres une condition d'ancienneté pour appartenir à son conseil d'administration, à son Bureau ou à l'une quelconque de ses instances statutaires, cette condition doit figurer dans les statuts de l'association et ne peut valablement être mentionnée dans le seul règlement antérieur.

*(Amnesty International France (AI France ou AIF), Section de l'intérieur, 6 février 2018, n° 394.145)*

- Nécessité pour les statuts d'être exhaustifs sur les modalités de désignation des membres du conseil d'administration

Le projet de modification des statuts de la fondation reconnue d'utilité publique « *La maison des enfants* » a reçu un avis favorable, après modification d'une disposition de ces statuts qui, dans la version dont elle était initialement saisie, méconnaissait la règle selon laquelle les modalités de désignation des membres du conseil d'administration doivent être entièrement fixées par les statuts, sans renvoi même partiel au règlement intérieur.

*(La maison des enfants, Section de l'intérieur, 16 mai 2017, n° 392.738)*

- Administrateurs représentants des étudiants – Election par leurs pairs

L'article 5 des nouveaux statuts annexés au projet d'arrêté modifie la composition du conseil d'administration de l'association, en prévoyant que celui-ci est notamment composé de « *deux étudiants représentant leurs pairs pour la durée de formation de puéricultrice(teur), désignés selon les modalités précisées dans le règlement intérieur* ». Il est par ailleurs précisé : « *Les membres du conseil (hormis les étudiants) sont élus au scrutin secret pour 4 ans* ».

Ces dispositions doivent être regardées comme prévoyant que les étudiants siégeant au conseil d'administration de l'association seront, non pas choisis par les autres membres de ce conseil, mais élus au scrutin secret par leurs pairs.

*(Association nationale des puéricultrices diplômées et des étudiantes, Section de l'intérieur, 10 septembre 2013, n° 387.538)*

- Cooptation des personnalités qualifiées par le conseil – Méconnaissance du principe de libre choix par l'assemblée générale

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Fédération nationale pour l'insertion des sourds et aveugles en France* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a estimé en premier lieu que l'article 7 tel qu'il résulte du projet de modification, s'il fixe à vingt-quatre le nombre minimal de membres du conseil d'administration, ne mentionne aucun nombre maximal (lequel ne devrait d'ailleurs pas excéder, en l'espèce, trente).

Il a relevé en second lieu que le même article introduit au sein du conseil d'administration de la fédération un collège de « *personnes qualifiées* », dont les membres sont cooptés par le conseil

d'administration. Une telle cooptation méconnaît le principe de libre choix des administrateurs par l'assemblée générale, alors même que, comme en l'espèce, ces nominations sont ensuite validées par l'assemblée.

*(Fédération nationale pour l'insertion des sourds et aveugles en France, Section de l'intérieur, 9 décembre 2008, n° 382.030)*

- Disposition issue d'une ancienne version des statuts types - maintien - conditions.

Les nouveaux statuts annexés au projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite " Association Nationale des Docteurs (ANDès) "prévoient à l'article 7.2 qu'" En cas de vacance, le conseil pourvoit provisoirement au remplacement de ses membres. Il est procédé à leur remplacement définitif par la plus proche assemblée générale. Les mandats des membres ainsi élus prennent fin à la date où devrait normalement expirer le mandat des membres remplacés. ". Cette disposition, issue des statuts types antérieurs à la version recommandée par le Conseil d'Etat en 2018, n'a pas été reprise dans cette dernière et ce, afin de ne pas priver temporairement l'assemblée générale du rôle prépondérant qu'elle doit avoir dans la désignation des membres du conseil d'administration. Si une telle disposition, déjà présente dans les statuts de l'association, peut éventuellement être maintenue à l'occasion de leur modification, elle ne devrait pas apparaître, pour les motifs précédemment exposés, dans les statuts d'une association nouvellement reconnue d'utilité publique.

*(Association Nationale des Docteurs (ANDès), Section de l'intérieur, 26 juillet 2022, n° 405571)*

### **Critères quantitatifs**

- Dépassement du nombre des membres du conseil d'administration prévu par les statuts types – Impossible sans raison exceptionnelle

(...) La section de l'intérieur appelle l'attention des responsables de l'association sur le fait que la rédaction envisagée pour l'article 5, en ce qu'elle autorise, d'une part, un conseil d'administration pouvant compter jusqu'à 25 personnes (24 élues auxquelles s'ajoute l'Ecole spéciale de mécanique et d'électricité-Sudria) et, d'autre part, entre deux et quatre vice-présidents, permet de dépasser les plafonds respectifs de 24 et trois recommandés par les statuts types.

*(Association des Anciens Elèves de l'Ecole Spéciale de mécanique et d'Electricité, Section de l'intérieur, 10 janvier 2017, n° 391.803)*

- Principe d'égalité réelle entre les femmes et les hommes – Obligations résultant du code du sport

Le projet de modifications des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Fédération française de football* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs constaté que l'article 13 des statuts, en ce qu'il prévoyait la présence d'une seule femme au sein du comité exécutif comprenant douze membres, méconnaissait les dispositions du 2 du II de l'article L. 131-8 du code du sport issu de l'article 63 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, dispositions imposant la présence, au sein des instances dirigeantes des fédérations

sportives, de 25 % au moins de licenciés du sexe dont la représentation parmi l'ensemble des licenciés est inférieure à ce pourcentage.

*(Fédération française de football, Section de l'intérieur, 7 octobre 2014, n° 388.720)*

- Nécessité de prévoir un nombre maximum d'administrateurs

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Fédération nationale pour l'insertion des sourds et aveugles en France* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a relevé en premier lieu que l'article 7 des statuts tel qu'il résulte du projet, s'il fixe à vingt-quatre le nombre minimal de membres du conseil d'administration, ne mentionne aucun nombre maximal (lequel ne devrait d'ailleurs pas excéder, en l'espèce, trente).

*(Fédération nationale pour l'insertion des sourds et aveugles en France, Section de l'intérieur, 9 décembre 2008, n° 382.030)*

- Principe d'égalité réelle entre les femmes et les hommes – Dispositif contraire à l'objectif recherché

A l'occasion de l'examen d'une demande de reconnaissance d'utilité publique présentée par la « *Fédération Française d'AéroModélisme* », le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) a émis un avis défavorable en considérant qu'une fédération qui souhaite garantir par ses statuts la représentation des femmes dans ses instances dirigeantes ne peut mettre en place un dispositif conduisant au résultat inverse à l'objectif recherché en limitant, quelle que soit la proportion des femmes au regard de l'ensemble des adhérents, leur représentation à un seul siège au comité et au bureau directeurs.

*(Fédération Française d'AéroModélisme (FFAM), Section de l'intérieur, 18 décembre 2007, n° 380.934)*

## **Membres de droit**

- Nombre de membres de droit

Bien que la disposition qui prévoit, au sein du conseil d'administration de l'association reconnue d'utilité publique « *Entraide ALAT* », quatre membres de droit sur un effectif minimal de douze membres et un effectif maximal de vingt-quatre soit contraire au principe du libre choix des membres du conseil d'administration par ceux de l'assemblée générale, elle peut être approuvée.

En effet le nombre de membres de droit ne dépasse pas le tiers des membres du conseil d'administration, de sorte que l'assemblée générale conserve un rôle prépondérant dans la désignation des membres du conseil d'administration.

Est ainsi confirmée la position prise dans les affaires « *Association des Centres Educatifs du Limousin* » (n° 360311, 1<sup>er</sup> juillet 1997), « *Groupe de recherches pour l'éducation et la prospective en Midi-Pyrénées* » (n° 362985, 2 mars 1999) et « *Association Hôpital Saint-Camille* » (n° 368433, 11 février 2003). Dans cette dernière affaire, le rejet du Conseil d'Etat s'expliquait par le fait que la décision de l'assemblée générale ayant pour objet ou pour effet de modifier l'objet de l'association devait être prise « *à peine de nullité avec l'accord des*

*membres de droit* », et non pas en raison de la présence de membres de droit au conseil d'administration, dont le nombre ne dépasse pas le tiers de l'effectif.

(*Entraide ALAT, Section de l'intérieur, 23 février 2016, n° 390.712*)

- Présence au conseil d'administration d'un représentant d'un organisme non gouvernemental – Conditions

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Peuples solidaires* » a reçu un avis favorable, après supplément d'instruction, en considération, d'une part, des modifications apportées à la demande du Conseil d'Etat au projet de statuts initial quant aux moyens d'action prévus et aux règles de gestion interne et, d'autre part, du constat que l'ensemble des moyens entrepris sont axés sur la réalisation d'œuvres d'intérêt général. (...)

En second lieu, la présence au sein du conseil d'administration, dénommé en l'espèce conseil national, avec voix délibérative, d'une personne désignée, pour le représenter, par un organisme non gouvernemental avec qui l'association « *Peuples solidaires* » mène un partenariat privilégié, n'a pu être admise, en dérogation à la règle de l'élection des administrateurs par l'assemblée générale, qu'à la triple condition que ce représentant se voie reconnaître la qualité de membre de droit de l'assemblée générale par suite de l'importance des actions partenariales menées avec cet organisme pour réaliser les objectifs d'intérêt public poursuivis par l'association, que cette personne désignée soit l'unique représentant de l'organisme et qu'elle ne dispose que d'une seule voix au conseil d'administration. Les statuts ont été modifiés en conséquence.

(*Peuples solidaires, Section de l'intérieur, 8 septembre 2015, n° 389.457*)

- Membres de droit – Impossibilité pour eux de représenter des membres salariés

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Association hospitalière de Rougemont le Château* » n'a pu recevoir un avis favorable.

En effet, si les modifications apportées aux articles 11 et suivants sont parfaitement conformes aux dispositions des statuts types d'une association reconnue d'utilité publique, la nouvelle rédaction des articles 3 et 5 s'en écarte très sensiblement : (...)

- Si des membres de droit peuvent siéger au conseil d'administration lorsque des circonstances particulières le justifient, ils doivent être en nombre limité. La représentation des salariés par un membre de droit supplémentaire (article 5) ne relève pas de ces circonstances dès lors que les agents salariés, membres de l'association, peuvent être élus au conseil : leur nombre maximum fixé par les statuts ne doit pas dépasser le quart de l'effectif total du conseil. (...)

(*Association hospitalière de Rougemont le Château, Section de l'intérieur, 21 octobre 2008, n° 381.898*)

- Administrateur représentant l'autorité administrative – Possible lorsque l'objet statutaire de l'association n'en fait pas un prestataire ou un partenaire du service public

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Association pour le développement des œuvres d'entraide dans l'armée* » a reçu un avis favorable en dépit du fait que l'une de ces modifications, relative au retrait des instances dirigeantes de l'association de tout représentant du ministre de la Défense, a été acceptée par l'association au

vu d'une analyse juridique erronée des exigences de transparence en matière de régime des associations subventionnées.

Si la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dans son article 10, ainsi que les circulaires prises pour son application, veulent que les subventions attribuées à une association par l'autorité administrative donnent lieu à convention lorsqu'elles excèdent un seuil défini par décret, cette exigence n'a pas pour portée de rendre le suivi et le contrôle dans l'emploi de fonds publics en eux-mêmes incompatibles avec la présence au conseil d'administration de l'association d'un représentant de l'autorité administrative.

Il en va autrement, conformément à l'analyse faite par le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2000, dans le cas où l'association ainsi subventionnée peut-être qualifiée de partenaire ou de prestataire du service public.

Tel n'est pas le cas de l'« *Association pour le développement des œuvres d'entraide dans l'armée* ». D'une part son objet statutaire ne porte sur le complément apporté à l'action du service social des armées qu'après d'autres objectifs tels que les actions individuelles d'aide aux personnels et à leur famille ainsi que la contribution à la création et au développement de tous organismes d'assistance, de soins, d'éducation ou d'entraide. D'autre part il résulte du dossier que la subvention attribuée chaque année par le ministère de la Défense et qui fait l'objet de la convention prévue par les textes est à hauteur du dixième des produits annuels et du tiers de l'ensemble des cotisations et adhésions annuelles. Dans ces conditions, l'association qui ne poursuit pas de but principal pouvant être assimilé à une activité de service public et dont une part minoritaire des ressources provient de la subvention octroyée par le ministre de la Défense ne peut être regardée comme au nombre des associations visées par le rapport du Conseil d'Etat. (...)

*(Association pour le Développement des Œuvres d'Entraide dans l'Armée, Section de l'intérieur, 13 mai 2008, n° 381.057)*

- Proportion limitée des membres de droit

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Association Technique de Fonderie* » a reçu un avis favorable.

(...) La présence de membres de droit au sein du comité directeur méconnaît le principe du libre choix de l'assemblée générale, principe sur lequel repose la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sur les associations. Elle ne peut donc être acceptée qu'en nombre limité lorsque les circonstances particulières le justifient. En l'espèce, la section estime que le nombre des membres de droit ne devra en aucun cas dépasser la proportion des 1/8, laquelle n'est respectée que si le nombre total des membres atteint le maximum de 24 prévu par les statuts.

*(Association Technique de Fonderie, Section de l'intérieur, 13 novembre 2007, n° 380.940)*

## **Membres salariés**

- Représentation des salariés au conseil d'administration – Conditions

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « *Société française de la Croix Bleue* », le Conseil d'État a donné un avis favorable à l'adoption de ce texte, qui prévoit qu'à l'avenir, un à deux salariés de l'association pourront siéger au conseil d'administration composé de dix à quinze membres.

La section a considéré que lorsqu'une association emploie un nombre significatif de salariés il lui est loisible de prévoir, selon des modalités déterminées dans ses statuts, leur représentation à son conseil d'administration, que ces salariés soient ou non adhérents à l'association. Ceux-ci ne peuvent toutefois constituer plus du cinquième des membres de ce conseil ni avoir vocation à être membres du bureau de l'association.

*(Société française de la Croix-Bleue ou La Croix-Bleue, Section de l'intérieur, 23 juin 2020, n° 400.225)*

- Possibilité de prévoir l'inéligibilité des membres salariés de l'association ou parents directs d'un cadre de l'association

L'article 5.a.1. modifié du projet de modification des statuts de l'« Association Familiale Départementale de l'Isère pour l'Aide aux Enfants Infirmes Mentaux » prévoit que « les salariés de l'association, ainsi que les personnes ayant un lien direct de parenté avec un cadre de direction salarié de l'association (conjoint, concubin, pacsé, ascendants et descendants au premier degré), ne peuvent être administrateurs de l'association. »

Le Conseil d'Etat a estimé que cette disposition ne méconnaissait pas la liberté de choix des administrateurs par l'assemblée générale dès lors qu'elle était justifiée par le motif légitime d'éviter, compte tenu des fonctions exercées par les intéressés (professionnels et techniciens de l'accompagnement des personnes handicapées), les conflits d'intérêt dans la détermination des grandes orientations de l'association.

*(Association Familiale Départementale de l'Isère pour l'aide aux Enfants Infirmes Mentaux, Section de l'intérieur, 11 mars 2014, n° 388.138)*

- Membres de droit ne pouvant représenter les membres salariés

Le projet de modifications des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « Association hospitalière de Rougemont le Château » n'a pu recevoir un avis favorable.

En effet, si les modifications apportées aux articles 11 et suivants sont parfaitement conformes aux dispositions des statuts types d'une association reconnue d'utilité publique, la nouvelle rédaction des articles 3 et 5 s'en écarte très sensiblement : (...)

- Si des membres de droit peuvent siéger au conseil d'administration lorsque des circonstances particulières le justifient, ils doivent être en nombre limité. La représentation des salariés par un membre de droit supplémentaire (article 5) ne relève pas de ces circonstances dès lors que les agents salariés, membres de l'association, peuvent être élus au conseil : leur nombre maximum fixé par les statuts ne doit pas dépasser le quart de l'effectif total du conseil. (...)

*(Association hospitalière de Rougemont le Château, Section de l'intérieur, 21 octobre 2008, n° 381.898)*

## **Membres consultatifs**

- Conseil des sages et personnalités siégeant au conseil d'administration avec voix consultative – Convocation par le président du conseil d'administration – Garantie de la possibilité de siéger à huis clos

Le Conseil d'Etat, saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association « *Solidarité Défense* », a admis la création auprès du conseil d'administration d'un « conseil des Sages » composé des anciens présidents et anciens administrateurs souhaitant en faire partie, sans limitation du nombre de ses membres, habilités à participer au conseil d'administration avec voix consultative. Il a également admis, au regard des buts et des moyens d'action de l'association, qui impliquent une étroite coopération avec les institutions de l'Etat en charge des armées et des anciens combattants, que le nombre des responsables de ces institutions ou leurs représentants pouvant siéger au conseil d'administration avec voix consultative passe de cinq à huit.

Afin de préserver, conformément à l'exigence de fonctionnement démocratique de l'association, la possibilité pour le conseil d'administration élu par l'assemblée générale de délibérer en toute autonomie, le Conseil d'Etat a émis son avis favorable après que l'association a précisé dans ses statuts d'une part qu'il appartient au président du conseil d'administration de convoquer aux séances de ce conseil tout ou partie des membres du « comité des Sages », et d'autre part, conformément aux statuts types, que le conseil d'administration siège à huis clos lorsque un administrateur le demande.

*(Solidarité Défense, Section de l'intérieur, 9 février 2021, n° 401.950)*

- Possibilité pour les membres d'honneur de siéger au conseil d'administration sans voix délibérative – Condition : désignation par le conseil d'administration pour une durée qui ne peut excéder la durée du mandat du conseil d'administration

Les statuts d'une association reconnue d'utilité publique peuvent prévoir que des membres d'honneur peuvent être membres du conseil d'administration avec voix consultative. Toutefois, afin que leur présence ne puisse troubler le fonctionnement délibératif du conseil d'administration, les statuts doivent prévoir que ces membres sont choisis par le conseil d'administration, dans les conditions définies par les statuts, et qu'ils en seront membres pour la durée du mandat du conseil d'administration les ayant désignés.

*(Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France (CNCCEF), Section de l'intérieur, 20 septembre 2016, n° 391.540)*

- Possibilité d'adjoindre au conseil d'administration des membres sans voix délibérative, qui ne sont pas membres de l'association

Les statuts d'une association reconnue d'utilité publique peuvent prévoir, sans méconnaître le principe du libre choix des membres du conseil par l'assemblée générale, que sont membres consultatifs du conseil d'administration, sans être membres de l'association, une collectivité locale, une personne publique ou un organisme chargé d'une mission de service public en lien avec l'objet de l'association, dont les représentants n'ont pas voix délibérative.

*(Société Protectrice de L'Enfance, Section de l'intérieur, 16 février 2016, n° 390.703)*

## **Durée des mandats**

- Élection annuelle des membres du conseil d'administration et du bureau - atteinte à la bonne gouvernance d'une association d'utilité publique - existence.

En prévoyant que les membres du conseil d'administration et du bureau sont élus annuellement, le projet de modification des statuts d'une association d'utilité publique institue une fréquence de renouvellement des instances de direction qui est de nature à troubler de

manière substantielle la gouvernance d'une association reconnue d'utilité publique. (1).

*1. Rappr. Section de l'intérieur - 26 janvier 2022 - Projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique " Institut des Actuaire " - N° 404633 - Mme Hubac, président - M. Ribes, rapporteur - Inédit.*

*(Académie d'Architecture, Section de l'intérieur, 4 octobre 2022, n° 405707)*

- Dispositions contradictoires

Le projet de modification des statuts de l'« Association départementale pour la protection des nourrissons, de l'enfance et de la famille (Bouches-du-Rhône) » n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a relevé qu'il existe une contradiction à propos du mandat des membres du conseil d'administration. L'article 10 des statuts dispose en effet que le renouvellement du conseil d'administration a lieu « tous les trois ans par tiers », ce qui suppose un mandat de neuf ans, alors que la phrase suivante indique que les membres du conseil « sont élus pour six ans ». Il convient donc d'inviter l'association à harmoniser ces deux dispositions.

*(Association départementale pour la protection des nourrissons, de l'enfance et de la famille (Bouches-du-Rhône), Section de l'intérieur, 8 avril 2008, n° 381.246)*

### **Attributions du conseil d'administration**

- Vote du budget – Organisation territoriale – Adoption par le conseil d'administration soumise à encadrement par l'assemblée générale

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association dite "La Croix-Rouge française", le Conseil d'Etat a émis un avis favorable et ce faisant, accepté que le conseil d'administration vote le budget et arrête, sur proposition du bureau national, la répartition du territoire entre les délégations territoriales et l'organisation des délégations territoriales en unités locales ou en antennes locales.

S'agissant du vote du budget, le Conseil d'Etat a relevé qu'une telle dérogation aux statuts types, qui existe déjà dans les statuts actuels, est justifiée par le nécessaire dialogue budgétaire avec les autorités du secteur sanitaire et médico-social, centrales et déconcentrées, et encadrée puisque ce vote a lieu dans le cadre d'orientations votées par l'assemblée générale.

S'agissant des décisions arrêtant le découpage territorial de l'association, le Conseil d'Etat a relevé qu'elles ont des conséquences importantes sur l'organisation de l'association et le nombre de membres de l'assemblée générale puisqu'elle est composée, outre des membres du conseil d'administration, des présidents des délégations territoriales et de délégués territoriaux. Afin de garantir le principe de fonctionnement démocratique de l'association (1), le Conseil d'Etat a estimé nécessaire de soumettre ces décisions à un vote de ratification par l'assemblée générale.

*cf 1. Fédération française pour le don de sang bénévole, Section de l'intérieur, 15 juin 2010, n°383.911*

*(La Croix-Rouge française, Section de l'intérieur, 7 mai 2021, n° 402.626)*

- Attributions du conseil d'administration – Révocation par le président ou le conseil d'administration des membres de l'assemblée générale – Disposition contraire au principe du fonctionnement démocratique

Une association reconnue d'utilité publique qui modifie ses statuts doit les mettre en conformité avec les principes essentiels qui régissent les associations reconnues d'utilité publique et ne peut se borner à se rapprocher des statuts types sur certains points, tout en conservant des stipulations contraires à ces principes essentiels, au nombre desquels figure le principe du fonctionnement démocratique.

Tel était le cas du projet de statuts modifiés de l'Union nationale des parachutistes dans sa version soumise à l'avis du Conseil d'Etat, dès lors que son article 11.3 conférait au président national et au conseil d'administration de l'Union la faculté de mettre fin, fût-ce « *sous réserve des droits de la défense* », aux fonctions des présidents et des bureaux des sections locales, tandis que son article 8 prévoyait que l'assemblée générale, qui élit le conseil d'administration et le président de l'Union, est composée des présidents des sections locales.

De telles dispositions, qui donnaient au président et aux administrateurs de l'Union la faculté de révoquer leurs électeurs, sans possibilité d'appel devant l'assemblée générale, sont contraires au principe du fonctionnement démocratique des associations reconnues d'utilité publique.

Le Conseil d'Etat n'a pu donner un avis favorable au projet de nouveaux statuts qu'après le retrait des dispositions en cause.

*(Union nationale des Parachutistes, Section de l'intérieur, 5 février 2019, n° 396.440)*

- Pouvoirs du conseil d'administration - choix de membres de l'assemblée générale par le conseil d'administration - impossibilité

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant reconnaissance de l'association dite " Union nationale des fédérations régionales des associations de maisons d'accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA) " comme établissement d'utilité publique, n'a pu lui donner un avis favorable en l'état.

Aux termes de l'article 3 du projet de statuts, sont membres actifs de l'assemblée générale de l'Union les fédérations régionales des associations de maisons d'accueil (FRAMAD) et des personnalités qualifiées " choisies en raison de leur compétence dans les domaines d'activité de l'UFRAMA, par le conseil d'administration ".

Or, si conformément aux statuts-types, le conseil d'administration agrée les membres de l'association et peut décerner le titre de membre honoraire à des personnes en raison des services signalés qu'ils rendent ou qu'ils ont rendu à l'association, il ne peut en revanche choisir d'autres membres de l'assemblée générale [sans risquer de porter atteinte au principe de libre-choix du conseil d'administration par l'assemblée générale].

De plus, les statuts proposés pour cette union de fédérations régionales ne fixent aucune limite au nombre des personnalités qualifiées pouvant siéger à l'assemblée générale, et, partant, aucune pondération de leur vote par rapport à ceux des autres membres que sont les fédérations. Le fait que ces statuts prévoient une représentation de chaque fédération régionale par des délégués, dotés chacun d'un vote, dont le nombre est fonction de la densité carcérale de l'interrégion pénitentiaire couverte par chaque fédération, a principalement pour objectif d'assurer une pondération entre les fédérations régionales elles-mêmes, et ne permet pas à lui seul, au cas d'espèce, d'assurer le caractère fédéraliste de l'association.

[En conséquence, un avis favorable pourra être donné une fois que l'association aura arrêté les dispositions de nature à mettre le projet en conformité avec les statuts-types sur ce

point.].

*(Union nationale des Fédérations Régionales des Associations de Maisons d'Accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA), section de l'intérieur, 3 janvier 2023, n° 406316)*

### **Création d'une instance consultative à côté du conseil d'administration**

#### **● Organe consultatif – Caractère obligatoire de ses avis sur des questions importantes et nombreuses – Interférence avec les compétences du conseil d'administration**

Le Conseil d'Etat n'a pu, en l'état, donner un avis favorable à un projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique " Institut des Actuaire "

Le projet prévoit l'institution au sein de cette association d'un " Haut-Conseil ". Cet organe consultatif est composé de dix-huit membres nommés par l'assemblée générale, sur proposition du conseil d'administration statuant à la majorité des deux tiers. Ces membres, nommés pour un mandat de neuf ans non renouvelable, sont choisis notamment parmi les anciens présidents, vice-présidents et membres du bureau de l'association, les membres ayant exercé des responsabilités d'administrateur ou des responsabilités au sein des commissions internes à l'association et de membres ayant la qualité de personnalités qualifiées en raison du fort intérêt de leur contribution pour l'association. Le Haut-Conseil élit en son sein un bureau composé d'un président et d'au moins un vice-président. Il a pour mission " de contribuer par ses avis au respect des orientations de l'association adoptées par l'assemblée générale, ainsi qu'à ses intérêts patrimoniaux et financiers (et) à cet effet le président du conseil d'administration informe trimestriellement le Haut-Conseil des principales activités du Conseil et de l'association. ". Son avis est obligatoirement requis notamment sur toute modification statutaire, toute modification du règlement intérieur, tout changement important des orientations de l'Institut que le conseil d'administration déciderait de proposer à l'assemblée générale, tout projet de budget ainsi que sur des opérations financières (investissements, emprunts, apports à des sociétés, garanties, hypothèques) d'un certain montant. Ces avis sont rendus dans le délai d'un mois suivant sa saisine par le conseil d'administration. Sur l'ensemble des questions citées, le Haut-Conseil présente à l'assemblée générale " un rapport spécial faisant état de son avis sur les propositions émises par le conseil d'administration. "

Le Conseil d'Etat a estimé que ce " Haut-Conseil ", par ses attributions et la publicité de ses avis, ne pouvait être regardé comme étant destiné à assurer une simple mission de conseil et d'expertise auprès du conseil d'administration. En raison de la qualité de ses membres, de la durée de leur mandat, plus longue que celle du mandat des administrateurs, du nombre et de l'importance des questions sur lesquelles les statuts rendent obligatoire sa consultation et des obligations d'information mises à la charge du conseil d'administration, l'intervention d'une telle instance présente des risques importants d'interférence avec les compétences du conseil d'administration et est de nature à modifier de manière substantielle les équilibres de la gouvernance d'une association reconnue d'utilité publique (1) (2) (3). Il est apparu au Conseil d'Etat que la modification envisagée, qui ne s'imposait pas au regard de l'objet de l'association et qui n'a pas donné lieu à une justification de sa part, ne pouvait dans ces conditions être approuvée.

- Cf 1. Institut du Monde Arabe, Section de l'intérieur, 9 février 2010, n° 383.610*  
*2. Fondation École Centrale Paris, Section de l'intérieur, 6 mars 2012, n° 386.360*  
*3. Solidarité défense, Section de l'intérieur, 9 février 2021, n° 401.950*  
*(Institut des Actuaire, Section de l'intérieur, 26 janvier 2022, n° 404.633)*

## Article 10 - Prévention des conflits d'intérêts

Une association reconnue d'utilité publique doit se doter d'un système de prévention des conflits d'intérêts.

Pour se conformer à ce principe, les membres du conseil d'administration d'une association reconnue d'utilité publique ne reçoivent pas de rémunération.

Il est possible de déroger à ce principe dès lors que cette dérogation ne porte pas atteinte au caractère désintéressé de l'objet de l'association et qu'elle respecte les dispositions applicables du code général des impôts.

Il appartient à l'administration de vérifier l'absence de risques de conflits d'intérêts dans la composition et le fonctionnement du conseil d'administration d'une association qui sollicite une reconnaissance d'utilité publique.

### Extraits de la jurisprudence

- Eligibilité au bureau de certaines catégories d'administrateurs

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *ADESSA A DOMICILE - Fédération nationale* » a reçu un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a estimé que la suppression de la possibilité pour les administrateurs salariés des associations adhérentes à la fédération d'être élus au bureau était justifiée par un objectif de prévention des conflits d'intérêt pouvant résulter de l'influence conférée, au sein de la fédération, aux administrateurs dirigeants de certaines associations fédérées du fait de leur appartenance à son bureau.

(*ADESSA A DOMICILE - Fédération nationale, Section de l'intérieur, 13 mars 2018, n° 394.358*)

- Principe de non rétribution des membres du conseil d'administration – Justification et motifs concrets

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Fédération française de football* » n'a pu recevoir un avis favorable.

(...) Le Conseil d'Etat a estimé que la disposition de l'article 20 des statuts selon laquelle « *Certains membres du comité exécutif peuvent recevoir une rémunération dans le cadre de l'exécution de leur mandat électif* », par sa formulation très vague, ne permettait pas d'encadrer suffisamment la dérogation au principe de non-rétribution des membres du conseil d'administration à raison de leurs fonctions, à défaut d'en indiquer la justification et les motifs concrets.

(*Fédération française de football, Section de l'intérieur, 7 octobre 2014, n° 388.720*)

- Possibilité de prévoir l'inéligibilité des membres salariés de l'association ou parents directs d'un cadre de l'association

L'article 5.a.1. modifié du projet de statuts de l'« *Association Familiale Départementale de l'Isère pour l'Aide aux Enfants Infirmes Mentaux* » prévoit que « *les salariés de l'association, ainsi que les personnes ayant un lien direct de parenté avec un cadre de direction salarié de l'association (conjoint, concubin, pacsé, ascendants et descendants au premier degré), ne peuvent être administrateurs de l'association.* »

Le Conseil d'Etat a estimé que cette disposition ne méconnaissait pas la liberté de choix des administrateurs par l'assemblée générale dès lors qu'elle était justifiée par le motif légitime d'éviter, compte tenu des fonctions exercées par les intéressés (professionnels et techniciens de l'accompagnement des personnes handicapées), les conflits d'intérêt dans la détermination des grandes orientations de l'association.

*(Association Familiale Départementale de l'Isère pour l'aide aux Enfants Infirmes Mentaux, Section de l'intérieur, 11 mars 2014, n° 388.138)*

- Rémunération d'administrateurs – Conditions

L'inscription dans les statuts d'une association reconnue d'utilité publique de la possibilité de rémunérer ses administrateurs ne fait pas perdre à celle-ci son caractère d'utilité publique dès lors qu'il est précisé que cette possibilité sera utilisée dans les limites compatibles avec le respect des critères fiscaux de la gestion désintéressée prévus par le code général des impôts (articles 261-7-1°-d du CGI et 242C de l'annexe II à ce code, relatifs à l'exonération de TVA).

*(Aides, Section de l'intérieur, 30 septembre 2008, n° 381.919)*

## Articles 11, 12 et 13 - Bureau, président, trésorier

Le bureau, qui est une émanation du conseil d'administration, n'est pas habilité à prendre seul les décisions qui engagent l'avenir de l'association.

Le bureau doit être une équipe restreinte regroupant un petit nombre de personnes dont chacune exerce une fonction précise.

Les membres de droit d'une association reconnue d'utilité publique peuvent faire partie de son bureau. Les salariés peuvent en être exclus.

Le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile.

Il est habilité à agir en justice au nom de l'association, à moins que les statuts ne contiennent une disposition explicitement contraire.

Il nomme le directeur après avis du conseil d'administration.

Il convoque le conseil d'administration et en fixe l'ordre du jour.

Il convoque et préside l'assemblée générale et en fixe l'ordre du jour.

S'il peut exercer certaines compétences par délégation du conseil d'administration, les statuts ne peuvent pas lui attribuer des compétences conférées à d'autres organes par les statuts types.

Le trésorier d'une association reconnue d'utilité publique est responsable de l'encaissement des recettes et de l'acquittement des dépenses.

Les statuts types peuvent prévoir qu'il délègue la signature de certaines pièces. Les modalités de cette délégation sont alors renvoyées au règlement intérieur.

## Extraits de la jurisprudence

### Bureau

- Salariés de l'association – Inéligibilité au bureau

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « Société française de la Croix Bleue », le Conseil d'État a donné un avis favorable à l'adoption de ce texte, qui prévoit qu'à l'avenir, un à deux salariés de l'association pourront siéger au conseil d'administration composé de dix à quinze membres.

La section a considéré que lorsqu'une association emploie un nombre significatif de salariés il lui est loisible de prévoir, selon des modalités déterminées dans ses statuts, leur représentation à son conseil d'administration, que ces salariés soient ou non adhérents à l'association. Ceux-ci ne peuvent toutefois constituer plus du cinquième des membres de ce conseil ni avoir vocation à être membres du bureau de l'association.

*(Société française de la Croix-Bleue ou La Croix-Bleue, Section de l'intérieur, 23 juin 2020, n° 400.225)*

- Membres non diplômés d'une école ayant la qualité de membres associés de l'association des anciens élèves – Eligibilité au bureau

Lorsqu'une association d'anciens élèves d'une école accueille parmi ses sociétaires une catégorie spécifique de « *membres associés* » composée de personnes ayant suivi tout ou partie du cursus de l'école mais qui ne sont pas diplômés de cette école ou qui reçoivent un diplôme spécifique, le principe démocratique requiert qu'ils soient éligibles sans restriction à l'ensemble des droits et fonctions attachés à la qualité de membre de l'association, et qu'ils puissent notamment être élus au conseil d'administration et au bureau.

*(Association des diplômés HEC dite « HEC Alumni », Section de l'intérieur, 20 novembre 2018, n° 395.964)*

- Eligibilité au bureau de certaines qualités d'administrateurs

Le projet de modifications des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *ADESSA A DOMICILE - Fédération nationale* » a reçu un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a estimé que la suppression de la possibilité pour les administrateurs salariés des associations adhérentes à la fédération d'être élus au bureau était justifiée par un objectif de prévention des conflits d'intérêt pouvant résulter de l'influence conférée, au sein de la fédération, aux administrateurs dirigeants de certaines associations fédérées du fait de leur appartenance à son bureau.

*(ADESSA A DOMICILE - Fédération nationale, Section de l'intérieur, 13 mars 2018, n° 394.358)*

- Membres de droit de l'association – Eligibilité au bureau

En raison de plusieurs nouvelles dispositions qui ont pour effet de les éloigner des statuts types, le projet de modification des statuts de l'« *Association des anciens élèves de l'Ecole spéciale de mécanique et d'électricité* », n'a pu recevoir un avis favorable.

(...) En deuxième lieu, la qualité de membre de droit conférée par le projet d'article 3 à l'Ecole spéciale de mécanique et d'électricité-Sudria fait obstacle à ce que le même article interdise à celle-ci d'être élue au bureau, les membres de droit d'une association reconnue d'utilité publique devant pouvoir faire partie de son bureau. Cette interdiction pose en outre en l'espèce un problème de cohérence dès lors que l'Ecole se voit par ailleurs conférer la qualité de membre de droit du conseil d'administration : l'article 8 prévoyant, conformément aux statuts types, que le bureau de l'assemblée générale peut être celui du conseil d'administration, il est inconcevable qu'un même membre de l'association soit exclu de l'un tout en appartenant de droit à l'autre. (...)

*(Association des Anciens Elèves de l'Ecole Spéciale de mécanique et d'Electricité, Section de l'intérieur, 10 janvier 2017, n° 391.803)*

- Equipe restreinte – Impossibilité d’y comprendre des membres de droit s’ajoutant à ceux de l’assemblée générale définis par les statuts

Il convient d’alléger la composition du bureau. De plus, il n’est pas d’usage que le bureau comporte des membres de droit venant s’ajouter à ceux qui sont définis par les statuts ni même de simples membres. Le bureau doit rester une équipe restreinte regroupant un petit nombre de personnes dont chacune assume une fonction claire.

*(Société d’horticulture du Doubs, Section de l’intérieur, 5 février 2008, n° 380.925)*

- Élection annuelle des membres du bureau - atteinte à la bonne gouvernance d'une association d'utilité publique - absence.

En prévoyant que les membres du bureau sont élus annuellement, le projet de statuts d'une association d'utilité publique institue une fréquence de renouvellement des instances de direction qui n'est pas de nature à troubler de manière substantielle la gouvernance d'une association reconnue d'utilité publique dès lors que le conseil d'administration est, pour sa part, élu pour un mandat de trois ans.(1).

*(Les enfants du Vietnam, section de l’intérieur, 28 février 2023, n° 406776)*

1. 1. Comp. Section de l’intérieur - 4 octobre 2022 - Projet d'arrêté relatif à l'association dite " Académie d'Architecture " à Paris (75) - Modification des statuts - N° 405707 - Mme Hubac, président - M. Paris, rapporteur - Inédit.

## **Président**

- Dérogation au principe de la nomination du directeur par le président après avis simple du conseil d'administration – Circonstances

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association dite « *La Croix-Rouge française* », le Conseil d'Etat a émis un avis favorable et ce faisant, accepté que le directeur général de l'association soit nommé par le président sur avis conforme du conseil d'administration.

Le Conseil d'Etat a considéré qu'une telle dérogation aux statuts types rendus publics par le ministère de l'intérieur le 6 août 2018, déjà été admise dans les statuts actuels, répond à la nature et l'étendue de l'activité de l'association qui gère de 589 établissements sanitaires, médico-sociaux, sociaux et de formation, représentant les trois quarts des produits de l'association, avec le concours de 16 000 salariés.

*Cf Fondation Apprentis d'Auteuil, Section de l'intérieur, 28 avril 2020, n° 399.710*  
*(La Croix-Rouge française, Section de l'intérieur, 7 mai 2021, n° 402.626)*

La condition prévue par les statuts de l'association dite " Fédération Internationale des Accueils Français et Francophones d'Expatriés " selon laquelle le président de l'association est de nationalité française peut être justifiée par une différence de situation objective en rapport avec l'objet statutaire de l'association, dont la mission principale est de favoriser la mobilité internationale des personnes expatriées françaises et de leur famille, en facilitant leur adaptation et leur installation, même si l'association est également ouverte aux francophones.

Cette disposition ne méconnaît dès lors pas l'engagement n°4 en matière d'égalité et de non-discrimination du contrat d'engagement républicain annexé au décret n° 2021-1947 du 31

décembre 2021.

*(Fédération Internationale des Accueils Français et Francophones d'Expatriés (FIAFE) Section de l'intérieur, 20 septembre 2022, n° 405680)*

- Nomination du directeur de l'association par le président du conseil d'administration après avis de ce dernier

Le projet de fusion absorption de deux associations et de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *ARFOG-LAFAYETTE* » comportait une disposition prévoyant que le directeur général de l'association serait nommé par le conseil d'administration après avis du Président, n'était pas satisfaisante.

Les décisions de nomination par un dispositif collégial (le conseil d'administration) après avis du président ne sont pas toujours le gage de l'efficacité souhaitable et peuvent déboucher sur un choix par défaut.

L'association a retenu la préconisation de bonne administration souhaitée par le Conseil d'Etat, à l'instar de ce que prévoient déjà les statuts types des fondations, et a adopté la disposition selon laquelle la nomination du directeur est faite par le président du conseil d'administration après avis du conseil. Le projet ainsi amendé a reçu un avis favorable

*(Accueil, réinsertion sociale des personnes et des familles Œuvre des gares-Lafayette, dite « ARFOG-LAFAYETTE », Section de l'intérieur, 13 mars 2018, n° 394.357)*

- Président – Règles de remboursement des frais exposés par les administrateurs – Compétence du conseil d'administration

Le projet de modification des statuts de l'« *Association des anciens élèves de l'Ecole spéciale de mécanique et d'électricité* » n'a pu recevoir un avis favorable en raison de plusieurs nouvelles dispositions qui ont pour effet de les éloigner des statuts types.

(...) En troisième lieu, en transférant au président, agissant par délégation du conseil d'administration, le pouvoir de décision en matière de remboursement des frais exposés par les administrateurs, le projet d'article 7 prive le conseil d'administration de l'exercice d'une compétence qui doit être sienne. (...)

*(Association des Anciens Elèves de l'Ecole Spéciale de mécanique et d'Electricité, Section de l'intérieur, 10 janvier 2017, n° 391.803)*

- Action en justice – Personne habilitée à représenter l'association dans les actes de la vie civile

(...)

- 1) En l'absence, dans les statuts d'une association ou d'un syndicat, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter cette association ou ce syndicat en justice.
- 2) Une habilitation à représenter une association ou un syndicat dans les actes de la vie civile doit être regardée comme habilitant à le représenter en justice.

*(Conseil d'Etat statuant au contentieux, 5/4 CHR, Syndicat régional CFDT santé sociaux de Corse, 27 juin 2016, n° 388.758, B)*

- Représentation en justice – Prérogative du président et non du secrétaire général

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Société médico-psychologique* » a reçu un avis favorable.

Toutefois, la section de l'intérieur a été amenée à constater que l'article 10 des nouveaux statuts prévoit que « *le secrétaire général représente la société en justice et dans tous les actes de la vie civile* ». Par ailleurs, d'autres stipulations des statuts confèrent au président de l'association des pouvoirs qui correspondent effectivement aux fonctions qui lui sont confiées (convocation du conseil d'administration, présidence du conseil d'administration et de l'assemblée générale avec voix prépondérante en cas de partage des voix, signature des procès-verbaux, ordonnancement des dépenses, pouvoir de donner délégation).

Si les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 modifiée et le décret du 16 août 1901 modifié ne précisent pas les conditions de représentation d'une association reconnue d'utilité publique, il faut relever que les statuts types indiquent expressément que « *le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile. Il peut donner délégation dans des conditions qui sont fixées par le règlement intérieur* » (article 9).

Ainsi, certes, la loi ne fixe de limite à la liberté contractuelle des associations qu'au regard de leur cause ou de leur objet et ne comporte aucune disposition sur leur fonctionnement interne, qui est librement déterminé par les statuts. Mais ce principe de liberté qui, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires, préside à l'organisation interne des associations doit se concilier avec une nécessaire transparence et cohérence des pouvoirs et prérogatives dévolus à leurs représentants, notamment afin que les tiers ne soient pas induits en erreur sur les conditions exactes de la représentation. Telle est la finalité de la rédaction, ci-dessus rappelée, des statuts types.

En l'espèce, la section a donné un avis favorable au projet d'arrêté dans la mesure où les statuts précédents de l'association reconnue d'utilité publique « *société médico-psychologique* » mentionnaient déjà que « *la société est représentée en justice et dans tous les actes de la vie civile par le secrétaire général* » (article 9). Mais elle attire l'attention sur la nécessité de veiller, dans les statuts qui comporteraient des stipulations nouvelles sur ce point, à ce qu'ils soient exempts de toute ambiguïté sur les conditions de la représentation de l'association concernée dont le président devrait naturellement être investi.

(*Société médico-psychologique, Section de l'intérieur, 3 mai 2016, n° 391.473*)

- Désignation du délégué général – Nécessité d'en prévoir les modalités

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Handisup Haute-Normandie* » n'a pu, en l'état, recevoir un avis favorable, en raison des difficultés soulevées par trois dispositions des statuts de l'association :

(...) 2° Les dispositions de l'article 12 ne sauraient confier à un délégué général des prérogatives importantes sans que soient prévues, dans les statuts, les conditions de sa désignation ; (...)

(*Handisup Haute-Normandie, Section de l'intérieur, 8 septembre 2015, n° 389.967*)

- Président pressenti – Incompatibilité avec le principe du libre choix

Le projet de modification des statuts de l'association « *Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (U.N.A.P.E.I.)* », reconnue d'utilité publique par un décret du 30 août 1963, n'a pu recevoir un avis favorable.

(...) Le Conseil d'Etat n'a pu admettre, en second lieu, l'introduction à l'article 8 d'une disposition prévoyant qu'« *un an avant l'expiration de son mandat et dans l'hypothèse où il n'aurait pas l'intention de se représenter, le président, en accord avec le Bureau, peut proposer au conseil d'administration l'élection d'un président pressenti* ». Une telle disposition porte en effet atteinte au principe du libre choix par l'assemblée générale des membres du conseil d'administration.

*(Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis – U.N.A.P.E.I. Section de l'intérieur, 5 janvier 2010, n° 383.210)*

- Délégation générale de signature – Conditions

Le projet de modification des statuts de l'association « *Résidence Soubeiran-Maison de retraite* » à Saint-Jean-du-Gard, reconnue d'utilité publique par un décret du 18 novembre 1904, n'a pu recevoir un avis favorable.

(...) Les statuts ne sauraient autoriser une délégation générale de signature du président « à qui il juge utile » sans prévoir, soit l'accord préalable du conseil d'administration, soit la délimitation préalable des catégories de bénéficiaires ainsi que des types de décisions susceptibles de faire l'objet d'une telle délégation. (...)

*(Résidence Soubeiran-Maison de retraite, Section de l'intérieur, 2 septembre 2008, n° 381.637)*

- Représentation en justice en cas de silence des statuts

(...) Considérant qu'en l'absence, dans les statuts d'une association ou d'un syndicat, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice cette association ou ce syndicat ;

Considérant qu'aux termes de l'article 26 des statuts de la fédération requérante : « *Le président (...) dispose des plus larges pouvoirs de représentation de la fédération* » ; qu'aucune autre stipulation ne réserve à un autre organe le pouvoir de décider d'engager une action en justice au nom de la fédération ; qu'ainsi, le président de la Fédération de la plasturgie avait qualité pour former, au nom de cette organisation, un recours pour excès de pouvoir contre les arrêtés du 30 novembre 1995, du 15 avril 1996 et du 12 août 1996 portant extension d'accords conclus dans le cadre de la convention collective nationale de la transformation des matières plastiques ; (...)

*(Conseil d'Etat statuant au contentieux, Section, Fédération de la plasturgie, 3 avril 1998, n° 177.962, A)*

## Trésorier

- Bureau du conseil – Instances dirigeantes – Pouvoirs et responsabilités du trésorier

La modification statutaire soumise à l'examen du Conseil d'Etat prévoit l'élection au scrutin secret, parmi les membres du conseil, d'un bureau comprenant trois membres au moins, dont un président et un trésorier, le président nommant par ailleurs, après avis du conseil d'administration un directeur, qui siège avec voix consultative aux réunions du bureau et du conseil d'administration, sauf lorsqu'il s'agit de délibérer sur sa situation personnelle.

Le projet prévoyait en outre que le trésorier veillait " à la mise en œuvre de la politique budgétaire et financière de l'association proposée par le conseil d'administration et approuvée par l'Assemblée générale ".

Le Conseil d'Etat n'a pas admis cette attribution de compétences. Il a considéré que, au sein des instances dirigeantes, cette responsabilité incombe exclusivement au président de l'association et par délégation à son directeur. La mission du trésorier est d'encaisser les recettes et d'acquitter les dépenses, de faire rapports aux instances délibérantes des comptes annuels, tout en veillant à la régularité et à la qualité comptables.

*(Association La Paternelle, Section de l'intérieur, 28 janvier 2020, n°399.377)*

## Articles 14, 15 et 16 - Ressources, placements, comptabilité

Les ressources d'une association reconnue d'utilité publique doivent être suffisantes pour lui permettre de poursuivre son objet.

L'emploi des fonds publics versés à une association reconnue d'utilité publique doit être contrôlé.

Une association reconnue d'utilité publique peut décider que ses biens sont inaliénables. Une modification statutaire peut modifier cette clause.

Une association reconnue d'utilité publique n'a pas de dotation, à la différence d'une fondation. Les statuts types n'en prévoient donc plus, ainsi que le recommandait en 2000 le rapport annuel d'activité du Conseil d'Etat.

### Extraits de la jurisprudence

#### Ressources propres suffisantes

- Contrôle de la situation financière d'une association d'utilité publique à l'occasion de sa fusion avec une autre association – Pièces devant être produites au dossier

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant les modifications des statuts d'une association reconnue d'utilité publique à la suite de sa fusion avec une association déclarée, le Conseil d'Etat procède à l'examen de la situation financière de l'association résultant de la fusion. Il s'assure en particulier que le patrimoine et les résultats de cette dernière resteront en adéquation avec l'objet statutaire et les moyens d'action définis par les statuts modifiés. Il peut s'appuyer notamment sur l'analyse des bilans et des comptes de résultat des exercices précédents, tant de l'association reconnue d'utilité publique que de l'association déclarée, qui doivent être versés au dossier soumis à son examen.

*(Notre-Dame de Lenne, Section de l'intérieur, 10 septembre 2019, n° 398.180)*

- Contrôle de la situation financière d'une association d'utilité publique à l'occasion de sa fusion avec une autre association reconnue d'utilité publique – Maintien de la reconnaissance d'utilité publique malgré une situation financière fragile – Recommandation au Gouvernement d'un suivi vigilant.

Pour se prononcer sur le projet de dissolution par fusion de l'Union nationale des associations de déportés, internés et familles de disparus (UNADIF), association reconnue d'utilité publique, avec la Fédération nationale des déportés et internés de France, autre association reconnue publique et de modification subséquente des statuts de celle-ci, le Conseil d'Etat a procédé à l'examen de la situation financière de la nouvelle association résultant de la fusion.

Les comptes de l'UNADIF font apparaître en 2017 un excédent de 47 805 €, ceux de la FNDIR, association absorbante, présentent un déficit de 92 000 €. La nouvelle association dénommée FNDIR-UNADIF présente donc un déficit de près de 44 000 € qui, même limité, résulte de fragilités structurelles : activité et nombre d'adhérents en baisse.

Si le Conseil d'Etat a considéré que ce déficit ne remettait pas en cause à ce stade la reconnaissance d'utilité publique de la FNDIR-UNADIF, compte tenu notamment de la perspective de nouvelles recettes (deux legs représentant au total 50 000 € et le produit de la vente d'un coffret DVD estimé à 27 000 €), il a recommandé au Gouvernement un suivi vigilant des conditions de mise en œuvre de la fusion, afin que celles-ci n'aggravent pas la fragilité de l'association.

*(Fédération nationale des déportés et internés de France-Union nationale des associations de déportés, internés et familles de disparus, Section de l'intérieur, 26 février 2019, n° 396.620)*

- Situation de nature à compromettre la réalisation de l'œuvre d'intérêt général

Saisi d'une demande de modifications des statuts d'une association et d'une fondation reconnues d'utilité publique, le Conseil d'Etat, ayant constaté au vu des documents comptables qu'elles présentaient une situation financière fortement dégradée, apprécie, après avoir sollicité tous éléments et explications complémentaires d'information sur leurs conditions de fonctionnement, si la pérennité de leur activité est suffisamment assurée, notamment en considération des mesures de rétablissement prises ou envisagées et si, partant, la réalisation de l'œuvre d'intérêt général justifiant le caractère d'utilité publique est suffisamment garantie, de sorte qu'il puisse, en ce cas, émettre un avis favorable au projet d'arrêté ou de décret qui lui est soumis.

En l'absence de tout élément ou explication ou si ceux-ci se révèlent insuffisamment convaincants, le Conseil d'Etat peut, soit assortir son avis favorable d'une incitation à la vigilance sur l'évolution de la situation, soit subordonner son approbation à des engagements de redressement de ladite situation, soit encore émettre un avis défavorable dans le cas où la réalisation de l'œuvre d'intérêt général apparaît compromise.

*(Œuvre du préventorium de l'arrondissement d'Avesnes ; Œuvre de la Croix Saint-Simon, Section de l'intérieur, 17 janvier 2017, n° 392.286 et 392.287)*

- Subventions publiques représentant la quasi-totalité des ressources propres – Autonomie insuffisante

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Ateliers des Maîtres d'Art et de leurs élèves* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Il ressort en effet des éléments fournis que, sur les quatre dernières années, les subventions publiques ont représenté la quasi-totalité des ressources de l'association. La valorisation du bénévolat, qui est une caractéristique commune à toutes les associations et qui est d'ailleurs très difficile à évaluer, ne peut en effet être prise en compte de façon déterminante pour apprécier les ressources propres d'une association.

Tout en reconnaissant le but d'intérêt général poursuivi par cette association, le Conseil d'Etat a estimé que la faiblesse de ses ressources propres ne permettait pas de lui garantir une autonomie suffisante par rapport à l'administration dont dépend en l'état la pérennité de son financement.

*(Ateliers des Maîtres d'Art et de leurs élèves, Section de l'intérieur, 1<sup>er</sup> février 2011, n° 384.406)*

- Situation financière dégradée – Incompatibilité avec la reconnaissance de l'utilité publique

La demande de reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Comité d'études de défense nationale* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a estimé, sans mettre en cause l'utilité publique de l'association, que sa situation financière, fortement dégradée, ne permettait pas, en l'état, dans l'attente d'éléments plus probants relatifs à ses perspectives de redressement, de donner une suite favorable.

*(Comité d'études de défense nationale, Section de l'intérieur, 2 septembre 2008, n° 381.615)*

- Subventions représentant au moins 60 % des ressources d'une association – Pas d'incompatibilité de principe avec le caractère d'utilité publique

(...) Considérant que, s'il ressort des résultats des exercices comptables 1990, 1991, 1992 et 1993 et du budget 1994 que les subventions représentent, pour chaque exercice au moins 60 % des ressources de l'U.N.A.D.F.I., cette circonstance, à elle seule, n'altère pas le caractère juridique de l'association ;

Considérant que la circonstance que le qualificatif « *national* » figure dans le titre de l'association ne saurait être de nature à entacher d'illégalité le décret attaqué ; que le moyen tiré de ce que l'objet de l'Union nationale des associations pour la défense des familles et de l'individu (U.N.A.D.F.I.) serait imprécis manque en fait ; que l'objet de l'association, qui porte notamment sur l'aide apportée aux victimes de pratiques imputables à certains groupements ou organismes, sans préjudice de l'action menée par les pouvoirs publics dans ce domaine, présente un caractère d'intérêt général ; (...)

*(Conseil d'Etat statuant au contentieux, 10/7 SSR, Union nationale des associations pour la défense des familles et de l'individu (U.N.A.F.D.I.), 23 mars 1998, n° 180.962, B)*

### **Possibilité pour une association reconnue d'utilité publique de décider l'inaliénabilité de ses biens**

- Faculté pour une association reconnue d'utilité publique de prévoir l'inaliénabilité de certains de ses biens – Possibilité d'abandonner cette clause statutaire lors d'une modification statutaire

Lors de l'examen du projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Société des Amis des Arts de Charlieu* », le Conseil d'Etat s'est interrogé sur l'opportunité d'une clause statutaire par laquelle cette association « *s'interdit expressément et à peine de nullité de consentir l'aliénation au profit de toute personne, directement ou indirectement, à titre gratuit ou onéreux, de tout ou partie des biens compris dans ses collections (...)* ».

Il a toutefois estimé qu'aucun texte ou principe lié à la qualité d'établissement d'utilité publique de l'association ne faisait obstacle à l'adoption d'une telle règle d'inaliénabilité de ses biens, alors, en tout état de cause, que celle-ci pourra toujours faire l'objet à l'avenir d'une éventuelle abrogation dans les conditions prévues pour la modification de ses statuts.

*(Société des Amis des Arts de Charlieu, Section de l'intérieur, 14 juin 2016, n° 391.329)*

### **Absence d'obligation de dotation**

- Faculté pour une association reconnue d'utilité publique de supprimer l'existence d'une dotation

Lors de l'examen du projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE)* » le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la possibilité pour une association, dont les statuts initiaux prévoyaient l'existence d'une dotation, de supprimer les dispositions afférentes à cette dotation.

Il a estimé qu'aucune disposition ne faisant obligation aux associations reconnues d'utilité publique de constituer une dotation, des statuts peuvent être modifiés pour supprimer les dispositions instituant une telle dotation et prévoir, en conséquence, de ne plus affecter aucun élément du patrimoine de l'association à une réserve indisponible.

*(Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE), Section de l'intérieur, 29 août 2017, n° 393.373)*

## Article 17 - Modification des statuts

Le Conseil d'Etat vérifie, lorsque lui est soumise une modification des statuts d'une association reconnue d'utilité publique, si cette modification n'est pas de nature à changer l'objet de cette association et, par suite, à remettre en cause, à la date de la demande de modification, la reconnaissance d'utilité publique.

En cas d'accroissement des missions, il vérifie si les moyens d'action et ressources sont suffisants.

Même en l'absence de modification de l'objet, le Conseil d'Etat examine si, à la date de la modification, la reconnaissance d'utilité publique demeure justifiée.

Les statuts d'une association reconnue d'utilité publique doivent être modifiés dans les conditions qu'ils prévoient eux-mêmes.

Les statuts ne peuvent être modifiés que par l'assemblée générale, régulièrement convoquée à cet effet, avec le quorum, qui ne tient compte que des membres présents.

La modification des statuts d'une association reconnue d'utilité publique ne peut intervenir qu'à la suite d'une délibération spécifique de l'assemblée générale, et non pas à l'occasion d'un vote dont l'objet inclurait cette modification sans se limiter à elle.

## Extraits de la jurisprudence

### Fusion d'une association reconnue d'utilité publique avec une association déclarée

- Modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique – Procédure

Aucune disposition législative ou réglementaire, en particulier de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ou du décret du 16 août 1901 pris pour son application, n'impose que la modification des statuts d'une association reconnue d'utilité publique entraînée par la fusion de celle-ci avec une association déclarée soit approuvée par décret en Conseil d'Etat, même en cas d'avis conforme de ce dernier. Il n'en irait différemment que si cette opération modifiait substantiellement les caractères qui lui ont valu d'être reconnue d'utilité publique - tels que son objet, ses moyens et son mode d'administration - imposant alors l'instruction d'une nouvelle demande d'utilité publique (1).

Saisi d'un projet d'arrêté approuvant les modifications des statuts d'une association reconnue d'utilité publique à la suite de sa fusion avec une association déclarée, le Conseil d'Etat ne contrôle pas la régularité de la procédure ayant conduit à la dissolution de l'association déclarée. Il s'assure toutefois de la régularité de la procédure menée par les organes de l'association reconnue d'utilité publique pour aboutir à la fusion (2). Il procède également à

l'examen de la situation financière de l'association résultant de la fusion. Il s'assure en particulier que le patrimoine et les résultats de cette dernière resteront en adéquation avec l'objet statutaire et les moyens d'action définis par les statuts modifiés. Il peut s'appuyer notamment sur l'analyse des bilans et des comptes de résultat des exercices précédents, tant de l'association reconnue d'utilité publique que de l'association déclarée, qui doivent être versés au dossier soumis à son examen.

*Cf 1. Le Foyer pour Tous, Section de l'intérieur, 14 avril 2015, n° 389.801*

*2. Union nationale des associations de déportés, internés et familles de disparus (UNADIF), Section de l'intérieur, 26 février 2019, n° 396.620*

*(Notre-Dame de Lenne, Section de l'intérieur, 10 septembre 2019, n° 398.180)*

### **Conséquences sur la reconnaissance d'utilité publique d'une modification de l'objet de l'association**

- Modification des statuts – Caractère d'utilité publique – Demeure malgré la réduction de l'objet.

La première modification des statuts de l'association dite « Comité du Vieux Marseille », fondée en 1911 et reconnue d'utilité publique par décret du 14 mars 1924, a reçu un avis favorable. Si son objet a été réduit du fait du transfert en 1962, à la ville de Marseille, du « musée du Vieux Marseille » qu'elle avait eu initialement pour mission principale d'animer, ce qui avait justifié sa reconnaissance, elle conserve une utilité publique en raison de son activité au service de son autre objet statutaire, qui est de concourir à la connaissance, la défense et l'illustration du patrimoine de Marseille.

*(Comité du Vieux-Marseille, Section de l'intérieur, 22 janvier 2019, n°396.439)*

- Elargissement du champ des missions – Oui – Dons de moelle osseuse et dons d'organes ajoutés au don de sang

Si une association reconnue d'utilité publique demande une modification de ses statuts comportant l'extension de son objet, le Conseil d'Etat vérifie si les missions nouvelles sont complémentaires ou suffisamment proches de l'objet ayant, à l'origine, justifié la reconnaissance d'utilité publique, remplissent les conditions de licéité et d'utilité publique et peuvent être assumées par l'association compte tenu de ses moyens et de son équilibre économique.

Le Conseil d'Etat a estimé ces conditions remplies s'agissant, pour l'association reconnue d'utilité publique « Fédération française pour le don de sang bénévole (F.F.D.S.B.) », de l'extension à la promotion du don de moelle osseuse et du don d'organes, de son objet initialement circonscrit au don du sang.

*(Fédération nationale des donneurs de sang bénévoles de France et d'outre-mer (F.F.D.S.B.), Section de l'intérieur, 18 septembre 2018, n° 395.482)*

- Réduction du champ des missions – Transfert d'établissements de soins à une autre personne morale – Conditions

Si une association reconnue d'utilité publique demande une modification de ses statuts qui a pour effet de réduire le champ de ses missions, le Conseil d'Etat vérifie si les conditions nécessaires à la reconnaissance d'utilité publique sont toujours réunies, en se référant

notamment aux missions qui étaient celles de l'association au moment de la publication du décret lui accordant cette reconnaissance. Ainsi, une association chargée de la gestion d'établissements de soins a-t-elle pu conserver sa reconnaissance d'utilité publique malgré le transfert de cette responsabilité à une autre personne morale, dès lors que, d'une part, cette reconnaissance lui avait été accordée avant qu'elle ne soit chargée de la gestion de ces établissements et que, d'autre part, elle conduit d'autres activités qui justifient le maintien de la reconnaissance d'utilité publique.

*(La santé de la famille des chemins de fer français, Section de l'intérieur, 20 mars 2018, n° 394.324)*

- Changement substantiel de l'objet de l'association – Instruction d'une nouvelle demande d'obtention de la reconnaissance d'utilité publique

Le projet de modification des statuts de l'association « *Auguste et Denis Fastout* », reconnue d'utilité publique par un décret du 8 octobre 1956, n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat relève qu'il résulte des modifications qui lui ont été soumises que, d'une part, le changement substantiel de l'objet de l'association, tel qu'il est envisagé, requerrait le dépôt et l'instruction d'une nouvelle demande d'obtention de la reconnaissance d'utilité publique, dès lors que cet objet ne coïncide plus avec celui qui a initialement justifié celle-ci.

D'autre part, et en tout état de cause, le changement de dénomination de l'association souhaité, qui vise à substituer à l'appellation actuelle un nom de marque commerciale, n'est pas compatible avec le statut d'association reconnue d'utilité publique.

Enfin, eu égard aux liens étroits qui, d'ores et déjà, lient cette association à une entreprise commerciale, ainsi qu'à la faible activité qu'elle déploie en direction des publics auxquels elle a vocation à apporter son soutien, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de lui maintenir la qualité d'association reconnue d'utilité publique.

*(Association « Auguste et Denis Fastout », Section de l'intérieur, 12 avril 2011, n° 384.985)*

### **Remise en cause de l'utilité publique lors d'un changement de statuts sans modification de l'objet**

- Baisse du nombre de membres et des cotisations – Atteinte aux caractéristiques ayant conduit à la reconnaître comme association d'utilité publique

Le Conseil d'Etat, saisi du projet de modification des statuts de l'association d'utilité publique « *Crèche laïque du quartier Saint-Fargeau* », n'a pu se prononcer en l'état.

Il considère en effet que ces nouveaux statuts ne peuvent être approuvés que si l'association conserve aujourd'hui encore les caractères qui ont conduit à la reconnaître comme association d'utilité publique par décret du 24 avril 1923.

Or des doutes existent sur au moins deux points. D'une part l'existence effective de l'association n'est plus assurée, dès lors qu'elle ne compte plus que seize membres et que la part des cotisations dans le budget est devenue minimale. D'autre part elle ne paraît plus présenter de caractères particuliers et originaux qui la distinguent de l'ensemble des autres crèches non reconnues d'utilité publique.

Il revient au ministère de l'intérieur de rechercher si l'association « *Crèche laïque du quartier Saint-Fargeau* » est aujourd'hui encore d'utilité publique. Dans l'affirmative, il pourra saisir à nouveau le Conseil d'État.

(*Crèche laïque du quartier Saint-Fargeau, Section de l'intérieur, 8 septembre 2015, n° 389.976*)

- Changement d'une dénomination explicite pour un acronyme sans signification

Le projet de modification des statuts de l'association « *Société de protection et de réinsertion du Nord* » n'a pu recevoir un avis favorable.

Le projet d'arrêté approuvait la modification de la dénomination de l'association en « *SPReNe* ». Or une association reconnue d'utilité publique sous une dénomination explicite ne peut abandonner celle-ci au bénéfice du seul acronyme.

(*Société de protection et de réinsertion du Nord, Section de l'intérieur, 9 septembre 2014, n° 388.629*)

- Adoption du nom d'une marque commerciale – Faiblesse de l'activité – Liens avec une entreprise commerciale

Le projet de modification des statuts de l'association « *Auguste et Denis Fastout* », à Saint-Sauveur-Landelin (Manche) reconnue d'utilité publique par un décret du 8 octobre 1956, n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat relève en effet (...) que le changement de dénomination de l'association souhaité, qui vise à substituer à l'appellation actuelle un nom de marque commerciale, n'est pas compatible avec le statut d'association reconnue d'utilité publique.

Enfin, eu égard aux liens étroits qui, d'ores et déjà, lient cette association à une entreprise commerciale, ainsi qu'à la faible activité qu'elle déploie en direction des publics auxquels elle a vocation à apporter son soutien, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de lui maintenir la qualité d'association reconnue d'utilité publique.

(*Association « Auguste et Denis Fastout », Section de l'intérieur, 12 avril 2011, n° 384.985*)

### **Exigence du respect de la procédure prévue par les statuts pour leur modification**

- Identité des projets soumis à deux assemblées générales successives

Le Conseil d'Etat, saisi d'un projet d'arrêté approuvant des modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « *Société des ingénieurs diplômés par l'Etat (SIDPE)* » dont le siège est à Paris a émis un avis favorable à l'adoption de ce texte après la tenue d'une nouvelle assemblée générale de l'association.

En effet, celle-ci avait initialement présenté le projet de ses nouveaux statuts lors de son assemblée générale du 16 février 2016. Faute de quorum, elle les avait soumis à nouveau à la délibération de son assemblée générale du 2 février 2019. Au-delà de la longueur du délai écoulé entre les deux assemblées générales, il ressortait du dossier que les deux textes comportaient des différences significatives. Le Conseil d'Etat a donc demandé la tenue d'une nouvelle assemblée générale afin que soient adoptés les nouveaux statuts de l'association dans la même version que celle présentée le 2 février 2019.

*(Société des ingénieurs diplômés par l'Etat (SIDPE), Section de l'intérieur, 26 novembre 2019, n° 399.049)*

- Respect du quorum

Le projet de modification des statuts de l'« Association des anciens élèves de l'Ecole spéciale de mécanique et d'électricité » n'a pu recevoir un avis favorable en raison de plusieurs nouvelles dispositions qui ont pour effet de les éloigner des statuts types.

(...) La section de l'intérieur a enfin constaté, à la lecture du compte rendu de la première réunion de l'assemblée générale appelée à se prononcer sur les modifications envisagées, que la convocation d'une nouvelle réunion avait été jugée nécessaire en raison de l'insuffisance du nombre de suffrages exprimés, et non en raison de l'absence du quorum, fixé au quart du nombre de membres en exercice, lequel, avec 35 membres présents sur 1130, n'était pourtant manifestement pas atteint. Elle rappelle que le respect du quorum, en ce que celui-ci correspond à un minimum de membres présents, s'apprécie sans prendre en compte les pouvoirs, quand bien même, comme en l'espèce, les statuts de l'association, à la différence d'ailleurs des statuts types, ne le précisent pas.

*(Association des Anciens Elèves de l'Ecole Spéciale de mécanique et d'Electricité, Section de l'intérieur, 10 janvier 2017, n°391.803)*

- Calcul du quorum – Cas où la prise en compte des membres représentés est admise

Le quorum requis pour la modification des statuts de l'association ou pour sa dissolution prend en compte, eu égard au nombre très important des membres de l'assemblée générale et à la nature de cette Société, tant les membres présents que ceux qui sont représentés.

Ainsi, l'assemblée générale extraordinaire appelée à se prononcer sur une modification de statuts doit-elle réunir au moins, par présence ou par représentation, le quart des membres de la Société. Celle qui se prononce sur la dissolution doit réunir au moins, par présence ou par représentation, la moitié plus un de ses membres.

*(Société d'Entraide des Membres de la Légion d'Honneur, Section de l'intérieur, 6 mars 2012, n° 385.919)*

- Modification du projet de nouveaux statuts après son adoption en assemblée générale – Nécessité de redélibérer en l'absence de mandataire désigné

Le projet de modification des statuts de l'association « Fédération Médico-Sociale des Vosges » n'a pu, en l'état, recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a relevé que le ministère de l'intérieur n'avait pas vérifié si l'association avait respecté les obligations prévues en cas de modification des statuts. L'article 18 prévoit que la modification doit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée générale. Si figure au dossier et a été visée dans le projet d'arrêté une délibération de l'assemblée générale en date du 18 mai 2001 approuvant de nouveaux statuts, leur texte a été ultérieurement modifié en 2001 puis en 2007 alors qu'aucun mandataire n'avait été désigné pour y procéder.

Le ministère de l'intérieur pourra saisir le Conseil d'Etat de ces modifications statutaires après leur approbation par l'assemblée générale de l'association.

*(Fédération Médico-Sociale des Vosges, Section de l'intérieur, 8 janvier 2008, n° 380.844)*

- Modification des statuts – mandat donné au président d'une association pour modifier pendant l'instruction le projet approuvé par l'AG - conditions – portée - modalités de preuve.

Le projet de modifications statutaires d'une association reconnue d'utilité publique approuvé par une délibération de l'assemblée générale ne peut faire l'objet de modifications ultérieures opérées directement par le président de l'association s'il n'a pas été désigné par l'assemblée générale pour y procéder.

A cet égard, la transmission au Conseil d'Etat d'un nouveau procès-verbal de l'assemblée générale complété par l'ajout de la mention selon laquelle " l'assemblée générale nomme le président de la Société d'histoire de la pharmacie pour opérer si nécessaire toutes modifications mineures des projets de statuts à la demande de l'administration " ne peut être regardée comme établissant une habilitation régulière du président de l'association, alors au surplus qu'il ne ressort pas du procès-verbal ainsi modifié que l'assemblée générale aurait approuvé cette délibération.

En tout état de cause, seules des modifications présentant un caractère mineur peuvent être opérées par le président de l'association, ce qui n'est pas le cas, en particulier, de modifications ajoutant la possibilité pour les membres ayant fait l'objet d'une radiation d'exercer un recours suspensif devant l'assemblée générale, prévoyant que l'assemblée générale délibère sur les questions dont l'inscription est demandée par un dixième au moins des membres de l'association, ou encore confiant à l'assemblée générale la mission d'approuver les délibérations du conseil d'administration relatives aux acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles, aux baux excédant neuf années, aux emprunts à plus d'un an et aux garanties d'emprunts ainsi qu'aux autres actes de disposition ayant un impact significatif sur le fonctionnement de l'association.

*(Société d'Histoire de la Pharmacie, Section de l'intérieur, 4 octobre 2022, n° 405747)*

- Modification non adoptée en assemblée générale

Le projet de modification des statuts de l'association « *Les Œuvres Hospitalières Françaises de l'Ordre de Malte* » n'a pu recevoir un avis favorable

Le Conseil d'Etat a constaté en effet les insuffisances de l'instruction à laquelle a procédé le ministère de l'intérieur.

Il a relevé qu'il n'avait pas été vérifié que l'association avait respecté les obligations prévues en cas de modification des statuts. L'article 18 prévoit que la modification doit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée générale. Seule figure au dossier et a été visée dans le projet d'arrêté de la ministre une délibération du conseil d'administration de l'association en date du 14 février 2007, instance qui n'a pour seule compétence que de proposer la modification à soumettre à l'assemblée générale.

*(Les Œuvres Hospitalières Française de l'Ordre de Malte, Section de l'intérieur, 11 décembre 2007, n° 380.944)*

- Respect du quorum lors de la première délibération – Nécessité d'une délibération spécifique

Le projet de modification des statuts de la « *Société des artistes indépendants* », association reconnue d'utilité publique, n'a pu recevoir un avis favorable.

Il résulte de l'article 20 des statuts de l'association que ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une assemblée générale convoquée spécialement à cet effet sur la proposition du comité directeur ou à la demande du dixième des membres dont se compose l'assemblée générale et que l'assemblée convoquée dans ce but doit se composer du quart au moins de ses membres ; si cette proportion n'est pas atteinte, l'assemblée est convoquée à nouveau mais à 15 jours au moins d'intervalle et elle peut alors valablement délibérer quel que soit le nombre des membres présents ou représentés.

Or les modifications statutaires projetées n'ont pas fait l'objet d'un examen par une assemblée générale spécialement convoquée, celui-ci ayant été inclus dans les questions portées à l'ordre du jour de l'assemblée générale annuelle ordinaire d'une part en 2013 et d'autre part en 2014.

Faute de quorum suffisant en 2013, le projet n'a pas été examiné et a été reporté à l'ordre du jour de l'assemblée générale annuelle du 20 mars 2014 où il a été présenté aux membres présents alors que ce second examen, un an après le premier, ne peut être assimilé à une nouvelle convocation au sens de l'article 20 des statuts et que, par suite, le quorum du quart, qui n'a pas été davantage atteint, était néanmoins exigé.

Enfin, le projet de modifications statutaires n'a pas fait l'objet d'un vote spécifique et a été inclus dans l'approbation du rapport moral de l'association pour l'année 2013.

*(Société des artistes indépendants, Section de l'intérieur, 20 janvier 2015, n° 389.609)*

- Seconde assemblée générale tenue prématurément

Le projet de modification des statuts de l'association « *Société d'enseignement professionnel du Rhône* » n'a pu recevoir un avis favorable.

En effet, les modifications statutaires ont été approuvées par une seconde assemblée générale qui s'est tenue le 2 juillet 2012, soit moins de quinze jours après une première assemblée générale en date du 18 juin 2012 n'ayant pas réuni le quorum, alors que l'article 16 des statuts encore en vigueur prévoit que « *si la proportion (du quart au moins des membres en exercice) n'est pas atteinte (lors de la première réunion de l'assemblée), l'assemblée est convoquée de nouveau, mais à quinze jours au moins d'intervalle* ».

*(Société d'enseignement professionnel du Rhône, Section de l'intérieur, 30 septembre 2014, n° 389.162)*

## **Prévision de dispositions transitoires**

- Modification du nombre de membres du conseil d'administration

Outre le motif tiré de l'existence dans le projet de statuts d'une condition de jouissance des droits civiques pour être membre de l'association sans justification au regard de l'objet de l'association, le Conseil d'Etat donne un avis défavorable à ce projet au motif que le projet de modifications apportées aux statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Aéro-Club de France* », qui prévoit une réduction du nombre maximal de membres du conseil d'administration de 28 à 24, ne comporte pas de disposition transitoire relative à l'actuel conseil d'administration de l'association, composé de 28 membres.

*(Aéro-Club de France, Section de l'intérieur, 15 juin 2021, n°402.869)*

- Modification des statuts - Dispositions transitoires - Possibilité.

En cas de modification de ses statuts par une association reconnue d'utilité publique, il lui est possible de prévoir, s'il y a lieu, des dispositions transitoires, de façon à préciser les modalités de mise en œuvre des statuts ainsi modifiés, s'agissant en particulier de la composition, de la durée des mandats ou des règles de fonctionnement des organes de l'association, lorsque celles-ci sont modifiées.

De telles dispositions doivent figurer dans les statuts modifiés eux-mêmes et non dans une délibération ad hoc, de façon à permettre au Conseil d'Etat d'en assurer le contrôle, à l'occasion du contrôle de la conformité aux statuts-types de la modification des statuts.

Ces dispositions peuvent comporter différentes options, en fonction notamment du calendrier d'approbation par le Gouvernement de la modification des statuts et de l'échéance des mandats en cours au sein des organes de l'association.

Une fois les statuts modifiés pleinement entrés en vigueur, il appartient à l'association d'abroger les dispositions transitoires, dès lors qu'elles auront épuisé leurs effets, à l'occasion de la plus prochaine modification de ses statuts.

*(Société industrielle de Nantes, section de l'intérieur, 21 juin 2023, n° 407043)*

## **Articles 18, 19 et 20 - Dissolution, retrait de la reconnaissance d'utilité publique**

Lorsque l'administration constate qu'une association reconnue d'utilité publique n'a plus d'existence réelle, il convient de lui retirer la reconnaissance d'utilité publique. Plus généralement, l'administration peut prendre cette initiative si elle estime que les conditions de la reconnaissance ne sont plus remplies. Ce retrait, qui nécessite un décret en Conseil d'Etat, n'implique pas par lui-même la dissolution de l'association, qui relève d'une procédure distincte. Il doit être précédé d'une invitation faite à l'association de présenter ses observations.

L'abrogation de la reconnaissance d'utilité publique peut également être décidée à l'initiative de l'association, selon la même procédure.

Les biens d'une association reconnue publique doivent, après sa dissolution, revenir à une personne morale poursuivant un objet analogue.

Le Conseil d'Etat vérifie que la désignation de la personne morale bénéficiaire de la dévolution est conforme à ce qu'autorisent les dispositions statutaires sur ce point. Faute pour l'association d'avoir désigné un bénéficiaire conforme, la dévolution bénéficie à l'Etat.

### **Extraits de la jurisprudence**

#### **Dévolution des biens à une personne morale ayant un objet analogue à celui de l'association dissoute**

- Dévolution de certains biens d'une association à deux autres personnes morales ne poursuivant pas le même objet qu'elle

Les biens d'une association dissoute qui avait pour objet l'étude et la recherche en matière de géographie peuvent pour partie être dévolus à une université ainsi qu'à un établissement d'enseignement supérieur privé constitué en association d'utilité publique.

*(Société de Géographie de Lille, Section de l'intérieur, 31 janvier 2012, n° 385.898)*

- Notion d'objet analogue

Le projet de dissolution de l'association reconnue d'utilité publique « *le Pont Neuf* », abrogeant le décret portant reconnaissance de cette association comme établissement d'utilité publique et autorisant le transfert de ses biens à une fondation reconnue d'utilité publique, n'a pu recevoir un avis favorable.

Pour l'application de l'article 19 des statuts types d'une association reconnue d'utilité publique, repris au même article des statuts de l'association « *Le Pont Neuf* », les biens d'une association reconnue d'utilité publique dissoute ne peuvent être dévolus qu'à un établissement présentant un objet analogue. L'analogie d'objet s'apprécie au regard de la spécificité de l'objet de l'association dissoute et de celui de l'établissement susceptible d'accueillir la dévolution d'actif. Ainsi, l'association reconnue d'utilité publique « *Le Pont Neuf* » dont l'objet est d'établir des échanges et des liens d'amitié entre la jeunesse française et celle d'autres pays, en particulier ceux d'Europe de l'Est, et dont les actions se sont notamment traduites par des échanges universitaires dans les domaines des sciences humaines, des professions médicales ou artistiques ne saurait prévoir, après dissolution, la dévolution de son actif net à une fondation dont l'objet et les activités s'attachent au bien-être et à l'accompagnement des personnes âgées et handicapées, dès lors que son objet est dépourvu d'une spécificité telle qu'il interdise la dévolution de son actif à un autre établissement présentant un objet proche.

*(Le Pont Neuf, Section de l'intérieur, 8 mars 2011, n° 384.936)*

- Statuts prévoyant une dévolution à un ou plusieurs établissements analogues, publics ou reconnus d'utilité publique – Impossibilité de dévolution à une commune

La section de l'intérieur n'a pu donner un avis favorable au projet.

Il y a lieu pour le ministère de l'intérieur de faire savoir à l'association que le transfert des actifs au profit de deux communes ne peut être admis. L'article 20 des statuts prévoit en effet que « *en cas de dissolution, l'assemblée générale (...) attribue l'actif net à un ou plusieurs établissements analogues, publics ou reconnus d'utilité publique (...)* ».

Cette distinction implique que l'association ne puisse procéder à la dévolution de ses biens qu'à une association d'utilité publique poursuivant un objet analogue, à savoir entretenir le souvenir de militaires disparus et apporter son concours à leur famille. Elle permet toutefois la dévolution au C.C.A.S. d'une commune, mais non à la commune elle-même.

*(Le Souvenir, Section de l'intérieur, 16 juin 2009, n° 382.469)*

### **Fusion-absorption d'une association reconnue d'utilité publique**

- Nécessité de modifier les statuts de l'association absorbante, notamment pour les adapter aux réalités de son fonctionnement et de son objet et les mettre en conformité avec les statuts types, préalablement à l'engagement de la procédure – Respect du délai d'examen du projet de fusion-absorption par les assemblées générales

Le Conseil d'Etat, saisi d'un projet de décret approuvant la dissolution par fusion-absorption de l'association reconnue d'utilité publique dite « *Entraide gardoise* », abrogeant le décret portant reconnaissance de cette association comme établissement d'utilité publique et autorisant le transfert de ses biens à l'association reconnue d'utilité publique absorbante dite « *Maison de Santé protestante évangélique de Nîmes* », n'a pu lui donner un avis favorable.

En effet, d'une part, le délai prévu à l'article 15-2 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, et aux termes duquel « *Le projet de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif est arrêté par les personnes chargées de l'administration des associations participant à l'opération au moins deux mois avant la date des délibérations prévues aux trois premiers alinéas de l'article 9 bis de la loi du*

*1<sup>er</sup> juillet 1901* », n'a pas été respecté par l'association « Entraide gardoise » dès lors que le projet de fusion a été arrêté le 18 octobre 2019 et que l'assemblée générale approuvant la fusion-absorption s'est tenue le 5 décembre suivant.

D'autre part, l'objet défini dans les statuts de l'association « Maison de Santé protestante évangélique de Nîmes », qui datent de 1872, ne correspond plus à l'activité effectivement exercée par cette association, et sur plusieurs points essentiels ces statuts s'écartent des statuts types. Une modification des statuts de la structure absorbante, notamment pour les adapter aux réalités de son fonctionnement et de son objet, et pour les mettre en conformité avec les statuts types, constitue un préalable à l'engagement de la procédure de dissolution par fusion-absorption, sans préjudice des autres évolutions envisagées par les dirigeants de la Maison de Santé protestante évangélique de Nîmes, comme sa transformation en fondation d'utilité publique.

*(Association d'aide et de protection de l'enfance et de la jeunesse, Section de l'intérieur, 7 septembre 2021, n°404.314)*

- Projet de décret portant dissolution d'une association d'utilité publique et projet d'arrêté permettant son absorption, à la suite du transfert de ses biens, par une autre association reconnue d'utilité publique – Obligation de respecter les compétences de l'assemblée générale – Obligation, lorsqu'un traité d'apport partiel d'actif porte sur la totalité du patrimoine d'une association, de procéder aux mêmes vérifications que pour une fusion

Saisi d'un projet de décret portant dissolution de l'association reconnue d'utilité publique dite « *Société de secours aux marins français naufragés* » et d'un projet d'arrêté approuvant la modification du titre et des statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « *Société des œuvres de mer* », le Conseil d'Etat leur a donné un avis favorable, sous les réserves suivantes.

Par une délibération du 20 décembre 2017, l'assemblée générale de l'association « *Société de secours aux marins français naufragés* » a approuvé la délibération de son conseil d'administration du 19 octobre précédent décidant, par un traité dit d'apport partiel d'actif, le transfert de la totalité de son patrimoine à l'association « *Société des œuvres de mer* » et, par une délibération du 13 novembre 2018, elle a approuvé sa dissolution du fait de son absorption par l'association « *Société des œuvres de mer* » dont les statuts sont, en conséquence, modifiés par arrêté. La délibération du 19 octobre 2017 par laquelle le conseil d'administration de l'association « *Société de secours aux marins français naufragés* » a décidé le transfert de l'intégralité des actifs de l'association entraînant *de facto* la dissolution de celle-ci. Il aurait été, dès lors, préférable que l'association « *Société de secours aux marins français naufragés* » décidât par le vote d'une assemblée générale extraordinaire sa dissolution et le transfert de son actif à l'association « *Société des œuvres de mer* » et que celle-ci acceptât ensuite à son tour par un vote d'une assemblée générale extraordinaire la dévolution de cet actif et la modification subséquente de ses statuts. Toutefois, les assemblées générales des deux associations se sont prononcées sur le transfert d'actifs et les associations poursuivent des buts similaires et ont des moyens d'action communs.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose donc pas aux projets qui lui sont soumis et relèvent d'un décret unique d'approbation, mais il souligne l'obligation pour le conseil d'administration d'une association reconnue d'utilité publique de respecter les compétences de l'assemblée générale, ce qui suppose, lorsqu'une délibération entraîne la dissolution de l'association, que l'assemblée générale se prononce d'abord sur cette dissolution.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que si le traité d'apport partiel est prévu par les articles 9 *bis* et 12 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, issus de la loi n° 2014-

856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, lorsqu'il consiste à préparer en fait une fusion absorption parce qu'il ne porte pas sur une partie mais sur la totalité des actifs de l'association dissoute, il convient de procéder aux mêmes vérifications que pour une fusion des deux associations.

*(Société de Secours aux marins français naufragés, Société des œuvres de mer, Section de l'intérieur, 26 mai 2020, n° 400.070 et n° 400.071)*

### **Abrogation de la reconnaissance d'utilité publique**

- Abrogation du décret portant reconnaissance d'utilité publique – régularité de la délibération préalable de l'assemblée générale

Le Conseil d'Etat, saisi d'un projet de décret abrogeant le décret de reconnaissance d'une association comme établissement d'utilité publique « Association d'aide et de protection de l'enfance et de la jeunesse », dont le siège est à Saint-Paul (La Réunion), n'a pu lui donner un avis favorable.

En effet, l'assemblée générale extraordinaire de l'association approuvant cette abrogation s'est tenue le même jour que le conseil d'administration la proposant, soit moins de quinze jours après la tenue du conseil d'administration. Or, l'article 17 des statuts alors en vigueur prévoit que « Les statuts peuvent être modifiés par l'assemblée générale sur proposition du conseil d'administration (...). Les propositions de modifications sont inscrites à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale, lequel doit être envoyé à tous les membres de l'assemblée au moins quinze jours à l'avance ».

*(Association d'aide et de protection de l'enfance et de la jeunesse, Section de l'intérieur, 23 novembre 2021, n°404.314)*

- Abrogation du décret portant reconnaissance d'utilité publique – Motif – Constatation du terme échu de l'existence de l'association.

L'abrogation du décret du 21 mai 1953 portant reconnaissance comme établissement d'utilité publique de l'association dite « *Revivre* », fondée en 1945, a reçu un avis favorable. Dès lors que l'article premier des statuts de l'association prévoit que la durée de cette association est de cinquante ans, le Conseil d'Etat a estimé que la simple constatation du terme échu de l'existence de l'association suffisait à justifier l'abrogation du décret de reconnaissance d'utilité publique de l'association qui, par ailleurs, n'a plus d'existence réelle depuis de nombreuses années.

*(Revivre, Section de l'intérieur, 8 janvier 2019, n° 396.342)*

- Absence d'activités et de ressources d'une association – Mesures en vue de la dissolution

Une fois constatée l'absence d'activités et de ressources d'une association, le Conseil d'Etat, prenant acte de son absence d'existence réelle a donné un avis favorable à l'abrogation de sa reconnaissance d'utilité publique et a, à cette occasion, conseillé au Gouvernement de prendre les dispositions nécessaires à la dissolution de l'association.

*(Foyers féminins de France et restaurants familiaux, Section de l'intérieur, 10 avril 2018, n° 394.431)*

- Abrogation de la reconnaissance à la demande de l'association – Motif légitime – Pas d'avantage particulier tiré du statut d'association reconnue d'utilité publique au regard des contraintes de gestion.

Une association reconnue d'utilité publique qui demande que cette qualité lui soit retirée pour l'avenir, peut, dès lors qu'elle n'agit pas par manœuvre aux fins de détourner des éléments de patrimoine provenant de subventions ou libéralités, placer au nombre des motifs légitimes qu'elle invoque celui qu'elle ne trouve plus, pour poursuivre son objet social, d'avantage particulier tiré du statut d'association reconnue d'utilité publique au regard des contraintes de gestion attachées à celui-ci.

*(Les Amis des Ouvrières et des Isolées (A.O.I.), Section de l'intérieur, 28 mars 2017, n° 392.813)*

- Abrogation à l'initiative de l'association – Conditions

La section de l'intérieur a été saisie d'un projet de décret abrogeant le décret portant reconnaissance d'utilité publique de l'association « *Société d'Histoire de la révolution de 1848* ».

Il ressort des pièces du dossier soumis au Conseil d'Etat que ce retrait, sollicité par l'association elle-même, n'est pas motivé par une absence d'activité de l'association mais par la volonté d'alléger des procédures de modification des statuts pour une entité qui, par ailleurs, ne bénéficie d'aucun des avantages, notamment fiscaux, découlant du statut d'association reconnue d'utilité publique.

Dans ce contexte, en l'absence de difficultés susceptibles de naître sur un plan fiscal d'un retrait intervenant en cours d'exercice, la section a donné à ce projet un avis favorable.

*(Société d'histoire de la révolution de 1848, Section de l'intérieur, 24 janvier 2017, n° 391.928)*

- Retrait de la reconnaissance à la demande de l'association – Motif légitime

Lorsqu'une association reconnue d'utilité publique demande que cette qualité lui soit retirée pour l'avenir, il appartient au Conseil d'Etat de s'assurer que les motifs invoqués à cet effet sont légitimes et que les éléments de patrimoine provenant de subventions ou libéralités ne sont pas détournés de l'objet d'intérêt général qui avait justifié la reconnaissance et permis à la personne morale d'en être gratifiée. En l'occurrence, le retrait étant sollicité par une association dont le but est la santé au travail sous la forme interentreprises afin de créer, par voie de fusion avec une autre association simplement déclarée mais ayant le même but, une nouvelle association qui disposera de moyens accrus dans le domaine de la santé au travail, le Conseil d'Etat a émis un avis favorable à l'abrogation de sa reconnaissance d'utilité publique.

*(SOMIE – Paris, Section de l'intérieur, 5 février 2008, n° 380.963)*

- Retrait de la reconnaissance d'utilité publique à la demande de l'association

Lorsqu'une association antérieurement reconnue d'utilité publique demande que cette qualité lui soit retirée pour l'avenir, la puissance publique ne peut en principe s'y opposer, et ceci bien que les statuts de cette association soumettent à l'approbation de l'autorité ministérielle une délibération de l'assemblée générale prise en ce sens. Il ne pourrait en aller autrement que si, en raison de la mission de service public exercée par l'association, l'abrogation de la reconnaissance affecterait le bon fonctionnement dudit service. Pareille éventualité ne se

présentant pas s'agissant de l'activité poursuivie par la conférence générale des présidents et membres des tribunaux de commerce de France, la section de l'intérieur a émis un avis favorable à l'abrogation de la reconnaissance d'utilité publique, nonobstant les réserves formulées en opportunité par le garde des sceaux, ministre de la justice.

*(Conférence générale des présidents et membres des tribunaux de commerce de France, Section de l'intérieur, Assemblée Générale, 24 septembre 2002, n° 368.151)*

## Article 21 - Surveillance par l'administration

Une association reconnue d'utilité publique est tenue de faire connaître à l'autorité administrative tous les changements survenus dans son administration ou son fonctionnement.

Le droit de visite de l'administration peut être exercé à tout moment.

### Extraits de la jurisprudence

- Demande préalable à la visite de l'établissement par le ministre – Condition sans portée et sans effet sur le droit de visite de l'administration

Le projet de modification des statuts de l'association « *Résidence Monjardin* », anciennement « *Foyer de la Jeune Fille* », a reçu un avis favorable.

(...) Le nouvel article 22 des statuts introduit, au sein des dispositions prévoyant la visite de l'établissement par le ministre, la condition d'une demande préalable.

Il convient de souligner que cette nouvelle disposition est dépourvue de toute portée quant aux pouvoirs de contrôle que l'administration détient en tout état de cause.

Dès lors, il serait opportun que cette précision soit abrogée à l'occasion d'une prochaine révision des statuts.

(*Résidence Monjardin, Section de l'intérieur, 2 septembre 2008, n° 381.567*)

- Compte tenu de l'objet de l'association, contrôle visant à assurer que les subventions publiques ne sont pas utilisées à des fins de soutien à des activités culturelles

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « *Société des Corbières* » a reçu un avis favorable.

Si la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi d'ailleurs que l'ensemble des textes relatifs au contrôle de l'emploi des fonds publics par des associations ont vocation à s'appliquer indépendamment de toute mention dans les statuts, un tel contrôle doit avoir tout particulièrement pour objet en l'espèce, compte tenu de l'objet de l'association, de s'assurer que les subventions publiques ne sont pas utilisées à des fins de soutien à des activités pouvant être totalement ou partiellement qualifiées de culturelles.

(*Société des Corbières, Section de l'intérieur, 2 septembre 2008, n° 381.440*)

## Article 22 - Règlement intérieur

On ne peut renvoyer au règlement intérieur des dispositions d'ordre statutaire.

Le règlement intérieur ne peut contenir de dispositions qui ne seraient pas conformes aux statuts.

Le règlement intérieur n'entre en vigueur qu'après approbation par le ministre de l'intérieur.

### Extraits de la jurisprudence

#### Impossibilité de renvoyer au règlement intérieur la définition d'une règle de compétence de l'assemblée générale ou du conseil d'administration

- Conditions d'agrément des membres

Le projet de modification des statuts de l'« Association française pour le développement de l'enseignement technique (AFDET) », reconnue d'utilité publique, n'a pu recevoir un avis favorable.

Le Conseil d'Etat a en effet relevé que les dispositions proposées prévoient, à côté des membres actifs et des membres d'honneur, l'institution d'une nouvelle catégorie de membres : les membres associés qui paient une participation mais n'ont pas le droit de vote et ne sont pas éligibles ; la qualité de membre associé est attribuée selon des modalités qui sont fixées par le règlement intérieur de l'association. Or il n'est pas possible de priver une catégorie de membres apportant une participation financière du droit de vote ; il n'est pas possible non plus de renvoyer au règlement le soin de fixer les conditions d'agrément de membre associé, cette compétence devant revenir au conseil d'administration.

*(Association Française pour le Développement de l'Enseignement technique (A.F.D.E.T.), Section de l'intérieur, 23 juillet 2013, n° 387.498)*

#### Obligation de conformité du règlement intérieur aux statuts

- Conditions restrictives de la liberté de candidature au conseil d'administration non prévues par les statuts

Le projet de modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique « Société d'Encouragement aux Métiers d'Art » a reçu un avis favorable.

Le Conseil d'Etat estime, néanmoins, devoir appeler l'attention du ministre - auquel il revient, en application de l'article 27 des nouveaux statuts, d'approuver le règlement intérieur - sur le fait que l'article 3 du projet de règlement intérieur joint au projet de statuts comporte des dispositions contraires à ces derniers. Alors que l'article 5 des statuts ne soumet la candidature aux fonctions de membre du conseil d'administration à aucune autre condition que celle d'être membre de l'association, le projet de règlement intérieur dispose que le conseil d'administration étudie les candidatures reçues au regard des compétences techniques des candidats et qu'il dresse la liste des candidatures qu'il aura souverainement retenues. En ajoutant des conditions restrictives de la liberté de candidature non prévues par les statuts, ces dispositions du règlement intérieur apparaissent comme y étant contraires.

*(Société d'Encouragement aux Métiers d'Art, Section de l'intérieur, 19 octobre 2010, n° 384.379)*

### **Dispositions de détail relevant plutôt du règlement intérieur**

- Règles d'établissement de l'ordre du jour de l'assemblée générale et du conseil – Dépôt des candidatures au conseil – Organisation locale de l'association

Le projet de modification des statuts de l'association « Maisons paysannes de France » n'a pu recevoir un avis favorable.

(...) Le Conseil d'Etat a relevé par ailleurs le grand détail des dispositions nouvelles introduites dans les statuts, réglementant de façon étroite et souvent rigide, bien au-delà de ce qu'exigent les statuts types, nombre d'éléments du fonctionnement de l'association, en particulier pour ce qui est de l'établissement de l'ordre du jour du conseil d'administration et de l'assemblée générale, du dépôt des candidatures au conseil d'administration ou de l'organisation locale de l'association. Beaucoup des dispositions ainsi prévues trouveraient plus utilement leur place, si nécessaire, dans le règlement intérieur. (...)

*(Maisons paysannes de France, Section de l'intérieur, 11 mars 2008, n° 381.085)*

\* \*  
\*