



Legs aux associations : quelles conditions de légalité ?

Jean-Marie Pontier, Jean-Marie Pontier

► To cite this version:

Jean-Marie Pontier, Jean-Marie Pontier. Legs aux associations : quelles conditions de légalité ?. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2015. <hal-02119438>

HAL Id: hal-02119438

<https://hal.science/hal-02119438v1>

Submitted on 3 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

LEGS AUX ASSOCIATIONS : QUELLES CONDITIONS DE LÉGALITÉ ?

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur à l'université d'Aix-Marseille

Résumé : une association peut être bénéficiaire d'un legs, à condition d'avoir pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche scientifique ou médicale. Pour apprécier si tel est le cas, le juge examine, non seulement l'objet statutaire mais également la nature de l'activité. L'un des intérêts de la décision du Conseil d'Etat de 2015 est de préciser que les moyens d'information et de sensibilisation du public peuvent entrer dans les activités d'assistance ou de bienfaisance, à condition cependant que les fonds consacrés à ces dernières représentent une part prépondérante des actions de l'association.

Si le fait de « l'association » est, selon quelques grands penseurs ou/et philosophes de l'Etat et de l'organisation sociale, une tendance « naturelle » de l'être humain les associations, telles que nous les entendons aujourd'hui furent, lors de la Révolution, considérées avec suspicion, et même interdites, au motif, tiré de l'observation d'une histoire passée, que les groupes opprimaient, que l'individu se déterminait seul et pouvait par l'exercice de sa liberté « faire son salut ». On sait ce qu'il en fut, mais fallut attendre la loi de 1901 pour que la liberté d'association fût reconnue, ce qui était très tardif par rapport à l'avènement de la société industrielle et de plus en plus urbaine.

Toutefois, depuis la seconde moitié du XXème siècle, l'association a connu un essor sans précédent, les associations, par la simplicité de leurs conditions de création et de fonctionnement, ont rencontré le succès, se sont multipliées. Elles sont devenues un mode d'intervention qui se retrouve dans tous les domaines, et l'on n'imagine pas une société développée telle que la nôtre sans la présence des associations. Les associations ont certes besoin de l'Etat, mais ce dernier a également besoin des associations, d'où des engagements réciproques¹

Les associations ont besoin, comme tous les groupements qui interviennent d'une manière ou d'une autre, plus que d'autres parce que, par définition, elles n'ont pas de but lucratif, de ressources. Outre les cotisations de leurs membres, qui représentent la ressource la plus évidente mais aussi rarement suffisante pour agir, les associations recherchent d'autres types de ressources. Et, de manière non moins évidente, ces dernières sont constituées principalement de subventions, sans lesquelles les associations ne pourraient guère agir, voire seraient condamnées à disparaître.

Mais toutes les ressources envisageables étant « bonnes à prendre », et compte tenu de la fragilité des sources de financement qui viennent d'être citées, il est compréhensible que les associations recherchent d'autres sources de financement. Parmi elles figurent les dons et legs, qui sont probablement l'une des sources les plus anciennes de financement des personnes physiques ou morales. Mais les pouvoirs publics ayant, au moins en ce domaine, une certaine mémoire du passé, et des dérives possibles dans le recours aux dons et legs – d'autant que l'Etat estime que de ce fait une richesse lui échappe – ils ont encadré la possibilité pour les associations la possibilité de

¹ Une charte des engagements réciproques entre les personnes publiques et les associations a été adoptée en 2014. V. J.-M. Pontier, La charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le mouvement associatif et les collectivités territoriales, JCP A 2014 n° 2286.

percevoir des dons et des legs. Le législateur a admis le principe de dons et de legs aux associations, mais pas de manière entièrement libre, pas à toutes les associations.

La disposition essentielle ici est l'article 6 alinéa 5 de la loi de 1901 sur les associations, disposition selon laquelle : les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale, peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires. De nombreuses associations cherchent à pouvoir bénéficier de telles dispositions car, même si elles sont rares, de telles libéralités sont une véritable aubaine pour les associations.

Parmi les associations qui sont, si l'on peut utiliser ce terme, particulièrement intéressées, figurent notamment les associations cultuelles, qui constituent un phénomène très important, mais que l'on écartera rapidement car elles ne relèvent pas de notre sujet. Ces associations cultuelles accueillent avec faveur, quand elles ne les sollicitent pas, les dons et legs parce qu'elles en ont besoin pour leur(s) mission(s), et les fidèles d'un culte sont sans doute plus portés que d'autres citoyens à faire des legs à leur Eglise. La jurisprudence en la matière est extrêmement abondante², et a suscité maints commentaires.

La présente affaire ne concerne pas une association cultuelle (bien que, nous allons le voir, la dimension religieuse n'est pas entièrement absente), mais l'une de ces multiples et utiles associations qui œuvrent en France et dans le monde pour aider des populations en difficulté. Le juge a été amené, reprenant une jurisprudence qu'il avait établie précédemment, à apprécier la condition du but exclusif d'assistance ou de bienfaisance, ce qui soulève toujours nécessairement de nombreuses questions.

La jurisprudence administrative est désormais bien fixée en la matière, le Conseil d'Etat applique, dans la décision du 17 juin 2015, les principes qu'il a dégagés dans sa décision du 30 décembre 2009, cette jurisprudence n'épuisant pas les questions que l'on peut se poser.

I – LA DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DU 30 DÉCEMBRE 2009

La décision du 30 décembre 2009³ est intéressante non seulement du point de vue juridique, par les principes qu'elle pose, mais parce qu'elle est le miroir (contentieux) de questions révélatrices du fonctionnement de notre société.

L'affaire était simple, mais a duré longtemps. Au départ un retraité, passionné d'équitation, crée une association en vue de récupérer des chevaux maltraités afin d'en améliorer les conditions de vie. Très rapidement l'objet de l'association change, cette dernière visant à intégrer des personnes en difficulté afin de les aider à se réinsérer dans la vie active par le biais du contact et du

² V. Une association cultuelle peut bénéficier de legs, mais la légalité de ces derniers est subordonnée à la double condition, d'une part, que l'association assure la gestion d'un culte, d'autre part, que l'exercice de ce culte soit l'objet exclusif de l'association. Ainsi n'y a-t-il pas, et on comprend aisément le juge, de culte, dans le cas de « L'union des athées » qui, selon ses statuts, « a pour but le regroupement de ceux qui considèrent Dieu comme un mythe » et qui, selon le juge, « ne se propose pas de subvenir aux frais, à l'entretien ou à l'exercice public d'un culte » (CE 17 juin 1988, *Association l'« Union des athées »*, req. n° 63912). Ne satisfont pas à la condition de « l'objet exclusif » les associations qui, bien qu'étant cultuelles, exercent d'autres activités (ex. CE Ass. 1^{er} février 1985, *Association chrétienne « Les témoins de Jéhovah de France »*, req. n° 46488).

³ CE 30 décembre 2009, *Mme Geneviève A et autres*, req. n° 297433.

travail auprès des animaux de la nature. L'association est reconnue d'utilité publique en 2002, elle se présente comme une « association humanitaire d'entraide et d'action sociale ».

Les choses vont se compliquer, et l'affaire portée au contentieux, à partir du moment où l'association se voit attribuer un legs par une personne probablement sensibilisée à ces questions et à l'action menée par l'association. Mais, en vertu de la loi du 4 juillet 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs – loi dont certaines dispositions sont toujours en vigueur, notamment l'article 7 ici concerné – lorsque les dons et legs donnent lieu à des réclamations des familles, l'autorisation de les accepter doit être donnée par décret en Conseil d'Etat⁴. Et, en l'espèce, il y a bien eu de telles réclamations, les familles étant rarement satisfaites de voir une partie d'un héritage éventuel leur échapper⁵.

Une première décision du Conseil d'Etat dans cette affaire n'a pas porté sur l'appréciation du but d'assistance et de bienfaisance, mais sur la compétence. Des membres de la famille ayant saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'annulation de la décision par laquelle le préfet de la Haute Garonne lui avait refusé l'autorisation de percevoir ce legs, ainsi que de la décision du ministre de l'intérieur ayant le même objet et de la lettre du préfet portant à la connaissance des demandeurs la décision du ministre de l'intérieur, le Conseil d'Etat est amené à s'interroger sur sa compétence. Il s'agit de la répartition des compétences contentieuses résultant des dispositions du décret du 30 septembre 1953.

Il décide que si les dispositions de la loi impliquent qu'il ne peut être donné une suite favorable à une demande d'autorisation de recevoir un legs en cas de réclamations des familles que par un décret en Conseil d'Etat, « le refus de prendre un décret n'a pas à être obligatoirement précédé de l'avis du Conseil d'Etat, (...) il constitue un acte non réglementaire », dès lors la compétence relève en premier ressort, non du Conseil d'Etat mais du tribunal administratif⁶.

Cet épisode contentieux explique la longueur de l'affaire, le Conseil d'Etat ayant été saisi au fond du décret autorisant, cette fois, le legs. Le juge précise les conditions dans lesquelles un legs peut être considéré comme répondant aux exigences fixées par la loi relative aux associations, notamment en ce qui concerne l'exigence du but exclusif d'assistance et de bienfaisance.

Pour apprécier si une association bénéficiaire d'un legs a pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche scientifique ou médicale au sens des dispositions de la loi de 1901 « il y a lieu d'examiner non seulement son objet statutaire mais aussi la nature de son activité » et, en l'espèce, « s'il résulte des pièces du dossier que l'association dite Emile Reilles n'assurait plus qu'une activité minimale d'entretien des animaux dont l'accueil, en vue de concourir à la réinsertion de personnes embauchées par des contrats aidés, était son objet social, que sa vie sociale et son activité

⁴ Mais dans une décision de 1971 le Conseil d'Etat a jugé que le moyen tiré de la méconnaissance de la volonté du testateur n'était pas de nature à être invoqué à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté autorisant une association reconnue d'utilité publique à accepter un legs : CE 20 juillet 1971, *Groupeement des intellectuels aveugles et amblyopes*, req. n° 80216.

⁵ On peut relever également, ce qui peut paraître plus curieux, une véritable « concurrence » entre associations, notamment lorsqu'il s'agit de défense des animaux. V. par ex. la contestation par une association locale de défense des animaux le legs fait par une personne du pays en faveur d'une société nationale de protection des animaux : CE 12 mai 2004, *Société de protection des animaux Bigorre-Hautes Pyrénées*, req. n° 244 824.

⁶ CE 15 décembre 2000, *Association Emile Reilles*, req. n° 222052.

étaient limitées et, enfin, que ses comptes étaient imparfaitement tenus, aucun de ces faits ne pouvait fonder une opposition à l'acceptation du legs, dès lors qu'il n'est pas contesté qu'à la date du décret attaqué l'association disposait des moyens matériels de reprendre une activité qu'elle avait effectivement exercée jusqu'en 1999 et que seul le défaut des ressources issues du legs avait réduite, sans qu'elle fût, en droit dans l'incapacité de la renouveler » (décision du 30 décembre 2009). Cette affaire éclaire la décision du 17 juin 2015.

II – LA JURISPRUDENCE DE 2013 ET 2015

Le cadre contentieux de la décision du Conseil d'Etat du 17 juin 2015⁷ est beaucoup plus classique que celui de l'affaire précédente : le préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, a, par deux décisions des 23 juin 2010 et 20 juillet 2011, refusé à une association dénommée Villages du Monde pour Enfants la capacité pour recevoir les legs consentis par plusieurs personnes. L'association a contesté la décision du préfet d'abord devant le tribunal administratif, puis devant la cour administrative d'appel et enfin devant le Conseil d'Etat.

1 – L'arrêt de la cour administrative d'appel

Devant la cour administrative d'appel les requêtes (puisque'il y avait plusieurs legs) ont été jointes parce que concernant la même association, présentant à juger les mêmes questions, et ayant donné lieu à une instruction commune.

La cour administrative d'appel a rappelé les deux dispositions applicables en l'espèce, d'une part, l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association dans sa rédaction issue de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, d'autre part, l'article 901 du code civil aux termes duquel : « les dispositions entre vifs ou par testament au profit des fondations, des congrégations et des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités (...) sont acceptées librement par celles-ci.

Si le représentant de l'Etat dans le département constate que l'organisme légataire ou donataire ne satisfait pas aux conditions légales exigées pour avoir la capacité juridique à recevoir des libéralités ou qu'il n'est pas apte à utiliser la libéralité conformément à son objet statutaire, il peut former opposition à la libéralité, dans des conditions précisées par décret, la privant ainsi d'effet ». Le décret en question est un décret du 11 mai 2007⁸. Selon son article 2 : « Lorsque le préfet envisage de faire usage de son droit d'opposition à l'acceptation des libéralités (...), il en informe l'association ou l'établissement et le cas échéant le notaire, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, et invite l'association ou l'établissement à présenter ses observations dans un délai de quinze jours. A l'expiration du délai ainsi fixé, le préfet décide, au vu des observations éventuelles de l'association ou de l'établissement, de s'opposer ou non à l'acceptation. En cas d'opposition, il notifie sa décision dûment motivée, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, à l'association ou l'établissement et le cas échéant au notaire ».

L'association a invoqué d'abord la violation de l'article premier du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme sur la protection du droit de

⁷ CE 17 juin 2015, *Association Villages du Monde pour Enfants*, req. n° 369022.

⁸ Décret n° 2007-807 du 11 mai 2007 relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil.

propriété⁹. Le juge répond qu'une personne ne peut prétendre au bénéfice de ces stipulations que si elle peut faire état de la propriété d'un bien qu'elles ont pour objet de protéger et à laquelle il aurait été porté atteinte. L'incompatibilité alléguée entre les dispositions législatives et réglementaires françaises, qui auraient pour effet de priver les donateurs de leur droit à disposer en toute liberté de leurs biens, et les stipulations de ce texte, « est justifiée par l'intérêt général ». Par suite, le moyen invoqué par voie d'exception tiré de l'inconventionnalité de la base légale des décisions attaquées est écarté.

Le préfet a fondé ses refus de permettre à l'association requérante de recevoir les legs consentis sur trois motifs. Le premier était le fait que l'activité de l'association se résumait à récolter des fonds pour les reverser à la congrégation des Sœurs de Marie et qu'elle n'avait pas un but exclusif d'assistance et de bienfaisance. Le deuxième était la circonstance que l'association n'était pas en mesure de justifier des fonds versés à l'étranger pour la réalisation de ses missions sociales et ne pouvait donc garantir l'utilisation des dons réalisés à son profit conformément aux objectifs poursuivis par les appels à la générosité publique. Le troisième était le fait que la congrégation présentée comme bénéficiaire des fonds organisait des enseignements religieux non dépourvus de prosélytisme. La cour relève que le préfet aurait pris la même décision à l'égard de l'association Villages du Monde s'il ne s'était fondé que sur le premier motif. C'est celui-ci qu'examine en détail la cour.

Elle rappelle tout d'abord les principes dégagés par le Conseil d'Etat, à savoir qu'il convient, pour apprécier ce caractère exclusif établi par la loi, d'examiner non seulement l'objet statutaire de l'association, mais également la nature de son activité.

Il ressort des statuts de l'association que celle-ci a pour objet « de recueillir des fonds pour les programmes caritatifs des Sœurs de Marie » (art. 2 des statuts). L'association précise qu'elle finance ainsi, par voie de transferts internationaux, des projets humanitaires consistant à construire des institutions accueillant des enfants démunis au profit de la congrégation des Sœurs de Marie. A cette fin, l'association organise des campagnes d'information et de sensibilisation du public permettant de recueillir des fonds destinés à permettre le financement des actions en rapport avec son objet social.

La cour examine les comptes de résultat produits par l'association au titre des années 2008 et 2009. Il en résulte que la somme versée à la congrégation des Sœurs de Marie s'élève à 2 995 000 et 2 260 000 euros, soit respectivement 41% et 37% des dons qu'elles ont collectés au cours de ces deux années, l'écart représentant ses dépenses de fonctionnement, lesquelles sont donc très supérieures à la part consacrée à la bienfaisance. L'association fait observer que le contrôle fiscal dont elle a fait l'objet au titre des années 2007 à 2009 a débouché sur un avis de conclusion sans rectification.

Mais la cour relève que cet avis comporte une réserve très importante sur « les réponses des autorités fiscales étrangères qui ont été interrogées conformément à l'article L. 188 A du livre des procédures fiscales ». L'affirmation de l'association selon laquelle 100% des fonds provenant des legs

⁹ Selon cette disposition : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international./ Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent tous les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

en litige versés au cours de l'année 2011 seraient utilisés conformément à son objet statutaire sans déduction des frais de collecte n'est pas établie par la simple référence à une résolution de son assemblée générale datée du 24 avril 2012, postérieure aux décisions contestées, ni par la promesse de créer à l'avenir des « comptes dédiés » au sens des indications énoncées par le rapport d'observations définitives de la Cour des comptes au sujet des comptes d'emploi 2001-2002 à 2005-2006 des ressources collectées auprès du public par la section française d'Amnesty international.

Les « actions d'information et de sensibilisation du public ne pouvant être regardées comme constituant des actions d'assistance ou de bienfaisance au sens des dispositions précitées, l'association Villages du Monde pour Enfants ne peut dès lors être regardée comme une association ayant ce but exclusif au sens desdites dispositions »¹⁰.

2 – La décision du Conseil d'Etat

Saisi à la fois en annulation des arrêts précités de la cour administrative d'appel de Paris, du jugement n° 1116039 du 6 mars 2012 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté la demande de l'association tendant à l'annulation de la décision du 20 juillet 2011 par laquelle le préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, lui a refusé la capacité pour recevoir le legs consenti, ainsi que du jugement n° 1015444 du 6 mars 2012 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 23 juin 2010 par laquelle le préfet de la région Île-de-France lui a refusé la capacité pour recevoir le legs, le Conseil d'Etat va suivre l'argumentation de la cour administrative d'appel, ce qui n'a rien d'étonnant puisque celle-ci avait repris la jurisprudence du Conseil d'Etat, le seul point litigieux étant au fond de savoir si les actions d'information et de sensibilisation du public peuvent ou non être considérées comme constituant des actions d'assistance ou de bienfaisance au sens des dispositions de la loi.

S'agissant d'abord de l'incompatibilité des décisions attaquées avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, arguée par l'association requérante, le Conseil d'Etat écarte rapidement ce moyen, déclarant que la cour n'a pas entaché son arrêt d'une insuffisance de motivation. Il écarte aussi rapidement, car ne méritant pas vraiment d'argumentation, le moyen tiré d'une violation supposée par les jugements de l'article R. 741-2 du code de justice administrative, selon lequel la décision contient l'analyse des conclusions et mémoires.

Le Conseil d'Etat examine en revanche le moyen essentiel, selon lequel le but de l'association serait exclusivement l'assistance et la bienfaisance. Il reprend la formule selon laquelle il y a lieu d'examiner, non seulement l'objet statutaire mais également la nature de l'activité de l'association et il ajoute une précision importante. Il affirme en effet que « les actions d'assistance et de bienfaisance s'entendent non seulement des actions tendant à améliorer les conditions de vie des personnes en situation précaire ou difficile, mais également des moyens d'information et de sensibilisation inhérentes à cet objectif ou y contribuant, notamment en permettant de recueillir les fonds nécessaires à cet effet ». Toutefois, ajoute le juge, « la part des ressources consacrée à l'amélioration des conditions de vie des personnes en situation précaire ou difficile doit demeurer prépondérante par rapport à celles des ressources consacrées aux autres actions, notamment d'information et de sensibilisation, de l'association ».

¹⁰ CAA Paris 28 mars 2013, *Association Villages du Monde pour Enfants*, req. n° 12PA02000 et n° 12PA02080.

Qu'en était-il alors dans l'espèce ? Tout d'abord le Conseil rejette l'argument de l'association requérante selon lequel la cour aurait commis une erreur de droit : en examinant l'objet statutaire puis la nature réelle de l'activité de l'association, à travers notamment l'analyse de ses documents comptables et de ses rapports d'activité, la cour s'est limitée à identifier la part des ressources qui étaient effectivement consacrées à l'assistance et à la bienfaisance ; ce faisant la cour ne s'est pas fondée sur des considérations tenant à la régularité de la gestion et n'a donc commis aucune erreur de droit.

En déduisant des constatations qu'elle faisait, sans dénaturer les faits (recherche de fonds pour les Sœurs de Marie, sommes versées correspondant à 41% et 37% des dons collectés, cf. *supra*) constatations « qui faisaient apparaître que les actions visant à améliorer les conditions de vie des personnes en situation précaire ou difficile n'avaient pas un caractère prépondérant dans l'utilisation des ressources de l'association », la cour a considéré que cette dernière ne pouvait être regardée comme une association ayant un but exclusif d'assistance ou de bienfaisance au sens de la loi de 1901, alors même qu'elle finance des projets humanitaires. La cour n'a donc pas donné aux faits une qualification inexacte ni commis d'erreur de droit. L'association est donc déboutée de son action.

III – LES INTERROGATIONS SOULEVÉES ET LES RÉFLEXIONS SUSCITÉES

La jurisprudence sur les associations est impressionnante par son ampleur et sa diversité. Elle est particulièrement intéressante dans le domaine qui nous intéresse ici car elle illustre le sempiternel problème de la conciliation entre les droits de l'individu et l'intérêt général, en même temps qu'elle est source de réflexions.

1 – Une jurisprudence équilibrée

Depuis des siècles, depuis peut-être qu'il existe des Etats, la question est celle des droits respectifs des individus d'un côté, de l'Etat de l'autre. Quelles que soient les explications et les théories quant à la formation de l'Etat, et quel que soit l'Etat que l'on considère, il existe une permanente tension entre les droits de chacun et les intérêts de tous représentés par cette institution qu'est l'Etat. Dans de nombreux Etats encore à l'heure actuelle, les droits des individus sont sacrifiés au pouvoir de l'Etat, ils n'existent que par le bon vouloir de celui-ci. Dans les démocraties que nous sommes ou que nous prétendons être, l'évolution s'est faite d'un certain absolutisme du pouvoir vers l'affirmation de droits contre le pouvoir, droits qui peuvent d'ailleurs se manifester aussi bien par des revendications d'abstention de l'Etat que par des demandes d'intervention de ce dernier et de prise en charge par ce dernier.

Le droit administratif français, tel qu'il a été élaboré par le juge administratif, augmenté et précisé par le législateur, discuté par la doctrine, est précisément un droit qui, dans son évolution, est l'expression d'une recherche d'équilibre entre les droits de l'Etat et les droits de l'individu. La balance a longtemps penché en faveur des premiers, certains pensent encore qu'aujourd'hui il en est toujours ainsi. Cependant, le déséquilibre en faveur de l'Etat s'est atténué au fil du temps, les citoyens français, reconnus en cette qualité par les lois, se sont vu attribuer des droits plus nombreux qu'auparavant, et le juge administratif a contribué par sa jurisprudence à donner une effectivité à ces droits, ou à certains d'entre eux.

Ces considérations s'appliquent au fonctionnement des associations, en particulier à cette question des dons et legs qui leur sont faits. Deux exigences s'affrontent bien ici : d'un côté celle de la liberté de s'associer, et de pouvoir agir en sollicitant les citoyens, qui doivent pouvoir librement non seulement adhérer à une association mais également, s'ils sont convaincus du bien-fondé de l'action menée par celle-ci, de pouvoir lui faire des dons ou des legs. D'un autre côté se trouve cette notion, que l'on ne rencontre pas au même degré ou avec la même intensité dans tous les pays, celle de l'intérêt général, qui limite nécessairement les droits des individus. Cet intérêt général ne consiste pas tellement dans le souci de préserver les donateurs – nous serions dans un autre cadre si la volonté de ces derniers était contrainte – mais dans le fait que, même si l'auteur d'un legs entend bien librement faire ce dernier à une association, l'intérêt général peut faire obstacle à ce legs. C'est ce que dit la cour administrative d'appel dans son arrêt de 2013 en écartant le premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme.

Le droit de propriété n'est plus un droit absolu depuis longtemps, l'affirmation révolutionnaire selon laquelle le propriétaire aurait aussi le droit d'*abusus*, celui-ci impliquant bien que le propriétaire peut se défaire de son bien, de quelque manière que ce soit, n'est plus d'actualité. Ce n'est pas la fonction sociale de la propriété qui est ici en jeu, c'est la régulation de la vie sociale par l'Etat qui constitue l'intérêt général en jeu. Et afin d'éviter les abus il est bon que cette prévalence de l'intérêt général soit effectuée par le juge. Car même si ce dernier n'est pas autant « au-dessus de la mêlée » que nous ne l'affirmons un peu trop facilement dans nos cours et nos ouvrages, il demeure cependant à une distance plus grande des considérations de basse politique que ne le sont les dirigeants et, plus généralement, les hommes politiques (pris, tout aussi naturellement, dans le sens générique qu'on doit lui donner).

2 – Une jurisprudence source de réflexions

Un point important doit être souligné, qui différencie tout de même considérablement l'arrêt de la cour administrative d'appel de la décision du Conseil d'Etat : celui-ci, nous l'avons vu, reconnaît les actions d'information et de sensibilisation du public comme n'excluant pas que l'association poursuive un but exclusif d'assistance ou de bienveillance, alors que la cour l'avait clairement exclu. On ne peut qu'approuver la solution du Conseil d'Etat, qui introduit un peu de souplesse dans l'appréciation : l'interprétation donnée par la cour administrative d'appel était beaucoup trop rigide, de nombreuses associations ont incontestablement une activité exclusive d'assistance ou de bienfaisance, notamment celles qui interviennent à titre d'ONG dans d'autres pays que le nôtre, c'eût été les sanctionner que de ne pas inclure ces actions, qui peuvent être essentielles, et d'écarter des dons et legs souvent indispensables à ces associations pour poursuivre leur mission.

Le véritable intérêt de la décision du Conseil d'Etat n'est donc pas peut-être dans le rejet de la demande de l'association, qui peut occulter son apport et la souplesse dans l'appréciation des conditions pour pouvoir bénéficier d'un don ou d'un legs. Ceci étant on pourrait également s'interroger sur l'absence de distinction, découlant de la loi, entre les dons et les legs. On a toujours considéré jusqu'à présent que les deux devaient être pensés de la même manière, et traités similairement. Dans notre espèce le Conseil d'Etat, suivant en cela le raisonnement de la cour, rejette le recours en affirmant que la part des ressources consacrée à l'amélioration des conditions de vie des personnes en situation précaire ou difficile « doit demeurer prépondérante par rapport à celle des ressources consacrée aux autres actions ».

Une telle affirmation semble devoir emporter l'adhésion parce que répondant à des considérations de simple bon sens. Cependant, la lecture de l'arrêt de la cour montre que les pourcentages auxquels parvient cette dernière, et qui sont retenus sans discussion par le Conseil d'Etat, sont basés sur les dons collectés, on ne peut exclure que le produit du legs aille de manière « prépondérante » aux actions d'assistance ou de bienveillance. Peut-être faudrait-il analyser de manière différente les dons, qui proviennent, ou peuvent provenir, de la générosité publique, et les legs qui sont l'expression de la seule volonté d'un testateur. Il est cependant douteux qu'une évolution en ce sens intervienne dans un avenir proche.

Mots clés : assistance et bienfaisance, association, dons, générosité publique, legs, objet exclusif