

■ Une association reconnue d'utilité publique peut modifier ses statuts.

■ Les modifications doivent être conformes aux statuts types proposés par le Conseil d'État.

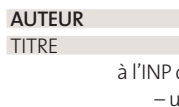
ASSOCIATION RECONNUE  
D'UTILITÉ PUBLIQUE

# LA MODIFICATION DES STATUTS DANS UNE ARUP

Près de 1 900 associations sont reconnues d'utilité publique. Elles obéissent à un régime particulier. Elles peuvent recevoir des donations et des legs, en plus des dons manuels dont peut bénéficier toute association. La modification de leurs statuts doit faire l'objet d'une attention particulière.



AUTEUR **Jean Dalichoux**  
TITRE Gérant du cabinet Asparagus



AUTEUR **Pierre Fadeuilhe**  
TITRE Maître de conférences  
à l'INP de Toulouse, chercheur à l'Irdeic  
– université de Toulouse 1 Capitole



**E**n matière associative, la liberté laissée aux rédacteurs des statuts est la règle. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'entre elles doivent obéir à des statuts types. Il en est ainsi des fédérations départementales des chasseurs<sup>1</sup> ou des associations de pêcheurs professionnels en eau douce<sup>2</sup>. Les associations reconnues d'utilité publique (ARUP) n'échappent pas à la règle. Les motivations à l'origine de la volonté de modifier des statuts d'une ARUP

sont multiples. Elles peuvent naître, en premier lieu, d'une volonté de mettre en conformité ses statuts avec les statuts types. Elles peuvent également répondre à la volonté d'opérer une transformation de l'association. Se pose alors la question de la mise en conformité de statuts anciens lorsque l'objet de l'association est obsolète ou désormais sans objet. En effet, le Conseil d'État peut remettre en cause la reconnaissance de l'utilité publique lors d'un changement de statuts. Quoi qu'il en soit, les dirigeants de l'association doivent respecter des conditions de forme et des conditions de fond.

## CONDITIONS DE FORME

### Convergence avec les statuts types

Depuis 1883, le Conseil d'État propose des statuts types aux associations qui demandent la reconnaissance d'utilité publique. Modifiés à différentes reprises, ces statuts n'étaient pas censés, à l'origine, constituer une norme à caractère général qui s'impose de manière impérative. Aujourd'hui, il s'avère qu'une association ne peut être reconnue d'utilité publique que si elle adopte des statuts conformes aux statuts types. Cette nécessaire convergence se retrouve en matière de modifications statutaires. Ainsi, il appartient à l'administration de vérifier que les nouveaux statuts

se rapprochent autant que possible des statuts types approuvés par le Conseil d'État<sup>3</sup>, cette comparaison s'effectuant article par article. Il en résulte que le Conseil d'État ne peut rendre un avis positif au projet de modification des statuts s'il s'avère que l'association ne s'est rapprochée des statuts types que sur certains points, tout en conservant des stipulations contraires à des principes essentiels, au nombre desquels figure le principe du fonctionnement démocratique<sup>4</sup>. ●●●

1. Arr. du 11 févr. 2020, *JO* du 20, texte n° 13.

2. Arr. du 16 juin 1987 portant agrément d'une association interdépartementale de pêcheurs professionnels en eau douce.

3. V. not. *JA* 2019, n° 594, p. 35, étude N. Finck ; *JA* 2019, n° 593, p. 13.

4. CE, sect. intérieur avis, 5 févr. 2019, n° 396.440.

●●● Une distinction doit toutefois être effectuée selon que l'absence de convergence porte sur des éléments de forme ou des éléments de fond. Pour le Conseil d'État, lorsqu'il est constaté une méconnaissance des principes généraux applicables à la reconnaissance d'utilité publique (qualité de membre, gouvernance, règles de vote et de quorum, etc.), le défaut de convergence avec les statuts doit entraîner un avis défavorable<sup>5</sup>. Tel est le cas lorsque les nouveaux statuts confèrent au conseil d'administration le pouvoir de fixer le montant de la cotisation annuelle<sup>6</sup> ou de voter le budget de l'association<sup>7</sup>, alors que ces deux prérogatives relèvent de la compétence de l'assemblée générale.

### Procédure de modification des statuts

À la différence des associations de droit commun, la modification des statuts d'une ARUP doit être approuvée par le ministère de l'Intérieur. À cette fin, l'association devra lui adresser un dossier composé de neuf pièces. Parmi ces dernières, certaines sont simples à produire : liste à jour des membres du conseil d'administration et du bureau, datée et signée, avec indication de leurs nom, prénom et domicile, le cas échéant de la personne morale représentée, les comptes de résultat et bilans et annexes relatifs aux deux derniers exercices ou le budget prévisionnel de l'exercice en cours adopté par la dernière assemblée générale, daté et signé. D'autres, en revanche, peuvent être plus complexes à fournir. Ainsi, un exposé indiquant les raisons motivant la demande de modification des statuts doit être fourni, tout comme un tableau comparatif de trois ou quatre colonnes mettant en vis-à-vis, pour chaque article, les statuts en vigueur, les statuts proposés – avec mise en évidence en caractères gras des modifications apportées –, les raisons qui motivent les changements proposés et, le cas échéant, les dispositions dérogatoires aux statuts types motivées par des impératifs d'intérêt général. Pour des associations dont la reconnaissance d'utilité publique remonte au XIX<sup>e</sup> siècle, renseigner le tableau comparatif peut soulever des interrogations ou des inquiétudes. Comment concilier l'objet social initial avec les évolutions intervenues depuis 150 ans ? Une activité qui était d'intérêt général voilà de nombreuses années a pu devenir aujourd'hui une activité de droit commun, telle la santé. C'est pourquoi une réflexion de la gouvernance s'impose quant à l'opportunité d'une modification des statuts. Saisi d'une demande d'approbation de modification des statuts, le ministère de l'Intérieur peut, en effet, retirer la reconnaissance d'utilité publique.

### CONDITIONS DE FOND

La modification des statuts d'une ARUP peut porter sur n'importe quel thème. L'étude de la jurisprudence du Conseil d'État amène à constater que quatre d'entre eux sont étudiés avec attention.

#### Objet social

En cas de changement d'objet social, l'objectif est, tout d'abord, de vérifier qu'il existe une coïncidence avec celui ayant initialement justifié la reconnaissance d'utilité publique. C'est ainsi que le projet de modification des statuts de l'ARUP Union des aveugles de guerre qui comportait l'extension de l'objet de l'association à la défense des intérêts des aveugles victimes d'attentats a reçu un avis favorable du Conseil d'État<sup>8</sup>.

En revanche, s'il s'avère que les modifications apportées aboutissent à un changement substantiel de l'objet de l'association, le Conseil d'État peut refuser le projet qui lui est proposé et requérir le dépôt et l'instruction d'une nouvelle demande d'obtention de la reconnaissance d'utilité publique<sup>9</sup>.

Ensuite, lorsqu'une ARUP demande une modification de ses statuts qui a pour effet de réduire le champ de ses missions, le Conseil d'État 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, il a été jugé qu'une association chargée de la gestion d'établissements de soins a pu conserver sa reconnaissance d'utilité publique malgré le transfert de cette responsabilité à une autre personne morale au motif 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<sup>10</sup>.

Enfin, il est vérifié que le caractère d'utilité publique subsiste. Tel n'est pas le cas en l'absence d'intérêt général des activités d'une association ne dépassant pas la défense des intérêts matériels et moraux de ses membres. Dans une décision en date du 26 juin 2012, le projet de modification des statuts a reçu un avis favorable sous réserve que les services de l'association ne soient pas réservés aux seuls membres bénéficiaires<sup>11</sup>.

5. CE, sect. intérieur avis, 3 mars 2020, n° 399.551.

6. CE, sect. intérieur avis,

10 janv. 2017, n° 391.803.

7. CE, sect. intérieur avis, 2 févr. 2010, n° 383.473.

8. CE, sect. intérieur avis,

25 août 2009, n° 382.925.

9. CE, sect. intérieur avis, 12 avr. 2011, n° 384.985.

10. CE, sect. intérieur avis,

20 mars 2018, n° 394.324.

11. CE, sect. intérieur avis,

26 juin 2012, n° 386.813.

## Membres

Le nombre de membres constitue un critère majeur pour apprécier tant l'opportunité de la reconnaissance d'utilité publique d'une association que le projet de modification des statuts. Les membres pris en compte sont les membres cotisants. Seuls les membres d'honneur et certains membres de droit peuvent déroger à cette règle<sup>12</sup>.

Dans une décision en date du 9 mai 2012<sup>13</sup>, un avis négatif a été conféré à un projet de modification des statuts d'une ARUP au motif qu'elle ne comptait que huit membres à jour du versement de la cotisation. De plus, 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. Par ailleurs, dans une décision du 8 septembre 2015<sup>14</sup>, le Conseil d'État n'a pas pu se prononcer en l'état. En effet, le fait que l'association ne comptait plus que 16 membres et que la part des cotisations dans le budget était devenue minimale l'a amené à inviter le ministère de l'Intérieur à rechercher si l'association était encore d'utilité publique.

Le nombre et la provenance des membres permettent également d'apprécier le rayonnement de l'association, qui doit dépasser le cadre local. Ainsi, 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 sept régions différentes de France métropolitaine a une activité suffisante pour être regardée comme pouvant bénéficier d'une reconnaissance d'utilité publique<sup>15</sup>.

Enfin, si la modification des statuts peut entraîner la disparition d'une catégorie de membres sans remettre en cause la reconnaissance de l'utilité publique, elle ne doit pas se traduire par l'exclusion des membres qui relèvent de cette catégorie. Dans une décision en date du 6 mars 2018<sup>16</sup>, le Conseil d'État a été amené à donner son avis au sujet d'une association ayant décidé que, désormais, seules les personnes physiques pourraient adhérer à l'association. Des dispositions transitoires ont été préconisées prévoyant que les personnes morales, membres de l'association à la date d'entrée en vigueur des nouveaux statuts, resteraient membres de l'association tant qu'elles n'en auraient pas démissionné.

## Gouvernance

Il ressort des statuts types que les modalités de désignation des membres du conseil d'administration doivent être entièrement définies par les statuts. De plus, le Conseil d'État attache une grande importance au respect du caractère démocratique des règles de fonctionnement.

La section de l'intérieur du Conseil d'État admet néanmoins que lorsqu'une association emploie un nombre significatif de salariés, elle est en droit 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<sup>17</sup>.

## Ressources

La situation financière de l'association est un critère du maintien de la reconnaissance d'utilité publique de l'association. Le Conseil d'État s'assure ainsi que l'association continue à disposer de ressources suffisantes pour atteindre les objectifs qu'elle s'assigne.

Dans le cadre de ce contrôle, le Conseil d'État procède à l'examen de la situation financière de l'association et s'assure en particulier que le patrimoine et les résultats de cette dernière sont en adéquation avec l'objet statutaire et les moyens d'action définis par les statuts<sup>18</sup>. Il apprécie également si les ressources propres permettent à l'association de garantir une autonomie suffisante par rapport au financement public. En effet, si les subventions publiques représentent la quasi-totalité des ressources propres d'une association, la reconnaissance d'utilité publique de l'association peut être remise en cause<sup>19</sup>. En revanche, si les subventions représentent au moins 60 % des ressources d'une association, il n'y a pas d'incompatibilité de principe avec le caractère d'utilité publique<sup>20</sup>.

Si les moyens financiers ne sont pas suffisants ou autonomes, le Conseil d'État peut estimer que les conditions de la reconnaissance d'utilité publique ne sont plus réunies. Il peut également 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<sup>21</sup>. ■

12. CE, sect. intérieur avis, 3 mars 2020, n° 399.551, préc.

13. CE, sect. intérieur avis, 9 mai 2012, n° 386.376.

14. CE, sect. intérieur avis, 8 sept. 2015, n° 389.976.

15. CE, sect. intérieur avis,

23 janv. 2018, n° 393.926.

16. CE, sect. intérieur avis, 6 mars 2018, n° 394.207.

17. CE, sect. intérieur avis, 23 juin 2020, n° 400.225.

18. CE, sect. intérieur avis,

10 sept. 2019, n° 398.180.

19. CE, sect. intérieur avis, 1<sup>er</sup> févr. 2011, n° 384.406.

20. CE, sect. intérieur avis, 23 mars 1998, n° 180.962.

21. CE, sect. intérieur avis, 17 janv. 2017, n° 392.286 et 392.287.