

## ASSOCIATIONS ET EUROPE

L'ensemble des propositions contenues dans le rapport ont été adoptées par le groupe dans la forme exposée, et ce compte tenu des réserves exprimées par certaines administrations.

### **I-Propositions pouvant être mises en oeuvre très rapidement.**

- 1°) Statut d'association européenne: *le Gouvernement Français devrait prendre une initiative tant auprès de la Commission que de ses partenaires, pour relancer la discussion sur les propositions de directive sur le rôle des travailleurs et de règlement sur le statut de l'association européenne, en veillant à ce que ce dernier texte connaisse des améliorations comme la substitution de l'application du droit du lieu d'exercice de l'activité en remplacement du lieu du siège.*
- 2°) Programme pluriannuel de la Commission en faveur des associations: *Le Gouvernement Français devrait entreprendre des démarches auprès des deux Etats membres (Allemagne et Pays Bas) qui sont opposés à l'adoption de ce programme qui requiert l'unanimité, pour obtenir la levée de leur réserve et permettre l'adoption de ce programme.*
- 3°) Livre Blanc : *il est demandé au Gouvernement de faire des démarches auprès de la Commission pour que cette dernière relance l'exercice et rende public le LIVRE BLANC sur les associations.*
- 4°) Applicabilité des textes européens: *Il est demandé au Gouvernement de faire établir des fiches d'impact sur le secteur associatif des mesures législatives prises, et ceci tant au niveau communautaire (DG XXIII) qu'au niveau national (DGISES)*

### **II-Propositions demandant des mesures préparatoires à leur mise en place**

- 1°) Convention du Conseil de l'Europe sur les OING: *Il est demandé au Gouvernement Français de signer la convention du Conseil de l'Europe sur les OING. Cette signature devrait être précédée d'une demande d'informations auprès des Etats membres qui ont déjà ratifié ladite convention pour savoir si les difficultés éventuellement rencontrées par ces derniers s'opposent à notre propre ratification.*
- 2°) Accès des associations aux fonds communautaires: *Il est envisagé de demander au Gouvernement d'organiser une action en deux volets:*
  - un volet informations qui se situe dans la continuité de la circulaire du Premier Ministre du 26 juillet 1995 sur la « réforme de l'Etat » et qui vise à renforcer l'information sur les programmes, sur les réalisations déjà effectuées, et l'aide apportée aux associations dans l'ensemble de leurs démarches concernant ces aides. Ceci pourrait être complété par une brochure sur l'ensemble des procédures de recours administratifs et juridictionnels à la disposition des associations pour garantir le respect de leurs droits.
  - un volet mise à plat qui pourrait permettre de clarifier l'ensemble des pratiques administratives en la matière (critères d'éligibilité, problèmes de la prise en compte pour l'accès aux fonds des ressources privées collectées par les associations).

3°) Propositions sur les relations avec les Pays d'Europe centrale et orientale: *Le Gouvernement devrait :*

- *intégrer dans sa logique le rôle que pourraient jouer les associations dans la coopération entre la France et les PECO;*
- *Faciliter une meilleure connaissance du milieu associatif des pays de l'Europe centrale et orientale grâce à la collation d'informations sur le statut associatif local et les responsables des organismes représentatifs en la matière, et à la spécialisation d'un Conseiller d'ambassade ( culturel, chargé d'affaires sociales ou attaché humanitaire...) au rôle d'information et de contact entre les milieux associatifs français et est-européens;*
- *demander que le Bureau d'information qui va être créé dans la cadre des relations entre les Quinze et les PECO comprenne dans ses compétences le recueil d'informations sur le milieu associatif est-européen;*
- *confier à un Conseiller à la Représentation Permanente le soin de suivre les travaux concernant le secteur associatif au sein des Instances communautaires (peut-être le conseiller qui représente la DGRCST)*
- *s'assurer de la diffusion en Français (concernant à la diffusion en anglais) des programmes et informations concernant les activités associatives en Europe de l'est.*

*III- Proposition nécessitant un travail complémentaire de réflexion avant son lancement:*

*Révision des Traités européens: Il est demandé au Gouvernement de proposer dans le cadre de la CIG de 1996:*

- *d'inscrire la liberté d'association dans le Traité communautaire (modification des articles B, 2 et 3)*
- *de modifier l'article 90 §2 dudit Traité en y incluant les associations, permettant à ces dernières de bénéficier des exemptions accordées aux entreprises chargées d'une mission économique d'intérêt général quant à l'application du droit communautaire de la concurrence.*

Le CNVA demande à être associé à cette réflexion complémentaire.

## RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL "ASSOCIATION ET EUROPE".

### INTRODUCTION.

Le groupe de travail "Association et Europe" participe aux réflexions lancées par le Premier ministre sur le "développement de la vie associative".

#### **Problématique.**

La finalité du traité de Rome était étrangère aux objectifs des associations qui se reconnaissent mal dans une vision strictement économique. Elles n'ont donc pas été reconnues en tant que telles dans la construction de l'Europe Communautaire.

Les associations ont plutôt été attirées par le Conseil de l'Europe qui les a reconnues, en créant notamment pour elles un statut consultatif d'expert et en soutenant leurs programmes d'activités. Le Conseil de l'Europe a en outre élaboré une convention par laquelle les associations peuvent jouir de la reconnaissance de leur personnalité juridique dans les différents Etats membres, dès lors que celle-ci a été reconnue par l'un d'entre eux.

Mais l'Europe devient de plus en plus un espace pertinent pour l'élaboration et la mise en oeuvre des interventions des associations touchant, par exemple, aux secteurs de la jeunesse, de l'environnement, de la consommation, des solidarités internationales. Le besoin de réseaux associatifs européens se fait de plus en plus grand, le montage de partenariats européens trouvant très vite des limites dans l'appel aux seuls droits nationaux.

Les associations sont souvent devenues, pour la réalisation de leurs objectifs, des entreprises de services, mais des entreprises pas tout à fait comme les autres. L'économique n'est qu'un moyen, au service de leur objet social, et pas une fin en soi comme pour les entreprises du secteur marchand. Si les associations ont le droit de faire des excédents, ceux-ci ne peuvent être partagés comme c'est le cas pour les entreprises à capital et doivent être réinvestis dans l'oeuvre commune .

La mise en place, par l'Acte unique du Grand marché depuis le 1er janvier 1993 a renforcé la nécessité pour les associations de voir leur place mieux reconnue.

En raison de leur nature (sociétés de personnes et gestion désintéressée), les dispositions communautaires à leur endroit doivent s'exercer à

égalité de droits avec les autres acteurs économiques, mais cela suppose qu'elles doivent s'appliquer dans le respect de leurs spécificités, sans vouloir ni les assimiler, ni les banaliser.

Les associations doivent donc être particulièrement attentives par rapport à toute évolution traduite dans des règlements, directives et recommandations, qui serait susceptible d'avoir des incidences directes ou indirectes sur les conditions juridiques, économiques, sociales et fiscales dans lesquelles elles exercent leurs activités. Cela n'enlève rien à leur finalité qui n'est pas économique.

Cependant, les associations ne sont pas seulement concernées par l'évolution du Grand marché. Mieux que n'importe quel autre corps intermédiaire, elles peuvent jouer un rôle de médiation sociale, indispensable au bon fonctionnement de chacune de nos démocraties, comme à la progression d'une Europe démocratique.

Elles contribuent à ce que les différents peuples qui composent notre Europe apprennent à se connaître les uns les autres et se reconnaissent des enjeux communs pour construire une Europe des citoyens, maillon indispensable d'une Europe où l'économie, le social, le culturel et l'écologie formeraient un tout indissociable.

Les associations françaises reconnaissent que le traité de Maastricht offre un cadre renforcé pour des politiques communes nouvelles en matière de santé, d'éducation, de formation, de culture, de protection des consommateurs, champs où les associations sont particulièrement engagées. Mais cela est encore trop à la marge. Il faut un contenu défini pour ces politiques créatrices de citoyenneté européenne, selon d'autres critères que leur utilité pour la réussite de la réalisation du Grand marché, un contenu à la mesure d'une vision de l'Europe dépassant les privilèges, mais tournée vers ce qui fonde l'action associative, la solidarité vis-à-vis de ceux du dehors : les démocraties balbutiantes, voire déchirées, de l'Europe de l'Est, et les pays du Sud dont le sous-développement ne cesse de s'aggraver.

Contribuer à l'objectif affiché dans le préambule du traité de Maastricht, celui d'une "Union ayant pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les Etats membres et les peuples" est une ambition à laquelle les associations françaises souhaitent contribuer.

### Questions examinées et plan du rapport.

Suite à cette problématique, le groupe a examiné les points suivants :

**1. Convention du Conseil de l'Europe :** cette convention préparée depuis dix ans reconnaît aux ONG la personnalité juridique dans les Etats signataires. La France ne l'a pas signée pour des raisons de sécurité et de problèmes fiscaux. Le groupe a étudié les raisons qui permettraient à la France de signer cette convention (Chapitre I Convention du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non-gouvernementales.)

**2. Reconnaissance juridique :** des textes sont discutés au niveau européen (proposition de directive sur la place des travailleurs et de règlement portant statut d'association européenne -Chapitre II Le statut de l'Association Européenne.) ou en cours de traitement comme le "programme pluriannuel sur les associations, mutuelles, coopératives et fondations (1994-1996)-Chapitre III.

**3. Accès aux fonds structurels :** les associations se plaignent d'avoir du mal à accéder aux fonds structurels, notamment par manque d'information et d'assistance technique ou regrettent les difficultés entraînées par des délais trop longs de paiements- Chapitre IV.

**4. Connaissance du secteur associatif :** La Commission est en train de donner la dernière main au "Livre blanc sur les associations" qui est une source appréciable d'informations permettant de mieux estimer l'importance et le poids du milieu associatif en Europe -Chapitre V.

**5. Applicabilité des textes :** les associations sont soumises aux règles qui régissent la vie des personnes morales en Europe (concurrence, réglementation des marchés publics). Or l'ensemble des activités des associations ne peuvent s'identifier purement et simplement aux activités économiques des entreprises. De plus il conviendrait de mettre en place un organisme mesurant l'impact des mesures législatives sur le secteur associatif et ceci tant au niveau communautaire que national-Chapitre VI.

**6. Révision du traité :** le mouvement associatif estime qu'il faut faire rentrer dans le Traité les références qui permettraient de justifier l'activité du secteur associatif (exemple liberté d'association) ou modifier l'article- 90§2 du traité, modifications adaptant les règles de la concurrence certaines activités économiques

des associations ayant un but social en tout cas différent d'un but purement économique-Chapitre VII.

### **7. Les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale:**

Le mouvement associatif considère que les PECO constituent un enjeu qui n'est encore pas assez investi par la France - Chapitre VIII.

### **Calendrier de travail.**

Le groupe a été installé le 7 Juillet 1995 et a suivi le calendrier suivant:

- . **19 juillet 1995** : calendrier de travail et études des propositions de révision des traités;
- . **26 juillet 1995** : reconnaissance juridique des associations, programme communautaire, convention du Conseil de l'Europe, Livre blanc;
- . **6 septembre 1995** : applicabilité des textes européens (concurrence,fiscalité,libre circulation);
- . **14 septembre 1995** : accès des associations aux fonds structurels;
- . **21 septembre 1995** : application aux problèmes Est-Ouest, études des propositions de révision des traités (suite);
- . **28 septembre 1995** : examen du projet de rapport.

- **Chapitre I** Convention du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non-gouvernementales.

### **La Convention**

La Convention sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non-gouvernementales élaborée par le Comité de coopération juridique du Conseil de l'Europe (CDCJ) a été ouverte à la signature des Etats membres le 24 avril 1986. Son entrée en vigueur, subordonnée au dépôt de trois instruments de ratification, est intervenue le 1er janvier 1991 (seuls six Etats l'ont signée : le Royaume-Uni, la Belgique, la Grèce, le Portugal, l'Autriche et la Suisse).

L'objectif essentiel de la Convention est de faciliter les activités internationales des ONG. A cette fin, la Convention fait obligation aux Etats contractants de reconnaître de plein droit la personnalité et la capacité juridiques des ONG dans les conditions qui sont celles en vigueur dans le pays de leur siège

statutaire - et sans procédure spécifique - dès lors qu'elles remplissent les conditions suivantes :

- avoir un but non lucratif d'utilité internationale ;
- avoir été constituée par un acte relevant du droit interne d'un Etat contractant ;
- exercer des activités effectives dans au moins deux Etats ;
- avoir son siège statutaire dans un Etat contractant et son siège réel dans cet Etat ou dans un autre Etat contractant.

Le principe général de la Convention est que le droit qui régit la personnalité et la capacité juridiques des ONG quant au fond est le droit de l'Etat où se trouve le siège indiqué par l'acte constitutif de l'ONG. Ce principe implique, selon certains, que l'ONG aura dans tous les Etats contractants les mêmes capacités et la même personnalité juridiques que celles obtenues dans l'Etat où se trouve son siège.

La Convention n'a pas été signée par la France, bien qu'elle ait participé à son élaboration.

Sur un plan juridique, la Convention comporte quelques zones d'ombre dans la mesure où elle ne définit pas la notion de "but non lucratif d'utilité internationale" ni celle "d'activité effective" que les ONG doivent remplir dans au moins deux pays pour bénéficier de ses dispositions, d'autant plus délicates à résoudre que l'article 9 exclut expressément la possibilité d'émettre des réserves, ce qui limite notre marge de manoeuvre.

Mais ce sont surtout les dispositions de l'article 2 sur les modalités de reconnaissance des ONG qui prêtent à discussion. Le principe général du siège statutaire implique que l'ONG aura dans tous les Etats contractants la même capacité et la même personnalité juridique que celles obtenues dans l'Etat où se trouve son siège. L'article 2 alinéa 2 stipule néanmoins que "lorsqu'elles sont dictées par un intérêt public essentiel, les restrictions, limitations ou procédures spéciales prévues pour l'exercice des droits découlant de la capacité juridique par la législation de la Partie dans laquelle la reconnaissance a lieu sont applicables aux ONG établies dans une autre Partie". Cet alinéa devrait ainsi permettre de résoudre le problème de la réception de dons et legs par les ONG. L'article 910 du Code Civil soumet en effet à autorisation du Gouvernement les libéralités effectuées au profit d'"hospices, de pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique". On sait que la loi de 1901 sur les associations réserve aux seuls associations d'utilité publique la capacité de recevoir des dons et legs. Pour combiner ces dispositions avec celles de la Convention, il serait donc nécessaire de déroger au droit interne afin de tenir compte

du statut des ONG étrangères, lorsqu'il les habilite à recevoir ce type de libéralités (ce qui de ce fait les place à parité avec les associations françaises bénéficiant de la "grande capacité" juridique) : l'autorisation du Gouvernement pour les dons et legs à ces ONG étrangères serait maintenue mais la condition d'utilité publique écartée. Dans l'hypothèse où la France signerait la Convention, il conviendrait sans doute de faire une déclaration interprétative sur ce point.

Enfin l'article 3 de la Convention traite du problème de la "preuve de l'acquisition de la personnalité et de la capacité juridique" qui est "fournie par la présentation des statuts ou d'autres actes constitutifs de l'ONG". L'ONG doit ainsi prouver qu'elle a acquis la personnalité morale conformément à la loi de l'Etat de son siège statutaire. Cette preuve est apportée par la production, soit du Journal Officiel, soit du décret attributif de la personnalité morale, soit d'un acte notarié au cas où, comme en Suisse, l'acquisition de la personnalité morale n'est soumise à aucune publicité, soit de tout autre acte constitutif.

La Convention exigerait donc en France des mesures réglementaires d'application, ne serait-ce que pour désigner l'autorité française chargée d'authentifier ces preuves. Cette autorité pourrait être par exemple, le Préfet. Aurait-il compétence liée ? Disposerait-il d'un pouvoir d'appréciation sur l'utilité internationale ou l'effectivité des activités de l'ONG requérante ? Il semble a priori que ce contrôle devrait se limiter à la production des pièces visées à l'article 3 mais la question de l'interprétation de ces dispositions peut se poser.

D'autre part, afin de faciliter le fonctionnement des ONG, la Convention prévoit à l'article 3 alinéa 2 la possibilité de tenir un "système de publicité facultatif". Dans le cas de la France, il semble qu'il faudrait en tout état de cause une publication au Journal Officiel même si cette publicité ne doit pas avoir un caractère constitutif.

### **La position des ministères.**

Le ministère de l'Intérieur redoute les conséquences négatives ou discriminatoires de la signature de cette convention à l'égard des associations françaises, lesquelles jouissent d'un régime déclaratif souvent plus libre, que chez d'autres partenaires européens tout en bénéficiant moins largement de la pleine capacité juridique comprenant, par exemple, la faculté de recevoir des libéralités. D'où un risque de transferts financiers à l'étranger.

Le ministère de l'Intérieur craint également que la Convention n'aboutisse à dispenser les ONG ayant leur siège dans un autre Etat contractant des formalités de déclaration et de publicité auprès des autorités françaises. Ainsi en l'absence de statut européen des ONG la signature de la Convention est, d'après ce ministère, tout à fait prématuré et le préalable à une telle démarche passerait, à défaut d'une harmonisation, au moins par une harmonisation des législations européennes à cet égard.

**Le ministère de l'Economie, des Finances et du Plan** craint en premier lieu que les dispositions de la Convention ne permettent plus à l'administration fiscale de réserver les bénéfiques de déductibilité ou exonérations prévues par le Code général des Impôts aux seuls dons faits à des ONG installées en France. Aucun dispositif de contrôle ne permettrait, selon ces services, de lutter contre l'évasion ou la fraude fiscale qui pourraient résulter de l'extension des régimes fiscaux susvisés aux ONG établies à l'étranger, ni même contre les phénomènes de blanchiment de " l'argent sale".

**Le ministère de l'Economie, des Finances et du Plan** estime qu'il sera difficile, voire impossible, de transposer des règles fiscales françaises très diversifiées en assimilant les entités étrangères à des organisations françaises alors qu'il n'existe aucune équivalence entre les unes et les autres.

**Le ministère de la Justice** a considéré quant à lui que la Convention soulevait deux difficultés principales. D'une part, la définition des ONG lui paraissait trop large dans la mesure où il n'est exigé d'elles que d'exercer dans deux Etats sans que la nature et l'importance de leurs activités soient prises en compte. Il lui semblait nécessaire de prendre en compte la reconnaissance de leurs activités. D'autre part, il lui semblait que la reconnaissance de telles associations dans les différents Etats ne devrait pas se confondre automatiquement avec la capacité juridique d'exercice dans les conditions acquises dans l'Etat du siège statutaire. Néanmoins, en dépit de ces réserves, la Chancellerie a indiqué qu'elle ne s'opposerait pas à une éventuelle signature.

**Le ministère de l'Environnement** se prononce en faveur d'une adhésion qui faciliterait l'action des associations de protection de l'environnement à l'étranger et considère qu'une telle prise de position, qui a été effectuée en premier lieu par le Royaume-Uni, n'aurait aucune conséquence sur les questions liées au blanchiment d'argent. Il souligne que la sous-représentation des associations françaises au niveau international aboutit au développement d'un mouvement d'inspiration anglo-saxonne qui ne nous est pas favorable.

**Le ministère des Affaires étrangères** est favorable au principe de la signature de la Convention, sous réserve des questions techniques énoncées lors de la discussion.

**Le ministère chargé de l'Intégration et de la Lutte contre l'Exclusion** s'interroge sur les difficultés de compatibilité qui existeront entre le futur règlement sur le statut de l'association européenne et la Convention sur les OING en cas de signature de cette dernière par la France.

#### **La position du milieu associatif.**

Pour répondre aux critiques des ministères, les associations soulignent que des réponses peuvent être apportées dans la mesure où certains articles de la Convention offrent suffisamment de garanties:

- \* des exemptions à la reconnaissance de plein droit d'une OING sont prévues aux articles 2§2 et 4,

- \* la capacité à agir d'une OING étant placée sous le contrôle de la législation nationale *-[en effet selon les associations l'exercice des droits est régi par la législation du pays où les actes sont exercés et non par la loi du pays du siège]-*, l'article 910 du code civil qui soumet la réception de dons et legs à une autorisation préfectorale peut s'appliquer,

- \* la loi fiscale applicable sera également celle où l'OING exerce son activité.

Enfin pour les associations si des dispositions facilitaient le choix du siège d'une association en France ( comme cela serait le cas après signature de la Convention ONG), cela aurait un impact :

- \*sur le renom de la France;

- \*sur le rayonnement de la Francophonie;

- \*sur la création éventuelle d'activités et d'emplois.

**PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL** Il est demandé au gouvernement français de signer la convention du Conseil de l'Europe sur les OING. Cette signature devrait être précédée d'une demande d'informations auprès des Etats membres qui ont déjà ratifié ladite convention pour savoir si les difficultés éventuellement rencontrées par ces derniers s'opposent à notre propre ratification.

## Chapitre II Le statut de l'Association Européenne.

Faisant suite aux travaux du Parlement européen (résolution Louis Eyraud de novembre 1984, rapport Nicole Fontaine de mars 1987), à la communication de la Commission du 21 décembre 1989 sur "les entreprises d'économie sociale et la réalisation du marché européen sans frontière" et aux pressions des associations, la Commission a adopté, le 18 décembre 1991, une proposition de règlement portant statut de l'association européenne et une proposition de directive complétant le statut de l'association européenne pour ce qui concerne le rôle des travailleurs;

Dans les faits, les trois composantes de l'économie sociale ont fait front commun en demandant un statut spécifique comportant un tronc commun et des dispositions particulières à chaque famille (coopérative, mutualité, association).

Le Comité économique et social européen a adopté, le 26 mai 1992, un avis sur la proposition de règlement portant statut de l'association européenne. Le Parlement européen a voté le projet en première lecture le 15 janvier 1993, comprenant l'amendement permettant l'accès aux statuts à tous les résidents (sans condition d'être ressortissant de la Communauté).

Le texte voté ne répond néanmoins pas aux vœux du CNVA sur trois points :

- les règles de fonctionnement restent encore trop calquées sur celles de la société commerciale ;
- la responsabilité individuelle avec faute et la responsabilité solidaire sans faute des membres du conseil d'administration se cumulent du fait d'une rédaction maladroite du texte. Il faudrait uniquement prévoir la responsabilité individuelle avec faute ;
- l'égalité des droits entre associations européennes et associations nationales doit être préservée, notamment grâce au renvoi au droit de l'Etat membre où l'association européenne exercera son activité, pour ce qui concerne ses droits, facultés et obligations.

La Commission a ensuite préparé un projet de règlement modifié. Elle a réservé un accueil favorable à la plupart des amendements du Parlement européen et les a intégrés dans sa proposition modifiée.

La Commission n'a cependant pas suivi le Parlement sur les points suivants :

- elle refuse d'ouvrir le statut à des entités juridiques autres qu'associatives ;
- elle introduit une nouvelle hiérarchie des normes où les statuts librement définis par les membres retrouvent une certaine importance, mais où la loi nationale applicable, celle de l'Etat du siège ou de l'Etat d'activité, semble très complexe à définir. La position du CNVA est favorable à l'application du droit de l'Etat où se déroule l'activité et non à celui du siège, afin qu'il n'y ait pas d'inégalité importante entre l'association européenne et les associations nationales de ces Etats.

La Commission reprend par contre, intégralement, le régime de responsabilité civile des dirigeants, proposé par le Parlement, dont la rédaction, malgré un désir manifeste d'alléger cette responsabilité, conduit à la coexistence de deux régimes : un premier solidaire et sans faute, un second, individuel et sur faute. Le CNVA plaide pour le maintien du second et la suppression claire et nette du premier.

Les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des organes de l'association européenne demeurent inchangées dans leur lourdeur et leur inadéquation.

Depuis lors, des réunions d'experts intergouvernementaux ont eu lieu, mais elles ont porté sur l'examen du statut de coopérative européenne qui a bien progressé sous la présidence française (1er semestre 1995).

Mais les Etats se sont opposés sur la base juridique, certains considérant qu'elle relève de l'article 100 A et 54 du Traité (décisions qui relèvent de la majorité qualifiée) d'autres de l'article 235 (décisions qui relèvent de l'unanimité). La Présidence française n'a pas pu, par ailleurs, arriver à un "arrimage" suffisant des trois textes ensemble.

Il existe en effet des résistances sérieuses, souvent créées par la crainte d'une ouverture des frontières pour tel ou tel secteur jusqu'alors protégé et qui sera de toute façon soumis à la règle de non-discrimination, qu'il y ait ou non un statut associatif européen, ou par la crainte d'une influence sur l'évolution des droits nationaux, notamment de la part des gouvernements du Royaume-Uni et de l'Allemagne.

### **La position des ministères.**

Le **ministère de la Justice** souligne les risques encourus par la reconnaissance d'une égalité de droit entre des catégories d'associations non équivalentes. Il indique par exemple que, dans certains Etats membres, les associations peuvent être autorisées à exercer des professions qui sont réglementées en France, telles que la profession d'avocat.

Le **ministère de l'Intégration et de la lutte contre l'exclusion** estime que la notion d'ordre public national ne pourra pas être invoquée pour éviter cette difficulté compte tenu de l'évolution vers un ordre public communautaire de cette dernière notion.

### **La position du milieu associatif.**

Le CNVA considère que le fait de faire dépendre le droit applicable du lieu où s'exerce l'activité de l'association doit permettre de résoudre cette difficulté et qu'il est nécessaire d'admettre que certaines compétences doivent être communes à toutes les associations. Il indique que celles-ci sont contenues dans l'article 2 de la proposition de règlement qui énumère : le droit de passer des contrats, le droit d'acquérir des biens mobiliers ou immobiliers, le droit de recevoir des legs et dons, le droit d'ester en justice, le droit d'employer des salariés.

### **PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL : le**

gouvernement français doit prendre une initiative tant auprès de la Commission, que de ses partenaires

. pour relancer la discussion sur les propositions de directive sur le rôle des travailleurs dans les associations et de le statut de l'association européenne

. et pour veiller à ce que ce dernier texte connaisse des améliorations comme la substitution de l'application du droit du lieu d'exercice de l'activité de l'association en remplacement du lieu du siège.

### **Chapitre III PROGRAMME PLURIANNUEL (1994-1996) D'ACTIONS COMMUNAUTAIRES EN FAVEUR DES COOPERATIVES, DES MUTUALITES, DES ASSOCIATIONS ET DES FONDATIONS DANS LA COMMUNAUTE**

#### **Le contenu du programme pluriannuel.**

Cette proposition de décision vise à instaurer un programme pluriannuel (1994-1996) d'actions communautaires en faveur des coopératives, mutualités, associations et fondations dans la Communauté.

Doté d'un budget global de 5,6 millions d'écus, il comporterait les volets suivants :

- promotion, coordination, renforcement des interventions en faveur des coopératives, mutualités, associations et fondations, grâce :

- . au renforcement de l'approche horizontale (études sur le développement du secteur dans la Communauté, création d'un environnement favorable, évaluation de l'impact de la législation communautaire, agencement de la consultation) ;

- . au soutien d'actions spécifiques visant à favoriser les possibilités de collaborations transnationales, notamment pour les PME du secteur et pour la recherche de nouvelles activités par des partenaires regroupés ; améliorer l'information ; diffuser l'innovation sociale ; renforcer le rôle des coopératives, mutualités, associations et fondations comme vecteurs des politiques communautaires ;

- renforcement des actions en faveur des coopératives, mutualités, associations et fondations à l'intérieur des autres politiques, par :

- . le développement de la statistique communautaire et l'élaboration des données suite aux enquêtes réalisées dans ce secteur ;

- . le soutien à l'effort de formation ;

- . l'incitation au renforcement de la Recherche & Développement.

Le Comité économique et social constate, dans son avis du 6 juillet 1995, que les fondations sont reprises dans l'intitulé du programme aux côtés des coopératives, mutualités et associations et s'interroge sur son bien fondé et son opportunité.

Le Comité économique et social souhaite rappeler qu'un instrument juridique adéquat est essentiel si l'on veut pouvoir réaliser les expériences transfrontalières prévues dans le programme.

Le Comité se prononce en faveur des priorités suivantes dans le cadre des travaux envisagés :

- . mise en place de programmes de formation et d'information ;
- . développement de moyens financiers et d'instruments pour le financement des coopératives, mutualités et associations ;
- . institution d'un comité consultatif pour une consultation approfondie et en temps opportun des milieux économiques et sociaux concernés ;
- . réalisation d'actions pilotes innovatrices.

Le Parlement Européen a approuvé, le 7 mars 1995 en première lecture, la proposition de décision, moyennant un certain nombre d'amendements qui préconisent :

- une définition précise de " l'entreprise associative " : toute association sans but lucratif qui fournit des produits ou des services au public pour un prix tarifé, quels que soient le rapport de ce prix avec le coût et l'entité qui l'acquitte (bénéficiaire ou organisme tiers) [amendement auquel s'oppose le CNVA];

- la création d'un observatoire en vue d'observer le fonctionnement du secteur dans le marché unique ;

- la Création d'un Comité consultatif chargé d'assister la Commission et l'allégement de la procédure relative aux avis émis par le comité, avis dont la Commission doit tenir le plus grand compte.

En outre, des modifications ont été apportées en ce qui concerne les actions de soutien qui doivent contribuer à :

- créer un environnement favorable et évaluer l'impact des politiques communautaires ;
- donner aux associations la possibilité de promouvoir l'emploi en engageant des personnes bénéficiant d'une aide publique ;
- appuyer, coordonner et compléter les initiatives des Etats membres et leurs acteurs de secteur afin de mettre au point de nouvelles stratégies d'emploi et/ou de nouveaux services.

#### **La position des ministères.**

Le **ministère du Budget** a fait connaître sa réserve sur ce programme, notamment compte tenu de son coût et de l'absence de contrôle de l'utilisation des fonds.

Le **ministère de l'Environnement** souligne que le programme ne s'élève qu'à 5,6 millions d'écus pour trois ans, à répartir sur quinze Etats membres.

Le **ministère de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion** indique que l'intérêt du programme réside dans le fait qu'il permettra un échange d'informations au niveau européen au travers de la DG XXIII et un suivi plus efficace par cette direction au moyen des comités mis en place et des rapports d'activités.

Le **ministère de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion** considère que le programme pourrait être adopté sans que soient retenus certains amendements du Parlement européen. Il rappelle la difficulté soulevée par l'opposition de l'Allemagne et des Pays-Bas alors que la règle de vote au Conseil est l'unanimité (article 235 du traité).

**PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL :** le gouvernement français doit entreprendre des démarches auprès des deux Etats membres (Allemagne et Pays-Bas) qui sont opposés à l'adoption de ce programme qui requiert l'unanimité pour obtenir la levée de leur réserve et permettre l'adoption de ce programme.

## Chapitre IV ACCES DES ASSOCIATIONS AUX FINANCEMENTS : FONDS STRUCTURELS

Il existe différentes sortes de fonds structurels :

- Traité de Rome, 1958, Fonds social européen (FSE) : actions de formation professionnelle, de recyclage des travailleurs, d'embauche des jeunes
- 1964, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) : outil d'intervention de la politique agricole commune (PAC)
- 1975, Fonds européen de développement régional (FEDER) outil de réduction des déséquilibres régionaux
- 1992, Fonds de cohésion économique et sociale (après le sommet d'Edimbourg)

Trois principes régissent les modalités d'attribution des fonds structurels :

- le partenariat, impliquant Etats, régions, Commission des Communautés
- la subsidiarité, impliquant que la conduite des actions s'exerce au plus proche de l'objectif
- l'additionnalité, l'aide communautaire s'ajoute aux efforts financiers des régions et des Etats, sans s'y substituer

Les fonds structurels visent à la cohésion économique et sociale entre les diverses régions de la Communauté. On peut ainsi discerner cinq objectifs principaux à ces fonds :

1. Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement
2. Reconversion des régions en crise
3. Lutte contre le chômage, insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail

4. Adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production

5. Adaptation, développement et ajustement structurel des zones rurales et des structures agricoles

La part des fonds structurels dans le budget de l'Union européenne est importante :

1994 - 23,2 milliards d'écus (soit 30,5 % du total des dépenses)

1999 - prévision = 31,8 milliards d'écus.

Les associations se heurtent en France, d'après le CNVA, aux difficultés suivantes :

**a) Difficultés liées à la conception très "économique" de l'utilisation des fonds**

. les programmes visant l'emploi sont conçus pour des emplois salariés classiques sans tenir compte de la nature complexe des publics visés, des conditions de leur réinsertion (phases préalables de soutien et/ou accompagnement social) ;

. les critères d'éligibilité sont à reconsidérer. Dans le champ cité plus avant, ils limitent l'intervention aux zones rurales en difficulté, ils ne concernent pas (sauf projet URBAN) les zones urbaines en crise ou la situation des exclus dans les villes situées hors les zones évoquées ;

. dans des régions comme Bretagne, Lorraine, Rhône-Alpes, les services chargés de l'instruction des dossiers (services départements ou régionaux déconcentrés de l'agriculture, de l'emploi, des affaires sociales ou de la formation professionnelle) auraient effectué des rejets systématiques des projets associatifs.

**b) Difficultés liées à l'information insuffisante des associations**

Celles-ci parviennent difficilement à obtenir de l'administration nationale des informations claires, compréhensibles, accessibles.

Elles n'ont pas de relais pour disposer en temps opportun de l'information, de la documentation.

### **c) Difficultés liées à la complexité des démarches à conduire**

Les documents européens sont difficiles à interpréter, peu lisibles. Ils découragent par leur vocabulaire ou par le passage par la langue anglaise.

Les démarches qu'ils indiquent sont lourdes, les procédures complexes, les délais brefs.

### **d) Difficultés liées au manque de moyens des administrations nationales pour l'aide aux associations**

Débordées par les dossiers, contraintes par les délais, peu dotées en personnel informé, ces administrations - en particulier dans les départements et les régions - ne sont pas en mesure d'être des interlocuteurs attentifs aux demandes associatives.

D'autant plus que ces associations sont absentes des instances de décision (comité de sélection, comités de suivi et d'évaluation des programmes etc.).

Les financements européens sont souvent "récupérés" par les services publics (nationaux ou régionaux) aux fins de financement de leurs propres projets.

### **e) Difficultés liées aux problèmes posés par la recherche des cofinancements.**

Il est constaté que la recherche des cofinancements se heurte à des nombreux obstacles, par exemple :

- . la répartition des financements de l'Etat entre les collectivités territoriales joue en défaveur des associations
- . les crédits publics alloués ne doivent pas être gagés par le FSE
- . les ressources privées collectées par les associations ne sont pas considérées comme cofinancements pour l'accès aux fonds (sauf pour les programmes d'éducation au développement, DG VIII).

### **g) Difficultés liées aux retards de paiement**

Lorsque - enfin - un dossier a été "reçu", apparaît un problème dramatique pour les associations, en particulier pour les petites structures, celui des

effets sur la survie même des associations des retards de paiement. Alors que souvent les actions ont été entreprises, les paiements n'interviennent qu'en septembre ou octobre de l'année de l'action.

**h) enfin, les associations n'ont pas les moyens "logistiques" pour la préparation et la conduite des projets compte tenu de ce qui précède.**

Elles ont à mener une course d'obstacles à laquelle elles ne sont pas préparées et pour laquelle elles ne rencontrent pas l'assistance escomptée, et que pourtant leur rôle social légitimerait.

### **La position des ministères.**

**Le ministère du Travail (FSE)** tient à préciser que la situation est moins monolithique que le secteur associatif ne l'affirme. Ainsi c'est l'autorité qui gère le programme qui opère le choix concernant le FSE entre une base qui porte sur le total (fonds privés et publics) ou sur les seuls fonds publics. Il souligne que 70% des crédits concernent des zones en retard de développement et donc limitées géographiquement, par opposition à certains programmes qui couvrent tout le territoire (objectifs III et IV). L'ensemble de cette situation est inscrite dans les règlements sur les "fonds structurels" et découle directement du traité. Le ministère du travail rappelle qu'un effort considérable d'information a été engagé et estime que l'accès du milieu associatif aux programmes communautaires est plus important que ne l'affirment les associations.

**Le ministère de l'Environnement** précise que les sources d'informations sont différentes selon les programmes et invite le milieu associatif à ne pas se retourner toujours vers l'Etat, mais à mieux s'organiser pour glaner les informations à Bruxelles ou localement.

**Le ministère des Affaires étrangères** confirme qu'il faut voir en fonction des programmes pour trouver les bons interlocuteurs ministère par ministère.

**Le ministère du Budget** rappelle que l'utilisation des fonds communautaires est sous le contrôle non seulement du Parlement européen, mais aussi du Conseil des ministres de l'Union (ECOFIN), de la Cour des Comptes et de la Commission européenne qui a été chargée par le règlement financier adopté en juin 1995 de réexaminer régulièrement les actions déjà entreprises.

**PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL :** il est envisagé de demander au gouvernement d'organiser une action en deux volets :

a) un **volet "information"** qui se situe dans la continuité de la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 sur la "Réforme de l'Etat" et qui vise à renforcer

\* l'information sur les programmes, sur les réalisations déjà effectuées

\* et l'aide apportée aux associations dans l'ensemble de leurs démarches concernant ces aides. Ceci pourrait être complété par une brochure sur l'ensemble des procédures de recours administratifs et juridictionnels à la disposition des associations pour garantir le respect de leurs droits.

b) un **volet "mise à plat"** qui pourrait permettre de clarifier l'ensemble des pratiques administratives en la matière (critères d'éligibilité, problèmes de la prise en compte pour l'accès aux fonds des ressources privées collectées par les associations).

## **Chapitre V LE LIVRE BLANC SUR LES ASSOCIATIONS.**

Le principal objectif du Livre blanc, initié par la Commission européenne (DGXXIII), est de donner aux associations - et aux fondations - la place qui doit leur être reconnue à l'échelle européenne, ce en faisant prévaloir l'importance de leur contribution aussi bien dans le domaine économique que social et culturel.

Le livre blanc doit décrire le secteur associatif en Europe, les régimes juridiques et fiscaux qui lui sont appliqués, ses activités, son importance économique, les défis qu'il aura à relever.

Cette description prend en compte le contexte des politiques communautaires existantes, ainsi que les besoins exprimés par les associations et les fondations à l'échelle européenne.

En conformité avec le principe de subsidiarité, le livre blanc doit contenir des propositions de moyens permettant de lever les actuelles difficultés (fiscalité, contrôle...) pour que les associations et fondations se développent librement à l'échelle européenne.

Il a été préparé à l'aide de deux questionnaires envoyés respectivement aux associations, aux fondations d'une part et aux Etats membres, d'autre part . Puis une série de visites consultatives dans les Etats membres a été entreprise.

Ainsi, le livre blanc doit, en premier lieu, assurer une information aussi complète que possible sur les associations par :

1. un essai de définition de l'association en faisant état de différentes nuances selon le pays considéré ;
2. partant de cette définition, un essai de précision de la nature même de l'association, notamment dans ses similitudes et ses différences avec les acteurs économiques ;
3. des informations sur le financement des associations et les modes de gestion ;
4. des informations sur leurs rapports avec les pouvoirs publics ;
5. des informations sur leurs rapports avec les instances européennes.

La mise à disposition d'un tel outil est en effet un acte important, non seulement pour la connaissance du secteur lui-même, permettant d'estimer l'impact de toute mesure qui pourrait être examinée en faveur du monde associatif, mais aussi pour la reconnaissance du secteur par les institutions communautaires.

**PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL** : il est demandé au gouvernement de faire des démarches auprès de la Commission pour que cette dernière relance l'exercice et rende public le "Livre blanc sur les associations".

## **Chapitre VI APPLICABILITE DES TEXTES EUROPEENS AUX ASSOCIATIONS.**

### **I- Droit de la concurrence interne et droit de la concurrence communautaire.**

Au plan national intérieur, la question de l'éventuelle concurrence portée par des associations qui exercent des activités économiques à d'autres associations, et surtout aux types plus "traditionnels" d'entreprises que sont les

entreprises du secteur marchand se fonde surtout sur les possibles différences de traitement fiscal visant les unes ou les autres (entraînant possiblement des distorsions dans les charges fiscales passant sur les unes ou sur les autres, et donc créant des situations de concurrence anormale ou abusive des unes vis-à-vis des autres).

Ainsi , en France, toute association, selon les objectifs qu'elle poursuit, et particulièrement en cas d'activités économiques ou commerciales, est assujettie à toutes les normes du droit français en la matière, et notamment aux règles françaises du droit de la concurrence. Par extension il est logique qu'elle le soit, s'agissant de règles communautaires. A ce niveau se présentent cependant quelques différences :

- . d'une part, le droit communautaire en la matière a une compétence géographique - razione loci - plus large puisqu'étendue à l'ensemble du territoire communautaire,

- . mais d'autre part, il a une compétence -ratione materiae- plus étroite puisque son intervention est limitée aux cas d'affectation du commerce entre Etats membres, pour des actions dont les effets se font ressentir sur le territoire de la Communauté.

Par conséquent, le droit communautaire de la concurrence, qui a vocation à s'appliquer en France, ne remplace pas pour autant le droit interne de la concurrence, il est dès lors évident que chacun de ces deux droits aura une aire de compétence qui lui sera propre.

On s'intéressera ici, non pas à telle ou telle disposition visant éventuellement la concurrence, et pouvant apparaître dans tel ou tel texte de droit dérivé, mais seulement aux dispositions fondamentales du traité de Rome sur la question. On relèvera ainsi que deux séries d'articles du Traité de Rome visent certaines pratiques qu'elles condamnent, en ce qu'elles apparaissent comme faussant le jeu d'une saine et loyale concurrence intra-communautaire.

## **II - Premier champ spécifique d'intervention du droit communautaire de la concurrence : les ententes prohibées et les abus de position dominante.**

Il s'agit des articles 85 et 86 du Traité de Rome.

- . L'article 85 vise les ententes prohibées. Les ententes, en tant que telles, ne sont pas défendues, au contraire ; surtout si elles ont pour objet de faire bénéficier le consommateur européen de meilleures conditions d'acquisition de produits ou d'obtention de services. Il s'agit par contre de lutter contre les pratiques

concertées pour tirer de façon directe ou indirecte des prix ou conditions de transactions ; pour limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements ; pour répartir marchés ou sources d'approvisionnement ; pour concéder des conditions sélectives ou inégales aux partenaires commerciaux , pour subordonner la conclusion de contrats à des prestations supplémentaires sans lien avec le contrat.

Sous le contrôle éventuel de la Cour de Justice des Communautés Européennes, la Commission est habilitée à prononcer la nullité de tels accords et de lourdes amendes, sauf à accepter des dérogations indispensables et n'éliminant pas la concurrence.

Les associations, dans l'organisation de leurs activités intra-communautaires, peuvent se trouver dans des situations d'ententes avec des partenaires homologues d'Etat à Etat, sauf à faire valoir qu'elles peuvent bénéficier de la règle des minimi, et/ou qu'elles entrent dans le cadre des indispensables dérogations (on peut notamment penser à des secteurs tels que le tourisme social, l'environnement, les échanges culturels, les actions sanitaires et sociales, etc...).

. L'article 86 vise l'abus de position dominante. Sont en effet visées les entreprises en situation de quasi-monopole, qui en profitent pour imposer des prix ou des conditions de transactions non-équitables , ou qui limitent la production, les débouchés ou le développement technique, au détriment du consommateur.

La Commission est habilitée à ordonner de mettre fin à la pratique illicite.

### **III. Second champ spécifique d'intervention du droit communautaire de la concurrence : les problèmes nés de l'intervention de la personne publique directement ou par le biais de son aide financière.**

Il s'agit des articles 90, et 92 à 94 du Traité de Rome.

. L'article 90 s'applique aux entreprises publiques, ou ayant un caractère de monopole fiscal, ou gérant un service d'intérêt général. Est exigée la transparence des versements de fonds publics à des entreprises du secteur public, aux fins de vérification d'impact éventuel sur la concurrence en territoire communautaire .

L'assimilation des entreprises gérant un service d'intérêt général à des entreprises publiques pour ce qui est du contrôle de la Commission (avec éventuel renvoi devant la Cour de Justice des Communautés Européennes) est lourd de

conséquences possibles pour les associations qui voient une partie de leur activité financée sur fonds publics .

. Les articles 92 à 94 scrutent l'éventuelle incompatibilité avec le droit communautaire des aides publiques. Les unes sont déclarées définitivement incompatibles, car faussant la concurrence (exemple : les subventions aux exportations), les autres sont

- soit compatibles de plein droit,
- soit compatibles après examen des situations en cause (cas d'aides régionales ou sectorielles).

Dans ce domaine comme pour les précédents, la Commission a pouvoir de contrôle et de renvoi de la personne publique concernée devant la Cour de Justice des Communautés Européennes. On voit combien dans ce cas aussi, la qualification des financements en question prend une importance fondamentale, susceptible de remettre en cause des fonctionnements dans lesquels les associations sont des acteurs privilégiés.

En réalité, il apparaît nécessaire de mieux cerner au cas par cas l'application du droit communautaire notamment dérivé aux associations.

**PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL** : il est demandé au gouvernement de faire établir des "fiches d'impact" sur le secteur associatif des mesures législatives prises et ceci tant au niveau communautaire (DG XXIII) qu'au niveau national (DGISES).

## **Chapitre VII LA REVISION DES TRAITES .**

Le Conseil National de la Vie associative, afin de favoriser la reconnaissance des associations à but non lucratif, leur place et leur rôle dans l'Europe Communautaire au service de l'intérêt général, présente des propositions dont il souhaite la prise en compte à l'occasion de la révision des Traités prévue en 1996.

Elles visent :

- \* d'une part l'exercice de la citoyenneté européenne par le droit d'association ;
- \* d'autre part, la reconnaissance des spécificités des associations dans le droit communautaire établi par,les Traités.

## **I - Modalités d'exercice de la citoyenneté européenne.**

### I-1 Droit d'association

Le droit d'association est garanti dans chacun des Etats-membres. Cependant, la dimension européenne est prise inégalement en compte parce que résultant du seul droit national.

Le Traité devrait comprendre le droit de s'associer comme une des libertés fondamentales des citoyens et résidents de l'Union Européenne. A cette fin, le CNVA propose les modifications suivantes aux articles définissant les objectifs de l'Union.

#### **Article B**

Compléter comme suit l'article B :

"l'Union se donne pour objectifs :

\* de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale comprenant la liberté de s'associer, d'entreprendre et de s'organiser, et par l'établissement d'une union économique et monétaire...(le reste dans changement)."

#### **Article 2**

Compléter comme suit l'article 2

"La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une union économique et monétaire et par la mise en oeuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 3A, de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergences des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, la liberté d'association, de regroupement et d'entreprise, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres."

### Article 3

Compléter comme suit l'article 3 :

**"Le renforcement de la cohésion économique et sociale et de la solidarité.**

#### I-2- Droit de fonder une association européenne.

La citoyenneté de l'Union devrait être complétée par le droit de fonder une association européenne, ouverte à tous les résidents de l'Union, et d'en faire partie en tant que membre.

Proposition d'amendement :

Compléter l'article 8 A du traité CE par l'alinéa suivant :

"Tout citoyen de l'Union a le droit de constituer, avec d'autres résidents de l'Union, des associations, ou de participer à des associations existantes, quel que soit le but de ces dernières, pourvu qu'il soit licite et conforme à l'ordre public communautaire et à celui des Etats membres où l'association exerce son activité. Le Conseil arrête des dispositions visant à faciliter l'exercice de ce droit d'association au sein de l'Union".

**II- Reconnaissance des spécificités des associations** (reconnaissance du caractère d'intérêt général de certaines de leurs activités).

Les associations rendent, dans différents Etats membres, des services sociaux, sanitaires, éducatifs, culturels.... Il faut permettre le maintien du caractère d'intérêt général de ces services. La Cour de Justice de la Communauté européenne a récemment rendu des arrêts en la matière, s'appliquant à des services d'intérêts général rendus par les entreprises. Ce raisonnement, fondé sur l'article 90-2, peut être transposé aux services d'intérêt général développés par les associations qui peuvent être qualifiées de services essentiels au sens de la jurisprudence européenne récente.

Encore faut-il qu'il soit possible d'identifier les associations, dans certains cas, aux entreprises dans le cadre du droit communautaire de la concurrence. C'est pourquoi le groupe s'est penché sur la notion d'entreprise en droit communautaire.

Or ni le traité ni les textes adoptés pour son application ne définissent la notion d'entreprise. Le premier texte de droit communautaire à définir ce concept est le protocole n° 22 de l'accord instituant l'EEE. L'article 1er définit ainsi l'entreprise comme "toute entité exerçant des activités à caractère économique ou commercial". Toutefois, cette définition ne correspond pas exactement à la définition retenue par la CJCE prévalant en droit communautaire.

## **II-1 - La conception jurisprudentielle de la notion d'entreprise**

La CJCE avait déjà fourni une première définition de l'entreprise dans le cadre du Traité CECA avec sa décision Mannesmann de 1962 : "l'entreprise est constituée par une organisation unitaire d'éléments personnels, matériels et immatériels, rattachée à un sujet juridiquement autonome, et poursuivant d'une façon durable un but économique déterminé (CJCE du 13 juillet 1962 - Mannesmann Affaire C-19/61).

Dans son arrêt Sacchi de 1974, la CJCE avait évoqué les termes d'activités de nature économique sans pour autant définir ce concept.

Enfin dans un arrêt de principe "Höfner et Elser" de 1991, la CJCE semble avoir stabilisé sa conception de la notion d'entreprise : "la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ( CJCE "Höfner et Elser" du 23.04.1991 affaire. C-41/90).

## **II-2- Les éléments de la notion**

### *II-2-1. Le statut juridique*

Pour l'application des règles du droit communautaire le statut juridique de l'entité importe peu ainsi que l'indique l'avocat général Tesauro dans l'affaire C-364/92 "Sat - Eurocontrol" :

"[- l'arrêt précité représente d'autre part] le point d'arrivée d'une jurisprudence caractérisée par le fait qu'elle n'attribue pas d'importance à la forme juridique pour décider de l'application à une entité des article 85 à 90 du traité.

. il peut s'agir de sociétés de formes civiles, coopératives ou commerciale, en nom collectif en commandite, en responsabilité limitée, anonyme etc.

. il peut s'agir d'entités juridiques ayant la forme de groupe d'intérêt économique, d'association, d'établissement public doté de la personnalité morale ou de l'autonomie financière.

C'est dans ce cadre que la Commission a pu qualifier d'entreprise :

- des associations professionnelles (par exemple des chambres syndicales de producteurs de roulements à billes; décision du 29 novembre 1974 - JOCE n° L 343/19 du 21.12.74).

- des associations composées d'armateurs, de propriétaires et d'exploitants de navires, mutuelles fournissant des services d'assurances maritimes au profit de leurs membres (Commission, décision du 16 décembre 1985 "Pet I clubs" spécialement point 22).

De son côté, la CJCE a pu considérer qu'un Office public pour l'emploi constituait une entreprise au sens de l'article 85 du traité (CJCE Höfner déjà cité).

#### *II-2-2. le mode de financement*

Dans son arrêt "Höfner" du 23 avril 1991, la CJCE a clairement indiqué que les modalités de financement d'une entité ne représentent pas un critère pertinent pour la qualification d'entreprise.

Comme l'indique l'avocat général Tesouro dans ses conclusions dans l'affaire SAT - Eurocontrol, "c'est donc la détermination du caractère économique de l'activité exercée" qui constitue le critère déterminant de la qualification d'entreprise.

#### *II-2-3. le critère déterminant de l'activité économique de l'entité juridique*

La détermination du caractère économique de l'activité de l'entreprise met en jeu plusieurs éléments :

. critère tiré de la rémunération. contrepartie de l'échange à caractère économique.

C'est sur le fondement de ce critère que la CJCE a pu déclarer que "constituent des activités économiques, les activités qu'accomplissent les membres d'une communauté fondée sur une religion ou autre inspiration spirituelle ou

philosophique dans le cadre des activités commerciales exercées par cette Communauté, dans la mesure où les prestations accordées par la Communauté à ses membres peuvent être considérées comme la contrepartie indirecte d'activités réelles et effectives". (CJCE Steymann affaire C-196/87 du 5 octobre 1988).

A l'inverse, raisonnant dans le cadre de la libre prestation de service, la CJCE a refusé le caractère de prestations de service effectuées à titre onéreux, à des activités de promotion exercées par un comité de producteurs britanniques de pommes et de poires.

Dans l'espèce, constatant que les activités commerciales desdits comités profitent à l'ensemble des auteurs, la CJCE a conclu à l'absence d'un lien direct entre les services rendus et les taxes perçues auprès des producteurs par le comité (Cf. CJCE Apple and Pear development Concil Affaire C-102/86 du 8 mars 1988).

Toutefois, limitée à un domaine spécifique du droit communautaire (la libre prestation de service), cette jurisprudence de la CJCE ne semble pas intervenir d'une manière déterminante dans la qualification d'entreprise en droit communautaire.

. Insuffisance du critère tiré du but non lucratif de l'activité

Jugé "non pertinent en soi aux fins de la qualification d'entreprise" par l'avocat général Tesouro dans les affaires C-159 et C-160/91 "Poucet et Pistre", l'absence d'un but lucratif ne soustrait pas automatiquement un organisme à l'application des règles de concurrence.

Le critère tiré de l'absence de but lucratif n'a ainsi pas empêché la Commission de considérer comme des entreprises parties à un accord des mutuelles sans but lucratif qui proposent des services d'assurance maritime au profit de ses membres (cf. décision "P et I Clubs" déjà citée).

De la même manière et sans égard au fait que les services de placement étaient fournis à titre gratuit, la CJCE a qualifié d'entreprise un office public pour l'emploi (CJCE Höfner déjà cité).

. Critère tiré de la fonction sociale et du principe de solidarité

Dans l'affaire Poucet et Pistre, la Cour a pu considérer que :

"les caisses de maladie ou les organismes qui concourent à la gestion du service public de la sécurité sociale remplissent une fonction de caractère exclusivement social. Cette activité est, en effet, fondée sur le principe de la solidarité nationale et dépourvue de tout but lucratif. Les prestations versées sont des prestations légales et indépendante du montant des cotisations (CJCE Poucet et Pistre du 17 février 1993 - Affaires C-159/91 et 160/91).

L'absence de but lucratif, la poursuite d'un objectif social et l'application du principe de solidarité sont en effet des éléments qui font défaut aux régimes d'assurance à caractère commercial" selon l'avocat général Tesouro".

La Cour de cassation est parvenue à une solution identique dans un arrêt du 25 novembre 1992 selon laquelle "un organisme qui gère un régime légal d'assurance vieillesse même complémentaire et facultatif, selon les principes de répartition et de solidarité nationale énoncés par les articles L 111-1 à L 111-4 du Code de la sécurité sociale n'exerce aucune activité économique, commerciale ou spéculative".

. - Critère tiré de l'exercice de prérogatives de puissance publique

C'est ainsi que dans l'affaire SAT-Eurocontrol la CJCE considère que :

"Prises dans leur ensemble, les activités d'Eurocontrol, par leur nature, par leur objet et par les règles auxquelles elles sont soumises, se rattachent à l'exercice de prérogatives, relatives au contrôle et à la police de l'espace aérien, qui sont typiquement des prérogatives de puissance publique. Elles ne présentent pas un caractère économique justifiant l'application des règles de concurrence du traité".

"Une organisation internationale comme Eurocontrol ne constitue pas, dès lors, une entreprise assujettie aux dispositions des articles 86 et 90 du traité" (CJCE SAT - Eurocontrol du 19 janvier 1994 - Affaire C-364/92).

Cette activité qui est à divers égards liée à l'exercice de la souveraineté des Etats, se traduit donc par une véritable fonction de police de l'espace aérien qui ne peut être exercée que par une autorité publique, indépendamment de la forme

choisie pour son organisation et sa gestion. En effet, même le service rendu par Eurocontrol n'est ainsi pas un service au sens économique presté à titre principal aux opérateurs économiques (les compagnies aériennes) mais un service destinés à la collectivité dans son ensemble (point 13 conclusions de l'avocat général).

En conclusion, ces différents critères semblent pouvoir converger vers le critère plus global de la comparaison avec une activité économique susceptible d'être exercée par une entreprise privée et dans un but lucratif.

**Si l'on retient l'identification possible du régime des entreprises à celui des associations se livrant à certaines activités économiques, il conviendrait de compléter comme suit l'article 90-2, : "les entreprises, groupements et associations, chargés, individuellement ou collectivement, de la gestion de services d'intérêt économique général au sens de l'article 2 du Traité CE".**

**PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL :** il est demandé au gouvernement de proposer dans le cadre de la CIG de 1996

\* d'inscrire la liberté d'association dans le traité communautaire ( modification des articles B,2, et 3 );

\* et de modifier l'article 90§2 dudit traité en y incluant les associations permettant à ces dernières de bénéficier des exemptions accordées aux entreprises chargées d'une mission économique d'intérêt général quant à l'application du droit communautaire de la concurrence.

## **Chapître VIII . RELATIONS ENTRE LES ASSOCIATIONS FRANCAISES ET LES PECO.**

La dynamique propre au mouvement associatif français/européen le porte à développer des relations et des activités dans des pays qui ont appartenu pendant plusieurs décennies au "bloc de l'Est".

Ses interventions peuvent être appréciées en fonction :

- du secteur d'activité qu'elles concernent

(culturel, humanitaire, sportif, social... ),

- de leur impact sur le (re) apprentissage de pratiques démocratiques, la (re) constitution d'une société civile et d'un état de droit,
- de ce qu'elles ajoutent à la présence française dans ces pays.

L'Etat français, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, qui envisagent le développement de leurs activités et l'établissement durable de démocraties pluralistes, dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale (PECO) peuvent reconnaître dans les associations des partenaires utiles, et les aider à conforter leur présence dans ces pays.

Depuis 1989, l'Etat français a manifesté sa détermination à appuyer l'action des associations dans les PECO, mais les aides financières diminuent (ce que le ministère du Budget conteste ) et quelques difficultés demeurent qui restreignent l'efficacité de leur intervention. Elles concernent :

1) la reconnaissance du rôle possible des associations et ce par les PECO, l'Etat français, l'UE, et le Conseil de l'Europe;

2) L'accès à une information pertinente :

a) dans les PECO : les associations françaises ont parfois du mal à repérer leurs éventuels interlocuteurs,

b) en France : l'information ne manque pas, mais elle est dispersée, qu'elle concerne les moyens financiers accessibles ou les actions entreprises ou projetées dans chaque PECO par des associations différentes dans des domaines similaires.

c) auprès de l'UE : souvent les documents utiles ne sont pas disponibles en français. Or le fait que les textes arrivent en anglais dans les PECO aboutit à ce que les gouvernements fassent appel à des associations anglaises pour exécuter les programmes.

3) La constitution de réseaux internationaux : c'est la clef d'entrée de nombreux programmes européens. Or beaucoup d'associations n'ont pas les ressources humaines et matérielles pour créer, développer et maintenir ces réseaux ni même pour y participer.

4) Accès des responsables associatifs des PECO aux territoires des Etats occidentaux. Ainsi l'obtention d'un visa de séjour n'est pas toujours simple pour un ressortissant des PECO et son coût peut être prohibitif.

### **La position des ministères.**

Concernant ce dernier point, le **Ministère de l'Intérieur** estime qu'il n'est pas possible d'instaurer un régime de visa spécifique en direction des

responsables du milieu associatif est-européen, ressortissants de pays soumis à visa. En effet, les modalités de délivrance des visas sont gérées dans le cadre de la convention de Schengen, c'est-à-dire que la France ne peut unilatéralement modifier les conditions d'attribution des visas qui sont établies collectivement par les dix pays signataires desdits accords. Par contre, et pour résoudre les difficultés rencontrées par les responsables associatifs PECO désirant faire de nombreux allers-retour en Europe occidentale, le Ministère de l'Intérieur rappelle l'existence du "visa de circulation" peut rester valable plusieurs années (5 ans au maximum).

Le **ministère du Budget** estime que de nombreuses demandes faites par le milieu associatif ont un coût important et émet une réserve notamment sur le soutien demandé aux voyages des responsables associatifs est-européens en France ou à des colloques communs franco-est-européens (frais de traduction, etc.).

Le **ministère des Affaires étrangères** indique que la mobilisation des ambassades et de la Représentation Permanente en faveur des associations françaises ne devrait pas poser de difficultés insurmontables et confirme l'intérêt pour la France de telles initiatives.

Face à ces interrogations, le groupé a fait les propositions suivantes :

**PROPOSITION DU GROUPE:** le gouvernement devrait :

- a) intégrer dans sa logique le rôle que pourraient jouer les associations dans la coopération entre la France et les PECO;
- b) faciliter une meilleure connaissance du milieu associatif des pays de l'Europe centrale et orientale grâce à :
  - \* la collation d'informations sur le statut associatif local et les responsables des organismes représentatifs en la matière;
  - \* la spécialisation d'un conseiller d'ambassade (culturel, chargé d'affaires sociales ou attaché humanitaire) au rôle d'information et de contact entre les milieux associatifs français et est-européens.
- c). demander que le bureau d'informations qui va être créé dans le cadre des relations entre les Quinze et les PECO comprenne dans ses compétences le recueil d'informations sur le milieu associatif est-européen.
- d) confier à un conseiller à la Représentation permanente le soin de suivre les travaux concernant le secteur associatif au sein des instances communautaires (peut-être le conseiller qui représente la Direction Générale des relations culturelles, scientifiques et techniques).
- e) s'assurer de la diffusion en français (concomitamment à la diffusion en anglais) des programmes et informations concernant les activités associatives en Europe de l'Est.

## CLASSIFICATION DES PROPOSITIONS DU GROUPE ENTRE COURT, MOYEN ET LONG TERME.

Le court terme signifie que la proposition peut être mise à exécution très rapidement.

Le moyen terme indique que la proposition demande des mesures préparatoires à sa mise en place.

Le long terme correspond à une proposition qui nécessite un travail complémentaire de réflexion avant son lancement.

COURT TERME	MOYEN TERME	LONG TERME
Proposition sur le statut de l'association européenne.	Proposition sur la signature de la Convention du Conseil de l'Europe sur les OING	Proposition sur la révision des traités.
Proposition sur le programme pluriannuel	Proposition sur l'accès aux fonds communautaires	
Proposition sur le livre blanc.	Proposition sur les relations avec les PECO	
Proposition sur l'applicabilité des textes européens aux associations.		

**LISTE DES PERSONNES AYANT PARTICIPE AUX TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL "ASSOCIATION ET EUROPE".**

Président : M.François COURSIN (CNVA).

Rapporteur : M. Jean-Luc SAURON (SGCI).

membres du groupe de travail :

\*M. François ALAPHILIPPE (CNVA).

\*M. Charles-Antoine ARNAUD (CNVA).

\*M.Marcel BEAUX (CNVA).

\*M.Marc BERTHIAUME (SGCI).

\*Mme Annie de CALAN (DGISES).

\*Mme Marine de CARNE (Ministère des Affaires étrangères).

\*M.François CARREL-BILLIARD (Ministère des Affaires étrangères).

\*M. Sami CASTRO (CNVA).

\*Mme Sylvie CECCALDI (Ministère de la Justice).

\*M. Fabrice CLAIREAU (SGCI).

\*Mme Martine COURTOIS (Ministère de la santé, de la solidarité entre les générations, et de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion).

\*Mme Anne DAVID (CNVA).

\*M.Emmanuel DELLOYE (Ministère des Affaires étrangères).

\*M.Jean-Luc DELPEUCH (SGCI).

\*Mme Anny-Claude DEROUEN (SGCI).

\*Mme Anne-Marie DESCOTES (Ministère des Affaires étrangères).

\*M.Jean-Claude DUMOULIN (CNVA).

\*M. Manuel FAUCHER (Secrétariat d'Etat auprès du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, chargé du Budget ).

\*Mme Madeleine FAUCHEUX-BUREAU (Ministère de la Justice).

\*M.Michel GEVREY (CNVA).

\*M Henri de LARY (Ministère de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion).

\*Me Bernard LOITRON (CNVA).

\*M.Gilbert MANIERE (Ministère du Budget-SLF).

\*Mme Agnès PINAULT (Ministère de l'Intérieur).

\*M. Dominique PELISSIE (Ministère de l'Environnement).

\*M.Philippe RABANES (Ministère du Travail-mission FSE).

\*M.Lionel RINUUY (Ministère de la Justice).

\*Mme Laurence TROCCAZ (Ministère de l'Intérieur).