

Terao Hitoshi

LA NOUVELLE LOI SUR LES ASSOCIATIONS AU JAPON

Une nouvelle loi a été votée le 25 mars 1998 au Japon pour donner la personnalité juridique à certains organismes à but non lucratif. Le nombre des associations qui se sont déclarées a atteint 3610, dont 7 ont déjà été dissoutes (à la date du 16 mars 2001). Le régime fiscal de l'association est en discussion à la Diète. Les collectivités locales se préoccupent déjà d'instituer une collaboration avec ces associations.

Le mouvement pour le droit d'association

C'est au moment du grand séisme de Kobé en janvier 1995 qu'on a commencé à prêter attention aux associations. Plus de 5 000 personnes sont mortes et plus de 100 000 bâtiments ont été détruits. La chute de l'Hôtel de ville de Kobé et l'importance de la calamité ont rendu les aides administratives insuffisantes pour les sinistrés. Des bénévoles sont venus à Kobé des quatre coins du pays pour aider au sauvetage des victimes et à la reconstruction de la ville. Les associations qui les organisaient ont montré leur efficacité et les Japonais se sont rendus compte de ce que l'administration n'était plus le seul acteur en charge de l'intérêt public et qu'ils avaient besoin d'autres acteurs pour que la politique publique fonctionne.

Déjà avant le tremblement de terre, le nombre de bénévoles actifs augmentait dans les associations qui se développaient notamment dans les champs de l'environnement et de l'action sociale.

Depuis le milieu du XIX^e siècle le Japon dispose d'un code civil dont les principes ne sont pas très éloignés de ceux de ses homologues occidentaux. Ce code ne connaît que deux personnes morales, la personne à but lucratif et la personne d'intérêt public (article 34). En conséquence il est très facile de créer une société anonyme, tant qu'elle n'est pas cotée en Bourse; il n'y avait pas de limite minimum de capitaux pour la société anonyme ou la société à responsabilité limitée. La tendance est alors à ranger toutes les activités privées dans le cadre de l'activité à but lucratif. La personne d'intérêt public est au contraire strictement contrôlée par l'administration, tant dans sa constitution qu'ensuite dans sa gestion. Certaines législations peuvent donner la personnalité juridique à de nouveaux organismes ou à des organismes



Kobé, sauveteurs sur les lieux du séisme, 19 janvier 1995.

existants dont les objectifs sont conformes à cette loi. C'est ainsi que les syndicats ouvriers ont acquis la personnalité juridique dans le cadre du code sur les syndicats ouvriers, l'école privée dans le cadre du code sur l'école privée, les établissements d'aide sociale et de sécurité sociale dans le cadre du code de la sécurité sociale, etc.

Avant la nouvelle loi de 1998, les activités associatives et non lucratives pouvaient prendre trois formes juridiques : la société anonyme ou à responsabilité limitée sans répartition de bénéfices, le contrôle par l'administration en tant que personne d'intérêt public, ou l'absence de statut légal et l'informalité. Si une association fait ses activités dans l'intimité, il ne lui est pas nécessaire d'être une personne morale. Mais si le budget de l'association dépasse 5 millions de yens, soit environ

250 000 francs, elle a des difficultés à se développer dans l'informalité, car elle ne peut avoir de téléphone, ni de compte bancaire, ni de local à son nom.

C'est donc un large mouvement allant des militants et sympathisants des associations jusqu'à des membres des administrations nationales et locales, des hommes d'affaires et de toute la population qui a voulu changer cette situation.

La loi de 1998 sur les organismes reconnus à but non lucratif

Le gouvernement et surtout les élus de la majorité souhaitaient mettre l'association sous l'autorité de l'ad-



Kobé, des vivres sont distribués par les équipes de secours.

ministration. Ils considéraient les associations comme un des moteurs du mouvement anti-gouvernemental. L'association ne leur évoquait que des mouvements comme les manifestations contre la pollution, contre la guerre au Vietnam dans les années soixante ou pour la transparence de l'information dans les années quatre-vingt-dix. Ils ne voulaient pas du tout aider ces gens-là à élargir leur champ d'activités.

L'association souhaitait au contraire échapper le plus possible au contrôle administratif. Les activités associatives sont des activités privées et sur le plan théorique l'association considère que le contrôle administratif sur des activités privées doit être minimum. L'article 34 du code civil a confié à l'administration la compétence d'autoriser la création de personnes d'intérêt public. Mais il décrit de façon très vague les critères pour cette autorisation, et s'en rapporte beaucoup au jugement de l'autorité compétente. Celle-ci demande souvent des capitaux assez importants à une association requérante. Des associations qui mènent des activités auxiliaires à celles de l'autorité compétente acquièrent facilement la personnalité juridique. Mais l'autorité demande par exemple d'employer des anciens fonctionnaires en contrepartie de l'autorisation. L'association les accueille pour faciliter non seulement sa constitution mais aussi sa surveillance par l'autorité compétente. Souvent la personne d'intérêt public est créée comme une filiale d'un ministère ou d'une collectivité territoriale. Son champ d'activité, qui correspond à celui de l'autorité sectorielle, n'est pas toujours adéquat.

En 1997 il y avait plus de 26 000 personnes d'intérêt public au Japon. Cela n'empêchait pas de demander une nouvelle loi sur les associations. De nombreuses questions ont été débattues pour la préparation de cette loi : les relations entre les bénévoles et l'association ; l'association à but non lucratif qui exerce des activités lucratives ; les conditions permettant à une association d'avoir la personnalité juridique, des avantages fiscaux. Ce sont des députés qui ont présenté le projet de loi à la Diète, pour éviter l'obstruction de l'administration et le découpage sectoriel. La loi a été votée le 25 mars 1998 à l'unanimité.

L'ossature de la loi

La nouvelle loi comporte 4 chapitres et 50 articles. Elle ne porte pas sur toutes les associations. L'article 1er la limite aux activités contribuant au bien-être public. L'article 2 fixe douze domaines d'activités qui peuvent faire l'objet d'une association réclamant la personnalité juridique. Ce sont la santé, l'enseignement social, l'aménagement, la culture, l'art, le sport, l'environnement, etc.. En conséquence une association qui travaille uniquement pour ses adhérents échappe à la loi de 1998. L'autorité compétente pour confirmer la personnalité juridique est le département et l'agence de la planification économique (le cabinet depuis janvier 2001) du gouvernement. Si une association crée des bureaux dans un seul département, elle demande la personnalité juridique au département. Si elle en installe dans plusieurs départements, elle la demande à l'agence de la planification économique ou au cabinet depuis janvier 2001. Les douze domaines inscrits dans la loi sont assez larges pour englober l'ensemble des activités associatives.

Le seul objet de la loi de 1998 est de faire acquérir la personnalité juridique aux associations à but non-lucratif. Au cours des travaux préparatoires au projet de loi, des mesures fiscales avantageuses ont été discutées. Mais elles ont été abandonnées. Si une disposition fiscale avait été insérée dans la loi, son champ d'application aurait été beaucoup plus limité. En conséquence les élus et les associations qui demandaient une nouvelle législation se sont contentés de l'enjeu sur la personnalité juridique. La Diète a pris une résolution additionnelle disant que l'enjeu de la fiscalité serait réglé trois ans après l'entrée en vigueur de la loi de 1998.

Dorénavant, le contrôle administratif est effectué a posteriori et non a priori. La loi de 1998 a remplacé l'autorisation par une ratification de la création. Les critères de ratification sont clairement mentionnés dans l'article 12 : régularité du dossier, conformité des objectifs à ceux de la loi, refus de la corruption, minimum de 10 adhérents. Chaque année l'association ratifiée doit présenter un rapport d'activités, la liste des membres du conseil d'administration et les statuts à l'autorité compétente; celle-ci les tient à la disposition, durant trois ans, de toute personne qui en fait la demande (article 29). Cet article a pour but de faire juger de la compétence des associations par les citoyens, les bénévoles, les sympathisants, les investisseurs, etc., plus que par l'administration.

Les perspectives ouvertes par la loi de 1998

Les Japonais contribuent de manière assez importante au financement des organismes à but non lucratif. Nous avons fait des dons pour un montant de 600 milliards de yens environ (soit 30 milliards de francs) pour l'année financière 1996. Ce chiffre ne couvrait que 2,6 % du budget total des associations, alors qu'en France 7,5 % du budget des associations est financé par le don, et aux États-Unis 12,9 %. Au Japon, 45 % du budget des associations vient de subventions publiques et 52,1 % des cotisations des membres ou de participations d'entreprises. Il existait des avantages fiscaux pour les donateurs, mais il n'y avait toujours en 1996 que 17 026 établissements qui profitaient de ce régime exceptionnel. De plus c'était l'autorité compétente pour le contrôle de l'association qui négociait avec l'autorité fiscale.

La réforme de la fiscalité a été suspendue pendant les travaux préparatoires au vote de la loi de 1998. Le projet de loi fiscale en discussion confie l'approbation des avantages fiscaux au Directeur général des impôts, et établit pour ces avantages fiscaux des critères très compliqués. Le gouvernement souhaite donc garder des compétences dans ce domaine. Les associations espèrent un système plus neutre.

Le département – la collectivité territoriale – est devenu l'autorité compétente pour ratifier la personna-

lité juridique de l'association qui a des bureaux dans un seul département. Chaque département doit délibérer pour ratifier. Mais certains départements et communes ne se contentent pas de ratifier; ils développent des politiques particulières pour collaborer avec les associations. L'une des politiques typiques est la création d'un centre



Kobé, distribution d'eau par les secouristes.

départemental ou communal de soutien aux associations. Les fonctions sont variables selon les centres. Beaucoup d'entre eux offrent des bureaux équipés aux associations à titre gratuit ou à bas prix. Quelques-uns publient un bulletin, gèrent un bureau de consultation de l'association par le public et organisent des stages pour les personnels des associations. Les départements et communes rédigent des directives départementales ou communales pour la coopération avec les associations. Les collectivités territoriales analysent les besoins en activités associatives pour leur région, et les obstacles à l'évolution des associations, et proposent des mesures pour améliorer la situation à moyen terme.

Depuis 1996 le ministère japonais de la justice préparait une réforme du code civil pour créer une nouvelle catégorie de personne morale à but non lucratif. Le conseil législatif du Ministère a déposé son rapport en février 2000. Il propose la création d'une personne col-

lective, personne morale à but non-lucratif, mais sans obligation de rendre service au public comme dans le cadre de la loi de 1998. Ce projet de loi n'a pas encore été présenté à la Diète. Mais dans un futur proche nous aurons certainement encore un nouveau type d'association au Japon.

Association et ville

La ville est un des terrains classiques de l'activité des associations. Entre les deux guerres mondiales, après le grand séisme de Kanto en 1923, une fondation, « Dojun-kaï » a été constituée à Tokyo à partir de dons provenant des États-Unis. Elle a commencé ses activités par la création de logements provisoires, puis de logements collectifs en béton armé, dont elle a aussi assumé la gestion. Elle gérait également des crèches et offrait des travaux aux chômeurs. Jusqu'à sa dissolution en 1941, la Dojun-kaï était la pionnière dans la politique de l'habitat urbain. Dans les années 1960, plusieurs associations sans statut juridique se sont battues contre des projets d'aménagement. Depuis les années 1970 une grande vague de demande de participation des habitants aux plans

d'urbanisme et d'aménagement s'est manifestée. Des communes créent souvent des associations « machidukuri kyogikai » (conseils d'aménagement de quartier) pour canaliser cette participation.

Dans les années quatre-vingt-dix, les types d'associations agissant en ville sont devenus d'une grande variété. Il reste toujours des associations protestataires ou participatives. Mais les nouvelles associations sont des quasi-entreprises. L'année dernière, tandis que le système d'assurance se mettait en place pour les personnes âgées, des associations en ont profité pour développer une offre de résidences médicalisées. D'autres travaillent sur l'aménagement des espaces verts et concluent des contrats avec des communes sur des réalisations en la matière. Des associations de soutien aux sans-abris s'acquittent même de fonctions hybrides : tout en demandant à l'administration de prendre des mesures de protection des sans abris, elles touchent de l'argent de la même administration et lancent des souscriptions pour pouvoir leur distribuer des repas gratuits. L'association est décidément en train d'évoluer au Japon.

Terao Hitoshi

BIBLIOGRAPHIE

The National Institute for Research Advancement, (1994), *Research Report on the Support System for Citizen's Public-Interest Activities*, Tokyo, The National Institute for Research Advancement.

The National Institute for Research Advancement, (1996), *Research on the Laws and Systems for Citizen's Public-Interest*, Tokyo, The National Institute for Research Advancement.

Yamauchi Naoto (éd.), (1999), *Nonprofit Organization Data Book*, Tokyo, Yuhikaku.

Web site du cabinet du gouvernement japonais (y compris la version anglaise) : <http://www.cao.go.jp/>

Terao Hitoshi, maîtrise en droit civil (Université Waseda (Japon)), D.E.S.S. en droit de l'urbanisme et de la construction (Université de Toulouse 1), juriste-urbaniste et maître de conférences à l'Université de Niigata (Japon).
< terao@eng.niigata-u.ac.jp >