



Dossier de Presse

La réforme de la législation sur les associations sans but lucratif et les fondations : Présentation d'un plan d'actions de la réforme envisagée par le Ministre de la Justice François Biltgen

Historique

Les associations sans but lucratif et les fondations sont actuellement régies par la loi modifiée sur les associations et les fondations sans but lucratif qui date du 21 avril 1928, loi qui a presque 100 ans et ne paraît plus adaptée, à plusieurs égards, au secteur associatif et caritatif tel qu'il se présente aujourd'hui.

Le projet de loi n° 6054 déposé à la Chambre des Députés par le précédent ministre de la Justice en juin 2009 entend compléter et adapter les dispositions actuelles, simplifier les dispositions existantes, tout en abandonnant celles qui ne présentent plus d'utilité. Il s'agit en particulier de:

- simplifier les formalités des asbl et les procédures d'approbation des libéralités et dons,
- accroître la sécurité juridique des structures,
- développer la transparence et la cohérence dans les règles de fonctionnement des asbl et
- offrir une meilleure information des membres et des tiers.

Si le projet de loi n° 6054 entend assouplir les dispositions de la loi de 1928, il vise également à renforcer les obligations comptables à charge en particulier d'associations reconnus d'utilité publique et des fondations dont l'envergure de l'activité engendre l'entrée de fonds substantiels. Celle-ci nécessite une réglementation en matière comptable et en matière de publicité des actes des associations et des fondations.

Dans ce contexte le projet de loi tient particulièrement compte des recommandations du Groupe d'Action Financière (GAFI) (cf : *Recommandation Spéciale VIII du GAFI - dans le cadre de l'OCDE*)¹.

Le projet de loi n°6054 tient aussi compte de la réforme par la loi belge du 2 mai 2002 sur les asbl et fondations et la loi modifiée du 10 août 1915 *sur les sociétés commerciales* a également servi de source d'inspiration sur certains aspects techniques.

¹ **Texte de la Recommandation VIII du GAFI**

VIII. Organismes à but non lucratif

Les pays devraient entreprendre une revue de l'adéquation de leurs lois et réglementations relatives aux entités qui peuvent être utilisées afin de financer le terrorisme. Les organismes à but non lucratif étant particulièrement vulnérables, les pays devraient s'assurer qu'ils ne peuvent pas être utilisés :

par les organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes ;

afin d'exploiter des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures visant le gel des biens

et afin de dissimuler ou de voiler l'acheminement clandestin des fonds destinés à des fins légitimes pour approvisionner les organisations terroristes.

Les réactions des milieux concernés

Les réactions dans le monde associatif et les avis émis jusqu'ici dans le cadre des consultations témoignent du soutien et des intérêts que suscite le bénévolat dans notre société. Tous accueillent favorablement le principe de réformer la législation de 1928 sur les asbl et fondations, mais le monde associatif et les chambres professionnelles soumettent aussi des observations critiques et des doléances qui dépassent pour certaines le cadre formellement « juridique » du projet de loi n° 6054.

Il importe au Ministre de la Justice d'adresser au monde associatif le message que le Gouvernement a bien compris leurs doléances et qu'il reste à leur écoute. Le tout sur l'arrière-fond qu'il compte surtout préserver le rôle et l'action irremplaçable des organismes humanitaires et du volontariat tout en modernisant les structures juridiques du monde associatif.

Le Ministre de la Justice rappelle que le projet de loi n° 6054 *est un projet exclusivement «juridique»* qui sert à adapter et à moderniser le cadre légal indispensable des asbl et fondations. Les doléances du monde associatif, présentées dans les différents avis ainsi que dans la presse depuis le dépôt du projet de loi concernent pour la plupart *d'autres aspects surtout «sociaux»* qui dépassent le cadre strictement «juridique» des structures de droit des asbl et fondations.

Le Ministre de la Justice, tout en étant bien conscient des problèmes soulevés par les nombreuses pistes de réflexion présentées par les responsables d'associations, n'est fonctionnellement pas en mesure de résoudre tous ces problèmes qui sont liés avant tout au bénévolat. Ces aspects relèvent de la seule compétence d'autres ministères tels à titre d'exemple, le Ministère des Finances, le Ministère des Classes Moyennes, le Ministère de la Famille et de l'Intégration et le Ministre délégué à l'Economie solidaire. Tel n'était d'ailleurs pas le but du projet de loi n° 6054.

Proposition de révision du projet de loi n° 6054

Sur cet arrière-fond, le Ministre de la Justice a pris l'initiative de lancer une vaste consultation et concertation avec les autres ministères concernés. Il a aussi créé un groupe interministériel d'experts, qui continue de travailler sur des propositions supplémentaires qui prennent en compte une analyse les différents avis formulés.

Dans ce contexte le Ministre de la Justice reste évidemment à l'écoute d'autres avis qui seraient encore rendus dans les semaines à venir.

Le but étant de revoir, à la lumière des opinions reçus, le projet de loi n° 6054 sur les asbl et les fondations, afin de pouvoir assurer le statut quo quant aux activités commerciales, artisanales *accessoires* qui peuvent être exercées par les asbl dans le cadre de leur objet et missions. L'esprit recherché est celui d'une parfaite concordance avec les règles de la concurrence commerciale et d'allègement de certaines obligations, dont les obligations comptables, tout en maintenant la sécurité juridique et la transparence dans le fonctionnement des asbl et fondations.

Le Ministre de la Justice précise qu'au niveau des doléances et critiques faites, certaines lui semblent justifiées, alors que d'autres sont à considérer comme injustifiées alors qu'elles dépassent tout simplement le cadre juridique du projet de loi n° 6054. Ainsi certaines observations ayant trait au champ d'activités des asbl, leurs règles de fonctionnement ainsi que leurs obligations comptables semblent justifiées et méritent que l'on s'y consacre.

D'autres observations par contre semblent injustifiées ! Tel est le cas p.ex. pour des critiques sur les mentions minimales obligatoires dans les statuts des associations (indication *précise* du siège ; *oubli* de la fonction de président ; *manque de formalisme* des règles de démission/ exclusion des membres) ou encore que le contrôle des comptes par un réviseur d'entreprise serait exigé pour *toute* asbl ; un reproche infondé est aussi celui que la définition de l'asbl ne reflète pas la réalité des associations qui doivent pouvoir se livrer à titre *accessoire* à certaines activités commerciales pour réaliser leur but en profitant des bénéfices ainsi réalisés et réinvestis dans leurs activités.

Dans ce contexte le Ministre de la Justice soutient qu'il n'est nullement dans l'intention des autorités d'interdire à l'avenir ce type d'activités commerciales accessoires. Par contre il s'agit de s'adapter à la réalité socio-économique et juridique et de faire ressortir la différence entre la philosophie primaire liée aux asbl «permettre de réaliser un but commun avec les membres et pour les membres» et les autres grandes asbl qui s'adonnent à des activités qui d'un point de vue juridique sont à considérer comme commerciales, artisanales ou industrielles.

La critique quant à la catégorisation prévue entre «petites», «moyennes» et «grandes» asbl, semble injustifiée, alors que le projet de loi fait une distinction entre petites et grandes asbl et prévoit des obligations, surtout comptables, différentes, nuancées et adaptées au cadre des uns et des autres.

D'autres doléances concernent des points qui ne relèvent pas des compétences du ministère de la Justice, mais d'autres autorités comme p.ex. les questions touchant au congé associatif, aux mesures éventuelles d'allègements fiscaux, au soutien public et au subventionnement d'activités de bénévolat.

Mise en place d'un plan d'actions

A l'heure actuelle le Ministre de la Justice envisage un «plan d'actions» en quatre parties :

1. Scission du projet de loi n° 6054 en deux parties visant à séparer le volet relatif aux «fondations»
2. Préparation d'amendements pour le volet asbl
3. Création en parallèle d'une nouvelle structure juridique supplémentaire du type de « *société à finalité sociale* », en collaboration avec le Ministre délégué à l'Economie solidaire
4. Concertation avec les autres membres du gouvernement sur le «bénévolat »

1. Scission du projet de loi n° 6054 en deux parties:

le volet « fondations » sera séparé du projet de loi asbl et pourra continuer la procédure législative être voté dans les plus brefs délais par la Chambre des Députés.

2. Préparation des amendements pour le volet asbl avec un assouplissement de plusieurs règles comme p.ex :

- revoir la définition des asbl, afin d'y clarifier des activités ressortissant du secteur commercial, artisanal, industriel, mais poursuivies de manière accessoire, incidente, à l'attention des membres de l'asbl et des participants ponctuels à des manifestations. Ceci d'autant plus qu'aucune intention lucrative directe n'est poursuivie dans la mesure

où de telles activités sont exercées à titre accessoire et dans les limites imposées par le but social à poursuivre par ces asbl (organisation de fêtes, buvette pour club sportif, navettes ou préparation de repas au cours de manifestations). Le ministère de la Justice se réfèrera dans ce contexte à une prise de position favorable de la part de Mme la Ministre des Classes Moyennes dans une lettre du 22.02.2010 ;

- revoir certaines règles de fonctionnement de l'asbl, telle que la question de la gestion journalière de l'association, confiée à un non-administrateur ;
 - simplifier les formalités administratives de la publication d'actes au Mémorial et donc réduire les coûts ;
 - les règles comptables seront allégées pour les «petites» asbl ou asbl du type «classique», les seuils prévus dans le projet seront augmentés ;
 - s'agissant du contrôle des comptes à faire par un reviseur d'entreprises agréé ou par un expert-comptable pour les grandes asbl et celles ayant le caractère d'utilité publique, les réflexions prendront en compte une nécessaire « simplification administrative » et notamment aussi la création projetée d'une nouvelle structure juridique, du type société à finalité sociale ;
3. Créer en droit luxembourgeois une nouvelle forme juridique de sociétés, à savoir la « société à finalité sociale » en parallèle avec la réforme sur les associations sans but lucratif.

Cette nouvelle idée sera développée ensemble avec d'autres ministères concernés en particulier le Ministre délégué à l'Economie solidaire. Le Ministre de la Justice rappelle à cet égard les termes du programme gouvernemental de 2009 qui prévoit la création d'un statut propre aux entreprises de l'économie solidaire et la réglementation des activités tant pour les secteurs privés que publics.

Des projets comme celui des AIC (associations d'intérêt collectif) lancés précédemment pourront servir également de base de réflexions.

La nouvelle structure juridique pourra couvrir le champ d'activités actuel de certaines « grandes » asbl qui exercent des activités commerciales, artisanales ou industrielles. La législation belge, connaissant un tel statut, servira notamment comme base de travail. Il s'agit d'une alternative aux régimes de l'asbl et de la société commerciale.

Comme son nom l'indique, c'est une forme de société à vocation sociale, c'est-à-dire non vouée à l'enrichissement de ses associés, puisque les bénéfices sont affectés à la réalisation du but social. Elle serait constituée sous forme de société commerciale (S.A., S.à.r.l., société coopérative).

Le Ministre de la Justice souligne que la question de la catégorisation des asbl en «petites» «moyennes» et «grandes», souhaitée par le monde associatif, est une question fortement influencée par la création de ce nouveau type de société à finalité sociale. En effet la plupart des grandes associations se verraient offertes un nouvel outil juridique avec des règles de fonctionnement et obligations comptables semblables à celles des sociétés commerciales, tout en suivant leur finalité «sociale» et en respectant les règles de la concurrence avec le secteur marchand. (cf. à ce sujet: l'arrêt de la Cour administrative : « Objectif plein emploi » du 2.12.2008 – soumissions de marchés publics)

Il serait possible de prévoir la transformation des associations / voir des fondations existantes en société à finalité sociale, dans la mesure où cette structure juridique correspondrait mieux à l'accomplissement de leurs activités relevant du secteur commercial, artisanal ou industriel.

4. Le Ministre de la Justice va se concerter avec les autres membres du Gouvernement et le monde associatif sur le bénévolat dans toute sa portée et pour des matières relevant de la compétence d'autres départements ministériels.

Le plan d'action sera mis en œuvre en concertation directe avec les autres départements ministériels concernés qui auront la possibilité de soumettre leurs observations et propositions pour les domaines qui relèvent de leurs compétences respectives.

Sont visés notamment les questions relatives au:

- congé associatif / Ministère du Travail et de l'Emploi en y associant le cas échéant les partenaires sociaux respectivement le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative ;
- fiscalité, allègements fiscaux / Ministère des Finances ;
- social et au subventionnement / avant tout Ministère de la Famille et de l'Intégration ;
- appui public - mise à disposition de «maisons des associations» / Ministère de l'Intérieur et les communes.

Conclusions :

Le but final à atteindre en commun devrait être le suivant :

- adapter la loi de 1928 sur les asbl et fondation aux besoins de notre époque actuelle ;
- leur créer un cadre légal sûr et transparent, tout en garantissant la philosophie primaire des asbl « et leur donner les moyens de se livrer à leurs activités pour réaliser leur but » ;
- soutenir autant que possible par des mesures appropriées l'apport fait dans notre société par le bénévolat ;
- créer des structures juridiques conformes aux règles de concurrence avec le monde économique.