

14.1.2003

Conférence de Jean-François Istasse – sénateur, député wallon, sur la nouvelle loi relative aux ASBL et aux fondations.

Mesdames, Messieurs,

La nouvelle loi a fait l'objet de travaux considérables et cela pendant plus de quatre ans. Le projet initial, ciblé uniquement sur les ASBL, avait été déposé pendant la législature précédente, en décembre 1998, par le ministre de la justice Stefaan De Clerck. Ce projet avait été adopté par la Chambre, dans une certaine précipitation, peu avant le scrutin législatif, en avril 1999. Relevé de caducité en décembre 1999, puis évoqué en janvier 2000, il a d'abord fait l'objet d'un débat en commission, en mai 2000, avant d'aboutir à la création d'un groupe de travail au Sénat, que j'ai eu l'honneur et le plaisir de présider.

Ce groupe de travail a, à son tour, consacré plus d'une vingtaine de réunions à ce sujet, de mai 2000 à février 2001.

Au cours de ces travaux, il a été procédé à l'audition de nombreux acteurs concernés du secteur, qui nous ont ainsi fait part de leur point de vue, de leurs réflexions, de leurs avis, et ont nourri utilement le débat et les discussions longues et approfondies qui s'en sont suivis.

Ces discussions, construites autour de quelques 350 amendements, et d'un travail très « interactif » avec le cabinet du ministre de la justice, ont permis in fine d'aboutir à un tout nouveau texte. Il est en effet rapidement apparu qu'il convenait d'une part de modifier un certain nombre de dispositions adoptées et d'autres part d'intégrer deux autres projets, relatifs l'un aux associations internationales et l'autre à la fondation privée.

Le nouveau texte est ensuite retourné à la Chambre. Celle-ci n'a pas modifié le travail fondamental effectué par le Sénat. Mais un amendement a néanmoins été adopté qui imposait aux ASBL dont l'actif dépassait 25.000 € (1 million d'anciens francs) de déposer leurs comptes à la Banque Nationale. Cet amendement remettait en cause tout l'équilibre obtenu entre les petites et les grosses ASBL, et en conséquence le Sénat a dû réamender le texte, lors d'une nouvelle navette, pour annuler cet amendement. La Chambre nous a finalement suivi sans nouveau débat. La loi porte la date du 2 mai 2002. Elle a été publiée au Moniteur belge le 18 octobre, **publication remplacée par une nouvelle le 11 décembre 2002.**

La nouvelle loi a (déjà) été modifiée par la loi portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions (votée par le Sénat, après la Chambre, ce 23 décembre 2002) (procédure d'évocation, not. articles 32 et 69, modifiant les art. 66, 16, al.5, 17, §6, al.4, 26 octies, §1^{er} et §4, 26 novies, §1^{er}, 31 §1^{er} et 37, §6, al.4 de la loi du 27 juin 1921) !

La loi, telle qu'elle a été adoptée, concerne donc un très grand nombre de personnes morales sans but lucratif :

- Les ASBL, bien sûr, les plus nombreuses ;
- Les ASBL étrangères qui ont un siège en Belgique ;
- Les AISBL, les ASBL « internationales » établies en Belgique (surtout à Bruxelles) et dont nous avons été convaincus qu'elles constituent une particularité et un atout pour notre Pays,

- Les fondations publiques (les anciens « établissements d'utilité publique ») et, nouveauté en droit belge fort attendue selon certains échos qui nous sont parvenus, les fondations privées.

En une vraie mesure de **simplification** administrative, l'ensemble de ces associations est à présent régi par une même loi.

L'idée générale a été d'améliorer, de notre point de vue, le statut des ASBL. Il s'agissait également, en respectant les particularités des ASBL et la liberté d'association qui les soutiennent, de distinguer les petites et les grosses ASBL, tout en étendant simultanément ces principes aux autres institutions juridiques du monde associatif.

Il s'agissait ainsi de ne pas porter atteinte, et même de conforter, **la liberté d'association**, liberté publique essentielle qui n'est soumise à aucune mesure préventive et qui se trouve consacrée dans notre Constitution à l'article 27.

I. LES ASBL

Le défi, il faut bien le dire, était important. Il s'agissait ni plus ni moins de revoir une loi vieille de plus de 80 ans et qui concerne 100.000 associations en tous genres ! Pourquoi l'avoir fait ? Le but poursuivi est la modernisation et la rationalisation de cette loi de 1921 sur les ASBL sans affecter pour autant la simplicité de son régime et ce, dans l'optique d'une plus grande transparence (publicité accrue), une simplification des procédures (création plus rapide) et une « standardisation » des obligations comptables.

La Belgique est un pays d'associations. De l'amicale des pêcheurs, souvent citée en exemple, à l'énorme ASBL ayant une vocation économique et quasi-commerciale, le monde associatif belge se décline en toutes les formes, toutes les tailles, toutes les spécificités. C'est aussi le premier employeur.

C'était évidemment un défi, presque une gageure, que de les regrouper tous sous un même label, sous une même étiquette et, a fortiori, sous un même régime juridique. C'était pourtant une nécessité. Toutes ces ASBL sont pour la plupart extrêmement sympathiques et sont la mise en œuvre de la liberté constitutionnelle d'association, à laquelle nous tenons tous particulièrement. Malheureusement, ces ASBL comptent dans leur rang un petit nombre de sujets infiniment moins sympathiques, dont l'activité plus ou moins délictuelle est une source constante de problèmes. Cela va des pseudo associations ou cercles privés destinés à éluder l'impôt sur le revenu ou la TVA, et qui ne sont que des sociétés déguisées (problèmes de concurrence déloyale !) à l'association de plus grande envergure à vocation plus ou moins criminelle (sectes, extrême droite...). Plusieurs commissions d'enquêtes parlementaires ont d'ailleurs réclamé une révision de la loi de 21...

Le problème majeur était, en effet, que le régime des ASBL se caractérisait jusqu'à ce jour par un manque flagrant de transparence. Les exigences uniformes, en matière de publication notamment, appliquées à l'ensemble des ASBL, provoquent en effet une désaffection d'un très grand nombre d'entre elles vis-à-vis de ces règles. Et ces ASBL continuent à exister faute de méthode relative à leur dissolution malgré le non-respect flagrant de leurs obligations.

Il fallait donc trouver un équilibre entre le possible et le souhaitable, un équilibre qui fasse la différence entre la petite amicale, composée de quelques membres et qui tient beaucoup de l'association de fait, et la très grosse association brassant des capitaux non négligeables, parfois de plusieurs millions voire milliards de FB, et qui représente un acteur

économique important dans la société. C'était d'autant plus important que l'image même de l'ASBL s'accommode d'habitude assez mal de l'idée de contrôle.

La définition légale de l'ASBL n'est pas modifiée. La très nombreuse jurisprudence et la doctrine qui entourent cette définition n'a donc pas lieu de se trouver modifiée. Bonne nouvelle pour les praticiens ! C'est donc toujours l'absence de lucre dans le chef des membres qui la caractérise. Mais les activités commerciales et lucratives précisément restent accessibles aux associations (« objet ») pour leur permettre d'atteindre leur but.

Plus précisément, les réformes s'articulent autour de trois axes:

Premièrement, la soumission des associations les plus importantes à un **régime comptable** basé sur les dispositions du droit commun de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises et de son arrêté d'exécution, et publicité légale de comptes annuels par dépôt à la Banque Nationale de Belgique.

En effet, en raison de l'importance des sommes brassées par ces associations, il est légitime, me semble-t'il, qu'une information comptable complète et normalisée soit fournie et rendue publique. Ces règles sont bien connues des entreprises, de la jurisprudence et de la doctrine et des écoles de management. Je trouvais en outre qu'il était spécialement périlleux, voire nuisible, que le Parlement se lance, dans l'improvisation, à la définition d'un tout nouveau régime comptable, forcément inconnu de tous.

Les associations qui connaissent déjà un encadrement légal de leur comptes (loi sur les hôpitaux par exemple), demeurent évidemment soumises à ces régimes particuliers, pour autant que ces régimes comptables spécifiques soient du même niveau.

Moyennant cette exception, c'est donc l'ensemble du dispositif légal afférent aux comptes annuels des sociétés commerciales qui s'appliquera aux grandes ASBL.

Deuxièmement, le régime de la **publicité** et de l'information au public sont améliorés sensiblement par la centralisation de toutes les informations dans un dossier ouvert au greffe du tribunal de commerce de l'arrondissement judiciaire où se situe le siège social de l'association, avec la possibilité pour des tiers de consulter le dossier et d'obtenir une copie de ces documents (voir aussi la loi sur la Banque-Carrefour des Entreprises et l'octroi d'un n° d'identification). Il a été considéré que pour la grande majorité des associations, la seule contrainte supplémentaire résultant du texte nouveau sera en fait l'obligation de déposer leurs actes et documents, particulièrement les comptes annuels, au dossier ouvert au greffe ou à la Banque Nationale pour les grandes et très grandes ASBL.

Pourquoi le greffe ? Certains avaient évoqué le Moniteur ou la Banque Nationale. Mais l'un et l'autre sont situés à Bruxelles, alors que les greffes sont décentralisés dans les arrondissements judiciaires, ce qui est une facilité pour les ASBL. En outre, les greffes ont l'expérience, après 80 ans !

Et troisièmement enfin, les **règles de fonctionnement** sont revues dans le sens de l'efficacité et de la démocratie avec une hiérarchisation plus grande des pouvoirs au sein de l'association : assemblée générale des membres, conseil d'administration, gestion journalière et fonctions de représentation externe, selon des principes très proches du droit des sociétés.

D'autres dispositions visent à un meilleur aménagement des modalités de représentation de l'association.

La loi, enfin, fournira une liste précise des mentions qui doivent figurer dans les statuts, ce qui facilitera la tâche des praticiens.

Nous avons maintenu le choix entre le mode de constitution des ASBL et des AISBL par acte authentique ou par acte sous seing privé. Mesure de facilité administrative : seuls deux exemplaires originaux des actes fondateurs suffiront désormais (contre autant d'exemplaires que de fondateurs auparavant). Nous avons prévu la liberté de déterminer dans les statuts les droits et obligations des membres et surtout, le cas échéant, des simples adhérents.

Je vais maintenant examiner ces principales modifications.

1. Les obligations comptables

Pour les obligations comptables, la nouvelle loi vise les applications des principes comptables classiques pour toutes les ASBL avec un dispositif assoupli pour les petites ASBL

On crée donc deux systèmes comptables différents selon les critères remplis par l'ASBL qui pourrait être qualifiée alors de « petite » ou de « grande » ASBL selon trois critères. Ceux-ci, qui sont connus dans le droit commercial, ont été adaptés pour les associations.

Ces critères sont :

- Occuper cinq travailleurs équivalent plein temps en moyenne annuelle ;
- Avoir un total des recettes (autres qu'exceptionnelles) d'au moins 250.000 € hors T.V.A.
- Avoir un total du bilan d'au moins 1 million €

Si l'association atteint deux de ces trois critères à la date de clôture de l'exercice social, ses comptes annuels devront être établis conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises (« grandes » ASBL).

Si l'association ne répond pas à deux de ces critères sur trois, la loi permet alors d'avoir recours à une comptabilité simplifiée qui sera organisée par un arrêté royal (« petites » ASBL).

Les auteurs du projet de loi ainsi que le législateur ont été attentifs au fait qu'il ne fallait pas imposer de charges excessives aux petites ASBL par rapport à leur but. Le fait de constituer une ASBL suppose en effet déjà la volonté d'assurer une certaine transparence et il serait dès lors superflu de leur imposer des tracasseries de type administratif sans rapport avec leur objectif.

Afin de faire la chasse aux ASBL « dormantes » (un tiers des ASBL !), ou inactives, la loi prévoit que si une ASBL ne dépose pas ses comptes durant 3 exercices consécutifs, sa dissolution pourra être prononcée par le tribunal.

Par ailleurs, une partie de ces mêmes associations sont devenues incontournables et occupent une position sociale et économique, un véritable rôle d'acteur dans la Cité. C'est dire s'il était important qu'un contrôle aussi bien interne qu'externe puisse s'exercer sur les plus importantes d'entre elles, sans pour autant que les exigences posées à l'ensemble de celles-ci soient de nature à rendre impossible l'existence et le fonctionnement des plus petites ASBL.

Il convenait dès lors d'essayer de trouver un équilibre entre, d'une part, les exigences de la transparence et les possibilités de traquer ce qui est illégal, et, d'autre part, le souci de ne pas dissuader ceux qui s'associent dans des buts tout à fait louables.

Il était cependant invraisemblable que les exigences de comptabilité qui s'appliquent aux entreprises, et qui permettent à la fois un contrôle externe et un contrôle interne, ne soient pas applicable aux ASBL dont l'activité est importante sur le plan économique.

La solution a été trouvée, on l'a dit, dans la fixation d'un seuil, fixé à 250.000 €. Pour notre part, je dois bien le dire, nous aurions préféré que ce chiffre soit moins élevé. Lorsque les recettes d'une ASBL se comptent en millions, il ne s'agit plus dans la plupart des cas de simples amicales ! Il s'agit déjà d'ASBL ayant une activité économique leur permettant de générer des recettes qui dépassent de loin le chiffre d'affaires d'un petit commerçant. Il nous semblait donc qu'un montant moins élevé aurait pu être fixé comme base à une série d'obligations. Cela étant, par souci de compromis et parce que nous pensons malgré tout que la nouvelle loi est de nature à toucher les cas qui nous préoccupent le plus, nous avons accepté cette position qui n'est pas du tout indéfendable.

Il faut d'ailleurs rappeler qu'une comptabilité complète n'est pas seulement un instrument de contrôle. C'est aussi un instrument de gestion. Lorsque l'on atteint un tel niveau d'activité, la comptabilité n'est plus une activité supplémentaire imposée à titre de paperasserie administrative, c'est un document indispensable dont doit disposer le gestionnaire s'il veut correctement gérer son affaire. L'absence de but lucratif n'est à cet égard évidemment pas une raison pour accepter que des associations d'une telle ampleur ne soient pas correctement gérées.

C'est d'ailleurs toujours dans le même souci de rigueur et de transparence que, à l'occasion du contrôle des comptes, les très grandes associations seront tenues de confier à un contrôleur externe, réviseur d'entreprises, le contrôle de leur situation financière. Seront considérées comme de « très grandes associations », les ASBL qui remplissent deux des trois critères suivants :

- Employer 50 travailleurs en moyenne annuelle, exprimée en équivalents temps plein.
- Bénéficier de 6.250.000 € de recettes (autres qu'exceptionnelles) hors T.V.A.
- D'avoir un total du bilan de 3.125.000 €

En outre, les associations qui occupent plus de 100 travailleurs en moyenne annuelle (EFT) sont *d'office* considérées comme de « très grandes ASBL ».

La transparence et le contrôle concourent notamment à une meilleure protection des très nombreux travailleurs du secteur associatif. C'est ici que j'ai un regret par rapport aux critères retenus pour la présence d'un réviseur d'entreprises. Avec 50 travailleurs au minimum, beaucoup d'ASBL pour lesquelles un tel contrôle aurait été opportun y échapperont. On aurait pu être plus strict, à tout le moins du point de vue des travailleurs. Ici aussi le consensus a prévalu.

A noter encore que les montants pourront être adaptés au coût de la vie (ce qui est restrictif ?) par arrêté royal.

Certains se sont interrogés sur l'obligation faite aux « petites » ASBL de tenir des comptes. La solution retenue est de fixer par arrêté un modèle « simplifié » de comptabilité fondé sur les mouvements de disponibilités. Dans toute association il y a en effet un trésorier. Celui-ci enregistre le plus souvent les recettes et les dépenses de l'association. Cela suffit effectivement dans la grande majorité des cas. Je suis sûr que le Ministre va en tenir

compte dans son arrêté. Il ne faut toutefois pas exclure le cas d'associations qui possèdent des immeubles, donc un patrimoine immobilier, voire mobilier, important, ou des dettes, et pour lesquels les membres doivent recevoir des informations. Il faut penser également au cas d'associations qui grandissent et se rapprochent progressivement de la situation d'un « grosse » ASBL !

2. Les mesures de publicité

Un des buts poursuivis par la nouvelle loi est également **le renforcement de la protection des membres et des tiers** !

La transparence recherchée doit permettre à tout un chacun de déterminer le rôle joué par l'association concernée, l'origine de ses fonds et la manière dont elle les utilise.

Une telle conception rejoint une optique moderne de l'objet social, défendue par un nombre de plus en plus grand de commentateurs. C'est une conception large de l'objet social non seulement des associations mais aussi des entreprises, et cela vis-à-vis de l'ensemble des acteurs sociaux, que dans le monde des affaires on nomme les « stakeholders », par opposition au « shareholders », c'est-à-dire les actionnaires. Cette conception large signifie que ce ne sont pas seulement les membres ou les personnes directement intéressées qui peuvent se préoccuper du sort d'une association, mais bien l'ensemble des acteurs sociaux à quelque niveau qu'ils soient.

La transparence est donc un objectif essentiel. Elle suppose un contrôle externe c'est-à-dire une possibilité de consultation par des tiers. Cette possibilité sera assurée désormais par le dépôt au greffe du **tribunal de commerce (et non plus du tribunal de 1^{re} instance)** des actes et documents des ASBL dans un « dossier » analogue à celui tenu pour les sociétés commerciales. N'importe quelle personne qui en fera la demande pourra obtenir consultation de ces documents gratuitement et cela sans justification et en demandant copie moyennant paiement.

Ces documents comporteront notamment :

- Les statuts (coordonnés), y compris leurs modifications,
- Les actes (PV) relatifs à la nomination, la révocation, la cessation des fonctions des administrateurs et des personnes habilitées à représenter l'ASBL ;
- Les décisions et les actes relatifs à la nullité ou à la dissolution ou la liquidation ;
- Les comptes annuels ;
- Une copie du registre des membres.

Une seconde mesure essentielle de publicité est que les grandes et les très grandes ASBL comme elles ont précédemment été définies devront déposer leur comptabilité à la Banque Nationale de Belgique, toujours par analogie avec les sociétés et dans un but similaire. Une telle obligation est évidemment une garantie. En effet, à quoi sert cette comptabilité, à quoi sert son dépôt, si elle ne peut pas être consultée par toute personne intéressée et cela quelle que soit la raison. En outre, la Banque nationale pourra effectuer des relevés et des statistiques sur le secteur, ce qui manque actuellement.

Les très grandes ASBL devront établir et publier leurs comptes annuels en schéma complet, y joindre leur rapport de gestion et nommer un commissaire, réviseur d'entreprises, dont le rapport de contrôle doit également accompagner les comptes annuels. Les grandes ASBL, quant à elles, sans commissaire, pourront établir et déposer leurs comptes annuels en schéma abrégé et ne seront pas tenues d'y joindre un rapport de gestion.

Rappelons-le, il s'agit d'ici d'ASBL qui ont une importance économique d'une ampleur telle qu'elles sont susceptibles d'avoir un impact sur tous. Il est donc normal qu'aussi bien le concurrent, le voisin, le client, le journaliste ou le chercheur scientifique – ou encore le membre du personnel - puisse avoir accès à la comptabilité de ces organismes et puisse mesurer le rôle qu'ils jouent, l'origine de leurs fonds et la manière dont ils les utilisent.

Il y a eu de nombreuses discussions avant de parvenir à déterminer le mode de publicité auquel devra se soumettre l'ASBL Certains avaient ainsi soulevé la possibilité d'utiliser de façon plus intensive l'Internet ou encore le Moniteur belge...

Une controverse est née également sur le dépôt des statuts *coordonnés* au greffe. Il a été admis que la seule publication au Moniteur belge n'assure pas la même transparence. En effet, il est difficile pour un tiers de refaire l'historique des statuts s'ils sont vieux de plusieurs dizaines d'années et qu'ils ont été modifiés à de très nombreuses reprises... En l'absence de dépôt d'une version coordonnée des statuts, il appartiendrait à celui qui souhaite se renseigner sur une association, de retrouver les statuts publiés initialement, leurs modifications ultérieures et d'en faire la coordination avec le risque d'omettre l'une ou l'autre modification... Bonne chance !

De plus, en ce qui concerne la diffusion du Moniteur belge sur Internet, les actes des ASBL n'y sont disponibles in extenso qu'à partir de décembre 1998.

Enfin, le travail de scanning et d'encodage des statuts antérieurs des associations actuellement actives serait un travail considérable pour les greffes des tribunaux civils.

La publicité à la Banque Nationale pour les grandes associations permet incontestablement une information complète des tiers, des membres et du personnel de ces associations.

3. Les règles de fonctionnement.

Les règles de fonctionnement sont également modifiées dans le sens d'un contrôle démocratique accru, d'une transparence vis-à-vis des tiers et d'une plus grande facilité de gestion.

Les membres associés disposeront de nouveaux droits : notamment celui de consulter le registre des membres et surtout celui (qui devra être précisé dans un AR) de pouvoir consulter toutes les pièces et documents comptables.

Le registre des membres ne concerne que les membres associés. Chaque fois que la loi parle des « membres » il s'agit des membres associés ! L'existence de membres adhérents est néanmoins possible et leurs droits devront être précisés dans les statuts. Leur rôle se limite le plus souvent à soutenir l'association en participant à ses activités... et à payer une cotisation !

Je dois dire que l'article qui prévoit la consultation au siège des documents de l'association par les membres, notamment les PV du conseil d'administration, est actuellement très critiqué par certains. Dont acte. Mais les modalités d'exercice de ce droit doivent encore être précisées par arrêté. Et il ne faut pas oublier qu'un des buts de la nouvelle loi est le renforcement de l'information et de la protection des membres !

La hiérarchie des pouvoirs est désormais mieux définie entre l'assemblée générale, le conseil d'administration et la gestion journalière, le tout davantage inspiré du droit des sociétés.

En ce qui concerne **l'assemblée générale**, les règles en matière de convocation, de participation et de représentation des membres, ainsi qu'en matière de droit de vote ont été mieux définies.

L'AG est désormais compétente pour :

- La modification des statuts ;
- La nomination et la révocation des administrateurs et des commissaires (et fixe, le cas échéant, leur rémunération) ;
- La décharge à octroyer aux administrateurs et aux commissaires ;
- L'approbation des budgets et des comptes ;
- La dissolution ;
- L'exclusion d'un membre ;
- La transformation éventuelle en société à finalité sociale ;
- Tous les cas exigés dans les statuts.

Il faut noter que les statuts pourront toujours librement déterminer les droits et obligations des membres. Il n'y a par ailleurs pas de changement fondamental quant à l'acquisition de la qualité de membre. Admission, retrait ou exclusion doivent toujours être précisés dans les statuts.

A noter que les modifications statutaires ne doivent plus être soumises à l'homologation du tribunal lorsqu'elles sont obtenues lors d'une seconde AG, la première n'ayant pas réuni le quorum nécessaire. Nouvelle simplification !

Il faut au moins 15 jours entre les deux réunions de ces AG extraordinaires et les modifications doivent être explicitées dans la convocation.

Par contre, il ne faut plus l'unanimité pour modifier le but de l'ASBL : les 4/5èmes suffisent (sinon ce sont les 2/3 qui sont requis pour modifier les statuts).

Les ASBL existantes devront-elles modifier leurs statuts ? En principe OUI, afin d'y préciser :

- L'adresse complète du siège social et l'indication de l'arrondissement judiciaire ;
- La désignation précise du ou des but(s) de l'association ;
- La date et le lieu de naissance des fondateurs ;
- Le mode de nomination, la cessation de fonctions et de révocation des administrateurs, la durée de leur mandat (idem, le cas échéant, pour les délégués à la gestion journalière et/ou les commissaires) ;
- L'affectation de l'actif net en cas de liquidation ;
- La durée de l'association si elle n'est pas illimitée.

D'autre part, plusieurs modifications ont été apportées au fonctionnement du **conseil d'administration**, qui devra en principe toujours comporter trois membres (le cas où il peut n'y en avoir que 2 est limité au cas où l'association ne compte que 3 membres, le minimum autorisé). Les statuts pourront continuer à déterminer librement la manière dont le conseil d'administration prend ses décisions.

Le CA est clairement désigné pour :

- Gérer les affaires de l'ASBL ;
- La représenter dans tous les actes judiciaires.

Nouveauté : tous les pouvoirs qui ne sont pas expressément réservés par la loi à l'AG sont de la compétence du CA !

Enfin, la gestion journalière de l'ASBL est facilitée par le fait qu'il est possible de créer des **délégués** à la gestion journalière qui sont considérés juridiquement comme des organes et plus comme des mandataires (c'est important pour la responsabilité et l'opposabilité).

Les organes d'administration devront être mieux identifiés :

- Il faudra préciser leur date et lieu de naissance (ce qui facilite l'accès au registre des personnes physiques)(par contre il ne faut plus préciser la profession) ;
- Il faudra préciser la forme juridique, le siège, le n° de TVA s'il s'agit d'une personne morale ;
- Il faudra préciser la manière d'exercer les pouvoirs.

La constitution de l'ASBL ne subit pas non plus de changement fondamental. Elle pourra en effet toujours se faire soit par acte sous seing privé, soit par acte authentique. Par contre, une innovation intéressante concerne le moment de l'acquisition de la personnalité juridique de l'ASBL. L'ASBL aura désormais la personnalité juridique dès le dépôt des documents au greffe du Tribunal de **commerce**. Il ne faudra donc plus attendre (pendant des mois) la publication par le Moniteur. Un tel système est à la fois plus rapide, plus souple et plus sûr. En outre le greffe servira de « guichet unique » et est chargé de transmettre lui-même les extraits (économie !) nécessaires au Moniteur.

Enfin, le **sigle « ASBL »** est reconnu et suffit partout (plus besoin d'écrire en toutes lettres « association sans but lucratif » !). Nouvelle simplification !

A l'extrême opposé du cycle de vie de l'association, les règles en matière de dissolution et de liquidation ne sont pas fondamentalement changées, si ce n'est pour quelques améliorations. Il en va de même de la transformation de l'ASBL en société à finalité sociale.

Une innovation en matière de **fin de vie** de l'association, est l'introduction d'une **sanction** particulière. En effet, jusqu'ici le non-respect de ses obligations, encore fort limitées, par une ASBL, n'entraînait à vrai dire que peu de conséquences. La nouvelle loi permettra effectivement de sanctionner de la manière la plus nette qui soit les associations qui ne respecteraient pas les règles en vigueur. Le Parquet pourra en effet proposer que les ASBL dormantes ou celles dont les activités ne correspondent plus à leur objet social soient dissoutes. On pourrait trouver cette sanction particulièrement sévère. Elle est pourtant de la plus grande importance.

C'est ainsi que le non dépôt des comptes pendant 3 années consécutives pourrait entraîner une dissolution !

En outre les règles de nullité de l'association ont été précisées et l'annulation ne se distingue plus de la dissolution : elle n'a plus d'effet rétroactif.

Enfin, il n'y a pas, dans cette loi, de longue énonciation de sanctions pénales comme on l'observe dans le Code des sociétés. Nous avons voulu que cette loi soit plutôt un « guide pratique » qu'un « bâton derrière la porte » !

Un autre sujet a été abordé et concrétisé, c'est celui du maintien de la **taxation**. Ce n'est certes pas un élément bien populaire de cette proposition. Mais il n'en est pas moins important. Il faut savoir que la taxe sur le patrimoine des ASBL, qui est une taxe très

modeste de 0.17%, rapporte deux à 2.5 milliards d'anciens francs (60 millions €) au Trésor chaque année. Il est évident que dans la situation actuelle des finances publiques ces 2.5 milliards ne peuvent être délaissés.

Ici encore il faut bien le dire, il ne s'agit pas de sanctionner les petites associations, le montant en jeu étant dérisoire, mais bien de faire participer d'une manière effective les associations d'une taille plus considérable dont le poids économique est aussi plus relevant. Cela n'empêche, que l'on a tenu compte de la situation financière de chacune, puisqu'elles ont la possibilité de déduire de la base imposable des charges des emprunts hypothécaires. De cette façon, on garantit aux ASBL qui investissent de ne pas être pénalisées par ces investissements et de ne pas perdre ainsi leur capacité de financement.

En outre, le droit perçu pour les transferts à titre gratuit entre ASBL, fondation et AISBL a été réduit à 25 € (droit fixe), au lieu de 1,1 %, pour permettre à ces ASBL de s'associer ou de se regrouper. Ce qui facilite ainsi les réorganisations.

Autre simplification du même ordre, les dons ou legs aux ASBL pourront désormais se faire **sans autorisation** pour des sommes inférieures à 100.000 € (au lieu de 10 fois moins actuellement pour les meubles / tous les immeubles étaient soumis à autorisation !). Pour des sommes plus élevées - les dons (par acte notarié), et les legs (par testament) - l'autorisation reste nécessaire, toujours dans le but d'éviter les abus. Par contre, les dons manuels et les virements ne devront plus faire l'objet d'autorisation.

Enfin la possession d'immeubles n'est plus soumise à aucune limitation. L'ASBL pourra désormais acheter et louer un appartement ou une maison, le louer et se servir des loyers pour atteindre son but non lucratif !

Enfin, la loi a voulu apporter aux ASBL les corrections rendues nécessaires par l'article 6 du Traité de Rome en supprimant les conditions de nationalité et de résidence qui se trouvaient dans la loi de 1921 (cette modification est d'ailleurs une conséquence de l'arrêt rendu par la Cour de Justice des Communautés européennes du 29 juin 1999 qui a condamné la Belgique en raison de ces conditions). La condition d'avoir 2/3 de membres belges est donc supprimée !

Enfin, les sièges d'opérations ouverts en Belgique par une association étrangère (ex : association française « loi de 1901 ») voient leur statut reconnu par la loi belge et il y a désormais obligation d'en faire connaître l'existence. Si rien n'empêche actuellement les associations étrangères d'ouvrir de tels sièges, de nombreux problèmes administratifs se posaient du fait que l'existence de ces sièges ne devait faire l'objet d'aucune publicité.

Mais la nouvelle loi a été aussi l'occasion de modifications substantielles à d'autres régimes.

II. LES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES

C'est ainsi que le Parlement a saisi cette occasion pour modifier la législation (unique en Belgique) sur les **associations internationales**. Cette loi qui datait de 1919, ne manquait pas d'intérêt mais il était important que son régime forme un ensemble cohérent avec celle de l'ASBL au sens de la loi de 1921 ; on retrouve ainsi des obligations comptables et de publicité comparables à celles imposées aux ASBL d'une certaine importance.

Les associations internationales bénéficieront de diverses simplifications, par exemple : elles ne sont pas tenues à une assemblée générale annuelle. Leur appellation est désormais protégée et leur objet étendu.

III. LES FONDATIONS

Fondation privée

Enfin, et ce n'est pas là la moindre innovation, la loi a été l'occasion d'introduire en Belgique la fondation privée. En effet, à la suite des discussions qui ont eu lieu au sein du groupe de travail, le gouvernement a déposé un amendement qui engendre une refonte fondamentale de la matière des fondations qui peuvent être soit privées soit d'utilité publique. La fondation privée, attendue pour pratiquer la certification de titres, est ainsi créée.

La fondation privée est une nouvelle structure juridique, également à but non lucratif et qui se distingue de l'ASBL par le fait qu'elle ne comprend pas de membres, que sa création nécessite un acte notarié et un patrimoine de départ.

Cette notion de fondation privée qui est bien connue par nos voisins étrangers et en particulier, les Pays-Bas où elle est porte le nom de « stichting », sera désormais possible en Belgique. Nous savons en effet que la fondation au sens de nos voisins hollandais est largement utilisée pour des planifications successorales. Le but n'était pas nécessairement d'exclure de telles planifications lorsqu'elles se justifient par un but désintéressé, ce qu'il appartiendra désormais à un notaire de vérifier.

Il existe un tronc commun applicable aux deux types de fondations.

La constitution d'une fondation n'est possible que par acte authentique. La possibilité de créer une fondation par testament olographe a été supprimée en raison des problèmes pratiques que suscitait cette technique, qui était par ailleurs peu utilisée.

La notion de but non lucratif retenue dans la loi de 1921 est remplacée par celle de but désintéressé déterminé qui s'entend comme l'absence d'avantage patrimonial direct. Il existe une seule exception à ce principe, lorsque l'association veut accorder un avantage patrimonial direct à un tiers et que cela correspond à la réalisation de son objet social. On peut citer, à titre d'exemple, la fondation qui serait constituée par des parents pour venir en aide à un enfant handicapé. La fondation peut être la structure idéale pour subvenir aux besoins de l'enfant après le décès des parents.

Fondations d'utilité publique

Il a été ajouté un but culturel aux objectifs qui peuvent être alloués à la fondation d'utilité publique, ce qui correspond à la pratique administrative actuelle. La recherche d'un but philanthropique ne donne pas à l'association son but d'utilité publique. Pour acquérir ce « label de qualité », elle doit être reconnue par arrêté royal.

Le mode d'acquisition de la personnalité juridique varie selon les deux types de fondations. La fondation privée acquiert la personnalité juridique à dater du dépôt de ses statuts dans le dossier tenu au greffe du tribunal **de commerce**, alors que la fondation d'utilité publique obtient la personnalité juridique lors de sa reconnaissance par arrêté royal.

L'idée est aussi d'assouplir la procédure en cas de modification des statuts. Ainsi, pour les fondations privées, seules les modifications les plus importantes (modifications de l'objet social, mode de nomination des administrateurs, ...) doivent faire l'objet d'un acte authentique. On suit la même logique pour les fondations d'utilité publique puisque seules ces modifications importantes sont soumises à approbation par arrêté royal. Une

procédure simplifiée d'agrément administratif est prévue pour les autres adaptations statutaires.

En ce qui concerne la tenue du dossier, le régime des fondations privées est calqué sur celui des ASBL, c'est-à-dire que la tenue d'un dossier au greffe du tribunal **de commerce** est prévue. Pour les fondations d'utilité publique, ce dossier est tenu au ministère de la justice comme c'est le cas, actuellement, pour les établissements d'utilité publique.

L'appellation « fondation privée » ou « fondation d'utilité publique » est protégée (elles risquent de faire l'objet d'une action judiciaire en cessation). Les « fausses » fondations devront dans la plupart des cas retourner vers le régime des ASBL.

Une différence capitale par rapport aux ASBL réside dans le fait que l'amendement du gouvernement a supprimé, pour les fondations, la disposition interdisant de développer des activités commerciales.

Le régime d'acceptation des libéralités est calqué sur celui des ASBL. L'assouplissement du régime des libéralités est le corollaire des obligations comptables imposées aux fondations. La tenue d'une comptabilité assure la transparence de la fondation et rend le contrôle pointilleux des libéralités superflu.

En ce qui concerne la gestion de la fondation, celle-ci est assurée par un conseil d'administration qui fonctionne de manière collégiale (pas d'assemblée générale). De même, la fondation peut confier à une ou plusieurs personnes la gestion journalière de ses affaires.

Le régime comptable proposé est calqué sur celui des associations sans but lucratif.

De façon générale, pour éviter les abus, le gouvernement a voulu imposer un contrôle du tribunal de première instance. C'est ainsi que seuls les tribunaux pourront procéder à la dissolution d'une fondation, afin de protéger la volonté du fondateur.

*

* *

Certains ne retiendront de tout ceci que le renforcement des règles en matière de comptabilité et de publicité.

Mais ces obligations ne doivent pas faire perdre de vue l'attrait fondamental de l'ASBL, personne morale, qui limite et protège la responsabilité des fondateurs et des membres ! Et qui n'exige pas d'eux une mise en capital, gage des créanciers extérieurs, au contraire des sociétés commerciales !

Les nouvelles règles devraient entrer en vigueur au début 2003. Nous attendons à présent un arrêté d'entrée en vigueur de la loi. Celle-ci s'effectuera le 1^{er} jour du 2^{ème} mois qui suivra. Le ministre nous annonce pour ce moment les arrêtés royaux d'exécution nécessaires, surtout pour ce qui concerne la comptabilité simplifiée. Les nouvelles ASBL devront se conformer immédiatement à la nouvelle loi !

Il va de soi qu'une période de transition permettra aux ASBL existantes de se conformer à ces nouvelles règles, que ce soit pour l'adaptation des statuts ou encore la comptabilité (période d'adaptation minimale d'un an et maximale de 5 ans, selon les cas !).

Il serait bon également de coordonner la numérotation de la nouvelle loi et de scinder les articles trop longs. C'est la tâche confiée au Roi, pour ne pas compliquer la procédure parlementaire (qui l'était déjà assez !). On a en effet opté jusqu'ici pour une modification de la loi de 1921, plutôt que pour un nouveau texte, ce qui, vu les changements, entraîne une numérotation particulièrement complexe avec des *bis*, *ter* etc. Une renumérotation s'impose donc à bref délai comme convenu avec le Ministre.

*
* *

Je dois encore souligner l'apport décisif du Ministre Verwilghen dans ce cheminement et de son cabinet, particulièrement MM. Philippe Verdonck et Hervé Briet. Je souligne aussi le travail des services du Sénat et en particulier du service des commissions, du service d'évaluation et du service de traduction qui tous ont été mis à rude épreuve et se sont admirablement acquittés de leur tâche.

Voilà donc une série d'avancées dans une législation qui avait bien besoin d'un sérieux coup de dépoussiérage.

La presse a parlé, à propos de l'ensemble de ce projet, de travail de Titan. Je m'en voudrais de contredire cette appréciation extérieure du travail fourni par la commission de la justice et le groupe de travail mis en place. Je ne peux qu'en être satisfait.

J'estime d'ailleurs que la façon dont nous avons procédé, avec les nombreuses et fructueuses auditions, les débats et le temps consacré, a permis d'obtenir un résultat de qualité si j'en juge le petit nombre de critiques, finalement, qui nous ont été adressées jusqu'à présent... Mais il faut laisser évidemment aux acteurs le temps d'étudier les conséquences de cette nouvelle législation !

Je relève, sans boudier notre plaisir, que M. Christian Fisher, dans une analyse publiée dans « L'Echo » du 24 avril dernier, a bien voulu écrire que « *dans l'ensemble, la nouvelle loi apparaît relativement bien équilibrée. Elle va dans le sens d'une transparence accrue et d'une meilleure organisation de la vie juridique interne de l'association sans verser dans l'interventionnisme outrancier qu'on peut observer dans le droit des sociétés.* »

Si tel est le cas, notre objectif a été atteint !

On aurait pu aller plus loin. Et à n'en pas douter, l'expérience tirée de l'application de la loi nous permettra de l'ajuster encore davantage aux réalités du terrain comme aux objectifs poursuivis. Mais le résultat de notre travail est globalement très enthousiasmant et j'espère qu'avec cet instrument, le monde associatif se trouvera conforté en Belgique pour de nombreuses années !

(texte modifié et mis à jour le 14 janvier 2003)