

N° 6054<sup>6</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

---

**PROJET DE LOI****sur les associations sans but lucratif et les fondations**

\* \* \*

**AVIS COMMUN DE LA FONDATION  
GREENPEACE, DE LA FONDATION HËLLEF FIR D'NATUR  
ET DE LA FONDATION ÖKOFONDS****DEPECHE DU DIRECTEUR DE LA FONDATION GREENPEACE,  
DU PRESIDENT DE LA FONDATION HËLLEF FIR D'NATUR ET  
DU PRESIDENT DE LA FONDATION ÖKOFONDS AU MINIS-  
TRE DE LA JUSTICE, AUX MEMBRES DE LA COMMISSION  
JURIDIQUE ET AUX PARTIS POLITIQUES**

(11.3.2010)

Monsieur le Ministre,  
Mesdames, Messieurs les Députés,  
Mesdames, Messieurs,

La Fondation Greenpeace Luxembourg, la Fondation „Hëllef fir d'Natur“ ainsi que la Fondation ÖkoFonds (Fondation fondée par le Mouvement écologique) vous prient de trouver ci-dessous leurs commentaires relatifs au projet de loi sous objet.

Si les remarques relatives au projet de loi soulevées à ce jour, notamment par la prise de position rédigée par les 20 organisations non gouvernementales, se sont essentiellement concentrées sur les incohérences du projet concernant les associations, il convient cependant, de relever qu'il soulève aussi de sérieux problèmes pour les fondations et les „associations reconnues d'utilité publique“.

Bien que de nombreuses remarques émises dans la prise de position du 21 octobre 2009 par les 20 ONG restent tout à fait valables pour les articles du projet de loi concernant les fondations et les „associations reconnues d'utilité publique“, nous tenons à attirer votre attention sur les problèmes spécifiques suivants:

**1. Absence d'accent innovant pour les fondations et les „associations  
reconnues d'utilité publique“ dans le projet de loi**

Tout comme en ce qui concerne le volet des associations sans but lucratif, nous regrettons l'absence de nouveaux accents positifs dans les dispositions générales de la loi sur les fondations et les „associations reconnues d'utilité publique“.

Depuis plusieurs années, on a pu relever de nombreux appels en vue d'une réactualisation de la loi actuelle sur les associations et les fondations.

C'est dans ce sens que l'ancien ministre d'Etat, Jacques Santer, déclarait dans la brochure „Saisir l'opportunité de la philanthropie au Luxembourg“ éditée à la suite du colloque qui s'est tenu en avril 2008: „*Wir haben im Stiftungswesen Nachholbedarf. Das Gesetz stammt von 1928 und wurde 1994 adaptiert. Daneben wirken verschiedene Barrieren hemmend. Das reicht von der Genehmigung durch das Justizministerium für hohe Spenden bis hin zur steuerlichen Absetzbarkeit. Die Regeln sind zu eng gefasst. Schwierig ist es auch bei grenzüberschreitenden Spenden. Dabei können wir gerade hier Vorreiter sein. In der Grossregion wohnen rund zehn Millionen Einwohner; viele Luxemburger leben*

*ausserhalb der Landesgrenzen. Da gibt es ein Potenzial, das nicht zum Tragen kommt. Wenn ein belgischer Bürger, der beispielsweise seine Anlagen in Luxemburg hat, eine Schenkung machen will, dann hat er derzeit ein weit grösseres Angebot über die belgische Fondation Roi Baudouin als in Luxemburg“.*

*Jakub Adamowicz tenait un discours semblable dans la publication précitée: „Im Vergleich mit den Nachbarländern schafft das Stiftungsrecht Luxemburgs wenig steuerliche Anreize. Die benötigte Regierungsgenehmigung für Spenden über 12.500 Euro ist abschreckend“, stellen etwa die Berater von FSG Social Impact Advisors fest. (...) „Im Vergleich zu Frankreich, Deutschland, Spanien und Grossbritannien weist Luxemburg in drei Punkten des Stiftungs- und Spendenrechts konkreten Nachholbedarf auf: Um in den Genuss von Steuervorteilen zu kommen, gibt es in den vier Ländern keine Untergrenze für Spenden. In Luxemburg muss man bisher mindestens 120 Euro spenden. Für Spenden von 12.500 Euro und darüber ist im Grossherzogtum im Gegensatz zu den anderen Staaten eine staatliche Genehmigung erforderlich. Ausserdem erhebt Luxemburg Steuern auf Spenden von öffentlichen Einrichtungen (4,8 Prozent des Spendenbetrages) und gemeinnützigen Vereinigungen (7,2 Prozent des Spendenbeitrags). Diese Besteuerung gibt es in Frankreich, Deutschland, Spanien und Grossbritannien nicht“.*

Ces deux exemples pourraient être complétés d'une multitude d'autres déclarations.

**Mais au regard des nombreuses lacunes dans le texte proposé, il nous apparaît nécessaire de retravailler les articles du projet de loi concernant aussi bien les fondations que les „associations reconnues d'utilité publique“ en vue d'y intégrer les réflexions et les aspirations des acteurs concernés, notamment les aspects concernant une politique générale facilitant le don.**

## **2. Capital social pour les fondations beaucoup trop élevé**

Dans son article 43, le projet de loi prévoit que les fondations devront disposer d'un capital de 250.000 €. Les fondations existantes ont un délai de 2 ans pour atteindre ce montant. Ceci signifie que les fondations existantes devraient aussi réunir un tel capital, si elles n'y arrivent pas, leur existence serait menacée, malgré le fait qu'elles soient présentes et actives au Luxembourg depuis de nombreuses années (Voir à cet effet, l'avis juridique de Maître Moïse en pièce jointe).

Cela signifie-t-il qu'à l'avenir des fondations moins dotées devraient être transformées en „association reconnue d'utilité publique“?

**Avec ce projet de loi, les futures fondations devront disposer d'un capital supérieur à 250.000 €; cela signifie qu'à l'avenir des organisations plus modestes comme ÖkoFonds ou la Fondation Greenpeace, ne pourront plus voir le jour au Luxembourg.**

## **3. Fondation ou association reconnue d'utilité publique?**

Le projet de loi semble suggérer que les fondations actuelles qui ne seraient pas en mesure de remplir les conditions émises par le projet de loi (notamment réunir un capital de 250.000 €) se verraient contraintes de changer leur dénomination de „fondation“ vers l'ancienne dénomination „d'association reconnue d'utilité publique“.

Or, il nous semble que cette obligation de changer la dénomination de nos organisations est loin d'être anodine et s'accompagnera de conséquences négatives, notamment:

- a. **En terme d'image:** l'association, quoi qu'on en pense, aura toujours une image moins valorisante que celle de la fondation, notamment sur les donateurs.

Dès lors, nous nous interrogeons sur l'intérêt qu'aurait le législateur à réserver uniquement aux „fondations privées“ le droit d'user de l'appellation „fondation“ et de priver de ces avantages intrinsèques les actuelles „fondations d'utilité publique“. Le recours à une fondation représente aux yeux du public un gage de sérieux, une garantie de contrôle étatique et une obligation d'utilité publique.

**Les fondations privées bénéficieraient ainsi en quelque sorte d'un avantage concurrentiel sur les autres organisations reléguées au statut d'„association reconnue d'utilité publique“.**

- b. **Le risque de confusion entre la structure asbl et la structure „d'utilité publique“:** Deux structures cohabitent au sein de nombreuses organisations: une structure associative (Mouvement écologique, asbl Greenpeace Luxembourg, ligue de protection des oiseaux) et une structure de type

fondation (Ökofonds, Fondation Greenpeace Luxembourg, Hëllef fir d'Natur). Pour certaines d'entre-elles, la distinction entre les activités de l'asbl et de la fondation est essentielle, notamment dans le cas du risque juridique ou de la responsabilité associée à leurs activités. Nous tenons à séparer strictement les activités réalisées par la structure associative (action militante) de celles effectuées par la fondation (recherche, sensibilisation, lobby et collecte de fonds). Dès lors, nous craignons que les appellations association sans but lucratif et association d'utilité publique ne soient pas suffisamment distinctes l'une de l'autre et risquent d'entraîner des confusions, voire des amalgames entre les deux types de structures ce qui risque de nous porter préjudice.

- c. **En terme de gouvernance:** Le transfert d'une fondation vers une association reconnue d'utilité publique entraînera automatiquement une modification dans les organes de gouvernance de l'ancienne fondation, notamment par l'obligation de constituer une assemblée générale pour l'association reconnue d'utilité publique, qui n'a pas cours pour les fondations.

Si cet aspect entraînant un meilleur contrôle démocratique peut s'avérer une bonne chose pour les organisations n'ayant qu'une seule structure, cela va en revanche contrarier les organisations ayant développé une double structure associative et fondation. Qui deviendra membre de la nouvelle association reconnue d'utilité publique? Comment organiser le contrôle démocratique au sein de deux assemblées générales, etc.).

- d. **En terme de frais:** L'adaptation de nos statuts à la nouvelle loi (même si nous ne devons que remplacer le terme fondation par le terme association reconnue d'utilité publique), la modification du papier à en tête, des cartes de visites, du site Internet, ... entraînera forcément des coûts que nos organisations devront supporter.

**Voilà pourquoi nous sommes d'avis que la nouvelle loi devrait consacrer une dénomination particulière pour les fondations déjà existantes, par exemple la fondation d'utilité publique à côté du statut de la fondation privée.** La fondation d'utilité publique restant dans une forme très similaire à celle existante dans la loi actuelle et devant faire l'effet d'un chapitre à part dans le projet de loi.

**Car, s'il existe sans nul doute des arguments favorables ou s'opposant à la nécessité d'une „réorganisation“ des fondations en général, ne conviendrait-il pas de lancer un débat ouvert avant d'imposer une réforme ayant une telle portée symbolique sur bon nombre de fondations existantes? Il convient de peser les avantages et inconvénients d'un tel bouleversement.**

**Dans l'état actuel du projet de loi, au regard des changements concrets que cela entraînera pour les structures existantes, nous regrettons qu'une telle décision serve uniquement certains intérêts.**

#### **4. La protection de l'environnement, la promotion du développement durable et la conservation de la nature doivent être intégrées dans la liste des activités reconnues pour l'octroi du statut de fondation ou d'association reconnue d'utilité publique**

Dans le projet de loi, aussi bien dans l'objet des fondations potentielles (Art. 40/2) que pour les associations reconnues d'intérêt public (Art. 25), il n'est jamais fait mention d'objectifs écologiques ou environnementaux.

##### *Exemple*

**Art. 25.–** „L'association peut être reconnue d'utilité publique par arrêté grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat si elle remplit les conditions suivantes:

1. elle poursuit un but d'intérêt général à caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, sportif ou touristique qui dépasse l'intérêt local et ne se limite pas à l'activité de ses membres“

Signalons que dans la loi actuelle sur l'intérêt général (Art. 26-2.) il y est aussi fait abstraction des objectifs environnementaux et du développement durable.

**Il est impératif d'inclure les notions de protection de l'environnement, de promotion du développement durable et de la conservation de la nature dans leur sens le plus large dans les critères d'attribution du statut de fondation et d'association reconnue d'utilité publique. Ces trois notions devraient aussi apparaître dans l'exposé des motifs du projet de loi.**

### **5. Pas d'obstacle administratif exagéré pour les fondations et les „associations reconnues d'utilité publique“**

Les critères liés à la reconnaissance de l'utilité publique sont trop contraignants. Au regard des avantages concrets que ce type d'organisation reçoit, nous ne remettons pas en cause le contrôle de l'Etat sur le sérieux de ces organisations. Mais, nous nous demandons si les moyens choisis par le projet de loi sont réellement appropriés pour pouvoir apprécier le sérieux d'une organisation.

Ainsi, les informations demandées dans le projet de loi (Art. 26) pourraient devenir problématiques. Le projet de loi réclame: „*une description précise des projets concrets réalisés au cours des trois derniers exercices (...) ainsi que sur les projets qu'elle entend mettre en œuvre au cours des deux prochains exercices*“. L'accentuation à plusieurs reprises sur les termes „précise“ et „concret“ nous laisse dubitatif.

Que cela signifie-t-il en pratique? Cela ira-t-il par exemple jusqu'à une description de plusieurs pages accompagnée d'un bilan financier par projet? Sans compter que la plupart des organisations ne sont pas en mesure d'exposer concrètement la liste des projets qu'elles mèneront dans deux ans, leurs activités étant grandement tributaires du volume des dons reçus.

Nous craignons que l'octroi du statut d'utilité publique serait ainsi suspendu à une décision „arbitraire“ exercée par l'Etat et qu'une „épée de Damoclès“ pendrait au-dessus de chaque organisme reconnu d'utilité publique.

Par ailleurs, cette formulation implique qu'une organisation devra travailler pendant trois ans avant de pouvoir être reconnue „d'utilité publique“.

Est-ce réellement la seule voie pour garantir le sérieux d'une organisation?

**Un des problèmes majeurs de ce projet de loi réside dans le type de contrôle trop bureaucratique et vraisemblablement peu efficace proposé pour vérifier le sérieux des organisations prétendantes au statut de „fondation“ ou „d'utilité publique“.**

**Nous réclamons un échange sur cet aspect particulier du projet de loi, qui intervient au moment où un consensus de l'ensemble des pouvoirs publics semble se dessiner autour du concept de „simplification administrative“.**

### **6. Prises en charge par l'Etat des coûts éventuels occasionnés par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi**

Au vu de ce qui précède, de nombreuses dispositions du projet de loi actuel, s'il n'est pas modifié, s'accompagneront pour beaucoup d'organisations, d'un coût relativement élevé lié aux dispositions prévues par la nouvelle loi, notamment le changement de statuts qui entraîne des honoraires de notaire devant lequel les statuts devront être modifiés, etc.

**Nous réclamons une prise en charge par l'Etat des frais éventuels causés par la mise en conformité des fondations existantes à la nouvelle loi.**

## CONCLUSIONS

De nombreux points du projet de loi contestés par la prise de position rédigée par les 20 ONG restent d'application pour les fondations et les associations reconnues d'utilité publique: des conditions générales d'organisations, jusqu'aux règles comptables (les coûts atteindraient des montants comparables à ceux de firmes commerciales).

Des rectifications fondamentales de ce projet de loi s'imposent.

Pour ces raisons, les organisations signataires vous adressent un appel vigoureux pour retirer le projet de loi 6054 et d'ouvrir un débat public associant les acteurs concernés avant de retravailler fondamentalement le projet de loi y compris les articles concernant les associations reconnues d'utilité publique et les fondations.

*Fondation Greenpeace,*  
Paul DELAUNOIS

*Fondation Hëllef fir d'Natur,*  
François Charles MULLER

*Fondation ÖkoFonds,*  
Emile ESPEN

