

N° 6054²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (21.9.2009).....	1
2) Avis commun de l'Agence du Bénévolat, de l'Action Luxembourg Ouvert et Solidaire, de la Ligue des Droits de l'Homme (ALOS-LDH), des Amitiés Luxembourg-Portugal (APL), de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI), de l'Action Solidaire Tiers Monde (ASTM), de la Confédération de la Communauté portugaise (CCPL), du Cercle de Coopération, de la Fédération des Associations Africaines au Luxembourg (FAAL), de la Fédération des Associations Espagnoles au Luxembourg (FAEL), de la Fédération Nationale des Cheminots, des Travailleurs des Transports, des Fonctionnaires et Employés au Luxembourg (FNCTTFEL), des Lëtzebuerger Guiden a Scouten (LGS), du Haus vun der Natur, du Mouvement écologique, de NATURA, de la Lëtzebuerger Natur- a Vulleschutzliga (LNVL), du Onofhengege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (OGB-L), du SESoPi-CI, de la Fédération Chrétienne du Personnel de Transport (SYPROLUX) et de l'Union Grand-Duc Adolphe (UGDA) (21.10.2009)	5

*

AVIS DE L'INSTITUT DES REVISEURS D'ENTREPRISES

(21.9.2009)

Le 10 juin 2009 le Ministre de la Justice a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi No 6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations. Le Projet „... *entend simplifier les dispositions existantes en vue de leur conférer davantage de flexibilité tout en abandonnant celles qui ne présentent plus d'utilité.*“. Le Projet vise également à „... *renforcer les obligations comptables ...*“.

L'Institut des réviseurs d'entreprises (ci-après „IRE“) souscrit aux objectifs du Projet.

*

REMARQUES GENERALES

Parmi les professionnels touchés par le Projet se trouvent les réviseurs d'entreprises. LIRE n'entend pas commenter le contexte général et l'opportunité politique du Projet, mais limitera ses propos aux aspects ayant un intérêt particulier pour la profession de réviseur d'entreprises.

L'IRE renvoie le lecteur au projet de loi 5872 relative à la profession de l'audit qui, notamment, transpose en droit luxembourgeois la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modi-

fiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE. Ce projet de loi réforme la profession de réviseur d'entreprises. Dès lors, les observations de l'IRE portant sur le présent Projet ne se feront pas seulement sur base de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de réviseur d'entreprises mais également sur la base du projet de loi 5872 et de la directive 2006/43/CE.

Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que le projet de loi 5872 introduit une distinction entre les notions de „réviseur d'entreprises“ et de „réviseur d'entreprises agréé“. Le projet de loi 5872 prévoit actuellement que seuls les réviseurs d'entreprises agréés seront autorisés à exercer le contrôle légal des comptes. Par conséquent, lorsqu'il est fait référence aux „réviseurs d'entreprises“ dans le présent avis, sont visés les „réviseurs d'entreprises“ tels que définis actuellement par la loi modifiée du 28 juin 1984, respectivement les „réviseurs d'entreprises agréés“ tels que définis par le projet de loi 5872.

L'IRE comprend que les auteurs du texte se sont inspirés de la loi belge. Cependant, la situation des professions de réviseur d'entreprises et d'expert-comptable en Belgique est différente. Dès lors, la loi belge sur les associations et fondations ne peut être transposée telle quelle. Des aménagements sont à prendre en compte pour reconnaître les différences de ces deux professions au Luxembourg, ainsi que développé ci-avant.

*

REMARQUES SPECIFIQUES

Titre I article 18 paragraphe 4 et titre II article 52 paragraphe 3

Ces articles exigent des associations reconnues „d'utilité publique“ ainsi que les fondations de „... confier à un réviseur d'entreprises nommé par le conseil d'administration parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises ou à un expert-comptable nommé par le conseil d'administration parmi les membres de l'Ordre des experts-comptables le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de leur régularité au regard de la loi et des statuts.“. La même règle s'applique pour les associations sans but lucratif excédant certains critères de taille présentés à l'article 18 paragraphes 3 et 4.

L'IRE comprend que les auteurs du texte se sont inspirés, entre autres, des dispositions reprises à la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises sur le contrôle des comptes annuels, notamment pour ce qui est des critères de taille.

Depuis 1984, le Luxembourg dispose d'une profession chargée du contrôle des comptes en la personne du réviseur d'entreprises, qui dispose du monopole du contrôle légal des comptes des sociétés.

Le contrôle des comptes annuels, exigé par une loi, est à interpréter comme un contrôle légal des comptes annuels qui sera réalisé selon certains standards professionnels par le réviseur d'entreprises et qui aura pour objectif l'expression d'une opinion.

L'actuelle loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseurs d'entreprises fait l'objet d'une réforme matérialisée par le projet de loi 5872 relative à la profession de l'audit qui renforce ce monopole sur les missions de contrôle légal des comptes annuels en contrepartie de critères de qualités et de compétences renforcés ainsi que de l'introduction d'une supervision publique de la profession et de sa pratique. La future autorité de supervision aura dans ses fonctions, entre autres, le contrôle de qualité des missions de contrôle légal des comptes.

Le projet de loi 5872 relative à la profession de l'audit exige également des professionnels de l'audit des minima notamment en matière d'organisation des cabinets de révision et de formation continue. Ces dispositions visent à s'assurer que ces missions sont réalisées en accord avec les normes d'indépendance et d'audit ainsi que la législation applicable. Cette future autorité de supervision ne sera pas compétente pour superviser les experts-comptables.

Compte tenu de la législation existante et à venir, l'IRE s'étonne que deux professionnels de la comptabilité, l'expert-comptable et le réviseur d'entreprises, soient cités conjointement pour contrôler la situation financière, les comptes annuels et de leur régularité au regard de la loi et des statuts.

Il n'y a pas de texte de loi autorisant les experts-comptables à exercer des missions d'expression d'une opinion autre que celle en relation avec le contrôle contractuel des comptes annuels. Le contrôle

exigé par les articles 18 et 52 du Projet n'est certainement pas un contrôle contractuel des comptes au sens de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable.

Par ailleurs, à la base, la formation des réviseurs d'entreprises est également plus exigeante et permet aux candidats réviseur d'entreprises d'acquérir un ensemble de compétences (réf: articles 6 à 10 de la directive 2006/43/CE), notamment en audit, nécessaires à l'exécution d'une mission d'audit de qualité.

Si le législateur veut assurer la cohérence des textes il devra instaurer un monopole du contrôle légal des comptes des associations respectivement fondations répondant aux critères retenus (taille, utilité publique) aux réviseurs d'entreprises „agrés“ (réf. Projet de loi 5872 relatif à la profession de l'audit).

Dans un souci de comparabilité des textes, il est nécessaire de préciser que le contrôle par le réviseur d'entreprises portera sur les comptes annuels et non pas sur la situation financière. Le réviseur d'entreprises donnera une opinion d'audit en comparant les comptes annuels par rapport à la situation financière et aux résultats de l'entité auditée.

Dès lors, la référence à la „situation financière“ telle que rédigée à l'article 18 paragraphe 4 et à l'article 52 paragraphe 3 du Projet risque d'apporter la confusion par rapport à une démarche d'audit normée reconnue au Luxembourg, dans l'Union Européenne (réf. article 26 directive 2006/43/CE) et à l'International.

En effet, les réviseurs d'entreprises disposent de normes professionnelles pour effectuer le contrôle des comptes annuels. Toute mission d'assurance est effectuée dans le respect des normes internationales en matière d'indépendance et d'audit. Ces normes constituent un référentiel cohérent et exhaustif assurant la qualité de la mission et du certificat établi.

Le maintien du texte actuel pourra provoquer une confusion auprès des bénéficiaires et des mandants de ces certificats, ainsi qu'auprès de tout tiers qui n'aurait aucune certitude que le document qui lui a été présenté provient d'un professionnel de l'audit au Luxembourg.

L'IRE s'étonne, par ailleurs, que les auteurs du texte n'aient pas aligné respectivement adapté le traitement des associations respectivement des fondations au régime de droit commun en matière de contrôle, à savoir l'article 69 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Il est à noter que le Ministre de la Justice a retenue cette option dans le cadre des sociétés coopératives (l'article 98 paragraphe 16 du projet de loi 5872 relative à la profession de l'audit).

L'IRE attire également l'attention des auteurs du texte qu'en vertu de l'article 10 (2) de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises (voir également l'article 30 du projet de loi 5872 relative à la profession de l'audit), les personnes physiques respectivement morales agréées par le Ministre de la Justice composent l'Institut des réviseurs d'entreprises. Les articles 18 paragraphe 4 et 52 paragraphe 3 du Projet font référence à la nomination d'un réviseur d'entreprises désigné „... parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises ...“. La référence à l'Institut des réviseurs d'entreprises est superflète.

Considérant l'ensemble des arguments présentés ci-avant, l'IRE demande:

- le retrait, aux articles 18 paragraphe 4 et 52 paragraphe 3 du Projet:
 - o de la référence à la profession d'expert-comptable ainsi qu'aux autres articles où cette mention est faite,
 - o de la référence à la „situation financière“,
 - o de l'expression „... parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises ...“,
- que la rédaction des articles 18 paragraphe 4 et 52 paragraphe 3 du Projet soient modifiées en s'inspirant des dispositions de l'article 69 (1), (2) et (4) de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

Titre I chapitre IV article 18 paragraphe 1 – Présentation à l'assemblée générale des comptes annuels et du budget pour l'exercice suivant des associations et titre II chapitre III article 52 paragraphe 1 – Approbation par le conseil d'administration des comptes annuels et du budget pour l'exercice suivant des fondations

En vertu de l'article 18 paragraphe 1 du Projet, les comptes annuels des associations doivent être soumis à l'assemblée générale pour approbation au plus tard quatre mois après la date de clôture de l'exercice social. LIRE est d'avis qu'il serait utile d'aligner ce délai au délai de six mois prévu pour les sociétés commerciales à l'article 75 premier alinéa de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

En effet, les sociétés ont en pratique souvent des difficultés à respecter le délai même de six mois, de sorte qu'il ne paraît pas opportun de raccourcir encore ce délai pour les associations.

Le même commentaire s'applique à l'article 52 paragraphe 1 du Projet relatif aux fondations, en vertu duquel les comptes annuels des fondations doivent être approuvés par le conseil d'administration au plus tard quatre mois après la date de clôture de l'exercice social. Bien que l'article 34 de la loi du 21 avril 1928 ne prévoit actuellement qu'un délai de deux mois pour la publication au Mémorial du compte et du budget, nous estimons que dans le contexte du nouvel article 52, un délai de six mois pour approuver les comptes annuels serait plus raisonnable.

Tant l'article 18 paragraphe 1 relatif aux associations que l'article 52 paragraphe 1 relatif aux fondations exigent, outre l'approbation des comptes annuels de l'exercice social écoulé, l'approbation du budget de l'exercice suivant et son dépôt au registre de commerce et des sociétés. Bien que la loi du 21 avril 1928 exige actuellement aussi l'établissement et la publication d'un budget tant pour les associations que les fondations (articles 13 et 34), l'IRE est néanmoins d'avis que cette exigence soit retirée du Projet, du moins en ce qui concerne le dépôt, alors qu'elle représente une charge supplémentaire dont l'utilité reste à démontrer.

**Titre I chapitre X et titre II chapitre VIII –
De la liquidation des associations respectivement des fondations**

Compte tenu des objectifs cités dans le Projet, l'IRE estime qu'il faut considérer non seulement la durée d'exercice normal de l'activité mais également la liquidation des associations respectivement des fondations.

En raisonnant de nouveau par analogie avec les sociétés commerciales, l'IRE recommande d'instaurer la fonction de commissaire à la liquidation tel que prévue à l'article 151 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

L'IRE est également d'avis que le commissaire à la liquidation devra avoir la qualité de réviseur d'entreprises (i) en ce qui concerne les associations, uniquement pour les „grandes“ associations, c'est-à-dire celles dépassant deux des trois critères énoncés à l'article 18 (3) et les associations reconnues d'utilité publique ou pour toutes les associations et (ii) en ce qui concerne les fondations, pour l'ensemble de celles-ci.

Luxembourg, le 21 septembre 2009

AVIS COMMUN

de l'Agence du Bénévolat, de l'Action Luxembourg Ouvert et Solidaire, de la Ligue des Droits de l'Homme (ALOS-LDH), des Amitiés Luxembourg-Portugal (APL), de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI), de l'Action Solidaire Tiers Monde (ASTM), de la Confédération de la Communauté portugaise (CCPL), du Cercle de Coopération, de la Fédération des Associations Africaines au Luxembourg (FAAL), de la Fédération des Associations Espagnoles au Luxembourg (FAEL), de la Fédération Nationale des Cheminots, des Travailleurs des Transports, des Fonctionnaires et Employés au Luxembourg (FNCTTFEL), des Lëtzebuerger Guiden a Scouten (LGS), du Haus vun des Natur, du Mouvement écologique, de NATURA, de la Lëtzebuerger Natur- a Vulleschutzliga (LNVL), du Onofhengege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (OGB-L), du SESoPi-CI, de la Fédération Chrétienne du Personnel de Transport (SYPROLUX) et de l'Union Grand-Duc Adolphe (UGDA)

(21.10.2009)

- I. Introduction
- II. Considérations générales
- III. Innovations souhaitées
- IV. Nos propositions
- V. Commentaires et propositions d'amendement des articles
- Annexe 1: Etre conforme aux dispositions légales actuelles
- Annexe 2: Cadre belge et schéma luxembourgeois

*

I. INTRODUCTION

La liberté d'association est un droit fondamental reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme et consacré par des instruments internationaux des droits de l'homme comme la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le droit de s'associer est évidemment reconnu par la Constitution luxembourgeoise.

La vie associative est un important moyen d'expression de la société civile, un champ du civisme. Elle joue un rôle prépondérant dans la société d'aujourd'hui, en tant qu'espace de sociabilité qui permet de parer aux carences d'une société de plus en plus individualiste. La socialisation est le processus au cours duquel l'individu intériorise les normes, les valeurs et les comportements que la société, grâce à des groupes intermédiaires comme l'école ou la famille au premier âge, puis tout au long de la vie, au travail, dans les lieux de culte, et de plus en plus le monde associatif. Les enjeux sont importants, car la socialisation facilite la cohésion sociale et l'intégration de différentes catégories de population (populations immigrées, personnes âgées, personnes ou groupes sociaux isolés).

La vie associative est essentielle en démocratie, elle permet l'articulation de différents points de vue et contribue à une politique de dialogue dynamique. Elle est indispensable et complémentaire aux structures proprement politiques, comme les partis.

Se réunir en tant que citoyens individuels pour réaliser des objectifs communs et ce sans but lucratif, voilà sans doute le souci premier d'une législation encadrant les associations.

Depuis 1928 les asbl ont évolué. Elles continuent d'être une forme privilégiée pour donner corps à l'engagement bénévole et citoyen dans tous les domaines de la vie de société. La vie associative s'est fortement diversifiée. Le champ d'action des asbl s'est élargi, d'aucunes se sont professionnalisées, d'autres encore sont des opérateurs du domaine social.

Par ailleurs, on assiste à l'utilisation de la forme d'asbl par les pouvoirs publics pour créer de toutes pièces une personnalité juridique. S'agit-il de personnes s'associant librement ou bien de personnes désignées par des responsables politiques pour créer une structure qui met en oeuvre des politiques publiques? Le recours à la formule des asbl par les pouvoirs publics nous paraît abusive.

Il faut citer ici le rapport spécial de 2009 de la Cour des Comptes concernant les asbl para-administratives:

„1.3.2 Le recours aux associations para-administratives

Si la création de telles associations n'est pas illégale en soi, le recours à l'association doit cependant se limiter à la gestion d'un service public précis et ne pas masquer un démembrement de l'administration ou un détournement des règles de gestion administrative en vigueur. (...)

Les dangers de la formule consistent en un détournement des associations para-administratives du principe associatif et donc de l'objet de partenariat poursuivi par le ministère. L'autonomie de ces asbl par rapport à l'Etat est en effet inexistante dès lors qu'elles n'en sont qu'un démembrement.“

Citons quelques structures figurant sous la formule d'asbl et illustrant leur diversité: Objectif Plein Emploi, Forum pour l'Emploi, ProActif, Help, Automobile Club, Casino d'art moderne, Carré Rotondes, Luxembourg et Grande Région 2007, ABBL, FEDIL, UGDA, COSL, ONT, sans oublier les innombrables clubs sportifs et culturels, les syndicats d'intérêts locaux ou de tourisme, etc. etc.

La loi de 1928 a elle aussi évolué en s'adaptant à la réalité. Citons en particulier la suppression, en 1994, de la disposition qui exigeait que 3/5 des associés devaient être Luxembourgeois pour que l'association puisse avoir la personnalité juridique.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Les associations signataires se concentrent dans le présent avis pour l'essentiel au Titre 1er des asbl consacré aux associations, pour le volet „Fondations“ seuls les articles 40 et 72 donnent lieu à un commentaire.

Elles saluent la volonté du gouvernement de vouloir légiférer en la matière et le présent projet de loi apporte de nombreuses modifications tout à fait louables et positives.

Aux yeux des associations signataires, le formalisme imposé par la loi de 1928 doit garantir un fonctionnement transparent de l'association, des garanties minimales quant à la gestion financière et une personnalité juridique apportant une sécurité y compris par rapport à des tiers. Le présent projet de loi s'inspire du même souci.

Dans cette perspective, les signataires saluent en particulier la volonté des auteurs de vouloir:

- assouplir certaines règles de fonctionnement (moins de dépôts au RCS, moins de publications au Mémorial, le changement de statuts devient moins lourd, puisqu'en absence de quorum il fallait recourir au Tribunal pour valider des changements ...),
- définir un socle de règles minimales précises, les statuts pouvant le cas échéant prévoir des règles plus contraignantes.

Toutefois elles se demandent si la mise en place d'un certain nombre d'obligations ne risque pas in fine d'aller à l'encontre du monde associatif, surtout des petites associations, sans salariés, mettant en cause leur bon fonctionnement ou leur fonctionnement tout court. Elles pensent notamment aux obligations comptables, à l'élargissement du droit de consultation des documents de l'association par les membres.

Si les signataires partagent absolument le souci de transparence qui devrait se concrétiser par un droit d'accès aux documents au siège, ils se posent aussi la question de savoir si ces dispositions ne sont pas trop excessives surtout pour les petites associations dont le siège se confond souvent avec une adresse privée.

Dans ce contexte, il est pertinent de se poser la question dans quelle mesure les asbl existantes sont en conformité avec la loi actuelle et donc en possession d'une personnalité juridique.

Une analyse rapide effectuée le 19 juillet 2009 à partir du site du RCS fait apparaître que très nombreuses sont les asbl qui ne sont pas en conformité avec les exigences légales et ne sont donc plus en pleine possession de leur personnalité juridique. Une question parlementaire récente fournit d'autres précisions. (Annexe 1)

Cet aperçu n'a pas de prétention de représentativité, il donne cependant lieu à réflexion: si donc un si faible pourcentage seulement des associations est conforme aux exigences de la loi de 1928, qu'en sera-t-il une fois les dispositions du présent projet de loi en vigueur?

Une question vient à l'esprit: les mêmes dispositions doivent-elles être appliquées sans distingo, notamment en matière de contrôle financier à toutes les asbl, des plus petites aux plus grandes, des plus associatives à celles de „convenance“?

A ce sujet, les associations signataires donnent à penser si les pouvoirs publics ne devraient pas éviter de recourir à la formule des asbl pour des projets exclusivement de leur responsabilité et pour lesquels la formule asbl est aux antipodes de l'esprit associatif. A cet égard, elles prennent acte de l'intention du gouvernement de créer des associations d'intérêt collectif qui pourraient assumer un certain nombre de fonctions dévolues actuellement à des asbl.

A ce stade il convient de souligner que l'article 1 du projet de loi remplace le mot „ou“ entre „pas d'activités industrielles et commerciales“ et „qui n'ont pas pour objet de procurer un profit à leurs membres“, par le mot „et“, de la sorte on „interdit“ aux asbl l'exercice d'une activité commerciale ou industrielle même si l'exercice de cette activité n'est pas destiné à procurer un bénéfice à ses membres.

Les signataires constatent que les auteurs du projet de loi se réfèrent à deux sources d'inspiration:

- à plusieurs reprises, ils se réfèrent à la loi de 1915 sur les sociétés anonymes!
- en d'autres endroits ces mêmes auteurs s'inspirent de la législation belge sur les asbl (loi belge du 2 mai 2002).

Les signataires estiment que l'emprunt des mécanismes du droit des sociétés pour le contexte des associations au Luxembourg est inapproprié.

Si les auteurs du Projet de loi se réfèrent à la législation belge, dans nos propositions nous allons aussi nous référer à cette législation, notamment pour une différenciation de traitement des asbl selon leur nature et l'étendue de leurs activités.

*

III. INNOVATIONS SOUHAITEES

Les signataires se permettent de soumettre quatre éléments de réflexion qui devraient trouver une répercussion dans une nouvelle législation sur les asbl:

1. Les associations peuvent être, tel que décrit dans l'introduction de notre avis, les acteurs même du dialogue interculturel. Dans la pratique néanmoins on est confronté à de maints problèmes, et tout banalement aux problèmes de traduction et d'interprétariat qui représentent de lourdes charges pour les asbl.

Même si à l'étranger il n'existe pas de système de subvention dans ce contexte, le Luxembourg est – les politiques aiment le dire et répéter – dans une situation atypique. Dès lors nous proposons une recommandation du type suivant:

„Le Ministre ... peut accorder aux associations des subventions spécifiques pour des actions et projets permettant de favoriser le dialogue interculturel, la traduction et l'interprétariat.“

2. Il faudrait introduire des allègements fiscaux pour promouvoir l'engagement bénévole. Prenons le cas d'une personne qui voudrait consacrer une partie de son temps à une activité associative. Elle demanderait une réduction de ses heures de travail (et de sa rémunération) à son employeur. En contrepartie elle aurait droit à un allègement fiscal sur les revenus restants. La législation allemande fournit à ce propos des modèles intéressants.
3. Le concept même d'un congé associatif n'est pas nouveau: il s'applique au domaine sportif et de développement. Citons à titre d'exemple des réunions convoquées par des administrations qui se font tout naturellement pendant les heures de travail de celles-ci et auxquelles des associations sont invitées. Le permanent d'une association peut s'y rendre, peut être bien que le responsable du dossier en question est simplement un bénévole pour lequel un congé associatif serait nécessaire et approprié.
4. L'appui au mouvement associatif est varié et consistant de la part des pouvoirs publics nationaux et communaux. Pour autant toutes les associations ne disposent pas d'installations et de locaux propres. Nous suggérons la création de maisons des associations par les pouvoirs publics favorisant par là-même la collaboration entre les associations.

*

IV. NOS PROPOSITIONS, s'inspirant e. a. de la loi belge

Une des principales préoccupations des associations signataires consiste à adopter une approche différenciée au niveau des obligations, adaptée à la réalité de la vie associative au Luxembourg.

Elles proposent *d'instituer une catégorisation des associations* en ce qui concerne le droit de consultation des documents et les obligations financières.

Trois catégories seraient créées: les petites associations, les associations moyennes et les grandes associations.

Selon la catégorie, les obligations en matière des comptes augmentent.

Les petites associations (= paragraphe 3) auraient l'obligation de tenir une comptabilité simplifiée se limitant à enregistrer toutes les recettes et toutes les dépenses. Le contrôle des comptes, exécuté par un membre de l'association, n'aurait que pour objet d'assurer aux membres un regard sur les comptes externes du conseil d'administration. Aucune responsabilité ne pourrait être recherchée vis-à-vis du vérificateur. D'ailleurs, il n'est pas prévu que l'assemblée lui donne décharge (voir art. 14(2)4).

Les associations moyennes (=paragraphe 4) auraient l'obligation de tenir une comptabilité selon les règles de l'art. Le contrôle des comptes, exécuté par un membre de l'association, n'aurait que pour objet d'assurer aux membres un regard externe au conseil d'administration sur les comptes de celui-ci. Aucune responsabilité ne pourrait être recherchée vis-à-vis du vérificateur. D'ailleurs, il n'est pas prévu que l'assemblée lui donne décharge (voir art. 14(2)4).

Les grandes associations (= paragraphe 4) seraient toutes celles qui ne sont ni petites ni moyennes, voire lorsqu'elles sont reconnues d'utilité publique. Elles auraient l'obligation de tenir une comptabilité selon les règles de l'art. Le contrôle des comptes serait exécuté par un professionnel avec toutes les responsabilités usuelles.

Il faudrait prévoir une graduation d'exigences autres que financières, par exemple concernant la consultation des documents au siège de l'asbl.

Voir le schéma en annexe 2

*

V. COMMENTAIRES ET PROPOSITIONS D'AMENDEMENT DES ARTICLES

Pour ce qui concerne la définition de l'association, nous préconisons le maintien de la formulation actuelle et de ne pas cumuler les deux conditions (opérations industrielles ou commerciales/pas de gain matériel pour ses membres). Nombreuses sont les asbl qui font par exemple un stand de cuisine lors d'une fête et dont le bénéfice revient à l'association. La formulation du Projet de loi interdirait cette activité. (art. 1.1.)

Nous proposons de maintenir le nombre minimal de 3 membres fondateurs au lieu des 2 prévus par le PdL. (art. 1, 2).

Une description précise des activités dans les statuts pose problème dans la mesure où ces activités – en relation avec le but de l'asbl peuvent évoluer. La version proposée est trop restrictive et risque de rendre nécessaire une adaptation très fréquente des statuts. *Dès lors nous préconisons la formulation „du ou des buts“ et de biffer „ainsi que les activités“* (art 3.2). Les buts doivent se situer obligatoirement dans le cadre tracé par l'alinéa 1 de l'article 1.

Il nous semble opportun de maintenir la formule de la loi de 1928 concernant le siège en indiquant simplement la commune du siège. Si les statuts exigeaient l'adresse précise du siège, les asbl n'ayant pas de locaux à eux et recevant courrier et documents à l'adresse d'un membre de leur conseil d'administration devraient changer les statuts à chaque changement d'adresse.

Nous préconisons la formule suivante: l'adresse précise de l'asbl doit être notifiée au RCS, respectivement publiée au Mémorial (art. 3.3)

Introduire une obligation d'indication du numéro d'immatriculation au registre de commerce pour des personnes morales membres de l'asbl empêcherait des personnes morales n'ayant pas de pareil numéro comme les communes d'être membres d'une asbl. *Nous préconisons d'ajouter „le cas échéant“* (art. 3.4).

L'indication des noms, prénoms et adresse privée de chaque membre fondateur ne peut pas être imposée aux associations existantes à l'heure actuelle, mais fondées il y a peut être des décennies.

Comme nous proposons de distinguer entre les asbl notamment quant à la gestion et au contrôle financier, les statuts doivent préciser quel type de contrôle des finances est applicable: en interne par un membre ou plusieurs membres de l'asbl ne faisant pas partie du conseil d'administration, par une personne non membre de l'association, ou par un expert-comptable (art. 3,9,d).

Proposition de formulation de l'article 3,9,d: dans tous les cas où la présente loi n'exige pas la nomination d'un réviseur d'entreprise voire d'un expert-comptable, les statuts mentionnent le mode de nomination d'un membre de l'association ou d'une tierce personne chargé de vérifier les comptes, ce dernier ne pouvant pas faire partie du conseil d'administration.

Nous trouvons parfaitement légitime d'évoquer dans les statuts la destination du patrimoine de l'association dans le cas où elle serait dissoute. Il nous semble cependant impossible de préciser à des années, voire des décennies en avance quel en serait le destinataire. Dès lors il devrait être suffisant d'en rester à la formulation actuelle. (art. 3.1.10)

Il convient de saluer l'instauration du „statut“ de membres adhérents qui peuvent entretenir des relations privilégiées avec l'association (art. 3.2).

Le fonctionnement d'une association devrait être le suivant:

1. Les membres forment l'assemblée générale;
2. L'assemblée générale élit un conseil d'administration;
3. Le conseil d'administration est responsable devant l'assemblée générale pour la marche suivie. Il nous semble plus cohérent par rapport à l'esprit associatif de commencer à définir les compétences de l'assemblée générale et puis seulement celles du conseil d'administration, la première étant souveraine et élisant le deuxième. Il appartient donc au conseil d'administration de faire rapport des activités et du bilan à l'assemblée générale. Ce rapport est acté notamment par le biais du procès-verbal de l'assemblée générale.

Nous proposons dès lors l'inversion des articles 5 et 6.

Il s'agit d'instituer la fonction de président, auquel certains „pouvoirs“ seront confiés à défaut de stipulation contraire ou complémentaire des statuts. Nous préconisons l'ajout suivant: Le conseil d'administration, lors de sa première réunion après sa constitution, élit en son sein au moins un administrateur exerçant les fonctions de président du conseil d'administration (art. 5) à moins que les statuts ne prévoient que le président soit directement élu par l'Assemblée générale.

L'article 6 du projet de loi stipule que des résolutions ne peuvent être prises en dehors de l'ordre du jour que si les statuts le permettent expressément et à la condition qu'elles soient adoptées à l'unanimité des membres présents ou représentés à la réunion du conseil d'administration. Si les auteurs ont voulu éviter des effets surprise, ils ne semblent pas connaître la réalité d'un débat au sein du conseil d'administration (qui n'est pas celui d'une société anonyme!) qui peut développer une dynamique essentielle au bon fonctionnement d'une association. Aborder un point non prévu à l'ordre du jour doit relever d'une décision majoritaire des membres présents. La présomption de bonne foi ne serait-elle plus de mise?

D'après le Projet de loi, le conseil d'administration peut déléguer la gestion journalière et la représentation de l'association à un ou plusieurs administrateurs.

Nous préconisons de parler de mandataires.

Proposition de formulation de l'article 7: La gestion journalière des affaires de l'association ainsi que le pouvoir pour agir valablement, en ce qui concerne cette gestion, peuvent être délégués à un ou plusieurs mandataires.

(2) La révocation de la délégation journalière des affaires de l'association est réglée par les statuts, sans cependant que les restrictions ...

(3) La clause en vertu de laquelle la gestion journalière est déléguée à un ou plusieurs administrateurs agissant soit seuls soit conjointement, ou à un ou plusieurs mandataires est opposable ...

Quant au rapport à faire à l'assemblée générale de tous les „avantages“ accordés à un administrateur, on risque d'en venir à devoir rapporter de l'opportunité de payer un repas à quelqu'un dans le cadre d'un projet. (art. 7.4)

Quant aux articles 9.3. et 12.2

Les organisations signataires partagent le souci de transparence exprimé par le Projet de loi.

- a) Nous préconisons, comme en d'autres endroits de notre avis, de distinguer ici entre les petites associations et les autres.

Pour les petites – ne disposant souvent pas de siège – il n'y aurait d'accès des membres aux documents comptables que les 15 jours précédant l'AG, les heures et le lieu de consultation étant indiqués dans la convocation de l'AG.

Pour les moyennes et les grandes le dispositif du projet de loi vaudrait, sauf que nous récusons le terme de „procès-verbal“ – d'ailleurs précisé nulle part – et avançons l'idée que seules les décisions du conseil d'administration seraient accessibles aux membres.

- b) Pour le cas où le législateur ne veut procéder – à notre grand regret – à une diversification des asbl, nous préconisons la formule suivante:

A partir de la confiance légitime que mérite un conseil d'administration élu par l'Assemblée Générale sur les résolutions de celle-ci, les membres devraient pouvoir demander lors de l'AG suivante tous les renseignements qu'ils souhaitent au conseil d'administration, qu'il s'agisse de son action tout comme de sa gestion financière.

Rapport d'activités et bilan financier présentés par le conseil d'administration en constituent les éléments de base.

Dès lors l'article préconisant l'accès des membres à tout moment de l'année et plus particulièrement 15 jours avant l'AG devient superflu.

Nous saluons le fait de remplacer l'obligation de déposer une liste des membres au registre du commerce par l'obligation de tenir à jour une telle liste au siège de l'association.

Toutefois il faut garder à l'esprit que nombre d'associations ne disposent pas de local propre, ne disposent pas de permanents salariés, et ont leur siège à l'adresse privée d'un administrateur. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue les assemblées générales qui devraient d'abord constituer le principal lieu et moment d'information.

Ces dispositions inspirées de la loi sur les SA destinées à permettre à tout membre de prendre connaissance de tout document semblent excessives.

Le dispositif envisagé par le Projet de loi revient à permettre à tout un chacun de devenir membre d'une association dans le seul but de s'emparer des discussions et réflexions menées dans le conseil d'administration.

Pour mieux garantir l'accès des membres à l'AG nous préconisons que la convocation se fasse au minimum 15 jours avant celle-ci. (art. 12.1)

De la sorte ce délai est en cohérence avec les 15 jours pendant lesquels les membres peuvent consulter les documents afférents.

Un membre porteur de procurations de membres empêchés d'assister à l'AG ne peut représenter plus d'un tiers des membres et en aucun cas plus de cinq membres. (art. 12.3)

Pour éviter toute ambiguïté quant à des droits de vote pondérés, nous proposons une ajoute: „... à la loi ou les statuts au regard de la majorité des voix pour la prise des résolutions“. (art. 13.2)

Pour être cohérent avec l'article 3,9,d, il y a lieu d'ajouter la possibilité de la désignation du ou des membres ou d'une personne non membre en charge de vérifier les comptes. (art. 14.3)

Comment savoir au détail près les frais occasionnés par le réviseur d'entreprise un an en avance pour le soumettre à l'Assemblée générale. La fixation de ce montant devrait simplement relever de la responsabilité du conseil d'administration.

Rayer un membre qui n'a pas réglé sa cotisation trois mois après l'échéance, ne permet pas à l'association de relancer un ou des rappels de cotisation. Nous proposons donc d'ajouter „sauf dispositions contraires contenues dans les statuts.“

Selon le Projet de loi l'Assemblée générale devrait se tenir dans les 4 premiers mois de l'année suivant l'exercice écoulé. Quatre mois peuvent s'avérer courts et irréalistes en ce qui concerne le fonctionnement des associations et la préparation des comptes.

En Belgique l'AG doit se faire dans les 6 mois suivant la clôture de l'exercice, pour les SA 6 mois sont permis au Luxembourg.

Des asbl ayant une convention avec un Ministère ne sont en possession de leur décompte avec ce Ministère qu'en avril ou mai. Elles devront intégrer ce/s décomptes/s dans leur bilan à soumettre à l'AG.

Nous proposons donc de porter à six mois la période pendant laquelle l'AG doit se faire. (Art. 18.1)

Autre précision souhaitée quant au budget à approuver par l'AG: nous proposons de retenir la formulation suivante: le budget de l'exercice qui suit l'exercice écoulé étant donné qu'au moment de l'approbation par l'assemblée générale, un nouvel exercice est déjà entamé et que le budget porte précisément sur cet exercice et non sur le suivant.

Ad article 18.2 Des asbl de taille différentes

(2) L'association tient une comptabilité appropriée à la nature et à l'étendue de ses activités.

(3) Toute association qui n'est pas reconnue d'utilité publique conformément à l'article 25 et ne dépasse pas à la date de clôture de l'exercice social et de l'exercice précédent les chiffres fixés ci-dessous pour au moins deux des trois critères suivants:

- 1° Nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice: moins de 3 équivalents temps plein,
- 2° total des recettes autres qu'exceptionnelles, hors taxe sur la valeur ajoutée: 50.000 euros,
- 3° total du bilan: 100.000 euros,

est tenue de tenir une comptabilité simplifiée laissant apparaître toutes les recettes et toutes les dépenses de l'association.

Les montants indiqués ci-dessus peuvent être modifiés par règlement grand-ducal. L'association est tenue de confier à un ou plusieurs membres de l'association nommé par l'assemblée générale le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de leur régularité au regard de la loi et des statuts.

La responsabilité personnelle du membre de l'association chargé de vérifier les comptes ne peut en aucun cas être engagée en raison de cette vérification.

(4) Toute association qui n'est pas reconnue d'utilité publique conformément à l'article 25 et ne dépasse pas à la date de clôture de l'exercice social et de l'exercice précédent les chiffres fixés ci-dessous pour au moins un des trois critères suivants:

- 1° Nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice: entre 3 et 15 équivalents temps plein.
- 2° total des recettes autres qu'exceptionnelles, hors taxe sur la valeur ajoutée: 1.000.000 euros
- 3° total du bilan: 3.000.000 euros.

est tenue de tenir une comptabilité selon un système de livres et de comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double.

Un règlement grand-ducal peut prévoir un schéma de présentation des comptes annuels. Les montants indiqués ci-dessus peuvent être modifiés par règlement grand-ducal. L'association est tenue de confier à un ou plusieurs membres de l'association nommé par l'assemblée générale le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de leur régularité au regard de la loi et des statuts.

La responsabilité personnelle du membre de l'association chargé de vérifier les comptes ne peut en aucun cas être engagée en raison de cette vérification.

(5) Toute association ne remplissant ni les conditions du paragraphe (3) ni celles du paragraphe (4) est tenue de tenir une comptabilité selon un système de livres et de comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double.

Un règlement grand-ducal peut prévoir un schéma de présentation des comptes annuels. L'association est tenue de confier à un réviseur d'entreprises nommé par l'assemblée générale parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises ou à un expert-comptable nommé par l'assemblée générale parmi les membres de l'Ordre des experts-comptables, le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de leur régularité au regard de la loi et des statuts.

Les associations mentionnées sub 18.3 n'auront qu'à publier au Mémorial une mention de dépôt des documents requis. (art. 23.3)

Il y a une contradiction entre le 3e paragraphe et le 7e paragraphe de l'article 19. Comment une autorisation qui n'est pas nécessaire peut être refusée?

La seule façon de lever cette ambiguïté serait l'interprétation suivante: l'autorisation est refusée si le virement ne provient pas d'une banque visée au paragraphe 3 et que le donateur ne soit pas connu.

Dans ce cas le PDL nous semble acceptable. Au cas contraire, il faudrait préciser les procédures.

Parmi les associations pouvant être reconnues d'utilité publique le projet de loi énumère celles poursuivant un but d'intérêt général à caractère philanthropique, social, religieux, écologique, scientifique, artistique, pédagogique, sportif, culturel, récréatif ou touristique (art. 25).

Titre II Des Fondations

L'article 40.2.1 est à compléter par ... caractère „culturel et récréatif“.

Le capital initial minimum prévu par le Projet de loi de 250.000 euros nous semble trop élevé: que faire d'une personne voulant créer une fondation à son nom et dotée de moins de 250.000 euros? (art. 40.3)

Article 72

Les signataires, dont certains ont la forme de fondation, estiment que les fondations déjà existantes ne peuvent pas modifier rétroactivement leur patrimoine „initial“.

Proposition de formulation de l'article 72,1 après le 1er alinéa: Cette règle ne vaut cependant pas pour le patrimoine initial des fondations.

Luxembourg, le 21 octobre 2009

Agence du Bénévolat;

ALOS-LDH, Action Luxembourg Ouvert et Solidaire – Ligue des Droits de l'Homme;

APL, Amitiés Luxembourg-Portugal;

ASTI, Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés;

ASTM, Action Solidarité Tiers-Monde;

CCPL, Confédération de la Communauté portugaise;

Cercle de Coopération;

FAAL, Fédération des Associations Africaines au Luxembourg;

FAEL, Fédération des Associations Espagnoles au Luxembourg;

FNCTTFEL, Fédération Nationale des Cheminots, Travailleurs des Transports, Fonctionnaires et Employés Luxembourg;

Haus vun der Natur;

LGS, Letzebuenger Guiden a Scouten;

LNVL, Letzebuenger Natur- a Vulleschutzliga;

Mouvement écologique;

NATURA;

OGB-L, Onofhengege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg;

SeSoPi-CI, Service socio-pastoral intercommunautaire – Centre Intercommunautaire;

SYPROLUX, Fédération Chrétienne du Personnel de Transport;

UGDA, Union Grand-Duc Adolphe.

ANNEXE 1

Etre conforme aux dispositions légales actuelles

En introduisant dans le moteur de recherche du site internet du Régistre de commerce: www.rcs.lu
 a) un des termes suivants on obtient sur la première page b) un total de x réponses dont c) sont des asbl et d) les asbl qui ont fait au plus tard un dépôt au RCS en 2008.

<i>Annexe 1</i>	<i>a) terme introduit dans le domaine de recherche du RGS</i>	<i>b) total apparaissant sur 1re page</i>	<i>c) dont asbl</i>	<i>d) dont en règle = dépôt en 2009</i>
1	pompiers	37	37	4
2	syndicat tourisme	38	38	5
3	amitiés	28	26	4
4	immigré	5	5	1
5	étranger	17	5	0
6	intégration	20	11	(1)
7	journaliste	7	7	(1)
8	juriste	4	4	0
9	avocat	4	4	0

Parmi les „retardataires“ à la date du 10 octobre 2009 on note des asbl aussi prestigieuses que le Comité Olympique et Sportif Luxembourg et le Casino d'Art Moderne qui n'ont plus fait de dépôt de document au RCS depuis 2006 ou l'Automobile Club et l'Office National du Tourisme en retard depuis 2007.

Citons encore LuxFLAG

„Un nouveau pas vient d'être franchi pour faire du Grand-Duché un centre pour fonds microfinance. En effet, le jeudi 20 juillet 2006 un groupe de partenaires prestigieux s'est réuni pour créer officiellement la Luxembourg Fund Labelling Agency a.s.b.l. (LuxFLAG). La cérémonie de lancement s'est tenue en présence de son Altesse Royale la Grande-Duchesse Maria Teresa qui a accepté la présidence d'honneur de l'Agence. L'objet de LuxFLAG est d'octroyer un label officiel à des organismes de placement collectif investissant en microfinance, et ceci suivant des critères bien définis et publics. Les fondateurs de l'Agence estiment que l'octroi d'un label certifiant la politique d'investissement des fonds visés aidera les promoteurs de fonds microfinance à collecter des avoirs auprès des investisseurs privés et institutionnels. Des labels autres qu'un label microfinance pourront s'ajouter dans le futur sur décision des membres fondateurs. La nouvelle agence, qui est la concrétisation d'une coopération efficace entre le secteur privé, les organisations non gouvernementales et l'Etat, a le plein support du ministère des Finances et du ministère des Affaires Etrangères. Le ministre du Trésor et du Budget Luc Frieden et le ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire Jean-Louis Schiltz ont assisté tous deux à la signature des statuts de l'Agence. SAR la Grande-Duchesse, depuis longtemps une avocate fervente de la microfinance comme outil efficace pour la lutte contre la pauvreté, a assisté personnellement à la cérémonie de signature pour témoigner de son soutien à l'initiative. Les partenaires de LuxFLAG, dont le siège est à Luxembourg, sont l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, le Fonds Européen d'Investissement (FEI), l'Association des Banques et Banquiers, Luxembourg (ABBL), Appui au Développement Autonome (ADA), l'Association Luxembourgeoise des Fonds d'Investissement (ALFI), l'Agence de Transfert de Technologie Financière (ATTF) et la Bourse de Luxembourg“. (source Paperjam 20.7.2006.) Pas de dépôt depuis 2006.

Par le biais de la question parlementaire 0016 du député Felix Braz, le Ministre de la Justice informe qu'à la date du 31 juillet 2009, 7.639 asbl étaient enregistrées au Régistre de Commerce et des Sociétés et que du 1er janvier au 30 juin 2009, 1.340 dépôts y ont été effectués.

ANNEXE 2

Cadre belge et schéma luxembourgeois*Le cadre belge*

La loi belge de 2002 sur les asbl stipule que (art. 27) Paragraphe 2 „Les associations tiennent une comptabilité simplifiée selon un modèle établi par le Roi“.

Ce règlement prévoit un modèle semblable aux exigences luxembourgeoises actuelles, dont contrôle interne.

(Paragraphe 3) Les associations atteignant 2 des 3 critères suivants doivent tenir une comptabilité d'entreprise:

5 salariés, 250.000 euros de recettes ou 1 million d'euros de bilan

et 3e cas de figure (Paragraphe 5) Les associations dépassant 2 des 3 critères ci-dessous doivent avoir un ou plusieurs commissaires:

50 salariés, 6,25 millions de recettes, 3,125 millions d'euros de bilan

Schéma luxembourgeois

Nous en proposons trois ainsi que celles d'utilité publique quelque soit son envergure. L'asbl qui remplit 1 condition d'une rubrique y est domiciliée, si elle en remplit deux elle passe à la rubrique suivante.

<i>ETP Equivalent temps plein</i>	<i>recettes en euros</i>	<i>Bilan en euros</i>	<i>Comptabilité</i>	<i>Contrôle</i>	<i>Accessibilité des documents</i>
<3	< 50.000	< 100.000	Simplifiée	Contrôle interne	Dépot au RCS
3 à 15	< 250.000	< 1 mio	Règles de la comptabilité	Contrôle interne	Accessible au siège
> 15	> 1 mio	> 3 mio	Règles de la comptabilité	Réviseur externe	Accessible au siège
Utilité publique			Règles de la comptabilité	Réviseur externe	Accessible au siège

