

N° 6054¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

sur les associations sans but lucratif et les fondations

* * *

AVIS DE LA FEDERATION INTERNATIONALE DES JARDINS FAMILIAUX

(7.2.2022)

1. La Fédération Internationale des Jardins Familiaux (ci-après, la « **FIJF** ») a pris connaissance du projet de loi n°6054 tel qu'il se présente suite aux amendements gouvernementaux déposés à la Chambre des Députés en date du 26 juillet 2021 (document parlementaire n°6054/08).

2. La FIJF a pris l'initiative de rédiger le présent avis parce qu'elle s'inquiète de ce que certaines dispositions censées renforcer l'« ancrage »¹ des associations sans but lucratif avec le Grand-Duché aient pour elle des conséquences néfastes. En effet, les dispositions en question, qui figurent à l'article 3(2), l'article 6(1), alinéa 2 et à l'article 12(1) du projet de loi sous avis, ne sont pas compatibles avec le mode de fonctionnement de la FIJF.

De l'avis de la FIJF, lesdites dispositions auraient pour effet de rendre impossible à toute fédération internationale de fonctionner sous forme d'association sans but lucratif de droit luxembourgeois.

Telle n'a pas pu être l'intention des auteurs du texte. La FIJF espère qu'ils voudront bien modifier le projet de loi sous avis afin de tenir compte des observations plus amplement développées ci-dessous.

Présentation de la FIJF

3. La FIJF est un regroupement des fédérations de jardins familiaux en Europe, à laquelle peuvent se joindre aussi des fédérations nationales de jardins familiaux d'autres continents. Elle a principalement pour but de stimuler la protection de la nature et de l'environnement, la protection paysagère et la diversité biologique de la flore et de la faune.

4. La FIJF fut constituée le 3 octobre 1926 sous la dénomination « Office International des Jardins Ouvriers ». Les fédérations nationales qui ont constitué la FIJF ont choisi le Grand-Duché notamment en raison de sa neutralité, de sa situation au cœur de l'Europe et de l'avancée de la cause du « coin de terre » chez les Luxembourgeois. Le gouvernement a soutenu l'initiative, à telle enseigne que les représentants des membres constituants ont été reçus par le ministre d'Etat.

5. Aujourd'hui, la FIJF est le plus grand regroupement européen sans but lucratif de fédérations nationales de coin de terre et de jardins familiaux avec plus de 2.000.000 d'amis jardiniers individuels et de familles d'amis jardiniers membres.

6. Elle regroupe les fédérations nationales d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, du Danemark, de Finlande, de France, de Grande-Bretagne, du Japon, du Luxembourg, de Norvège, des Pays-Bas, de Suède et de Suisse. Depuis 2016, la fédération des jardiniers associés du Japon (*Association for Japan Allotment Garden*) est également membre de la FIJF.

¹ voir pages 3, 6 et 8 du document parlementaire n°6054/08.

7. La FIJF a le statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Depuis 2013, elle est membre d'EUROPA NOSTRA. Depuis 2015, elle est membre de la plateforme luxembourgeoise pour la semaine des alternatives aux pesticides. En 2021, la FIJF a reçu le statut d'observateur auprès de l'UNEA (*United Nations Environment Assembly*).

8. La FIJF se réunit habituellement deux (2) fois par an en assemblée générale. L'assemblée générale ordinaire à laquelle sont présentés les comptes annuels et évacués les autres devoirs statutaires a lieu au Grand-Duché. Une seconde assemblée générale a habituellement lieu à l'étranger en marge du congrès annuel qu'organise la FIJF.

9. Le conseil d'administration de la FIJF se réunit trois (3) fois par an. Une fois à Luxembourg à l'occasion de la réunion de l'assemblée générale, une deuxième fois à l'occasion du congrès annuel, et une troisième fois dans un pays différent pour prendre contact avec les dirigeants locaux.

La situation particulière des fédérations internationales

10. En tant que fédération internationale, la FIJF ne concentre pas ses activités spécialement sur le Grand-Duché. Ces dernières sont dirigées de façon égale vers les différents pays représentés par une fédération membre de la FIJF.

11. Ce n'est pas pour autant que la présence de la FIJF au Grand-Duché se limite à une « boîtes aux lettres »². Au contraire, elle y a installé son secrétariat général. Elle est satisfaite de sa présence dans un pays situé au cœur de l'Europe dont la population est internationale et polyglotte, et où elle bénéficie depuis sa fondation, il y a 95 ans, de l'appui moral et financier du Gouvernement, plus particulièrement de notre ministère de tutelle, le ministère de l'Agriculture.

12. Il serait dommage et choquant que la FIJF soit chassée du Grand-Duché en raison d'un texte qui part certainement de bonnes intentions, mais qui ne tient pas compte de la situation particulière des fédérations internationales. Par définition, ces dernières n'ont en soi pas de lien plus étroit avec un pays qu'avec les autres. Toutefois, elles doivent bien établir leur siège quelque part. Il est tout à l'honneur du Grand-Duché qu'il en accueille quelques-unes, et il serait à son avantage d'en attirer d'autres.

Les dispositions critiquées du projet de loi sous avis

13. A trois (3) endroits, le projet de loi sous avis introduit des dispositions visant à assurer l'« ancrage » des associations sans but lucratif au Grand-Duché. Les auteurs du projet de loi expliquent que l'objectif de ces dispositions serait de « [...] *lutter contre toute tentation de mettre en place des boîtes aux lettres* [...] »

« Ainsi, il est proposé d'exiger que les activités de l'association devront être exercées de manière substantielle au Grand-Duché de Luxembourg. L'association pourra donc bien évidemment déployer ses activités à l'étranger, simplement, elle devra néanmoins les exercer de manière substantielle au Grand-Duché. A titre d'exemple, on peut citer une association dont l'objet est à dimension internationale en se donnant pour objectif de promouvoir la protection d'une espèce en voie de disparition en Afrique. Ainsi, tout en déployant ses efforts à l'étranger, elle devra également prévoir des activités au lieu de son siège social en organisant par exemple des campagnes de sensibilisation, des conférences, forum d'experts, think-tank etc. »

(page 3 du document parlementaire n°6054)

14. Le passage précité vise spécialement l'article 3(2)2. du projet de loi sous avis, qui dispose que :

« Les statuts d'une association doivent mentionner au minimum :
[...]

2. la description précise du but en vue duquel elle est constituée ainsi que les activités qu'elle se propose de mettre en œuvre pour atteindre ce but. L'association devra exercer ses activités propres à titre principal.

² voir page 3 du document parlementaire n°6054.

Les activités de l'association devront être exercées de manière substantielle au Grand-Duché de Luxembourg. »

Le bout de phrase « de manière substantielle » est particulièrement malheureux. Il est très vague et se prête ainsi à tous types d'interprétations.

Dans la mesure où ce bout de phrase signifie qu'une association sans but lucratif de droit luxembourgeois doit diriger ses activités spécialement vers le Grand-Duché, la FIJF attire l'attention des auteurs du projet de loi sur la circonstance que le texte excluait ainsi toutes les fédérations internationales, qui sont par définition ... internationales.

15. L'idée de l'« ancrage » avec le Grand-Duché, sous-tend encore l'article 6(1), alinéa 2 du projet de loi sous avis, qui dispose que :

« Les réunions du conseil d'administration doivent se tenir au Grand-Duché de Luxembourg. »

16. La même idée est également à la base de l'article 12(1), alinéa 1^{er}, qui dispose que :

« L'assemblée générale doit être tenue au Grand-Duché de Luxembourg. »

17. Un tel dispositif aurait pour effet de rendre le mode de fonctionnement d'une fédération internationale telle la FIJF impossible.

18. Les organes statutaires de cette dernière sont composés de membres provenant des différents pays représentés à la FIJF. Ils se retrouvent réunis au même endroit lors du congrès annuel de la FIJF, qui a lieu chaque année dans un autre pays. Il est donc tout à fait naturel que les organes statutaires de la FIJF saisissent l'occasion pour se réunir pendant le congrès au lieu où le congrès se tient, en sus de leur réunion statutaire annuelle à Luxembourg. Toute autre solution serait démesurément onéreuse et donc impraticable.

19. Si le but recherché par les auteurs du texte est de bannir les associations « boîtes aux lettres » (y en a-t-il vraiment tellement ?), les mesures qu'ils proposent sont totalement disproportionnées par rapport à cet objectif. Elles auraient pour effet d'exclure dans les faits les fédérations internationales du Grand-Duché.

20. Il est rappelé à cet endroit que la FIJF a été constituée dans un contexte historique sensible. Après la Première guerre mondiale, la constitution de fédérations internationales telles la FIJF était perçue, à juste titre, comme véhicule de l'amitié entre les peuples et d'instrument de la Paix. Il est incompréhensible que le Grand-Duché envisage en 2021 d'introduire un texte à tel point chauvin qu'il aurait pour effet de bannir les fédérations internationales.

Solutions proposées

21. La FIJF estime qu'il serait suffisant, afin de combattre le prétendu phénomène des associations « boîtes aux lettres », de disposer que l'administration centrale d'une association sans but lucratif de droit luxembourgeois doit se trouver au Grand-Duché. La notion de l'exercice d'activités « de manière substantielle » au Grand-Duché est incompréhensible, vague et donc dangereuse. Elle n'a pas sa place dans la loi.

22. La notion d'administration centrale, quant à elle, est bien connue en droit des sociétés et a un sens précis. Le siège réel des sociétés commerciales est défini par rapport au critère de l'administration centrale. Un auteur explique ce critère en ces termes :

« Sous peine d'être fictif, le siège social statutaire doit correspondre au lieu du siège réel de la société (appelé « administration centrale »). Le siège réel est l'endroit où la société peut être trouvée pour les besoins de la vie juridique, où sont tenus les documents sociaux requis par la loi, où fonctionnent les organes sociaux d'administration et de direction. [...] Le siège réel est [...] l'endroit où se trouvent le cœur et le cerveau de la société, c.-à-d. l'endroit où se concentre l'activité de conduite des affaires sociales effectuée par les organes sociaux. »

(A Steichen, *Précis de droit des sociétés*, Editions Saint Paul, 6e édition, 2018, §171, dernier alinéa, p.137).

23. Le critère de l'administration centrale au Grand-Duché englobe notamment la tenue de façon régulière de réunions des organes statutaires sur le territoire luxembourgeois, sans pour autant poser une exigence absolue d'exclusivité (A Steichen, *ibid.* §182, pp. 144-146). Ce critère pourrait donc purement et simplement se substituer aux textes précités relatifs à la tenue de l'assemblée générale et du conseil d'administration.

24. Si toutefois le législateur estime que cela est insuffisant et qu'il faut poser un critère quantitatif quant au lieu des réunions des organes statutaires sur territoire luxembourgeois, la FIJF estime qu'il suffirait de disposer que le conseil d'administration et l'assemblée générale doivent se réunir une (1) fois par an au Grand-Duché. Le but recherché de l'« ancrage » au Grand-Duché serait ainsi atteint sans pour autant empêcher la tenue de réunions à l'étranger lorsque ceci paraît opportun.

Luxembourg, le 7 février 2022.

Dirk SIELMANN
*Président de la Fédération
Internationale*

Wilhelm WOHATSCHEK
*Président du Conseil
d'administration*

Malou WEIRICH
Secrétaire Générale