

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 61.973

N° dossier parl. : 8447

Proposition de loi

concernant la gouvernance financière d'organisations et fondations gérant des deniers publics et modifiant :

- **la loi du 7 août 2023 sur les associations et fondations ;**
 - **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 et modifiant certaines autres dispositions légales**
-

Avis du Conseil d'État

(2 décembre 2025)

Par dépêche du 10 octobre 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, élaborée par le député Franz Fayot.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Par dépêche du 11 novembre 2024, le Conseil d'État a demandé la prise de position du Gouvernement.

Considérations générales

D'après l'exposé des motifs, la proposition de loi sous avis prend son origine dans « l'affaire Caritas » et vise à répondre à une crise de confiance que cette affaire aurait engendrée « dans le secteur associatif et caritatif, qui fonctionne grâce à des dons collectés auprès du public et des financements publics ».

Dans le double souci de prévenir le risque de détournement de fonds dans de telles associations ou fondations et de renforcer, à l'égard du public, les garanties au niveau de leur gouvernance financière, l'auteur de la proposition de loi propose « d'introduire des règles plus strictes concernant l'approbation et la signature d'ordres de paiement et d'actes à titre onéreux dépassant certains seuils pouvant être considérés comme importants ». Il est également prévu d'imposer à ces associations et fondations collectant des dons du public ou bénéficiant d'un financement public l'obligation de déposer au registre de commerce et des sociétés les conventions de financement avec l'État.

Si le Conseil d'État peut souscrire à l'objectif de la proposition de loi de renforcer les règles de la gouvernance financière de certaines associations et fondations, il formule toutefois les observations suivantes quant au champ d'application de la proposition de loi sous avis.

Tout d'abord, le Conseil d'État s'interroge sur le périmètre du champ d'application du dispositif légal proposé, dans la mesure où sont visées, de manière générale, les associations et fondations au sens de la loi modifiée du 7 août 2023 sur les associations et fondations, collectant des dons du public ou bénéficiant d'un financement public.

Cette définition risque d'être trop large et pourrait, dans une interprétation extensive, englober la majeure partie des associations sans but lucratif et des fondations, étant donné notamment que la réception de dons constitue une catégorie usuelle de leurs recettes et que la collecte de dons n'est ni définie ni réglée par la loi. Est-ce qu'il suffit de lancer un appel unique à recevoir des dons pour tomber sous les règles strictes imposées par le texte ou celui-ci s'applique-t-il uniquement aux associations et fondations dont la collecte de dons auprès du public se fait régulièrement, les recettes qui en découlent représentant une part importante de leurs revenus ? Si dans la seconde hypothèse l'effort demandé en matière de gouvernance de l'association paraît proportionné, il en est autrement dans le premier cas de figure. Le Conseil d'État se pose la question de la nécessité et de l'adéquation de règles aussi strictes appliquées aux petites et moyennes associations et fondations.

Le Conseil d'État rappelle que selon l'article 37 de la Constitution, « [t]oute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ». L'article 26 de la Constitution, qui fait partie des libertés publiques, prévoit que « [l]e droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. »

Dans l'attente d'explications de la part de l'auteur de la proposition de loi quant à la proportionnalité de l'application de telles mesures à toutes les associations et fondations, y compris les petites et moyennes associations et fondations, le Conseil d'État doit réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Ensuite, le Conseil d'État relève que la seconde catégorie d'associations et de fondations visées, celles bénéficiant d'un financement public, présente également des contours insuffisamment déterminés. Les termes « financement public » englobent *a priori* un financement pouvant provenir tant de l'État que du secteur communal, voire d'un autre organisme de droit public. Cette lecture semble être en contradiction avec le libellé de l'article 2, qui ne vise que les conventions de financement entre l'État et une association ou fondation. Faut-il en conclure que ne sont finalement visées que les associations et fondations conventionnées avec l'État, à l'exclusion des entités bénéficiant d'une simple subvention de la part de l'État ou d'une commune sans être liées conventionnellement ?

Le Conseil d'État considère que la formulation est trop imprécise et il demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de redéfinir les notions déterminant le champ d'application de la loi proposée.

Ce n'est que sous réserve des observations qui précèdent que le Conseil d'État procède à l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Il est proposé d'insérer les nouvelles règles relatives à l'approbation d'un engagement financier d'une certaine importance dans la loi modifiée du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations, au sein d'un nouveau titre VI, intitulé « Disposition particulière aux associations et fondations collectant des dons du public ou bénéficiant d'un financement public ».

Le Conseil d'État renvoie à sa réserve de dispense du second vote constitutionnel et à son opposition formelle formulées dans ses considérations générales au sujet des concepts utilisés.

Le texte proposé impose aux associations et fondations visées de mettre en place un mécanisme d'approbation interne *ex ante*, dont l'étendue est fonction de l'importance de l'engagement financier, qui englobe tout paiement, don, garantie ou tout autre acte à titre onéreux.

Selon le commentaire de l'article, il est proposé d'instituer un mécanisme d'approbation, qui garantirait « à chaque fois un échange réel et documenté entre administrateurs et gestionnaires. Y s'ajoute la signature d'une personne possédant une expertise en la matière comme un expert-comptable ou un réviseur d'entreprise en charge des comptes de l'entité en question ».

Bon nombre d'associations et de fondations déterminent, déjà à l'heure actuelle, soit dans leurs statuts, soit dans un règlement d'ordre intérieur les procédures d'engagement financier, le plus souvent graduées en fonction de l'importance de l'opération. La nouveauté du mécanisme proposé consiste essentiellement à faire intervenir obligatoirement un expert-comptable ou un réviseur d'entreprises agréé dans la procédure et à porter le nombre de signatures à cinq à partir d'un seuil égal ou supérieur à 100 000 euros. Le Conseil d'État se pose la question du respect du principe de proportionnalité en la matière, d'autant plus que le paragraphe 2 impose la tenue d'un échange préalable dûment documenté déjà à partir d'un seuil égal ou supérieur à 10 000 euros. En pratique, de telles dispositions risquent de compliquer la mise en œuvre d'opérations courantes comme le paiement des salaires ou des loyers, sans qu'une telle contrainte apporte dans de tels cas de figure une véritable plus-value en matière de détection de fraudes ou de détournements de fonds. Dans l'attente d'explications supplémentaires sur ce point, le Conseil d'État doit réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

En ce qui concerne l'intervention du réviseur d'entreprises agréé, le Conseil d'État estime que le réviseur chargé du contrôle *ex post* de la gestion financière d'une association ou d'une fondation ne peut intervenir préalablement directement dans une procédure d'approbation d'une opération financière de l'entité sous contrôle. Le rapport d'audit porterait, en partie, sur des décisions auxquelles le réviseur aurait lui-même participé. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source

d'insécurité juridique, de faire abstraction de l'approbation par le réviseur d'entreprises en charge de la révision des comptes de l'entité concernée.

En ce qui concerne la sanction du non-respect des règles de procédure des engagements financiers, la proposition de loi prévoit qu'il affecte la validité de l'opération concernée. Le Conseil d'État relève que la loi précitée du 7 août 2023 ne comporte pas de dispositions pénales. La violation des prescriptions procédurales proposées, à défaut d'autres éléments pouvant être indicateurs d'une infraction pénale, pourrait constituer une faute commise par les administrateurs et les personnes déléguées à la gestion journalière dans leur gestion qui, de ce fait, engagent leur responsabilité personnelle en vertu des dispositions de l'article 10 de la loi précitée du 7 août 2023.

Article 2

L'auteur de la proposition de loi sous avis considère qu'il serait dans l'intérêt public de rendre les informations sur les conventions entre les associations et fondations et l'État facilement accessibles. Il est proposé d'intégrer dans 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 une obligation pour les associations et fondations collectant des dons du public ou bénéficiant d'un financement public d'indiquer les conventions existant avec l'État au registre de commerce et des sociétés.

Le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle énoncée dans ses observations générales.

Il estime par ailleurs que, telle que formulée, l'obligation n'est pas de nature à atteindre le but recherché, dans la mesure où l'article 9 de la loi précitée du 19 décembre 2002, dans lequel cette obligation est insérée, concerne exclusivement les indications obligatoires au moment de l'immatriculation de l'association ou de la fondation. Si cette obligation devait être maintenue, il faudrait l'insérer dans la loi précitée du 7 août 2023, à l'endroit des dispositions prescrivant les publications à faire par les associations et fondations.

Le Conseil d'État relève encore que sont à nouveau visées de façon générale les associations collectant des dons du public. Or, il y aurait lieu de limiter cette obligation aux associations et fondations conventionnées par l'État. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, d'adapter le champ d'application de cette obligation et d'en exclure les entités non conventionnées par l'État. L'opposition formelle pourrait être levée si le point 8° était reformulé comme suit :

« 8° pour les associations et fondations bénéficiant d'une convention de financement avec l'État, ladite convention de financement ; ».

Il estime que, si une publication de ce genre de conventions étatiques devait être prévue, il faudrait plutôt imposer la publication à l'État au lieu de faire porter cette obligation aux associations et fondations qui doivent rendre des comptes en premier lieu à leurs membres. En revanche, il appartient au Gouvernement de rendre compte aux citoyens et à leurs représentants élus de l'emploi des deniers publics.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il convient d'indiquer l'article sous la forme abrégée « **Art.** » et de supprimer le tiret avant le texte du dispositif.

Les puces et les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1°, 2°, 3°, ...

Il est conseillé de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. L'intitulé de la proposition de loi est dès lors à adapter et l'ordre des articles 1^{er} et 2 est à inverser.

En ce qui concerne la référence à la « loi du 7 août 2023 sur les associations et fondations », il y a lieu d'insérer le mot « modifiée » entre la nature et la date de l'acte, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Par ailleurs, il est signalé que, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Ainsi, il convient d'écrire « loi modifiée du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations ».

Pour désigner 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 et modifiant certaines autres dispositions légales », il convient d'avoir recours à son intitulé de citation. Partant, il y a lieu d'écrire « loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ~~et modifiant certaines autres dispositions légales~~ ».

Intitulé

L'intitulé de la proposition de loi sous avis prête à croire que le texte de la loi proposée comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la proposition de loi est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière qu'il reflète cette portée.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Tenant compte de ce qui précède ainsi que des observations générales, l'intitulé de la proposition de loi sous avis est à rédiger comme suit :

« Proposition de loi modifiant :

- 1° 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 ;
- 2° la loi modifiée du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations ».

Article 1^{er} (2 selon le Conseil d'État)

À la phrase liminaire, le mot « Titre » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Le Conseil d'État signale que la loi modifiée du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations comprend déjà un titre VI qui comprend également un article 70. L'insertion de nouveaux groupements d'articles et d'articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc., de sorte que le titre VI et l'article 70 en projet sont à renommer en titre *Vbis* et en article *69bis*.

À l'occasion de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'article 70 (*69bis* selon le Conseil d'État), paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, à insérer, il est relevé que, lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de renvoyer au « paragraphe 6 » et au « paragraphe 4 » et non pas au « paragraphe(6) » et au « paragraphe(4) ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu d'ajouter une virgule après le nombre « 45 ».

Au paragraphe 1^{er}, premier à troisième tirets, il est signalé que les nombres s'expriment en chiffres s'il s'agit de sommes d'argent. Par ailleurs, le mot « euro » est en l'espèce à écrire au pluriel.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État relève que, pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». En outre, les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Au vu des observations qui précèdent et des observations générales, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 2.** À la suite de l'article 69 de la loi modifiée du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations, il est inséré un titre *Vbis* nouveau, intitulé « Disposition particulière aux associations et fondations collectant des dons du public ou bénéficiant d'un financement public » et comportant un article *69bis* nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 69bis.** (1) Nonobstant l'article 5, paragraphe 6, et les articles 7, 8, 45, paragraphe 4, 48 et 49, [...] :

- 1° [...] 10 000 euros ;
- 2° [...] 100 000 euros ;
- 3° [...] 500 000 euros endéans une période de quatre semaines.

(2) L'approbation par les signataires est en tout cas précédée d'un échange au cours d'une réunion ayant lieu physiquement ou par conférence téléphonique ou vidéo dûment documentée. » »

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 1^{er} et demande de renuméroter le point 8° en point 7°*bis*.

Il convient d'indiquer avec précision les textes auxquels il est renvoyé.

L'article sous examen est à terminer par un point final.

Par conséquent, et compte tenu des observations générales, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 1^{er}.** À l'article 9, alinéa 2, 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 inséré un point 7°*bis* nouveau, libellé comme suit :

« 7°*bis* pour les associations et fondations collectant des dons du public ou bénéficiant d'un financement public, les conventions de financement entre l'État et une association ou une fondation ; ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 2 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes