

N° 6054¹³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

sur les associations sans but lucratif et les fondations

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(28.3.2022)

Le 10 juin 2009, Monsieur le Ministre de la Justice avait déposé à la Chambre des députés le projet de loi n° 6054 ayant pour objet de réformer la législation sur les associations et fondations sans but lucratif.

L'objectif dudit projet était de compléter et de préciser les dispositions de la loi en vigueur (notamment en matière de tenue de la comptabilité et de présentation des comptes annuels), tout en simplifiant certaines procédures applicables aux associations et fondations.

Suite aux maintes critiques formulées par des associations et fondations existantes quant au texte projeté, celui-ci a été tenu en suspens jusqu'en 2021. Le 26 juillet 2021, le gouvernement a finalement adopté des amendements au projet de loi, destinés à revoir le texte initial sur de nombreux points, y compris les dispositions concernant les obligations en matière comptable.

À noter que ni le projet de loi initial, ni les amendements gouvernementaux afférents n'ont été soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Étant donné que les mesures prévues par ces textes sont d'intérêt général et qu'elles concernent dès lors les ressortissants de la Chambre, celle-ci a décidé de se saisir elle-même pour émettre un avis y relatif.

*

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi amendé.)

*

REMARQUES GENERALES

Selon l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023, "la législation du droit des associations sans but lucratif et fondations sera revue dans le sens d'une simplification du régime applicable" et "les travaux de révision de la législation seront menés à leur terme en tenant compte des nécessités d'une simplification pour les nombreuses associations existantes et d'une transparence permettant de garantir le bon fonctionnement de celles-ci".

L'un des objectifs principaux poursuivis par la réforme est d'alléger le cadre légal des associations sans but lucratif (ASBL) et fondations¹.

Les modifications suivantes qui sont projetées constituent effectivement des allègements en faveur des ASBL et fondations:

1° les associations ne seront plus obligées de déposer annuellement une liste de leurs membres auprès du registre de commerce et des sociétés (RCS);

¹ https://gouvernement.lu/fr/dossiers.gouv_mj%2Bfr%2Bdossiers%2B2021%2Breforme-asbl-fondations.html

- 2° les fondations ne devront plus publier et déposer annuellement leur budget au RCS;
- 3° les ASBL et fondations pourront désormais posséder des immeubles non nécessaires à la réalisation de leur objet;
- 4° l'homologation par le tribunal d'arrondissement qui est actuellement prévue pour certaines modifications statutaires et dans le cadre de la procédure de dissolution des associations sera supprimée.

Cependant, ces adaptations mises à part, la plupart des autres mesures proposées ne constituent pas des simplifications du tout, bien au contraire.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate d'abord que le projet de loi amendé reprend bon nombre de dispositions de la loi applicable en Belgique aux sociétés et associations. Or, la loi belge ne tient pas compte ni de la vie associative et culturelle au Luxembourg, ni de l'ordonnement juridique luxembourgeois. L'argument de reprendre les dispositions belges puisque, à la base, la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique reproduisait aussi textuellement la loi belge du 27 juin 1921 sur les associations n'est pas valable (cf. doc. parl. 6054, exposé des motifs, page 23).

Ensuite, le texte amendé sous examen entend appliquer aux ASBL et fondations maintes dispositions prévues par la loi modifiée du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales, et plus particulièrement des règles sur le fonctionnement des sociétés anonymes.

Cette façon de procéder est contraire à l'esprit même des ASBL et fondations. Il y a des différences fondamentales entre une ASBL (ou une fondation) et une société commerciale. Alors que cette dernière poursuit un but lucratif à travers la réalisation d'activités commerciales ou industrielles, une ASBL constitue un groupement de personnes ayant un projet collectif ou partageant des activités en commun sans but lucratif et une fondation est un organisme poursuivant une activité d'intérêt général et non lucrative à l'aide d'un patrimoine et de fonds y affectés.

La loi interdit formellement aux ASBL et fondations de se livrer à des activités commerciales ou industrielles. Le fait de rendre applicable à celles-ci des règles d'organisation et de fonctionnement concernant les sociétés commerciales est aberrant.

Cela vaut entre autres pour les nouvelles mesures en matière comptable. Concernant les ASBL, le texte projeté opère une distinction entre petites, moyennes et grandes associations pour déterminer les règles comptables qui sont applicables. Même si les règles de tenue de la comptabilité varient en fonction de la taille de l'association, il n'empêche que chacune devra dorénavant obligatoirement tenir des documents comptables annuels renseignant les recettes et dépenses et publier ceux-ci auprès du RCS.

Toutes les ASBL considérées comme "*grandes associations*" seront même obligées de confier leurs comptes annuels au contrôle par un réviseur d'entreprises agréé. Or, une association n'est pas une entreprise au sens économique. Il en est de même des fondations, qui seront à l'avenir toutes soumises à l'obligation de contrôle par un réviseur d'entreprises agréé, indépendamment de leur taille.

Selon le commentaire de l'amendement 18 joint au dossier sous avis, des documents comptables devront dorénavant être élaborés par l'ASBL, adoptés par l'assemblée générale et déposés au RCS "*quelle que soit la taille et le statut de l'association*".

La Chambre signale que de nombreuses petites ASBL sont constituées tout simplement par des personnes pour faciliter l'organisation, ensemble, d'activités de loisirs et pour disposer de comptes en banque à part y relatifs (cf. associations du type "*Spuerverain*" par exemple). Souvent, les membres de telles associations n'ont aucune expérience dans le domaine financier et n'ont encore jamais établi des documents comptables. Étant donné que les associations concernées devront désormais tenir une comptabilité à publier officiellement, une partie de celles-ci seront nécessairement forcées de recourir à des comptables ou experts comptables, même si le texte projeté ne prévoit pas une assistance obligatoire par un tel.

S'y ajoute que les comptables, experts comptables et réviseurs d'entreprises agréés exercent leur mission évidemment contre rémunération, ce qui risque d'être très coûteux pour les associations.

Le commentaire de l'amendement 18 précise par ailleurs ce qui suit:

"À noter qu'à un stade ultérieur, un schéma standardisé de présentation du compte de profits et pertes et du bilan permettant une collecte dans un format informatiquement exploitable pourra être mis en place par voie de règlement grand-ducal.

(...)

En revanche et afin de ne pas faire peser sur les associations, notamment sur les plus petites d'entre elles, une charge administrative trop importante, il est proposé que le dépôt au RCS soit effectué – dans un premier temps et indépendamment de la taille et le statut de l'association – sous format classique, c'est-à-dire sans transiter par la plateforme électronique de collecte des données financières (eCDF).

De même, et à des fins de simplification, il est proposé de ne pas étendre à ce stade l'application du Plan comptable normalisé (PCN) des entreprises aux associations.”

Ces dispositions impliquent que les associations seront soumises à des procédures administratives supplémentaires dans le futur. Cela n'est aucunement en phase avec l'objectif énoncé de prévoir des allègements pour les ASBL.

En ce qui concerne la distinction entre petites, moyennes et grandes associations prévue par le projet de loi, les critères qui ont été retenus sont essentiellement des critères de nature financière, qui sont encore ceux *“utilisés pour la catégorisation des entreprises commerciales”* (cf. commentaire de l'amendement 18). À côté des critères purement financiers, le seul autre critère pris en compte est lié au nombre de membres du personnel employés par les associations.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève qu'une distinction effectuée sur la base de ces seuls critères, et surtout de ceux de nature purement financière, n'est pas suffisante et ne tient pas compte de la situation du secteur associatif au Luxembourg. Le texte projeté ne tient pas du tout compte du statut et des activités des associations. Or, c'est plutôt à ce niveau que les différences entre les associations sont justement pertinentes, et non pas au seul niveau financier. Le commentaire de l'amendement 18 énonce que la *“catégorisation des associations (se fait) sur base de leur taille et de leur statut”* et *“d'une approche proportionnée”*, dans le sens que *“la nature et le contenu (des) documents comptables annuels varie (sic!) en fonction de la taille et du statut de l'association”*. Le projet de loi ne comporte toutefois aucun critère tenant compte du statut pour procéder à la catégorisation des associations.

Si la Chambre ne nie pas la nécessité de disposer de mécanismes de contrôle de certaines grandes associations et fondations, elle est d'avis que les critères utilisés pour déterminer le besoin de surveillance et l'étendue de celle-ci en fonction du type d'association devraient être différents de ceux prévus par le projet de loi sous examen. En effet, il faudrait, de l'avis de la Chambre, notamment distinguer entre les associations et fondations exerçant une activité professionnelle ou quasi professionnelle et celles n'ayant pas une telle activité. Le projet de réforme sous examen ne tient pas du tout compte de cet élément important.

Au Luxembourg, il existe une panoplie d'associations et de fondations², que l'on peut catégoriser comme suit:

1. les associations et fondations exerçant une activité professionnelle ou quasi professionnelle contre rémunération, subventionnées le cas échéant et opérant dans les domaines suivants:
 - a. services d'aides, de soins et de santé (secteur conventionné SAS);
 - b. prestations dans les domaines de l'éducation (cours d'appui scolaire, cours d'enseignement musical) et d'aides à l'enfance;
 - c. services de soutien et de formation aux professionnels (offerts par des fédérations de professionnels par exemple);
 - d. organisation, au niveau professionnel, d'activités culturelles, touristiques (syndicats d'initiative par exemple), caritatives (organisations non gouvernementales par exemple) ou sportives (fédérations sportives par exemple).
2. les associations et fondations sans activité professionnelle, agissant dans les domaines suivants:
 - a. activités récréatives, de loisirs et de rencontre (ASBL du type *“Spuerveräin”* par exemple);
 - b. activités musicales (ensembles de musique et de danse, fanfares, etc.), culturelles, artistiques et littéraires;
 - c. activités sportives (clubs sportifs);

² Voir à ce sujet par exemple le Rapport sur le secteur associatif au Luxembourg, réalisé pour l'Œuvre nationale de secours Grande-Duchesse Charlotte, CEPS/INSTEAD, 31 mars 2010

d. activités de bienfaisance, de secours, d'assistance et de conseil à titre gratuit (la cotisation annuelle à payer éventuellement mise à part) dans des domaines divers (activités syndicales, services de protection des consommateurs, œuvres philanthropiques ou caritatives locales, associations religieuses, etc.).

3. les partis politiques (qui peuvent adopter la forme d'une ASBL).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il y a lieu de différencier clairement entre ces différents types d'associations (et de fondations) pour déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement applicables, tout en considérant le cas échéant également la nature "privée" ou "publique" de leurs activités, c'est-à-dire en distinguant entre les associations offrant des services seulement à leurs membres et celles fournissant des services au grand public ou à une collectivité en dehors de leurs membres. Si un renforcement des règles et un contrôle du respect de celles-ci devaient être nécessaires, cela devrait prioritairement, voire uniquement valoir pour les entités ayant une activité de nature professionnelle ou politique (listées sub points 1. et 3. ci-avant) et non pas pour les autres (sub point 2.). Le cas échéant, les entités exerçant une activité professionnelle devraient être obligées de recourir au statut de société (par exemple celui de société d'impact sociétal, qui a été créé spécialement en 2016 en vue de l'exercice d'activités à finalité sociale ou sociétale), sans pouvoir adopter la forme d'association ou de fondation.

À noter par ailleurs qu'il existe certaines associations au Luxembourg qui regroupent et gèrent plusieurs entités en leur sein, et où chaque entité dispose d'un numéro d'identification nationale, d'un numéro d'identification fiscale et/ou d'un numéro d'identification à la TVA propres. De plus, il existe des associations qui fonctionnent exclusivement au service de l'État et qui sont déjà contrôlées à ce titre. Le dossier sous examen ne tient pas non plus compte de ces situations spécifiques.

Contrairement aux mesures introduites par le projet de loi sous avis, la législation actuellement en vigueur présente l'avantage de la flexibilité et de la simplicité pour les ASBL et fondations "non professionnelles", sans présenter des garanties insuffisantes d'un point de vue juridique. Les raisons invoquées par le gouvernement pour justifier le renforcement des règles d'organisation et de fonctionnement ne font guère de sens pour les associations et fondations ayant une finalité non professionnelle, et surtout pour les ASBL créées pour organiser des activités par pur loisir.

En effet, concernant plus précisément les nouvelles restrictions en matière comptable introduites pour les ASBL, le premier argument avancé est "l'obligation redditionnelle vis-à-vis de l'assemblée générale d'une part, et du public d'autre part".

La Chambre renvoie à ce sujet aux observations formulées ci-avant quant à la distinction entre la nature "privée" et la nature "publique" des activités des associations. De plus, il faudrait considérer l'étendue du champ d'activités (internationale, nationale ou locale par exemple). Le fait qu'une association créée dans un but d'intérêt général, ou une association reconnue d'utilité publique, exerçant des activités à grande échelle au niveau national dispose d'une obligation redditionnelle vis-à-vis du public semble logique. On peut toutefois douter d'une telle nécessité pour les très petites associations fonctionnant au niveau local dans un cadre restreint.

Le deuxième argument invoqué dans ce contexte est que "la mise en place d'une réglementation complète en matière comptable et en matière de publicité des actes des associations et des fondations (vise) [...] à tenir compte de la Recommandation Spéciale VIII du GAFI", selon laquelle "les pays devraient entreprendre une revue de l'adéquation de leurs lois et réglementations relatives aux entités qui peuvent être utilisées afin de financer le terrorisme" (doc. parl. 6054, exposé des motifs, page 23, et commentaire de l'article 19).

Il est indéniable que la lutte contre le financement du terrorisme et contre le blanchiment de capitaux est essentielle. Toutefois, la Chambre doute fortement qu'une ASBL agissant au Luxembourg dans les domaines culturel, musical, sportif, littéraire, etc. soit utilisée "afin de dissimuler ou de voiler l'acheminement clandestin des fonds destinés à des fins légitimes pour approvisionner les organisations terroristes" (doc. parl. 6054, commentaire de l'article 19).

L'argument de devoir suivre les recommandations du GAFI ne tient pas la route. Mis à part que les données personnelles des fondateurs et administrateurs des ASBL doivent déjà être renseignées auprès du RCS en conformité avec les règles applicables en matière de lutte contre le terrorisme, les fonds des ASBL sont déposés sur des comptes bancaires. Or, les banques, en tant qu'établissements de crédit et professionnels du secteur financier, sont soumises aux dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, dont l'application

est minutieusement contrôlée par la Commission de surveillance du secteur financier. Les fonds et transactions des ASBL (et fondations) sont donc déjà surveillés à ce titre. S’y ajoute que les ASBL exerçant une activité professionnelle qui est le cas échéant visée par la loi précitée du 12 novembre 2004 ou par une autre loi spéciale sont directement soumises aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui en découlent.

Au vu de ces considérations, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que le fait d’imposer aux associations locales “*non professionnelles*” des obligations et procédures lourdes applicables aux sociétés commerciales dans l’objectif de lutter contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme est démesuré.

Si cet objectif était tellement important concernant les ASBL et fondations, le gouvernement n’aurait d’ailleurs pas attendu plus de dix années avant d’amender le projet de loi initial n° 6054.

Les arguments à la base de la mise en place de mesures supplémentaires d’organisation, de fonctionnement et de contrôle pour les ASBL et fondations n’étant pour la plupart pas vraiment convaincants, on a l’impression que ces mesures soient seulement introduites dans le but de “*surveiller pour surveiller*”.

Le phénomène du “*fichage*” illimité au nom de la sécurité publique est d’ailleurs un problème récurrent, qui a commencé il y a une vingtaine d’années et qui s’est foncièrement aggravé au cours des quelques années passées et, récemment, encore plus fortement au cours de la pandémie Covid-19. Sous le prétexte de devoir agir dans l’intérêt général, la sécurité publique, la lutte contre le terrorisme ou la criminalité financière, la transparence, la protection des données, etc., de plus en plus de lois et règlements sont adoptés au détriment des libertés publiques et des droits fondamentaux, non seulement au niveau national, mais également aux niveaux européen et international. La conséquence est l’apparition du “*citoyen transparent*”, sans droit à la vie privée.

Un exemple récent dans ce sens – qui concerne directement les ASBL et fondations – est la loi du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs (RBE), transposant l’article 30 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. Contrairement aux autres pays de l’Union européenne, et sous le prétexte de la transparence et de la lutte contre la criminalité financière, le Luxembourg a décidé d’appliquer les obligations d’inscription et de déclaration au RBE aux ASBL et fondations et, pire encore, de rendre les données afférentes, y compris celles à caractère personnel (!) (noms, prénoms, date et lieu de naissance et adresse notamment, du moins au cas où le siège de l’association ou de la fondation se trouve à l’adresse privée d’un membre du conseil d’administration), accessibles au grand public. Tant pis pour la protection des données personnelles!

Un autre phénomène directement lié au renforcement de la surveillance générale au détriment des libertés et droits fondamentaux est celui de la surrégulation, qui peut depuis longtemps déjà être observé dans le secteur financier par exemple.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre une telle surrégulation dans le secteur associatif. Le fait d’imposer toujours plus de procédures, de formalités administratives et diverses obligations aux ASBL et fondations risque de nuire au final à la vie associative au Luxembourg.

La Chambre craint que le projet de loi sous avis constitue une première étape dans ce sens et qu’il conduise à un bouleversement de la législation simple, efficace et facilement compréhensible qui est actuellement applicable aux associations et fondations, ainsi qu’à une dénaturaison du statut de celles-ci. On a l’impression que l’intention inavouée du gouvernement serait celle de créer des lourdeurs administratives énormes pour dissuader les plus petites associations de continuer leurs activités.

À côté des réflexions touchant au fond de la réforme proposée, le projet de loi suscite par ailleurs de nombreuses observations d’un point de vue formel.

Ainsi, le texte projeté comporte de nombreuses dispositions incohérentes, imprécises et embrouillées. Le gouvernement aurait mieux fait de rédiger un tout nouveau texte au lieu d’amender le projet de loi n° 6054.

Par ailleurs, le projet amendé apporte maintes modifications par rapport à la législation actuellement en vigueur, sans que les commentaires afférents fournissent cependant une quelconque explication quant aux raisons y relatives. Il en est ainsi notamment de nombreuses dispositions qui reprennent celles de la législation sur les sociétés commerciales pour les rendre applicables aux ASBL et fondations.

Au vu de tous les développements qui précèdent, la Chambre peut dès à présent signaler qu'elle ne voit pas en mesure de marquer son accord avec la réforme projetée. Dans le cadre de l'examen du texte ci-après, elle reviendra plus en détail sur les problèmes fondamentaux qui se posent concernant les dispositions du projet de loi, à côté de l'impact négatif général de la réforme sur la vie associative, tel qu'expliqué ci-avant.

*

EXAMEN DU TEXTE

Titre I^{er} – Des associations sans but lucratif

Ad article 3

À la phrase introductive de l'article 3, paragraphe (2), il faudra écrire "*les statuts d'une de l'association doivent mentionner au minimum*".

Au point 2, alinéa 1^{er}, le projet de loi amendé ajoute une disposition selon laquelle "*l'association devra exercer ses activités propres à titre principal*".

Le commentaire de l'amendement 3 précise ce qui suit à ce sujet:

“Cet ajout a pour objectif de dissuader la création de structures ayant l'appel de fonds pour seul objectif ou pour objectif principal sans exercer une quelconque activité propre, constituant ainsi un simple véhicule intermédiaire. La précision que les activités propres devront être exercées à titre principal n'exclut donc pas les activités de « fundraising », bien au contraire. Simplement, cela ne pourra pas être fait à titre principal ou exclusif. Cette nouvelle exigence permettra en outre de lutter contre des abus tel (sic!) que la mise en place de boîtes aux lettres.”

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi la mise en place d'un véhicule intermédiaire, d'activités de “*fundraising*” ou de boîtes aux lettres serait interdite. En effet, dès lors que les activités de l'association sont légales et conformes à la législation sur les ASBL, rien ne s'y oppose. Le commentaire ne fournit pas d'explications quant aux raisons des interdictions mentionnées.

Par ailleurs, la Chambre relève que la formule “*l'association devra exercer ses activités propres à titre principal*” n'interdit pas les activités de “*fundraising*” à titre principal ou exclusif, contrairement à ce que laisse apparaître le commentaire.

De plus, la Chambre se pose d'ailleurs la question de savoir en quoi les “*activités propres*” se distingueraient d'autres activités (alors qualifiées de “*non propres*” ou de “*tierces*”?) et quelles seraient les conséquences d'exercer de telles autres activités pour les associations. Le commentaire ne fournit pas d'explications utiles y relatives.

S'y ajoute que les mots “*à titre principal*” ne sont pas définis par le texte. Qui décidera donc, et sur la base de quels éléments, si une activité sera considérée comme étant exercée “*à titre principal*” par une association?

Aux termes du point 2, alinéa 2, “*les activités de l'association devront en outre être exercées de manière substantielle au Grand-Duché de Luxembourg*”.

Le texte ne précise cependant nulle part ce qu'il y a lieu d'entendre par “*de manière substantielle*”. Il est donc source d'insécurité juridique.

De plus, il se pose encore un autre problème fondamental concernant les dispositions du point 2. D'après le commentaire, “*l'association pourra (...) bien évidemment déployer ses activités à l'étranger, simplement, elle devra néanmoins les exercer de manière substantielle au Grand-Duché. À 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.*”.

Or, une association à dimension internationale, créée spécialement pour soutenir une œuvre (projet d'aide humanitaire, protection d'espèces, etc.) à l'étranger va évidemment exercer son activité principale dans le pays de destination, puisque l'œuvre qui est soutenue se trouve dans ce pays. Il est donc

impossible pour une telle association d'exercer "*de manière substantielle*" ses activités au Luxembourg. Les campagnes de sensibilisation, conférences, forums, etc. organisés par les associations en question sont généralement des activités accessoires.

Il existe notamment des organisations non gouvernementales (ONG) qui ont le statut d'ASBL et qui ont pour seule vocation de soutenir des projets (propres) à l'étranger – projets qui ne se situent donc pas "*de manière substantielle*" au Luxembourg – à l'aide de bénévoles seulement, sans frais de personnel ou de bureau etc., mais sans que l'on puisse pour autant parler d'"abus" ou de "*boîtes aux lettres*". De même, il existe des associations qui ne font que collecter des dons pour les distribuer par la suite, sans disposer de personnel propre et/ou exercer d'autres activités, propres ou non.

Les petites ONG n'ont pas nécessairement la vocation et/ou les moyens pour organiser "*des campagnes de sensibilisation, des conférences, forum d'experts, think-tank etc.*", comme le suggèrent les auteurs du texte. Le fait de les forcer par ce biais de créer – ou, pour mieux dire, d'inventer – des activités superflues et de dépenser ainsi les sommes des dons collectés, qui pourraient servir beaucoup plus à l'endroit où l'aide est nécessaire, est parfaitement contradictoire avec une gestion en bon père de famille. Dans un contexte où la récolte de dons devient de plus en plus difficile et où les donateurs demandent, à raison, davantage de transparence dans la gestion des fonds collectés, puisqu'ils ne veulent pas soutenir un appareil administratif et/ou des événements insensés, les dispositions projetées risquent fortement de nuire aux petites ONG créées sous le statut d'association. Lesdites dispositions ne vont probablement pas poser problème pour les grandes ONG, établies et bien visibles au vu de leur taille, puisque l'événementiel fait partie de leur stratégie.

Si les dispositions en question devaient être maintenues dans la future loi, toutes les associations concernées qui existent à l'heure actuelle seraient dans l'illégalité.

Il semble que le but poursuivi soit donc de vouloir écarter les petites ONG, ce qui, selon les informations à la disposition de la Chambre, est d'ailleurs corroboré par la hausse exponentielle de la paperasserie dernièrement exigée dans le cadre des demandes de cofinancement par la Direction de la coopération. Si telle était vraiment l'intention du gouvernement, ce dernier devrait montrer patte blanche et le faire savoir ouvertement et non pas par la bande. La Chambre s'oppose en tout cas avec véhémence à une telle façon de faire.

À titre subsidiaire, la Chambre fait par ailleurs remarquer que les dispositions selon lesquelles "*l'association devra exercer ses activités propres à titre principal*" et "*les activités de l'association devront en outre être exercées de manière substantielle au Grand-Duché de Luxembourg*" n'ont pas leur place au paragraphe (2), qui ne fait en effet qu'énumérer les éléments à mentionner dans les statuts. Or, les dispositions en question instituent des obligations légales à inscrire dans un article à part.

Selon le point 4, les statuts de l'association doivent mentionner "*le montant maximum des cotisations annuelles à payer par les membres effectifs (...) en vue de leur inscription au registre des membres*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le bout de phrase "*en vue de leur inscription au registre des membres*" prête à confusion et elle recommande de le supprimer. En effet, la cotisation annuelle à payer n'a pas pour but de pouvoir inscrire les sociétaires au registre des membres (qui est une simple formalité), mais elle vise à garantir leur admission à l'association.

D'après le point 7, lettre a), les statuts doivent mentionner "*le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des administrateurs, ainsi que la durée de leur mandat qui ne peut excéder 6 ans et qui est renouvelable*".

Le commentaire des articles joint au projet de loi initial précise que la durée maximale du mandat d'administrateur "*est dorénavant fixée à 6 ans, à l'instar de la durée du mandat d'administrateur d'une société anonyme*". Le motif de l'introduction de cette durée maximale n'est toutefois expliqué nulle part.

À défaut d'explications y relatives, la Chambre ne voit pas de raison pour appliquer aux ASBL le régime de la durée du mandat des administrateurs des sociétés anonymes. Elle demande par conséquent de supprimer la durée maximale prévue par le texte et de maintenir le régime actuellement en vigueur, selon lequel la durée du mandat peut librement être déterminée par les statuts des ASBL. Le point 7, lettre a), est donc à reformuler comme suit:

"a) le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des administrateurs, ainsi que la durée de leur mandat qui est renouvelable".

Au point 8, il est prévu que les statuts doivent mentionner “*la destination du patrimoine de l’association en cas de dissolution, lequel doit être affecté à une autre association ou à une fondation d’utilité publique (...)*”.

D’abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que le projet de loi ne prévoit pas la forme juridique de “*fondation d’utilité publique*”, mais uniquement celle de “*fondation*”. Il faudra donc supprimer les mots “*d’utilité publique*” au point 8.

Cette remarque vaut également pour les articles 24, 25, 38, 44, 60 et 61 du projet de loi amendé.

Ensuite, la Chambre relève que la formulation du texte sub point 8 est équivoque puisqu’il n’en ressort pas clairement si une association est autorisée à liquider son patrimoine au profit d’une association reconnue d’utilité publique. Étant donné que le projet de loi amendé crée spécialement cette catégorie d’association, il convient de reformuler le texte pour éviter toute insécurité juridique sur ce point.

Par ailleurs, la Chambre est d’avis que le cercle des bénéficiaires potentiels devrait également inclure toute personne morale de droit public. Un exemple en est le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, personne morale de droit public créée par la loi du 13 février 2018 sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l’interdiction du financement des cultes par les communes. En effet, il est indéniable qu’il y a une certaine tradition au Luxembourg, quoique régressive, de soutenir, par des dons et legs, l’action de l’Église catholique et notamment les fabriques d’églises. Il est tout aussi vrai qu’il existe des associations qui soutiennent soit l’entretien des édifices religieux, comme la restauration d’orgues ou de cloches, soit la célébration du service religieux par une chorale par exemple. Pour ces associations, il est fort probable que le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique soit le destinataire de leur patrimoine en cas de dissolution puisque le but de ce Fonds se rapproche le plus de celui en vue duquel lesdites associations ont été créées.

Le fait de priver une association de pouvoir attribuer son patrimoine après la dissolution audit Fonds soulèverait d’ailleurs également des questions d’égalité de traitement par rapport à la Constitution, à la Déclaration universelle des droits de l’homme et aux pactes internationaux relatifs aux droits de l’homme qui proclament les principes de non-discrimination et d’égalité devant la loi ainsi que le droit à la liberté de religion. En effet, selon le texte projeté, les autres communautés religieuses au Luxembourg, qui sont organisées sous forme d’ASBL, sont privilégiées puisqu’elles peuvent être bénéficiaires du patrimoine d’une association dissoute, alors que l’Église catholique est exclue du bénéfice de la disposition en question en raison de sa forme juridique de personne morale de droit public fixée par la loi.

Au vu de ces considérations, la Chambre demande d’inclure les personnes morales de droit public dans la liste des destinataires prévue au point 8.

L’article 3, paragraphe (3), crée une nouvelle catégorie de membres pour les ASBL, à savoir les membres adhérents, qui sont des tiers ayant un lien avec l’association.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le texte manque de précision concernant les droits et obligations des membres adhérents. En effet, le projet de loi prévoit que les droits et obligations fixés par la loi pour les membres effectifs ne s’appliquent pas aux membres adhérents, mais que les statuts déterminent les droits et obligations de ceux-ci.

Au commentaire des articles accompagnant le projet initial, il est précisé que les membres adhérents ne sont pas des associés et qu’ils ne peuvent donc prendre part au vote des assemblées générales. Or, il y est aussi spécifié que lesdits membres “*ne bénéficient pas de plein droit des droits et obligations reconnus par la loi aux membres effectifs*”.

Il en découle que les statuts pourraient donc quand même conférer par exemple le droit de vote à un tiers. Dans un souci de sécurité juridique, il faudrait clarifier le texte concernant les droits et obligations des membres adhérents, texte qui prête à confusion.

Cela dit, la Chambre recommande de supprimer la deuxième phrase du paragraphe (3) et de laisser le choix aux statuts de déterminer entièrement les droits et obligations des membres adhérents. Selon le commentaire des articles, cette façon de faire semble d’ailleurs être l’intention des auteurs du texte.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que le projet de loi ne mentionne pas la catégorie des “*membres cooptés*”. La cooptation de membres aux conseils d’administration des ASBL par exemple est cependant une pratique courante. Les droits et obligations des membres cooptés peuvent le cas échéant différer de ceux des membres adhérents.

La Chambre demande de compléter le projet de loi par une disposition prévoyant que les statuts des ASBL peuvent régler l'admission de membres cooptés, auquel cas les statuts doivent aussi fixer les droits et obligations de ceux-ci.

Le paragraphe (4) dispose que *“l'acte constitutif est constaté dans un acte authentique ou sous seing privé”* et que, *“dans ce dernier cas, nonobstant le prescrit de l'article 1325 du Code civil, deux originaux suffisent”*.

À l'heure actuelle, l'acte constitutif sous seing privé doit être établi en autant d'originaux qu'il y a de membres fondateurs. Étant donné que deux originaux suffiront désormais, la Chambre se demande lesquels des fondateurs obtiendront donc un des deux exemplaires. Cette nouvelle règle risque de créer des problèmes, de sorte qu'il serait mieux de maintenir le régime actuellement applicable, même si celui-ci présente une certaine lourdeur.

Ad article 5

L'article 5, paragraphe (1), alinéa 1^{er}, prévoit que le conseil d'administration doit être composé de trois personnes au moins, le nombre des administrateurs étant déterminé par l'assemblée générale de l'ASBL.

Toutefois, selon l'article 1^{er}, paragraphe (2), une ASBL ne peut être fondée que s'il y a au moins deux fondateurs. De plus, l'article 3, paragraphe (2), point 5, prévoit que les statuts de l'ASBL doivent fixer le nombre minimum de membres, qui ne peut être inférieur à deux.

En outre, l'article 5, paragraphe (1), alinéa 2, précise que les administrateurs peuvent être membre ou non de l'ASBL.

Ces dispositions prêtent à confusion et sont source d'insécurité juridiques.

S'y ajoute que le projet de loi ne reprend plus la disposition prévue par la législation actuellement en vigueur et selon laquelle l'acte constitutif d'une ASBL doit désigner les premiers administrateurs.

En application des dispositions projetées, une ASBL pourrait donc par exemple être créée par deux personnes, qui décideraient ensuite en assemblée de nommer trois autres personnes physiques ou morales non-membres en tant qu'administrateurs de l'ASBL.

Le dossier sous avis ne fournit aucune explication utile quant à ces modifications.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut pas marquer son accord avec les dispositions projetées. Elle demande que tous les administrateurs d'une ASBL soient membres effectifs de celle-ci (ou le cas échéant membres cooptés lorsque les statuts prévoient l'admission de tels membres), notamment afin de garantir qu'ils agissent dans l'intérêt de l'association.

Par ailleurs, la Chambre demande de faire concorder le nombre minimum d'administrateurs prévu par la loi avec celui des membres de l'ASBL et de prévoir l'obligation de désigner les premiers administrateurs dans l'acte constitutif.

Aux termes de l'article 5, paragraphe (1), dernier alinéa, *“la désignation et la cessation des fonctions du représentant permanent sont soumises aux mêmes règles de publicité que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre”*.

Cette disposition prête à confusion, notamment en raison de l'emploi de la formule *“en nom et pour compte propre”*.

Étant donné que ce texte a pour simple finalité de prévoir l'obligation d'inscrire le représentant permanent au RCS conformément à l'article 9 de la loi de 2002 sur le RCS, la Chambre recommande de l'adapter dans ce sens afin de le rendre plus lisible.

La deuxième phrase du paragraphe (3) prévoit que *“les mandats des administrateurs sont exercés à titre gratuit”*. Il découle de cette disposition – qui n'est pas prévue par la législation actuellement en vigueur – que les administrateurs ne pourront pas être rémunérés sous quelque forme que ce soit. Même le remboursement des frais de route et de séjour ne sera donc plus possible.

Selon le commentaire de l'article 5 du projet de loi initial, les dispositions projetées relatives au conseil d'administration reprendraient en substance le contenu des règles applicables aux administrateurs des sociétés anonymes et elles prévoiraient par ailleurs un régime similaire à celui mis en place par la loi belge.

Toutefois, la Chambre des fonctionnaires et employés publics doit constater que ni la législation applicable aux sociétés anonymes au Luxembourg, ni la loi belge sur les ASBL ne comportent une

disposition d'après laquelle les administrateurs doivent exercer leur mandat à titre gratuit, voire une disposition qui interdit formellement la rémunération des administrateurs, bien au contraire.

Étant donné que la Chambre ne voit pas de raison valable pour introduire la disposition prévue au paragraphe (3), deuxième phrase (en effet, tout un chacun doit au moins pouvoir obtenir le remboursement des frais engagés dans le cadre du travail effectué pour l'association, que ce soient des frais de route ou autres) – et puisque le dossier sous avis ne fournit aucune explication quelconque à ce sujet – elle s'y oppose et elle demande par conséquent de la supprimer.

Ad article 6

L'article 6, paragraphe (1), traite des modalités de convocation des réunions du conseil d'administration.

Le texte omet d'abord de préciser quelle personne doit convoquer les réunions. Il faudrait prévoir que les statuts doivent déterminer la personne chargée de la convocation.

Ensuite, le texte prévoit que le conseil doit être convoqué au moins huit jours avant la tenue de la réunion.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de supprimer ce délai et de laisser aux ASBL le choix de fixer un délai de convocation dans leurs statuts. En effet, il est possible que le conseil d'administration doive se réunir d'urgence sans pouvoir respecter le délai minimal de huit jours prévu par la loi.

Au paragraphe (2), il est précisé que le mandat donné à un administrateur par un autre pour le représenter à une réunion n'est valable que pour une seule séance.

La Chambre s'interroge sur les raisons de cette limite, le commentaire relatif à la disposition en question ne fournissant pas d'explications à ce sujet. Elle estime que les modalités de représentation devraient pouvoir être déterminées librement par les statuts de l'ASBL.

Le paragraphe (5) reprend une disposition de la législation applicable aux sociétés commerciales, selon laquelle, en cas d'urgence exceptionnelle, les décisions du conseil d'administration peuvent être prises par consentement unanime des administrateurs, exprimé par écrit.

D'après le commentaire afférent, cette disposition introduit "*une flexibilité supplémentaire*" permettant la prise de décisions par le conseil lorsque celui-ci ne peut pas se réunir physiquement au Luxembourg.

La Chambre relève que, dans la pratique dans des situations d'urgence rendant impossible une réunion physique, les conseils d'administration d'ASBL prennent souvent des décisions par la voie orale (par téléphone par exemple), décisions qui peuvent par la suite être homologuées par écrit.

De plus, il peut arriver que, dans des cas d'urgence, un ou plusieurs des membres du conseil ne soient pas joignables. Il n'est alors évidemment pas possible de prendre des décisions "*par consentement unanime*".

Là encore, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de laisser la liberté aux ASBL de déterminer dans les statuts les modalités de prise de décisions sans réunion physique du conseil.

Selon le paragraphe (6), les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration doivent être signés par le président de séance "*et, le cas échéant, par le secrétaire*".

La Chambre s'interroge sur l'emploi des termes "*le cas échéant*" dans ce contexte. Existe-t-il des cas dans lesquels le secrétaire ne doit pas signer le procès-verbal? Ou est-ce que le texte entend viser le cas où le secrétaire serait absent? Qui doit alors dans un tel cas signer à sa place le procès-verbal?

La disposition manque de clarté.

De façon générale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que les dispositions projetées traitant des modalités d'organisation des réunions du conseil d'administration ne sont pas en phase avec l'objectif énoncé de la simplification des procédures pour les ASBL. Elle est d'avis que ces modalités devraient pouvoir être fixées librement, mais obligatoirement, par les statuts des associations.

Ad article 7

Selon l'article 7, paragraphe (1), la gestion journalière des affaires d'une ASBL peut être conférée à une ou plusieurs personnes qui ne sont pas membres de l'association.

La Chambre ne peut pas marquer son accord avec cette disposition. Elle se demande pour quelle raison une personne qui n'est pas membre effectif d'une ASBL devrait pouvoir gérer celle-ci.

Concernant les règles de publication applicables au représentant permanent visé à l'alinéa 3, la Chambre renvoie aux remarques formulées ci-avant quant à l'article 5, paragraphe (1), dernier alinéa.

D'après le paragraphe (5), "*la responsabilité des délégués à la gestion journalière en raison de cette gestion se détermine conformément aux règles générales du mandat*".

Cette disposition est superfétatoire. En effet, si les règles générales du mandat prévues par le Code civil sont de toute façon applicables, il n'est pas besoin de le préciser dans une loi spéciale, sinon il faudrait au moins renvoyer expressément à celles des dispositions du Code civil qui sont effectivement applicables (à savoir les articles 1984 à 2010).

Ad article 9

Le deuxième alinéa de l'article 9, paragraphe (1), selon lequel "*le conseil d'administration peut décider que le registre (des membres) sera tenu sous la/orme électronique*", est superflu.

En effet, il est prévu au premier alinéa que le conseil doit tenir un registre des membres. La forme du registre n'a aucune importance. Si le texte précise que le registre peut être tenu sous forme électronique, il devrait également préciser que celui-ci peut être tenu sous forme papier, ce qu'il ne fait toutefois pas.

Le texte amendé du paragraphe (3) est formulé de façon différente du texte prévu dans la version initiale du projet de loi. En effet, ledit paragraphe a été amendé de sorte que la première phrase de celui-ci dispose désormais que "*tout membre peut demander une copie ou consulter au siège de l'association le registre des membres, les procès-verbaux et les décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration, les documents comptables de l'association ainsi que le texte coordonné des statuts*". Cette modification n'est toutefois pas prévue par les amendements gouvernementaux, mais elle figure seulement dans le texte coordonné du projet amendé. De plus, le dossier ne comporte aucun commentaire fournissant des explications quant à cet ajout.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre le fait d'autoriser tous les membres de l'association de pouvoir demander tout simplement des copies de tous les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et des décisions de celui-ci. En effet, cette disposition risque d'aller trop loin dans certains cas, ceci dans la mesure où il se pourrait que des réflexions de nature stratégique, éventuellement encore provisoires, et donc non encore au stade de publication, seraient par exemple consignées dans les documents en question. Un membre mal intentionné pourrait dès lors en faire usage auprès d'autres membres, voire auprès de tiers, soit dans l'intention de semer du désordre, par exemple en vue de faire désavouer le conseil d'administration, soit pour fournir des informations stratégiques à des associations concurrentes. Dans tous les cas, le membre aurait la possibilité de nuire au bon fonctionnement et aux buts de l'association. À défaut de disposition légale spécifique applicable aux ASBL et obligeant les membres à respecter le secret sur le contenu des informations dont ils auraient eu connaissance en leur qualité de membre, sous peine d'une sanction pénale, il vaudrait mieux limiter le droit de consultation projeté aux décisions de l'assemblée générale, au texte coordonné des statuts et aux documents comptables (relatifs aux exercices clôturés).

Concernant en effet ces derniers, le texte ne distingue pas, d'un côté, entre les différents types de documents comptables concernés – pour savoir s'il vise toutes les pièces comptables (tickets de caisse, factures, etc.) ou seulement les budgets, comptes et bilans (documents comptables essentiels) – et, de l'autre côté, entre les exercices clôturés et l'exercice en cours.

Il est question de "*documents comptables*" et de "*documents comptables annuels*" à l'article 18, mais il n'y a pas de définition précise de ce qui est à entendre par ces notions. Le texte vise entre autres les "*documents comptables comprenant au minimum un état des recettes et des dépenses*". Or, cela n'empêche pas que des documents complémentaires pourraient s'y ajouter, notamment dans une annexe, dont le contenu sera déterminé par un règlement grand-ducal. Le projet de ce dernier n'est d'ailleurs pas joint au dossier soumis à la Chambre, ce qui est regrettable.

Tout comme pour les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et des décisions de celui-ci, la Chambre relève qu'un membre mal intentionné pourrait faire des documents comptables un usage allant à l'encontre des intérêts de l'association. De plus, on peut imaginer des membres qui ne seraient pas mal intentionnés, mais qui demanderaient par exemple, par simple curiosité, chaque année une copie de toutes les pièces comptables existantes, donc de toutes les factures, tickets de caisse

etc. (il peut s'agir de milliers de pièces). Cela entraînerait un effort administratif et des coûts afférents énormes pour l'association concernée.

Il faudrait donc définir dans le texte ce qu'il y a lieu d'entendre par "*documents comptables*" et limiter le droit de consultation de ceux-ci comme suit:

- pour la consultation au siège de l'administration: tous les documents comptables relatifs aux exercices déjà approuvés par l'assemblée générale;
- pour la demande d'une copie: les documents comptables essentiels (budget, comptes et bilans) relatifs aux exercices déjà approuvés par l'assemblée.

Dans un souci de clarté, la Chambre recommande en outre d'adapter comme suit la dernière phrase du paragraphe (3):

"Les originaux des documents et pièces mentionnés ci-dessus ne pourront pas être déplacés."

En effet, les copies des documents et pièces visés pourront très bien être déplacées.

Quant au paragraphe (4), la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie d'abord aux "*Remarques générales*" ci-avant et elle met encore une fois en garde contre le fait d'imposer aux ASBL des obligations et procédures lourdes applicables aux sociétés commerciales dans l'objectif de lutter contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme.

Ensuite, elle relève que l'obligation pour les ASBL de coopérer avec les autorités sur simple "*requête orale*", sans confirmation écrite officielle, est contraire à la sécurité juridique. Il se pose notamment la question de la garantie des droits en matière de protection des données personnelles, dans la mesure où il sera difficile pour l'association de juger du bien-fondé de la requête. En effet, une simple demande orale peut émaner de qui que ce soit, l'association ne pouvant pas contrôler éventuellement si la personne de laquelle vient la requête agit vraiment au nom et pour le compte d'une autorité compétente en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme.

Afin d'éviter des problèmes à ce sujet, la Chambre demande d'adapter le texte dans le sens que la requête devra impérativement être adressée par écrit aux associations. Cette façon de procéder est d'ailleurs aussi favorable pour l'autorité de laquelle émane la requête, puisqu'elle disposera d'une preuve de celle-ci.

Ad article 12

L'article 12, paragraphe (1), alinéa 2, prévoit un délai d'au moins quinze jours pour les convocations aux assemblées générales des ASBL.

Ce délai peut être exagéré pour certaines associations. De plus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que le texte ne prévoit pas l'hypothèse dans laquelle l'assemblée devrait être convoquée d'urgence et le délai de convocation minimal de quinze jours ne pourrait pas être respecté.

Afin de donner plus de flexibilité aux ASBL, la Chambre estime que les modalités de convocation des assemblées devraient librement, mais obligatoirement, être déterminées par les statuts (comme c'est le cas à l'heure actuelle) et elle demande d'adapter le projet de loi en conséquence.

Cela vaut également pour les propositions soutenues par au moins un vingtième des membres et à inscrire à l'ordre du jour (paragraphe (1), dernier alinéa).

La Chambre relève par ailleurs que le projet de loi ne distingue pas entre les assemblées générales ordinaires et les assemblées générales extraordinaires des ASBL. Il faudrait prévoir dans la loi que les ASBL doivent déterminer dans leurs statuts les règles d'organisation pour ces deux formes d'assemblées.

Selon le paragraphe (2), qui est repris du droit belge, "*tout membre qui en fait la demande doit recevoir sans délai et gratuitement un exemplaire du projet de budget, des documents comptables et, dans la mesure où un tel rapport doit être établi, du rapport du réviseur d'entreprises agréé*".

La Chambre ne voit pas de raison pourquoi les membres devraient recevoir "*sans délai*" les documents demandés (alors surtout que le commentaire relatif à cette disposition ne fournit pas d'explications afférentes). En outre, cette exigence peut poser problème dans le cas où les documents requis ne seraient pas encore disponibles au moment de l'introduction de la demande. La Chambre demande par conséquent de supprimer ladite exigence.

Au paragraphe (3), alinéa 2, première phrase, le texte coordonné tel qu'amendé n'est pas en phase avec le texte prévu par les amendements gouvernementaux. En effet, le texte coordonné dispose que

“les statuts peuvent prévoir que les membres qui participent à l’assemblée générale par visioconférence ou par des moyens de télécommunication permettant leur identification sont réputés présents”, tandis que le texte de l’amendement 15 prévoit que, *“si les statuts le prévoient, sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité les membres qui participent à l’assemblée par visioconférence ou par des moyens de télécommunication permettant leur identification”*.

D’après le commentaire de l’amendement 15, les dispositions projetées pour pouvoir tenir les réunions de l’assemblée générale par visioconférence seraient identiques à celles prévues pour l’organisation des réunions du conseil d’administration. Tel n’est toutefois pas le cas. En effet, l’article 6, paragraphe (4), institue comme principe le fait de pouvoir organiser les réunions du conseil d’administration par visioconférence (*“opt-out”*: *“sauf disposition contraire des statuts ...”*), alors que l’article 12, paragraphe (3), institue comme simple faculté l’organisation de réunions sans présence physique pour l’assemblée générale (*“opt-in”*: *“les statuts peuvent prévoir ...”*).

Dans un souci de cohérence, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de faire concorder les deux dispositions en question en utilisant à chaque fois la formule *“opt-in”*.

Ad article 13

Étant donné que, selon le projet de loi, la participation aux réunions sera possible par visioconférence, la Chambre se demande comment la procédure du vote secret éventuellement appliquée par l’assemblée sera réglée pour les participants concernés.

Ad article 14

L’article 14, paragraphe (2), point 7, prévoit que l’assemblée générale décide sur *“l’exclusion d’un membre”*.

Étant donné qu’il découle de l’article 3, paragraphe (2), point 4, que le terme *“membre”* vise seulement les membres effectifs, l’assemblée générale ne pourra donc pas statuer sur l’exclusion des membres adhérents prévus à l’article 3, paragraphe (3).

Cela dit, la Chambre estime que l’obligation prévue par le texte et selon laquelle l’assemblée doit décider de l’exclusion d’un membre pose problème. Si, par exemple, un membre, de par son comportement, nuisait gravement à l’association, ce membre devrait pouvoir être exclu immédiatement sur décision du conseil d’administration. Dans un tel cas, l’obligation de devoir passer par une assemblée générale pour pouvoir exclure le membre est une lourdeur administrative conséquente, ceci d’autant plus que l’article 17, paragraphe (2), prévoit que l’assemblée doit statuer à la majorité des deux tiers des voix des membres présents ou représentés.

La Chambre ne peut pas marquer son accord avec cette disposition. À titre subsidiaire, elle pourrait éventuellement se déclarer d’accord que l’assemblée générale doive valider par après formellement l’exclusion d’un membre prononcée par le conseil d’administration.

Ad article 15

Le paragraphe (4), première phrase, dispose que, *“si les deux tiers des membres ne sont pas présents ou représentés à la première assemblée générale (pour délibérer sur une modification des statuts), il doit être convoqué une seconde assemblée au moins huit jours avant la tenue de celle-ci dans les formes statutaires”*. De plus, le paragraphe (5), première phrase, prévoit que *“la seconde assemblée générale ne peut être tenue moins de quinze jours après la première assemblée”*.

Selon le commentaire afférent, l’ajout des délais susmentionnés pour la deuxième assemblée *“vise notamment à parer à la pratique consistant à convoquer en même temps deux assemblées tenues successivement le même jour à bref intervalle”*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande en quoi la pratique de convoquer en même temps deux assemblées pour le même jour pose problème. Le commentaire ne donne pas d’explications y relatives, de sorte qu’elle se montre réticente quant à cette modification. Elle estime que les modalités de convocation d’une seconde assemblée devraient pouvoir être déterminées librement par les statuts et elle demande d’adapter le projet de loi dans ce sens.

Ad article 17

L’article 17, paragraphe (2), prévoit que l’exclusion des membres doit être décidée par l’assemblée générale à la majorité des deux tiers des voix des membres présents ou représentés.

La Chambre renvoie aux observations formulées ci-avant quant à l'article 14, paragraphe (2), point 7.

À titre subsidiaire, elle se demande ce qui se passe dans le cas où la majorité susvisée ne serait pas atteinte dans une première assemblée générale. Est-ce qu'une deuxième assemblée pourra ou devra alors être organisée, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 15 pour la modification des statuts?

Ad article 18

L'article sous rubrique comporte les nouvelles règles en matière de tenue de la comptabilité par les ASBL.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ce sujet aux "*Remarques générales*" ci-avant et elle rappelle qu'elle ne saurait marquer son accord avec ces règles.

La différenciation prévue par le texte sous avis n'est pas suffisamment élaborée, car elle ne tient pas compte des divers cas de figure qui peuvent se présenter sur le terrain. Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler entre autres les associations qui regroupent et gèrent plusieurs entités en leur sein, et où chaque entité dispose d'un numéro d'identification nationale, d'un numéro d'identification fiscale et/ou d'un numéro d'identification à la TVA propres. Chacune de ces entités peut agir sur le plan financier en totale autonomie et établir ses propres budgets, comptes et bilans (contrôlés par un professionnel de la comptabilité), sans que les chiffres influent sur les documents comptables de l'association mère à laquelle elles appartiennent, association qui établit en effet ses propres comptes et budgets selon la législation en vigueur. Au cas où le cumul des chiffres de toutes ces entités avec ceux de l'association s'élèverait donc aux montants correspondant à ceux fixés pour les "*grandes associations*" par le projet de loi, le recours à un réviseur d'entreprises deviendrait alors obligatoire, ce qui créerait des coûts exponentiels pour toutes les petites entités qui, de par leur nature, devraient être révisées d'abord chacune individuellement et par la suite encore une fois globalement à travers les documents comptables de l'association mère. Dans un tel cas, le seul gagnant serait le réviseur d'entreprises qui facturerait le prix d'une révision de comptes d'abord à chaque entité séparément et par la suite encore une fois à l'association, sans que cela créerait pour autant une plus-value en termes de contrôle, puisque les entités sont déjà contrôlées chacune indépendamment par un professionnel de la comptabilité.

Il est impossible d'appliquer à de telles situations les obligations en matière de comptabilité prévues par le projet de loi.

Un autre cas délaissé par les auteurs du texte est celui des associations qui fonctionnent exclusivement au service de l'État et dont les comptes sont déjà contrôlés par des institutions étatiques, comme la Direction du contrôle financier, la Cour des comptes ou l'Inspection générale des finances. La Chambre ne voit pas la plus-value d'un contrôle supplémentaire par un professionnel du secteur privé qui ne fait que grever le budget des associations qui est de plus, du moins pour partie, alimenté par l'État.

Concernant la classification des associations au niveau financier, le commentaire de l'amendement 18 précise qu'"il est proposé de retenir les critères objectifs utilisés pour la catégorisation des entreprises commerciales". La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande toutefois d'où les auteurs du texte ont sorti les chiffres pour effectuer la classification. En effet, ces chiffres ne sont pas issus de dispositions existantes, mais semblent être totalement aléatoires et fantaisistes. Si les auteurs énoncent vouloir se référer aux critères utilisés pour la catégorisation des entreprises commerciales, ils auraient du moins pu le faire étroitement et partir de chiffres prévus en la matière par la législation sur la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Ainsi, on aurait par exemple pu prévoir que les associations seraient classées directement derrière les entreprises commerciales, de sorte que les critères financiers existants pour une petite entreprise (cf. article 35 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 sur le RCS) correspondraient à ceux d'une grande association. La classification des associations pourrait dès lors être effectuée comme suit:

- 1) une grande association serait celle où deux des trois conditions suivantes sur une période de deux années consécutives seraient remplies:
 - a) le nombre de postes en équivalent temps plein est supérieur à 50;
 - b) le total des revenus sur un exercice est supérieur à 4,4 millions d'euros;
 - c) le total des actifs dépasse 8,8 millions d'euros;
- 2) une association moyenne serait celle où deux des trois conditions suivantes sur une période de deux années consécutives seraient remplies:
 - a) le nombre de postes en équivalent temps plein est supérieur à 15;

- b) le total des revenus sur un exercice est supérieur à 2,2 millions d'euros;
 - c) le total des actifs dépasse 4,4 millions d'euros;
- 3) toutes les associations qui ne tomberaient pas sous les critères définis ci-dessus seraient considérées comme des petites associations, et parmi celles-ci seules les associations dont:
- a) le nombre de postes en équivalent temps plein est inférieur à 3;
 - b) le total des revenus sur un exercice est inférieur à 50.000 euros, et
 - c) le total des actifs est inférieur à 100.000 euros,
- seraient exemptes d'établir une comptabilité en partie double.

L'article 18, paragraphe (1), dispose que *"toute association doit tenir une comptabilité appropriée à la nature et à l'étendue de ses activités (...)".*

Cette phrase est source d'insécurité puisque la formulation *"appropriée à la nature et à l'étendue de ses activités"* n'est pas précisée et n'a pas de caractère normatif. Elle est par ailleurs superflue, les paragraphes qui suivent étant suffisants pour établir les obligations relatives à la comptabilité.

Au paragraphe (2), il faudra définir ce qu'il y a lieu d'entendre par *"documents comptables"* et *"documents comptables annuels"*, et préciser les différences entre ces deux notions.

Concernant les paragraphes (4), (5) et (6), la Chambre renvoie d'abord aux observations présentées ci-avant où elle se demande sur la base de quels critères les montants et limites prévus par le projet de loi amendé ont été fixés. Ils ne correspondent en effet à aucune norme existante, mais sont parfaitement arbitraires.

La Chambre se demande par ailleurs s'il existe des statistiques soutenant l'affirmation figurant au commentaire de l'amendement 18 et selon laquelle *"à l'évidence, la catégorie des « petites associations » regroupera la grande majorité des associations de droit luxembourgeois"*. Le dossier sous examen ne cite aucune source qui confirmerait cette affirmation.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que la terminologie utilisée pour la détermination du nombre de personnel employé par les associations n'est pas appropriée. En effet, d'après le texte, seuls les *"membres du personnel employé à plein temps"* seraient à prendre en compte. Or, comme le précise à juste titre le commentaire de l'amendement 18, *"le secteur associatif (a) souvent recourt aux emplois à temps partiel et/ou aux contrats à durée déterminée"*. Pour tenir compte de cette situation, il faudrait donc utiliser à chaque fois dans le texte la formule *"postes en équivalent temps plein"* (au lieu de *"membres du personnel employé à plein temps"*).

Aux paragraphes (4) à (6) en question, il est prévu que les documents comptables doivent porter, entre autres, sur *"le nombre des membres définis par tranches de membres"*.

La Chambre s'interroge sur la signification de cette exigence. Le commentaire afférent ne fournit pas d'explications pertinentes y relatives.

Elle se demande par ailleurs pourquoi les documents comptables à déposer au RCS devraient renseigner le nombre de membres de l'ASBL, ce nombre n'étant pas pris en compte pour déterminer les obligations comptables de celle-ci.

Aux paragraphes (4) et (5), il est précisé que les montants relatifs aux différents critères prévus pour la classification des associations *"peuvent être modifiés par règlement grand-ducal"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut pas marquer son accord avec cette possibilité prévue par le texte et elle demande de supprimer la disposition en question. En effet, elle se demande pourquoi les montants susvisés devraient pouvoir être modifiés tout simplement par un règlement grand-ducal. Un règlement grand-ducal pouvant très vite être adopté et publié, un tel pourrait adapter d'un jour à l'autre les critères de classification des associations au détriment de celles-ci.

D'après les paragraphes (5) et (6), les associations moyennes et les grandes associations doivent tenir une comptabilité *"conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double"*.

D'abord, cette disposition est imprécise puisqu'elle ne précise pas quelles règles spécifiques doivent être respectées. Ensuite, la Chambre signale que si la tenue d'une comptabilité en partie double est peut-être usuelle pour les sociétés commerciales, elle est loin de l'être pour d'autres entités et personnes morales, et surtout pour les ASBL.

Concernant les mêmes paragraphes, la Chambre se demande ce qui est visé par *"le volume de financement d'autres entités"*. Le dossier ne fournit aucune explication y relative.

Ad article 25

Concernant la dissolution volontaire d'une ASBL par son assemblée générale, l'article 20 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif prévoit actuellement que la dissolution n'est valable que si elle est votée à la majorité des deux tiers des membres présents.

L'article 25, paragraphe (2), du texte amendé sous avis prévoit que la dissolution ne peut être adoptée qu'à la majorité des trois quarts des voix des membres présents ou représentés. La même exigence de majorité est fixée au paragraphe (3) dans le cas où une deuxième assemblée générale devrait avoir lieu si le quorum nécessaire pour délibérer ne serait pas atteint lors de la première assemblée.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur les raisons de la modification de la condition de majorité requise pour valider une dissolution. Le commentaire des articles ne fournissant aucune explication afférente, elle demande de maintenir la condition de majorité des deux tiers des voix des membres (présents ou représentés).

Ad article 30

Le projet de loi prévoit la possibilité de transformer une ASBL en une fondation.

Selon les auteurs du texte, cette possibilité est introduite parce qu'il pourrait "*être opportun pour une association d'emprunter la structure d'une fondation, par exemple en raison de son mode de gouvernance*", et puisqu'il serait difficile de dissoudre d'abord une association pour créer par la suite une fondation.

La Chambre s'étonne de ces affirmations, puisque la procédure de transformation prévue par le projet de loi est indéniablement beaucoup plus compliquée et lourde que les règles prévues pour liquider une ASBL existante et pour créer une nouvelle fondation. En effet, notamment les paragraphes (2) à (4) de l'article 30 prévoient des conditions spécifiques à remplir en matière de transformation, qui viennent s'ajouter aux conditions générales applicables à la création d'une fondation.

De plus, la Chambre se demande comment il est juridiquement possible de transformer une ASBL en une fondation. La forme juridique de la fondation diffère fondamentalement de celle de l'ASBL. Cela est d'ailleurs confirmé au commentaire de l'article 40 du projet de loi initial n° 6054:

"(...) ces deux entités divergent foncièrement quant à leur nature juridique. En effet, la fondation se distingue de l'association, en ce sens que la fondation constitue, non pas un groupement de personnes, mais un groupement de biens qui est affecté à une œuvre déterminée qui est d'intérêt général et à but non lucratif. D'après la doctrine (cf. Dalloz, Civil, I, verbo „association”, No 51) „ce patrimoine affecté qui consacre un transfert de propriété du patrimoine du ou des fondateurs au patrimoine de la fondation, caractérise les fondations par rapport aux associations. (...) À la différence des associations, les fondations n'ont pas de membres, et, par suite, ni assemblée générale, ni cotisations (dès lors leur financement doit être assuré par l'apport initial d'une dotation constitutive, et leur gestion par un conseil d'administration statutaire)".

Que se passerait-il donc avec les membres d'une ASBL lors de la transformation de celle-ci en une fondation (cf. article 41, paragraphe (5): "*la fondation ne comprend ni membres, ni associés*")? Le dossier sous avis ne fournit pas de précisions à ce sujet.

La règle prévue à l'article 30, paragraphe (1), alinéa 2, selon laquelle la "*transformation ne donne lieu ni à dissolution ni à création d'une personnalité juridique nouvelle*", prête à confusion.

Concernant les formalités à accomplir pour réaliser la transformation, il n'est pas précisé à quel moment l'"*acte authentique*" doit être établi, ni en quoi cet acte diffère de l'"*acte de transformation*". Au paragraphe (1), alinéa 1^{er}, il est prévu que "*par acte authentique (...) une association peut (...) se transformer en une fondation*". Dans la suite, il est seulement question d'un "*acte de transformation*", sans que la consignation de l'acte par devant notaire soit encore mentionnée. Le commentaire y relatif est à son tour muet. Il ne fait mention que d'"*un projet d'acte notarié*" à adresser au préalable au ministre ayant la Justice dans ses attributions en vue de son approbation. D'après le texte, l'assemblée générale de l'association prend la décision de transformation et approuve ensuite les statuts de la fondation à déposer et à faire publier au RCS, sans qu'une étape intermédiaire, de passation de l'acte notarié, soit prévue. De plus, il n'est pas clair quel doit être le contenu de l'"*acte de transformation*" et quels éléments et documents doivent faire partie de cet acte.

La Chambre se demande par ailleurs pourquoi un réviseur d'entreprises doit établir un rapport sur la "*situation active et passive de l'association*" et pourquoi ce rapport ne peut pas être établi par l'association elle-même. Le dossier ne fournit aucune explication à ce sujet.

Les auteurs du texte essaient d'appliquer aux ASBL un mécanisme de transformation prévu en droit des sociétés qui ne peut pas être transposé tel quel dans le secteur associatif. La transformation d'une forme de société en une autre forme de société est possible du fait que, à la base, les entités en cause ont la même nature juridique (celle de société justement). Or, les ASBL et les fondations ont chacune une structure et une nature juridique qui sont fondamentalement différentes.

Au vu de ces considérations, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le mécanisme de transformation projeté est susceptible de créer des problèmes et des insécurités juridiques. Elle recommande par conséquent d'abandonner ce nouveau mécanisme.

Ad article 31

L'article 31 prévoit qu'une ASBL peut, "*sans donner lieu à dissolution ni à création d'une personne morale nouvelle*", adopter la forme juridique d'une société d'impact sociétal.

Mis à part que la Chambre se demande pourquoi les auteurs du texte ont choisi la société d'impact sociétal comme seule société éligible pour la transformation en question et non pas d'autres sociétés commerciales ou la société civile par exemple, elle se pose là encore la question de savoir comment il est juridiquement possible de transformer une ASBL en une société. Par ailleurs, tout comme pour la transformation en une fondation, les modalités de l'"*acte de transformation*" manquent de précision et la procédure de transformation en une société est également lourde (rédaction de nouveaux statuts, établissement d'un rapport justificatif, etc.), de sorte qu'il est probablement plus facile de dissoudre d'abord l'ASBL et de créer ensuite une toute nouvelle société.

En outre, il risque de se poser des problèmes d'un point de vue fiscal lors de la transformation d'une ASBL en une société d'impact sociétal. D'après l'exposé des motifs joint aux amendements sous avis, le traitement fiscal des personnes morales issues des restructurations d'ASBL (et de fondations) projetées "*est à apprécier au cas par cas*".

La Chambre met en garde contre une telle façon de procéder. Il faut impérativement disposer de règles claires, précises et uniformes en matière de traitement fiscal. Le cas échéant, il faudrait impliquer l'Administration des contributions directes dans l'établissement de telles règles. Ladite administration pourrait aussi être chargée par exemple d'effectuer une simulation, voire une appréciation de l'impact fiscal de la restructuration projetée, le traitement fiscal définitif de l'entité concernée ne devant pas être moins favorable que celui dégagé de l'appréciation effectuée au préalable par l'administration.

En raison des difficultés et insécurités juridiques qui risquent de résulter du mécanisme de transformation projeté, la Chambre se montre réticente par rapport à celui-ci et elle recommande d'y renoncer.

Ad article 32

L'article sous rubrique introduit la possibilité pour les ASBL de fusionner.

Aux termes du paragraphe (3), "*un réviseur d'entreprises désigné par le conseil d'administration établit un rapport écrit sur le projet commun de fusion et l'état résumant la situation active et passive de l'association qui y est joint*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut pas marquer son accord avec cette disposition. En effet, il n'est expliqué nulle part dans le dossier sous examen pourquoi un réviseur d'entreprises – à désigner par le conseil d'administration de chacune des associations qui souhaitent fusionner (!) – doit établir le rapport susvisé et quelle est la finalité dudit rapport. De plus, le fait de devoir engager un réviseur d'entreprises risque d'être très coûteux. Ainsi, surtout les petites ASBL peuvent ne pas être en mesure de payer un réviseur d'entreprises. Or, à défaut de pouvoir recourir à un tel, il est dès lors impossible pour ces ASBL de réaliser une fusion.

Titre II – Des associations reconnues d'utilité publique

Le projet de loi vise à introduire des dispositions spécifiques déterminant les conditions qu'une ASBL doit remplir afin de pouvoir bénéficier du statut d'utilité publique. De telles dispositions font actuellement défaut, la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ne comportant qu'une seule phrase y relative à l'article 26-2, selon lequel les ASBL peuvent être reconnues d'utilité publique par arrêté grand-ducal.

Dans ce contexte, la Chambre fait remarquer qu'il existe actuellement un vide juridique dans le domaine associatif au Luxembourg, ceci concernant les "*établissements d'utilité publique*" créés sur

la base de la loi originale du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique, établissements qui ne sont ni des ASBL, ni des fondations.

Cette loi comprenait un "*Titre II. – Des établissements d'utilité publique*", portant sur la création d'organismes ayant la forme juridique d'"établissement d'utilité publique", approuvés par arrêté grand-ducal et tendant, à l'exclusion de la poursuite d'un gain matériel, à la réalisation d'une œuvre d'un caractère philanthropique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, social, sportif ou touristique.

Une loi du 4 mars 1994 a supprimé et remplacé toutes les dispositions relatives aux établissements d'utilité publique par des règles nouvelles, traitant des fondations, sans cependant prévoir des dispositions transitoires pour les établissements existants. Il en découle que, à l'heure actuelle, il existe toujours des établissements d'utilité publique créés sur la base de la loi initiale de 1928 et régis par des dispositions abrogées depuis vingt-huit ans³!

Ad article 35

En vue de la reconnaissance du statut d'utilité publique des ASBL, le projet de loi amendé prévoit que la demande afférente doit être accompagnée, entre autres, d'un rapport mentionnant "*les projets en voie de réalisation*".

Il en résulte qu'il n'est donc pas possible de créer dès le départ une ASBL reconnue d'utilité publique, mais qu'il faut d'abord créer une ASBL, lancer les activités de celle-ci et par la suite seulement introduire une demande en vue de l'obtention du statut d'utilité publique.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur les raisons de cette restriction prévue par le texte, le commentaire y relatif ne comportant pas de précisions.

Elle estime qu'il devrait être possible de créer immédiatement une ASBL reconnue d'utilité publique, dès lors que les conditions prévues par la loi sont remplies.

Ad article 37

En matière d'obligations comptables, les ASBL reconnues d'utilité publique sont d'office considérées comme étant des "*grandes associations*".

La Chambre renvoie à ce sujet aux "*Remarques générales*" ci-avant et elle rappelle qu'il faudrait entre autres tenir compte de la nature des activités et de l'envergure de celles-ci (exercice au niveau local, national ou international, etc.) pour déterminer les obligations en matière comptable.

Ad article 38

Le deuxième alinéa de l'article 38 prête à confusion. Il s'agit plutôt d'un texte explicatif qui n'apporte aucune plus-value par rapport à l'alinéa qui le précède. Si l'intention des auteurs du texte était de déroger à l'article 3, paragraphe (2), point 8 – ce que laisse sous-entendre le commentaire de l'amendement 34 – il aurait suffi d'insérer au premier alinéa de l'article 38 les mots "*et par dérogation à l'article 3, paragraphe (2), point 8,*" après ceux de "*En cas de dissolution,*" et de laisser tomber le second alinéa.

Titre III – Des fondations

Toutes les observations formulées ci-avant quant aux dispositions projetées pour les ASBL et ASBL reconnues d'utilité publique valent également, mutatis mutandis, pour les dispositions concernant les fondations. Pour le reste, ces dernières dispositions appellent par ailleurs les remarques qui suivent.

Ad article 41

L'article 41, paragraphe (3), introduit la possibilité pour les fondations de dépenser leur actif net, sans toutefois passer au-dessous de 50.000 euros.

D'après le commentaire de l'amendement 38, cela englobe aussi le patrimoine initial, qui doit être d'au moins 100.000 euros au moment de la constitution de la fondation.

³ Pour une liste (non exhaustive) des entités concernées, voir par exemple le relevé des organismes reconnus d'utilité publique et agréés par le Ministère de la Justice en matière de dons fiscalement déductibles dans le chef des donateurs en application de l'article 112 LIR (annexe de la circulaire LIR 112/1 du directeur de l'Administration des contributions directes)

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le texte manque de précision sur ce point. Il faudra clairement y indiquer que le patrimoine initial qui est affecté à la création de la fondation et qui, en général, ne peut pas être dépensé fait partie de l'actif net pouvant être consommé sans passer au-dessous de 50.000 euros.

Ad article 46

Selon l'article 46, paragraphe (1), alinéa 2, "*les membres du conseil d'administration sont nommés par le conseil d'administration*".

Le projet de loi sous avis omet de préciser les modalités de nomination des premiers administrateurs au moment de la constitution de la fondation. Il faudra compléter le texte en y prévoyant soit que l'acte constitutif ou les statuts de la fondation devront mentionner les premiers administrateurs, soit que les fondateurs désigneront les premiers administrateurs.

Ad article 49

D'après l'article 49, paragraphe (1), la gestion journalière des affaires d'une fondation peut être confiée à une ou plusieurs personnes qui ne sont pas administrateurs.

La Chambre ne peut pas marquer son accord avec cette disposition. Elle se demande pour quelle raison une personne qui n'est pas administrateur d'une fondation devrait pouvoir gérer celle-ci. Le commentaire de l'amendement 44, qui introduit cette règle, ne comporte pas d'explications y relatives.

Ad articles 66 et 67

Tout comme pour les restructurations prévues aux articles 30 et 31 du projet de loi amendé pour les ASBL, la Chambre se montre également réticente par rapport aux mécanismes de transformation proposés pour les fondations et elle recommande de les abandonner.

Titre V – La procédure de dissolution administrative sans liquidation

Ad article 70

Selon l'article 70, la procédure de dissolution administrative sans liquidation peut être lancée par le gestionnaire du RCS, entre autres "*à défaut de réponse à la demande de mise à jour (des dossiers des associations et fondations immatriculées) dans un délai de 6 mois à compter de la date d'envoi de la demande du gestionnaire (...)*".

Le commentaire de l'amendement 62 précise que "*l'absence de mise à jour ou de confirmation de la non-nécessité de mise à jour des données dans un délai de six mois*" constitue l'une des conditions requises pour pouvoir lancer la procédure de dissolution. Mis à part qu'il n'est pas précisé audit commentaire de qui doit émaner la confirmation de la non-nécessité de mise à jour des données (à savoir du RCS ou de l'entité concernée elle-même), il se pose en outre la question de savoir ce qui se passe lorsque l'entité en question informe le RCS de la non-nécessité de mise à jour de ses données, mais le RCS n'accepte pas cette information pour une raison ou une autre. Est-ce que la réponse de l'entité est alors considérée comme étant valablement reçue par le RCS ou est-ce que celui-ci pourra déclencher quand même la procédure de dissolution administrative sans liquidation? En cas de désaccord sur la nécessité de mise à jour des données et afin de ne pas léser les entités immatriculées, il est indispensable, aux yeux de la Chambre, de suspendre le délai susvisé et le lancement de la dissolution, du moins jusqu'à ce que le différend entre les deux parties ait pu être réglé définitivement.

Titre VIII – De la commission consultative

Ad article 74

L'article sous rubrique crée une commission consultative qui a pour mission d'assister le ministre ayant la Justice dans ses attributions dans l'exercice de ses compétences définies dans le cadre de la future loi.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que le projet de loi ne prévoit nulle part des missions concrètes pour ladite commission (par exemple des cas où le ministre devrait requérir l'avis de la commission).

L'exemple d'intervention par la commission mentionné au commentaire des articles et visant l'article 35 est équivoque puisque, selon cet article, le ministre de la Justice doit demander directement l'avis du ministre des Finances dans le cadre des demandes d'octroi du statut d'utilité publique aux ASBL. L'intervention d'une commission n'y est pas prévue.

En outre, le dossier sous avis ne fournit pas d'explications quant à la composition de la commission. Ainsi, la Chambre se demande par exemple pourquoi deux représentants du Ministère des Affaires étrangères devraient faire partie de la commission.

Titre X – Dispositions abrogatoires et transitoires

Ad article 77

Selon l'article 77, paragraphe (3), les modifications à apporter aux statuts des ASBL et fondations existantes au moment de l'entrée en vigueur de la future loi qui ne concernent que l'adaptation de la numérotation d'articles peuvent être effectuées par le conseil d'administration, et donc sans devoir convoquer une assemblée générale (ASBL) ou organiser une réunion extraordinaire des administrateurs (fondations).

La Chambre se demande si les modifications minimales en question devront être publiées au RCS. En effet, cette formalité n'est pas expressément mentionnée au paragraphe (3), contrairement à ce qui est le cas pour les autres modifications à apporter aux statuts et tombant sous le champ d'application du paragraphe (2).

Le paragraphe (4) prévoit que si, à défaut de mise en conformité des statuts avec la nouvelle loi, le fonctionnement d'une ASBL ou d'une fondation est rendu impossible, tout intéressé peut demander au tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du siège de l'association ou de la fondation d'en prononcer la dissolution.

La Chambre espère que les termes "*tout intéressé*" visent seulement les personnes ayant un intérêt direct à agir et non pas toute personne quelconque n'ayant aucun rapport avec l'association ou la fondation concernée. Par ailleurs, elle relève que le texte ne détermine pas les conditions et modalités relatives à la demande de dissolution (notamment la procédure à suivre pour effectuer une telle demande).

Ad article 78

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, l'article sous rubrique doit impérativement être complété de la façon suivante:

*“Les fondateurs ou/et administrateurs des entités constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi qui utilisent l'appellation „fondation” dans leur dénomination **sans qu'elles aient été constituées et approuvées sous cette forme juridique**, doivent modifier celle-ci dans un délai de douze mois à compter de son entrée en vigueur, sous peine d'encourir une amende de 251 à 12.500 euros.”*

Après examen des dispositions projetées et au vu de toutes les considérations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut en aucun cas marquer son accord avec la refonte projetée de la législation sur les ASBL et les fondations. Elle demande au gouvernement d'adopter un texte de réforme qui tient compte des spécificités du secteur associatif au Luxembourg et qui est dans l'intérêt de tous les acteurs de celui-ci.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 mars 2022.

Le Directeur;
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF