

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 14 OCTOBRE 1919

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi tendant à accorder la personnification civile aux associations interna- tionales à but scientifique.

*(Voir les nos 330, 378, session de 1912-1913, les Ann. parl. de la
Chambre des Représentants des 24, 25 septembre 1919 et le n° 177
du Sénat.)*

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président-rapporteur ;
BEHAEGHEL, BRAUN et Edgar VERCRUYSE.

MESSIEURS,

On peut dire que le XIX^e siècle, au moins dans sa dernière moitié, est le siècle de la liberté, tempérée ou, en réalité, fortifiée par l'association. La question de la personnification civile, attribuable aux associations par une mesure générale et non plus seulement par des lois particulières, apparaît aujourd'hui pour la première fois dans les délibérations du Sénat. Mais à la Chambre elle a fait, au cours des douze dernières années, l'objet de plusieurs travaux approfondis, du moins pour ce qui concerne les associations internationales à but scientifique. Une première proposition de loi, rédigée en ce sens par l'honorable M. Tibbaut dans la session de 1906-1907, donna lieu en 1910 à un rapport véritablement magistral de l'honorable M. Van Cleemputte. On peut n'en point accepter toutes les conclusions, mais on doit reconnaître que le rapporteur y expose toutes les faces de la question avec autant de clarté que d'impartialité.

La proposition, n'ayant pu alors être discutée par la Chambre, devint caduque par suite d'une dissolution parlementaire. L'auteur originaire la reproduisit, avec d'importantes modifications, le 23 juillet 1913. Elle passa à nouveau par la filière des sections et le rapport de la Section centrale, confié à l'honorable M. Jules Poncelet, fut déposé le 19 août. Mais la discussion n'était pas encore entamée quand la grande guerre vint interrompre tout travail législatif.

Enfin, la Chambre put aborder le sujet dans les derniers jours de sa présente session et, après avoir repoussé une demande d'ajournement à une voix de majorité, par 69 voix contre 68, elle vota la proposition, le 25 septembre dernier, par 115 voix contre 1. C'est dans ces conditions que la proposition nous est soumise.

Laissant de côté la thèse de l'individualisme extrême, de moins en moins répandue aujourd'hui, qui estime qu'en dehors des établissements publics les associations sont une simple juxtaposition d'individus, ayant chacun des droits réels, mais sans que leur coopération puisse rien y ajouter, il reste en présence deux écoles.

L'une d'elles ne peut être mieux définie que par ces considérations empruntées au rapport de l'honorable M. Van Cleemputte (p. 32) :

« L'association résulte d'un libre contrat entre des personnes agissant à titre privé, jouissant des droits civils et les exerçant, elle devient elle-même « personne civile », « sujet de droits », sans autorisation, octroi, reconnaissance ou investiture, qui détermine limitativement sa capacité; elle n'est point une délégation de l'État ou d'une collectivité politique pour un service public. Il n'est pas nécessaire non plus qu'elle soit décrétée ou reconnue d'utilité publique.

« Cela est consacré au moins implicitement par le projet de M. Tibbaut et consorts, par le nouveau code allemand, les lois hollandaises, anglaises, américaines, etc. ».

Dans ces législations, en effet, l'être collectif, et par conséquent la personne civile est constituée non par un acte de l'autorité, mais par le contrat conclu entre les associés. En général, les dispositions légales qui le régissent ne font que suppléer à ses statuts et elles ne peuvent y déroger, bien entendu, sous réserve des exigences de l'ordre public.

En ce qui concerne les associations étrangères, qu'elles soient internationales ou non, la conséquence de cette théorie serait qu'elles existent légalement en Belgique avec la personnification civile, si, dans leur propre pays, elles la possèdent en vertu soit d'une loi particulière, soit d'une loi générale; dès lors, il ne serait pas plus nécessaire pour elles d'être formellement reconnues par le gouvernement belge, qu'il n'est nécessaire aux citoyens de ces pays étrangers d'obtenir la reconnaissance de la capacité juridique qui leur est attribuée par leur propre législation.

L'autre école admet que les associations peuvent recevoir la personnification civile, mais seulement par une véritable délégation de la puissance souveraine.

Tel est le point de vue qui a prévalu jusqu'ici dans notre législation où les associations ne peuvent tenir ce privilège que d'une loi spéciale; c'est également le point de vue où s'est maintenue la Chambre, lorsque, dans la proposition actuelle concernant les associations internationales à but scientifique, elle a modifié à cet égard la proposition originale qui relevait plutôt du premier système, et a imposé à chacune de ces associations l'obligation de se faire préalablement investir de la personnalité civile par un arrêté royal. C'est cette substitution d'un arrêté royal à l'intervention du législateur qui constitue la principale innovation du projet qui se présente devant nous, en outre des conditions générales que la loi établit pour l'obtention de cet arrêté.

D'après le titre de la proposition, il s'agit exclusivement d'associations internationales à but scientifique. Elle s'abstient d'une définition plus détaillée : à la rigueur peut se qualifier d'internationale, toute association instituée entre individus de nationalité différente. On peut soutenir que pour justifier cette qualification, l'association ne doit pas être internationale uniquement dans sa composition, mais encore dans sa portée et son objet. Toutefois, ici, ce dernier caractère résulte de son but même qui doit être scientifique. Les sciences, en effet, ne connaissent point de frontières. Mais elle doit l'être strictement, ce que soulignent, du reste, les termes de l'article 1^{er}, portant qu'elle ne peut poursuivre un but lucratif. D'autre part, il importe qu'elle ne se contente pas de se déclarer scientifique, mais qu'elle spécifie la science ou le groupe de sciences pures ou appliquées dont elle s'occupe.

L'article 1^{er} ajoute qu'elle doit être ouverte aux Belges et aux étrangers ; de plus, qu'elle doit avoir en Belgique, comme organe d'exécution, une institution ou un comité permanent ; enfin, qu'elle doit compter au moins un Belge dans son administration.

Ces dispositions tendent évidemment à justifier l'intervention, non moins, qu'à faciliter le contrôle des pouvoirs publics.

L'article 2 énumère les conditions que doivent remplir les statuts pour que l'association puisse obtenir l'arrêté royal dont elle a besoin pour obtenir son statut juridique.

Il est ainsi conçu :

- « Art. 2. — Les statuts règlent :
- » 1° La dénomination de l'association ;
 - » 2° Son objet ;
 - » 3° Son siège ;
 - » 4° Les conditions d'admission, d'exclusion ou de sortie des membres et, s'il y a lieu, des membres des diverses catégories ;
 - » 5° Les droits et les obligations des membres. Sauf dispositions spéciales des statuts, les membres ne sont tenus, du chef de leur souscription, qu'au montant de leur cotisation ;
 - » 6° L'organisation de la direction de l'association et de la gestion des biens, le mode de nomination et de révocation des personnes chargées de cette direction et de cette gestion, leurs pouvoirs, la durée de leur mandat et notamment la désignation du membre ou des membres aux poursuites et diligence duquel ou desquels s'exerce le droit d'ester en justice ;
 - » 7° Le mode de liquidation des droits appartenant dans l'actif aux associés qui cessent de faire partie de l'association soit par décès, soit autrement ;
 - » 8° Les conditions de la modification aux statuts, de la dissolution et de la liquidation de l'association. »

On s'est demandé s'il n'était pas nécessaire d'exiger, dans les statuts, une déclaration portant que l'association se soumet au régime de la présente loi. En effet, cette loi n'aura aucun caractère obligatoire. Les

associations visées peuvent juger préférable de s'en tenir au régime actuel, qui est celui de la liberté, sans capacité juridique.

En réalité, c'est un contrat bi-latéral qu'on leur offre; elles peuvent l'accepter ou s'en passer; elles devraient, dès lors, faire connaître formellement leur intention. Mais l'on peut répondre que le fait même de solliciter l'arrêté royal implique acceptation; le Gouvernement éclaircira du reste ce point au cours de ses pourparlers avec chaque association.

L'article 3 exige que les statuts soient publiés au *Moniteur* ainsi que toutes leurs modifications éventuelles. La même publication est exigée pour les noms, prénoms, professions et domiciles des membres qui la dirigent et l'administrent.

L'article 4 prend des précautions pour éviter les accumulations de propriétés immobilières dans le patrimoine de l'association. Celle-ci peut recevoir des libéralités entre vifs ou par testament, mais seulement à condition que celles-ci soient autorisées par arrêté royal conformément à l'article 910 du Code civil. Au cas où la libéralité contiendrait un immeuble, l'arrêté qui l'autorise déterminera, s'il y a lieu, le délai dans lequel cet immeuble doit être réalisé.

Cette dernière réserve n'est inscrite que dans le second paragraphe de l'article 4 concernant les acquisitions à titre gratuit. Cependant il semble qu'elle doive également s'appliquer aux acquisitions d'immeubles visées dans le premier paragraphe. Autrement comment remédier à la mauvaise volonté d'une administration qui prétexterait à tort ou à raison de l'insuffisance de ses ressources pour prolonger indéfiniment son inaction. Il est vrai qu'en pareil cas l'autorité aurait le droit de mettre l'association en demeure et même d'en réclamer la dissolution, conformément aux termes de l'article 5. Du reste, rien n'empêche d'insérer, dans l'arrêté royal autorisant l'acceptation de la libéralité, une clause portant que celle-ci sera considérée comme non avenue si la réalisation de l'immeuble n'a pas eu lieu dans un délai déterminé.

C'est le moment de faire observer combien la vieille controverse sur les abus de la main-morte a changé de face depuis l'énorme développement de la propriété mobilière. Les inconvénients qui en découlaient dans les siècles passés peuvent être facilement réduits au minimum par des dispositions comme celles qui figurent dans cet article, interdisant aux associations de posséder des immeubles qui ne sont pas indispensables au but ou à l'administration de la société. Le péril, actuellement, serait plutôt dans la possession d'un portefeuille qui, d'une part, échapperait à la taxation successorale et, d'autre part, permettrait aux dirigeants de consacrer une partie du revenu social à d'autres objets que sa destination apparente; par exemple, à des subsides électoraux ou à des propagandes plus injustifiables encore, voire contraires à l'ordre public. Mais ce danger est désormais à redouter davantage encore quand il s'agit d'associations libres, dont la gestion échappe à tout contrôle légal ou administratif. Dans les associations régies par la présente loi, il sera contrebalancé par le droit de demander aux tribunaux la dissolution de la société.

L'article 5 prévoit, en effet, que la dissolution peut être prononcée, sur la demande du ministère public ou de tout intéressé, dans les quatre cas suivants : emploi des capitaux ou des revenus de l'association à un autre objet que celui pour lequel elle est formée ; insolvabilité ; absence d'administration ; poursuite d'un but contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

L'article 6 prescrit que, sauf disposition des statuts ou de l'assemblée statutairement désignée à cet effet, le tribunal de première instance, sur requête motivée du ministère public ou de tout intéressé, nomme les liquidateurs dont l'action est réglée par les dispositions de la loi belge sur les sociétés commerciales.

Cette assimilation, même réduite aux opérations de la liquidation, peut-elle être admise d'une façon absolue ?

La loi sur les sociétés, dans sa section VIII intitulée *De la liquidation des sociétés*, combinée avec la section X *Des sociétés constituées en pays étranger*, porte, notamment dans son article 129, que toute société dont le principal établissement est en Belgique, est soumise à la loi belge, bien que l'acte constitutif ait été passé en pays étranger et, dans le premier paragraphe de son article 130, elle ajoute que les actes relatifs à la publication des actes et des bilans sont applicables aux sociétés étrangères qui fonderont en Belgique une succursale ou un siège quelconque d'opération.

Ces dispositions ne résolvent pas toutes les questions qui naissent de la différence entre les sociétés à but lucratif et les sociétés à but exclusivement scientifique. Est-ce qu'à l'égard de ces dernières la dissolution prononcée par un tribunal belge pour une infraction à la loi belge peut affecter le statut juridique de la société qui aurait son siège principal à l'étranger ?

Ensuite, en Belgique même, quelle destination faut-il attribuer au patrimoine de l'association dissoute par la décision d'un tribunal belge ? Faudra-t-il respecter la disposition du présent projet qui permet éventuellement aux statuts ou même à l'assemblée générale de régler le mode de nomination des liquidateurs ? Peut-on reconnaître aux statuts le droit de déterminer ce que deviendra l'actif ? Ou bien faudra-t-il attribuer à l'État l'avoir social, comme bien désormais sans maître ? Ou, encore, pourra-t-on le considérer comme formant une communauté de fait, et devant être partagé entre les associés ? Le jugement pourra-t-il disposer des biens que l'association possède hors de Belgique ? La proposition de loi n'en dit rien, sauf que, dans le quatrième paragraphe de son article 4, elle permet à l'auteur d'une libéralité de stipuler, soit à son profit, soit au profit de ses héritiers ou ayants cause, qu'en cas de liquidation de l'association, ils auront le droit de reprendre une somme égale à la valeur des biens faisant l'objet de la libéralité, ou ces biens eux-mêmes.

L'article 7 établit dans quelle mesure seront exempts des droits de timbre et d'enregistrement, les actes relatifs à la fondation, à l'administration et à la dissolution de la société.

L'article 8 a longuement retenu l'attention de la Commission et soulevé les plus vives critiques.

Tout d'abord on doit remarquer que les sociétés dont il s'occupe ne

rentrent pas dans celles que mentionne le titre de la proposition; autrement cet article serait superflu. En fait, il vise non plus les associations internationales qui comptent dans leur sein des Belges aussi bien que des étrangers, mais des associations étrangères qui, tout en acceptant de se soumettre aux prescriptions des articles 2, 3 et 4, pourront désormais jouir de la personnification civile, sans qu'elles comprennent un seul associé belge. L'article 8 les définit comme ayant leur siège à l'étranger et étant régies par une loi étrangère, ajoutant en termes formels : « Il n'est pas exigé que l'administration comprenne au moins un associé belge. » On doit même admettre que cet article n'exige pas à leur égard l'arrêté royal d'investiture réclamé pour les associations véritablement internationales dont il est question à l'article 1^{er} (1). Rien ne précise quelles sont ces sociétés étrangères qui recevraient ainsi la personnalité civile sans même que nous puissions nous assurer si elles ne poursuivent pas, sous une qualification plus ou moins scientifique, un but antipatriotique ou antisocial. Ainsi, rien n'empêcherait quelques Allemands de constituer à Berlin, avec des fonds pangermanistes, une association qui viendrait acquérir des terrains ou des immeubles dans nos villes pour y rouvrir et y multiplier, à l'usage de notre jeunesse, des écoles de propagande allemande, comme celles dont nous avons été infestés dans les dernières années de l'avant-guerre. Et cela à l'heure où toutes nos sociétés scientifiques et littéraires, les unes à la suite des autres, ont expulsé de leur sein les représentants de la culture germanique.

L'article 8 reproduit simplement le texte d'une disposition insérée dans la proposition précédente, à une époque où des événements tragiques ne nous avaient pas ouvert les yeux sur le péril de ne point prendre des garanties contre les envahissements même pacifiques de certains étrangers. Le dernier rapporteur de la proposition, l'honorable M. Poncelet, répondant à une observation de M. Mechelynck, laquelle cependant ne s'appliquait qu'à l'article 1^{er}, n'a pas hésité à le reconnaître dans les termes suivants à la séance du 24 septembre dernier : « En 1913, nous ne pouvions évidemment pas prévoir la situation actuelle. Il n'y a donc pas de reproche à faire à ceux qui ont proposé l'article 1^{er} de ce Projet de Loi. Il entrera sans doute dans les intentions de tous les membres de l'assemblée de modifier cet article, mais ce n'est pas une raison pour remettre l'examen de la proposition à plus tard. »

Combien ces observations s'appliquent mieux encore à l'article 8 !

L'honorable M. de Broqueville lui-même avait insisté pour qu'on donne un tour de faveur à des projets qu'il considérait comme plus urgents. « Ne vous rendez-vous pas compte, disait-il, que, dans l'état actuel de la question, nous n'aboutirons pas à un projet bien établi.

(1) M. Feron avait suggéré, à propos des associations visées dans l'article 8, qu'elles lui paraissent devoir être soumises également à un arrêté royal, pour pouvoir agir en Belgique, puisqu'elles devaient se conformer aux conditions de l'article 1^{er}. « Messieurs, répondit immédiatement M. Van Cleemputte, l'article 8 se rapporte aux associations étrangères, celles qui ont leur siège à l'étranger et qui existent d'après leur loi nationale, d'ailleurs conforme à l'article 1^{er}, notamment en ce qui concerne l'ordre public en Belgique.

L'octroi de la personnification civile aux associations étrangères et le régime de celles-ci sont régies par leur propre loi nationale. »

Il faut qu'on ait eu le temps d'examiner certains amendements qui ont été annoncés. En insistant, vous ferez perdre du temps à la Chambre et au pays, permettez-moi de vous le dire, et vous ferez une œuvre sans lendemain, tandis que, en vous ralliant à ma proposition vous ferez œuvre positive, puisque vous voterez immédiatement des choses nécessaires. La discussion que vous réclamez se poursuivra plus utilement, lorsque les amendements auront été introduits et que des échanges de vue auront pu avoir lieu. Ne sentez-vous pas que les associations nationales sont plus intéressantes encore que les associations internationales? Permettez-moi de vous rappeler que le pays attend des actes et non des exercices de logomachie parlementaire ».

La Chambre passa outre et après une courte discussion, qui porta plutôt sur la motion d'ajournement, vota la proposition par 115 voix contre 1.

Toutefois, ce que la Chambre n'a pas fait, le Sénat peut le faire, et c'est ce que lui propose votre Commission de la Justice, quand elle vous recommande à son tour l'adoption du projet, mais sous réserve d'en supprimer l'article 8, qu'elle a rejeté par 3 voix contre 1, pour les raisons que je viens de développer.

Nous pensons, avec M. de Broqueville et la plupart des sociologues ou des jurisconsultes qui se sont occupés de la question, qu'il y a lieu d'aborder et de résoudre à bref délai le problème de la personnification civile, en ce qui concerne les associations nationales, sans but lucratif.

N'est-il pas étrange, en effet, de s'occuper d'abord des associations internationales et de les placer dans une situation juridiquement plus avantageuse? Cependant nous ne méconnaissons pas l'importance de l'argument qu'un certain nombre de ces dernières possèdent déjà, en Belgique, leur siège principal et que d'autres encore se préparent à suivre cet exemple, si nous leur garantissons la sécurité et la stabilité qu'assurent la possession de la personnalité civile, notamment le droit d'acquérir et de posséder un local, d'ester en justice, de recevoir des dons et des legs. Cette considération justifie la priorité législative qui est proposée en leur faveur. Notre pays peut y trouver un certain dédommagement de la désillusion que lui ont fait éprouver les auteurs du Traité de Paix, en nous préférant, pour y établir le siège de la Société des Nations, un État resté neutre en présence du crime allemand. Mais c'est une erreur de croire que la proposition actuelle, si le Sénat y introduit la moindre modification, va encore une fois être frappée de caducité par suite de la dissolution imminente.

Ce serait à craindre, si la Chambre n'avait point adopté la proposition par son vote du 25 septembre dernier. Mais la loi du 1^{er} juillet 1893 sur les effets de la dissolution des Chambres a statué que chaque branche de la législature reste saisie, sans nouveau renvoi, des projets adoptés par l'autre Chambre, antérieurement à la dissolution. Les modifications que vous auriez introduites dans le projet dont votre Commission vous propose l'adoption, n'empêcheront donc point la proposition de reparaitre immédiatement devant la nouvelle Chambre. Ce serait tout au plus un retard de six semaines à deux mois et nous ne pouvons admettre que son opportunité en souffrirait au point de compromettre les résultats escomp-

(8)

tés. Il y a, dans le même ordre d'idées, d'autres projets non moins urgents, qui n'ont pas encore été discutés ou même déposés, par exemple le projet de loi accordant aux universités de Gand et de Liège la personnification civile nécessaire pour leur permettre de recevoir les quarante millions que leur destine si généreusement la *Commission for Relief in Belgium*.

Cependant, nous le répétons, nous serions heureux de voir le Sénat accueillir dès maintenant, avec la même unanimité que la Chambre, la proposition qui vous est soumise, mais à condition d'en élaguer une disposition que votre Commission, en cette heure de pression législative, tient pour obscure, inutile, intempestive et dangereuse.

Le Sénat est acculé en ce moment à la nécessité d'adopter, presque sans examen, pour éviter un plus grand mal, des projets trop nombreux dont il ne peut se dissimuler parfois les lacunes et les imperfections. N'est-ce pas le cas de scruter avec une vigilance toute particulière les propositions dont l'urgence extrême ne peut être invoquée au même titre pour justifier la précipitation de nos votes?

Le Président-Rapporteur,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.