SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 2 JUIN 1921

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi accordant la person- nalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

(Voir les nos 375 (session de 1919-1920), 198, 267 et les Ann. parl. de
la Chambre des Représentants, séances des 11, 12 et 18 mai 1921,
et le n° 128 du Sénat.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président ; DE BECKER
REMY, DU BOST, MAGNETTE, le baron ORBAN DE XIVRY, SERRUYS et
BRAUN, rapporteur.

MESSIEURS,

Déposé à la Chambre des Représentants le 22 juin 1920 par le Premier
Ministre, M. Léon Delacroix, et le Ministre de la Justice, M. Em. Vander-
velde, ce projet de loi, qui marquera dans notre histoire, a été adopté, à
la séance du 18 mai dernier à la majorité de 118 voix contre 16 et
3 abstentions, presque sans débats, sans aucune opposition dans les sec-
tions.

« Il y a quelque vingt-cinq ans, remarquait le Ministre de la Justice,
pareil projet eût donné naissance à des discussions infinies et aurait peut-
être provoqué des orages. »

Aujourd'hui, sa venue répond aux aspirations de toutes les classes
sociales ; elle n'aurait même pu tarder plus longtemps sans nous refouler
au dernier rang des nations civilisées. C'est que, durant ce quart de siècle,
les idées ont mûri, la liberté d'association a fait éclore d'innombrables
groupements en quête d'un statut légal, les préventions sont tombées, le
spectre de la main-morte s'est évanoui ; l'esprit de solidarité, l'activité
altruiste n'attendent, pour avoir raison de l'individualisme, que cette
dernière victoire.

Le rapport fait au nom de la Section centrale de la Chambre par l'hono-
rable M. Tibbaut rappelle à juste titre les noms des hommes qui se sont
attachés à la solution du problème, depuis MM. Van den Heuvel, van

Biervliet, Edmond Picard, Paul Janson, Cyrille Van Overbergh, Adolphe Prins, jusqu'à M. Van Cleemputte « qui a élevé à la défense de la réforme un véritable monument de science juridique ». Mais, parmi ces noms, le rapporteur n'a oublié que le sien. C'est une omission qu'il nous pardonnera de réparer, car l'honorable M. Tibbaut fut l'auteur et le premier signataire de la proposition de loi, remontant à 1906, tendant à accorder la personnification civile aux associations internationales à but scientifique. Il aura eu la rare fortune de voir l'aboutissement d'un effort si méritoire et de si longue haleine.

De son côté, voici des années que le Sénat presse le Gouvernement de renoncer au système des lois fragmentaires et qu'il réclame une loi organique, inspirée des législations étrangères, sous le couvert de laquelle l'initiative privée sera encouragée à abriter ses œuvres. L'honorable baron de Moffarts en signalait la nécessité au mois d'août 1919, à l'occasion du vote des lois qui dotèrent de ce régime de faveur l'*Œuvre du grand air pour les petits* et la *Société protectrice des enfants martyrs*. Quelques mois plus tard, l'honorable comte Goblet d'Alviella, à propos de l'attribution de la capacité civile aux associations internationales, ne manquait pas de dénoncer l'inconséquence, le déni de justice dont pâtissaient les associations belges ayant pour objet l'étude, le développement, la diffusion de la science en Belgique.

Pour être tardive, reconnaissons que la satisfaction la plus large nous est enfin donnée. La liberté aurait pu nous être mesurée d'une main parcimonieuse et défiante ; elle aurait pu être soumise à des formalités ombrageuses. Loin de là, le régime que le projet instaure est celui dont la *Fédération des Avocats belges* revendiquait le bénéfice dans son assemblée générale du 15 février 1908 en ces deux propositions :

Première proposition :

« Il y a lieu d'admettre toutes les associations à but non lucratif, qui le voudront, à la personnification civile, moyennant la simple immatriculation. »

Il faut que les contractants le veuillent, qu'ils en fassent la déclaration dans leurs statuts, parce que la personnification civile et le régime juridique qui l'accompagne ne sont nullement imposés et ne profitent pas de plein droit aux associations ; celles-ci peuvent se contenter du droit commun. (VAN CLEEMPUTTE, p. 26.) Il faut une déclaration expresse, dans la forme légale, mais cela suffit ; il suffit d'un simple enregistrement, sans concession des pouvoirs publics.

Deuxième proposition :

« La personnalité civile doit impliquer le droit de posséder et d'acquérir ; mais quant aux dons et legs, les dispositions n'auront leur effet qu'autant qu'elles auront été autorisées par le gouvernement, conformément à la loi. »

Ce n'est pas tout. Le projet confère ces droits, non seulement à la personne morale sous la forme d'association, mais encore sous la forme de fondations ou établissements d'utilité publique, créés avec l'autorisation du Gouvernement, par une volonté initiale, fût-elle unique, et se perpé-

tuant dans le cadre de statuts approuvés, sous le contrôle du Gouvernement, avec le concours d'administrateurs statutairement désignés.

Le Ministre de la Justice a rendu hommage à la Commission consultative de son département, dont le projet, a-t-il dit, est l'œuvre pour la plus grande part, et il a cité spécialement M. Maurice Vauthier, professeur à l'Université de Bruxelles, que ses « Études sur les personnes morales » avaient particulièrement qualifié pour l'élaboration de ce projet de loi. Cet hommage est pleinement mérité.

On lit dans son rapport : « Les appréhensions qui ont retardé dans notre pays une législation rationnelle et méthodique sur les personnes morales se dissiperont aisément si l'on consent à envisager la conception de la personnalité juridique avec calme, sans prévention et sans arrière-pensée. »

C'est dans cet esprit qu'à l'exemple de la Section centrale, votre Commission a abordé l'examen du projet.

Résumons rapidement les rares observations auxquelles il a donné lieu au cours des séances de la Chambre des 11, 12 et 18 mai derniers.

Titre I^{er}.

Le titre I^{er} est consacré aux associations sans but lucratif; le titre II aux établissements d'utilité publique. Nous reviendrons plus loin sur cette distinction fondamentale.

Article 1^{er}.

L'article 1^{er} du projet débutait par une énumération des différentes catégories d'associations : politique, religieuse, scientifique, artistique, pédagogique, de bienfaisance, d'agrément ou autre. Il définissait ensuite l'association *ayant un but lucratif* « toute association qui se livre à des opérations industrielles ou commerciales ou qui cherche à procurer à ses membres un gain matériel ».

La Section centrale a renoncé à toute énumération, fatalement incomplète, et elle a donné de l'association *sans but lucratif* une définition négative, à l'instar du code civil germanique (art. 21) et de la loi Waldeck-Rousseau des 3-6 juillet 1901; d'après celle-ci :

« L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité *dans un but autre que de partager les bénéfices.* »

On peut se demander si cette dernière formule n'eût pas été préférable, ou s'il n'eût pas mieux valu dire, en combinant la partie finale de ce texte avec celui de la commission consultative :

« Est considérée comme association sans but lucratif toute association formée dans un but autre que de partager des bénéfices. »

En effet, cette formule :

1° serait en concordance avec celle de l'article 1832 du Code civil;

2° ferait apparaître le partage des bénéfices comme la caractéristique de la notion de lucre.

Un critique des plus avertis, M. le notaire Thuysbaert, de Lokeren, l'a fait observer dans une conférence remarquable à la Société d'Économie sociale de Bruxelles. Procurer un gain, c'est vague. Une association de médecins constitue une bibliothèque, achète en commun un appareil médical, installe une clinique. Une société d'agrément procure des consommations à prix réduit à ses membres. N'est-ce pas procurer un gain matériel? Et le mot par lequel on l'a traduit en flamand : *voordeel*, avantage, est plus vague encore. Pourquoi pas *bénéfices*?

M. Tibbaut y a songé, mais la raison qui l'y a fait renoncer s'impose encore avec plus de force à votre Commission, à savoir la crainte que le projet ne soit renvoyé à un nouvel examen. La même considération a fait renoncer un autre membre de la Chambre, l'honorable M. Van Dievoet, à l'amendement déposé par lui après l'adoption du texte au premier vote; cet amendement tendait expressément à rédiger l'alinéa 2 dans les termes rapportés ci-dessus. Il suffira, pour dissiper toute équivoque, de mentionner ici que la Chambre s'est trouvée unanime et que votre Commission est d'accord avec elle pour reconnaître que certaines opérations accessoires, telles que l'achat de matières premières par une école d'apprentissage et la revente des produits fabriqués par cette école, peuvent revêtir un caractère industriel ou commercial, mais qu'elles ne changent pas le caractère principal de l'association; celui-ci sera déterminé par le but désintéressé de l'œuvre.

Article 2.

L'article 2 énumère les mentions à figurer dans les statuts; parmi ces mentions n'est pas comprise celle de la durée de l'association. A la différence des sociétés commerciales, il n'a pas été fixé non plus de durée pour les unions professionnelles, ni pour les mutualités, ni pour les associations scientifiques d'ordre international. De même, la perpétuité a été consacrée dans les législations des pays anglo-saxons, dans celle des pays germaniques, dans la loi française. Limiter la durée serait favoriser les calculs des associés portés à spéculer sur la dissolution et la liquidation de la communauté.

Article 3.

Parmi les publications que l'article 3 prescrit ne figure pas celle des comptes et bilans annuels de l'association. Mais l'article 16 en ordonne le dépôt au greffe du tribunal civil du siège de l'association comme condition préalable à l'acceptation de toute libéralité.

Articles 8 et 20.

Ces articles soumettent à l'homologation du tribunal certaines décisions de l'assemblée générale. On s'est demandé de quelle manière le tribunal aura à exercer ce droit d'homologation que le projet ne comportait pas. Il a été rappelé à ce propos que la loi sur les assemblées d'obligataires du 30 octobre 1919 (art. 2) a prévu une intervention semblable de la Cour d'appel dans les cas où la seconde assemblée ne réunit pas

le quorum prévu, et qu'il a été entendu, à l'occasion de cette loi, qu'il ne s'agissait pas de substituer une décision arbitraire de la Cour, revisant le fond, à la volonté exprimée par les obligataires intéressés. Quel est le rôle de la Cour d'appel ? Elle examine simplement s'il n'y a pas eu de fraude dans la convocation de la société, si tout est régulier dans la forme, si les intéressés ne sont pas exposés à une fraude caractérisée. Tel sera aussi le rôle du tribunal dans les cas visés par les articles 8 et 20 de la loi. Ce sera une vérification de forme ; le tribunal vérifiera si tout s'est passé régulièrement. Simple mesure de garantie.

Article 10.

Aux termes du projet, la liste des membres de l'association devait, chaque année, être publiée au *Moniteur* dans le courant du mois de décembre, outre sa publication dans les statuts.

Des membres ont souligné la difficulté pratique à laquelle cette disposition se heurterait au cas où l'association compterait, tel le Touring Club, une centaine de mille membres.

Le texte adopté au second vote a résolu la difficulté en substituant à la formalité de la publication annuelle au *Moniteur* celle du dépôt, une fois pour toutes, de la liste au greffe du Tribunal civil du siège social. Ce dépôt n'aura pas besoin d'être renouvelé, mais seulement complété chaque année.

Encore la formalité serait-elle gênante si la liste devait comprendre tous les membres. Mais une distinction a été suggérée par M. le Ministre de la justice à laquelle le rapporteur s'est rallié. « Il est évidemment impossible, a observé le Ministre, de déposer la liste de tous les membres d'une association comme celle du Touring Club. Il suffira de publier la liste des membres *effectifs*, sans publier la liste des membres *adhérents*, qui ne jouiront pas des mêmes droits. »

L'honorable M. Tibbaut s'est exprimé dans les mêmes termes à la séance du 18 mai.

Article 16.

Deux questions furent posées au sujet de cet article et répondues comme suit :

1. La disposition de l'alinéa 1^{er} qui subordonne à un arrêté royal motivé toute libéralité entre vifs ou testamentaire au profit d'une association sans but lucratif, s'applique-t-elle aux dons manuels ?

Le Ministre de la justice a répondu qu'il y a identité entre le régime proposé et celui qui existe actuellement pour les institutions de bienfaisance. Les dons manuels bénéficieront de la règle en vigueur, d'après laquelle ils ne sont pas assujettis à l'autorisation prévue pour les autres libéralités.

2. Lorsqu'une libéralité est consentie à une association au moment où celle-ci se constitue, quelle règle y aura-t-il lieu d'observer quant à la publication de ses comptes pour obtenir l'autorisation requise ? Il suffira qu'elle les publie ultérieurement.

Titre II. — Des établissements d'utilité publique.

Quelle est la distinction radicale à faire entre les associations sans but lucratif régies par le titre I^{er} de la loi et les établissements d'utilité publique ou fondations faisant l'objet du titre II ?

Serait-ce que les unes auraient plus que les autres un but désintéressé ? Non, les unes et les autres peuvent tendre aux mêmes fins.

Serait-ce que l'association sans but lucratif aurait en principe une durée limitée tandis que le principe des fondations serait la perpétuité ? Un membre de la Chambre, qui l'avait cru, fut contredit par le Ministre de la Justice : « Pourquoi, répondait celui-ci, ne pas donner aux sociétés à but non lucratif la pérennité qu'on admet pour les fondations ? »

Et précisant sa pensée, il caractérisait comme suit chacune des deux notions : « La fondation tend à perpétuer l'acte de volonté d'un seul individu. Dans le cas d'une association, il s'agit d'un corps qui est en état d'évolution constante et dont les tendances peuvent se modifier avec le temps. »

En d'autres termes, l'association, formée nécessairement par une réunion de volontés, ne vit qu'en dépendance permanente de ces volontés vivantes, tandis que la fondation, née d'une volonté unique ou multiple nettement exprimée, ne vit qu'en dépendance de cette volonté. La première forme laisse constamment vivante la volonté des agents de l'entreprise, la seconde asservit l'agent à une volonté en principe immuable.

La même idée se trouve traduite dans le rapport de la Commission consultative : « Entre l'association et la fondation, la différence réside avant tout dans la diversité des procédés. Ce procédé, c'est, dans un cas, la présence d'une collectivité vivante et active, qui préside aux destinées de l'œuvre ; c'est dans l'autre cas, la présence d'administrateurs (fidéicommissaires, Trustees) seuls interprètes de la volonté de fondateurs disparus. »

Ajoutons une dernière différence : L'association est légalement propriétaire des biens affectés à l'œuvre ; elle peut en disposer. Les administrateurs de la fondation ne font que les gérer.

De là, des mesures de contrôle, plus sévères dans un cas que dans l'autre, en vue de l'intérêt public, pour justifier le don de survie, et en vue de l'intérêt privé, pour assurer le respect de la volonté du fondateur.

Ces précautions spéciales font l'objet des articles 27 et suivants du projet.

Les statuts doivent être approuvés par le Gouvernement.

La fondation doit se maintenir dans un des cadres suivants : la philanthropie, la religion, la science, l'art et l'enseignement.

Les comptes et le budget seront communiqués annuellement au Gouvernement et publiés.

La gestion des administrateurs est placée sous la constante surveillance du Gouvernement et du tribunal du siège.

Pour le surplus, les règles applicables aux associations sans but lucratif trouveront à fortiori leur application aux fondations, notamment celles qui sauvegardent les droits des créanciers et héritiers réservataires, celles qui soumettent les libéralités entre-vifs ou testamentaires à l'autorisation du Gouvernement, celles qui limitent le droit de propriété aux immeubles

nécessaires à l'objet de la fondation, celles qui organisent la publicité, celles qui régissent les suites de la dissolution judiciaire.

Aucune de ces dispositions n'a fait l'objet à la Chambre de la moindre critique.

Remarquons que pour les fondations, comme pour les associations sans but lucratif, la puissance publique se borne à leur simple reconnaissance; elle ne crée pas, elle se borne à apprécier l'aptitude. L'approbation des statuts par le Gouvernement n'est qu'un acte de juridiction. Le Gouvernement juge si la fondation rentre dans les limites fixées par la loi; il n'est pas armé d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser l'investiture.

Même en cas de dissolution, si la destination prévue par les statuts ne peut être réalisée, les biens n'accroissent pas au domaine public; le Gouvernement est tenu de leur attribuer une destination se rapprochant autant que possible de l'objet en vue duquel l'institution a été créée.

Titre III. — Dispositions fiscales.

Le projet assujettit les associations et les fondations à une taxe annuelle établie sur la masse des biens possédés en Belgique et liquidée sur leur valeur vénale. Rien de plus juste, puisque, ces biens ne faisant plus l'objet de mutations, le Trésor se trouvera, par ce fait, privé des recettes du droit d'enregistrement et de succession qu'il perçoit actuellement. Le montant de la taxe, fixé originairement à cinquante centimes par cent francs, à percevoir sur l'actif brut (c'est-à-dire sans déduction du passif) a été réduit à dix centimes par la Chambre. Celle-ci a abaissé aussi le droit d'insertion au *Moniteur* à 50 p. c. du taux applicable à l'insertion des actes des sociétés anonymes. Faveur justement méritée, surtout si l'on considère que la pénurie du Trésor n'empêche pas les sociétés coopératives, c'est-à-dire des sociétés commerciales, de jouir d'une exemption complète de ces frais de publicité.

Titre IV. — Dispositions particulières.

Ces dispositions visent les institutions et associations sans but lucratif qui ont obtenu la personnalité civile par les lois du 7 août 1919, du 12 mars et du 25 mai 1920, et qui auront à se soumettre à la loi nouvelle et à y conformer leurs statuts dans les trois mois de son entrée en vigueur.

Ce sont :

- L'Œuvre du Grand Air pour les Petits ;
- La Société protectrice des enfants martyrs ;
- La Ligue patriotique belge contre l'alcoolisme ;
- La Société des ingénieurs et industriels ;
- La Société royale belge de géographie ;
- Le Touring Club de Belgique ;
- Le Moto Club de Belgique ;
- La Ligue vélocipédique belge ;
- La Société royale de philanthropie de Bruxelles.

En dehors de ces établissements, nombre d'autres avaient été érigés par des lois spéciales en personnes civiles et resteront soumis aux lois et statuts qui les régissent, ce sont entre autres :

- Les Universités de Bruxelles et de Louvain ;
- Les Universités de l'État, à Gand et à Liège ;
- L'École coloniale d'Anvers ;
- La Fondation universitaire ;
- L'ordre des avocats ;
- L'École des mines et de métallurgie de Mons ;
- La Croix Rouge ;
- La Caisse de prévoyance des mineurs ;
- La Caisse de prévoyance contre les accidents de travail ;
- Le Banc d'épreuve des armes à feu de Liège.

Les associations internationales à but scientifique garderont aussi le régime spécial que leur a fait la loi du 25 octobre 1919, mais elles devront se conformer à la loi nouvelle en ce qui concerne les dispositions fiscales.

Quel sera le statut des unions professionnelles et des sociétés mutualistes ?

Rien ne sera modifié dans la situation juridique de celles qui sont reconnues. Elles continueront à être régies, non pas au gré de leurs auteurs par l'une ou l'autre législation, mais par la législation spéciale qui a organisé et réglementé ce genre d'association.

Mais celles qui ne sont pas reconnues comme telles auront-elles la faculté de recourir à la loi nouvelle, de se faire reconnaître comme associations sans but lucratif et bénéficier des avantages de la loi nouvelle ?

Question de fait, a répondu l'honorable M. Woeste, et nous consignons ici sa réponse, tant à cause de sa netteté que de son intérêt pratique :

« S'il est établi, en fait, qu'une des mutualités ou qu'une des unions professionnelles auxquelles il est fait allusion sont des associations sans but lucratif, elles pourront naturellement se placer sous le régime de la loi nouvelle. Si, au contraire, il résulte de l'ensemble de leurs dispositions ou de la marche de l'institution qu'il y a un but lucratif, fût-il même accessoire, alors naturellement, il ne pourrait en être ainsi, et l'institution en cause devrait tâcher, si elle ne veut modifier son allure, de se placer sous l'égide de la législation existante relative soit aux unions professionnelles, soit aux mutualités. »

Que si, par hasard, une des institutions de mutualité ou une union professionnelle qui n'a pas voulu se faire reconnaître comme telle bénéficie de la loi nouvelle, on a été d'accord pour admettre qu'elle ne peut jouir des mêmes avantages que les mutualités et les unions reconnues. La reconnaissance reste un privilège, une faveur pour les sociétés qui s'y soumettent. « Celles qui ne veulent pas s'y soumettre, a conclu l'honorable M. Masson, n'auront donc pas cet avantage, alors même qu'elles jouiraient de la personnification civile en vertu de la loi que nous votons. »

Telle est l'œuvre législative à laquelle le Sénat est appelé à l'honneur de collaborer.

De toutes les lois qui auront été votées depuis la libération du territoire national, aucune n'est empreinte d'idées plus larges, de vues plus hautes ; aucune n'est mieux faite pour suppléer à l'action de l'État, pour consolider les entreprises de l'esprit corporatif et en susciter de nouvelles ; aucune ne sera mieux accueillie de l'opinion publique, des milieux syndicalistes, des classes moyennes comme de l'élite intellectuelle du pays, car elle a le rare mérite d'ajouter quelque chose au droit d'association, de le rendre effectif là où souvent il n'était qu'illusoire.

Aussi votre Commission, à peine saisie du projet, s'est-elle empressée d'en poursuivre et d'en terminer l'examen. Elle se serait fait scrupule d'en retarder l'adoption par des amendements, alors même qu'elle y aurait trouvé matière.

D'aucuns auraient pu souhaiter que le projet fût complété et qu'on eût profité de la circonstance pour donner une structure juridique aux sociétés civiles, auxquelles la jurisprudence française, différente de la nôtre, reconnaît la personnification.

Mais à chaque jour sa tâche. Cette extension sera celle de demain. Elle sera singulièrement facilitée et hâtée par la réforme d'aujourd'hui qui aura, comme toutes les réformes vraiment généreuses, outre sa vertu propre, celle d'en engendrer d'autres.

Le Rapporteur,
ALEXANDRE BRAUN.

Le Président,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.