

# énééo FOCUS

SEPTEMBRE 2018

## Pourquoi supprimer la loi de 1921 sur les ASBL ?

### THÈMES

État

Travail

Volontariat

### À DÉCOUVRIR DANS CETTE ANALYSE

Le projet de suppression de la loi de 1921 sur les ASBL engendrera une confusion entre les ASBL et les entreprises. Quels sont les impacts de la nouvelle réforme sur le volontariat et sur la liberté associative ? Quels sont les risques liés à cette réforme ? Comment faire en sorte que cette réforme soutienne les ASBL ? Telles sont les questions auxquelles cet Énéo Focus répond.

### QUESTIONS POUR LANCER ET/OU PROLONGER LA RÉFLEXION

Quelle est la différence entre une ASBL et une entreprise ?

Quel est l'avenir du volontariat de gestion dans les ASBL ?

## POURQUOI SUPPRIMER LA LOI DE 1921 SUR LES ASBL ?

Le secrétariat de la commission parlementaire de droit commercial et économique m'a fait une demande sur le projet de code des sociétés et associations<sup>1</sup>. Le prisme choisi pour cette analyse vise l'impact que la suppression de la loi de 1921 aura sur le volontariat. En effet, pour Énéo, je suis administrateur de la Plateforme Francophone du Volontariat, je suis ainsi devenu le Président du Conseil Supérieur des Volontaires (CSV), conseil consultatif fédéral créé auprès du SPF Sécurité sociale par arrêté royal. Le CSV conseille notamment le gouvernement sur tous les aspects du bénévolat et les droits du volontaire.<sup>2</sup>

Le CSV avait déjà remis en novembre 2017 un avis sur le premier texte du projet analysé, et ce à la demande du Ministre de la Justice. Cet avis est consultable sur le site du CSV depuis peu, le cabinet ayant demandé la confidentialité jusqu'au dépôt du projet à la Chambre<sup>3</sup>.

Mon exposé s'ajoute donc à cet avis et prendra essentiellement en compte l'impact de la réforme sur le volontariat, sur la liberté associative et sur le modèle belge de soutien à l'associatif.

### Le contexte

Rappelons d'emblée que le projet de réforme s'inscrit dans un triptyque inauguré par le vote en juin 2017 de la loi sur la continuité des entreprises et les faillites, reprise au chapitre XX du code économique, dénommant les associations des entreprises et s'appliquant aux associations à dater de mai 2018.

Il a été complété par la modification du code du commerce intégré au dit code économique [consacrant toutes les ASBL et certaines associations de fait comme des acteurs économiques soumis aux mêmes règles de ce code que les sociétés](#).

Le projet de nouveau code des sociétés et des associations s'ajoute à ces deux textes toujours à partir de ce principe fondateur d'acteur économique et tendant à en déduire qu'il y a lieu pour les ASBL d'aligner les règles de gouvernance, les obligations envers les tiers, les procédures et les prescrits comptables sur ce qui sied aux sociétés.

Ce faisant, l'intérêt sociétal et la distinction avec l'activité marchande s'en trouvent brouillés entraînant des dégâts collatéraux.

### Impacts sur le volontariat

Les impacts de ce projet sur le volontariat sont détaillés dans l'avis du CSV repris en annexe. Je ne m'étendrai donc pas ici renvoyant à cet avis. Je me contente de rappeler l'impérieuse nécessité de concertation avec les ministres de l'Emploi, des Finances et des Affaires sociales pour que les circulaires ONEM, détaxations fiscales, et INAMI soient modifiées à la mise en œuvre de la loi pour éviter que :

- les associations soumises à l'impôt des sociétés (ISOC) ne puissent défrayer des volontaires chômeurs sur la base de la loi de 2005 régissant le volontariat ;

<sup>1</sup> DOC 54 3119 :

<http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwb.bn.cfm?legislat=54&dossierID=3119>

<sup>2</sup> Arrêté du 24 novembre 2016 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 2002 portant création du Conseil supérieur des Volontaires (.pdf)

<sup>3</sup> <http://conseilsuperieurvolontaires.belgium.be/docs/avis-2017-societe.pdf>

- les mêmes associations ne bénéficient plus de l'appui à la récolte de dons via leur immunisation fiscale ;
- les volontaires en arrêt de maladie soient pénalisés.

Il importe également que la lisibilité des textes régissant l'association – lieu privilégié (même quasi obligé<sup>4</sup>) de l'activité volontaire – ne freine pas le **volontariat de gestion** (sans les administrateurs volontaires, pas de volontariat !). Or les textes, et surtout les exposés des motifs, tendent à les présenter comme potentiellement profiteurs du système et dont il faut protéger l'association. Ces mêmes exposés des motifs pour les 3 textes du triptyque, en faisant constamment le parallèle entre associations et entreprises, mettent à mal l'image de citoyens engagés au profit de la collectivité qui mobilise ces administrateurs, parfois fondateurs du projet au départ.

Que l'on comprenne bien mon propos, il faut des règles de gouvernance qui évitent les conflits et prises d'intérêts, qui freinent l'éclosion de fausses ASBL et qui pénalisent les détournements. Malheureusement ce projet ne rencontre pas ces objectifs, rend la lecture des prescrits régissant l'association très éloignée du commun des mortels non-juristes, et diminue les contrôles internes inhérents aux pouvoirs d'une assemblée générale.

En effet, permettre que l'assemblée générale se suffise de deux personnes, elles-mêmes administratrices, permet tous les montages entre amis ou époux dans le but d'assurer une activité lucrative sans limite, totalement autogérée. Ce faisant, cela finira par la demande de contrôle et de procédures accrues dans le chef des inspections sociales et fiscales pour toutes les associations, au détriment de la considération aux administrateurs qui seront de plus en plus difficiles à trouver. Le manque de niveau intermédiaire dans l'échelle des responsabilités (qui débute à 25 000€) entre l'ASBL de la fête de quartier et celle qui atteint déjà un « chiffre d'affaires »<sup>5</sup> de 700 000€ en effrayera d'ailleurs plus d'un.

Cette identification du volontaire dans l'action altruiste disparaît aussi dans la construction du texte distribuant les notions concernant l'association dans les livres 1, 2, 9, 12, 13 et 14 du code des sociétés et associations. Maintenir un texte distinct pour les associations aurait évité cette impression.

## Impacts sur la liberté associative<sup>6</sup>

**Le droit d'association est constitutionnel.** Mais il ne suffit pas de le déclarer. Encore faut-il le permettre dans les faits et même l'encourager. Cela passe par lui reconnaître sa spécificité. Or l'amalgame en un seul texte et sa place quasi en complémentarité des formes de sociétés commerciales ne le distingue plus – aux sens littéral et figuré. Cette non-différenciation ne risque-t-elle pas, en association à cette vision axée exclusivement sur l'acteur économique, à engendrer demain la disparition de cette forme de réunion de citoyens dans le cadre d'une nouvelle proposition de simplification du paysage des sociétés ?

Cette perspective n'est pas si hypothétique que cela si on analyse bien la vision « acte tarifé » que la loi sur le travail occasionnel donne de l'action bénévole ou volontaire. Ces deux textes associés sont de nature à en modifier le paradigme.

Les freins à la mobilisation des volontaires de gestion, décrits au paragraphe ci-dessus, limiteront l'éclosion de nouvelles initiatives associatives, mais aussi peut-être la continuité des actions existantes.

<sup>4</sup> La loi de 2005 sur le volontariat concerne toute activité désintéressée mise en œuvre au sein d'une organisation au contraire de l'action d'aide individuelle plutôt qualifiée de bénévolat en Belgique, distinction aussi reprise dans l'étude de la FRB sur le volontariat

<sup>5</sup> Voir la plaquette publicitaire du Ministre de la Justice à destination du monde associatif qui utilise ce vocable comptable renvoyant à l'activité économique et non à l'action sociale [https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/2018-06\\_vzw-asbl\\_fr2.pdf](https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/2018-06_vzw-asbl_fr2.pdf)

<sup>6</sup> [https://www.eneo.be/images/analyses/2017/201709\\_reforme\\_du\\_droit\\_des\\_societes.pdf](https://www.eneo.be/images/analyses/2017/201709_reforme_du_droit_des_societes.pdf)  
<http://www.revuenouvelle.be/Les-asbl-bientot-integrees-au-Code-des-societes>

Il importe donc de modifier profondément la philosophie du projet qui doit servir l'association plutôt que la contraindre.

Pour ce faire, quatre pistes :

1. **Maintenir un texte distinct** (loi de 1921 modifiée par la nouvelle définition mieux précisée). Ceci n'empêche en rien l'objectif principal du ministre déjà réalisé par les 2 premières lois (continuité et code économique). Ou, si cela heurte trop la logique législative, rassembler dans un seul livre tous les relatifs aux associations<sup>7</sup> ;
2. **Revisiter les motivations des articles** en donnant une reconnaissance positive à l'acte de s'associer dans un but altruiste ;
3. **Fermer la porte aux fausses ASBL** via le maintien du rôle d'une assemblée générale forte, différente du Conseil d'administration ;
4. **Mieux étager les niveaux de responsabilité** des administrateurs pour les très petites associations.

## Le soutien à l'associatif

Une des forces de l'associatif et son intérêt est qu'il sert de creuset à l'innovation sociale<sup>8</sup>. Nombre de services à la population sont partis d'une idée portée par des volontaires sensibilisés par un constat, un échange d'idées à propos d'un cas dramatique proche ou à la suite d'une catastrophe. Les services d'aides aux familles, des institutions pour personnes porteuses d'un handicap, des actions en milieu hospitalier, des opérations de solidarité en sont les témoins.

L'idée est testée sur base de récoltes de fonds via tombolas, souper, fancy-fair... Puis la structure naît et, pour se pérenniser, demande le soutien comme expérience pilote auprès d'un pouvoir public. Par la suite, après évaluation, le politique en tire une proposition décrétable ou de loi pour généraliser la pratique soit via une subvention (ex : aide à la jeunesse), soit dans le cadre d'un contrat programme (ex : les fonds du logement des familles nombreuses).

La crainte du secteur non marchand réside dans le fait que le service aux personnes, longtemps laissé aux associations, devienne peu à peu un secteur de service rentable et donc attractif pour les acteurs économiques privés. On passe ainsi des hospices à la « Silver économie ».

Or avec la structure de ce nouveau code et le parallélisme constant entre association et sociétés, le risque d'action en concurrence déloyale pour aide d'état illégale est grand puisque l'on en fait des entreprises comme les autres. Le ministre dans son introduction de la plaquette du SPF Justice (op.cit.) le dit explicitement en les nommant toutes « les entreprises ».

Cette question de l'impact de la directive service sur la capacité à continuer à subventionner hors marché public des associations ainsi non différenciées des sociétés commerciales a été posée à d'éminents spécialistes.

Nous déduisons des réponses du professeur Wauters des risques pour le secteur non marchand en général. Nous ne contestons pas que la jurisprudence de l'Union européenne se base non sur la qualification de l'opérateur qui met en œuvre une activité, mais sur la structuration financière réelle de l'activité analysée (voire des activités exercées par l'opérateur) pour déterminer l'entrave à la concurrence ou l'aide illégale d'état.

<sup>7</sup> La plaquette mentionnée sub 2 en détaille pages 14 et 15 les 52 articles répartis entre le CSA, le CDE, le CJ au travers de 9 livres !

<sup>8</sup> Nous en avons déjà parlé dans un précédent Énéo Focus : Andrienne P., (2018), « Professionnalisation, régionalisation, vers quelle autonomie associative ? », Énéo Focus, 2018/09.

C'est précisément pour cette raison que nous estimons qu'au-delà des autres risques exposés dans les différentes prises de position des fédérations patronales du non marchand, l'assimilation dans un texte commun des ASBL et des sociétés<sup>9</sup>) aurait pour effet de créer une plus grande confusion des genres :

- Soit que **des structures à l'origine basées sur des pratiques commerciales prennent la forme d'une ASBL** pour bénéficier de cette structure qui, malgré les réformes projetées par le ministre K. Geens, reste plus légère que les formes de sociétés de type « commercial ». Dans cette hypothèse, juges nationaux et Européens exigeront des ASBL d'établir le caractère « non lucratif » (juges belges) ou d'« intérêt économique général » (juges européens) de leur activité de manière plus systématique qu'ils ne le font pour l'instant.
- Soit que les structures qui fonctionnent à l'origine comme **des opérateurs non commerciaux soient amenées à développer plus d'activités « rentables »** pour compenser le désinvestissement étatique, les faisant basculer dans le cadre des ASBL exerçant à titre principal des activités commerciales, ce qui ne sera plus une contradiction dans le projet de Code des sociétés et associations.

Certes il existe déjà une mise en concurrence pour l'octroi de subsides ou de subventions sur base de la jurisprudence européenne, et plus particulièrement dans les domaines où les activités sont déjà exercées par des opérateurs commerciaux qui travaillent dans le cadre de l'économie de marché sur des matières qui incombent traditionnellement aux opérateurs non marchands : santé, maisons de repos, protection de l'environnement par le biais de partenariats public - privé, formation, logement social...

Dans l'analyse que fait le Tribunal de Première Instance de l'Union européenne ou la Cour Européenne de Justice des activités d'une organisation sans but lucratif, les instances ne se penchent effectivement pas ou peu sur la forme juridique de l'opérateur. Toutefois, elles se penchent à la fois sur le type d'activités (activités d'intérêt économique général ou pas) et sur la manière dont le projet « non lucratif / désintéressé » s'insère dans la structure financière générale de l'opérateur.

Par exemple, dans un arrêté du 15 mars 2017 (C-415/15 P) intentée notamment par la Stichting Woonpunt contre la Commission Européenne (et à laquelle l'État belge est intervenu volontairement), la Cour de Justice de l'Union européenne s'est penchée sur le financement de sociétés de logement (aux Pays-Bas) à but non lucratif qui ont pour mission de procéder à l'acquisition, à la construction et à la mise en location d'habitations destinées essentiellement à des personnes défavorisées et à des groupes socialement désavantagés tout en exerçant d'autres activités (construction et vente ou mise en location d'appartements à des loyers plus élevés, construction et la mise en location d'immeubles d'intérêt général). Les mesures préconisées portaient sur :

- la limitation du logement social à un groupe cible clairement défini de personnes défavorisées ou de groupes socialement désavantagés ;
- l'exécution des activités commerciales aux conditions du marché, les activités de services publics et les activités commerciales devant faire l'objet de comptes distincts et de contrôles appropriés ;
- l'adaptation de l'offre de logements sociaux à la demande des personnes défavorisées ou des groupes socialement désavantagés.

Intégrer les associations dans le Code des Entreprises tout en supprimant tout obstacle à la réalisation d'activités commerciales risque bien :

1. **D'augmenter le risque de refus de subventionnement** de la part d'autorités régionales / communautaires / fédérales qui craignent (à tort ou à raison) de devoir déclarer les mesures d'aide comme des aides d'état ;

---

<sup>9</sup> À notre connaissance serait une première dans les droits de nos voisins immédiats (les Pays-Bas (verenigingen / stichtingen), la France (association-loi 1901), l'Allemagne (gemeinnütziger ou eingetragener Verein)) connaissent des textes distincts pour les organisations sans but lucratif

2. **D'augmenter les activités commerciales des associations sans but lucratif** et par conséquent d'influer sur l'analyse de l'aide d'état par la Commission dans un premier stade. Cette première procédure est déjà un obstacle pour l'association et l'éventuel pouvoir subsidiant ;

3. **D'augmenter les risques de procédure** en inversant également devant les juridictions européennes la charge de la preuve.

En pratique, pour le secteur socioculturel par exemple, le risque de conflits avec des opérateurs privés qui seraient tentés de considérer les aides étatiques (p.ex. les interventions dans les salaires ou les aides à l'emploi) sont réels dans les secteurs suivants :

- centres culturels vs. exploitants de lieux culturels ou organisateurs de festivals de type commercial ;
- télévisions locales vs. télévisions commerciales ;
- PointCulture (qui participe p.ex. à la plateforme Universcine.be sur laquelle les utilisateurs peuvent télécharger légalement des films) vs. opérateurs commerciaux de la diffusion d'œuvres culturelles en ligne (p.ex. Canalplay pour Canal+) ;
- insertion socioprofessionnelle (souvent actives dans des projets de formation aux métiers de la restauration, de la construction ou écoconstruction, événementiel (logistique), ...) vs. les prestataires commerciaux de services équivalents.

La demande de maintenir un texte distinct sans ambiguïté par rapport aux sociétés commerciales permettrait de maintenir une approche distincte dans l'analyse de ces soutiens, mais aussi de garder une base forte pour les autorités qui désireraient maintenir des secteurs d'actions sociales ou culturelles dans le giron du secteur à profit social.

Pour autant que cette approche permettant les activités lucratives sans limites n'incite pas certains pouvoirs à considérer que le secteur associatif doit arriver à trouver des recettes propres pour compléter les subsides, alors que l'associatif dans nombre de cas pallie aux déficiences de l'État dans ses rôles et obligations par rapport à ses propres citoyens. Et ce, souvent à moindre coût...

## Quelques autres remarques et questionnements

1. Le projet prévoit que les associations devront s'enregistrer à l'avenir auprès des guichets d'entreprise au lieu du greffe des tribunaux de commerce, et ce, sans coût. Mais pour combien de temps ? Ces guichets recevront-ils une subvention (voir supra) pour ce faire ? sera-t-elle indexée et suffisamment justifiée pour que d'autres structures ne questionnent ce monopole potentiellement lucratif ? Or le secteur non marchand se caractérise par la grande majorité de « petites » structures ne dépassant pas deux des 3 critères : 5 ETP, 312 500 € de recettes annuelles ; 1 249 500 € (total bilan) qui déposent leurs comptes annuels (simplifiés ou schéma BNB) dans les greffes des tribunaux du commerce). Les seules études existantes ne reprennent que les données venant de la BNB (étude de la FRB entre autres) et ne reflètent que les données globales d'une partie des associations/fondations (les grandes et très grandes). A-t-on pu chiffrer la charge pour les guichets ?
2. « Une ASBL ne peut donc pas distribuer de bénéfices, ni directement ni indirectement, sauf si c'est nécessaire à la réalisation de son but désintéressé », mais où trouve-t-on en pratique ce que recouvre (ou pas) la notion de distribution indirecte ; exemples : quid des salariés membres des AG/CA ? Quid d'un loyer « anormal » payé à un membre de l'AG/CA ?
3. Une nouveauté : « obligation de tenir un registre des libéralités de plus de 5000 euros et provenant de ou destinée à l'étranger ». Outre le manque de précisions techniques qui ne permet pas d'en définir le coût ni la complexité, a-t-on analysé l'impact de cette obligation dans le cadre de l'aide au développement ?

4. Nombre d'associations sont subventionnées par l'UE (et autres bailleurs de fonds supra étatiques), quid de l'impact du changement de la notion d'entreprise et des formes juridiques ? A-t-on une étude sur le sujet ?
5. Il ne semble y avoir aucune concertation prévue avec les régions et communautés concernant l'impact en matière de droits de succession (legs aux associations/fondations), droits d'enregistrement (dons aux associations/fondations ; transfert d'universalité ou de branche d'activité entre associations/fondations), conformité des décrets et ordonnances à la nouvelle définition... Le délai de prise d'effet est-il compatible avec ces nécessaires mises en conformité des législations des entités fédérées ?
6. Aura-t-on bientôt (avant le vote de la loi) une définition universelle sans équivoque (valable pour toutes les matières juridiques et fiscales, dont l'IPM et la TVA-) ?
7. La transformation du statut SFS en agrément entrainera quelques nouveautés. Verra-t-on un jour des associations labellisée SFS (ce qui serait une tautologie) ? Que deviennent les SFS existantes (mêmes inconnues que pour les sociétés civiles) ? Aucun détail sur le devenir de ces structures en terme fiscal : certaines sont en effet imposées à l'IPM : quid à leur disparition ? Elles bénéficient aussi de la loi fiscale IPM/ISOC ? Quid des législations régionales ou communautaires qui imposent le statut de SFS ?
8. Un projet de loi fiscale est actuellement au Conseil d'État après une première lecture en Conseil des ministres sur le passage correct d'un impôt IPM à l'autre ISOC, mais la définition nouvelle des entreprises rend le texte actuel des art.181/182 du CIR92 moins limpide (au vu de la doctrine et de la jurisprudence, ce n'est pas du tout certain, nous rappelle un réviseur). Ce dispositif actuellement inconnu renforcera-t-il la soumission des associations à l'ISOC par l'administration fiscale vu l'abandon de toute limite d'activité lucrative ? Y aurait-il un effet rétroactif, avec quels impacts en matière de dons ou de volontariat ? Ne faudrait-il pas s'assurer d'une lecture conjointe de tous ces dispositifs sans parler de l'impact tel le reclassement en TVA (perte d'exemption ) prévue par le code TVA pour une série d'exemptions ? Cette loi fiscale aborde-t-elle d'autres matières telle l'application future de l'article 44 de la TVA ou l'exonération de précompte immobilier (aspect non lucratif).
9. Et pour le futur IPM : quid des associations qui n'auront pas défini suffisamment précisément leur but social et feront des activités qualifiées antérieurement d'activités commerciales ? Attention que la suppression de la notion d'acte de commerce disparaît automatiquement pour tout le monde le 1er novembre 2018 au plus tard, soit avant la mise en vigueur du nouveau code ! Les problèmes pour les associations pourront intervenir dès cette date ! et pas à la date d'entrée en vigueur du nouveau code !
10. La plaquette du SPF Justice susmentionnée n'ayant aucune valeur juridique et les annexes consolidées sur les ASBL promises verbalement ici et là n'assurant pas une adaptation régulièrement actualisée, quels budgets le fédéral mobilisera-t-il pour l'information et la formation régulière des associations et des administrateurs en vue de leur adaptation à ce nouveau code ? Il ne faudrait pas que ce soient les entités fédérées (le plus souvent en tutelle de leurs champs d'action) qui doivent en supporter le prix. Et qui en sera chargé ? Les guichets d'entreprises qui n'ont aucune expérience de ce suivi. Les fédérations sectorielles ? Mais alors quid des très petites et moyennes entreprises (TTPMA) non fédérées ? D'autant que la lisibilité très pénible de ce nouveau code ne peut avoir pour objectif de développer un marché de consultance et d'édition.
11. Certaines confusions apparaissent déjà quant à l'obligation de passer devant notaire. Ainsi, si le texte précise bien que les statuts peuvent être constitués sous seing privé, un réviseur engage déjà les associations à modifier leurs réserves et provisions comptables avant ce nouveau code, parce que par analogie avec les sociétés commerciales, certaines reprises en capital devraient bientôt passer via un acte notarié... A-t-on bien verrouillé toute la législation comptable pour éviter ces interprétations par

similitude ? De même la structure de ce code incitera-t-elle à maintenir longtemps les exceptions d'obligations comptables pour les petites associations ?

12. Enfin, ce texte n'empêche pas la création de « fausses ASBL » et ne permet, comme sanction que la dissolution. Mais comme le souligne un Président de Tribunal du commerce, cette dissolution peut prendre des années tant qu'il y a de l'actif. De plus cela ne permet pas de récupérer les cotisations sociales et l'impôt élué. Pour ce faire il faudrait remettre en vigueur la possibilité de requalification d'une association en SRL ou SA avec effet rétroactif. Mais ce dispositif est absent du texte.

Philippe Andriane,  
Secrétaire politique  
Enéo ASBL,  
Président du CSV

Pour citer cette analyse

Andriane P., (2018), « Pourquoi supprimer la loi de 1921 sur les ASBL ? », *Énéo Focus*, 2018/13.

*Avertissement* : Les analyses Énéo ont pour objectif d'enrichir une réflexion et/ou un débat à propos d'un thème donné. Elles ne proposent pas de positions avalisées par l'ASBL et n'engagent que leur(s) auteur(e)(s).

Énéo, mouvement social des aînés asbl  
Chaussée de Haecht 579 BP 40 – 1031 Schaerbeek - Belgique  
e-mail : [info@eneo.be](mailto:info@eneo.be) – tél. : 00 32 2 246 46 73

---

En partenariat avec



Avec le soutien de