

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 6 mai 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de loi "modifiant la loi du 25 octobre 1919 accordant la personnalité civile aux associations internationales poursuivant un but philanthropique, religieux, scientifique, artistique ou pédagogique", a donné le 16 juillet 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 mei 1998 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 25 oktober 1919 tot verlening van rechtspersoonlijkheid aan de internationale verenigingen met menslienvend, godsdienstig, wetenschappelijk, artistiek of pedagogisch doel", heeft op 16 juli 1998 het volgende advies gegeven :

I. Objet de l'avant-projet

La loi du 25 octobre 1919, qui est antérieure à la loi du 27 juin 1921 "accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique", a permis d'accorder la personnalité juridique par arrêté royal aux associations internationales poursuivant un but scientifique.

Une loi du 6 décembre 1954 a étendu le champ d'application de la loi de 1919 aux associations internationales poursuivant un but philanthropique, religieux, artistique ou pédagogique.

L'avant-projet de loi tend à élargir encore le champ d'application de la loi de 1919 en l'étendant à toutes les associations internationales répondant à la définition légale de l'association sans but lucratif. Cette définition se trouve dans la loi du 27 juin 1921, qu'un autre avant-projet de loi, soumis également à la section de législation, tend à modifier.

A cette occasion, l'avant-projet ici examiné abolit la règle édictée par l'article 1er de la loi du 25 octobre 1919, selon laquelle l'organe d'administration de l'association internationale doit comporter au moins un associé belge. Par un avis motivé, la Commission européenne avait invité la Belgique à mettre sa législation en conformité, à cet égard, avec l'article 6 du traité instituant la Communauté européenne.

.../...

L'avant-projet étend aux associations internationales l'obligation d'établir des comptes suivant les règles prévues pour les associations sans but lucratif et de leur assurer une certaine publicité.

Enfin, l'avant-projet contient une disposition régissant les associations internationales régies par une loi étrangère qui créeraient une succursale en Belgique.

II. Quant à l'octroi de la personnalité juridique par arrêté royal

A. L'avant-projet ne modifie pas le principe énoncé par l'article 1er de la loi de 1919, selon lequel les associations internationales, telles qu'elles sont définies par l'avant-projet, n'acquièrent pas la personnalité juridique qu'en vertu d'un arrêté royal.

Cet octroi de la personnalité juridique par le gouvernement était nécessaire à l'époque où a été votée la loi du 25 octobre 1919, car, à cette époque, la loi du 27 juin 1921 n'avait pas encore accordé la personnalité juridique aux associations sans but lucratif du seul fait de la publication de leurs statuts et de l'identité de leurs administrateurs.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 juin 1921, il ne se justifiait plus de subordonner à un arrêté royal l'octroi de la personnalité juridique aux associations internationales, puisque celles-ci ne constituaient qu'une espèce particulière d'association sans but lucratif.

.../...

L'incohérence entre la loi de 1919 et la loi de 1921 paraîtra encore plus manifeste si l'avant-projet est adopté puisqu'il en résultera que l'association internationale répond à la même définition que l'association sans but lucratif : on ne peut concevoir qu'un arrêté royal "accorde" la personnalité juridique à une association qui acquiert celle-ci de plein droit.

B. Si l'avant-projet propose de maintenir un régime, devenu sans objet, d'autorisation par arrêté royal, c'est, semble-t-il, en vue "de maintenir la qualité de l'image de marque (des associations internationales) qui est due au contrôle particulier que le gouvernement exerce à leur égard (exposé des motifs).

Pour sauvegarder cette image de marque, il suffirait toutefois de prévoir qu'une association sans but lucratif ne peut faire usage de la dénomination "association internationale sans but lucratif" que moyennant une reconnaissance par arrêté royal.

Cette reconnaissance porterait sur le caractère internationale de l'ASBL mais la personnalité juridique de celle-ci serait acquise de plein droit conformément à la législation générale sur les ASBL.

Par l'arrêté royal de reconnaissance, le gouvernement exercera sur les associations internationales, un contrôle équivalent à celui prévu par l'avant-projet.

En effet, indépendamment de l'arrêté royal octroyant la personnalité civile, l'avant-projet ne prévoit

.../...

aucun contrôle particulier à l'égard des associations internationales. Certes, le dossier de chaque association internationale sans but lucratif est tenu au ministère de la Justice (article 3, § 1er, en projet) alors que celui des associations sans but lucratif de droit commun est tenu au greffe civil du tribunal de première instance (avant-projet de loi modifiant la loi du 27 juin 1921, article 4, introduisant un article 1er bis dans ladite loi), mais on n'aperçoit pas en quoi cela entraînerait un contrôle plus étroit. La même remarque peut être faite à propos de la communication des comptes annuels, qui est faite au ministre de la Justice en ce qui concerne les associations internationales (article 3bis en projet) et au greffe du tribunal ou à la Banque Nationale s'il s'agit d'associations sans but lucratif de droit commun.

III. Quant au critère du caractère international de l'association sans but lucratif

L'article 3 de l'avant-projet (l'article 1er en projet) définit l'association internationale sans but lucratif comme l'association sans but lucratif qui réunit deux conditions :

- 1° les membres doivent être de nationalité différente;
- 2° le but non lucratif doit être "un but d'utilité internationale".

Il serait souhaitable d'harmoniser les critères de l'association internationale en droit belge avec ceux de la

.../...

Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, faite à Strasbourg, le 24 avril 1986, approuvée par la loi du 31 juillet 1990 : selon l'article 1er de cette convention, une organisation non gouvernementale a un caractère international, non seulement parce qu'elle a un but d'utilité internationale non lucratif mais aussi parce qu'elle exerce une activité effective dans au moins deux Etats. En revanche, rien n'est dit de la nationalité des membres, qui paraît un critère suranné.

IV. Rédaction de l'avant-projet

Si les observations qui précèdent sont suivies, le statut des associations internationales pourrait aisément être intégré dans la loi générale sur les associations sans but lucratif. Au cas où les auteurs du projet ne se rallieraient pas à cette suggestion, l'avant-projet de loi devrait être rédigé comme suit :

"Projet de loi relative aux associations internationales sans but lucratif.

Article 1er

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

.../...

Article 2

Les associations sans but lucratif de droit belge peuvent être reconnues comme associations internationales sans but lucratif par arrêté royal si elles remplissent les conditions suivantes :

- 1° avoir un but non lucratif d'utilité internationale;
- 2° avoir pour objet d'exercer une activité effective dans au moins deux Etats.

Seules les associations sans but lucratif ainsi reconnues peuvent faire usage de la dénomination "associations internationales sans but lucratif" ou des initiales "AISBL".

Article 3

Les associations internationales sans but lucratif sont, pour le surplus, régies par le droit commun des associations sans but lucratif de droit belge.

Article 4

Les associations internationales sans but lucratif de droit étranger peuvent exercer leur activité en Belgique et y établir une succursale, pour autant qu'elles ne contreviennent pas à la loi belge.

.../...

A leur demande, le ministre de la Justice leur délivre une attestation selon laquelle leurs statuts sont conformes à la législation belge sur les associations sans but lucratif et à l'article 1er de la présente loi.

Article 5

La loi du 25 octobre 1919 accordant la personnalité civile aux associations internationales poursuivant un but philanthropique, religieux, scientifique, artistique ou pédagogique est abrogée.

Article 6

Les associations internationales poursuivant un but philanthropique, religieux, scientifique, artistique ou pédagogique qui ont obtenu la personnalité juridique sous l'empire de la loi du 25 octobre 1919 peuvent utiliser la dénomination "Association internationale sans but lucratif" sans nouvelle reconnaissance.

Elles doivent se conformer aux dispositions de la présente loi dans un ou plusieurs délais à fixer par le Roi, qui ne peuvent être inférieurs à un an, ni supérieurs à cinq ans à compter de son entrée en vigueur.

.../...

Article 7

Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi."

I. Onderwerp van het voorontwerp

De wet van 25 oktober 1919, die van vroegere datum is dan de wet van 27 juni 1921 "waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend", heeft de mogelijkheid geboden om bij koninklijk besluit rechtspersoonlijkheid te verlenen aan internationale verenigingen die een wetenschappelijk doel nastreven.

Bij een wet van 6 december 1954 is de werkingssfeer van de wet van 1919 uitgebreid tot internationale verenigingen met een menslievend, godsdienstig, artistiek of pedagogisch doel.

Met het voorontwerp van wet wil men de werkingssfeer van de wet van 1919 nog verruimen door die uit te breiden tot alle internationale verenigingen die beantwoorden aan de wettelijke definitie van een vereniging zonder winstoogmerk. Die definitie staat in de wet van 27 juni 1921 waarvan de wijziging wordt beoogd in een ander voorontwerp van wet, dat eveneens aan de afdeling wetgeving is voorgelegd.

Terzelfder tijd wordt bij het hier onderzochte voorontwerp de rechtsregel afgeschaft die is vastgesteld in artikel 1 van de wet van 25 oktober 1919 en die bepaalt dat het bestuursorgaan van de internationale instelling op zijn minst één Belgisch lid moet tellen. De Europese Commissie had België in een met redenen omkleed advies verzocht zijn wetgeving op dit punt in overeenstemming te brengen met artikel 6 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

.../...

Bij het voorontwerp wordt de verplichting om de rekeningen op te stellen volgens de regels die gelden voor verenigingen zonder winstoogmerk en ze enigermate bekend te maken, uitgebreid tot internationale verenigingen.

Tot slot bevat het voorontwerp een bepaling voor internationale verenigingen die onder een buitenlandse wet vallen en een bijkantoor in België vestigen.

II. Verlenen van rechtspersoonlijkheid bij koninklijk besluit

A. Het voorontwerp raakt niet aan het principe, vervat in artikel 1 van de wet van 1919, dat aan internationale verenigingen, zoals ze in het voorontwerp worden omschreven, alleen rechtspersoonlijkheid wordt verleend krachtens een koninklijk besluit.

Toen de wet van 25 oktober 1919 werd goedgekeurd, was het noodzakelijk dat die rechtspersoonlijkheid door de regering werd verleend omdat de wet van 27 juni 1921 toen nog niet had bepaald dat verenigingen zonder winstoogmerk gewoon door de bekendmaking van hun statuten en van de identiteit van hun beheerders rechtspersoonlijkheid verkrijgen.

Sedert de inwerkingtreding van de wet van 27 juni 1921 is er geen reden meer om internationale verenigingen alleen bij koninklijk besluit rechtspersoonlijkheid te verlenen, aangezien ze maar een bijzondere soort van vereniging zonder winstoogmerk zijn.

.../...

Het gebrek aan samenhang tussen de wet van 1919 en de wet van 1921 zal nog duidelijker worden als het voorontwerp wordt aangenomen, aangezien daaruit zal voortvloeien dat de internationale vereniging op dezelfde manier is gedefinieerd als de vereniging zonder winstoogmerk : het is ondenkbaar dat bij koninklijk besluit rechtspersoonlijkheid wordt "verleend" aan een vereniging die van rechtswege rechtspersoonlijkheid verkrijgt.

B. In het voorontwerp wordt het behoud van deze doelloos geworden regeling van verlening van rechtspersoonlijkheid bij koninklijk besluit blijkbaar voorgesteld om "oog te blijven hebben voor het kwaliteitsimago (van de internationale verenigingen), dat mede te danken is aan het bijzonder toezicht van de regering terzake" (memorie van toelichting).

Om dat kwaliteitsimago te beschermen, zou het nochtans voldoende zijn te bepalen dat een vereniging zonder winstoogmerk de benaming "internationale vereniging zonder winstoogmerk" alleen mag gebruiken als zij bij koninklijk besluit is erkend.

Die erkenning zou betrekking hebben op het internationale karakter van de VZW, maar de rechtspersoonlijkheid van die VZW zou van rechtswege worden verleend, overeenkomstig de algemene wetgeving op de VZW's.

Bij het koninklijk besluit tot erkenning zal de regering op de internationale verenigingen een soortgelijke controle uitoefenen als die welke in het voorontwerp wordt voorgeschreven.

.../...

Los van het koninklijk besluit waarbij rechts-persoonlijkheid wordt verleend, voorziet het voorontwerp namelijk in geen enkele bijzondere controle op internationale verenigingen. Op het Ministerie van Justitie worden weliswaar het dossier van ieder internationale vereniging zonder winstoogmerk bijgehouden (ontworpen artikel 3, § 1), terwijl dat van de gemeenrechtelijke verenigingen zonder winstoogmerk op de griffie van de rechtbank van eerste aanleg wordt bijgehouden (voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 27 juni 1921, artikel 4, waarbij een artikel 1bis in die wet wordt ingevoegd), maar het is niet duidelijk in welk opzicht dit tot een strengere controle zou leiden. Dezelfde opmerking kan worden gemaakt over het feit dat de internationale verenigingen hun jaarrekening moeten bezorgen aan de Minister van Justitie (ontworpen artikel 3bis van het voorontwerp) en aan de griffie van de rechtbank of aan de Nationale Bank als het gaat om gemeenrechtelijke verenigingen zonder winstoogmerk.

III. Criterium internationaal karakter van de vereniging zonder winstoogmerk

In artikel 3 van het voorontwerp (ontworpen artikel 1) wordt de internationale vereniging zonder winstoogmerk omschreven als een vereniging zonder winstoogmerk die de volgende voorwaarden vervult :

1° de leden zijn van verschillende nationaliteit;

.../...

- 2° het doel dat niet op het maken van winst is gericht, is een "doel van internationaal nut".

Het zou wenselijk zijn de in het Belgische recht geldende criteria voor internationale verenigingen, af te stemmen op de criteria van de Europese Overeenkomst inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, opgemaakt te Straatsburg op 24 april 1986 en goedgekeurd bij de wet van 31 juli 1990 : volgens artikel 1 van die overeenkomst heeft een niet-gouvernementele organisatie een internationaal karakter, niet alleen omdat haar oogmerk er een is van internationaal nut en niet op het maken van winst gericht is, maar ook omdat ze in ten minste twee staten werkelijk activiteiten uitoefent. Over de nationaliteit van de leden, dat een verouderd criterium lijkt, wordt daarentegen niets gezegd.

IV. Redactie van het voorontwerp

Als de voorgaande opmerkingen in aanmerking worden genomen, kan het statuut van de internationale verenigingen gemakkelijk in de algemene wetgeving op de verenigingen zonder winstoogmerk worden opgenomen. Als de stellers van het ontwerp niet met dit voorstel instemmen, zou het voorontwerp van wet als volgt moeten worden gesteld :

"Ontwerp van wet betreffende de internationale verenigingen zonder winstoogmerk.

.../...

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Artikel 2

De verenigingen zonder winstoogmerk naar Belgisch recht kunnen bij koninklijk besluit als internationale verenigingen zonder winstoogmerk worden erkend als ze de volgende voorwaarden vervullen :

- 1° een doel hebben dat niet gericht is op het maken van winst en van internationaal nut zijn;
- 2° tot doel hebben in op zijn minst twee staten werkelijk een activiteit uit te oefenen.

Alleen de aldus erkende verenigingen zonder winstoogmerk mogen gebruik maken van de benaming "internationale vereniging zonder winstoogmerk" of van de afkorting "IVZW".

Artikel 3

De internationale verenigingen zonder winstoogmerk vallen voor het overige onder het gemene recht van de verenigingen zonder winstoogmerk naar Belgisch recht.

.../...

Artikel 4

Internationale verenigingen zonder winstoogmerk naar buitenlands recht kunnen in België hun activiteit uitoefenen en een bijkantoor oprichten, voor zover ze de Belgische wet niet overtreden.

Op hun verzoek kan de Minister van Justitie hun een attest afgeven waaruit blijkt dat hun statuten in overeenstemming zijn met de Belgische wetgeving op de verenigingen zonder winstoogmerk en met artikel 1 van deze wet.

Artikel 5

De wet van 25 oktober 1919 tot verlening van rechtspersoonlijkheid aan de internationale verenigingen met menslievend, godsdienstig, wetenschappelijk, artistiek en pedagogisch doel wordt opgeheven.

Artikel 6

Internationale verenigingen met een menslievend, godsdienstig, wetenschappelijk, artistiek of pedagogisch doel die rechtspersoonlijkheid hebben gekregen onder de gelding van de wet van 25 oktober 1919, kunnen de benaming "internationale vereniging zonder winstoogmerk" zonder nieuwe erkenning gebruiken.

.../...

Ze dienen te voldoen aan de bepalingen van deze wet binnen één of meer, door de Koning vast te stellen termijnen die niet korter mogen zijn dan één jaar en niet langer dan vijf jaar, met ingang van de inwerkingtreding van deze wet.

Artikel 7

De Koning bepaalt de datum van inwerkingtreding van deze wet."

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

conseiller d'Etat, président,
voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. KIRKPATRICK,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. A. LEFEBVRE, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door de
H. A. LEFEBVRE, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS