

# PHILIPPE VANLANGENDONCK

AVOCAT

RUE D'EDIMBOURG 23

1050 BRUXELLES

TEL: 32.(0)2.325.95.06 & 32.(0)475.45.32.66 – FAX: 32.(0)10. 61.36.10

N° D'ENTREPRISE : 0.822.624.336 - N° D'UNITE D'ETABLISSEMENT: 2.184.346.562

COMPTE HONORAIRES 630-0226993-72 ING (IBAN BE38 6300 2269 9372, BIC : BBRUBEBB)

COMPTE DE TIERS N° 630-3207580-43 ING : (IBAN : BE66630320758043 – BIC : BBRUBEBB)

AVOCAT@PROXIMUS.BE

## Urgent :

A l'attention de Monsieur Anass Rochdi  
par courriel: [anass.rochdi@gmail.com](mailto:anass.rochdi@gmail.com)

RÉF. : AVIS 31.12.2012

Le 31 décembre 2012

Monsieur,

Je suis consulté par vos soins dans la perspective du développement de sections locales d'un parti politique étranger en divers pays, y compris dans l'Union européenne, et notamment en Belgique. Il s'agit également de créer une organisation représentative internationale fédérant les sections locales à l'étranger.

Il m'a été demandé de répondre aux questions suivantes :

1. Un parti peut-il ouvrir des sections en dehors du pays d'origine ?
2. Si oui, comment doit se construire juridiquement cette section ? Quelle en est la forme juridique ?
3. Comment s'effectue le choix du président et des administrateurs de l'organisation représentative internationale ? qu'en est-il des sections locales ?
4. Y a-t-il la possibilité pour un tiers à l'association de choisir le président et les membres du conseil d'administration ?

Au préalable, il convient de faire quelques précisions terminologiques. Il faut entendre par :

**Le Parti** : l'organisation politique active dans le pays d'origine, c'est-à-dire qui présente des candidats aux élections organisées dans le pays d'origine.

**La section locale** : la section organisée à l'échelle d'un pays hors le pays d'origine, regroupant les nationaux installés hors le pays d'origine.

**L'organisation représentative internationale** : l'organisation représentant l'ensemble des nationaux installés hors le pays d'origine, et comprenant des délégués de chaque section locale organisée à l'échelle des pays hors le pays d'origine.

## Situation actuelle

Suivant la description qui en a été faite, les sections du Parti sont organisées localement sous la forme d'associations sans but lucratif autonomes, regroupant tant le volet politique qu'administratif.

Par ailleurs, une représentation européenne existe, sans forme juridique particulière. Le Président de cette instance européenne est nommé par le Parti, lequel président désigne à son tour les membres du Conseil d'administration, en concertation avec les instances du Parti.

## Les besoins

Le but de la réforme actuelle à laquelle il vous faites référence est de :

1. Organiser le développement international du Parti ;
2. Veiller à la représentativité des sections locales et de l'organisation représentative internationale, dans le respect des statuts du Parti.

En particulier, il s'agit de proposer un cadre juridique pour la section belge, et pour l'instance représentative internationale qui sera en principe basée à Bruxelles, la Capitale de l'Union européenne.

## Droit applicable

### Généralités

Il importe de rappeler, à titre préliminaire, le cadre juridique dans lequel s'inscrit la présente consultation.

En Belgique, le droit de s'associer est libre. Le droit belge ne reconnaît aucune demande d'autorisation pour pouvoir s'organiser en association. Cela ressort de l'article 27 de la Constitution belge qui énonce que « *les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.* ».

Cette liberté ne s'applique pas seulement au *principe* de l'association, elle s'étend également au *motif* d'association. Les personnes peuvent donc s'associer pour n'importe quel motif, y compris politique, sans que cela ne puisse être, en principe, proscrit.

S'organiser en parti politique est donc également libre.

S'agissant des partis politiques, cette liberté est à ce point fondamentale que certains juristes éminents ont pu faire l'appréciation que les partis politiques étaient « *en dehors du droit* ». (W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des*

*institutions politiques*, Bruxelles, éd. Librairie Encyclopédique, 1957, p. 170. ; F. TULKENS, « Statut juridique et financier des partis politiques vers la fin du non-droit ? », in *Rev. dr. ULB*, 1997 – 16, p. 7 et s.)

Seules les questions liées au financement des partis politiques sont réglementées en Belgique.

En effet, la *loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques* (*Moniteur Belge*, 20 juillet 1989), organise comme son nom l'indique le financement tant public que privé des partis politiques, ainsi que les dépenses à l'occasion des campagnes électorales.

Même si la loi ne l'indique pas explicitement, il apparaît assez clair que la loi précitée ne concerne que les partis qui sont actifs sur la scène politique belge, c'est-à-dire ceux qui présentent en Belgique des candidats aux élections « *d'une assemblée parlementaire ou d'un exécutif de l'Union européenne, de l'Etat fédéral, d'une Communauté, d'une Région, d'une province, d'une commune ou d'un district intracommunal* ». (Article 1, 3bis° de la loi précitée).

Tel n'est pas le cas du parti pour lequel vous me consultez.

L'association peut prendre plusieurs formes.

Le groupement politique peut soit être une association dotée de la personnalité morale, soit ne pas l'être.

### ***Groupement doté de la personnalité morale : l'association sans but lucratif***

L'association sans but lucratif est réglementée par la *loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations* (*Moniteur Belge*, 1<sup>er</sup> juillet 1921).

Une telle association est à responsabilité limitée. En d'autres termes, les engagements pris pour le compte de l'association par ses organes n'engagent que le patrimoine de l'association, à l'exclusion des personnes physiques et morales membres de ces organes.

Une telle configuration est utile pour prendre des engagements juridiques qui pourraient être de responsabilité trop lourde pour une seule personne physique. Une association sans but lucratif s'impose si:

- les membres souhaitent protéger leur patrimoine personnel ;
- l'association doit conclure de nombreux contrats ayant des répercussions financières importantes ;
- l'association est contrainte ou souhaite devenir propriétaire de biens immobiliers ;
- l'association dispose de capitaux importants ;
- l'association souhaite obtenir une reconnaissance des subsides des autorités ;
- l'association veut engager du personnel ;
- l'association veut être autorisée à accepter des libéralités.

L'assemblée générale est composée de tous les membres effectifs. Les autres membres peuvent y assister si les statuts le prévoient. Les statuts déterminent librement les conditions d'admission au titre de membre effectif.

Il importe de rappeler ce qui relève de la compétence exclusive de l'assemblée générale :

- la modification des statuts ;
- **la nomination et la révocation des administrateurs ;**
- la nomination et la révocation des commissaires et la fixation de leur rémunération dans les cas où une rémunération leur est attribuée ;
- la décharge à octroyer aux administrateurs et aux commissaires ;
- l'approbation des budgets et des comptes ;
- la dissolution de l'association ;
- l'exclusion d'un membre ;

**Ce régime est peu ou prou le même en droit français.**

Il est donc à conseiller que l'action de support administratif des sections locales, soit inscrite dans le cadre d'une association sans but lucratif. Nous y reviendrons.

S'agissant de l'organisation représentative internationale, l'action de support administratif pourra également être organisée dans le cadre d'une association sans but lucratif. Nous verrons cependant qu'il est utile d'envisager la forme d'une association *internationale* sans but lucratif.

### ***Groupement sans personnalité morale : l'association de fait***

Les partis politiques – de même que les syndicats – rechignent à prendre la forme d'une personne morale, ceci afin d'éviter les pressions telle que la menace de dissolution, ou encore la condamnation, en tant qu'association, au paiement de dommages et intérêts mirobolants.

C'est pour cette raison que les partis politiques se constituent généralement en association de fait. C'est la deuxième forme que peut adopter un groupement politique.

Une association de fait est une entité sans personnalité juridique propre composée d'au moins deux personnes, ne faisant pas partie de la même famille constituée sur une base volontaire et durable avec un but commun clairement défini sans intention de réaliser des gains au profit de ses membres et dans laquelle les membres n'ont aucun droit sur leur part des gains obtenus, ni aucun droit de récupération de l'apport qu'ils effectuent, que ce soient en cas de décès, d'émission, exclusion ou licenciement individuel, ou en cas de dissolution définitive de l'entité.

Une telle association n'est soumise à aucun régime légal.

Elle peut cependant être réglementée sur une base volontaire. Les membres de l'association peuvent constituer des statuts. Ces statuts peuvent être authentifiés par leur signature auprès d'un notaire. Il est même possible de faire respecter les statuts par ceux qui y ont adhéré, en faisant application de l'article 1134 du Code civil, qui énonce que « *les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être*

*révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi. »*

## **Ce régime est peu ou prou le même en droit français.**

Il est donc à conseiller que l'action politique des sections locales, et de l'organisation représentative internationale, soit inscrite dans le cadre d'une association de fait.

## **Le groupement non lucratif à l'échelle internationale**

### **Inexistence d'un droit international des associations**

Il n'existe pas de droit européen, et encore moins de droit international des associations. En conséquence, tant les sections locales que l'organisation représentative internationale sont toujours soumises au droit du pays dans lequel elles sont constituées et installées, du moins lorsqu'elles prennent la forme d'une personne morale réglementée.

En somme, si l'association internationale est créée et installée en Belgique, elle sera de droit belge, si c'est en France, elle sera de droit français, et ainsi de suite. Idem pour les sections, qui ressortiront chacune droit du pays dans lequel elles se trouvent, même si l'organisation internationale relève d'un autre droit.

Ceci n'empêche pas qu'une association belge ou française puisse avoir un centre d'opération non doté de la personnalité morale en dehors du territoire belge ou français. En ce cas, c'est le régime des associations sans but lucratif étrangères qui s'applique.

## **En droit belge : L'association internationale sans but lucratif**

### ***Généralités***

L'association internationale sans but lucratif est un groupement de personnes physiques ou morales qui poursuit un but non lucratif d'utilité internationale. Cette forme juridique, bien que similaire en divers points, ne peut être confondue avec l'ASBL (association sans but lucratif). En effet, l'ASBL a ses propres caractéristiques :

- Le caractère international de l'association est déterminé par le but non lucratif d'utilité internationale. Le but ainsi que les activités qu'elle se propose de mettre en œuvre doivent être mentionnés dans les statuts.
- Le siège social doit se situer en Belgique.
- Dès qu'un projet commun a été défini, les statuts qui représentent les principes de base de l'organisation doivent être rédigés par acte authentique. L'intervention d'un notaire est donc nécessaire. La personnalité juridique sera accordée par la suite par arrêté royal. Un nouvel arrêté royal sera nécessaire pour chaque modification de but et/ou d'activités ultérieures.
- L'ASBL a une personnalité juridique propre, indépendante de celle de ses membres; cela signifie qu'elle a elle-même des droits et des obligations. Les membres ont une responsabilité limitée et ne lient pas leur propre patrimoine au sort de l'ASBL.
- L'ASBL est composée de deux organes : l'organe général de direction et l'organe d'administration, dont les pouvoirs et le fonctionnement doivent être organisés par les statuts.

- Bien que n'ayant aucun capital apporté, l'AISBL doit se conformer à un certain nombre d'obligations comptables.
- **Il importe de remarquer que l'AISBL est une spécificité belge. Il n'existe pas d'équivalent en droit français par exemple.**

### ***ASBL, AISBL, ASBL étrangère : quelle différence ?***

Les AISBL ne doivent pas être confondues avec les ASBL étrangères.

Une AISBL s'entend d'une association ouverte aux Belges et aux étrangers, ayant son siège social en Belgique et poursuivant un but non lucratif d'utilité internationale. Il s'agit donc d'une association de droit belge. C'est son but à caractère international qui va la distinguer d'une "simple" ASBL.

Les ASBL étrangères, quant à elles, sont des ASBL valablement constituées à l'étranger conformément à la loi de l'Etat dont elles relèvent et qui ouvrent un centre d'opération en Belgique.

### ***Constitution d'une AISBL***

La création d'une AISBL requiert plus de formalités que la création d'une ASBL puisque la Loi exige pour les premières un acte authentique et une reconnaissance royale.

L'acte authentique nécessite l'intervention d'un notaire, lequel doit vérifier et attester du respect des dispositions légales concernant les AISBL. Mais l'acte authentique ne suffit pas. L'AISBL n'acquiert en effet la personnalité juridique qu'au jour où un arrêté royal de reconnaissance intervient.

Pour obtenir la reconnaissance royale, les documents suivants doivent être envoyés au Service Public Fédéral Justice Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits Fondamentaux :

- une expédition sur timbre de l'acte notarié de création de l'association internationale, et le cas échéant, de ses annexes ;
- une requête, adressée au ministre de la Justice, demandant l'octroi de la personnalité juridique ;
- la liste des membres du conseil d'administration (nom, prénom, lieu et date de naissance, et adresse des personnes physiques ; dénomination, forme juridique et adresse du siège pour les personnes morales).

Lorsque l'arrêté royal est signé, l'administration en envoie une expédition au notaire instrumentant, et trois à l'association internationale qui devra communiquer l'une d'entre elles au greffe du tribunal de commerce de l'arrondissement dans lequel se situe son siège social, afin d'être jointe à son dossier.

### ***Que doivent mentionner les statuts d'une AISBL ?***

Les statuts d'une AISBL doivent reprendre au minimum les mentions exigées par la loi :

- la dénomination de l'AISBL et l'adresse de son siège social ;

- la désignation précise du ou des buts en vue desquels elle est constituée, et les activités qu'elle se propose de mettre en œuvre pour atteindre ces buts ;
- les conditions et formalités d'admission et de sortie des membres et s'il y a lieu, des membres des diverses catégories ;
- les droits et les obligations des membres et, s'il y a lieu, des membres des diverses catégories ;
- les attributions, le mode de convocation et le mode de décision de l'organe général de direction de l'ASBL ainsi que les conditions dans lesquelles ses résolutions sont portées à la connaissance des membres ;
- les attributions, le mode de convocation et le mode de décision de l'organe d'administration de l'ASBL, le mode de nomination, de cessation des fonctions et de révocation des administrateurs, leur nombre minimum, la durée de leur mandat, l'étendue de leurs pouvoirs et la manière de les exercer, ainsi que le mode de désignation des personnes qui ont le pouvoir d'engager l'association vis-à-vis des tiers et de représenter dans les actes ainsi que dans les actions en justice ;
- les conditions de modification des statuts, de dissolution et de liquidation de l'association, et la destination du patrimoine de l'ASBL. En cas de dissolution, celui-ci doit être affecté à une fin désintéressée.
- Remarquons l'absence, pour les ASBL, de certaines mentions requises pour les ASBL. C'est le cas du nombre minimum de membres, du montant maximum de cotisation qui peut être exigé des membres, ou encore de l'identification des fondateurs.

Si l'on désire modifier les statuts d'une ASBL, la procédure à suivre sera différente suivant la mention visée :

- La modification de la dénomination ou de l'adresse du siège social de l'ASBL, ou encore du ou des but(s) en vue desquels elle est constituée, ainsi que des activités qu'elle se propose de mettre en œuvre pour atteindre ces buts requiert un arrêté royal.
- La modification des mentions relatives à l'organe général de direction, à l'organe d'administration, aux administrateurs ou aux personnes habilitées à représenter l'ASBL doivent faire l'objet d'un nouvel acte authentique.
- La modification des autres mentions statutaires pourra se faire sous seing privé.

### ***Les organes de l'ASBL***

A la différence d'une ASBL, une ASBL ne dispose pas d'une assemblée générale et d'un conseil d'administration. La Loi fait en effet référence à un organe de direction générale et à un organe d'administration.

Elle n'énonce pas de liste de compétences réservées à l'organe de direction générale, comme c'est le cas pour l'assemblée générale d'une ASBL. Une seule compétence lui est attribuée d'office: l'approbation des comptes annuels et du budget établis par l'organe

d'administration. Pour le reste, les statuts devront établir les autres attributions de l'organe de direction générale.

La Loi prévoit également la possibilité de créer deux nouveaux organes dans les statuts de l'ASBL : le(s) délégué(s) à la gestion journalière et le(s) représentant(s) de l'ASBL.

### ***Conséquence***

S'agissant de l'organisation représentative internationale, nous avons que l'action de support administratif peut également être organisée dans le cadre d'une association sans but lucratif.

Eu égard à son action internationale, l'association *internationale* sans but lucratif est une option qui a ses qualités, en particulier la flexibilité dans la détermination du contenu des statuts, et notamment la liberté quant à la désignation des dirigeants de l'association.

Elle a également ses défauts, en ce que les formalités de constitution sont lourdes. En particulier, le passage nécessaire par voie d'arrêté royal, ce qui ouvre la voie à un potentiel contrôle politique par le gouvernement du pays d'accueil.

Il vous appartient d'envisager les chances que ce blocage politique puisse être opéré.

Cependant, rien ne vous empêche, si un tel refus devait vous être signifié, de faire alors usage de l'association sans but lucratif, pour exercer cette même mission de support administratif. Comme nous l'avons vu, l'association sans but lucratif ne nécessite nullement d'être reconnue par arrêté royal.

## **Synthèse conclusive**

Voici un tableau récapitulatif qui compare les trois types de groupement :

|  | <b><i>Association de fait</i></b> | <b><i>ASBL</i></b> | <b><i>AISBL</i></b> |
|--|-----------------------------------|--------------------|---------------------|
| <b>Personnalité morale</b>                       | Non                               | Oui                | Oui                 |
| <b>Limitation de la responsabilité civile</b>    | Illimité                          | Limité             | Limité              |
| <b>Constitution</b>                              | Libre                             | Libre              | Arrêté royal        |
| <b>Droit applicable</b>                          | Libre                             | Belge              | Belge               |
| <b>Caractère international de l'objet social</b> | Libre                             | Libre              | Obligatoire         |
| <b>Etablissement en Belgique de la</b>           | Sans objet                        | Oui                | Oui                 |

|   |                |  |                            |
|---|----------------|--|----------------------------|
| filiale d'une association étrangère                                   |                |  |                            |
| Véhicule juridique pour un parti politique <b>VOLET POLITIQUE</b>     | A conseiller   | A déconseiller                           | A déconseiller             |
| Véhicule juridique pour un parti politique <b>VOLET ADMINISTRATIF</b> | A déconseiller | A conseiller (idem ÷ AISBL)              | A conseiller (idem ÷ ASBL) |
| Nomination du Président   | Libre          | Libre (choisi parmi les administrateurs) | Libre                      |
| Possibilité pour un tiers de présenter des candidats                  | Libre          | Libre                                    | Libre                      |
| Nomination des administrateurs  | Libre          | Assemblée générale                       | Libre                      |

Il est temps à présent de répondre de manière synthétique aux questions posées.

### 1. Un parti peut-il ouvrir des sections en dehors du pays d'origine ?

Rien n'empêche qu'un parti ouvre une section en dehors du pays d'origine dès lors que le droit du pays où la section est en voie d'être ouverte le permet. Dans le cadre des pays de l'Union européenne, rien ne l'empêche, eut égard au droit fondamental de s'associer librement. En Belgique en particulier, il faut ajouter que ce droit ne peut faire l'objet d'aucune mesure préventive.

### 2. Si oui, comment doit se construire juridiquement cette section ? Quelle en est la forme juridique ?

Nous avons envisagé plusieurs cas de figure : l'association de fait est idéale pour accueillir l'action politique du parti et de ses sections. Cependant, il est plus sûr de faire usage d'une association dotée de la personnalité morale pour prendre en charge le support administratif (engagement de personnel, réception des subventions, frais de fonctionnement, ...) de ladite action politique. L'association sans but lucratif (ASBL) convient à ce dernier usage. Lorsqu'une association agit au niveau international – ce qui est le cas de l'organisation représentative internationale –, il est utile d'opter pour une association internationale sans but lucratif (AISBL).

A notre estime, il faut profiter des avantages des toutes ces structures. Par conséquent, nous préconisons que chaque section locale soit organisée en association de fait, dotée de statuts et organisant l'action politique. Cette association de fait devrait être couplée à une ASBL chargée de supporter le volet administratif. S'agissant de l'organisation représentative internationale, la même configuration est préconisée, à la différence que l'association chargée de supporter le volet administratif serait ici une AISBL.

Pour éviter le risque d'une structure bicéphale discordante, le couple « Association de fait/ASBL » et « Association de fait/AISBL » devrait être « synchronisé ». Pour ce faire, il faut organiser les élections de manière telle que les élus de l'une soient également les élus de l'autre. Cela peut par exemple passer par un bulletin de vote unique pour le couple.

### **3. Comment s'effectue le choix du président et des administrateurs de l'organisation représentative internationale ? qu'en est-il des sections locales ?**

S'agissant de l'organisation représentative internationale : Dans le cadre de l'association de fait et de l'ASBL, les règles de choix du Président et des administrateurs sont déterminées librement par les statuts. Il est donc possible prévoir des statuts identiques sur ce point pour veiller à la concordance entre les deux structures.

S'agissant des sections locales : nous avons préconisé plus haut une structure couplée « Association de fait/ASBL ». Si pour l'association de fait, les règles de choix du président et des administrateurs sont déterminées librement par les statuts, il n'en va pas de même pour l'ASBL. La loi impose que les administrateurs soient élus par l'assemblée générale de l'ASBL.

Par ailleurs, le choix du président de l'ASBL peut ne pas être celui de l'assemblée générale. Cependant, il doit être l'un des administrateurs. Il s'agit donc indirectement du choix de l'assemblée générale. Il n'en reste pas moins que cette précision peut être utile pour votre réflexion.

### **4. Y a-t-il la possibilité pour un tiers à l'association de choisir le président et du conseil d'administration ?**

S'agissant de l'organisation représentative internationale : Dans le cadre de l'association de fait et de l'ASBL, dès lors que les règles de choix du Président et des administrateurs sont déterminées librement par les statuts, il est possible d'y prévoir que le choix de ces instances seront prévues par un tiers.

S'agissant des sections locales : nous avons préconisé plus haut une structure couplée « Association de fait/ASBL ». Si pour l'association de fait, les règles de choix du président et des administrateurs sont déterminées librement par les statuts, il n'en va pas de même pour l'ASBL. La loi impose que les administrateurs soient élus par l'assemblée générale de l'ASBL. Par conséquent, ces instances ne peuvent pas être choisies par un tiers. Tout au plus, ce tiers pourra-t-il faire une proposition de candidats si les statuts le prévoient.

En espérant avoir répondu à vos préoccupations, et étant à votre entière disposition pour toute information complémentaire, nous vous prions de croire, Monsieur, en l'expression de nos sentiments dévoués.

Philippe VANLANGENDONCK