

Mémemorandum

au Gouvernement fédéral,
sortant des urnes du 26 mai 2019



Ces dernières décennies, les autorités belges ont pris diverses mesures, dans plusieurs domaines (fiscalité, emploi, juridique,...), reconnaissant et soutenant ainsi l'intérêt général/sociétal, porté par le monde associatif. Citons, parmi d'autres, la loi créant le statut d'association sans but lucratif, en 1921.

Au fil du temps, ces mesures ont été adaptées, élargies ou supprimées ; de nouvelles initiatives ont vu le jour, citons le 'Code des sociétés et des associations', adopté fin février 2019. Aujourd'hui, n'est pas un luxe de moderniser (par ex. un Arrêté Royal de... 1823), corriger (par ex. ce nouveau Code des sociétés et des associations), simplifier, optimiser quelques-unes de ces dispositions légales, fiscales et réglementaires.

*Fidèle à habitude et à son mandat de représentant des associations et fondations 'faisant appel à la générosité de la population', l'**Association pour une Ethique dans les Récoltes de Fonds (AERF) asbl** [1], s'est concentrée sur quelques dossiers prioritaires, repris dans ce Mémoire adressé au Gouvernement fédéral, qui sortira des élections générales du 26 mai 2019.*

*Au cœur de nos propositions : la création d'un statut distinctif « **d'intérêt sociétal** ».*

Bruxelles, le 26 mai 2019

Michel Lorge,
Président

Erik Todts,
Vice-président

Association pour une Ethique dans les Récoltes de fonds (AERF) asbl
75, rue du Botanique 1210 Bruxelles

[1] **Préambule du Code Ethique de l'AERF** : « *Les associations sociales et humanitaires sont profondément attachées au soutien volontaire des personnes qui leur permettent de mieux réaliser leur objet social. Pour favoriser des solidarités plus actives et plus responsables, il leur paraît indispensable :*

- *d'encourager la générosité du public, qu'elles sollicitent de multiples manières;*
- *d'informer les donateurs de l'utilité sociale des actions qu'elles mènent et du respect des intentions annoncées lors de l'affectation des fonds qu'elles collectent;*
- *de veiller au caractère éthique qui régit les rapports entre les dites associations et leurs prestataires de services;*
- *d'assurer en cette matière un rôle de lobbying auprès des pouvoirs publics concernant les directives que ceux-ci sont amenés à prendre à leur égard.*

A cette fin, les organisations sociales et humanitaires soussignées ont défini des règles fondamentales de déontologie, rassemblées dans le présent Code qu'elles s'engagent à respecter, selon les modalités décrites ci-après.

Les engagements qu'elles confirment ainsi leur paraissent de nature à générer un climat de confiance et de transparence favorable à la collecte par les associations des moyens nécessaires au développement de leur activité d'utilité sociale. »

Sommaire

1. Code des sociétés et des associations
 - a. Besoin d'un statut 'd'intérêt sociétal'
 - b. Renforcer le contrôle de première ligne au sein de l'Assemblée générale
 - c. Transparence et lutte contre différentes formes de criminalité
 - Dépôt des comptes à la centrale des bilans (BNB)
 - Registre des dons de et vers l'étranger
2. Plateformes de dons en ligne : alignement sur le PSD2
3. AR 1823 : harmonisation des critères et un agrément unique
4. Dons transfrontaliers et déductibilité fiscale en Europe (*l'arrêt 'Perche'*)

1. Le Code des sociétés et des associations

A. Le nouveau Code

Le 28 février 2019, la Chambre a adopté la loi 'introduisant **le Code des sociétés et des associations**', après 3 années de travaux préparatoires, pilotés par le ministre de la Justice et sans réelle concertation avec le monde associatif.

Selon l'exposé des motifs, cette loi « *vise à moderniser le droit des personnes morales* ».

Ainsi, ce nouveau Code :

- supprime la loi de 1921 sur les associations sans but lucratif (ainsi que les versions plus récentes du début des années 2000) ;
- juxtapose sociétés et associations dans un seul Code, permettant aux deux personnes morales de développer, sans limitation, des activités marchandes et de réaliser plus-values et bénéfices.
- distingue sociétés (commerciales) et associations (sans but lucratif) par la distribution ou non des bénéfices.

B. Des corrections nécessaires

S'il y a lieu de se réjouir de certains changements, simplifications et modernisations, la nouvelle loi crée aussi de nouveaux problèmes qui demandent des corrections.

Nous nous limitons ci-après à trois thèmes :

- I. **Besoin d'un statut 'd'intérêt sociétal'**
- II. **Renforcement du contrôle de première ligne**
- III. **Transparence et lutte contre différentes formes de criminalité**

I. Besoin d'un statut 'd'intérêt sociétal' pour les associations et fondations

Le rapprochement dans la loi des mondes 'profit' et 'non-for-profit', comporte un risque de confusion des identités, des rôles et fonctions et peut avoir des effets négatifs dont on ne mesure pas l'ampleur.

- *Ainsi, les associations qui développent des activités économiques, avec l'aide de bénévoles par exemple, pourraient être accusées de 'concurrence déloyale'.*
 - *Comment se comporteront les pouvoirs subsidiant devant un secteur qui peut générer des bénéfices et les accumuler dans son bilan ?*
 - *Quelle sera l'attitude des fournisseurs par rapport aux demandes des associations de faire un effort sur le prix ou de services 'pro bono' ?*
- A. Dans cette perspective, nous plaçons pour la création du statut distinctif « **d'intérêt sociétal** » (« **van maatschappelijk belang** »), déjà préconisé par notre Mémoire de mai 2014 (**Momentumzgive**, suite aux Etats-généraux de l'AERF).

Le statut « d'intérêt sociétal » servirait de critère distinctif et faciliterait la mise en place d'un 'guichet unique' ainsi que l'harmonisation de critères d'agrément dans différents domaines (non-exhaustif) :

- a) **L'agrément pour la délivrance de reçus pour la réduction d'impôt pour des libéralités** (CIR92, art. 145/33).
Si une association ou fondation est reconnue d'intérêt sociétal, la procédure pourrait se conclure directement par la seule décision du ministre des Finances, au lieu de la double décision en vigueur depuis plus de 40 ans.
- b) **L'autorisation de collecte de dons sur la voie publique ainsi qu'à domicile** : sans autres formalités en cas d'agrément d'intérêt sociétal (voir aussi chapitre 3 de ce Mémoire).
- c) **L'autorisation d'organiser des tombolas avec but philanthropique.**
- d) **Le régime fiscal** : application par défaut de l'impôt sur le patrimoine, plutôt que l'impôt des sociétés.
- e) **Les droits de donation et de succession** : un taux zéro ou réduit davantage pourrait être offert aux associations et fondations agréées d'intérêt sociétal.

B. Modalités d'agrément [2]

1. **Création d'une "Commission d'agrément de l'intérêt sociétal"** (mixte : public/associatif).
2. **Création d'un 'Registre des associations et fondations reconnues d'intérêt sociétal', sous la responsabilité de la Commission.**
Ce Registre constituerait la référence officielle pour toutes les institutions publiques concernées par le statut d'associations ou fondations d'intérêt sociétal. Le Registre serait accessible au public.
3. **Critères d'agrément**
 - Disposer de la personnalité juridique belge, soit d'Association sans but lucratif, soit d'Association internationale sans but lucratif, soit de Fondation d'Utilité publique, soit de Fondation privée.
 - Les activités, mentionnées dans les statuts, doivent faire partie des domaines d'activités reconnus. Plusieurs activités sont éligibles simultanément.
 - La réalisation des activités doit présenter un caractère continu et durable, et être déployée à une échelle 'significative', soit au niveau territorial soit par rapport à la totalité du groupe cible.
 - La procédure doit permettre l'émergence d'initiatives innovantes et créatives et une certaine flexibilité et souplesse.

[2] Sont d'office agréées d'intérêt sociétal, les institutions nommées dans la loi (CIR92, art. 145/33, § 1, 1°, a, b, c, f, g, h, l).

C. Tableau indicatif des domaines et activités éligibles

Domaines d'activités	Activités	Y compris éducation et sensibilisation
Recherche scientifique	Recherche scientifique	...
Bien-être social	Assistance (à des personnes ayant besoin de soins, à des victimes, à des personnes handicapées,...)	Education et sensibilisation autour du bien-être social Prévention
Santé, bien-être physique et qualité de vie	Soins de santé	Education à la santé et éducation sportive Promotion de la vie en plein air
Culture	Diffusion de la culture, animation culturelle, expression artistique, éducation permanente, politique de la jeunesse, loisirs et tourisme, etc...	
Le patrimoine culturel	Protection et conservation du patrimoine culturel	Education en sensibilisation autour du patrimoine culturel
Droits de l'homme et égalité des chances	...	Education et sensibilisation aux droits de l'homme et à l'égalité des chances
Société démocratique et citoyenneté responsable	...	Education et sensibilisation autour de la démocratie et de la citoyenneté
Protection de l'environnement	Protection et conservation de la nature Protection des animaux	Education et sensibilisation autour de l'environnement (nature et animaux) et du bien-être des animaux
Développement durable	Développement durable	Education en sensibilisation autour du développement durable
Coopération au développement	Coopération au développement	Education au développement
Grandes catastrophes et crises humanitaires	Aide aux victimes de catastrophes (en Belgique) Aide humanitaire (à l'étranger)	Prévention et reconstruction

II. Stimuler la bonne gouvernance et le contrôle de première ligne

- a. Pour l'élaboration du Code des Sociétés et des Associations, ni le ministre ni la Chambre n'ont tenu compte de l'expérience, de l'analyse et de l'avis de notre secteur.

Cependant, nous plaçons depuis 2001 (réforme de la loi sur les asbl) **en faveur d'une amélioration sensible du contrôle de première ligne de la gestion des associations, en interdisant qu'une majorité composée des administrateurs prenne les décisions au sein de l'Assemblée générale.** Cette mesure renforcerait la bonne gouvernance et devrait réduire le risque que les administrateurs se contrôlent eux-mêmes.

Or, le nouveau Code **a assoupli davantage les règles précédentes ... :**

Art. 9:5. L'association est administrée par un organe d'administration collégial qui compte au moins trois administrateurs, qui sont des personnes physiques ou morales.

Si et aussi longtemps que l'association compte moins de trois membres, l'organe d'administration peut être constitué de deux administrateurs. Tant que l'organe d'administration est bicéphale, toute disposition qui octroie au président de l'organe d'administration une voix prépondérante perd d'office ses effets.

- b. Les Fondations sont gérées par un Conseil d'administration, sans instance de contrôle comparable à une AG. **Malgré cette faiblesse par rapport à la bonne gouvernance, la nouvelle loi a assoupli également les normes, en permettant la gestion par un seul administrateur.**

Art. 11:6. La fondation est administrée par un ou plusieurs administrateurs, qui sont des personnes physiques ou morales.

III. Transparence et lutte contre différentes formes de criminalité

Au 'Code des sociétés et des associations' seraient ajoutées des mesures « *pour pouvoir prévenir et lutter contre différentes formes de criminalité, comme l'escroquerie, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* ».

A cet effet, un projet de « **loi modifiant le Code des sociétés et des associations concernant les libéralités et les comptes annuels d'associations et de fondations** » (54/3550) a été déposé à la Chambre début 2019, mais envoyé pour avis au Conseil d'Etat, à la veille de la dissolution de la Chambre. Le projet pourrait revenir lors de la nouvelle législature.

Nous étions favorables à la première partie, qui prévoit une obligation généralisée de transparence, par le dépôt des comptes annuels des associations et fondations, quelle que soit leur taille, à la Centrale des bilans de la Banque Nationale de Belgique.

Par contre, **nous étions opposés à la deuxième partie de la proposition**, qui imposerait aux associations et fondations de tenir et de déposer un registre de tous les 'dons' vers et depuis l'étranger, à partir d'un certain montant minimal par association.

A. Concernant le dépôt des comptes annuels à la Banque nationale

Nous souscrivons aux principaux arguments :

- simplification administrative, grâce au remplacement d'un dépôt physique (au greffe) par un simple archivage électronique via Internet,
- documents numérisés plus exploitables,
- possibilité d'obtenir des statistiques de toutes les associations - y compris les micro et petites - et les fondations
- possibilité effective de détecter les associations et fondations 'dormantes' sans consultation manuelle de tous les dossiers individuels au greffe.

En tant que promoteurs de la transparence financière, nous nous réjouissons également de la possibilité de pouvoir consulter directement et facilement des comptes annuels uniformes.

Incidemment, nous sommes favorables à **l'obligation supplémentaire d'ajouter l'annexe 5.9. aux comptes annuels** afin que les sous totaux des dons et les legs soient transparents pour tous.

Les petites et micro-associations et fondations ne répondront pas toutes avec enthousiasme à cette obligation de dépôt. Pour éviter qu'elles décident de se dissoudre et de poursuivre leurs activités "*sans trop de formalités ni de coûts*", par exemple en tant qu'association de fait, le seuil doit être aussi bas que possible :

- un format des comptes uniforme très simple pour les micro-associations et micro-fondations;
- une méthode très simple pour introduire les comptes;
- gratuité pour toutes les micro associations et micro-fondations.

B. Registre des dons de et vers l' étranger

Le projet de loi stipule :

« Ce registre mentionne : la date de la libéralité, la nature de libéralité, les nom et prénom, la date et lieu de naissance et domicile de la contrepartie ou, lorsqu'il s'agit d'une personne morale ou d'une structure dépourvue de personnalité juridique, la dénomination, le cas échéant le numéro d'entreprise, la forme légale et l'adresse du siège, la manière dont la transaction a été effectuée et les particularités de la transaction. Toutes les libéralités, en nature ou en espèces, dont la fondation est bénéficiaire ou donateur, par un donateur ou à un bénéficiaire dont le domicile ou le siège ne se situe pas sur le territoire belge, sont enregistrées dans ce registre endéans les [trente] jours suivant leur réception ou leur transmission. »

Nous partageons évidemment le souci du législateur de prévenir et combattre ces formes de criminalité.

Cependant, notre avis est très clair : **l'obligation de tenir un Registre des dons est disproportionnée par rapport au résultat escompté ; ensuite, elle n'aura peu ou pas d'effet préventif ou dissuasif et, enfin, elle est même potentiellement contre-productive.**

La tenue et l'entretien du Registre des dons nécessitera un engagement important et supplémentaire en temps, en ressources et en personnel. L'identification de tous les dons - directs et indirects - et d'autres contributions de l'étranger et l'enregistrement des données demandées n'est pas la norme dans le secteur associatif. De nombreuses associations et fondations soutiennent des projets et des organisations à l'étranger, mais, généralement, cette aide ne peut être considérée comme 'un don' ou une 'libéralité' au sens légal des termes.

Grâce à la législation en vigueur, banques, bureaux de change, notaires, etc... transmettent chaque année déjà près de 30.000 signalements de flux d'argent suspects à la cellule fédérale de lutte contre le blanchiment d'argent. Plus de 800 d'entre eux sont transmis à la Justice. **Seuls quelques dossiers concernent des associations constituées en personne morale** (sur un total de plus de 100.000!).

Entretemps, une ambiance de suspicion est créée autour du secteur associatif dans son ensemble. En outre, le pouvoir judiciaire a toujours la possibilité, **en cas de suspicion sérieuse**, de mener des enquêtes et perquisitions, y compris dans les livres comptables des associations. Le Registre des dons permettrait aux autorités d'accéder à certaines informations, **au plus tôt 30 jours après les faits**, souvent des mois ou des années après, ce qui signifie que le caractère préventif de la mesure est en réalité particulièrement limité. Des données dans Registre des dons pourraient peut-être soutenir une hypothèse de recherche ou fournir des preuves supplémentaires.

Le caractère dissuasif de la mesure aussi serait négligeable, puisque l'introduction de ce registre encouragera probablement les individus, groupes ou entreprises aux intentions criminelles, à plonger en-dessous du radar et à organiser leurs flux financiers de manière à ce qu'ils ne peuvent plus figurer dans aucun registre.

2. Plateformes de dons en ligne : alignement sur le PSD2

A. Contexte réglementaire

En ce qui concerne les « **Dons en ligne ou dons par Internet** », la circulaire AGFisc n° 42/2014 (n° Ci.RH.26/634.940) dd. 16.10.2014 stipule :

*« Les conditions auxquelles un don en ligne doit satisfaire pour que l'institution agréée puisse émettre une attestation de réduction fiscale, **sont les mêmes que pour les versements sur le compte financier de l'institution** :*

- *l'identification du donateur doit être possible;*
- *le don doit être versé sur un compte ouvert au nom de l'institution agréée et dont elle seule est titulaire;*
- *l'institution agréée doit enregistrer le don dans sa comptabilité (de sorte que, tant l'identité du donateur que le montant initial transféré sont clairement vérifiables tant par l'institution que par l'Administration);*
- *le don doit avoir été versé de façon définitive et irrévocable;*
- *le don doit s'élever à 40 € au minimum (montant indexé pour l'année 2014). »*

La circulaire ne permet, ni aux associations ni à leurs prestataires de services, de savoir si la méthode ou plate-forme de paiement utilisée est conforme aux conditions réglementaires. La condition la plus problématique concerne l'interdiction de passer par compte intermédiaire dont l'association n'est pas le seul titulaire.

Plusieurs prestataires sont actifs sur le marché et de nouveaux s'annoncent, généralement sans savoir si leur plate-forme est conforme aux règles, parfois sans s'inquiéter du risque. Deux prestataires ont **obtenu une réponse positive par décision anticipée** (ruling 2015.512 dd. 28.10.2015 et 2018/0797 dd. 09.10.2018).

En outre, de nouvelles technologies et méthodes de paiement arrivent : instant pay, google pay,... et constituent autant d'opportunités pour le secteur d'élargir, moderniser et rationaliser ses récoltes de fonds.

B. Evolution de la technologie et de la législation

Les transactions de paiement modernes sont régies par la directive EU 2015/2366 sur les services de paiement (PSD 2), traduite dans la législation belge et en vigueur depuis le 26 mars 2018.

- La directive PSD 2 parle d'un **prestataire de services de paiement gestionnaire du compte (account servicing payment service provider, AS PSP)** qui offre et gère un compte de paiement pour un payeur.
- Des tiers peuvent accéder, par une banque (à savoir un AS PSP) au compte de paiement du client, à condition que ce dernier y consente expressément et exclusivement dans le cadre des services de paiement proposés.
- Dans PSD2, les clients peuvent être confrontés à deux types de tiers :
 - les **prestataires de services de paiement (payment service provider, PSP)** qui, avec l'accord du client, peuvent consulter les détails du compte du client (également appelé **prestataire de services d'informations sur les comptes**);
 - les prestataires de services de paiement qui, avec l'accord du client, peuvent effectuer des paiements en son nom (également appelé **prestataire de services de**

paiement). Ce prestataire de services de paiement peut être un tiers, mais les acteurs traditionnels (établissements de crédit et de paiement) peuvent également proposer de tels services.

C. Conclusion : revoir la réglementation

Il semble donc que,

- quelle que soit la trajectoire suivie par un service de paiement et le "wallet" utilisé par le prestataire de services de paiement agréé, dans tous les cas, un compte de paiement du payeur est débité et un compte du bénéficiaire est crédité ;
- l'identification des parties et la traçabilité des opérations sont généralement garanties.

Dans ce contexte, n'y a-t-il pas lieu de préciser dans la réglementation que les transactions de paiement de dons via des PSP reconnus soient éligibles pour la délivrance de certificats fiscaux, à condition que :

- les coûts soient à la charge du bénéficiaire (et peuvent être enregistrés en tant que tels) ;
- la transaction conduit à créditer le compte du bénéficiaire "sans délais" ?

3. Modernisation de l'AR 1823 : harmonisation des critères et agrément unique

A. Réglementation sur les collectes à domicile

L'administration communale n'a aucun pouvoir réglementaire en matière de collectes à domicile, celles-ci étant réglementées par un Arrêté Royal de 1823.

En vertu de cet AR, « **les collectes pour adoucir des calamités ou malheurs, par tous les établissements, institutions, associations ou groupements publics ou privés (autres que les CPAS et les fabriques d'église) sont soumises à une autorisation préalable** ».

Le SPF Intérieur, qui délivre cette autorisation, suit des critères, entres autres :

- aucune commission sur les sommes recueillis ne peut être octroyée ;
- toute convention ayant pour objet l'utilisation par des tiers est interdite ;
- les frais de l'opération de collecte (à domicile) ne peuvent s'élever à plus de 25% du produit total de la collecte.

B. Règles pour les collectes sur la voie publique

« Contrairement aux collectes à domicile qui sont régies par l'AR du 22 septembre 1823, les collectes sur la voie publique et dans les lieux publics ne subissent aucune restriction légale; elles sont entièrement libres, du moins si l'on s'en tient aux lois et règlements généraux" (CIRC., 12.2.1970).

La commune est libre de réglementer la collecte sur la voie publique sur base de ses pouvoirs de police administrative générale. Elle pourrait ainsi imposer des mesures pour éviter tout trouble à l'ordre public (sécurité, tranquillité, salubrité publiques).

Cela signifie que, même si les collectes sur la voie publique ne sont pas visées par un règlement communal, le bourgmestre pourrait, via un arrêté de police, imposer des mesures pour mettre fin aux troubles éventuels et, au besoin, interdire la collecte.

C. Nous proposons de :

- ajouter dans l'AR de 1823 l'éventualité d'une **autorisation directe et permanente aux associations et fondations d'intérêt sociétal, agréées pour la déductibilité fiscale des libéralités** ;
- élargir le champs d'application de l'AR de 1823 aux collectes sur la voie publique.

4. Dons transfrontaliers et déductibilité fiscale

L'arrêt 'Persche' de janvier 2009 de la Cour de Justice des Communautés Européennes, dit que - à l'intérieur de l'Espace Economique Européen (EEE) [3] - **"la déductibilité fiscale des dons versés au bénéfice d'organismes d'intérêt général ne doit être réservée aux seuls organismes établis sur le territoire national"**.

Autrement dit : un contribuable français, allemand ou espagnol doit pouvoir introduire une attestation fiscale belge dans sa déclaration fiscale dans son pays, s'il a fait un don à une institution agréée belge.

Inversement, le contribuable belge qui a fait un don à une association française, hollandaise ou britannique - y reconnue d'intérêt général - doit pouvoir faire valoir l'attestation étrangère pour déduire 4,5% du montant de ses impôts en Belgique.

Malheureusement, l'application de l'arrêt européen reste largement théorique.

Si certains pays de l'EEE ont transcrit ce principe de réciprocité dans leur loi nationale, ils y ont souvent ajouté des conditions **qui en limitent (fortement) l'application**.

Ainsi, en Belgique, le contribuable belge qui a fait un don à une association reconnue d'intérêt général dans un autre pays de l'EEE, **« doit tenir à disposition de l'administration la preuve que cette organisation soit similaire à une organisation belge agréée, et le cas échéant, qu'elle soit agréée de manière analogue »**.

La similitude de l'association ou l'institution et le caractère analogue de l'agrément peuvent être démontrés par tous les moyens de preuve admis par le droit commun. Toutefois, l'administration fiscale belge se réserve le droit de se prononcer sur la validité des preuves ainsi fournies.

Le Luxembourg montre le bon exemple, par une procédure claire et simple (Circulaire L.I.R. n° 112/2 du 7 avril 2010).

Le contribuable luxembourgeois faisant un don à **« un organisme dans un des pays de l'EEE dont le but désintéressé est reconnu d'intérêt général et fiscalement favorisé »**, peut faire valoir son droit à la déductibilité fiscale, en joignant à l'attestation fiscale **un 'Certificat', établi par l'association étrangère et dont le modèle est téléchargeable**.

Nous proposons que le modèle luxembourgeois soit repris par l'administration fiscale belge.

[3] Allemagne; Autriche; Belgique; Bulgarie; Chypre; Danemark; Espagne; Estonie; Finlande; France; Grèce; Hongrie; Irlande; Islande; Italie; Lettonie; Liechtenstein; Lituanie; Luxembourg; Malte; Norvège; Pays-Bas; Pologne; Portugal; République Tchèque; Roumanie; Royaume-Uni; Slovaquie Slovénie; Suède.