

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1989-1990

11 SEPTEMBER 1990

WETSVOORSTEL

tot instelling van een « open boekhouding » voor vakorganisaties

(Ingediend door de heren Cortois en
Van Mechelen)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel wil tegemoetkomen aan een reeds vaak uitgedrukte wens, met name een betere en efficiëntere controle op de financiële praktijken van de vakverenigingen. Het door het voorstel beoogde doel is dus uitdrukkelijk beperkt : het gaat er enkel om een systeem van zogenaamde « open boekhouding » in te voeren, los van alle andere, vaak zeer controversiële facetten van het juridische statuut der vakorganisaties.

In een nog zeer recent verleden gaf de problematiek van de rechtspersoonlijkheid der vakbonden aanleiding tot nieuwe wetgevende voorstellen (zie Stukken Senaat, B.Z. 1988, n^{rs} 32-1, (Boël c.s.) en 78-1 (K. Dillen)). Het weze benadrukt dat onderhavig wetsvoorstel uitdrukkelijk los staat van de in geciteerde voorstellen behandelde probleemstelling (met name de rechtspersoonlijkheid). Nochtans zal het even duidelijk zijn dat er raakvlakken bestaan en dat een dieper inzicht in het zeer complexe rechtspersoonlijkheidsvraagstuk ongetwijfeld zal bijdragen tot een meer begripsvolle houding ten aanzien van de in huidig voorstel ontwikkelde gedachten.

Concreet beschouwd komt het er op aan een vrij eenvoudige en overzichtelijke procedure uit te werken die moet toelaten een duidelijker, dat wil zeggen publieker (in de betekenis van « opener ») kijk te krijgen op de zich thans in het volslagen duister afspelende financiële verrichtingen van de vakvere-

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

11 SEPTEMBRE 1990

PROPOSITION DE LOI

instaurant une « comptabilité ouverte » pour les organisations syndicales

(Déposée par MM. Cortois et Van Mechelen)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En déposant la présente proposition de loi, nous entendons répondre au souhait, souvent exprimé, que les pratiques financières des organisations syndicales soient soumises à un contrôle plus efficace. Cette proposition a dès lors un but bien précis et limité : elle vise uniquement à instaurer un système de « comptabilité ouverte », sans se préoccuper des autres aspects, souvent très controversés, du statut juridique des organisations syndicales.

Le problème de la personnalité juridique des syndicats a fait l'objet de nouvelles initiatives législatives dans un passé encore très récent (cf. Doc. Sénat n° 32/1 — proposition de loi de M. Boël et consorts — et n° 78/1 — proposition de loi de M. K. Dillen —, S.E. 1988). Si la présente proposition de loi est, par son objet, tout à fait distincte de ces propositions, il n'en est pas moins évident qu'elle rejoint celles-ci sur certains points et qu'une meilleure intelligence de la problématique très complexe de la personnalité juridique contribuera à générer une plus grande compréhension à l'égard des idées développées dans la présente proposition.

Concrètement, il s'agit d'élaborer une procédure relativement simple et claire qui permette d'accroître la transparence, c'est-à-dire la publicité des opérations financières des organisations syndicales, ces opérations étant aujourd'hui entourées du plus grand secret. Il est difficilement contestable que ces associa-

nigingen. Het kan nog nauwelijks worden betwist dat deze verenigingen een integrerend bestanddeel zijn geworden van het geheel der instellingen van dit land.

Hun onrechtstreekse en rechtstreekse invloed op de besluitvorming — primordiaal in de sociaal-economische sector en in de sfeer van de collectieve arbeidsverhoudingen — is dermate groot dat terecht steeds meer stemmen opgaan om een betere en efficiëntere controle op de werking, de organisatie en, last but not least, de financiering van deze organisaties te eisen.

Het ogenblik waarop men dan toch werk maakt van een strengere controle op de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, lijkt ons dan ook bijzonder goed gekozen om, in de lijn van eenzelfde bekommernis die de indieners van het wetsvoorstel Stuk n° 747/1 (Kamer, 1988-1989) heeft geïnspireerd, ook op het terrein van de vakverenigingen gelijkaardige initiatieven te ontplooiën. Dit parallelisme is op zichzelf niets nieuws. Bijna veertig jaar geleden reeds stelde Marcel Grégoire met recht : « Les syndicats sont à la masse des travailleurs, ce que les partis sont à la masse des citoyens » (« Le syndicalisme : pouvoir de fait ou institutionnalisation ? » — in *Bulletin Social des Industries*, 1952, p. 432).

Er staat ons inziens dan ook niets in de weg van de wetgever om maatregelen van financieel toezicht ten aanzien van de vakverenigingen te treffen. Los van het al dan niet voorhanden zijn van de rechtspersoonlijkheid als dusdanig kan de wetgever zogenaamde attributen van rechtspersoonlijkheid toekennen. Dit impliceert dat bepaalde rechten (onder andere het vermogen tot optreden in rechte) worden verleend, maar evenzeer dat bepaalde verplichtingen zouden worden opgelegd.

De in het onderhavig wetsvoorstel uitgewerkte verplichting is trouwens in alle opzichten constructief te noemen. Nergens strekt zij er toe de vrije activiteit van de vakorganisaties te beknotten of te verhinderen. De controleprocedure is eenvoudig en niet van aard zware administratieve verplichtingen op de organisaties te leggen. De voordelen zijn legio : niet alleen zal de grotere openbaarheid bijdragen tot een versterkt vertrouwen dat onontbeerlijk is, gezien de zeer belangrijke rol die de vakvereniging speelt in het openbaar leven; bovendien zal ook de controle door een onafhankelijke instantie als het Rekenhof gezonde impulsen leveren ten bate van een deskundig en onberispelijk beheer van doorgaans niet onaanzienlijke vermogens. Het is toch onaannemelijk dat instellingen die in zulke belangrijke mate gemeenschapsgelden hanteren en beheren nagenoeg volledig ontsnappen aan elke ernstige, externe controle.

Wij zijn de mening toegedaan dat een dergelijke situatie de aandacht van de wetgever verdient. Vandaar dit wetsvoorstel dat wij U thans willen voorleggen.

tions font désormais partie intégrante du paysage institutionnel de notre pays.

Leur influence directe et indirecte sur la prise de décision — primordiale dans le secteur socio-économique et dans le domaine des relations collectives du travail — est telle que des voix sans cesse plus nombreuses s'élèvent à juste titre pour exiger un contrôle à la fois meilleur et plus efficace sur le fonctionnement, l'organisation et, last but not least, le financement de ces organisations.

A l'heure où l'on se préoccupe du renforcement du contrôle du financement et de la transparence de la comptabilité des partis politiques, il nous paraît opportun, dans le prolongement des préoccupations qui avaient animé les auteurs de la proposition de loi n° 747/1 (Chambre 1988-1989), de prendre des initiatives identiques à l'égard des associations de travailleurs. Ce parallélisme n'est pas une nouveauté en soi. Il y a près de quarante ans, Marcel Grégoire écrivait déjà à juste titre : « Les syndicats sont à la masse des travailleurs, ce que les partis sont à la masse des citoyens » (« Le syndicalisme : pouvoir de fait ou institutionnalisation ? » — dans *Bulletin Social des Industries*, 1952, p. 432).

Nous estimons que rien n'empêche dès lors le législateur d'instaurer un contrôle financier des organisations syndicales. Abstraction faite de l'existence éventuelle de la personnalité juridique, le législateur peut accorder certains attributs de cette dernière, qui impliqueraient à la fois certains droits (entre autres la faculté d'ester en justice) mais aussi certaines obligations.

L'obligation que tend à instaurer la présente proposition de loi peut d'ailleurs, à tous égards, être qualifiée de constructive. Elle ne vise aucunement à restreindre ou à entraver la liberté d'action des organisations syndicales. La procédure de contrôle est simple et elle n'impose aucune formalité administrative astreignante aux organisations. Les avantages sont légion : outre le fait qu'une plus grande publicité contribuera à améliorer le climat de confiance qui est indispensable, eu égard au rôle très important que les organisations syndicales jouent dans la vie publique, l'exercice du contrôle par une instance indépendante comme la Cour des comptes favorisera une gestion saine et efficace de fonds dont l'importance n'est généralement pas négligeable. Il est en effet inacceptable que des institutions qui manipulent et gèrent des fonds publics aussi importants échappent pour ainsi dire à tout contrôle extérieur.

C'est parce que nous estimons qu'une telle situation doit retenir l'attention du législateur que nous déposons la présente proposition de loi.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet is van toepassing op alle beroeps- en vakorganisaties, evenals op de interprofessionele organisaties van werknemers die, al dan niet met rechts-persoonlijkheid bekleed, tot doel hebben de studie, de bescherming en de ontwikkeling van de beroepsbe-langen van de leden die zij vertegenwoordigen.

Art. 2

De in artikel 1 omschreven organisaties zijn ver-plicht jaarlijks een gedetailleerde staat van ontvang-sten en uitgaven op te stellen die het voorwerp uit-maakt van een financieel verslag. Dit verslag wordt, samen met de staat van ontvangsten en uitgaven, gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*.

De Koning legt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de modaliteiten vast volgens dewelke bedoel-de bescheiden en documenten zullen worden opgesteld.

Art. 3

Onder *ontvangsten* wordt ondermeer verstaan :

- lidmaatschaps- en andere periodieke bijdragen;
- vermogensopbrengsten;
- inkomsten en opbrengsten verworven uit mani-festaties, meetings, propaganda, publicaties en an-dere activiteiten van al dan niet occasioneel winst-gevende aard;
- giften, schenkingen en legaten;
- allerlei in geld waardeerbare prestaties en dien-sten;
- overheidstussenkomsten in de werkings- en administratiekosten.

Onder *uitgaven* worden ondermeer verstaan :

- personeelsuitgaven;
- werkingskosten;
- uitgaven voor studie- en vormingscentra;
- organisatie- en propagandakosten;
- belastingen;
- giften.

Art. 4

De bedragen van de giften, schenkingen en legaten die de in artikel 1 bedoelde organisaties ontvangen, worden opgenomen in een rubriek die een aparte vermelding krijgt in het financiële verslag.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi s'applique à toutes les organisations professionnelles et syndicales ainsi qu'aux organisa-tions interprofessionnelles de travailleurs salariés, dotées ou non de la personnalité juridique, qui ont pour objet l'étude, la protection et la promotion des intérêts professionnels des membres qu'elles représen-tent.

Art. 2

Les organisations visées à l'article 1^{er} sont tenues d'établir annuellement un état détaillé des recettes et des dépenses, qui fait l'objet d'un rapport financier. Ce rapport est publié au *Moniteur belge* avec l'état des recettes et des dépenses.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'établissement des pièces et documents visés.

Art. 3

Par *recettes*, il y a lieu d'entendre notamment :

- les cotisations des membres et autres cotisa-tions périodiques;
- les recettes provenant du patrimoine;
- les revenus et recettes provenant de manifesta-tions, de meetings, de la propagande, de publications et d'autres activités à but occasionnellement lucratif ou non;
- les dons, donations et legs;
- les prestations et services divers pouvant être exprimés en valeur pécuniaire;
- les interventions des pouvoirs publics dans les frais de fonctionnement et d'administration.

Par *dépenses*, il y a lieu d'entendre notamment :

- les dépenses de personnel;
- les frais de fonctionnement;
- les dépenses afférentes aux centres d'études et de formation;
- les frais d'organisation et de propagande;
- les impôts;
- les dons.

Art. 4

Les montants des dons, donations ou legs que les organisations visées à l'article 1^{er} reçoivent, sont portés dans une rubrique spéciale dans le rapport financier.

Naam en adres van de schenker of van de erflater worden vermeld.

Les nom et adresse du donateur ou du testateur y sont mentionnés.

Art. 5

Art. 5

De in artikel 2 bedoelde bescheiden worden uiterlijk dertig dagen na het afsluiten van de rekeningen en van bijhorend verslag overgemaakt aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

De Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers legt de bescheiden onverwijld voor ter controle aan het Rekenhof.

Het Rekenhof formuleert opmerkingen en bedenkingen in een verslag. Dit wordt, uiterlijk zestig dagen na ontvangst van de bescheiden, megedeeld aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het Rekenhof zal nauwlettend toezien op de regelmatigheid en op de wettigheid van de verrichte boekingen en transacties.

Na ontvangst van het verslag geeft de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers lezing aan de Kamer van de besluiten waartoe het Rekenhof gekomen is.

Uiterlijk dertig dagen na deze mededeling worden de financiële bescheiden, samen met het verslag van het Rekenhof, gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*.

Les documents visés à l'article 2 sont transmis au président de la Chambre des représentants dans les trente jours de la clôture des comptes et du rapport y afférent.

Le président de la Chambre des représentants soumet sans délai les documents à la Cour des comptes.

La Cour des comptes formule ses observations et objections dans un rapport. Ce rapport est transmis au président de la Chambre des représentants dans les soixante jours de la réception des documents. La Cour des comptes contrôlera attentivement la régularité et la légalité des opérations comptables et des transactions effectuées.

Dès réception du rapport, le président de la Chambre des représentants donne lecture à la Chambre des conclusions de la Cour des comptes.

Dans les trente jours de cette communication, les documents financiers ainsi que le rapport de la Cour des comptes sont publiés au *Moniteur belge*.

Art. 6

Art. 6

De in artikel 1 bedoelde organisaties die de uit deze wet voortvloeiende verplichtingen niet nakomen of wier nalatigheid en verzuim kwade trouw doen vermoeden, verliezen het recht op de vergoedingen, subsidies en tegemoetkomingen die hen van overheidswege worden toegekend ter bestrijding van de werkings- en administratiekosten.

De sanctie geldt voor de duur van een jaar. Zij kan evenwel geen toepassing vinden vooraleer een periode van zestig dagen verstreken is sedert de Minister, tot wiens bevoegdheid de Arbeid en de Tewerkstelling behoren, de in gebreke blijvende organisatie schriftelijk aan de uit deze wet voortvloeiende verplichtingen heeft herinnerd.

Les organisations visées à l'article 1^{er}, qui ne respectent pas les obligations découlant de la présente loi ou dont la négligence ou l'omission font supposer qu'elles agissent de mauvaise foi, perdent le droit aux allocations, subventions et interventions dont elles bénéficient de la part des pouvoirs publics pour couvrir leurs frais de fonctionnement et d'administration.

La sanction a une durée d'un an. Elle ne peut toutefois s'appliquer qu'à l'issue d'un délai de soixante jours après que le Ministre qui a l'Emploi et le Travail dans ses attributions a rappelé par écrit à l'organisation en défaut les obligations qui lui incombent en vertu de la présente loi.

Art. 7

Art. 7

Deze wet treedt in werking de eerste dag van de maand volgend op die tijdens dewelke zij in het *Belgisch Staatsblad* werd bekendgemaakt.

La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel elle est publiée au *Moniteur belge*.

12 juli 1990.

12 juillet 1990.

W. CORTOIS
D. VAN MECHELEN