

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

18 MARS 1994

Proposition de loi relative à l'octroi de la responsabilité civile aux organisations syndicales

(Déposée par M. Verreycken)

DEVELOPPEMENTS

En 1988, Karel Dillen, qui était sénateur à l'époque, avait déjà déposé une proposition de loi visant à imposer la personnalité juridique aux syndicats. La députée Marijke Dillen déposa pour sa part une proposition similaire à la Chambre en 1992 (Doc. n° 756-1). Les deux propositions ont disparu au fond des tiroirs des commissions, qui sont les oubliettes des temps modernes.

Cependant, il reste inadmissible que les syndicats ne soient pas juridiquement responsables de leurs activités, surtout quand on sait :

— qu'ils imposent, de concert avec les organisations patronales, des obligations salariales à l'ensemble des travailleurs, c'est-à-dire les syndiqués et les autres, et qu'ils conditionnent ainsi le climat social;

— qu'en tant qu'organismes de paiement, ils se substituent à l'Administration et gèrent des fonds publics de plusieurs milliards de francs;

— qu'ils peuvent faire l'objet de détournements de cotisations d'affiliés et d'autres cotisations au niveau de « sous-baronnies » et qu'ils n'osent pas prendre la responsabilité de dénoncer ce genre d'anomalies à la justice;

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1993-1994

18 MAART 1994

Voorstel van wet tot toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de vakorganisaties

(Ingediend door de heer Verreycken)

TOELICHTING

Reeds in 1988 diende toenmalig senator Karel Dillen een wetsvoorstel in, dat beoogde de vakbonden rechtspersoonlijkheid op te leggen. Volksvertegenwoordiger Marijke Dillen was de auteur van een gelijkaardig voorstel ingediend in de Kamer in 1992 (Gedr. St. 756-1). Beide voorstellen verdwenen in de diepe commissieladen, die als moderne vergeetputten fungeren.

Het blijft inmiddels onaanvaardbaar dat vakbonden niet onderworpen zijn aan juridische aansprakelijkheid voor hun activiteiten, vooral niet omdat zij :

— samen met werkgeversorganisaties aan alle werknemers — al dan niet gesyndiceerd — loonverplichtingen opleggen, hiermee het sociale klimaat bepalend;

— als uitbetalingsinstellingen ambtenaarvervangend fungeren en daarvoor miljarden aan openbare middelen beheren;

— vanuit deelbaronieën lidgelden en andere bijdragen van hun doel kunnen laten afwenden, en zij niet de verantwoordelijkheid durven nemen om dergelijke anomalieën aan de rechtbank te melden;

— qu'ils peuvent influencer le processus démocratique en exigeant des partis qui leur sont apparentés qu'ils leur accordent des places de candidats éligibles sur leurs listes électorales et dépassent manifestement, en faisant cela, le champ d'activité qui est le leur;

— qu'ils gèrent des caisses de grève sur l'importance desquelles l'on souhaite manifestement que continue à planer un secret d'Etat, si bien que l'on ne peut pas leur appliquer les normes fiscales valables pour les particuliers.

Les événements qui se sont produits récemment à Anvers, au sein d'une organisation syndicale socialiste locale, et les nombreux commentaires qu'ils ont suscités de la part de syndicalistes, de journalistes et même de responsables de fédération ont montré combien les auteurs des propositions précitées étaient clairvoyants. Ils avaient déjà perçu le danger qui viendrait de l'absence de toute responsabilité en tant qu'association, en cas de malversations établies.

En novembre 1993, j'ai adressé une question écrite à tous les ministres fédéraux pour leur demander de me communiquer une série de données relatives aux syndicats. Il s'agit de données sur la base desquelles les cotisations syndicales sont remboursées par l'employeur, en l'occurrence le ministre qui gère le département. J'ai reçu des réponses consternantes. Ce sont surtout celles des ministres socialistes qui se distinguaient par leur inanité. D'une manière générale, l'on peut déduire des réponses souvent obscures qui ont été données que personne ne sait combien l'on paie ni à qui l'on paie! La plupart des ministres font référence à la dotation du Premier ministre et aux organismes de paiement des syndicats eux-mêmes. Alors que l'on doit bel et bien se baser sur un nombre contrôlable d'affiliés pour déterminer la représentativité des syndicats, ce nombre est « inconnu » des ministres, y compris du Premier ministre, qui effectue apparemment les paiements, selon lequel « la commission ne connaît pas le nombre exact d'affiliés des diverses organisations syndicales ». Un tel chaos et une gestion aussi mauvaise et aussi incontrôlable des fonds publics engendre inmanquablement des abus.

En raison des abus constatés et pour écarter les possibilités d'abus que même les ministres tolèrent et dont on est si tenté de se servir, il y a lieu de soumettre les syndicats au même contrôle que n'importe quelle autre organisation. C'est surtout pour pouvoir assurer la bonne gestion des fonds publics et le contrôle de celle-ci qu'il faut s'attacher à examiner la présente proposition de loi.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

Cet article fixe les critères en fonction desquels les associations professionnelles sont considérées comme des organisations syndicales aux termes de la présente loi.

— het democratische proces kunnen beïnvloeden door verkiesbare plaatsen op te eisen vanwege bevriende partijen, waardoor zij zich manifest buiten hun doelterrein begeven;

— stakingskassen beheren waarvan de omvang blijkbaar tot de staatsgeheimen blijft behoren, waardoor de fiscale normen voor particulieren niet kunnen worden toegepast op de bonden.

De recente gebeurtenissen bij een Antwerpse socialistische deelvakbond, en de vele commentaren die daarop door vakbondsleden, perscommentatoren, en zelfs koepelbesturen werden geleverd, tonen aan dat de bovengenoemde indieners van dit voorstel vooruitziend waren. Zij begrepen reeds het gevaar, dat vooral bestaat uit het niet-bestaan van enige aansprakelijkheid als vereniging, bij aantoonbare malversaties.

In november 1993 vroeg ik schriftelijk bij alle federale ministers enkele vakbondsgegevens op. Aan de hand hiervan worden immers de syndicale bijdragen door de werkgever, in casu de departements-beherende minister, terugbetaald. De antwoorden waren ontstellend. Vooral socialistische ministers blonken hierbij uit door nietszeggendheid. Algemeen kan, uit de vaak cryptische omschrijvingen, worden afgeleid dat niemand weet wat betaald wordt, noch aan wie! De meeste ministers verwijzen naar de dotatie van de Eerste minister en naar de uitbetalingsinstellingen van de vakbonden zelf. Waar wel een controleerbaar ledental blijkt te worden gehanteerd als norm voor de representativiteit van de vakbonden, is hetzelfde ledental voor de ministers « onbekend », zelfs voor de blijkbaar uitbetalende Eerste minister, die meent dat « de commissie het juiste aantal van de verschillende vakorganisaties niet kent ». Dergelijke chaos, dergelijk slecht en oncontroleerbaar beheer van openbare middelen schreeuwt om misbruiken.

Omwille van de vastgestelde misbruiken, en tegelijk om de verleidelijke en zelfs door ministers gedoogde misbruikmogelijkheden uit te sluiten, is het noodzakelijk dat de vakbonden aan dezelfde controle worden onderworpen als eender welke andere organisatie. Vooral het goede beheer van openbare middelen en de controle daarop, moeten een aansporing zijn om voorliggend wetsvoorstel te willen bespreken.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In dit artikel wordt bepaald welke de kenmerken zijn van de vakverenigingen, die als « vakorganisaties » bedoeld worden.

Article 2

Cet article impose, à toutes les organisations syndicales visées à l'article 1^{er}, l'obligation générale d'acquérir la personnalité civile et il précise que c'est l'ensemble de l'entité présentée comme étant une organisation syndicale qui doit être revêtue de la personnalité civile.

Cet article impose, en outre, à toutes les organisations syndicales représentées au sein du Conseil national du travail et actives au niveau interprofessionnel, l'obligation de s'organiser en entités linguistiques — une néerlandophone, une francophone et une germanophone — totalement distinctes et indépendantes du point de vue juridique.

Article 3

Cet article définit le caractère général de l'obligation imposée par l'article 2 et énumère les caractéristiques dont cette personnalité civile doit être revêtue. Il précise notamment que la personnalité civile en question doit être celle d'une association sans but lucratif.

Article 4

Cet article oblige l'organisation syndicale à définir clairement son objet et précise que celui-ci doit consister en la défense des intérêts professionnels de ses membres, à l'exclusion de toute autre préoccupation.

Article 5

Cet article définit les obligations particulières imposées aux organisations syndicales en ce qui concerne le contrôle financier, la structure de la gestion des capitaux et des biens qui sont aux mains des syndicats ou d'organismes qui en dépendent, et la transparence de la gestion vis-à-vis des membres et de la société en général. Il impose également, aux organisations syndicales, l'obligation de communiquer leurs statuts à chacun de leurs membres.

Article 6

Cet article fixe le délai dont les organisations syndicales disposeront pour déposer leur projet de statuts et définit les sanctions prévues pour le cas où la présente réglementation ne serait pas respectée.

Artikel 2

Dit artikel legt de in artikel 1 bedoelde organisaties de algemene verplichting op rechtspersoonlijkheid aan te nemen. Het artikel bepaalt dat de rechtspersoonlijkheid moet gelden voor de hele als vakorganisatie aangemelde entiteit.

Daarenboven verplicht het alle vakorganisaties, die in de nationale arbeidsraad en op interprofessioneel vlak actief zijn, zich te organiseren in juridisch totaal afzonderlijke en onafhankelijke entiteiten volgens taalgroep: een Nederlandstalige, een Franstalige en een Duitstalige.

Artikel 3

Dit artikel omschrijft de algemene aard van de in artikel 2 opgelegde verplichting en somt tevens de bijzondere eigenschappen op waardoor de opgelegde rechtspersoonlijkheid moet worden gekenmerkt. Met name wordt bepaald dat de rechtspersoonlijkheid in kwestie deze van een vereniging zonder winstoogmerk dient te zijn.

Artikel 4

Dit artikel legt de verplichting op de doelstelling duidelijk te omschrijven. Het artikel bepaalt dat de vakorganisatie, met uitsluiting van alle andere doelstellingen, de verdediging van de beroepsbelangen van zijn leden op het oog heeft.

Artikel 5

Omschrijft de bijzondere verplichtingen die aan de vakorganisaties worden opgelegd op het stuk van de financiële controleerbaarheid, de structuur van het beheer van de door vakorganisaties of daarvan afhankelijke instellingen beheerde kapitalen of goederen, de beleidsopenheid naar de leden en de maatschappij in het algemeen toe, en verplicht de vakorganisaties de juridische statutaire bepalingen aan elk van hun leden afzonderlijk mee te delen.

Artikel 6

Bepaalt de termijn waarover de vakorganisaties beschikken om hun ontwerpen van statuten in te dienen en omschrijft de sancties bij het niet-naleven van deze reglementering.

Article 7

Cet article dispose que la loi proposée entrera en vigueur le 1^{er} janvier suivant sa publication au *Moniteur belge*. Il est nécessaire de prévoir un délai plus long pour permettre aux organisations syndicales de remplir les obligations qui leur sont imposées.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

Pour l'application de la présente loi, on entend par organisations syndicales toutes les organisations de travailleurs qui :

- sont représentées au Conseil national du travail;
- comptent au moins 50 000 membres;
- présentent, au nom des travailleurs ou d'une partie des travailleurs, quelle que soit la situation de ceux-ci dans l'entreprise ou l'organisation qui les occupe, des listes de candidats pour l'élection des conseils d'entreprise et/ou des comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail.

Art. 2

Les organisations syndicales doivent :

- 1^o avoir la personnalité civile, dans les conditions et selon les spécifications énoncées dans la présente loi;
- 2^o former une entité juridique unique pour l'ensemble de l'organisation présentée comme organisation syndicale;
- 3^o lorsque leur champ d'activité couvre plus d'un groupe linguistique, créer chaque fois une entité juridique indépendante pour les francophones, les néerlandophones et les germanophones, pour autant qu'elles ont une activité dans les régions de langue française, néerlandaise ou allemande.

Art. 3

Le statut juridique adopté par l'organisation syndicale doit être celui de l'association sans but lucratif.

Artikel 7

Stelt duidelijk dat deze wet in werking treedt op 1 januari na de publikatie in het *Belgisch Staatsblad*. Een ruimere termijn voor de inwerkingtreding is nodig ten einde de vakorganisaties de gelegenheid te geven zich in orde te stellen wat de verplichtingen betreft.

Wim VERREYCKEN.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

Voor de toepassing van deze wet wordt onder «vakorganisaties» verstaan: alle werknemersorganisaties die :

- in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd zijn;
- ten minste 50 000 leden tellen;
- namens de werknemers of een deel van de werknemers, ongeacht hun posities in de onderneming of organisatie waarin zij werkzaam zijn, bij de verkiezingen voor de ondernemingsraden en/of de comités voor de veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen, kandidatenlijsten indienen.

Art. 2

De bovengenoemde vakorganisaties zijn verplicht :

- 1^o de rechtspersoonlijkheid aan te nemen, onder de voorwaarden en met de kenmerken die verder in deze wet bepaald worden;
- 2^o slechts één enkele juridische entiteit op te richten voor de hele, als vakorganisatie aangemelde organisatie;
- 3^o wanneer hun werkingsgebied zich over meer dan één taalgroep uitstrekt, telkens een onafhankelijke juridische entiteit op te richten voor de Nederlandstaligen, de Franstaligen en de Duitstaligen afzonderlijk, voor zover zij in Nederlandstalig, Franstalig of Duitstalig gebied werkzaam zijn.

Art. 3

De juridische vorm die door de vakorganisaties aangenomen wordt, is die van de vereniging zonder winstoogmerk.

Art. 4

L'objet de l'organisation syndicale doit être clairement défini dans ses statuts et ne peut consister qu'en la défense des intérêts professionnels de ses affiliés.

Art. 5

§ 1^{er}. Les statuts de l'organisation syndicale constituée en association sans but lucratif doivent prévoir que chaque affilié de l'organisation syndicale a le droit de prendre connaissance au moins une fois par an de l'inventaire complet des propriétés, biens et/ou capitaux gérés ou contrôlés par l'organisation syndicale, et qu'il jouit d'un droit de participation.

§ 2. La responsabilité de la gestion et du contrôle des propriétés, biens et/ou capitaux visés au § 1^{er} est censée incomber à la plus haute instance dirigeante de l'association sans but lucratif.

§ 3. L'association sans but lucratif est tenue de présenter au moins une fois par an à l'assemblée générale une note de politique exposant et justifiant la politique menée en vue de réaliser son objet.

§ 4. Chaque membre de l'organisation syndicale reçoit, lors de son affiliation, un exemplaire des statuts de l'association sans but lucratif.

Art. 6

§ 1^{er}. Toute organisation syndicale remplissant les conditions énumérées à l'article 1^{er} doit, au plus tard six mois après la publication de la présente loi au *Moniteur belge*, soumettre au ministre compétent un projet de statuts en vue de sa constitution en association sans but lucratif.

§ 2. Sans préjudice des dispositions pénales en matière de gestion des associations sans but lucratif, les organisations syndicales qui contreviennent à une ou plusieurs des dispositions de la présente loi ne sont plus autorisées à être représentées au Conseil national du travail ni à présenter des listes de candidats en vue des élections pour les conseils d'entreprise et/ou les comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail.

Art. 7

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier qui suit la date de sa publication au *Moniteur belge*.

Art. 4

Het doel van de vakorganisaties moet duidelijk in de statuten worden omschreven en mag uitsluitend het behartigen van de beroepsbelangen van de aangesloten leden betreffen.

Art. 5

§ 1. De statuten van de door de vakorganisaties ingediende vereniging zonder winstoogmerk moeten de verplichting opleggen alle individuele personen, die als lid bij de vakorganisatie zijn aangesloten, ten minste eens per jaar kennis te laten nemen van de volledige structuur van eigendommen, goederen en/of kapitalen die door de vakorganisatie beheerd of gecontroleerd worden, en deze individuele leden inspraakmogelijkheden verschaffen.

§ 2. De aansprakelijkheid voor het beheer en de controle van de onder § 1 bedoelde eigendommen, goederen en/of kapitalen wordt geacht te liggen bij het hoogste bestuursorgaan van de vereniging zonder winstoogmerk.

§ 3. De vereniging zonder winstoogmerk is verplicht, ten minste eens per jaar, een beleidsnota, waarin het gevoerde beleid ter verwezenlijking van de toestemming wordt uiteengezet en verantwoord, aan de algemene vergadering voor te leggen.

§ 4. Elk lid van de vakorganisatie krijgt, bij zijn toetreding, een exemplaar van de statuten van de vereniging zonder winstoogmerk.

Art. 6

§ 1. Elke vakorganisatie, die aan de in artikel 1 opgesomde voorwaarden voldoet, dient een ontwerp van statuten voor vereniging zonder winstoogmerk in bij de bevoegde minister, uiterlijk zes maanden na het verschijnen van deze wet in het *Belgisch Staatsblad*.

§ 2. Onverminderd de strafbepalingen inzake het beheer van de verenigingen zonder winstoogmerk, verliezen de vakorganisaties, die aan één of meer van de in deze wet omschreven bepalingen niet voldoen, het recht op vertegenwoordiging in de Nationale Arbeidsraad en op het indienen van kandidatenlijsten bij de verkiezingen voor de ondernemingsraden en/of de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen.

Art. 7

Deze wet treedt in werking op 1 januari na de datum van de publikatie in het *Belgisch Staatsblad*.

Wim VERREYCKEN.