

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION EXTRAORDINAIRE 1995 (*)

4 OCTOBRE 1995

PROPOSITION DE LOI

**relative à la comptabilité ouverte
des organisations syndicales**

(Déposée par M. Patrick Dewael)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi est le premier d'une série de textes que le groupe VLD entend déposer en vue d'obliger toutes les institutions, associations et organisations bénéficiant de subventions publiques à tenir une comptabilité ouverte et transparente.

Notre proposition vise notamment à répondre au souhait déjà fréquemment exprimé de voir soumettre les pratiques financières des organisations syndicales à un contrôle plus rigoureux et plus efficace. Son objet est strictement limité à l'instauration de la « comptabilité ouverte », à l'exclusion de tous les autres aspects, souvent très controversés, du statut juridique des organisations syndicales.

La problématique de la personnalité civile des syndicats a du reste généré, il n'y a guère, de nouvelles initiatives parlementaires (voir les propositions de M. Boël, *Doc. Sénat*, n° 32/1, 1988, de M. Dillen, *Doc. Sénat*, n° 78/1, 1988), de M. Goossens, *Doc. Sénat*, n° 639/1, de Mme Dillen, *Doc.*, 1992-1993, n° 756/1, et de M. Verreycken, *Doc. Sénat*, 1993-1994, n° 1016/1). La présente proposition n'aborde pas la question de la personnalité civile de ces organisations bien que ces deux problèmes soient connexes et que la possibilité

(*) Première session de la 49^e législature.

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

BUITENGEWONE ZITTING 1995 (*)

4 OKTOBER 1995

WETSVOORSTEL

**tot instelling van een open
boekhouding van de vakorganisaties**

(Ingediend door de heer Patrick Dewael)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel is het eerste in een reeks voorstellen die de VLD-fractie wil indienen met het oog op het instellen van een open boekhouding voor alle instellingen, verenigingen en organisaties die de overheid betoelaagt.

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

In het recente verleden gaf de problematiek van de rechtspersoonlijkheid van de vakbonden aanleiding tot nieuwe wetgevende initiatieven (zie de voorstellen van de heer Boël, *Gedr. St.*, Senaat, 1988, n° 32/1, de heer Dillen, *Gedr. St.*, Senaat, 1988, n° 78/1, de heer Goossens, *Gedr. St.*, Senaat, n° 639/1, mevrouw Dillen, *Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, n° 756/1 en de heer Verreycken, *Gedr. St.*, Senaat, 1993-1994, n° 1016/1). Dit wetsvoorstel behandelt het probleem van de rechtspersoonlijkheid niet. Nochtans zijn er

(*) Eerste zitting van de 49^e zittingsperiode.

de mieux cerner les données de la question très complexe qu'est la personnalité civile des syndicats contribuerait sans conteste à faire mieux comprendre l'objectif de la présente proposition.

On peut difficilement nier que ces associations font partie intégrante des institutions de ce pays. Leur influence directe et indirecte sur le processus décisionnel (qui est primordiale dans le secteur socio-économique et dans les relations collectives du travail) est à ce point considérable que de plus en plus de voix s'élèvent — à juste titre — pour réclamer un contrôle plus strict et plus efficace de leur fonctionnement, de leur organisation et — ce n'est pas là la moindre des choses — de leur financement.

L'adoption de la présente proposition de loi s'impose à présent que le contrôle du financement et de la comptabilité ouverte des partis politiques a été renforcé (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). Ce parallélisme n'est d'ailleurs pas nouveau. Il y a presque quarante ans, Marcel Grégoire soulignait très justement que : « 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 le *Bulletin Social des Industries*, 1952, p. 432).

Rien n'empêche le législateur de soumettre les organisations syndicales à un contrôle financier. En dépit du fait que les syndicats ne possèdent pas la personnalité juridique, le législateur peut leur conférer des attributs de la personnalité juridique (par exemple, le pouvoir d'ester en justice) et leur imposer des obligations. L'obligation que la présente proposition vise à imposer est d'ailleurs constructive à tous égards, puisqu'elle ne tend aucunement à restreindre ni à entraver la liberté d'action des organisations syndicales. La procédure de contrôle est simple et n'impose pas de lourde obligation sur le plan administratif. Les avantages d'un tel contrôle sont légion : non seulement il contribuera, en assurant une plus grande publicité, à raffermir la confiance dans les organisations syndicales, confiance qui est indispensable eu égard au rôle très important que ces organisations jouent dans la vie publique, mais, étant exercé par une instance indépendante telle que la Cour des comptes, il impulsera également une gestion judiciaire et irréprochable d'avoirs qui ne sont généralement pas négligeables. On ne peut tout de même pas admettre que des institutions qui manipulent et gèrent des fonds de la collectivité sur une aussi grande échelle échappent presque totalement à tout contrôle externe sérieux.

raakvlakken tussen beide problemen en een beter inzicht in het zeer complexe rechtspersoonlijkheidsvraagstuk zal ongetwijfeld bijdragen tot meer begrip voor dit voorstel.

Het kan nog nauwelijks worden betwist dat deze verenigingen een integrerend bestanddeel zijn van de instellingen van dit land. Hun onrechtstreekse en rechtstreekse invloed op de besluitvorming (primordiaal in de sociaal-economische sector en in de collectieve arbeidsverhoudingen) is zo groot dat terecht steeds meer stemmen opgaan om een betere en efficiëntere controle op de werking, de organisatie en, niet in het minst, de financiering van deze organisaties te eisen.

Dit wetsvoorstel is aangewezen nu de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen strenger gecontroleerd worden (wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen). Dit parallelisme is niet nieuw. 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, blz. 432).

Niets belet de wetgever financieel toezicht op de vakverenigingen in te stellen. Ongeacht het feit dat vakbonden geen rechtspersoonlijkheid hebben, kan de wetgever hen attributen van de rechtspersoonlijkheid toekennen (bijvoorbeeld de bevoegdheid in rechte op te treden) en verplichtingen opleggen. De in dit wetsvoorstel opgelegde verplichting is trouwens in alle opzichten constructief : zij beoogt geenszins de vrije activiteit van de vakorganisaties te beknotten of te verhinderen. De controleprocedure is eenvoudig en legt geen zware administratieve verplichtingen op. 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 een impuls zijn voor een deskundig en onberispelijk beheer van doorgaans niet onaanzienlijke vermogens. Het is toch onaantvaardbaar dat instellingen die in zulke mate gemeenschapsgelden hanteren en beheren, nagenoeg volledig ontsnappen aan elke ernstige, externe controle.

P. DEWAELE

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

La présente loi s'applique à toutes les organisations professionnelles et syndicales, ainsi qu'aux organisations interprofessionnelles de travailleurs, dotées ou non de la personnalité juridique et ayant pour objet l'étude, la défense et la promotion des intérêts professionnels des membres qu'elles représentent.

Art. 3

Les organisations visées à l'article 2 établissent chaque année un état détaillé de leurs recettes et dépenses, qui fait l'objet d'un rapport financier. Ce rapport est publié au *Moniteur belge* avec l'état des recettes et dépenses.

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

Art. 4

§ 1^{er}. Sont notamment considérés comme recettes :

- les cotisations et autres recettes périodiques;
- le produit des avoirs;
- les revenus et produits des manifestations, meetings, propagande, publications et autres activités pouvant avoir un caractère lucratif;
- les libéralités, dons et legs;
- les divers services et prestations monnayables;
- les subventions de l'Etat pour les frais de fonctionnement et d'administration.

§ 2. Sont notamment considérés comme dépenses :

- 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 libéralités.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Deze wet is van toepassing op alle beroeps- en vakorganisaties, evenals op de interprofessionele organisaties van werknemers die al of niet rechtspersoonlijkheid hebben en de studie, de bescherming en de ontwikkeling van de beroepsbelangen van de leden die zij vertegenwoordigen tot doel hebben.

Art. 3

De in artikel 2 bedoelde organisaties stellen jaarlijks een gedetailleerde staat van ontvangsten en uitgaven op die het voorwerp is van een financieel verslag. Dit verslag wordt, samen met de staat van ontvangsten en uitgaven, gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*.

De Koning bepaalt, bij een in ministerraad overgelegd besluit, de nadere regels voor het opstellen van deze bescheiden en documenten.

Art. 4

§ 1. Onder ontvangsten worden onder meer verstaan :

- lidmaatschaps- en andere periodieke ontvangsten;
- vermogensopbrengsten;
- inkomsten en opbrengsten verworven uit manifestaties, meetings, propaganda, publikaties en andere activiteiten van al dan niet occasioneel winstgevende aard;
- giften, schenkingen en legaten;
- allerlei in geld waardeerbare prestaties en diensten;
- overheidstoelagen voor de werkings- en administratiekosten.

§ 2. Onder uitgaven worden onder meer verstaan :

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

Art. 5

Le montant des libéralités, dons et legs perçus par les organisations visées à l'article 2 est inscrit, sous une rubrique distincte, dans le rapport financier, qui mentionne également les nom et adresse du donateur ou du testateur.

Art. 6

Les pièces visées à l'article 3 sont communiquées au président de la Chambre des représentants au plus tard le trentième jour qui suit la clôture des comptes et du rapport y afférent.

Le président de la Chambre des représentants transmet immédiatement lesdites pièces à la Cour des comptes aux fins de contrôle.

La Cour des comptes formule ses observations et considérations dans un rapport qu'elle transmet au plus tard le soixantième jour de la réception desdites pièces au président de la Chambre des représentants. La Cour des comptes contrôle scrupuleusement la régularité et la légalité des écritures et des transactions.

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

Les documents financiers ainsi que le rapport de la Cour des comptes, sont publiés au *Moniteur belge* trente jours au plus tard après cette communication.

Art. 7

Les organisations visées à l'article 2 qui ne respectent pas les obligations découlant de la présente loi ou dont la négligence et les manquements font présumer la mauvaise foi perdent leur droit aux indemnités, subventions et interventions qui leur sont accordées par les pouvoirs publics en compensation de leurs frais de fonctionnement et de leurs frais administratifs.

La sanction vaut pour un an et ne prend cours que soixante jours après que le Ministre qui a l'Emploi et le Travail dans ses attributions a rappelé par écrit les obligations découlant de la présente loi aux organisations défailtantes.

Art. 8

La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois suivant celui de sa publication au *Moniteur belge*.

13 septembre 1995.

Art. 5

De bedragen van de giften, schenkingen en legaten die de in artikel 2 bedoelde organisaties ontvangen, worden opgenomen in een aparte rubriek in het financiële verslag, die de naam en het adres van de schenker of van de erflater vermeldt.

Art. 6

De in artikel 3 bedoelde bescheiden worden uiterlijk dertig dagen na het afsluiten van de rekeningen en van het bijhorende verslag meegedeeld 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, meegedeeld aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het Rekenhof ziet nauwlettend toe op de regelmatigheid en 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 van het Rekenhof.

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

Art. 7

De in artikel 2 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 van de overheid voor de werkings- en administratiekosten.

De sanctie geldt voor een jaar en gaat pas in zestig dagen nadat de minister, tot wiens bevoegdheid de Arbeid en de Tewerkstelling behoren, de in gebreke blijvende organisaties schriftelijk aan de verplichtingen van deze wet heeft herinnerd.

Art. 8

Deze wet treedt in werking de eerste dag van de maand na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

13 september 1995.

P. DEWAELE