

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2000-2001

13 DECEMBER 2000

Wetsvoorstel tot het verlenen van rechts- persoonlijkheid aan organisaties van werknemers en van het overheids- personeel

(Ingediend door de heren Jurgen Ceder en
Wim Verreycken)

TOELICHTING

Zelfs juristen kunnen blijkbaar niet echt uitleggen wat «rechtspersoonlijkheid» precies is. Het komt er ongeveer op neer dat in het rechtsverkeer, naast mensen die «natuurlijke personen» zijn, ook organisaties optreden die beweren een eigen identiteit, vermogen, rechten en plichten te bezitten, ongeveer zoals mensen. In elk geval vloeit rechtspersoonlijkheid voort uit de wet, al dan niet uitdrukkelijk. VZW's en BVBA's bijvoorbeeld krijgen rechtspersoonlijkheid door het vervullen van nauwkeurig vastgelegde formaliteiten, maar ook gemeenten, universiteiten, OCMW's en de staat hebben ze, echter zonder bepaalde «rechtsvorm». Het aannemen of opleggen van een dergelijke specifieke rechtsvorm is dus niet nodig voor het verkrijgen of verlenen van rechtspersoonlijkheid, de wilsuiving van de wetgever volstaat.

Feitelijke verenigingen daarentegen «bestaan» eigenlijk niet en zijn dus oncontroleerbaar. Ze kunnen geen eigendom verwerven noch contracten sluiten en ook niets gerechtelijk vorderen (bij gebrek aan «actieve» rechtspersoonlijkheid) maar evenmin aansprakelijk gesteld worden (zonder «passieve» rechtspersoonlijkheid), tenzij door à hun leden daarbij te betrekken. Iets vorderen van grote verenigingen

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

13 DÉCEMBRE 2000

Proposition de loi accordant la personnalité juridique aux organisations de travail- leurs et de fonctionnaires

(Déposée par MM. Jurgen Ceder et
Wim Verreycken)

DÉVELOPPEMENTS

Apparemment, même les juristes sont incapables de définir ce qu'il y a vraiment lieu d'entendre par «personnalité juridique». On pourrait dire approximativement qu'en droit, il existe, outre les personnes, appelées «personnes physiques», des organisations qui prétendent posséder une identité, un patrimoine, des droits et des obligations propres, à l'instar pratiquement des personnes physiques. En tout cas, la personnalité juridique découle de la loi, expressément ou non. Les ASBL et les SPRL acquièrent, par exemple, la personnalité juridique en accomplissant des formalités bien précises, mais les communes, les universités, les CPAS et l'État possèdent également la personnalité juridique sans toutefois avoir une «forme juridique» déterminée. L'adoption ou l'octroi d'une telle forme juridique spécifique n'est dès lors pas nécessaire pour acquérir ou accorder la personnalité juridique. La volonté du législateur suffit.

En revanche, les associations de fait n'«existent» pas à proprement parler et sont donc incontrôlables. Elles ne peuvent acquérir de propriété ni conclure de contrats; elles ne peuvent non plus rien exiger en justice (faute de personnalité juridique «active») ni être tenues pour responsables (à défaut de personnalité juridique «passive»), sauf à actionner chacun de leurs membres. Vouloir obtenir qu'il soit fait droit à

zoals vakbonden is dus onbegonnen werk: daarvoor moeten niet alleen honderdduizenden «natuurlijke personen» gedagvaard, maar eerst en vooral de ledenlijsten gevonden worden.

De betreuwenswaardige strafbaarheid van louter syndicale actie is inmiddels voltooid verleden tijd en heeft plaats gemaakt voor een publiekrechtelijk geïnstitutionaliseerd overleg: de verenigings- en vakbondsvrijheid worden zelfs verdragsrechtelijk gewaarborgd. Het voorbehoud van vakbonden tegen rechtspersoonlijkheid kan daarom niet langer volgehouden worden. Al in 1898 (met de wet op de beroepsverenigingen) en 1921 (met de VZW-wet) voorzag de overheid expliciet in de mogelijkheid van een juridisch statuut voor werknemersorganisaties. Ook de jongste decennia werden daartoe, door kamerleden en senatoren uit verscheidene fracties, tientallen wetsvoorstellen ingediend. Het debat is dus al oud, maar laaide de jongste jaren weer op door verscheidene fraudes en onregelmatigheden.

In de loop van de 20e eeuw zijn vakbonden gaandeweg betrokken geraakt bij de staatshuishouding. Zij zijn vertegenwoordigd in allerlei adviesorganen van de regering en in overheidsbedrijven als de NMBS, bepalen mee het beleid van de RSZ (met een budget van 1 700 miljard frank per jaar!) en de Nationale Bank, dragen rechters en raadsheren voor, sluiten algemeen bindende CAO's met kracht van wet, kunnen in vele gevallen zelf toch in rechte optreden, sluizen enorme fondsen van overheid en werkgevers door, ontvangen jaarlijks vele miljarden subsidies en vergoedingen enzovoort. Bovendien zijn ze hoofdaandeelhouder van invloedrijke, ultrakapitalistische banken en verzekeringsmaatschappijen. Het cultiveren van deze machtsfuncties (zonder toezicht of verantwoording) is voor de vakbondsbonden vaak belangrijker dan de belangenverdediging van de werknemers.

Daarom hebben de kleurvakbonden slechts, waar het hen uitkomt, een zogenaamd «gedeelte», «actieve» en «functionele» rechtspersoonlijkheid aanvaard. Dit is eenrichtingsverkeer: deze feitelijke verenigingen kennen wel de voordelen maar geen nadelen van rechtspersoonlijkheid, ze kunnen wel afdwingen wat ze voor hun doel nodig achten maar mogen zelf niet aangesproken worden, ze genieten een verregaande immuniteit. Welke rechten bedrijfsleiders, vakbondsleden of slachtoffers van acties ook hebben, ze kunnen ze onmogelijk laten gelden. In een recente *Juristenkrant* stelt de Gentse professor Humblet dan ook terecht: «Vakbonden hebben iets schizofreens; ze bestaan en ze bestaan ook niet; ze zijn een deel van het systeem en ze verzetten er zich te-

une quelconque prétention soutenue à l'encontre de grandes associations telles que les syndicats serait par conséquent s'atteler à une tâche insurmontable: non seulement, il faudrait citer des centaines de milliers de «personnes physiques», mais il faudrait avant tout trouver la liste des affiliés.

La pénalisation regrettable de la simple action syndicale appartient désormais au passé et a été remplacée par une concertation institutionnalisée et régie par le droit public: la liberté d'association et la liberté syndicale sont même garanties par des conventions. C'est pourquoi les réserves formulées par les syndicats pour esquiver la personnalité juridique ne sont plus défendables. Dès 1898 (loi sur les unions professionnelles) et 1921 (loi sur les ASBL), les autorités ont explicitement prévu la possibilité d'accorder un statut juridique aux organisations syndicales. Au cours des dernières décennies également, députés et sénateurs de divers horizons politiques ont déposé des dizaines de propositions de loi en la matière. Le débat ne date donc pas d'hier, mais il a été relancé ces dernières années par diverses fraudes et irrégularités.

Au cours du XX^e siècle, les organisations syndicales ont été peu à peu associées à la gestion de la chose publique. Elles sont représentées dans toutes sortes d'organes consultatifs du gouvernement et dans des entreprises publiques telles que la SNCB; elles participent à la gestion de l'ONSS (dont le budget annuel s'élève à 1 700 milliards!) et de la Banque nationale; elles présentent des juges et des conseillers et concluent des conventions collectives de travail contraignantes ayant force de loi; elles peuvent, dans de nombreux cas, quand même ester elles-mêmes en justice, c'est par elles que transitent des fonds énormes provenant des pouvoirs publics et des employeurs, et elles perçoivent chaque année des milliards de subsides et d'indemnités, etc. Elles sont en outre l'actionnaire principal de banques et d'entreprises d'assurances influentes et ultracapitalistes. Souvent, les bonzes syndicaux jugent plus important de cultiver ces fonctions qui leur confèrent une influence (en dehors de tout contrôle et de toute obligation de se justifier) que de défendre les intérêts des travailleurs.

C'est pourquoi les organisations syndicales affichant une couleur politique ont accepté, au gré de leurs convenances, une personnalité juridique «partielle», «active» et «fonctionnelle». Cette acceptation est cependant sélective: ces associations de fait profitent des avantages tout en refusant les inconvénients de la personnalité juridique; si elles peuvent agir en sorte d'obtenir ce qui sert leur objectif, leur responsabilité propre ne peut être engagée et elles bénéficient d'une large immunité. Quelques droits qu'aient les dirigeants d'entreprise, les affiliés des organisations syndicales ou les victimes d'actions, ils ne peuvent les faire valoir. Dans un numéro récent du *Juristenkrant*, le professeur Humblet, de l'Université de Gand, fait observer à juste titre que

gen». Volgens de Leuvense hoogleraar Blanpain (in *Ter Zake* van 26 januari 2000) ontlopen de vakbonden doelbewust hun verantwoordelijkheid en bezitten ze «weinig transparantie en democratische legitimering, hun leiders worden niet verkozen, de leden hebben geen inspraak, het is een clubje dat zichzelf coöpteert»; daarom pleit hij al veertig jaar krachtig voor volledige rechtspersoonlijkheid en wijt hij het uitblijven daarvan enkel aan «partijpolitieke bindingen».

De verleiding voor de ongecontroleerde en autoritaire vakbondsleiders is dus groot, aan mogelijke en vastgestelde misbruiken valt nauwelijks iets te doen. We denken daarbij aan regelrechte fraude en belastingontduiking (die vaak genoeg in het nieuws zijn). Bovendien kunnen leden geen enkel toezicht of verhaal uitoefenen; ook zij staan machteloos tegenover betutteling, machtsmisbruik en willekeur (vraag het maar aan de honderden die, enkel wegens hun lidmaatschap van een politieke partij, soms in schrijnende omstandigheden, uit het ACV of het ABVV gestoten werden). De weerslag van dat «democratisch deficit» mag niet onderschat worden. Het lidmaatschap is vaak feitelijk verplicht in bepaalde sectoren (havenarbeiders, sleepdiensten) of wegens een quasi-monopolie van de vakbond (rechtsbijstand, bepaalde premies en voordelen, werkloosheidsuitkeringen) en er wordt flink voor betaald, uit eigen zak of onrechtstreeks via baas en Staat.

Zelfs de grootste vakbond moet vaststellen dat er «een sfeer van wantrouwen en verdachtmaking rond syndicale organisaties en hun werking» hangt (*ACV Vakbeweging*, 25 april 2000, pagina 18). Niet alleen de rechtswereld, maar zeker ook de beroepsbevolking wil meer transparantie en minder wantoestanden, ook en zelfs vooral in het belang van de aangesloten werknemers en voor meer sociale rechtvaardigheid.

In beginsel is het voldoende dat de wet kort en bondig stelt: «De representatieve werknemersorganisaties, de werknemersorganisaties die vertegenwoordigd zijn in de paritaire comités en subcomités, de representatieve en de erkende vakorganisaties van het personeel van de overheid of haar bedrijven, alsook de personeelsorganisaties vertegenwoordigd in de nationale en gewestelijke paritaire commissies van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en de syndicale organisaties van het rijkswachtpersoneel van het operationeel korps, hebben rechtsper-

«les organisations syndicales ont quelque chose de schizophrène: elles existent et n'existent pas; elles sont un élément du système et s'y opposent». Selon le professeur Blanpain, de la KUL, (interviewé dans le cadre du magazine *Ter Zake* le 26 janvier 2000), «les organisations syndicales se soustraient sciemment à leurs responsabilités, sont peu transparentes et ont peu de légitimité démocratique, leurs dirigeants ne sont pas élus, les affiliés n'ont pas voix au chapitre, il s'agit d'un petit club qui se coopte»; c'est pourquoi, il plaide depuis quarante ans déjà avec force pour que l'on confère à ces organisations une personnalité juridique à part entière et il attribue le fait que celle-ci ne leur ait pas encore été conférée exclusivement à l'existence de «liens partisans».

La tentation est donc grande pour les dirigeants syndicaux autocrates, qui échappent à tout contrôle. On ne peut faire grand-chose contre les abus éventuels ou constatés, tels que les flagrants délits de fraude et d'évasion fiscale (qui défrayent souvent la chronique). Les membres de ces organisations ne peuvent en outre exercer aucun contrôle ni aucun recours; ils sont également impuissants face aux comportements paternalistes, aux abus de pouvoir et à l'arbitraire (il suffit à cet égard d'interroger les centaines de personnes qui ont été exclues de la CSC ou de la FGVB uniquement en raison de leur appartenance à un parti politique et ce, parfois dans des circonstances très pénibles). Il ne faut pas sous-estimer l'incidence de ce «déficit démocratique». L'affiliation est en fait souvent obligatoire dans certains secteurs (dockers, remorquage) ou en raison d'un quasi-monopole du syndicat (aide judiciaire, certaines primes et certains avantages, allocations de chômage) et son coût est onéreux, que le travailleur paie directement de sa poche ou, indirectement, par le biais de l'employeur et de l'État.

Même le syndicat le plus important est forcé de constater qu'«un climat de méfiance et de suspicion entoure les organisations syndicales et leur fonctionnement» (*ACV Vakbeweging*, 25 avril 2000, page 18). Non seulement les milieux judiciaires, mais également la population active souhaitent qu'il y ait plus de transparence et moins de dérives, et ce, aussi et même surtout dans l'intérêt des syndiqués, et afin qu'il y ait davantage de justice sociale.

Il suffirait en principe que la loi précise simplement que «les organisations représentatives de travailleurs, les organisations de travailleurs qui sont représentées dans les commissions et les sous-commissions paritaires ainsi que les organisations syndicales reconnues et représentatives du personnel des pouvoirs publics ou de leurs entreprises et les organisations du personnel représentées dans les commissions paritaires nationales et régionales de la Société nationale des chemins de fer belges et les organisations syndicales du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie jouissent de

soonlijkheid». Aldus slaat deze bepaling op de organisaties bedoeld in:

— de artikelen 3.1-2 en 39.2 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités;

— de artikelen 7, 8 en 15 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel;

— de artikelen 1, 5 en 12 van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het operationeel korps;

— de artikelen 30, § 5, en 31, § 6, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven;

— artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 tot oprichting van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

Artikel 7 van het verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie bepaalt dat bij het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid geen voorwaarden mogen worden gesteld die de vakbondsvrijheid in het gedrang zouden brengen. Zulks is hier geenszins het geval; in de meeste Europese landen (bijvoorbeeld Nederland en Frankrijk) hebben de werknemersverenigingen trouwens reeds lang rechtspersoonlijkheid. Volgens artikel 3 van voormeld verdrag moet de overheid zich onthouden van inmenging welke de vrijheid van een vakorganisatie om haar beheer en werkzaamheden in te richten beperkt. Het «Comité van deskundigen» dat over de naleving van de IAO-verdragen waakt sluit echter een controle van de financiële middelen niet uit, enkel een permanent toezicht waarbij op elk ogenblik de boeken mogen ingekeken worden, kan niet door de beugel.

Jurgen CEDER.
Wim VERREYCKEN.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

la personnalité juridique». Cette disposition concernerait ainsi les organisations visées:

— aux articles 3.1-2 et 39.2 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires;

— aux articles 7, 8 et 15 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités;

— aux articles 1^{er}, 5 et 12 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie;

— aux articles 30, § 5, et 31, § 6, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques;

— à l'article 13 de la loi du 23 juillet 1926 créant la Société nationale des chemins de fer belges.

L'article 7 de la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail dispose que l'acquisition de la personnalité juridique ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause la liberté syndicale. Ceci n'est nullement le cas en l'occurrence; dans la plupart des pays européens (par exemple, aux Pays-Bas et en France), les organisations de travailleurs sont d'ailleurs déjà dotées de la personnalité juridique depuis longtemps. Aux termes de l'article 3 de la convention précitée, les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter la liberté d'une organisation syndicale d'organiser sa gestion et ses travaux. Le «Comité des experts» qui veille à l'application des conventions de l'OIT n'exclut toutefois pas un contrôle des moyens financiers, seul un contrôle permanent impliquant que les livres puissent être consultés à tout moment étant considéré comme inacceptable.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

De representatieve werknemersorganisaties, de werknemersorganisaties die vertegenwoordigd zijn in de paritaire comités en subcomités, de representatieve en de erkende vakorganisaties van het personeel van de overheid of haar bedrijven, alsook de personeelsorganisaties vertegenwoordigd in de nationale en gewestelijke paritaire commissies van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en de syndicale organisaties van het rijkswachtpersoneel van het operationeel korps, hebben rechtspersoonlijkheid.

Jurgen CEDER.
Wim VERREYCKEN.

Art. 2

Les organisations représentatives de travailleurs, les organisations de travailleurs qui sont représentées dans les commissions et les sous-commissions paritaires, les organisations syndicales reconnues et représentatives du personnel des pouvoirs publics ou de leurs entreprises, les organisations du personnel représentées dans les commissions paritaires nationales et régionales de la Société nationale des chemins de fer belges et les organisations syndicales du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie sont dotées de la personnalité juridique.