CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.264/VR
du 3 décembre 2021

sur

une proposition de loi
'accordant la personnalité juridique aux organisations représentatives des travailleurs et des agents des services publics'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.264/VR
van 3 décember 2021

over

een wetsvoorstel 'betreffende het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan organisaties van werknemers en overheidspersoneel'

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

Le 5 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [*], sur une proposition de loi 'accordant la personnalité juridique aux organisations représentatives des travailleurs et des agents des services publics', déposée par M. Hans VERREYT et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1997/001).

La proposition a été examinée par les chambres réunies le 23 novembre 2021. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO, Wouter PAS, Patrick RONVAUX et Inge VOS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Johan PUT, assesseurs, Wim GEURTS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Roger WIMMER, premier auditeur, et Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 décembre 2021.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

Op 5 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen[*] een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'betreffende het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan organisaties van werknemers en overheidspersoneel', ingediend door de heer Hans VERREYT c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2020-21, nr. 55-1997/001).

Het voorstel is door de verenigde kamers onderzocht op 23 november 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO, Wouter PAS, Patrick RONVAUX en Inge VOS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Johan PUT, assessoren, Wim GEURTS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, en Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 décember 2021.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis.*

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

PORTÉE

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'obliger des organisations de travailleurs et d'agents des services publics à adopter une forme juridique dotée de la personnalité juridique prévue dans le Code des sociétés et des associations (ci-après : « le Code »).

Cette obligation s'applique à toutes « les organisations représentatives de travailleurs, [aux] organisations de travailleurs qui sont représentées dans les commissions et les sous-commissions paritaires ainsi [qu'aux] organisations syndicales reconnues et représentatives du personnel des pouvoirs publics ou de leurs entreprises et [aux] organisations du personnel représentées dans les commissions paritaires nationales et régionales de la Société nationale des chemins de fer belges et [aux] organisations syndicales du personnel des services de police et du personnel militaire » (article 2).

Les organisations déjà constituées avant l'entrée en vigueur du régime proposé disposent d'un délai de six mois pour satisfaire à cette obligation (article 3).

La proposition prévoit différentes sanctions à l'égard d'organisations qui ne respectent pas l'obligation. Les « droits et prérogatives qu'elles se voient accorder par les dispositions légales en vigueur » sont suspendus tant qu'elles n'auront pas adopté « une forme juridique » (article 4, § 1er). Elles perdent « toute forme de financement et de subventionnement accordée par une autorité dans ce pays et par des entreprises publiques » pour la période au cours de laquelle elles n'avaient « pas de forme juridique » (article 4, § 2). Elles ne peuvent « plus siéger » au sein des « organes de concertation organisés par l'autorité fédérale » visés dans la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires' (article 4, § 3). Elles ne peuvent « plus recevoir d'indemnités de l'autorité fédérale » ni « procéder à des paiements au nom de l'autorité fédérale », tel que prévu dans l'arrêté royal du 16 septembre 1991 'portant fixation des indemnités pour les frais d'administration des organismes de paiement des allocations de chômage' (article 4, § 4).

Enfin, la proposition prévoit que les organisations agréées des travailleurs sont responsables « des actes commis par leurs affiliés lorsqu'ils agissent dans le cadre d'un mouvement initié ou reconnu par ladite organisation » (article 5).

‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

La loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le jour qui suit sa publication au *Moniteur belge* (article 6).

COMPÉTENCE

2.1. La proposition règle principalement des matières qui, sous réserve des observations formulées ci-après, relèvent des compétences de l'autorité fédérale, ce au titre de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', en tant qu'elle est compétente pour le droit du travail et de la sécurité sociale, en ce compris les règles d'application transversale dans le domaine des relations collectives de travail [1].

2.2. L'article 4, § 2, de la proposition énonce cependant que les organisations concernées perdent « toute forme de financement et de subventionnement accordée par une autorité dans ce pays et par des entreprises publiques pour la période au cours de laquelle elles n'avaient pas de forme juridique ».

Il convient d'observer que cette disposition contient des obligations à l'égard d'autorités autres que l'autorité fédérale. Il en va de même à l'égard d'entreprises publiques qui en dépendent. En effet, en vertu de l'article 4, § 2, elles sont tenues de mettre fin au « financement et [au] subventionnement » qu'elles accordent aux organisations concernées.

Dans la mesure où l'article 4, § 2, de la proposition s'adresse à des autorités autres que l'autorité fédérale, ainsi qu'aux organismes et entreprises publiques qui en dépendent, cette disposition est contraire au principe de l'autonomie dont disposent l'autorité fédérale, les communautés et les régions, chacune dans le cadre de leur propre sphère de compétences, et n'est dès lors pas, tel qu'énoncé, admissible au regard des règles répartitrices de compétences.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Dans les développements de la proposition de loi à l'examen, les proposants indiquent que leur volonté repose sur plusieurs préoccupations et pour l'essentiel celles :

– de conférer une existence juridique aux organisations syndicales qui « 'n'existant pas' sur le plan juridique, […] échappent à toute responsabilité lorsque, par exemple, pendant des grèves ou des occupations d'entreprises ou des manifestations, des biens, des bâtiments sont endommagés, ou lorsque des personnes qui souhaitent travailler en sont empêchées, ou … en cas de bagarre » ;

– de responsabiliser les organisations syndicales notamment au regard « de flagrants délits de fraude et d'évasion fiscale » ;

[1] Voir également l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 aout 1980, en ce que la proposition de loi concerne également les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

– d'éviter que des membres affiliés aux organisations qui « ne peuvent exercer […] aucun contrôle ni aucun recours » soient « impuissants face aux comportements paternalistes, aux abus de pouvoir et à l'arbitraire (il suffit à cet égard d'interroger des centaines de personnes qui ont été exclues de la CSC ou de la FGTB uniquement en raison de leur appartenance à un parti politique, ce parfois dans des circonstances très pénibles) » ;

– de pallier « l'impression que [les organisations syndicales] ne veulent aucune transparence ou ne veulent accorder aucun droit de regard dans leur fonctionnement financier, et encore moins répondre de leurs faits et gestes ».

4. L'exercice de la liberté syndicale est garanti en droit interne ainsi que par différents instruments européens et internationaux. Il s'agit de :

– l'article 27 de la Constitution qui énonce :

« Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive » [2] ;

– l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : « la Convention européenne des droits de l'homme ») ainsi rédigé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sureté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État » ;

– l'article 5 de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, aux termes duquel :

« [e]n vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale » ;

[2] La liberté syndicale est apparentée au droit de négociation collective, qui est également garanti dans diverses dispositions conventionnelles, ainsi qu'à l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, qui fait état du « droit d'information, de consultation et de négociation collective ».

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

– l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui précise :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.

2. Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union » ;

– l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, énonçant ce qui suit :

« 1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer :

a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.

c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention ».

Par ailleurs, il y a encore lieu de relever les obligations qui incombent à la Belgique en vertu des conventions de l'Organisation internationale du Travail (ci-après « OIT »), en tant qu'elles forment le corpus de règles qui s'appliquent à l'exercice de la liberté syndicale et à l'une de ses composantes, le droit à la négociation et à la représentation syndicales, à savoir les conventions de l'OIT n° 87 'sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948', n° 98 'sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949', n° 135 'concernant les représentants des travailleurs, 1971', n° 151 'sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978' et n° 154 'sur les négociations collectives, 1981'.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

5. L'attention des proposants est attirée sur le fait que l'ensemble de ces instruments visent non seulement à garantir l'exercice de la liberté syndicale mais se placent, également sur le plan des principes, dans une démarche de promotion de l'exercice de cette liberté et partant d'interdiction de toute mesure qui aboutirait à constituer directement ou indirectement un frein à cet exercice, sauf à pouvoir en justifier le caractère nécessaire et proportionné, dans une société démocratique, en vue d'atteindre un objectif légitime au sens de ces instruments.

Confrontée à ces instruments, la proposition à l'examen soulève plusieurs questions.

6.1. Lors du contrôle au regard de l'article 27 de la Constitution, la Cour constitutionnelle tient compte des dispositions conventionnelles ayant une portée analogue. Cela concerne notamment l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme [3].

Il peut être procédé de même en ce qui concerne les instruments internationaux précités.

6.2.1. Dans l'arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* du 12 novembre 2008[4], la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : « la Cour ») a précisé la portée et l'évolution de la jurisprudence à propos de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme comme suit :

> « 140. Le développement de la jurisprudence de la Cour concernant les éléments constitutifs du droit syndical peut se résumer comme suit : la Cour a toujours considéré que l'article 11 de la Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les États contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement (*Syndicat national de la police belge*, précité, § 39, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, précité, § 40, et *Schmidt et Dahlström c. Suède*, 6 février 1976, § 36, série A n° 21).
>
> 141. Quant au contenu du droit syndical consacré par l'article 11 de la Convention, la Cour a considéré que le paragraphe 1 de cette disposition garantissait aux membres d'un syndicat, en vue de la défense de leurs intérêts, le droit à ce que leur syndicat soit entendu, mais laissait à chaque État le choix des moyens à employer à cette fin. Ce qu'exige la Convention, selon la Cour, c'est que la législation permette aux syndicats, selon des modalités non contraires à l'article 11, de lutter pour défendre les intérêts de leurs membres (*Syndicat national de la police belge*, précité, § 39, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, précité, § 40, et *Schmidt et Dahlström*, précité, § 36).
>
> 142. En ce qui concerne le droit de conclure des conventions collectives, la Cour a estimé, dans un premier temps, que l'article 11 n'assurait pas un traitement spécifique aux syndicats et, en particulier, ne leur garantissait pas le droit de conclure des conventions collectives (*Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, précité, § 39). Elle a précisé par ailleurs que ce droit ne constituait nullement un élément nécessairement inhérent à un droit garanti par la Convention (*Schmidt et Dahlström*, précité, § 34).

[3] C.C., 13 octobre 2016, n° 130/2016, B.25.1.2-B.26.3 ; C.C., n° 152/2016, B.3.1-B.6.2.

[4] Cour. eur. D.H., 12 novembre 2008, n° 34503/97, *Demir et Baykara c. Turquie*.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

143. Plus tard, dans l'affaire *Wilson, National Union of Journalists et autres*, précitée, la Cour a considéré que même si la négociation collective n'était pas indispensable à une jouissance effective de la liberté syndicale, elle pouvait être l'un des moyens par lesquels les syndicats pouvaient être mis en mesure de protéger les intérêts de leurs affiliés. Le syndicat devait être libre, d'une manière ou d'une autre, de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il avait à dire au nom de ses membres (*ibidem*, § 44).

144. Il en ressort que l'évolution de la jurisprudence quant au contenu du droit syndical consacré par l'article 11 est marquée par deux principes directeurs : d'une part, la Cour prend en considération la totalité des mesures prises par l'État concerné afin d'assurer la liberté syndicale dans la mise en œuvre de sa marge d'appréciation, d'autre part, la Cour n'accepte pas les restrictions qui affectent les éléments essentiels de la liberté syndicale sans lesquels le contenu de cette liberté serait vidé de sa substance. Ces deux principes ne se contredisent pas, ils sont corrélés. Cette corrélation implique que l'État contractant en cause, tout en étant libre en principe de décider quelles mesures il entend prendre afin d'assurer le respect de l'article 11, est dans l'obligation d'y inclure les éléments considérés comme essentiels par la jurisprudence de la Cour.

145. De l'état actuel de la jurisprudence de la Cour se dégagent les éléments essentiels suivants du droit syndical : le droit de former un syndicat et de s'y affilier (voir, récemment, *Tüm Haber Sen et Çınar*, précité), l'interdiction des accords de monopole syndical (voir, par exemple, *Sørensen et Rasmussen*, précité), le droit pour un syndicat de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il a à dire au nom de ses membres (*Wilson, National Union of Journalists et autres*, précité, § 44).

146. Cette liste n'est pas figée. Au contraire, elle a vocation à évoluer en fonction des développements caractérisant le monde du travail. À cet égard, il convient de rappeler que la Convention est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles, auxquelles il y a lieu d'intégrer l'évolution du droit international, de façon à refléter le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme, lequel implique une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Autrement dit, les limitations apportées aux droits doivent être interprétées restrictivement, d'une manière qui assure une protection concrète et effective des droits de l'homme (voir, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 100, CEDH 2003-II, et *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 101, CEDH 1999-V) ».

6.2.2. À propos de l'importance d'autres instruments de droit international pour l'application de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et en particulier des conventions de l'Organisation internationale du Travail, la Cour a observé ce qui suit dans une jurisprudence ultérieure [5] :

« 67. Conformément à sa jurisprudence, la Cour ne saurait examiner cette question sans prendre en compte les instruments internationaux pertinents en la matière, notamment les conventions de l'OIT. Dans ce contexte, la Cour l'a déjà précisé, il n'est pas nécessaire que l'État défendeur ait ratifié l'ensemble des instruments applicables dans le domaine précis dont relève l'affaire concernée. Il suffit à la Cour que les instruments internationaux pertinents en l'espèce dénotent une évolution continue des normes et des principes

[5] Cour eur. D.H., 16 juin 2015, n° 46551/06, *Manole et Sindicatul Agricultorilor „Cultivatorii Direcţi din România" c. Roumanie*, § 67. Dans le passage suivant, la Cour se réfère explicitement, entre autres, à la convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

appliqués dans le droit international et attestent, sur un aspect précis, une communauté de vues dans les sociétés modernes (*Demir et Baykara*, précité, §§ 85-86) ».

6.2.3. En outre, la Cour a souligné que la liberté d'appréciation dont les États disposent pour restreindre la liberté d'association (syndicale) est plus limitée lorsqu'il est porté atteinte à la substance des activités syndicales [6] :

« 86. Dans de précédentes affaires concernant des syndicats, la Cour a déclaré qu'il fallait tenir compte du juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la collectivité. Étant donné que parvenir à un juste équilibre entre les intérêts des salariés et ceux des employeurs fait entrer en jeu des questions sensibles d'ordre social et politique, il convient d'accorder aux États contractants une marge d'appréciation quant à la manière d'assurer la liberté syndicale et la possibilité pour les syndicats de protéger les intérêts professionnels de leurs membres. Dans son examen le plus récent de la question, la Grande Chambre a considéré, eu égard au fort degré de divergence entre les systèmes nationaux dans le domaine concerné, qu'il fallait que les États bénéficient d'une ample marge d'appréciation (*Sindicatul 'Păstorul cel Bun'*, précité, § 133). Le syndicat requérant s'est beaucoup appuyé sur l'arrêt *Demir et Baykara*, où la Cour a jugé que l'État défendeur ne devait jouir que d'une marge d'appréciation limitée (arrêt précité, § 119). Or la Cour fait observer que le passage en question figure dans une partie de l'arrêt qui traitait d'une ingérence très importante dans l'exercice de la liberté d'association et touchant au cœur même de celle-ci, puisqu'il s'agissait de la dissolution d'un syndicat. On ne peut pas en déduire que la marge d'appréciation des autorités nationales est réduite de manière décisive et définitive lorsqu'elles réglementent, par un processus démocratique normal, l'exercice de la liberté syndicale dans le cadre économique et social du pays concerné. L'étendue de la marge d'appréciation reste fonction des facteurs que la Cour a jugés pertinents dans sa jurisprudence, notamment la nature et la portée de la restriction au droit syndical en cause, le but visé par la restriction litigieuse et les droits et intérêts concurrents des autres membres de la société qui risquent de pâtir de l'exercice de ce droit s'il n'est pas limité. L'ampleur de la communauté de vues entre les États membres du Conseil de l'Europe au sujet de la question posée par l'affaire peut aussi constituer un élément pertinent, tout comme le consensus international que peuvent le cas échéant révéler les instruments internationaux applicables (*Demir et Baykara*, précité, § 85).

87. Si une restriction prévue par la loi touche au cœur même de l'activité syndicale, il faut accorder une marge d'appréciation moins étendue au législateur national et exiger une justification plus étoffée s'agissant de la proportionnalité de l'ingérence qui en est résultée, pour protéger l'intérêt général, dans l'exercice de la liberté syndicale. À l'inverse, si c'est un aspect non pas fondamental mais secondaire ou accessoire de l'activité syndicale qui est touché, la marge d'appréciation sera plus large et l'ingérence, par nature, sera plus vraisemblablement proportionnée dans ses conséquences sur l'exercice de la liberté syndicale ».

[6] Cour eur. D.H., 8 avril 2014, n° 31045/10, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni.*

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

6.3. Selon la Cour, le fait que le droit aux négociations collectives est protégé par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme n'empêche pas que

> « les États demeurent libres d'organiser leur système de manière à reconnaitre, le cas échéant, un statut spécial aux syndicats représentatifs » [7].

À la lumière des éléments qui précèdent, la question se pose de savoir si le fait d'imposer aux organisations syndicales représentatives et agréées l'obligation d'adopter l'une des formes de personnalité juridique prévues par le Code et, en tant que corollaire, d'être revêtue de la personnalité juridique, n'est pas de nature à poser problème, au regard de la convention de l'OIT n° 87 combinée avec les articles 27 de la Constitution et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, par le fait, d'une part, du principe même de l'obligation ainsi imposée et, d'autre part, des conséquences liées, en termes de sanctions du non-respect de cette obligation, au regard notamment de la convention de l'OIT n° 87.

À cet égard, il y a lieu de rappeler que la convention de l'OIT n° 87 énonce, en son article 7 :

> « L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus ».

Plus particulièrement, les articles 2 et 3 de cette même convention prévoient respectivement que :

> – « [l]es travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières » ;
>
> – « [l]es organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action » et que « [l]es autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ».

[7] Cour eur. D.H., 12 novembre 2018, n° 34503/97, *Demir et Baykara c. Turquie*, § 154. Voir à ce sujet notamment une jurisprudence plus ancienne : Cour eur. D.H., 27 octobre 1975, n° 4464/70, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*.
Dans le même sens, le Comité de la liberté syndicale institué au sein de l'OIT a énoncé ce qui suit :
« Dans son rapport à la Conférence internationale du Travail de 1948, la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles a précisé que 'les États restent libres de prévoir dans leur législation telles formalités qui leur semblent propres à assurer le fonctionnement normal des organisations professionnelles'. Par conséquent, les formalités prévues par les réglementations nationales concernant la constitution et le fonctionnement des organisations de travailleurs et d'employeurs sont compatibles avec les dispositions de la convention, à condition, bien entendu, que ces dispositions réglementaires ne mettent pas en cause les garanties prévues par la convention n° 87 » (Recueil 2018, point 423, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_632961.pdf).

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

Au regard de cette disposition, les proposants justifient l'exigence de la personnalité juridique, comme suit :

> « L'octroi de la personnalité juridique constituerait déjà une première étape dans la transformation des syndicats en organisations 'normales'. Ce n'est que de cette façon que la transparence pourra être garantie. La Convention 87 de l'Organisation internationale du travail dispose, en son article 7, que l'acquisition de la personnalité juridique ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause la liberté syndicale. Ce n'est nullement le cas en l'occurrence. Dans différents 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 sans que leur action syndicale ne soit entravée. 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 financier, seul un contrôle permanent impliquant que les livres puissent être consultés à tout moment étant considéré comme inacceptable ».

Dans l'arrêt *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie* du 8 avril 2014, la Cour

> « 78. […] rappelle en outre que la possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de toute signification. Elle a constamment déclaré que le refus des autorités internes d'accorder la personnalité juridique à une association de personnes privées s'analysait en une ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté d'association ».

7. Il ressort de ceci que la liberté d'association garantie par le droit interne et international confère certes le droit de demander et d'obtenir la personnalité juridique mais que logiquement, comme toute liberté, elle comporte aussi son versant négatif, à savoir le droit de ne pas demander la personnalité juridique, et partant de ne pas se la voir imposer d'autorité et de demeurer ainsi une association de fait.

L'obligation faite, aux termes de la proposition de loi, aux organisations syndicales d'endosser une des formes de personnalité juridique prévues par le Code, constitue dès lors en soi une atteinte à la liberté de demeurer une association de fait, qui doit pouvoir être dument justifiée en son principe même.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

Si les développements de la proposition de loi contiennent des éléments visant à justifier l'atteinte portée à la liberté des organisations de travailleurs de demeurer des groupements de fait, ces mêmes développements sont par contre en défaut d'apporter, en outre, les justifications nécessaires en ce qui concerne les deux éléments suivants qui constituent autant de limitation à l'autonomie organisationnelle des organisations concernées.

8.1. Comme déjà relevé, l'article 2 de la proposition impose aux organisations de travailleurs l'obligation d'« adopter une forme de personnalité juridique de droit belge prévue dans le Code des sociétés et des associations ».

À cet égard, les auteurs de la proposition doivent être en mesure de démontrer que le Code prévoit au moins une forme juridique adéquate et comme telle compatible avec l'exercice de la liberté syndicale, ce en cohérence avec d'autres instruments de droit interne tel la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives et les commissions paritaires' [8].

Or, il n'est pas établi que tel est le cas.

La proposition de loi laisse le choix de la forme de personnalité juridique prévue dans le Code, mais l'ASBL , éventuellement agréée comme union professionnelle [9], parait de loin être la forme la plus adéquate, si pas la seule envisageable vu l'absence de finalité consistant à distribuer ou procurer à ses associés un avantage patrimonial direct ou indirect.

Pour ce qui concerne les ASBL, si les règles du Code paraissent souples, il faut tenir compte du fait que celles-ci imposent certaines obligations dont il n'est pas démontré qu'elles sont compatibles avec la liberté syndicale garantie notamment par les conventions de l'OIT n^{os} 87, 98 et 151.

Tout d'abord, il y a l'obligation de tenir un registre des membres, lequel peut être consulté par différentes personnes et instances à savoir les membres eux-mêmes ainsi que, sur leur requête orale ou écrite, les « autorités, administrations et services, en ce compris les parquets, les greffes et les cours, les tribunaux et toutes les juridictions et les fonctionnaires légalement habilités à cet effet » (article 9:3 du Code). La compatibilité d'un tel régime de publicité avec la liberté syndicale parait incertaine, dès lors que cette liberté implique la possibilité de s'affilier ou de ne

[8] Ainsi, par exemple, l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 dispose :
« Les organisations peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles. Ce pouvoir des organisations ne porte pas atteinte au droit des membres d'agir personnellement, de se joindre à l'action ou d'intervenir dans l'instance.
Des dommages-intérêts du chef de l'inexécution des obligations découlant d'une convention ne peuvent toutefois être réclamés aux organisations que dans la mesure où la convention le prévoit expressément.
À moins que les statuts n'en disposent autrement, les organisations sont représentées en justice par la personne qui est chargée de leur gestion journalière ».

[9] Article 9:24 et suivants du Code.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

pas s'affilier à un syndicat de manière libre et sans, par conséquent que cette affiliation ou cette non-affiliation ait à être portée à la connaissance de tiers, en particulier l'employeur [10].

Ensuite, l'article 3, paragraphe 1, de la convention de l'OIT n° 87 prévoit que les syndicats ont le droit « d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité ». Les règles d'organisation et de fonctionnement des ASBL (articles 9:5 et suivants du Code) peuvent paraitre trop exigeantes pour ce qui concerne les syndicats.

Enfin, le Code énonce des règles assez strictes concernant les budgets et les comptes et la publicité de ceux-ci, principalement pour les grandes ASBL (articles 3:47 du Code).

Sur ce dernier point, les développements de la proposition précisent certes que « [l]a comptabilité des partis politiques est relativement ouverte depuis de nombreuses années déjà, ce qui n'affaiblit absolument leur capacité d'action » et qu'« [i]l est raisonnable de demander que les syndicats fassent de même » mais ces développements omettent de mentionner que, pour les partis politiques, l'article 3:47, § 5, du Code prévoit des exceptions.

Enfin, le fait que, dans d'autres pays européens (France, Allemagne, Pays-Bas), les organisations de travailleurs sont dotées de la personnalité juridique sans que leur action syndicale ne soit entravée ne permet pas de conclure que la proposition de loi aboutira au même résultat en obligeant les organisations de travailleurs à adopter une forme de personnalité juridique de droit belge prévue dans le Code. Force est, en effet, de constater que, dans ces différents pays, les organisations de travailleurs ne sont pas soumises aux mêmes obligations [11].

Les auteurs de la proposition doivent être en mesure, au vu des éléments qui précèdent, de fournir les justifications adéquates quant au choix envisagé d'imposer le recours à une forme de personnalité juridique prévue par le Code, plutôt que de mettre en place une forme, le cas échéant sui generis, qui soit pleinement compatible avec l'exercice de la liberté syndicale.

[10] À ce propos, le Comité de la liberté syndicale considère que « [l]es noms des affiliés, fournis afin d'enregistrer un syndicat, devraient avoir un caractère confidentiel afin d'éviter de possibles actes de discrimination antisyndicale » (Recueil, 2018, point 434).

[11] Voir à ce propos F. DORSSEMONT, Rechtspositie en syndicale vrijheid van representatieve werknemersorganisaties, Bruges, die keure, 2002, pp. 390 et 391,

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

8.2. L'article 4, §§ 1er et 3 [12], de la proposition énonce :

« § 1er. Si ces organisations n'ont pas adopté une forme juridique en temps utile, les droits et prérogatives qu'elles se voient accorder par les dispositions légales en vigueur sont suspendus tant qu'elles n'auront pas adopté une forme juridique.

[…]

§ 3. Les organisations qui ne se conforment pas à l'article 2 ne peuvent plus siéger au sein des organes de concertation organisés par l'autorité fédérale visés dans la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires ».

Le commentaire de cette disposition se borne à indiquer que

« [l]es organisations mentionnées à l'article 2 qui ne se mettent pas ou ne souhaitent pas se mettre en conformité ne peuvent plus faire partie des organes de concertation organisés par l'autorité fédérale ».

[12] Le paragraphe 4 du même article 4 énonce que « [c]es organisations ne peuvent plus non plus recevoir d'indemnités de l'autorité fédérale ni procéder à des paiements au nom de l'autorité fédérale, tel que prévu dans l'arrêté royal du 16 septembre 1991portant fixation des indemnités pour les frais d'administration dans des organismes de paiement des allocations de chômage ». C'est l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' qui règle les conditions auxquelles doivent répondre les organismes de paiement. Et sur ce point, la proposition semble vouloir faire abstraction de l'article 17, § 1er, de cet arrêté (en vertu duquel seul l'organisme de paiement doit être agréé et non l'organisation dans sa globalité), ce sans s'en expliquer dans les développements. Cet article 17 dispose en effet, en ses paragraphes 1er et 2, comme suit :
« § 1er. L'organisation des travailleurs demande au Ministre l'agréation de l'organisme de paiement qu'elle a créé. Un exemplaire des statuts de l'organisme de paiement doit être joint à cette demande. Ces statuts doivent notamment mentionner :
1° la dénomination et le siège de l'organisme ;
2° son objet, qui doit être limité à l'application de la législation sur la sécurité sociale des travailleurs et des matières qui concernent la politique de l'emploi au sens de l'article 6, § 1, IX de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles ;
3° la composition du conseil d'administration, le mode de nomination, de démission ou de révocation des administrateurs, leurs attributions et la durée de leur mandat ;
4° les modalités de modification des statuts, de fusion avec un autre organisme ou de dissolution.
Les modifications apportées aux statuts n'ont d'effet qu'après avoir été approuvées par Nous. En cas de fusion d'organismes, une nouvelle agréation est requise.
La demande d'agréation comprend l'engagement formel de l'organisme de paiement de se soumettre à toutes les mesures de contrôle que le Ministre ou l'Office juge nécessaires et de rembourser à l'Office le montant des avances dont l'affectation n'est pas justifiée.
§ 2. L'agréation est accordée ou retirée par Nous après avis du comité de gestion.
L'agréation est accordée si :
1° l'organisme de paiement donne des garanties de bon fonctionnement ;
2° l'organisme de paiement s'engage à payer au bénéficiaire les allocations qui lui sont dues et qui n'ont pu lui être payées en raison de la négligence ou de la faute de cet organisme, notamment si des documents ont été transmis tardivement ;
3° l'organisation des travailleurs qui a créé l'organisme de paiement compte au moins cinquante mille membres assujettis à la sécurité sociale des travailleurs.
L'agréation est retirée lorsque l'organisme de paiement ne se conforme pas aux lois et règlements, commet des irrégularités graves, refuse de se soumettre au contrôle ou ne respecte pas l'engagement visé à l'alinéa 2, 2°. Il en est de même en cas d'inobservation grave des statuts ou lorsque l'organisme de paiement n'est pas en état de rembourser à l'Office les sommes dont il lui est redevable.
Les arrêtés d'agréation ou de retrait d'agréation sont publiés par extrait au *Moniteur belge* ».

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

En l'état, les développements de la proposition n'explicitent pas les motifs qui justifient que le refus d'acquérir une des formes de la personnalité juridique du Code emporte la suspension de l'attribut le plus essentiel de la liberté syndicale : la participation aux processus de négociation syndicale [13].

Il appartient donc aux proposants de pouvoir faire cette démonstration lors des travaux préparatoires, à défaut de quoi la proposition ne sera pas, en son objet essentiel, admissible au regard des dispositions de droit interne et de droit européen et international qui garantissent la liberté syndicale.

9. Plusieurs articles de la proposition de loi manquent de clarté et les développements n'offrent souvent pas plus d'éclairage quant à leur portée[14].

Ainsi en va-t-il de l'article 5 de la proposition de loi qui soulève des questions importantes.

Aux termes de l'article 5 de la proposition,

> « [l]es organisations agréées des travailleurs sont responsables des actes commis par leurs affiliés lorsqu'ils agissent dans le cadre d'un mouvement initié ou reconnu par ladite organisation ».

[13] L'attention des proposants est par ailleurs attirée sur le fait que ce faisant, la disposition aboutit à paralyser le fonctionnement de tous les organes de concertation composés paritairement dès lors que pour remplir les missions qui leur sont imparties par les lois et règlements, c'est tant la présence des membres des organisations de travailleurs représentatives que des membres des organisations d'employeurs représentatives, qui est requise.

[14] Par exemple :
– L'article 4, § 1er, de la proposition prévoit comme sanction que « les droits et prérogatives qu'elles se voient accorder par les dispositions légales en vigueur sont suspendus » et il n'apparait pas du tout clairement quels droits et prérogatives sont visés, quelles sont les conséquences de cette suspension lors de l'application plus large de la réglementation concernée et quel en est l'impact éventuel sur les droits de tiers ou sur le fonctionnement de certains organismes. Une observation similaire vaut à l'égard de l'article 4, § 2, de la proposition, qui concerne « toute forme de financement et de subventionnement ».
– L'article 2 de la proposition dispose que les organisations concernées « doivent adopter une forme de personnalité juridique de droit belge prévue dans le Code des sociétés et des associations », mais l'article 4, §§ 1er et 2, ne fait mention que d'« une forme juridique ». Or, avoir une forme juridique n'implique pas automatiquement être doté de la personnalité juridique.
– L'article 4, § 3, de la proposition porte que les « organisations qui ne se conforment pas à l'article 2 » ne peuvent plus siéger au sein « des organes de concertation organisés par l'autorité fédérale » visés dans la loi du 5 décembre 1968, alors que ce ne sont pas les organisations proprement dites qui font partie de ces organes, mais bien les représentants des organisations concernées (article 39, 2., de la loi du 5 décembre 1968). Par ailleurs, on n'aperçoit pas clairement si cette sanction est définitive ou si elle ne s'applique que tant que l'organisation concernée n'est pas dotée de la personnalité juridique.
– En vertu de l'article 4, § 4, de la proposition, les organisations qui ne se conforment pas à l'article 2 ne peuvent plus non plus « recevoir d'indemnités de l'autorité fédérale ni procéder à des paiements au nom de l'autorité fédérale, tel que prévu dans l'arrêté royal du 16 septembre 1991 portant fixation des indemnités pour les frais d'administration des organismes de paiement des allocations de chômage ». Cette disposition peut avoir des conséquences importantes à l'égard des droits de tiers, droits qui à leur tour peuvent faire l'objet de garanties résultant de normes supérieures, comme l'article 23 de la Constitution. La proposition ne contient aucun commentaire consacré à cette disposition.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

Dans un premier temps, la section de législation n'aperçoit pas, et les développements de la proposition ne s'en expliquent pas plus, la raison pour laquelle il y a lieu de viser les mouvements initiés et reconnus – les manifestations ou grèves, faut-il supposer – par une organisation syndicale agréée, à savoir, dans le secteur public, toutes les organisations syndicales qu'elles soient représentatives ou non [15].

Dans un deuxième temps, la section de législation n'aperçoit pas plus ce que recouvre cette responsabilité « pour les actes commis » par les affiliés de ces organisations « dans le cadre de ces mouvements ». S'agit-il de responsabilité à la fois civile et pénale dont devra répondre l'organisation syndicale ? Les proposants envisagent-ils tous les actes, délictuels ou non, commis par un affilié et comment l'affiliation de l'auteur de ces actes sera-t-elle connue et donc déterminée ? Ou tout acte commis par un participant à ce mouvement, sera-t-il présumé commis par « un affilié » dont l'organisation aura à répondre devant les juridictions civiles et pénales ?

Le dispositif ainsi proposé manque cruellement de précision sur ces différents points. Mais les justifications sur lesquelles il repose font plus fondamentalement encore défaut. La question de savoir en quoi l'application du droit commun de la responsabilité civile et pénale ne suffit pas à rencontrer les actes délictuels ayant éventuellement causés préjudice qu'il s'agisse d'un préjudice causé à un employeur ou à une quelconque personne tierce, n'est nullement abordée dans les développements.

Or ce point est crucial en tant qu'au regard des obligations qui incombent, sur le plan européen et international, à l'État belge, ce type de mesures risquent d'être considérées comme une entrave à l'exercice du droit à la liberté syndicale [16] dès lors qu'elles emporteraient un frein, dans le chef des organisations syndicales, à l'organisation de manifestations ou grèves [17] alors que

[15] Voir l'article 114/1 de la loi du 23 juillet 1926 'relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges', les articles 16 et 17 de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités', les articles 13 et 14 de la loi du 11 juillet 1978 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire', les articles 29 et suivants de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' et les articles 14 et 15 de la loi du 24 mars 1999 'organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police'.

[16] Voir par analogie, l'avis n° 52.522/AG donné le 19 février 2013 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques', *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 809/8, pp. 1 à 44, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52522.pdf : « […] à peine de méconnaitre l'article 27 de la Constitution, la (les) condamnation(s) pénale(s) d'un ou plusieurs membres d'un groupement ou d'une association ne peut(vent) pas constituer une condition suffisante de l'interdiction ou de la dissolution de ce groupement ou de cette association. Il faudra encore démontrer, sur le plan des faits et en se fondant au besoin sur les condamnations précitées, que, de par son but ou l'objet de son activité essentielle, ce groupement ou cette association est criminogène ».

[17] Voir, plus spécialement en ce qui concerne le droit de grève, les avis n° 52.360/4/AG donné le 26 novembre 2013 sur une proposition d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence Bruxelles-Propreté en vue d'instaurer un service d'urgence d'enlèvement des immondices en cas de conflit social au sein de Bruxelles-Propreté', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52360.pdf, n° 61.570/4 donné le 14 juin 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 29 novembre 2017 'relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2650/1, pp. 36 à 50, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61570.pdf, et n° 68.800/3 donné le 10 mars 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 28 mai 2021 'tot wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn, wat betreft de continuïteit van de dienstverlening van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn in geval van staking', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2020-2021, n° 718/1, pp. 49 à 60, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68800.pdf. Voir également, concernant la loi du 29 novembre 2017, C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

ces dernières constituent souvent les actions ultimes qu'une organisation syndicale est en mesure d'entreprendre pour faire bouger les lignes d'une négociation collective au niveau de l'entreprise, du secteur ou au niveau national.

10. En conclusion, la proposition de loi témoigne de nombreuses déficiences et ses développements ne les pallient pas.

11. Compte tenu du caractère fondamental des observations qui précèdent, la section de législation n'en poursuivra pas l'examen plus avant.

*

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[+] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING

1. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om organisaties van werknemers en overheidspersoneel te verplichten een rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid aan te nemen zoals voorzien in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen (hierna: "het Wetboek").

Deze verplichting geldt voor alle "representatieve werknemersorganisaties, de werknemersorganisaties die vertegenwoordigd zijn in de paritaire comités en sub-comités evenals 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 personeel van de politiediensten en het militair personeel" (artikel 2).

De organisaties die reeds zijn opgericht voor de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling beschikken over een termijn van zes maanden om aan die verplichting te voldoen (artikel 3).

Het voorstel bevat verschillende sancties ten aanzien van organisaties die de verplichting niet naleven. De "rechten en prerogatieven die ze bij de vigerende wettelijke bepalingen toegekend krijgen" worden geschorst tot zij "een rechtsvorm" hebben aangenomen (artikel 4, § 1). Zij verliezen "iedere vorm van financiering en subsidiëring die wordt toegekend door een overheid in dit land en door overheidsbedrijven" voor de periode waarin ze "geen rechtsvorm" aannamen (artikel 4, § 2). Zij kunnen "niet meer zetelen" in de "door de federale overheid georganiseerde overlegorganen" zoals bedoeld in de wet van 5 december 1968 'betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités' (artikel 4, § 3). Zij kunnen "geen uitkeringen meer ontvangen van de federale overheid" en "geen uitbetalingen meer verrichten uit hoofde van de federale overheid" als bepaald in het koninklijk besluit van 16 september 1991 'tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen' (artikel 4, § 4).

[+] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

Tot slot bepaalt het voorstel dat de erkende werknemersorganisaties aansprakelijk zijn "voor de daden die worden begaan door hun leden wanneer deze handelen in het kader van een actie waarvoor die organisaties het initiatief hebben genomen en die ze hebben erkend" (artikel 5).

De aan te nemen wet treedt in werking op de dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 6).

BEVOEGDHEID

2.1. Het voorstel regelt vooral aangelegenheden die, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, tot de bevoegdheden van de federale overheid behoren op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' in zoverre die overheid bevoegd is voor het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, met inbegrip van de regels inzake de transversale toepassing op het gebied van de collectieve arbeidsbetrekkingen.[1]

2.2. Volgens artikel 4, § 2, van het voorstel verliezen de betreffende organisaties echter "iedere vorm van financiering en subsidiëring die wordt toegekend door een overheid in dit land en door overheidsbedrijven voor de periode dat ze geen rechtsvorm aannamen".

Er valt op te merken dat deze bepaling verplichtingen bevat ten aanzien van andere overheden dan de federale overheid. Hetzelfde geldt ten aanzien van overheidsbedrijven die daarvan afhangen. Op grond van artikel 4, § 2, zijn zij er immers toe gehouden om "financiering en subsidiëring" die zij aan de betrokken organisaties toekennen stop te zetten.

In zoverre artikel 4, § 2, van het voorstel zich richt tot andere overheden dan de federale overheid, alsook de instellingen en overheidsbedrijven die daarvan afhangen, strijdt die bepaling met het beginsel van de autonomie waarover de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten elk in het kader van hun eigen bevoegdheidssfeer beschikken, en is ze in haar huidige redactie dus niet aanvaardbaar in het licht van de bevoegdheidverdelende regels.

[1] Zie ook artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in zoverre het wetsvoorstel ook betrekking heeft op de verhoudingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, evenals met de leden van deze syndicale organisaties.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De indieners van het voorliggende wetsvoorstel stellen in de toelichting dat ze door verschillende preoccupaties worden gedreven, waaronder hoofdzakelijk:

– ervoor zorgen dat de syndicale organisaties in rechte bestaan; wanneer ze "juridisch 'niet (…) bestaan' ontsnappen [ze] aan elke aansprakelijkheid wanneer er bijvoorbeeld tijdens stakingsacties of bedrijfsbezettingen of manifestaties goederen of gebouwen worden beschadigd of werkwilligen verhinderd worden om te gaan werken, of… wanneer er klappen vallen";

– de syndicale organisaties responsabiliseren, met name ten aanzien van "regelrechte fraude en belastingontduiking";

– voorkomen dat leden die zijn aangesloten bij organisaties die "geen enkel toezicht of verhaal [kunnen] uitoefenen (…) machteloos [staan] tegenover betutteling, machtsmisbruik en willekeur (denken we maar aan de honderden die, enkel wegens hun lidmaatschap van een bepaalde politieke partij, soms in schrijnende omstandigheden, uit ACV of ABVV gesloten worden)";

– "de indruk" wegnemen "dat [de syndicale organisaties] geen transparantie willen of inzage willen geven in hun financiële werking, laat staan dat zij zich zouden willen verantwoorden voor hun doen en laten".

4. De uitoefening van de vakbondsvrijheid wordt zowel in het interne recht als door verschillende Europese en andere internationale teksten gegarandeerd. Het gaat om:

– artikel 27 van de Grondwet, dat als volgt luidt:

> "De Belgen hebben het recht van vereniging; dit recht kan niet aan enige preventieve maatregel worden onderworpen";[2]

– artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: "het Europees Verdrag voor de rechten van de mens) dat als volgt luidt:

> "1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

[2] De vrijheid van vakvereniging is verwant met het recht op collectieve onderhandeling, dat eveneens is gewaarborgd in diverse verdragsrechtelijke bepalingen alsook in artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, waarin sprake is van "het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen".

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat";

– artikel 5 van het herziene Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996, dat als volgt luidt:

"Teneinde het recht van werknemers en werkgevers tot oprichting van plaatselijke, nationale of internationale organisaties voor de bescherming van hun economische en sociale belangen en tot aansluiting bij deze organisaties te waarborgen, verplichten de Partijen zich dit recht op generlei wijze door de nationale wetgeving of door de toepassing daarvan te laten beperken. De mate waarin de in dit artikel voorziene waarborgen van toepassing zullen zijn op de politie, wordt bepaald door de nationale wet- of regelgeving. Het beginsel volgens hetwelk deze waarborgen van toepassing zullen zijn ten aanzien van leden van de strijdkrachten, en de mate waarin deze waarborgen van toepassing zullen zijn op personen in deze categorie, wordt eveneens bepaald door de nationale wet- of regelgeving";

– artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat als volgt luidt:

"1. Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, hetgeen het recht van eenieder omvat om met anderen vakverenigingen op te richten en zich erbij aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. Politieke partijen op het niveau van de Unie dragen bij tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie";

– artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, dat als volgt luidt:

"1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich het volgende te waarborgen:

a) Het recht van een ieder vakverenigingen op te richten en zich aan te sluiten bij de vakvereniging van zijn keuze, slechts met inachtneming van de regels van de betrokken organisatie, ter bevordering en bescherming van zijn economische en sociale belangen. Aan de uitoefening van dit recht mogen geen beperkingen worden verbonden, behalve die welke bij de wet zijn voorgeschreven en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare orde, dan wel voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen;

b) Het recht van vakverenigingen nationale overkoepelende organen te vormen en het recht van deze laatste, internationale vakverenigingsorganisaties op te richten of zich daarbij aan te sluiten;

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

c) Het recht van vakverenigingen vrijelijk hun werkzaamheden te ontplooien, waarbij zij aan geen andere beperkingen zijn onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorgeschreven en welke in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare orde, dan wel voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen;

d) Het stakingsrecht, mits dit wordt uitgeoefend overeenkomstig de wetten van het desbetreffende land.

2. Dit artikel verhindert niet het treffen van wettelijke maatregelen ter beperking van de uitoefening van deze rechten door leden van de gewapende macht, van de politie of van het ambtelijk apparaat.

3. Geen bepaling van dit artikel geeft de Staten die partij zijn bij het Verdrag van 1948 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht de bevoegdheden wetgevende maatregelen te treffen die de in dat Verdrag voorziene waarborgen in gevaar zouden brengen of de wet zodanig toe te passen dat deze in gevaar zouden worden gebracht."

Voorts moet nog worden gewezen op de verplichtingen die krachtens de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: "IAO") op België rusten, in zoverre ze de regels vormen die van toepassing zijn op de uitoefening van de vakbondsvrijheid en op een van de onderdelen daarvan, het recht op vakbondsonderhandelingen en -vertegenwoordiging. Het gaat met name om de verdragen van de IAO nr. 87 'sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948', nr. 135 'concernant les représentants des travailleurs, 1971', nr. 151 'sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978' en nr. 154 'sur les négociations collectives, 1981'.

5. De indieners van het voorstel wordt erop gewezen dat al die teksten niet alleen de uitoefening van de vakbondsvrijheid willen garanderen, maar, ook principieel, passen in een politiek ter bevordering van de uitoefening van die vrijheid en dus gericht tegen elke maatregel die die uitoefening rechtstreeks of onrechtstreeks zou belemmeren tenzij kan worden aangetoond dat de maatregel in een democratische samenleving nodig en evenredig is met het oog op een wettig doel in de zin van de bovenvermelde teksten.

Wanneer men het voorliggende voorstel met die teksten vergelijkt, rijzen verschillende vragen.

6.1. Het Grondwettelijk Hof houdt bij de toetsing aan artikel 27 van de Grondwet rekening met de verdragsbepalingen met een analoge draagwijdte. Dat betreft met name artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.[3]

Diezelfde werkwijze kan men volgen voor de voornoemde internationale teksten.

[3] GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.25.1.2-B.26.3; GwH , nr. 152/2016, B.3.1-B.6.2.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

6.2.1. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: "het Hof") heeft de draagwijdte en de evolutie van de rechtspraak over artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens als volgt geschetst in arrest *Demir en Baykara t. Turkije* van 12 november 2008:[4]

> "140. Le développement de la jurisprudence de la Cour concernant les éléments constitutifs du droit syndical peut se résumer comme suit : la Cour a toujours considéré que l'article 11 de la Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les États contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement (*Syndicat national de la police belge*, précité, § 39, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, précité, § 40, et *Schmidt et Dahlström c. Suède*, 6 février 1976, § 36, série A n° 21).
>
> 141. Quant au contenu du droit syndical consacré par l'article 11 de la Convention, la Cour a considéré que le paragraphe 1 de cette disposition garantissait aux membres d'un syndicat, en vue de la défense de leurs intérêts, le droit à ce que leur syndicat soit entendu, mais laissait à chaque État le choix des moyens à employer à cette fin. Ce qu'exige la Convention, selon la Cour, c'est que la législation permette aux syndicats, selon des modalités non contraires à l'article 11, de lutter pour défendre les intérêts de leurs membres (*Syndicat national de la police belge*, précité, § 39, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, précité, § 40, et *Schmidt et Dahlström*, précité, § 36).
>
> 142. En ce qui concerne le droit de conclure des conventions collectives, la Cour a estimé, dans un premier temps, que l'article 11 n'assurait pas un traitement spécifique aux syndicats et, en particulier, ne leur garantissait pas le droit de conclure des conventions collectives (*Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, précité, § 39). Elle a précisé par ailleurs que ce droit ne constituait nullement un élément nécessairement inhérent à un droit garanti par la Convention (*Schmidt et Dahlström*, précité, § 34).
>
> 143. Plus tard, dans l'affaire *Wilson, National Union of Journalists et autres*, précitée, la Cour a considéré que même si la négociation collective n'était pas indispensable à une jouissance effective de la liberté syndicale, elle pouvait être l'un des moyens par lesquels les syndicats pouvaient être mis en mesure de protéger les intérêts de leurs affiliés. Le syndicat devait être libre, d'une manière ou d'une autre, de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il avait à dire au nom de ses membres (ibidem, § 44).
>
> 144. Il en ressort que l'évolution de la jurisprudence quant au contenu du droit syndical consacré par l'article 11 est marquée par deux principes directeurs : d'une part, la Cour prend en considération la totalité des mesures prises par l'État concerné afin d'assurer la liberté syndicale dans la mise en œuvre de sa marge d'appréciation, d'autre part, la Cour n'accepte pas les restrictions qui affectent les éléments essentiels de la liberté syndicale sans lesquels le contenu de cette liberté serait vidé de sa substance. Ces deux principes ne se contredisent pas, ils sont corrélés. Cette corrélation implique que l'État contractant en cause, tout en étant libre en principe de décider quelles mesures il entend prendre afin d'assurer le respect de l'article 11, est dans l'obligation d'y inclure les éléments considérés comme essentiels par la jurisprudence de la Cour.

[4] EHRM 12 november 2008, nr. 34503/97, *Demir en Baykara t. Turkije*.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

145. De l'état actuel de la jurisprudence de la Cour se dégagent les éléments essentiels suivants du droit syndical : le droit de former un syndicat et de s'y affilier (voir, récemment, *Tüm Haber Sen et Çınar*, précité), l'interdiction des accords de monopole syndical (voir, par exemple, *Sørensen et Rasmussen*, précité), le droit pour un syndicat de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il a à dire au nom de ses membres (*Wilson, National Union of Journalists et autres*, précité, § 44).

146. Cette liste n'est pas figée. Au contraire, elle a vocation à évoluer en fonction des développements caractérisant le monde du travail. À cet égard, il convient de rappeler que la Convention est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles, auxquelles il y a lieu d'intégrer l'évolution du droit international, de façon à refléter le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme, lequel implique une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Autrement dit, les limitations apportées aux droits doivent être interprétées restrictivement, d'une manière qui assure une protection concrète et effective des droits de l'homme (voir, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 100, CEDH 2003 II, et *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 101, CEDH 1999-V)."

6.2.2. Over het belang van andere internationaalrechtelijk instrumenten voor de toepassing van artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en in het bijzonder de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie, heeft het Hof in latere rechtspraak het volgende opgemerkt:[5]

"67. Conformément à sa jurisprudence, la Cour ne saurait examiner cette question sans prendre en compte les instruments internationaux pertinents en la matière, notamment les conventions de l'OIT. Dans ce contexte, la Cour l'a déjà précisé, il n'est pas nécessaire que l'État défendeur ait ratifié l'ensemble des instruments applicables dans le domaine précis dont relève l'affaire concernée. Il suffit à la Cour que les instruments internationaux pertinents en l'espèce dénotent une évolution continue des normes et des principes appliqués dans le droit international et attestent, sur un aspect précis, une communauté de vues dans les sociétés modernes (*Demir et Baykara*, précité, §§ 85-86)."

6.2.3. Het Hof heeft er voorts op gewezen dat de beoordelingsvrijheid waarover de staten beschikken bij het inperken van de vrijheid van (vak)vereniging beperkter is wanneer de kern van de syndicale activiteiten wordt geraakt:[6]

"86. Dans de précédentes affaires concernant des syndicats, la Cour a déclaré qu'il fallait tenir compte du juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la collectivité. Étant donné que parvenir à un juste équilibre entre les intérêts des salariés et ceux des employeurs fait entrer en jeu des questions sensibles d'ordre social et politique, il convient d'accorder aux États contractants une marge d'appréciation quant à la manière d'assurer la liberté syndicale et la possibilité pour les syndicats de protéger les intérêts professionnels de leurs membres. Dans son examen le plus récent de la question, la Grande Chambre a considéré, eu égard au fort degré de divergence entre les systèmes nationaux dans le domaine concerné, qu'il fallait que les États bénéficient d'une ample marge d'appréciation (*Sindicatul 'Păstorul cel Bun'*, précité, § 133). Le syndicat requérant s'est beaucoup appuyé sur l'arrêt *Demir et Baykara*, où la Cour a jugé que l'État défendeur

[5] EHRM 16 juni 2015, nr. 46551/06, *Manole en Sindicatul Agricultorilor „Cultivatorii Direcţi din România" t. Roemenië*, § 67. In de daaropvolgende passage verwijst het Hof uitdrukkelijk naar, onder meer, het verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie.

[6] EHRM 8 april 2014, nr. 31045/10, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers t. Verenigd Koninkrijk*.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

ne devait jouir que d'une marge d'appréciation limitée (arrêt précité, § 119). Or la Cour fait observer que le passage en question figure dans une partie de l'arrêt qui traitait d'une ingérence très importante dans l'exercice de la liberté d'association et touchant au cœur même de celle-ci, puisqu'il s'agissait de la dissolution d'un syndicat. On ne peut pas en déduire que la marge d'appréciation des autorités nationales est réduite de manière décisive et définitive lorsqu'elles réglementent, par un processus démocratique normal, l'exercice de la liberté syndicale dans le cadre économique et social du pays concerné. L'étendue de la marge d'appréciation reste fonction des facteurs que la Cour a jugés pertinents dans sa jurisprudence, notamment la nature et la portée de la restriction au droit syndical en cause, le but visé par la restriction litigieuse et les droits et intérêts concurrents des autres membres de la société qui risquent de pâtir de l'exercice de ce droit s'il n'est pas limité. L'ampleur de la communauté de vues entre les États membres du Conseil de l'Europe au sujet de la question posée par l'affaire peut aussi constituer un élément pertinent, tout comme le consensus international que peuvent le cas échéant révéler les instruments internationaux applicables (*Demir et Baykara*, précité, § 85).

87. Si une restriction prévue par la loi touche au cœur même de l'activité syndicale, il faut accorder une marge d'appréciation moins étendue au législateur national et exiger une justification plus étoffée s'agissant de la proportionnalité de l'ingérence qui en est résultée, pour protéger l'intérêt général, dans l'exercice de la liberté syndicale. À l'inverse, si c'est un aspect non pas fondamental mais secondaire ou accessoire de l'activité syndicale qui est touché, la marge d'appréciation sera plus large et l'ingérence, par nature, sera plus vraisemblablement proportionnée dans ses conséquences sur l'exercice de la liberté syndicale."

6.3. Het feit dat het recht op collectieve onderhandelingen beschermd wordt door artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens neemt volgens het Hof niet weg dat

"les États demeurent libres d'organiser leur système de manière à reconnaitre, le cas échéant, un statut spécial aux syndicats représentatifs".[7]

In het licht van het voorgaande rijst de vraag of het feit dat representatieve en erkende syndicale organisaties verplicht worden een van de vormen van rechtspersoonlijkheid aan te nemen waarin het Wetboek voorziet en bijgevolg een rechtspersoon te zijn, niet problematisch kan zijn ten aanzien van verdrag nr. 87 van de IAO in combinatie met artikel 27 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, enerzijds vanwege het principe zelf van de aldus opgelegde verplichting en anderzijds vanwege de consequenties ervan, wat betreft het bestraffen van de niet-naleving van die verplichting, met name ten aanzien van verdrag nr. 87 van de IAO.

[7] EHRM 12 november 2008, nr. 34503/97, *Demir en Baykara t. Turkije*, § 154. Zie hieromtrent onder meer oudere rechtspraak: EHRM 27 oktober 1975, nr. 4464/70, *Syndicat national de la police belge t. België*. Het Comité voor vakbondsvrijheid, opgericht bij de IAO, heeft in dat verband het volgende gesteld: "Dans son rapport à la Conférence internationale du Travail de 1948, la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles a précisé que 'les États restent libres de prévoir dans leur législation telles formalités qui leur semblent propres à assurer le fonctionnement normal des organisations professionnelles'. Par conséquent, les formalités prévues par les réglementations nationales concernant la constitution et le fonctionnement des organisations de travailleurs et d'employeurs sont compatibles avec les dispositions de la convention, à condition, bien entendu, que ces dispositions réglementaires ne mettent pas en cause les garanties prévues par la convention n° 87" (Recueil 2018, punt 423, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_632961.pdf).

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

In dat verband moet worden gewezen op artikel 7 van verdrag nr. 87 van de IAO:

"L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus."

Meer in het bijzonder wordt in de artikelen 2 en 3 van datzelfde verdrag respectievelijk het volgende bepaald:

– "[l]es travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières";

– "[l]es organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action » et que « [l]es autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal."

Het vereiste van rechtspersoonlijkheid wordt door de indieners van het voorstel in het licht van die bepaling als volgt gemotiveerd:

"Een eerste stap om van de vakbonden 'normale' organisaties te maken, is dus hen rechtspersoonlijkheid te verlenen. Alleen dan wordt er met open vizier gewerkt. Verdrag 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie stelt in artikel 7 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 verschillende Europese landen (bijvoorbeeld Nederland en Frankrijk) hebben de werknemersverenigingen trouwens reeds lang rechtspersoonlijkheid en dat staat hun vakbondswerking niet in de weg. 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."

In arrest-*Magyar Keresztény Mennonita Egyház c.s. v. Hongarije* van 8 april 2014 stelt het Hof het volgende:

"78. La Cour rappelle en outre que la possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de toute signification. Elle a constamment déclaré que le refus des autorités internes d'accorder la personnalité juridique à une association de personnes privées s'analysait en une ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté d'association."

7. Hieruit vloeit voort dat de vrijheid van vereniging, die door het interne en internationale recht wordt gewaarborgd, weliswaar het recht verleent om rechtspersoonlijkheid te vragen en te krijgen, maar, zoals elke vrijheid, logischerwijs ook negatief kan worden ingevuld, namelijk als het recht om de rechtspersoonlijkheid niet te vragen, om deze bijgevolg niet ongevraagd opgelegd te krijgen en om aldus een feitelijke vereniging te blijven.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

De verplichting die het wetsvoorstel aan de syndicale organisaties oplegt om een van de vormen van rechtspersoonlijkheid aan te nemen waarin het Wetboek voorziet, vormt op zich dus een schending van de vrijheid om een feitelijke vereniging te blijven; die schending dient principieel naar behoren te kunnen worden gerechtvaardigd.

De toelichting bij het wetsvoorstel bevat weliswaar elementen ter rechtvaardiging van de aantasting van de vrijheid van werknemersorganisaties om feitelijke groeperingen te blijven, maar ze geeft niet de nodige rechtvaardiging betreffende de volgende twee elementen, die evenzeer een beperking inhouden van de organisatorische autonomie van de betrokken organisaties.

8.1. Zoals reeds werd vermeld, worden de werknemersorganisaties in artikel 2 van het voorstel verplicht om "een vorm (...) van rechtspersoonlijkheid [aan te nemen] naar Belgisch recht zoals voorzien in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen".

In dat verband moeten de stellers van het voorstel kunnen aantonen dat in het Wetboek op zijn minst voorzien wordt in een gepaste rechtsvorm die als zodanig ook verenigbaar is met de uitoefening van de vakbondsvrijheid en bovendien in overeenstemming is met andere instrumenten van intern recht zoals de wet van 5 december 1968 'betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités'[8].

Het is echter niet bewezen dat zulks het geval is.

In het wetsvoorstel wordt de vrije keuze gelaten wat betreft de vorm van rechtspersoonlijkheid waarin het Wetboek voorziet, maar de VZW, eventueel erkend als beroepsvereniging[9], lijkt veruit de meest gepaste vorm, zo niet de enige denkbare, gelet op het ontbreken van de finaliteit die erin bestaat om aan haar vennoten een rechtstreeks of onrechtstreeks vermogensvoordeel uit te keren of te bezorgen.

Hoewel met betrekking tot de VZW's de regels van het Wetboek soepel lijken te zijn, dient er rekening mee gehouden te worden dat daarbij bepaalde verplichtingen worden opgelegd waarvan niet is aangetoond dat ze verenigbaar zijn met de vakbondsvrijheid die inzonderheid gewaarborgd wordt door de IAO-verdragen nrs. 87, 98 en 151.

Vooreerst is er de verplichting om een register van de leden bij te houden, dat geraadpleegd kan worden door verschillende personen en instanties, namelijk de leden zelf, alsook, op mondeling of schriftelijk verzoek , "de overheden, de administraties en de diensten, met inbegrip van de parketten, de griffies en de hoven, de rechtbanken en alle rechtscolleges en de daartoe

[8] Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 4 van de wet van 5 december 1968 het volgende bepaald:
"De organisaties mogen in rechte optreden in alle geschillen die uit de toepassing van deze wet kunnen ontstaan en ter verdediging van de rechten welke haar leden putten in de door haar gesloten overeenkomsten. Het optreden van de organisaties laat het recht van de leden onverkort om zelf op te treden, zich bij een vordering aan te sluiten of in het geding tussen te komen.
Van de organisaties kan evenwel maar schadevergoeding wegens niet-naleving van de uit een overeenkomst voortvloeiende verplichtingen worden gevorderd in de mate waarin zulks door de overeenkomst uitdrukkelijk is geregeld.
Tenzij de statuten het anders bepalen, worden de organisaties in rechte vertegenwoordigd door de persoon die met het dagelijks beheer van de organisatie is belast."

[9] Artikelen 9:24 en volgende van het Wetboek.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

wettelijk gemachtigde ambtenaren" (artikel 9:3 van het Wetboek). De verenigbaarheid van zulk een regeling van openbaarheid met de vakbondsvrijheid lijkt twijfelachtig, daar die vrijheid de mogelijkheid impliceert om zich in alle vrijheid al dan niet aan te sluiten bij een vakbond, zonder dat die eventuele aansluiting of niet-aansluiting bijgevolg ter kennis gebracht moet worden van derden, in het bijzonder van de werkgever[10].

In artikel 3, lid 1, van verdrag nr. 87 van de IAO wordt bepaald dat de vakbonden het recht hebben "d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité". De regels inzake de organisatie en de werking van de VZW's (artikelen 9:5 en volgende van het Wetboek) kunnen te veeleisend lijken wat betreft de vakbonden.

Tot slot omvat het Wetboek vrij strikte regels wat betreft de begrotingen en de jaarrekeningen en de bekendmaking ervan, in het bijzonder voor de grote VZW's (artikel 3:47 van het Wetboek).

Met betrekking tot dat laatste punt wordt in de toelichting bij het voorstel weliswaar gesteld dat "(p)olitieke partijen (...) al vele jaren een relatief open boekhouding [hebben], die hoegenaamd de slagkracht van die partijen niet verzwakt" en dat "(h)et (...) niet teveel gevraagd [is], dat vakbonden hetzelfde zouden doen", maar in die toelichting wordt nagelaten te vermelden dat in artikel 3:47, § 5, van het Wetboek, voor de politieke partijen in uitzonderingen wordt voorzien.

Tot slot mag het feit dat de werknemersorganisaties in andere Europese landen (Frankrijk, Duitsland, Nederland) rechtspersoonlijkheid hebben en "dat dat hun vakbondswerking niet in de weg staat" niet tot de conclusie leiden dat het wetsvoorstel eenzelfde resultaat zal hebben door de werknemersorganisaties te verplichten een vorm van rechtspersoonlijkheid naar Belgisch recht aan te nemen waarin in het Wetboek voorziet. Er dient immers vastgesteld te worden dat de werknemersorganisaties in die verschillende landen niet dezelfde verplichtingen hebben[11].

De stellers van het voorstel moeten in het licht van de voorgaande elementen een adequate verantwoording kunnen geven voor de keuze die gemaakt is om een vorm van rechtspersoonlijkheid op te leggen waarin het Wetboek voorziet in plaats van eventueel te voorzien in een rechtsvorm *sui generis* die volkomen verenigbaar is met de uitoefening van de vakbondsvrijheid.

8.2. Artikel 4, §§ 1 en 3[12], van het voorstel luiden als volgt:

> "§ 1. Indien deze organisaties niet tijdig een rechtsvorm hebben aangenomen, worden de rechten en prerogatieven die ze bij de vigerende wettelijke bepalingen toegekend krijgen, geschorst tot ze een rechtsvorm hebben aangenomen.

[10] In dat verband oordeelde het Comité de la liberté syndicale het volgende : « Les noms des affiliés, fournis afin d'enregistrer un syndicat, devraient avoir un caractère confidentiel afin d'éviter de possibles actes de discrimination antisyndicale » (Recueil, 2018, punt 434).

[11] Zie in dat verband: F. DORSSEMONT, Rechtspositie en syndicale vrijheid van representatieve werknemersorganisaties, Brugge, die Keure, 2002, 390 en 391.

[12] Paragraaf 4 van datzelfde artikel 4 luidt als volgt: "Deze organisaties kunnen eveneens geen uitkeringen meer ontvangen van de federale overheid en geen uitbetalingen meer verrichten uit hoofde van de federale overheid als bepaald in het koninklijk besluit van16 september 1991 tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

[…]

§ 3. De organisaties die zich niet in regel stellen met artikel 2 kunnen niet meer zetelen in door de federale overheid georganiseerde overlegorganen als bedoeld in de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités."

In de bespreking van dat artikel wordt enkel het volgende gesteld:

"De in artikel 2 aangegeven organisaties die zich niet in regel stellen of wensen te stellen kunnen geen deel meer uitmaken van door de overheid georganiseerde overlegorganen."

Zoals de toelichting bij het voorstel thans gesteld is, wordt daarin niet uitgelegd waarom de weigering om een van de vormen van rechtspersoonlijkheid van het Wetboek aan te nemen de schorsing tot gevolg heeft van het meest essentiële element van de vakbondsvrijheid namelijk de deelname aan het vakbondsoverleg[13].

---

van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen". De voorwaarden waaraan de uitbetalingsinstellingen moeten voldoen, zijn vastgesteld in het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering'. Wat dat punt betreft, lijkt het voorstel voorbij te willen gaan aan artikel 17, § 1, van dat besluit (krachtens welk artikel alleen de uitbetalingsinstelling erkend moet zijn en niet de werknemersorganisatie in haar geheel), zonder daarover enige uitleg te geven in de toelichting bij het voorstel. De paragrafen 1 en 2 van dat artikel 17 luiden immers als volgt:

"§ 1. De werknemersorganisatie vraagt de erkenning van de door haar opgerichte uitbetalingsinstelling aan de Minister. Bij deze vraag dient een exemplaar van de statuten van de uitbetalingsinstelling te worden gevoegd. Deze statuten moeten inzonderheid vermelden:

1° de benaming en de zetel van de instelling;

2° haar doel, dat beperkt moet zijn tot de toepassing van de wetgeving die betrekking heeft op de sociale zekerheid der werknemers en aangelegenheden die betrekking hebben op het tewerkstellingsbeleid in de zin van artikel 6, § 1, IX van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

3° de samenstelling van de raad van beheer, de wijze waarop de beheerders worden benoemd, ontslag nemen of worden afgezet, hun ambtsbevoegdheden en de duur van hun mandaat;

4° de wijze waarop de statuten worden gewijzigd, de wijze waarop een fusie van een instelling met een andere geschiedt en de wijze van ontbinding.

De in de statuten aangebrachte wijzigingen hebben slechts uitwerking nadat zij door Ons zijn goedgekeurd. In geval van fusie van instellingen is een nieuwe erkenning vereist.

De vraag om erkenning bevat de formele verbintenis van de uitbetalingsinstelling zich te onderwerpen aan alle controlemaatregelen welke de Minister of de Rijksdienst noodzakelijk acht, en aan de Rijksdienst het bedrag van de voorschotten, waarvan de besteding niet verantwoord is, terug te betalen.

§ 2. De erkenning wordt door Ons verleend of ingetrokken, na advies van het beheerscomité.

De erkenning wordt verleend indien:

1° de uitbetalingsinstelling waarborgen van goede werking geeft;

2° de uitbetalingsinstelling de verbintenis aangaat om aan de rechthebbende de uitkeringen te betalen die hem verschuldigd zijn en die hem niet konden betaald worden wegens de nalatigheid of de fout van deze instelling, inzonderheid indien documenten laattijdig werden overgemaakt;

3° de werknemersorganisatie die de uitbetalingsinstelling oprichte, ten minste vijftigduizend leden telt die onder de sociale zekerheid der werknemers vallen.

De erkenning wordt ingetrokken, indien de uitbetalingsinstelling zich niet schikt naar de wetten en reglementen, grove onregelmatigheden begaat, weigert zich aan de controle te onderwerpen, of de verbintenis, bedoeld in het tweede lid, 2°, niet eerbiedigt. Dit geldt eveneens in geval van ernstige niet-naleving van de statuten of wanneer de uitbetalingsinstelling niet in staat is het aan de Rijksdienst verschuldigde terug te betalen.

De besluiten tot erkenning of tot intrekking van de erkenning worden bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt."

[13] De aandacht van de indieners van het voorstel wordt overigens gevestigd op het feit dat de bepaling daardoor de werking lamlegt van alle paritair samengestelde overlegorganen, daar om de opdrachten te vervullen die hen bij wet en verordening zijn toebedeeld, zowel de aanwezigheid van de leden van de representatieve werknemersorganisaties, als die van de leden van de representatieve werkgeversorganisaties vereist is.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

Het staat dus aan de indieners van het voorstel om dit alsnog te doen tijdens de parlementaire voorbereiding, zoniet zal het voorstel in essentie niet aanvaardbaar zijn in het licht van de bepalingen van het intern recht en van het Europees en internationaal recht die de vakbondsvrijheid waarborgen.

9. Verscheidene artikelen van het wetsvoorstel zijn onduidelijk gesteld en in de toelichting wordt vaak niet meer duidelijkheid geschapen over de strekking ervan.[14]

Dat geldt ook voor artikel 5 van het wetsvoorstel dat belangrijke vragen doet rijzen.

Artikel 5 van het voorstel luidt als volgt:

> "De erkende werknemersorganisaties zijn aansprakelijk voor de daden die worden begaan door hun leden wanneer deze handelen in het kader van een actie waarvoor die organisaties het initiatief hebben genomen en die ze hebben erkend."

In eerste instantie is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk - en in de toelichting bij het voorstel wordt daaromtrent geen aanvullende uitleg gegeven – waarom er sprake is van acties waarvoor het initiatief genomen is en die erkend zijn – wellicht worden hier de manifestaties of stakingsacties bedoeld - door een erkende vakorganisatie, namelijk, voor de overheidssector, alle al dan niet representatieve vakorganisaties[15].

---

[14] Bij voorbeeld:
– Artikel 4, § 1, van het voorstel bevat als sanctie dat "de rechten en prerogatieven die ze bij de vigerende wettelijke bepalingen toegekend krijgen, [worden] geschorst" en waarbij het volstrekt onduidelijk is welke rechten en prerogatieven worden bedoeld, wat de gevolgen zijn van die schorsing bij de bredere toepassing van de betrokken regelgeving en wat de mogelijke impact daarvan is op de rechten van derden of de werking van bepaalde instellingen. Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van artikel 4, § 2, van het voorstel, dat betrekking heeft op "iedere vorm van financiering en subsidiëring".
– Artikel 2 van het voorstel bepaalt dat de betrokken organisaties "een vorm [moeten] aannemen van rechtspersoonlijkheid naar Belgisch recht zoals voorzien in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen", maar in artikel 4, §§ 1 en 2, is er enkel sprake van "een rechtsvorm". Het hebben van een rechtsvorm impliceert echter niet automatisch het beschikken over rechtspersoonlijkheid.
– Artikel 4, § 3, van het voorstel bepaalt dat de "organisaties die zich niet in regel stellen met artikel 2" niet meer kunnen zetelen in "door de federale overheid georganiseerde overlegorganen" als bedoeld in de wet van 5 december 1968, terwijl het niet de eigenlijke organisaties zijn die deel uitmaken van die organen maar wel vertegenwoordigers van de betrokken organisaties (artikel 39, 2, van de wet van 5 december 1968). Het is voorts niet duidelijk of het om een definitieve sanctie gaat dan wel of de sanctie slechts geldt zo lang de betrokken organisatie geen rechtspersoonlijkheid heeft.
– Krachtens artikel 4, § 4, van het voorstel kunnen de organisaties die zich niet in regel stellen met artikel 2 eveneens "geen uitkeringen meer ontvangen van de federale overheid en geen uitbetalingen meer verrichten uit hoofde van de federale overheid als bepaald in het koninklijk besluit van 16 september 1991 tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen". Deze bepaling kan verstrekkende gevolgen hebben ten aanzien van rechten van derden, rechten die op hun beurt het voorwerp kunnen uitmaken van waarborgen uit hogere rechtsnormen, zoals artikel 23 van de Grondwet. Het voorstel bevat geen enkele toelichting over deze bepaling.

[15] Zie artikel 114/1 van de wet van 23 juli 1926 'betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen', de artikelen 16 en 17 van de wet van 19 december 1974 'tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel', de artikelen 13 en 14 van de wet van 11 juli 1978 'tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel', de artikelen 29 en volgende van de wet van 21 maart 1991 'betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven' en de artikelen 14 en 15 van de wet van 24 maart 1999 'tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten'.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

In tweede instantie is het de afdeling Wetgeving evenmin duidelijk wat begrepen dient te worden onder die aansprakelijkheid "voor de daden (…) begaan door" de leden van die organisaties "in het kader van [die] actie[s]". Gaat het om zowel de burgerlijke als de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de vakorganisatie ? Beogen de indieners van het voorstel alle "daden", zowel de delictuele als de non-delictuele, die begaan zijn door een lid en op welke manier wordt het lidmaatschap van de steller van die "daden" achterhaald en dus ook bepaald? Of wordt ervan uitgegaan dat elke daad begaan door een deelnemer aan die actie begaan werd door een "lid" van een organisatie, welke organisatie zich dan zal moeten verantwoorden voor een burgerlijk gerecht en/of een strafgerecht ?

Wat die verschillende punten betreft, is het aldus voorgestelde dispositief bijzonder onduidelijk. Maar de verantwoording waarop het steunt laat nog meer te wensen over. In de toelichting wordt geenszins ingegaan op de vraag in welk opzicht de toepassing van het gemeen recht inzake de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid niet volstaat voor de aanpak van delictuele "daden" die mogelijk schade hebben berokkend, ongeacht of het gaat om schade berokkend aan een werkgever, of aan enige derde.

Dit aspect is evenwel van cruciaal belang in zoverre, in het licht van de verplichtingen waartoe de Belgische Staat is gehouden, op zowel Europees als internationaal vlak, dat soort maatregelen beschouwd zouden kunnen worden als een beknotting van de uitoefening van het recht op vakbondsvrijheid[16], aangezien ze voor de vakorganisaties belemmerend zouden kunnen werken wat betreft de organisatie van manifestaties of stakingen, terwijl juist die manifestaties of stakingen[17] vaak de ultieme middelen zijn die een vakorganisatie kan inzetten om een doorbraak te bewerkstelligen tijdens collectieve onderhandelingen binnen een bedrijf, een sector of op nationaal vlak.

[16] Zie naar analogie advies 52.522/AG, op 19 februari 2013 gegeven over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden,wat het verbod van ondemocratische groeperingen betreft', *Parl. St.* Kamer 2010-11, nr. 809/8, 1 tot 44, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52522.pdf : " (...) strafrechtelijke vervolging van één of meer leden van een groep of een vereniging [kan] geen voldoende voorwaarde (…) vormen voor het verbod of de ontbinding van die groep of vereniging, daar anders artikel 27 van de Grondwet zou worden geschonden. Op grond van de feiten en, zo nodig, van de voornoemde veroordelingen moet tevens worden aangetoond dat die groep of vereniging op basis van het oogmerk of van de aard van de kernactiviteit criminogeen is."

[17] Zie, meer in het bijzonder wat betreft het stakingsrecht, de adviezen nrs. 52.360/4, op 26 november 2013 gegeven over een voorstel van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, teneinde een dringende dienst voor het ophalen van afval op te rechten in geval van een sociaalconflict bij Net Brussel', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52360.pdf, nr. 61.570, op 14 juni 2017 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 november 2017 'betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking', *Parl. St.* Kamer 2016-17, nr. 2650/1, 36 tot 50, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61570.pdf, en nr. 68.800/3, op 10 maart 2021 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 28 mei 2021 tot 'wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn, wat betreft de continuïteit van de dienstverlening van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn in geval van staking', *ParlSt.* Vl. Parl., 2020-21, nr. 718/1, 49 tot 60, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68800.pdf. Zie eveneens, wat betreft de wet van 29 november 2017, GwH, 14 mei 2020, nr. 67/2020.

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡

10. Het besluit is dan ook dat het wetsvoorstel talrijke tekortkomingen vertoont, die in de toelichting niet worden verholpen.

11. Gelet op de fundamentele aard van de voorafgaande opmerkingen, zal de afdeling Wetgeving het voorstel niet verder onderzoeken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Marnix VAN DAMME

‡ LW-AJMVQFBFH-HACGEYM‡