

Sénat de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010

30 SEPTEMBRE 2010

**Proposition de loi modifiant diverses dispositions en vue d'organiser la
publicité des rémunérations des dirigeants d'ASBL, de mutualités et d'unions
nationales de mutualités et d'organisations syndicales**

(Déposée par Mme [Christine Defraigne](#))

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 15 mai 2008 (doc. Sénat, n° 4-758/1 - 2007/2008).

Le débat relatif à la définition des principes de bonne gouvernance des sociétés et au cadre dans lequel il convient de fixer ces principes, n'est pas neuf. Certains aspects de ce débat suscitent des discussions parfois passionnées entre les partisans de l'autorégulation et ceux qui préféreraient recourir à un cadre normatif légal.

Ainsi en est-il du débat relatif à la transparence des rémunérations des dirigeants d'entreprise. Les sénateurs avaient, sur ce sujet, opté en faveur de la norme légale. En séance plénière du 9 décembre 2004, le Sénat avait adopté, à une large majorité, une proposition de loi complétant le Code des sociétés par des dispositions relatives à la publicité des rémunérations des administrateurs et des dirigeants de sociétés cotées en bourse et de sociétés de droit public (doc. n° 3-872).

L'auteur du présent texte a considéré que ladite proposition s'inscrivait dans un cadre réglementaire belge équilibré entre l'autorégulation du marché et les obligations imposées par la loi. Dans certaines matières, il est souhaitable de laisser aux entreprises la possibilité de définir les règles qu'elles s'imposent; mais il est vrai également que le législateur se doit d'intervenir lorsque les enjeux deviennent trop importants. Tel était le cas de la défense des petits actionnaires dans les sociétés d'importance, cotées en bourse, et œuvrant dans un contexte et un système financier qui devient de plus en plus international. Dans ces conditions, la transparence a toute sa raison d'être et mérite assurément d'être organisée et protégée par voie légale.

La protection du citoyen envisagé cette fois non plus en tant qu'actionnaire — ce qui résulte d'un choix délibéré — mais en tant que simple contribuable est, elle aussi, importante. Pour l'auteur de la présente proposition, c'est donc une bonne chose que le texte voté au Sénat le 9 décembre 2004 visait aussi les sociétés de droit public. Sur ce plan cependant, les signataires considèrent que le texte adopté avait un champ d'application trop étroit.

Le but premier de la présente proposition est donc de continuer à renforcer la défense non plus d'un groupe particulier de personnes, mais de l'ensemble des citoyens en leur permettant, par la voie d'une transparence plus complète et mieux organisée, de connaître l'usage qui est fait des deniers publics dans un nombre plus important d'organismes.

Les budgets de l'État fédéral, des entités fédérées, des pouvoirs locaux sont publiés pour permettre au citoyen-contribuable de savoir comment son impôt est dépensé. Les rémunérations des fonctionnaires, quel que soit leur niveau de responsabilité, sont fixées par des barèmes dont chacun peut prendre connaissance. Il existe cependant des organismes qui font appel d'une manière ou d'une autre à l'argent du public, mais dont la politique de rémunération reste opaque.

Si des avancées semblaient poindre en ce qui concerne les sociétés de droit public, puisque celles-ci sont expressément visées dans le texte adopté par le Sénat le 9 décembre 2004, des progrès peuvent encore être réalisés pour plus de transparence dans d'autres secteurs.

Les mutualités et les unions nationales de mutualités gèrent des sommes considérables en étant des acteurs essentiels de notre système d'organisation des soins de santé. Ces fonds proviennent non seulement des importants subsides octroyés par l'État pour rémunérer leur rôle d'intermédiaires, mais également des cotisations de leurs affiliés, cotisations dont il faut rappeler qu'elles sont légalement obligatoires. On connaît les difficultés de la sécurité sociale en général et des soins de santé en particulier. Pour éviter de donner du crédit aux discours populistes qui pourraient attribuer ces difficultés à des dérives dans la gestion des mutualités, publier en toute transparence les rémunérations de leurs dirigeants sera déjà un pas non négligeable.

Dans le secteur des ASBL, les situations sont multiples. La forme associative peut en effet être utilisée pour réaliser des finalités les plus diverses, depuis l'intervention caritative jusqu'à l'exercice pur et simple d'une activité commerciale à titre principal. En tout cas, un constat général se dégage: la plupart font largement appel au bénévolat, aux donations du grand public et aux subsides officiels. Ces circonstances méritent que, dans ce secteur également, des principes de bonne gouvernance trouvent à s'appliquer.

Le secteur associatif n'est pas à l'abri de regrettables abus. On se souviendra de scandales dans le secteur de l'accueil des personnes handicapées par exemple. Il s'agissait de véritables fraudes organisées mais dont le but ultime était l'enrichissement personnel de certains. Sans que l'on puisse parler de fraude stricto sensu, une ASBL peut très bien décider d'attribuer à l'un ou l'autre de ses dirigeants une rémunération difficilement compatible avec l'objet social de l'association. Les bénévoles, les donateurs et les pouvoirs subsidiaires doivent pouvoir s'assurer que leur travail personnel, leurs dons et subsides servent réellement et exclusivement l'intérêt de l'association.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que certaines ASBL sont quasi-exclusivement financées par les deniers de l'État. Ainsi en est-il des ASBL créées pour recueillir le

financement public des partis politiques. Est-il anormal que le monde politique montre lui-même l'exemple de la transparence en matière de rémunérations financées par les fonds publics ?

Il va de soi qu'il ne s'agit pas de soumettre toutes les ASBL aux obligations nouvelles imposées par la présente proposition. Une grande majorité des associations sont en effet constituées de petites structures qui ne regroupent que quelques personnes, qui n'œuvrent que sur un plan purement local et dans lesquelles il n'est pas question de rémunération, pour qui que ce soit. Ces structures n'entrent pas dans le champ d'application de la proposition; celle-ci n'entend viser que les ASBL d'envergure, agissant de manière professionnelle, brassant dans le cadre de leur activité des fonds importants et générant un « chiffre d'affaires » considérable. Cette différenciation au sein du monde associatif existe d'ailleurs déjà aujourd'hui dans la loi même sur les ASBL qui distingue, sur le plan des obligations comptables, les « petites » (article 17, §§ 2 et 3) et les « grandes » ASBL (article 17, § 5). Seules ces dernières, avec leur minimum de 50 travailleurs, des recettes générées d'au moins 6 250 000 euros et un total bilantaire d'au moins 3 125 000 euros, sont donc visées par la proposition.

Les organisations syndicales, quant à elles, jouent également un rôle important dans la redistribution de l'argent public destiné au paiement du chômage. En leur qualité d'intermédiaires, les organisations syndicales perçoivent, tout comme les mutuelles dans le secteur des soins de santé, d'importantes contributions publiques, outre les subsides publics qui leur sont également versés pour activité syndicale. Les syndicats trouvent aussi une partie de leur financement dans les cotisations de leurs affiliés. À ce titre, ceux-ci devraient pouvoir contrôler si le niveau des rémunérations offertes aux dirigeants de l'organisation syndicale est compatible avec l'intérêt des travailleurs qu'elle défend.

Dans le même esprit, il faut veiller à étendre ce type de dispositif à tous les organismes qui fonctionnent avec des fonds publics. Citons par exemple les intercommunales qui relèvent cependant des compétences des régions.

L'argent public est celui de tous, il est donc nécessaire de le gérer avec la plus grande rigueur et dans la transparence. Par ailleurs, même si l'on fait abstraction de l'aspect de financement public que l'on rencontre dans les organismes visés par la présente proposition, force est également d'admettre, sur le plan des principes, que la protection des intérêts des affiliés de syndicats ou de mutuelles mérite le même respect que la protection des intérêts des petits actionnaires dans les grandes entreprises. Pas plus que ces derniers, les premiers n'ont la possibilité d'exercer une influence quelconque sur les décisions qui les concernent pourtant et sur lesquelles, en pratique, ils ne peuvent faire entendre leur voix. C'est d'autant plus nécessaire ici que les secteurs concernés n'ont, contrairement au monde des entreprises, envisagé aucun mécanisme autorégulateur sous forme d'un code de bonne conduite.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

C'est la loi du 27 juin 1921 qui règle l'organisation et les obligations des associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations. L'article 17 de cette loi traite des obligations en matières comptables et financières.

Autant que la protection des intérêts du contribuable par le contrôle de l'utilisation des fonds publics, la disposition proposée vise à l'information des nombreux donateurs au milieu associatif.

La référence aux associations visées au § 5 de l'article 17 a pour but de ne pas imposer cette obligation aux petites ASBL pour ne pas surcharger administrativement ces composantes essentielles du milieu associatif.

En effet, les ASBL visées dans ce paragraphe sont celles qui dépassent à la clôture de l'exercice social les chiffres ci-dessous fixés pour au moins deux des trois critères suivants:

- 50 travailleurs, en moyenne annuelle, exprimés en équivalents temps-plein;
- 6 250 000 euros pour le total des recettes autres qu'exceptionnelles, hors taxe sur la valeur ajoutée;
- 3 125 000 euros pour le total du bilan.

En outre, pour entrer dans le champ d'application de la loi, ces ASBL doivent faire appel soit au bénévolat, soit à des subsides officiels, soit à des donations privées.

Article 3

Cette disposition insérée dans la loi du 5 décembre 1968 impose comme condition supplémentaire à la reconnaissance de représentativité d'une organisation de travailleurs ou d'employeurs, la publication de la liste de leurs dirigeants responsables et de leurs rémunérations.

Article 4

La matière des syndicats de la fonction publique est réglée par la loi du 19 décembre 1974. L'article 15 fixe les conditions de l'agrément des organisations syndicales des membres du personnel de la fonction publique. La présente proposition ajoute à ces obligations la publication des rémunérations des dirigeants responsables. Cette publication sera désormais une condition du maintien de l'agrément du syndicat.

Article 5

La matière des mutualités et des unions nationales de mutualités est couverte, en droit belge, par la loi du 6 août 1990. L'article 29 traite des obligations en matières comptables et financières. La proposition y insère une obligation complémentaire visant la publication des rémunérations des dirigeants des mutualités et des unions nationales de mutualités.

[Christine DEFRAIGNE.](#)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

L'article 17 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, remplacé par la loi du 2 mai 2002 et modifié par les lois des 16 janvier 2003, 9 juillet 2004, 27 décembre 2004 et 23 mars 2007, est complété par la disposition suivante:

« § 9. Les associations visées au § 5 qui font appel soit au bénévolat, soit aux subsides officiels, soit aux donations privées, veillent à une publicité adéquate, selon les modalités déterminées par le Roi, des rémunérations directes et indirectes de chacun des membres des organes qui sont chargés de l'administration et de la gestion journalière, ainsi que des membres du comité de direction et de toutes personnes qui, sous quelque dénomination et en quelque qualité que ce soit, prennent part à l'administration ou à la gestion. »

Art. 3

L'article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires est complété par l'alinéa suivant:

« Les organisations visées au présent article ne peuvent être considérées comme représentatives qu'à condition qu'elles assurent une publicité adéquate, selon les modalités déterminées par le Roi, des rémunérations directes et indirectes payées à leurs dirigeants responsables. »

Art. 4

L'article 15, alinéa 2, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, est complété par le membre de phrase suivant:

« et à la condition qu'elles publient chaque année, selon les modalités déterminées par le Roi, les rémunérations directes et indirectes payées par l'organisation à ceux-ci ».

Art. 5

L'article 29 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, modifié par les lois des 2 août 2002, 22 décembre 2003 et 26 avril 2010, est complété par la disposition suivante:

« § 6. Les mutualités et les unions nationales veillent à une publicité adéquate, selon les modalités déterminées par le Roi, des rémunérations directes et indirectes de chacun des membres des organes qui sont chargés de l'administration et de la gestion journalière, ainsi que des membres du comité de direction et de toutes personnes qui, sous quelque dénomination et en quelque qualité que ce soit, prennent part à l'administration ou à la gestion. »

20 juillet 2010.

[Christine DEFRAIGNE.](#)
