

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1986-1987

16 FEBRUARI 1987

WETSONTWERP

strekkende tot het opmaken van een tienjaarlijkse
inventaris van het vermogen van de Staat

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN ⁽¹⁾
UITGEBRACHT DOOR DE HEER SCHILTZ

DAMES EN HEREN,

I. — Inleidende uiteenzetting van de Minister van Financiën

De Minister van Financiën onderschrijft dit ontwerp dat overigens door een parlementair initiatief tot stand kwam. Een actuele inventaris van de bezittingen van de overheid kan een nuttig beleidsinstrument worden.

De voorgestelde wetswijziging zal echter onvermijdelijk bijkomende uitgaven (uitbreiding van het computerbestand van het Ministerie van Financiën) met zich brengen.

Dit wetsontwerp werd besproken in openbare commissievergadering.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Nothomb.

A. — Vaste leden:

C.V.P. De heren Declercq, Diegenant, Dupré, Lenaerts, M. Olivier, Van Rompuy.

P.S. De heren W. Burgeon, Busquin, Coeme, Defosset.

S.P. De heer Colla, Mevr. Detiège, de heren Vandenbroucke, Willockx.

P.R.L. De heren Nols, Petitjean, Simonet.

P.V.V. De heren Denys, Vermeiren.

P.S.C. De heren Nothomb, Wauthy.

V.U. De heren Desaeyere, Schiltz.

B. — Plaatsvervangers:

De heren Ansoms, De Roo, Moors, Tant, Van den Brande, Van Rompaey, Verhaegen.

De heren Bondroit, Collart, Cools, M. Harmegnies, Tasset.

De heren Bossuyt, Chevalier, De Weirdt, Leclercq, Van Miert.

De heren Kubla, Lagneau, Neven, Poswick.

De heren Beysen, Cortois, Sprockeels.

De heren du Monceau de Bergendal, le Hardy de Beaulieu, Lestienne.

De heren Gabriels, P. Peeters, F. Vansteenkiste.

Zie:

- 549 - 85/86:

— Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Senaat.

Chambre des Représentants

SESSION 1986-1987

16 FÉVRIER 1987

PROJET DE LOI

relatif à l'établissement d'un inventaire décennal du
patrimoine de l'Etat

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DES FINANCES ⁽¹⁾
PAR M. SCHILTZ

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — Exposé introductif du Ministre des Finances

Le Ministre des Finances approuve ce projet, qui est d'ailleurs issu d'une initiative parlementaire. Un inventaire actualisé du patrimoine de l'Etat peut en effet constituer un instrument de gestion utile.

La modification qu'il est proposé d'apporter à la loi entraînera toutefois inévitablement un supplément de dépenses (extension du parc informatique du Ministère des Finances).

Ce projet de loi a été examiné en réunion publique de commission.

⁽¹⁾ Composition de la Commission:

Président: M. Nothomb.

A. — Membres titulaires:

C.V.P. MM. Declercq, Diegenant, Dupré, Lenaerts, M. Olivier, Van Rompuy.

P.S. MM. W. Burgeon, Busquin, Coeme, Defosset.

S.P. M. Colla, Mme Detiège, MM. Vandenbroucke, Willockx.

P.R.L. MM. Nols, Petitjean, Simonet.

P.V.V. MM. Denys, Vermeiren.

P.S.C. MM. Nothomb, Wauthy.

V.U. MM. Desaeyere, Schiltz.

B. — Membres suppléants:

MM. Ansoms, De Roo, Moors, Tant, Van den Brande, Van Rompaey, Verhaegen.

MM. Bondroit, Collart, Cools, M. Harmegnies, Tasset.

MM. Bossuyt, Chevalier, De Weirdt, Leclercq, Van Miert.

MM. Kubla, Lagneau, Neven, Poswick.

MM. Beysen, Cortois, Sprockeels.

MM. du Monceau de Bergendal, le Hardy de Beaulieu, Lestienne.

MM. Gabriels, P. Peeters, F. Vansteenkiste.

Voir:

- 549 - 85/86:

— N° 1: Projet transmis par le Sénat.

II. — Algemene bespreking

1. Huidige toestand

1.1. Artikel 72 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit (*Belgisch Staatsblad* van 31 juli 1963) luidt als volgt :

« De Minister van Financiën maakt *periodiek* een inventaris op van de bestanddelen van het vermogen van de Staat.

» De te inventariëren activa- en passivawaarden worden vastgesteld na advies van een commissie waarvan de leden door de Koning benoemd worden.

» De balans van de Staat wordt met bedoelde waarden in overeenstemming gebracht. »

1.2 De laatste in toepassing van dit wetsartikel gepubliceerde inventaris werd, aldus de Minister, opgesteld in 1966 en op 11 juni 1970 onder de vorm van een parlementair document (*Stuk* Kamer nr. 720, 69/70) gepubliceerd.

1.3. Deze inventaris werd opgesteld door de zogenaamde « commissie voor de inventaris » (opgericht bij koninklijk besluit van 29 april 1964, *Belgisch Staatsblad* van 15 mei 1964) die werd voorgezeten door de toenmalige directeur-generaal van de Bank van Parijs en de Nederlanden, de heer Naessens. Deze commissie bestaat nog steeds ⁽¹⁾.

1.4. Blijkens dit document (blz. 44) vertoonde de Staatsbalans per 31 december 1966 een actief van 516 341 638 000 frank en een passief van 576 756 659 000 frank.

Op vraag van de heer Nols stipt de Minister aan dat het vermogen van de parastatale instellingen in de inventaris wordt opgenomen onder een afzonderlijke rubriek (*Stuk* nr. 720, blz. 149 e.v.).

2. Waartoe kan dergelijke inventaris worden gebruikt?

2.1. Hoewel een permanent bijgehouden inventaris van het vermogen van de overheid volgens hen een bruikbaar instrument kan zijn, twijfelen de heren Schiltz en Verhaegen aan het nut van de hiermee gepaard gaande waardebeoordeling. De bestaande procedures tot verkoop van overheids eigendommen impliceren toch reeds telkens een nieuwe waardebeoordeling zodat de in de inventaris opgenomen waarde louter indicatief is.

2.2. Belangrijker dan het al dan niet voorhanden zijn van dergelijke inventaris lijkt hen de vraag naar het goed beheer (de staat van onderhoud) van ditzelfde overheidsvermogen.

Het belang hiervan is, aldus de heer Verhaegen, ten overvloede gebleken bij de opmaak van de lijst van de aan de Gemeenschappen over te dragen staatseigendommen, welke overdracht naar het oordeel van de heer M. Olivier bijzonder traag op gang komt. Hetzelfde probleem stelt zich nog steeds volgens de heer Verhaegen, met betrekking tot bepaalde musea waarvoor op de begroting van de Gemeenschappelijke Culturele Zaken kredieten worden uitgetrokken.

Verval van overheidspatrimonium door gebrekkige coördinatie of door het uitblijven van een verkoopovereenkomst tussen de betrokken overheidsinstanties moet tot elke prijs worden vermeden.

2.3. De Minister van Financiën is van oordeel dat met het oog op de beleidsvoering zowel het nationaal vermogen als het nationaal inkomen bruikbare macro-economische gegevens zijn.

⁽¹⁾ De Regering heeft een ontwerp van koninklijk besluit tot afschaffing van deze commissie voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In zijn advies van 25 november 1985 (L. 17.013/2) was de Raad evenwel van oordeel dat dit koninklijk besluit diende te worden ondertekend door de Ministers van Financiën, Begroting en Openbaar Ambt (toepassing van artikel 77, § 3 van de programmawet van 2 juli 1981, *Belgisch Staatsblad* van 8 juli 1981.)

II. — Discussion générale

1. Situation actuelle

1.1. L'article 72 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat (*Moniteur belge* du 31 juillet 1963) est libellé comme suit :

« Le Ministre des Finances dresse *périodiquement* un inventaire des éléments constitutifs du patrimoine de l'Etat.

» Les valeurs actives et passives à porter à l'inventaire sont arrêtées après avis d'une commission dont les membres sont nommés par le Roi.

» Le bilan de l'Etat est mis en concordance avec lesdites valeurs. »

1.2. Le Ministre précise que le dernier inventaire publié en application de cet article a été dressé en 1966 et publié le 11 juin 1970 sous forme de document parlementaire (*Doc. chambre* n° 720, 69/70).

1.3. Cet inventaire a été dressé par la « commission pour l'inventaire » (créée par l'arrêté royal du 29 avril 1964, *Moniteur belge* du 15 mai 1964), présidée par M. Naessens, qui était directeur général de la Banque de Paris et des Pays-Bas. Cette commission existe toujours ⁽¹⁾.

1.4. Il ressort de ce document (p. 44) que le bilan de l'Etat présentait au 31 décembre 1966 un actif de 516 341 638 000 francs et un passif de 576 756 659 000 francs.

Répondant à une question de M. Nols, le Ministre précise que le patrimoine des parastataux est repris dans l'inventaire sous une rubrique distincte (*Doc.* n° 720, pp. 149 et suivantes).

2. A quoi pareil inventaire peut-il servir?

2.1. Bien qu'ils estiment qu'un inventaire du patrimoine de l'Etat mis à jour de manière permanente serait d'un réel intérêt sur le plan pratique, MM. Schiltz et Verhaegen doutent que la détermination de la valeur des éléments constitutifs de ce patrimoine soit d'une quelconque utilité. En effet, les procédures actuellement en vigueur pour la vente de biens publics requièrent de toute façon une nouvelle estimation lors de chaque aliénation, de sorte que le montant figurant dans l'inventaire n'a qu'une valeur purement indicative.

2.2. Ils estiment en outre que, plus que de l'existence ou de l'absence d'un tel inventaire, il faut se préoccuper de la bonne gestion (état d'entretien) de ce patrimoine public.

L'importance de ce dernier aspect a, selon M. Verhaegen, été démontrée à suffisance lors de l'établissement de la liste des éléments du patrimoine de l'Etat à transférer aux Communautés, transfert qui, selon M. M. Olivier, s'avère particulièrement laborieux. M. Verhaegen signale que le même problème se pose pour certains musées pour lesquels des crédits sont inscrits au budget des Affaires culturelles communes.

Il faut éviter à tout prix que le patrimoine public dépérisse à cause d'un manque de coordination ou parce que les pouvoirs publics concernés ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la vente.

2.3. Le Ministre des Finances estime que le patrimoine national est, tout comme le revenu national, une donnée macro-économique utile lorsqu'il s'agit de définir et de mettre en œuvre une politique.

⁽¹⁾ Le Gouvernement a soumis à l'avis du Conseil d'Etat un projet d'arrêté royal visant à supprimer cette commission consultative. Dans son avis du 25 novembre 1985 (L. 17.013/2), le Conseil d'Etat a cependant estimé que cet arrêté royal devait être signé par les Ministres des Finances, du Budget et de la Fonction publique (application de l'article 77, § 3, de la loi-programme du 2 juillet 1981, *Moniteur belge* du 8 juillet 1981.)

2.4. Wanneer de inventaris van dit vermogen in balansvorm wordt opgesteld, dient hieraan volgens de Minister onvermijdelijk een of andere vorm van waardebepaling te worden gekoppeld.

Het lijkt hem trouwens geenszins uitgesloten dat de Staat in de toekomst andermaal een deel van dit patrimonium zou willen te gelde maken. Voor het nemen van dergelijke beslissing is het uiteraard belangrijk de waarde van de betrokken goederen te kennen.

2.5. De Minister stelt voor dat zijn departement de gegevens hieromtrent (via de computer) zou centraliseren zodat (hopelijk) vóór 31 december 1988 een nieuwe inventaris als parlementair document zou kunnen worden gepubliceerd. Over de aanwending van deze inventaris voor het voeren van een samenhangend beleid inzake vermogensbeheer kan dan, rekening houdend met de in het buitenland opgedane ervaring grondig van gedachten worden gewisseld.

2.6. Ook voor de Gewesten en de Gemeenschappen kan dergelijke inventaris zeer nuttig zijn, al was het maar om de financiële implicaties van bepaalde eigendomsoverdrachten onder ogen te zien.

De Minister stipt in dit verband aan dat de meeste van deze overdrachten aan de Gewesten en Gemeenschappen kosteloos gebeuren.

3. Wat moet die inventaris bevatten?

3.1. De heren Schiltz en Verhaegen wijzen op het probleem van het roerend patrimonium van de overheid. Onroerende goederen genieten volgens de regels van het burgerlijk recht (kadaster, hypotheekregister enz.) een grote rechtsbescherming. Het gevaar van verdwijning of verlies betreft veeleer het roerend patrimonium van de Staat zoals kunstwerken en verzamelingen. De vraag rijst of de geplande tienjaarlijkse inventaris een aangepast instrument is om dit gevaar, dat reël is, te weren. Deelnemingen (participaties) in private ondernemingen alsook leningen van Staat tot Staat zouden volgens de heer Nothomb evenzeer op deze inventaris moeten worden ingeschreven.

3.2. De Minister antwoordt dat de roerende waarden zoals bijvoorbeeld de door het Fonds voor leningen aan vreemde Staten (art. 60.05.A van titel IV van de begroting van het departement) verrichte vastleggingen inderdaad in deze inventaris moeten worden opgenomen.

Meer in het algemeen stelt hij vast dat tussen het publiek domein (waarvoor de Regie der Gebouwen bevoegd is) en het privaat domein van de Staat (dat onder de bevoegdheid valt van de Minister van Financiën) een schemerzone bestaat die een degelijk vermogensbeleid in de weg staat.

4. Beantwoordt het ontwerp aan een reële behoefte?

De heer Schiltz blijft van oordeel dat de zorg voor het patrimonium geenszins afhangt van het al dan niet bestaan van dergelijke inventaris. Het relatief belang van de opbrengst van de verkoop van domaniale goederen in het geheel van de overheidsinkomsten is gering. Het patrimonium van de overheid is trouwens grotendeels onvervreemdbaar. Overdrachten gebeuren trouwens niet op basis van de waardebepalingen in de inventaris voorkomend. Niets wijst er bijgevolg op dat de vraag naar deze inventaris in 1988 groter zal zijn dan in 1970.

Hij vreest dan ook dat dit ontwerp enkel « wetenschappelijk tijdverdrijf » met zich zal brengen waarvan de kosten hem niet verantwoord voorkomen.

De heer M. Olivier is het daar niet mee eens. Het opstellen van de inventaris zal volgens hem de eerste stap vormen naar een beter vermogensbeheer.

2.4. Le Ministre fait par ailleurs observer que, dès lors que l'inventaire de ce patrimoine est établi sous forme de bilan, cela implique forcément une certaine forme de détermination de valeur.

Il ne lui paraît d'ailleurs pas exclu que l'Etat veuille de nouveau réaliser une partie de ce patrimoine dans les prochaines années. Or, il est évident que pour prendre une telle décision, il faut connaître la valeur des biens susceptibles de réalisation.

2.5. Le Ministre propose que son département centralise (sur ordinateur) les informations à ce sujet, afin qu'un nouvel inventaire puisse être publié sous forme de document parlementaire pour le 31 décembre 1988. Il sera alors possible de procéder à un échange de vues approfondi sur la manière d'exploiter cet inventaire pour mener une politique cohérente en matière de gestion du patrimoine, compte tenu de l'expérience acquise à l'étranger.

2.6. Un tel inventaire peut également s'avérer fort utile pour les Régions et les Communautés, ne fût-ce que pour qu'elles puissent se rendre compte des implications financières de certains transferts de propriété.

Le Ministre signale à cet égard que la majorité de ces transferts aux Régions et aux Communautés s'effectuent à titre gratuit.

3. Que doit contenir cet inventaire?

3.1. MM. Schiltz et Verhaegen attirent l'attention sur le problème que pose le patrimoine mobilier de l'Etat. Les règles du droit civil assurent une meilleure protection juridique aux biens immobiliers (cadastre, registre des hypothèques, etc.), de sorte que ce sont plutôt les éléments constitutifs du patrimoine mobilier de l'Etat, tels que les œuvres d'art et les collections, qui risquent de disparaître ou de se perdre. On peut se demander à cet égard si l'inventaire décennal qu'il est prévu de dresser constituera un instrument adéquat pour éliminer ce risque, qui est réel. M. Nothomb estime que les participations dans des entreprises privées ainsi que les prêts d'Etat à Etat devraient également figurer dans cet inventaire.

3.2. Le Ministre répond que les valeurs mobilières telles que par exemple les engagements effectués par le Fonds de prêts à des Etats étrangers (art. 60.05.A du titre IV du budget du département) doivent en effet figurer dans cet inventaire.

D'un point de vue plus général, il constate qu'il y a, entre le domaine public (qui relève de la compétence de la Régie des Bâtiments) et le domaine privé de l'Etat (qui relève de la compétence du Ministre des Finances), une zone d'ombre qui empêche de mener une politique efficace en matière de patrimoine.

4. Le projet répond-il à un besoin réel?

M. Schiltz persiste à penser que l'attention que l'on porte au patrimoine ne dépend nullement de l'existence d'un tel inventaire. La part relative du produit de la vente de biens domaniaux dans l'ensemble des recettes de l'Etat est minime. Le patrimoine de l'Etat est d'ailleurs dans une large mesure inaliénable. Les cessions ne s'opèrent d'ailleurs pas sur la base des valeurs indiquées dans l'inventaire. Rien n'indique par conséquent que cet inventaire sera consulté plus régulièrement en 1988 qu'il l'a été en 1970.

Le membre craint dès lors que le travail auquel le projet de loi donnera lieu ne soit qu'un « passe-temps pour scientifiques » dont le coût ne lui paraît pas justifiable.

M. M. Olivier ne partage pas ce point de vue. Il estime au contraire que l'établissement de l'inventaire sera un premier pas vers une meilleure gestion du patrimoine public.

Ook *de Minister* is die mening toegedaan. Met de thans beschikbare hulpmiddelen (informatica) kan het opstellen van de inventaris trouwens veel sneller verlopen dan in 1966 het geval was. In de begroting van het Ministerie van Financiën voor 1987 zullen de hiertoe vereiste kredieten worden ingeschreven.

III. — Stemmingen

Artikel 1.

Dit artikel wordt aangenomen met 12 stemmen en één onthouding.

Art. 2.

Artikel 2 wordt eenparig aangenomen.

∴

Het gehele ontwerp wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

De Rapporteur,
H. SCHILTZ.

De Voorzitter,
Ch. NOTHOMB.

Le Ministre est également de cet avis. Grâce aux moyens actuellement disponibles (l'informatique), l'établissement de l'inventaire prendra d'ailleurs beaucoup moins de temps qu'en 1966. Le crédits nécessaires à cet effet seront inscrits au budget du Ministère des Finances pour 1987.

III. — Votes

Article 1^{er}.

Cet article est adopté par 12 voix et une abstention.

Art. 2.

Cet article est adopté à l'unanimité.

∴

L'ensemble du projet de loi est adopté par 12 voix et une abstention.

Le Rapporteur,
H. SCHILTZ.

Le Président,
Ch. NOTHOMB.