

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

7 JANVIER 1992

Proposition de loi étendant à l'enseignement subsidié les dispositions de la loi du 21 février 1985 relative à la réforme du revisorat d'entreprises

(Déposée par M. Moureaux)

DEVELOPPEMENTS

En vertu de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, les entreprises industrielles ou commerciales occupant en moyenne 150 travailleurs, sont tenues d'installer des conseils d'entreprise.

Cette obligation a été étendue, par la loi du 23 janvier 1975, aux entreprises n'ayant pas de finalité industrielle ou commerciale. C'est ainsi que, dès les élections sociales de 1975, quelques établissements d'enseignement libre subventionné ont été pourvus d'un conseil d'entreprise.

L'abaissement du nombre requis de travailleurs — de 150 à 100 — fixé par l'arrêté royal du 18 octobre 1978 allait permettre, lors des élections sociales de 1979, à un plus grand nombre d'institutions scolaires de se doter d'un conseil d'entreprise. Aujourd'hui, il y a environ 320 conseils d'entreprise installés dans l'enseignement libre à la suite des élections sociales de 1983.

La loi de 1948 n'ayant pas été conçue pour des institutions d'enseignement, il s'imposait d'adapter à ce secteur l'arrêté royal du 27 novembre 1973 portant réglementation des informations économiques

BELGISCHE SENAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992

7 JANUARI 1992

Voorstel van wet waarbij de bepalingen van de wet van 21 februari 1985 tot hervorming van het bedrijfsrevisorat uitgebreid worden tot het gesubsidieerd onderwijs

(Ingediend door de heer Moureaux)

TOELICHTING

Krachtens de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven zijn de industriële of handelsondernemingen die gemiddeld 150 werknemers tewerkstellen, ertoe verplicht ondernemingsraden op te richten.

Die verplichting is bij de wet van 23 januari 1975 uitgebreid tot de ondernemingen zonder industriële of handelsfinaliteit. Bij een aantal instellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs werd dan ook reeds bij de sociale verkiezingen van 1975 een ondernemingsraad ingesteld.

De bij het koninklijk besluit van 18 oktober 1978 vastgestelde verlaging van het vereiste aantal werknemers — van 150 tot 100 — bood aan een groter aantal onderwijsinstellingen bij de sociale verkiezingen van 1979 de gelegenheid een ondernemingsraad op te richten. Thans, na de sociale verkiezingen van 1983, zijn er zowat 320 ondernemingsraden in het vrij onderwijs.

Aangezien de wet van 1948 niet was ontworpen voor onderwijsinstellingen, diende het koninklijk besluit van 27 november 1973 houdende reglementering van de aan de ondernemingsraden te verstrek-

et financières à fournir aux conseils d'entreprise. C'est ainsi que, après les avis rendus par le Conseil central de l'économie (les 19 décembre 1983 pour l'enseignement non universitaire et 2 mai 1984 pour l'enseignement universitaire), le Ministre des Affaires économiques signait, le 15 février 1985, une circulaire adaptant au secteur de l'enseignement ledit arrêté royal.

Ces quelques jalons montrent à suffisance que, depuis une dizaine d'années, une certaine démocratisation de la vie économique, voulue par le législateur de 1948, était en train de se réaliser, y compris dans l'enseignement libre.

La surprise n'en a été que plus grande de voir le Gouvernement introduire dans son propre projet de loi relatif à la réforme du revisorat d'entreprises un amendement visant à exclure les institutions d'enseignement subsidiées du contrôle des reviseurs d'entreprises.

De nombreuses voix s'élevèrent contre cette exclusion. Le chef du groupe C.V.P. à la Chambre eut beau déclarer en Commission : « Ceci porte atteinte au droit à l'information du conseil d'entreprise dans les institutions d'enseignement subsidiées » (cf. Rapport fait au nom de la Commission spéciale par M. Verhaegen, Doc. Chambre n° 552/35, p. 12, alinéa 6) et déposer un sous-amendement ayant pour objet de supprimer cette exclusion, rien n'y fit : le Gouvernement maintint son point de vue et le projet de loi fut voté à la Chambre le 25 juin 1984.

D'autres amendements furent introduits tant à la Commission de l'Economie du Sénat qu'au Sénat lui-même, visant tous à supprimer l'exclusion frappant les institutions d'enseignement subsidiées; plusieurs orateurs intervinrent en ce sens lors de la séance publique du Sénat du 13 février 1985. La loi n'en fut pas moins votée telle quelle le 14 février, promulguée le 21 février et publiée au *Moniteur belge* le 28 février 1985.

Pour justifier l'exclusion des institutions d'enseignement subsidiées du contrôle des reviseurs d'entreprises, le Ministre des Affaires économiques avait invoqué deux arguments : le double emploi du reviseur avec le vérificateur du Ministère ou le commissaire du Gouvernement et la ressemblance entre l'enseignement officiel et l'enseignement subventionné.

a) Selon le Ministre, en effet, les reviseurs d'entreprises feraient double emploi avec les commissaires du Gouvernement (auprès des Universités) ou avec les vérificateurs du Ministère (auprès des institutions non universitaires).

ken economische en financiële inlichtingen aan die sector te worden aangepast. Zo ondertekende de Minister van Economische Zaken, na de adviezen die door de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven waren uitgebracht (op 19 december 1983 voor het niet-universitair onderwijs en op 2 mei 1984 voor het universitair onderwijs), een circulaire tot aanpassing van voornoemd koninklijk besluit aan de onderwijssector.

Uit wat voorafgaat blijkt voldoende dat zich sedert een tiental jaren een zekere, door de wetgever van 1948 gewilde democratisering van het bedrijfsleven, ook in het vrij onderwijs voltrekt.

De verbazing was dan ook des te groter toen de Regering op haar eigen wetsontwerp tot hervorming van het bedrijfsrevisoraat een amendement voorstelde om de gesubsidieerde onderwijsinstellingen van controle door de bedrijfsrevisoren uit te sluiten.

Tegen die uitsluiting gingen tal van stemmen op. De C.V.P.-fractie leider in de Kamer kon dan wel voor de Commissie verklaren : « dat afbreuk wordt gedaan aan het informatierecht van de ondernemingsraad binnen de gesubsidieerde onderwijsinstellingen » (cf. Verslag namens de Bijzondere Commissie uitgebracht door de heer Verhaegen, Gedr. St. Kamer, nr. 552/35, blz. 12, zesde alinea) en een subamendement voorstellen dat tot doel had die uitsluiting ongedaan te maken. Het veranderde niets aan de zaak : de Regering bleef bij haar standpunt en het wetsontwerp werd door de Kamer op 25 juni 1984 aangenomen.

Andere amendementen werden voorgesteld, zowel in de Commissie voor de Economische Aangelegenheden van de Senaat als in de Senaat zelf, die alle tot doel hadden de uitsluiting van de gesubsidieerde onderwijsinstellingen op te heffen; verscheidene sprekers lieten zich in die zin uit tijdens de openbare vergadering van de Senaat van 13 februari 1985. De wet werd niettemin ongewijzigd aangenomen op 14 februari, uitgevaardigd op 21 februari en in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt op 28 februari 1985.

Ter verantwoording van de uitsluiting van de gesubsidieerde onderwijsinstellingen van de controle door de bedrijfsrevisoren, had de Minister van Economische Zaken twee argumenten aangevoerd : een overlapping van de taken van de revisor met die van de verificateur van het Ministerie of de Regeringscommissaris en de gelijkenis tussen het officieel onderwijs en het gesubsidieerd onderwijs.

a) Volgens de Minister zou het werk van bedrijfsrevisoren immers een overbodige herhaling zijn van dat van de Regeringscommissarissen (bij de universiteiten) of van de verificateurs van het Ministerie (bij de niet-universitaire instellingen).

La réalité est autre. « L'argumentation selon laquelle les commissaires du Gouvernement auprès des universités ou les services de l'administration remplissent ces missions de contrôle est selon eux (les intervenants) inexacte car (...) ils ne contrôlent que les fonds publics et non pas les fonds et patrimoines privés de ces institutions » (Rapport fait au nom de la Commission de l'Economie par MM. Nicolas et Février, Doc. Sénat n° 715/2, p. 7, alinéa 2).

Par ailleurs, en réponse à la question parlementaire n° 105 posée le 18 juillet 1983 par le sénateur Jean-Emile Humblet, le Ministre de l'Education nationale (F) déclarait judicieusement : « Mon département n'est pas habilité à contrôler les autres moyens financiers (que les subventions de fonctionnement et d'équipement), ni *a fortiori* l'usage qui en a été fait par les pouvoirs organisateurs ».

Il ne faut pas perdre de vue non plus que les fonctions de reviseur et celles du vérificateur ou du commissaire sont nettement distinctes. Si le reviseur — assermenté — est le seul à avoir accès à tous les livres de comptes, il est aussi le seul dont la mission est « d'analyser et d'expliquer à l'intention particulièrement des membres du conseil d'entreprise nommés par les travailleurs, les informations économiques et financières qui ont été transmises au conseil d'entreprise » (Loi du 21 février 1985, art. 1^{er}, 3^o).

Les membres du personnel élus au conseil d'entreprise sont rarement des experts financiers. C'est pourquoi le Ministre des Affaires économiques lui-même avait fait remarquer à la Commission de la Chambre que « le reviseur doit jouer un rôle didactique et pédagogique auprès du conseil d'entreprise » (Rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre par M. Verhaegen, Doc. cit., p. 17, alinéa 6).

b) Quant au deuxième argument invoqué par le Ministre des Affaires économiques pour priver de l'assistance des reviseurs d'entreprises les quelque 320 conseils d'entreprise installés dans l'enseignement libre, il a trait à la ressemblance entre l'enseignement officiel et l'enseignement libre.

« S'il n'y a pas de conseils d'entreprise dans l'enseignement officiel et donc pas de possibilité de nommer des reviseurs d'entreprises, a-t-il déclaré au Sénat, pourquoi devrait-il y en avoir dans l'enseignement subventionné ? » (*Compte rendu analytique du Sénat*, séance du mercredi 13 février 1985, après-midi).

Le Ministre omet une des différences essentielles entre l'enseignement officiel, ressortissant au droit public, et l'enseignement libre, ressortissant au droit privé. Si les structures de droit public comportent en elles-mêmes leur propre système de contrôle hiérar-

In feite ligt de zaak anders. « De argumentatie als zouden de Regeringscommissarissen bij de universiteiten of de overheidsdiensten die controletaak vervullen, mist elke grond, omdat (...) ze alleen de overheidsgelden controleren en niet de particuliere geldmiddelen en het patrimonium van die instellingen » (Verslag namens de Commissie voor de economische aangelegenheden, uitgebracht door de heren Nicolas en Février, Gedr. St. Senaat nr. 715/2, blz. 7, tweede alinea).

Overigens verklaarde de Minister van Onderwijs (F), in antwoord op de parlementaire vraag nr. 105 van senator Jean-Emile Humblet van 18 juli 1983 heel terecht : « Mijn departement is niet gemachtigd om toezicht uit te oefenen op de andere financiële middelen (dan de werkings- en uitrustingsstoelagen), noch *a fortiori* op het gebruik dat ervan is gemaakt door de inrichtende macht ».

Men mag evenmin uit het oog verliezen dat de opdrachten van de revisor en die van de verificateur of van de commissaris duidelijk verschillend zijn. Is de revisor — die beëdigd is — de enige die toegang heeft tot alle rekeningenboeken, hij is ook de enige die tot taak heeft « in het bijzonder ten behoeve van de door de werknemers benoemde leden van de ondernemingsraad de betekenis van de aan de ondernemingsraad verstrekte economische en financiële inlichtingen ten aanzien van de financiële structuur en de evolutie in de financiële toestand van de onderneming te verklaren en te ontleden » (wet van 21 februari 1985, art. 1, 3^o).

De in de ondernemingsraad verkozen personeelsleden zijn zelden financiële deskundigen. Daarom had de Minister van Economische Zaken zelf de Kamercommissie erop attent gemaakt dat « de revisor een didactische en pedagogische rol te vervullen heeft bij de ondernemingsraad » (Verslag namens de Bijzondere Commissie uitgebracht door de heer Verhaegen, blz. 17, zesde alinea).

b) Het tweede argument dat de Minister van Economische Zaken had aangehaald om de zowat 320 ondernemingsraden in het vrij onderwijs de bijstand van bedrijfsrevisoren te ontzeggen, heeft betrekking op de gelijkenis tussen het officieel en het vrij onderwijs.

« Als er in het officieel onderwijs geen ondernemingsraden zijn en er dus geen bedrijfsrevisoren benoemd kunnen worden, waarom zouden er dan moeten komen in het gesubsidieerd onderwijs ? », aldus de Minister in de Senaat, *Beknopt Verslag van de Senaat*, namiddagvergadering van woensdag 13 februari 1985).

De Minister gaat voorbij aan een van de fundamentele verschillen tussen het officieel onderwijs, dat valt onder het publiekrecht, en het vrij onderwijs, dat onder het privaatrecht valt. In de structuren zelf van het publiekrecht is een eigen systeem

chisé, de sorte que les conseils d'entreprise n'y ont pas leur raison d'être, il n'en va évidemment pas de même pour les entreprises privées que sont les institutions d'enseignement libre, dont la transparence financière ne peut être organisée précisément que par la loi.

Ainsi donc, les arguments avancés par le Ministre des Affaires économiques ne résistent pas à l'analyse, et l'exclusion du contrôle des réviseurs d'entreprises qui frappe aujourd'hui les institutions d'enseignement subsidiées s'inscrit à contre-courant de toute l'évolution de la législation de ces dix dernières années, qui visait à instaurer progressivement dans les établissements d'enseignement libre la démocratisation de la vie économique, postulant la transparence financière.

Comment dès lors peut-on expliquer cette exclusion et ce coup d'arrêt brutal à un processus d'évolution démocratique ? Les raisons doivent se chercher ailleurs qu'au Gouvernement, ailleurs qu'au Parlement. Elles se trouvent au Secrétariat national de l'Enseignement catholique (le S.N.E.C.), qui n'a jamais accepté que du bout des lèvres la loi du 23 janvier 1975.

C'est ainsi notamment que, le 9 octobre 1983, le C.G.E.C. (Conseil général de l'Enseignement catholique) a élaboré un projet de « conseil d'école », destiné, d'après la circulaire du 17 octobre 1980, à remplacer à terme le conseil d'entreprise. Cette circulaire avait pour signataires Mgr A. Daelemans, Directeur général du S.N.E.C., et Mgr J. Smits, Président de l'Association représentative des Pouvoirs organisateurs de l'Enseignement catholique (A.R.P.O.E.C.).

C'est ainsi que, le 22 janvier 1985, dans une « note d'information pour la presse », le S.N.E.C. appuyait sans réserve la volonté gouvernementale d'exclure l'enseignement libre du contrôle des réviseurs d'entreprise : « Les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné sont d'avis que le contrôle de cet enseignement doit être organisé dans le cadre du Ministère de l'Education nationale et qu'il ne faut pas imposer à cet enseignement des systèmes de contrôle conçus pour les secteurs économiques. »

A cet argument déjà avancé par le Ministre des Affaires économiques, le S.N.E.C. ajoutait : « Si le Parlement voulait néanmoins imposer cette charge à l'enseignement libre subventionné, il devrait aussi, dans le cadre de la gratuité de l'enseignement, augmenter les subventions de fonctionnement du montant des honoraires que les pouvoirs organisateurs devraient payer à ces réviseurs. »

Comment supporter en démocratie qu'une catégorie d'employeurs subordonne son respect de la

van hiërarchische controle ingebouwd, zodat daarin geen plaats is voor ondernemingsraden, maar zulks geldt uiteraard niet voor de instellingen van het vrij onderwijs, die privé-ondernemingen zijn waarvan de financiële doorzichtigheid juist alleen bij wet kan worden geregeld.

De door de Minister van Economische Zaken naar voren gebrachte argumenten zijn dus niet steekhoudend en de uitsluiting van de controle door de bedrijfsrevisoren die thans voor de gesubsidieerde onderwijsinstellingen geldt, gaat regelrecht in tegen de ontwikkeling die de wetgeving de afgelopen tien jaren heeft doorgemaakt en die erop gericht was in de vrije onderwijsinstellingen geleidelijk de democratisering van het economisch leven in te voeren, wat hun financiële doorzichtigheid veronderstelt.

Welke verklaring kan dan worden gegeven voor die uitsluiting en voor die brutale afremming van een democratische ontwikkeling ? De redenen moeten elders dan in de Regering en in het Parlement worden gezocht. Ze moeten worden gezocht bij het Nationaal Secretariaat voor het Katholiek Onderwijs (N.S.K.O.), dat de wet van 23 januari 1975 nooit anders dan schoorvoetend heeft aanvaard.

Zo onder meer heeft de Algemene Raad voor het Katholiek Onderwijs (A.R.K.O.) op 9 oktober 1983 een ontwerp van « schoolraad » uitgewerkt die, luidens de circulaire van 17 oktober 1980, op termijn de ondernemingsraad moest vervangen. Die circulaire was ondertekend door Mgr A. Daelemans, Directeur-generaal van het N.S.K.O., en Mgr J. Smits, Voorzitter van de Vereniging ter vertegenwoordiging van de Inrichtende Machten van het Katholiek Onderwijs (V.V.I.M.K.O.).

Zo betuigde het N.S.K.O. op 22 januari 1985 in een « informatienota voor de pers » zijn volledige steun aan de wil van de Regering om het vrij onderwijs uit te sluiten van de controle door de bedrijfsrevisoren : « De inrichtende macht van het gesubsidieerd vrij onderwijs is van oordeel dat de controle van dit onderwijs moet worden georganiseerd binnen het raam van het Ministerie van Onderwijs en dat aan dit onderwijs geen controlesystemen moeten worden opgelegd die voor de economische sectoren zijn ontworpen. »

Aan dit argument, dat reeds door de Minister van Economische Zaken was aangevoerd, voegde het N.S.K.O. toe : « Mocht het Parlement het gesubsidieerd vrij onderwijs niettemin die verplichting willen opleggen, dan zou het ook, in het kader van de kosteloosheid van het onderwijs, de werkingstoelagen moeten verhogen met de honoraria die de inrichtende macht aan die revisoren zou moeten betalen. »

Hoe kan in een democratie worden gedoogd dat een categorie van werkgevers het naleven van de

loi à l'obtention de contreparties financières ? La loi ne serait-elle pas la même pour tous ?

C'est pourquoi la présente proposition de loi a pour objet de supprimer ce privilège inéquitable accordé à l'enseignement libre et d'étendre à celui-ci les dispositions de la loi du 21 février 1985 relative à la réforme du revisorat d'entreprises.

S. MOUREAUX.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE UNIQUE

A l'article 15bis, alinéa premier, de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, inséré par la loi du 21 février 1985, les mots « à l'exception des institutions d'enseignement subventionnées » sont remplacés par les mots « y compris dans les institutions d'enseignement subventionnées ».

S. MOUREAUX.

wet afhankelijk maakt van het verkrijgen van financiële compensaties ? Is de wet dan niet gelijk voor iedereen ?

Het onderhavige wetsvoorstel heeft dan ook tot doel dit onbillijke voorrecht dat aan het vrij onderwijs is toegekend af te schaffen. Het wil ook op dat onderwijs de bepalingen van de wet van 21 februari 1985 tot hervorming van het bedrijfsrevisoraat van toepassing maken.

VOORSTEL VAN WET

ENIG ARTIKEL

In artikel 15bis, eerste lid, van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, ingevoegd door de wet van 21 februari 1985, worden de woorden « met uitzondering van de gesubsidieerde onderwijsinstellingen » vervangen door de woorden « met inbegrip van de gesubsidieerde onderwijsinstellingen ».