

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 september 2009

29 septembre 2009

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846
op de inrichting van het Rekenhof en de wet
van 21 maart 1991 betreffende de
hervorming van sommige economische
overheidsbedrijven, wat de controle op de
autonome overheidsbedrijven betreft**

PROPOSITION DE LOI

**modifiant, en ce qui concerne le contrôle
des entreprises publiques autonomes, la loi
du 29 octobre 1846 relative à l'organisation
de la Cour des comptes et la loi du
21 mars 1991 portant réforme de certaines
entreprises publiques économiques**

ADVIES VAN HET REKENHOF

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voorgaand document:

Doc 52 **0368/ (2007/2008):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Gerkens c.s.

Document précédent:

Doc 52 **0368/ (2007/2008):**

001: Proposition de loi de Mme Gerkens et consorts.

<i>cdH</i>	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V</i>	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
<i>Ecolo-Groen!</i>	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
<i>FN</i>	:	<i>Front National</i>
<i>LDD</i>	:	<i>Lijst Dedecker</i>
<i>MR</i>	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
<i>N-VA</i>	:	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
<i>Open Vld</i>	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
<i>PS</i>	:	<i>Parti Socialiste</i>
<i>sp.a</i>	:	<i>socialistische partij anders</i>
<i>VB</i>	:	<i>Vlaams Belang</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

<i>DOC 52 0000/000:</i>	<i>Parlementair document van de 52^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA:</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
<i>CRABV:</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)</i> <i>(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>
<i>PLEN:</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM:</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT:</i>	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

Abréviations dans la numérotation des publications:

<i>DOC 52 0000/000:</i>	<i>Document parlementaire de la 52^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA:</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV:</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)</i> <i>(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN:</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM:</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT:</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

Mijnheer de Voorzitter,

Met brief van 7 juli 2009 vroeg u het advies van het Rekenhof m.b.t. het onder rubriek vermeld wetsvoorstel, op verzoek van de Commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven.

In 2004 werd het Rekenhof reeds verzocht om advies m.b.t. een gelijkaardig wetsvoorstel (DOC 51 0037/001), waarvan de inhoud quasi volledig overeenkomt met het nu voorliggende wetsvoorstel. De opmerkingen en suggesties van het Rekenhof met betrekking tot het toenmalige wetsvoorstel, werden overgezonden met brief van 29 september 2004 aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers (ref. A1-2.426.792 B1).

Hierna volgen de belangrijkste opmerkingen en suggesties van het Rekenhof betreffende het huidige wetsvoorstel.

Vooreerst kan het Rekenhof de algemene doelstellingen die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel onderschrijven. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel beogen immers via een uitbreiding van de door het Rekenhof uitgeoefende rekeningen- en beheerscontrole, het parlement beter te informeren over de financiële toestand van de autonome overheidsbedrijven en over de wijze waarop de taken van de openbare dienst worden uitgevoerd en de doelstellingen van de beheersovereenkomst worden bereikt.

Aansluitend bij deze doelstellingen echter kan ten eerste worden opgemerkt dat de actuele wet van 21 maart 1991 reeds een hele reeks mogelijkheden bevat voor het parlement om zich te laten informeren over de werking van de autonome overheidsbedrijven.

— Zo bepaalt artikel 27, § 3, laatste lid, dat de bevoegde ministers aan de wetgevende Kamers de jaarrekeningen, het beheersverslag en het verslag van het college van commissarissen van de autonome overheidsbedrijven moeten verzenden.

— Voorts bepaalt artikel 23, § 6, dat de bevoegde ministers ermee belast zijn bij de wetgevende Kamers verslag uit te brengen betreffende de toepassing van de wet van 21 maart 1991 en inzonderheid betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomsten door de diverse bedrijven, evenals over de eventuele evolutie ervan.

— Zo kan het Rekenhof op grond van artikel 5, laatste lid, van zijn inrichtingswet door het Parlement worden belast met een onderzoek naar het beheer van de overheidsgelden door een autonome overheidsbedrijven.

Hierbij kan overigens worden verwezen naar de resolutie van de Kamer van volksvertegenwoordigers, zoals goedgekeurd op 19 maart 2008, waarmee aan het Rekenhof werd gevraagd te onderzoeken of de NMBS-*Holding*, Infrabel en de NMBS de beheerscontracten 2005-2007 die ze hebben gesloten met de Staat, hebben nageleefd. Het Rekenhof werd eveneens gevraagd te onderzoeken of de federale financiering

Monsieur le Président,

Par lettre du 7 juillet 2009, vous avez demandé, à la requête de la commission de l'Infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques, l'avis de la Cour des comptes au sujet de la proposition de loi précitée.

En 2004, l'avis de la Cour avait déjà été sollicité à propos d'une proposition de loi similaire (DOC 51 0037/001), dont le contenu correspond presque totalement à celui de la proposition de loi à l'examen. La Cour des comptes avait transmis ses observations et suggestions relatives à la proposition de loi déposée à l'époque au président de la Chambre des représentants par lettre du 29 septembre 2004 (réf.: A1-2.426.792 L1).

Vous trouverez ci-après les principales observations et suggestions de la Cour des comptes concernant la proposition de loi actuellement à l'examen.

La Cour souscrit tout d'abord entièrement aux objectifs généraux qui sous-tendent la proposition de loi. En effet, les auteurs de la proposition visent, par le biais d'une extension du contrôle des comptes et de la gestion exercé par la Cour, à mieux informer le Parlement au sujet de la situation financière des entreprises publiques autonomes ainsi que de la manière dont les missions de service public sont exécutées et les objectifs du contrat de gestion atteints.

À propos de ces objectifs, il convient de remarquer que la loi actuelle du 21 mars 1991 contient déjà une série de possibilités permettant au Parlement d'être tenu informé du fonctionnement des entreprises publiques autonomes.

— Ainsi, l'article 27, § 3, dernier alinéa, prévoit que les ministres compétents doivent transmettre aux chambres législatives les comptes annuels, le rapport de gestion et le rapport du collège des commissaires des entreprises publiques autonomes.

— L'article 23, § 6, dispose, en outre, que les ministres compétents sont chargés de faire rapport aux chambres législatives de l'application de la loi du 21 mars 1991 et, notamment, de l'exécution des contrats de gestion par les diverses entreprises, ainsi que de son évolution éventuelle.

— Conformément à l'article 5, dernier alinéa, de sa loi organique, la Cour des comptes peut être chargée par le Parlement d'audits de la gestion de fonds publics par une entreprise publique autonome.

À cet égard, l'on peut mentionner la résolution adoptée le 19 mars 2008, par laquelle la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes d'examiner le respect par la SNCB-*Holding*, Infrabel et la SNCB, des contrats de gestion 2005-2007 conclus avec l'État. La Cour était aussi invitée à vérifier si le financement fédéral des missions de service public était entièrement et exclusivement affecté aux objectifs fixés.

van de opdrachten van openbare dienst volledig en uitsluitend voor de gestelde doelstellingen werd bestemd. Wat betreft het eerste luik van dit onderzoek werd in de loop van juli 2008 een eerste rapport gepubliceerd. Over het tweede deel van het onderzoek verscheen in oktober 2008 een rapport (deze rapporten werden gepubliceerd op www.rekenhof.be).

Hieraan moet worden toegevoegd dat tot nog toe niet alle door de wet geboden mogelijkheden volledig worden benut. Zo maakte de Koning nog geen gebruik van zijn bevoegdheid om overeenkomstig artikel 27, § 1, van de wet van 21 maart 1991, algemene of bijzondere regels te bepalen betreffende de vorm en inhoud van de samenvattende staat van de rekeningen betreffende de taken van openbare dienst en het desbetreffende commentaar, stukken die als bijlage bij de jaarrekeningen moeten worden gevoegd. Een koninklijk uitvoeringsbesluit zou de autonome overheidsbedrijven kunnen verplichten eenvormige rapporten op te stellen met betrekking tot hun diverse activiteiten inzake openbare dienstverlening, ze inhoudelijk te structureren en, op basis daarvan, de omvang ervan vast te stellen.

Daarnaast is het gevaar niet denkbeeldig dat een uitbreiding van de controlebevoegdheden van het Rekenhof op de commerciële, financiële of industriële activiteiten, die niet kaderen in de taken van openbare dienstverlening van de autonome overheidsbedrijven, de concurrentiële positie van het betrokken autonome overheidsbedrijven nadeel kan berokkenen. Indien het Rekenhof bij het parlement verslag uitbrengt over de uitgevoerde controles, kunnen gegevens worden vrijgegeven die de belangen schenden van een autonome overheidsbedrijf dat opereert binnen een concurrentiële context, zoals bv. informatie over de commerciële strategie, het financieel en thesauriebeheer, de investeringen, het personeelsbeleid of de filialiseringssplannen.

Daarenboven lijkt de voorgestelde uitbreiding van de controlebevoegdheid van het Rekenhof naar alle dochterondernemingen van de autonome overheidsbedrijven materieel bijzonder moeilijk uitvoerbaar te zijn. De autonome overheidsbedrijven hebben immers nog steeds een aanzienlijk aantal dochterondernemingen (NMBS *Holding* 19, NMBS 27, INFRABEL 7, De Post 13, Belgacom 18 en Belgocontrol 1). Sommige van deze dochterondernemingen hebben op hun beurt opnieuw een groot aantal dochters opgericht. Overeenkomstig artikel 13 van de wet van 21 maart 1991 kunnen dochterondernemingen van de AOB worden betrokken bij de uitvoering van de taken van openbare dienst, en eventueel zelfs worden ingedeeld bij de AOB. De twee dochterondernemingen van de NMBS-*Holding*, NMBS en Infrabel, werden aldus belast met taken van openbare dienst en ingedeeld bij de AOB. Voor het overige werd enkel De Post gemachtigd sommige van haar dochterondernemingen te betrekken bij de uitvoering van taken van openbare dienst.

Het Rekenhof zal in de logica van voorliggend wetsvoorstel voor de uitvoering van het onderzoek bij de autonome overheidsbedrijven en hun dochterondernemingen evenmin nog kunnen steunen op de verificatiewerkzaamheden, de expertise en de documentatie van het college van commissarissen, dat overeenkomstig artikel 25 van de wet van 21 maart 1991

Le rapport concernant le premier volet de cet audit a été publié en juillet 2008. Le rapport consacré à la deuxième partie de l'enquête est paru en octobre 2008 (ces rapports ont été publiés sur le site www.courdescomptes.be).

À cela, il faut ajouter que toutes les possibilités offertes par la loi ne sont pas pleinement utilisées. Ainsi, le Roi n'a pas encore fait usage de son pouvoir d'arrêter, conformément à l'article 27, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991, les règles générales ou particulières relatives à la forme et au contenu de l'état récapitulatif des comptes relatifs aux tâches de service public et de son commentaire, pièces qui doivent être jointes aux comptes annuels. Un arrêté royal d'exécution pourrait obliger les entreprises publiques autonomes à établir des rapports uniformes au sujet de leurs diverses activités de service public, à en structurer le contenu et, sur cette base, à en fixer l'ampleur.

Par ailleurs, il existe un danger, qui n'est pas purement imaginaire, que l'extension des compétences de contrôle de la Cour des comptes aux activités commerciales, financières ou industrielles des entreprises publiques autonomes qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de leurs missions de service public nuise à la position concurrentielle des entreprises publiques concernées. Lors de la remise par la Cour des rapports des contrôles effectués, certaines données pourraient être divulguées, portant atteinte aux intérêts de l'entreprise publique autonome évoluant dans un contexte concurrentiel, telles celles relatives à sa stratégie commerciale, sa gestion financière, sa trésorerie, ses investissements, sa politique de personnel ou ses projets de filialisation.

Il semble, en outre, que l'extension des compétences de contrôle de la Cour à l'ensemble des filiales des entreprises publiques autonomes serait, d'un point de vue matériel, particulièrement difficile à mettre en œuvre. Les entreprises publiques autonomes ont encore un nombre important de filiales (SNCB-*Holding*: 19, SNCB: 27, Infrabel: 7, La Poste: 13, Belgacom 18 et Belgocontrol: 1). Certaines de ces filiales ont créé à leur tour un grand nombre de filiales. Conformément à l'article 13 de la loi du 21 mars 1991, les filiales des entreprises publiques autonomes peuvent être associées à la mise en œuvre des tâches de service public, et éventuellement même être classées parmi les entreprises publiques autonomes. Les deux filiales de la SNCB-*Holding*, la SNCB et Infrabel ont ainsi été chargées de missions de service public et classées parmi les entreprises publiques autonomes. Pour le surplus, seule La Poste a été autorisée à associer certaines de ses filiales à la mise en œuvre de ses tâches de service public.

Dans la logique de la proposition de loi à l'examen, pour exécuter son contrôle dans les entreprises publiques et leurs nombreuses filiales, la Cour ne pourra plus s'appuyer sur les travaux de contrôle, l'expertise et la documentation du collège des commissaires qui, conformément à l'article 25 de la loi du 21 mars 1991, est chargé du contrôle externe des comptes

belast is met de externe controle van de rekeningen van de autonome overheidsbedrijven. Volgens het wetsvoorstel zullen de leden van het Rekenhof immers geen deel meer uitmaken van dit college.

De jaarlijks terugkerende controleopdracht met betrekking tot de autonome overheidsbedrijven en hun talrijke dochter-ondernemingen, evenals de jaarlijks terugkerende verplichting tot het stellen van meerdere rapporten, zou dan ook tot gevolg kunnen hebben dat andere wettelijke opdrachten van het Rekenhof niet meer of nog slechts minimaal worden uitgevoerd.

Tenslotte kan worden verwezen naar een gedachtewisseling tussen de eerste voorzitter van het Rekenhof en de subcommissie Rekenhof die plaats vond op 9 juli 2008 (DOC 52 1350/001). Bij die gelegenheid werd erop gewezen dat de terugtrekking van zijn leden uit het college van commissarissen en het opnieuw uitsplitsen van de controles, ingaan tegen de filosofie van de wet van 21 maart 1991. Die wet beoogde immers, in hetzelfde orgaan, de bekwaamheid en ervaring bijeen te brengen van personen ervaren in controles in de publieke sector, enerzijds, en personen, gespecialiseerd in de controle van de rekeningen van ondernemingen, anderzijds. De gemengde samenstelling van het college weerspiegelt precies dat hybride karakter van de autonome overheidsbedrijven en moet toelaten de controle zowel vanuit een publiekrechtelijk als vanuit een privaatrechtelijk perspectief te laten verlopen.

des entreprises publiques autonomes. Suivant la proposition de loi, les membres de la Cour ne feraient en effet plus partie de ce collège.

Le caractère récurrent et annuel de la mission de contrôle des entreprises publiques autonomes et de leurs filiales ainsi que l'obligation annuelle de communiquer de multiples rapports pourraient aussi avoir pour conséquence que d'autres missions légales de la Cour ne seraient plus exécutées, sinon de manière minimale.

Enfin, il convient de mentionner l'échange de vues entre le premier président de la Cour des comptes et la sous-commission Cour des comptes qui a eu lieu le 9 juillet 2008 (DOC 52 1350/001). À cette occasion, il a été souligné que le retrait des membres de la Cour du collège des commissaires et un nouveau dédoublement des contrôles seraient contraires à la philosophie de la loi du 21 mars 1991. En effet, cette loi visait à réunir, au sein du même organe, les compétences et l'expérience de personnes expérimentées en matière de contrôle dans le secteur public, d'une part, et de personnes spécialisées dans le contrôle des comptes des entreprises, d'autre part. Cette composition mixte du collège correspond exactement à la nature hybride des entreprises publiques autonomes et cette mixité doit permettre que le contrôle soit effectué tant sous l'angle du droit public que du droit privé.

Op last:

Het Rekenhof:

Jozef VAN INGELGEM

Franki VANSTAPEL

Hoofdgriffier

Eerste voorzitter

Par ordonnance:

La Cour des comptes:

Jozef VAN INGELGEM

Franki VANSTAPEL

Greffier en chef

Premier président