

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

1 december 2016

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Wetboek
van vennootschappen, om rechtspersonen
te verbieden een openbaar mandaat
uit te oefenen**

(ingediend door mevrouw Vanessa Matz en
de heer Michel de Lamotte)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

1^{er} décembre 2016

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code des sociétés,
visant à interdire
aux personnes morales
d'exercer un mandat public**

(déposée par Mme Vanessa Matz et
M. Michel de Lamotte)

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel beoogt rechtspersonen te verbieden een openbaar mandaat uit te oefenen.

RÉSUMÉ

La présente proposition de loi vise à interdire aux personnes morales d'exercer un mandat public.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
 QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
 CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
 CRABV: Beknopt Verslag
 CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum
 COM: Commissievergadering
 MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
 QRVA: Questions et Réponses écrites
 CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
 CRABV: Compte Rendu Analytique
 CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
 PLEN: Séance plénière
 COM: Réunion de commission
 MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

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

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

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
 courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van het in de Senaat ingediende wetsvoorstel 5-1232/1.

Sommige mandaathouders ruilen de mandaten die ze als natuurlijk persoon uitoefenen in voor een vertegenwoordiging van hun vennootschap in de raad van bestuur. Aangezien de belastingregeling voor vennootschappen voordeliger is dan die voor natuurlijke personen, betalen ze dankzij dat mechanisme minder belastingen.

Het is inderdaad een courante praktijk in de zakenwereld, die geenszins illegaal is. Het is echter schokkend te moeten vaststellen dat houders van een overheidsmandaat, die het goede voorbeeld moeten geven en die verantwoordelijk zijn voor de belastingen gebruik maken van dergelijke fiscale engineering om de belastingen gedeeltelijk te ontwijken.

Die praktijken brengen bepaalde gevaren met zich. Zo kan de rechtspersoon worden gebruikt om verwarring te scheppen rond de burgerrechtelijke en de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Bovendien kan door middel van dat mechanisme de regel worden omzeild die de cumulatie van mandaten en het totaalinkomen van een openbaar mandaathouder beperkt tot anderhalf loon van een federaal volksvertegenwoordiger.

Het is dan ook belangrijk dat hierover een wetgevend initiatief wordt genomen. Het Waals Gewest heeft overigens het voorbeeld gegeven met het decreet van 6 november 2008 waarbij het de openbare mandatarissen verboden wordt elk openbaar mandaat via een vennootschap uit te oefenen. Het beoogt:

— enerzijds het algemene principe af te kondigen dat houders van een openbaar mandaat hun openbaar mandaat niet mogen uitoefenen onder de dekmantel van een vennootschap;

— anderzijds het begrip houder van een openbaar mandaat te bepalen. Het gaat met name om de verkozenen, de leden van de raden van bestuur en de directiecomités van intercommunales, interprovinciales en bepaalde instellingen van openbaar nut, alsook de niet-verkozenen die een mandaat uitoefenen als afgevaardigden van een gemeente of een provincie;

— tot slot, geldboeten op te leggen bij overtreding van dat verbod.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition 5-1232/1 déposée au Sénat.

Certains mandataires troquent leurs mandats exercés en tant que personne physique contre une représentation de leur société au conseil d'administration. La fiscalité pour les sociétés étant plus avantageuse que pour les personnes physiques, ce mécanisme leur permet de payer moins d'impôts.

Il est vrai que cette pratique est courante dans le monde des affaires et n'a rien d'illégal. Il est cependant choquant de voir que des mandataires publics qui doivent montrer l'exemple et qui sont responsables des impôts, utilisent cette ingénierie fiscale afin d'éluder l'impôt pour partie.

Ces pratiques présentent certains dangers comme le fait que la personnalité morale puisse être utilisée pour compliquer la responsabilité civile et la responsabilité pénale. Ce mécanisme permet, de surcroît, de contourner la règle limitant le cumul des mandats et le revenu total d'un mandataire public à une fois et demie le salaire d'un député fédéral.

C'est pourquoi il est important de légiférer en la matière. La Région wallonne a d'ailleurs montré l'exemple par le décret du 6 novembre 2008 visant à interdire aux mandataires publics d'exercer tout mandat public par le biais d'une société interposée qui prévoit:

— d'une part, d'énoncer le principe général selon lequel les mandataires publics ne peuvent exercer leur mandat public par le biais d'une société écran;

— d'autre part, de préciser la notion de mandataire public. Sont notamment visés les personnes élues, les membres de conseils d'administration, de comités de direction d'intercommunales, d'interprovinciales et de certains organismes d'intérêt public, ainsi que les personnes non élues qui exercent un mandat en tant que délégués d'une commune ou d'une province;

— enfin, d'imposer des amendes en cas de non-respect de cette interdiction.

Op federaal niveau werd weliswaar een wijziging van artikel 61 van het Wetboek van vennootschappen¹ goedgekeurd, om meer duidelijkheid te scheppen bij de aanwijzing van een rechtspersoon tot bestuurder. Dat artikel bepaalt immers: “Wanneer een rechtspersoon aangewezen wordt tot bestuurder, zaakvoerder of lid van het directiecomité, van de directieraad of van de raad van toezicht, benoemt deze onder zijn vennoten, zaakvoerders, bestuurders, leden van de directieraad, of werknemers een vaste vertegenwoordiger die belast wordt met de uitvoering van de opdracht in naam en voor rekening van de rechtspersoon. Deze vertegenwoordiger moet aan dezelfde voorwaarden voldoen en is burgerrechtelijk en strafrechtelijk aansprakelijk alsof hij zelf de betrokken opdracht in eigen naam en voor eigen rekening zou volbrengen, onverminderd de hoofdelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon die hij vertegenwoordigt. Deze laatste mag zijn vertegenwoordiger niet ontslaan zonder tegelijk een opvolger te benoemen.”

Die bepaling heeft voor meer duidelijkheid gezorgd, maar verbiedt de uitoefening van een openbaar mandaat door een rechtspersoon niet. Hoewel dat geen wettelijk probleem met zich brengt, kan het toch ethische problemen doen rijzen, zeker voor vertegenwoordigers van de Staat. Het valt niet onder de noemer fraude, maar onder die van de belastingontwijking.

Het is bijgevolg belangrijk de regels in verband met de uitoefening van de openbare mandaten te herzien met het oog op een betere verdediging van het algemeen belang, grotere transparantie en beter bestuur. De houders van een politiek mandaat moeten onberispelijk zijn, omdat ze verantwoordelijk zijn voor de overheidsgelden, maar ook omdat ze met diezelfde overheidsgelden betaald worden.

De praktijk van houders van openbare mandaten die vennootschappen oprichten om hen bij bepaalde raden van bestuur van vennootschappen te vertegenwoordigen, kan slechts worden afgekeurd. Hij is strijdig met de beginselen van goed bestuur, transparantie en ethiek.

Die vennootschappen vertegenwoordigen openbare belangen en innen dus de bezoldiging voor de vertegenwoordiging van openbare belangen. Dat alles draagt ertoe bij dat er verwarring ontstaat tussen enerzijds de persoonlijke en private belangen van de vertegenwoordigers van de overheid en anderzijds de openbare belangen van de overheid in haar geheel, zoals te lezen stond in de memorie van toelichting van het Waals decreet.

¹ Wet van 2 augustus 2002 houdende wijziging van het Wetboek van vennootschappen alsook van de wet van 2 maart 1989 op de openbaarmaking van belangrijke deelnemingen in ter beurze genoteerde vennootschappen en tot reglementering van de openbare overnameaanbiedingen.

Au niveau fédéral, une modification de l'article 61 du Code des sociétés¹ a certes été adoptée pour permettre de voir plus clair lors de la désignation d'une personne morale comme administrateur. En effet, cet article prévoit que: “Lorsqu'une personne morale est nommée administrateur, gérant ou membre du comité de direction, du conseil de direction ou du conseil de surveillance, celle-ci est tenue de désigner parmi ses associés, gérants, administrateurs, membres du conseil de direction, ou travailleurs, un représentant permanent chargé de l'exécution de cette mission au nom et pour le compte de la personne morale. Ce représentant est soumis aux mêmes conditions et encourt les mêmes responsabilités civiles et pénales que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre, sans préjudice de la responsabilité solidaire de la personne morale qu'il représente. Celle-ci ne peut révoquer son représentant qu'en désignant simultanément son successeur.”

Cette disposition a permis de voir plus clair, mais n'interdit pas d'exercer un mandat public en personne morale. Pourtant, si cela ne pose aucun problème légal, cela peut poser des questions d'éthique, d'autant plus pour les représentants de l'État. Cela ne relève pas du domaine de la fraude, mais de l'évasion fiscale.

En conséquence, il est important de recadrer l'exercice des mandats publics afin de renforcer la défense de l'intérêt général, la transparence et la bonne gouvernance. Les mandataires politiques doivent être irréprochables parce qu'ils sont responsables des deniers publics, mais aussi parce qu'ils sont payés par ces mêmes deniers.

La pratique de mandataires publics visant à créer des sociétés pour les représenter au sein de certains conseils d'administration de sociétés ne peut être que réprouvée. Elle est contraire aux principes de bonne gouvernance, de transparence et d'éthique.

“Ces sociétés représentent des intérêts publics et encaissent donc les émoluments dus pour le travail de représentation d'intérêts publics. Tout cela contribue à créer une certaine confusion entre, d'une part, les intérêts personnels et privés des représentants de la collectivité et, d'autre part, les intérêts publics de la collectivité dans son ensemble” comme le précisait l'exposé des motifs du décret wallon.

¹ Loi du 2 août 2002 modifiant le Code des sociétés et la loi du 2 mars 1989 relative à la publicité des participations importantes, dans les sociétés cotées en bourse et réglementant les offres publiques d'acquisition.

Dit wetsvoorstel neemt gedeeltelijk de tekst van dat decreet, dat op Waals niveau werd aangenomen, over, om die vorm van goed bestuur in te voeren op alle bevoegdheidsniveaus, maar is er tevens een uitbreiding van, omdat het de openbare mandaten van de Staat in de ruime zin van het woord behelst, dat wil zeggen van de Federale Staat, maar ook van de gewesten, de gemeenschappen, de gemeenten en de provincies.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Dit artikel kondigt het beginsel af dat elke houder van een openbaar mandaat verplicht is zijn mandaten van vertegenwoordiger van de Staat als natuurlijk persoon uit te oefenen. Het is dus formeel verboden gebruik te maken van vennootschappen om enig openbaar mandaat uit te oefenen.

Zoals opgemerkt door de Raad van State², is het belangrijk het begrip “openbaar mandaat” nader te bepalen. Openbaar mandaat slaat “op elk mandaat dat valt onder rechtstreekse of onrechtstreekse manifestatie van het algemeen kiesrecht, en in het algemeen, op elk benoemd of verkozen publiek orgaan” zoals de vice-eersteminister en minister van Werkgelegenheid heeft verklaard in het debat in de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen van de Kamer³.

Het gaat dus om alle personen die houder zijn van openbare mandaten, zoals de leden van de raden van bestuur en van de directiecomités van privévennootschappen, VZW's, of autonome overheidsbedrijven, maar ook van intercommunales, interprovinciales en instellingen van openbaar nut.

“Staat” moet uiteraard worden begrepen in de algemene betekenis van het woord, dat wil zeggen als de Federale Staat, maar tevens als de gewesten, gemeenschappen, gemeenten en provincies.

De vennootschap wordt in de betekenis van artikel 1 in van het Wetboek van vennootschappen als volgt begrepen: “Een vennootschap wordt opgericht door een contract op grond waarvan twee of meer personen overeenkomen iets in gemeenschap te brengen met als doel één of meer nauwkeurig omschreven activiteiten uit te oefenen en met het oogmerk aan de vennoten een

² Advies nr. 44 072/4 over het voorstel van decreet nr. 724 waarbij het de openbare mandatarissen verboden wordt elk openbaar mandaat via een vennootschap uit te oefenen.

³ *Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, stuk nr. 50 1140/2, blz. 27.

Cette proposition de loi reprend en partie le texte de ce décret approuvé au niveau wallon pour transposer cette bonne gouvernance à tous les niveaux de pouvoirs, mais l'étend davantage car elle concerne les mandats publics de l'État au sens général du terme, c'est-à-dire l'État fédéral, mais également les régions, communautés, communes et provinces.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article énonce comme principe l'obligation pour tout mandataire public d'exercer ses mandats de représentant de l'État en tant que personne physique. Il est ainsi formellement interdit d'utiliser des sociétés pour exercer un quelconque mandat public.

Suite aux remarques du Conseil d'État², il est important de préciser le terme “mandat public”. On vise par mandat public, “tout mandat relevant d'une manifestation directe ou indirecte du suffrage universel et d'une manière générale de tout organe public nommé ou élu” comme il a été précisé lors des discussions en Commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions de la Chambre par Mme le vice-premier ministre et ministre de l'Emploi³.

L'on vise donc ici toutes les personnes qui sont titulaires de mandats publics comme les membres des conseils d'administration et des comités de direction des sociétés privées, des ASBL ou des entreprises publiques autonomes, mais également des intercommunales, des interprovinciales et des organismes d'intérêt public.

Il faut bien entendu comprendre “État” au sens général du terme, c'est-à-dire État fédéral, mais également les régions, communautés, communes et provinces.

La société privée est considérée au sens de l'article 1^{er} du Code des sociétés comme “Une société est constituée par un contrat aux termes duquel deux ou plusieurs personnes mettent quelque chose en commun, pour exercer une ou plusieurs activités déterminées et dans le but de procurer aux associés un bénéfice patrimonial direct ou indirect. Dans les cas prévus par

² Avis n° 44 072/4 sur la proposition de décret No 724 visant à interdire aux mandataires publics d'exercer tout mandat public par le biais d'une personne morale.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° Doc. 50 1140/2, p. 27.

rechtstreeks of onrechtstreeks vermogensvoordeel te bezorgen. In de gevallen bepaald in dit Wetboek, kan zij worden opgericht door een rechtshandeling uitgaande van één persoon die goederen bestemt tot één of meer nauwkeurig omschreven activiteiten.”

De lijst van de overheidsbedrijven staat in artikel 1 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

Het is voor natuurlijke personen bedoeld in onderhavige wet dus verboden zich in de instellingen waarin ze een openbaar mandaat uitoefenen, te laten vervangen door een rechtspersoon, ongeacht de rechtsvorm ervan, en via een dergelijke structuur de vergoedingen, bezoldigingen, presentiegelden of forfaitaire onkostenvergoedingen te ontvangen.

Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen enerzijds de functie van houder van een openbaar mandaat en anderzijds het uitoefenen van een beroepsactiviteit in de vorm van een vennootschap. Om elk misverstand te voorkomen, sluit dit artikel uitdrukkelijk de uitoefening van mandaten die verband houden met een beroepsactiviteit uit.

Aangezien aan het Rekenhof reeds het beheer is opgedragen van de lijst van mandaten en van de vermogensaangiften die talrijke houders van openbare mandaten en hoge ambtenaren moeten indienen, is het logisch dat die instantie nagaat of de mandaten door natuurlijke personen worden uitgeoefend en niet door rechtspersonen.

Overtreding van deze wet kan leiden tot het betalen van een geldboete die het dubbele bedraagt van de bedragen die via de dekmantelvennootschap werden ontvangen.

Artikel 3

Dit artikel behoeft geen commentaar.

le présent Code, elle peut être constituée par un acte juridique émanant de la volonté d'une seule personne qui affecte des biens à l'exercice d'une ou plusieurs activités déterminées.”

La liste des entreprises publiques est établie dans l'article 1^{er} de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Il est donc interdit aux personnes physiques visées par la présente loi de se faire remplacer par une personne morale, quelle qu'en soit la forme juridique, dans les organismes dans lesquels elles ont été désignées afin d'y exercer un mandat public et de percevoir par le biais d'une telle structure les indemnités, traitements, jetons de présence ou remboursement de frais forfaitaires.

Il est important de distinguer, d'une part, la fonction de mandataire public et, d'autre part, l'exercice de l'activité professionnelle sous forme de société privée. Afin d'éviter tout malentendu, cet article exclut expressément l'exercice de mandats liés à une activité professionnelle.

Étant donné que la Cour des comptes s'est déjà vu confier le greffe des listes de mandats et des déclarations de patrimoine que de nombreux mandataires publics et hauts fonctionnaires sont tenus de déposer, il est logique que cette même instance puisse vérifier que les mandats soient exercés par des personnes physiques, à l'exclusion de personnes morales.

Le non-respect de cette loi peut conduire au paiement d'une amende équivalente au double des montants perçus par le biais de la société écran.

Article 3

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Vanessa MATZ (cdH)
Michel de LAMOTTE (cdH)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 61 van het Wetboek van vennootschappen, voor het laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 september 2004, wordt aangevuld met de paragrafen 3 tot 5, luidende:

“§ 3. Rechtspersonen mogen geen openbaar mandaat uitoefenen bij een andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon.

§ 4. Het Rekenhof wordt ermee belast de eerbiediging van het in de vorige paragraaf gedefinieerde verbod te controleren en aan de betrokkene de vastgestelde overtredingen te betekenen. Die heeft dan een termijn van vijftien dagen vanaf de betekening om zijn opmerkingen aan het controle-orgaan mee te delen. Tevens kan hij vragen gehoord te worden.

Het controle-orgaan doet een uitspraak in eerste aanleg over de overtredingen die het vaststelt. Er kan beroep worden ingesteld bij de regering volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels.

§ 5. De rechtspersoon in overtreding wordt van rechtswege ontzet uit het mandaat waarvoor hij in overtreding is. De vaste vertegenwoordiger van de rechtspersoon kan niet meer bij het overheidsbedrijf of bij de overheidsinstelling als vertegenwoordiger van de Staat worden aangewezen.

De vaste vertegenwoordiger van de rechtspersoon die in overtreding is, wordt veroordeeld tot een geldboete die ten minste het dubbele bedraagt van de ontvangen bedragen. De Koning wordt ermee belast de nadere regels te bepalen voor de inning en de aanwending van die geldboete.”.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée par l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 61 du Code des sociétés, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2004, est complété par les paragraphes 3 à 5, rédigés comme suit:

“§ 3. Les personnes morales ne peuvent exercer un mandat public au sein d'une autre personne morale de droit public ou de droit privé.

§ 4. La Cour des comptes est chargée de vérifier le respect de l'interdiction définie au paragraphe précédent. Elle est également chargée de notifier à la personne intéressée les manquements qui sont constatés. Cette dernière dispose alors d'un délai de quinze jours à dater de la notification pour faire valoir ses remarques à l'organe de contrôle. Elle peut également solliciter une audition.

L'organe de contrôle statue sur les manquements constatés en premier ressort. Un recours peut être introduit auprès du gouvernement selon les modalités arrêtées par le Roi.

§ 5. La personne morale en infraction est déchue, de plein droit, du mandat pour lequel elle est en infraction. Le représentant permanent de la personne morale ne peut plus être désigné dans cette entreprise publique ou dans cet organisme public comme représentant de l'État.

Le représentant permanent de la personne morale en infraction est condamné à payer une amende équivalant au moins au double des montants perçus. Le Roi est chargé de définir les modalités de perception et d'affectation de cette amende.”.

Art. 3

Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de derde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

24 oktober 2014

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

24 octobre 2014

Vanessa MATZ (cdH)
Michel de LAMOTTE (cdH)