

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 november 2001

VOORSTEL

tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de oorzaken van en de verantwoordelijkheden in het mislukken van de internationale-alliantiepogingen en in het faillissement van de Belgische naamloze vennootschap tot exploitatie van het luchtverkeer (Sabena)

(ingediend door mevrouw Marie-Thérèse Coenen en de heer Lode Vanoost)

INHOUD

1. Toelichting	4
2. Voorstel	6

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 novembre 2001

PROPOSITION

visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et responsabilités dans l'échec des tentatives d'alliances internationales et dans la faillite de la Société anonyme belge de navigation aérienne (Sabena)

(déposée par Mme Marie-Thérèse Coenen et M. Lode Vanoost)

SOMMAIRE

1. Développements	4
2. Proposition	6

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SPA	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture 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 : alg.zaken@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 : aff.generales@laChambre.be	
--	--	---	--

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op 7 november 2001 heeft de rechtbank van koophandel van Brussel Sabena failliet verklaard. Er werden curatoren aangewezen om de vereffening van de nationale luchtvaartmaatschappij te regelen. Zonder dat het de bedoeling is het lopende gerechtelijk onderzoek te doorkruisen, lijkt het ons noodzakelijk volledige klaarheid te scheppen over de verwickelingen en beslissingen die tot deze situatie hebben geleid, alsook te bepalen in hoeverre de overheids- en privé-beheerders terzake een verantwoordelijkheid dragen.

Als meerderheidsaandeelhouder van Sabena is de Belgische Staat *de facto* de hoofdverantwoordelijke voor het faillissement. Ten aanzien van de publieke opinie heeft de overheid dus de plicht volledige opheldering te verschaffen over de besteding van het overheidsgeld dat geregeld in Sabena werd gepompt, alsook over alle overheidsinitiatieven om onze luchtvaartmaatschappij te consolideren of zelfs te redden. De burgers zouden niet begrijpen waarom de Staat, als meerderheidsaandeelhouder van een naamloze vennootschap, zelf niets doet om de oorzaken van die tragische mislukking te analyseren en er de nodige conclusies uit te trekken.

Hoe is Sabena in een zo catastrofale situatie verzeild geraakt? Die vraag brandt iedereen vandaag op de lippen, maar ze wordt al jarenlang met de regelmaat van de klok gesteld. In een boek uit 1996 vroeg voormalig Sabena-baas Pierre Godfroid zich af welke strategie hij ongetwijfeld had moeten volgen: «De strijd van Sabena is nog niet gestreden. Hij moet nog plaatsvinden. (...) Soms heb ik mij afgevraagd of ik in 1991 geen vergissing heb begaan door de oplossing van de 'sterfhuisconstructie' niet naar voren te schuiven. Die moest in één klap, met pijn en smart, zorgen voor de 'gezondmaking' (...) Gaandeweg [...] is het duidelijk geworden dat de consensus om die te vermijden, onmogelijk te bereiken valt. Elk zijn verantwoordelijkheid. (...) Ik heb bij mezelf ook een andere vraag gesteld: had Sabena kunnen leven zonder een industriële partner? Na ampel overwegen meen ik daarop bevestigend te kunnen antwoorden.»¹.

Sabena heeft tal van crises doorstaan. Vaak is de Staat met het nodige geld over de brug gekomen om de luchtvaartmaatschappij in de lucht te houden – zij

¹ Pierre Godfroid, «Op zoek naar verloren tijd en geld», Lannoo, Tielt, 1996, blz. 207.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce 7 novembre 2001, le tribunal de commerce de Bruxelles a prononcé la faillite de la société Sabena. Des curateurs ont été désignés pour assurer la liquidation de l'entreprise d'aviation nationale. Sans vouloir interférer dans le développement des procédures judiciaires qui sont en cours, il est nécessaire de faire toute la clarté sur les mécanismes, les décisions qui ont abouti à cette situation et de définir les responsabilités des gestionnaires publics et privés.

L'Etat belge comme actionnaire majoritaire de cette société est de fait le principal responsable de cette faillite. Il se doit donc, face à l'opinion publique, de faire toute la lumière sur l'usage des fonds publics qui ont été injectés régulièrement dans la société Sabena et sur toutes les initiatives qu'il a prises pour tenter la consolidation voire le sauvetage de notre compagnie aérienne. Les citoyens ne comprendraient pas pourquoi l'Etat, actionnaire majoritaire d'une société anonyme, ne se donne pas les moyens d'analyser les causes de ce tragique échec et d'en tirer les conclusions qui s'imposent.

Comment la Sabena en est-elle arrivée à une situation financière aussi catastrophique ? Cette question est aujourd'hui sur toutes les lèvres. Mais cela fait déjà plusieurs années que cette question est régulièrement posée. Dans un ouvrage paru en 1996, Pierre Godfroid, ancien patron de la Sabena, s'interrogeait sur la stratégie qu'il aurait sans doute dû mener : « Le combat n'est pas encore terminé. Il doit encore avoir lieu (...) Parfois, je me suis demandé si je n'ai pas commis une erreur en 1991 en ne poussant pas la solution du 'Sterfhuisconstructie' pour assainir d'un coup sec et dans la douleur. (...) Il est apparu, chemin faisant, que le consensus permettant de l'éviter est impossible à obtenir. A chacun ses responsabilités. Je me suis également posé une autre question. La Sabena aurait-elle pu vivre sans un autre partenaire industriel ? Après mûre réflexion, je crois pouvoir répondre par l'affirmative. »¹

La Sabena a traversé de nombreuses crises. L'Etat a souvent été présent pour injecter les montants nécessaires pour la maintenir sur une ligne de flottaison

¹ Pierre Godfroid, « A la recherche du temps et de l'argent perdus », Racine, 1996.

het in veeleer onstabiele luchtlagen die haar hoegenaamd geen hoge vlucht garandeerden. Inmiddels is de internationale context veranderd: de Europese regelgeving staat steeds minder toe dat de Staat in industriële ondernemingen participeert.

Aangezien de overheid jarenlang en op gezette tijden geld in Sabena heeft gestopt, heeft het parlement de plicht na te gaan of die bedragen goed zijn besteed en of de aandeelhouders, alsook de bestuurders en de managers die de Staat in topfuncties heeft benoemd, de luchtvaartmaatschappij ook naar behoren hebben beheerd. Het voorstel om een parlementaire onderzoekscommissie in te stellen, sluit aan bij het streven om de waarheid terzake aan het licht te brengen. De periode waarop het onderzoek slaat, moet dan ook voldoende lang zijn om inzicht te bieden in de gevolgde strategieën en de gemaakte keuzes. Wij stellen dus op zijn minst een periode voor die een vijftiental jaar bestrijkt: van 1986 tot 2001.

Vandaag worden veelal de reeds vaak gehoorde oorzaken naar voor gebracht, maar er zijn er meer. Denken we aan de ontoereikende kapitalisatie, het gegeven dat er onvoldoende zetels in *business-class* werden verkocht om de algemene rentabiliteit te waarborgen, de personeelskosten, de concurrentie, het feit dat de luchthavenbeheerder van Zaventem Sabena niet als een klant erkende – een probleem waarmee andere nationale luchtvaartmaatschappijen op hun *hub*-luchthaven niet te kampen hebben. Anderen brengen daartegen in dat de productiviteit van het personeel erop vooruit ging, dat de omzet voortdurend steeg enzovoort.

Wat de jongste jaren betreft, bekritisieren velen de strategische keuze om met Swissair een alliantie aan te gaan. Aanvankelijk scheen die oplossing beide partijen weliswaar voordeel op te leveren, maar het huwelijk bleek na verloop van tijd onevenwichtig te zijn. De onderzoekscommissie zal die keuze in zijn context moeten plaatsen en oog moeten hebben voor de destijds bestaande mogelijkheden.

Sinds de alliantie zijn ook heel wat andere beslissingen ongunstig gebleken voor het financiële evenwicht van de luchtvaartmaatschappij. Ter illustratie enkele voorbeelden: de verkoop door Sabena van de prijsdekkingen voor kerosine met betrekking tot de jaren 2000 en 2001 – net toen de olieprijs (door de zogenaamde *hedging*-overeenkomsten) en bijgevolg ook de lasten voor de luchtvaartmaatschappij de hoogte inschoten; de vernieuwing en de harmonisatie van de vloot door de aankoop van 34 Airbus-toestellen – een

instable, ne lui permettant sans doute pas de réaliser son véritable envol. Entre temps, le contexte international a changé et les réglementations européennes encadrent de manière de plus en plus contraignante les participations des Etats dans les sociétés industrielles.

Vu l'injection régulière de moyens publics depuis des années, le Parlement se doit de faire le point sur le «bon usage de ces deniers» et évaluer la «bonne gestion» des actionnaires, des administrateurs et des managers que l'Etat a mis à la tête de son entreprise. La proposition de mettre en place une commission d'enquête parlementaire s'inscrit dans cette volonté de faire la clarté. La période d'investigation devra dès lors aussi s'inscrire dans un temps qui permette la compréhension de tous les enjeux et de tous les choix qui ont été faits. Nous proposons donc au moins une investigation qui couvre une quinzaine d'années, de 1986 à 2001.

Aujourd'hui, ce sont en partie les mêmes arguments, mille fois entendus, qui sont avancés ; mais pas uniquement. Il s'agit de la sous-capitalisation, du nombre insuffisant de sièges vendus en *business-class* pour assurer une rentabilité unitaire, du coût du personnel, de concurrence, de non-reconnaissance du client Sabena du côté des gestionnaires de l'aéroport de Zaventem contrairement à la situation des autres sociétés nationales dans leur *hub*. A cela d'autres répondent que la productivité du personnel est en croissance, que le chiffre d'affaires est en hausse continue, etc.

Pour ce qui est des dernières années, c'est le choix stratégique de l'alliance avec Swissair qui est remis en cause par beaucoup. Dans un premier temps, cette solution pouvait paraître rencontrer l'intérêt des deux parties, mais le mariage s'est révélé à terme, déséquilibré. La Commission d'enquête devra remettre ce choix dans son contexte et dans les possibilités qui étaient ouvertes à l'époque.

Depuis cette alliance, il y a eu aussi de nombreuses autres décisions, qui se sont révélées négatives pour l'équilibre financier de l'entreprise comme par exemple la vente par la Sabena des couvertures prix du kérosène pour 2000 et 2001, en pleine flambée du prix du pétrole (contrats de *hedging*) augmentant d'autant ses charges, le renouvellement et l'harmonisation de la flotte avec l'acquisition de 34 Airbus, un projet démesuré et trop ambitieux, la stratégie de fusion commerciale à travers la mise en œuvre de l'AMP (société de droit

buitensporig en te ambitieus project; de fusiestrategie op commercieel vlak die gestalte kreeg in AMP (een vennootschap naar Engels recht, voluit *Airline Management Partnership*) en die Sabena alle controle op het eigen aandeel in de commerciële activiteiten deed verliezen; de overfacturatie van de aan Sabena geleverde diensten enzovoort. Ook rijzen er vermoedens dat Swissair Sabena voor eigen doeleinden misbruikte. Het zal de taak zijn van de onderzoekscommissie om dat alles uit te klaren en elk feit te plaatsen in een gepaste chronologie en context, waardoor duidelijk moet worden welke motieven aan die keuzes ten grondslag lagen. Ook inzake dat *partnership* moeten de verantwoordelijkheden worden vastgelegd.

Om – zelfs met een overheidsaandeelhouder – leefbaar te zijn, heeft een onderneming vandaag de dag nood aan een bedrijfsplan, alsook een industrieel, een financieel en een sociaal plan. Die plannen moeten worden uitgewerkt door het management en de zogenaamde beheerders van de onderneming. Ook op dit punt moet de onderzoekscommissie – zonder vooroordelen en in alle objectiviteit – volledige duidelijkheid scheppen, alsook de politieke verantwoordelijken aanwijzen voor de manier waarop dit dossier werd afgehandeld.

anglais - *Airline Management Partnership*), qui prive la Sabena de tout contrôle sur sa partie commerciale, des surfacturations de services à la Sabena, etc. Des soupçons existent aussi sur l'instrumentalisation de la Sabena par Swissair. Ce sera à la commission d'enquête de faire le point et de remettre chaque élément dans sa chronologie, dans son contexte et de tenter de faire la lumière sur les motivations qui ont présidé à ces choix. Des responsabilités devront aussi être définies dans le chef de ce partenariat.

Aujourd'hui, la viabilité d'une entreprise, passe, fut-elle avec un actionnariat public, par l'élaboration d'un plan d'entreprise, d'un plan industriel, financier et social, par le management et ce que l'on appelle la gouvernance d'entreprise. Là aussi, la Commission d'enquête devra faire toute la clarté, sans parti pris et en toute objectivité, et devra définir les responsabilités politiques dans la gestion de ce dossier.

Marie-Thérèse COENEN (AGALEV ECOLO)
Lode VANOOST (AGALEV ECOLO)

VOORSTEL**Artikel 1**

§ 1. Er wordt een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld die belast is met het onderzoek naar de oorzaken van het faillissement van de N.V. Sabena en van het mislukken, sinds 1986, van alle pogingen om internationale allianties aan te gaan. Daartoe krijgt de onderzoekscommissie de volgende taken:

1° een volledige inventaris opmaken van de feiten die hebben geleid tot de mislukking van de alliantiepogingen en tot het faillissement van de N.V. Sabena;

2° een volledige beschrijving geven van de organisatorische en financiële structuren en bewegingen binnen de N.V. Sabena, met inbegrip van de banden die er sinds 1986 met andere Belgische of buitenlandse ondernemingen zijn geweest, inzonderheid de banden met de ondernemingen die deel uitmaken van de Swissair- en de SAir-groep;

3° een beschrijving geven van alle mechanismen en instanties voor de controle op het beheer van de N.V. Sabena en haar dochtermaatschappijen.

4° een analyse uitvoeren van alle bestaande voorschriften inzake de overheidscontrole op de N.V. Sabena, alsook alle mogelijke voorstellen en suggesties formuleren ter verbetering van de thans vigerende controles en voorschriften met betrekking tot ondernemingen waarvan de overheid aandeelhouder of eigenaar is.

§ 2. De parlementaire onderzoekscommissie moet zich ook uitspreken over de verantwoordelijkheden in het faillissement van de N.V. Sabena, en in de mislukking van de sinds 1986 ondernomen pogingen om internationale allianties aan te gaan. Daartoe krijgt de onderzoekscommissie de volgende deelopdrachten:

1° een nauwkeurige beschrijving geven van de manier waarop het vraagstuk van de financiële leefbaarheid van de vennootschap sinds 1986 is aangepakt;

2° de lijst opmaken van alle instanties die, op welke wijze ook, als taak hadden terzake op te treden, en beschrijven hoe zij zich van die taak hebben gekweten;

3° alle verantwoordelijkheden opsporen en vaststellen.

PROPOSITION**Article 1^{er}**

§ 1^{er}. Il est institué une commission d'enquête parlementaire chargée d'étudier les causes de la faillite de la S.A. Sabena et de l'échec de toutes les tentatives d'alliances internationales depuis 1986. À cet effet, la commission d'enquête parlementaire est chargée :

1° de dresser un inventaire complet des faits qui ont entraîné l'échec des tentatives d'alliances et la faillite de la S.A. Sabena ;

2° de donner une description complète de la structure et des flux organisationnels et financiers de la S.A. Sabena, en ce compris dans ses liens avec d'autres sociétés belges ou étrangères depuis 1986, et en particulier avec les sociétés des groupes Swissair et SAirGroup ;

3° de décrire tous les mécanismes et instances de contrôle sur la gestion de la S.A. Sabena et de ses filiales.

4° d'examiner l'ensemble des règles existantes en matière de contrôle par les pouvoirs publics sur la S.A. Sabena et de formuler toutes les propositions et suggestions possibles en vue d'améliorer le contrôle et les règles en vigueur pour les sociétés dont ils sont actionnaires ou propriétaires.

§ 2. La commission d'enquête parlementaire doit également se prononcer sur les responsabilités dans la faillite de la S.A. Sabena et dans l'échec des tentatives d'alliances internationales depuis 1986. À cet effet, la commission d'enquête parlementaire est chargée :

1° de donner une description précise de la manière dont le problème de la viabilité financière de la société a été traité depuis 1986 ;

2° d'établir la liste de toutes les instances qui, de quelque manière que ce soit, avaient pour mission d'intervenir en la matière et de décrire la manière dont elles se sont acquittées de leur mission ;

3° d'identifier et d'établir toutes les responsabilités.

Art. 2

De parlementaire onderzoekscommissie bestaat uit vijftien leden die de Kamer van volksvertegenwoordigers onder haar leden aanwijst, met inachtneming van de voorschriften inzake de evenredige vertegenwoordiging van de fracties.

Art. 3

De parlementaire onderzoekscommissie krijgt alle bevoegdheden waarin de wet van 8 mei 1880 op het parlementair onderzoek voorziet.

Art. 4

De parlementaire onderzoekscommissie is gemachtigd om alle hoorzittingen te houden en vaststellingen ter plaatse te doen die zij voor de vervulling van haar taak nuttig acht.

De parlementaire onderzoekscommissie moet kunnen beschikken over alle stukken die zij voor de vervulling van haar taak nuttig acht.

Art. 5

Binnen de door het Bureau van de Kamer vastgestelde budgettaire beperkingen kan de commissie alle maatregelen treffen die zij nuttig acht om haar onderzoek met de vereiste nauwkeurigheid te kunnen voeren.

Daartoe kan zij een beroep doen op deskundigen, in voorkomend geval via een arbeids- of aannemingsovereenkomst. De overeenkomsten mogen niet langer lopen dan de duur van de werkzaamheden van de commissie.

Art. 6

Binnen zes maanden na haar instelling brengt de commissie aan de Kamer verslag uit over haar werkzaamheden, tenzij de Kamer beslist dat zij haar werkzaamheden langer mag voortzetten.

13 november 2001

Art. 2

La commission est composée de quinze membres désignés par la Chambre des représentants en son sein selon les règles de la représentation proportionnelle des groupes politiques.

Art. 3

La commission d'enquête parlementaire est investie de tous les pouvoirs prévus par la loi du 8 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

Art. 4

La commission d'enquête parlementaire est habilitée à organiser toutes les auditions et à procéder à toutes les constatations sur place qu'elle juge utiles à l'exercice de sa mission.

La commission d'enquête parlementaire devra pouvoir disposer de toutes les pièces qu'elle juge utiles à l'exercice de sa mission.

Art. 5

Dans les limites budgétaires fixées par le Bureau de la Chambre, la commission peut prendre toutes les mesures utiles afin de mener son enquête avec la rigueur voulue.

À cet effet, elle peut faire appel à des experts, le cas échéant, dans le cadre d'un contrat de travail ou d'entreprise. La durée de ces contrats ne peut excéder celle des travaux de la commission.

Art. 6

La commission fait rapport de ses travaux à la Chambre dans les six mois de son installation, à moins que la Chambre n'autorise la prolongation de ses travaux.

13 octobre 2001

Marie-Thérèse COENEN (AGALEV ECOLO)
Lode VANOOST (AGALEV ECOLO)