

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

1 april 2003

GEDACHTEWISSELING

**over de controle
door het Rekenhof
op de autonome overheidsbedrijven
en de bedrijven waarin de overheid
participeert**

VERSLAG

NAMENS DE SUBCOMMISSIE
REKENHOF
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Peter VANHOUTTE**

INHOUD

I. Inleiding door de heer Éric van Weddingen, voorzitter van de subcommissie	3
II. Nota toegestuurd door de minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, belast met Middenstand	4
III. Uiteenzetting door de heer Pierre Rion, raadsheer in het Rekenhof	7
IV. Bespreking	16
V. Conclusie	18
Bijlage	20

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

1^{er} avril 2003

ÉCHANGE DE VUES

**concernant le contrôle exercé par
la Cour des comptes sur les entreprises
publiques autonomes et les entreprises dans
lesquelles l'État détient une participation**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA SOUS-COMMISSION
COUR DES COMPTES
PAR
M. **Peter VANHOUTTE**

SOMMAIRE

I. Exposé introductif de M. Éric van Weddingen, président de la sous-commission	3
II. Note transmise par le ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, chargé des Classes moyennes	4
III. Exposé de M. Pierre Rion, conseiller à la Cour des comptes	7
IV. Discussion	16
V. Conclusion	18
Annexe	20

A. — Vaste leden / Membres titulaires :

VLD	Fientje Moerman.
CD&V	Dirk Pieters.
Agalev-Ecolo	Peter Vanhoutte.
PS	Jacques Chabot.
MR	Eric van Weddingen.
Vlaams Blok	Hagen Goyvaerts.
SPA	Peter Vanvelthoven.
CDH	Raymond Langendries.
VU&ID	Alfons Borginon.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
MR	:	Mouvement Réformateur
PS	:	Parti socialiste
CDH	:	Centre démocrate Humaniste
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	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen :	Commandes :
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : publicaties@deKamer.be	e-mail : publications@laChambre.be

DAMES EN HEREN,

Uw subcommissie heeft het bovenvermelde vraagstuk besproken tijdens haar vergadering van 12 maart 2003.

**I. — INLEIDING DOOR
DE HEER ÉRIC van WEDDINGEN,
VOORZITTER VAN DE SUBCOMMISSIE**

Mevrouw Coenen c.s. heeft drie amendementen (nrs. 13 tot 15 – DOC 50 1872/006) ingediend op wetsontwerp DOC 50 1872/001 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Ze werden niet aangenomen door de commissie voor de Financiën en de Begroting, maar er werd besloten op basis daarvan een gedachtewisseling in de subcommissie «Rekenhof» te organiseren (zie het verslag van de heren Peter Vanhoutte en Dirk Pieters, DOC 50 1870/004, blz. 105 en volgende).

Amendement nr. 13 heeft tot doel het Rekenhof in staat te stellen controle op de autonome overheidsbedrijven uit te oefenen, zo nodig ter plaatse en op ieder ogenblik, op initiatief of op verzoek van het parlement. In het amendement wordt bepaald dat het Rekenhof mag overgaan tot onderzoeken van het beheer met betrekking tot de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, evenals tot de controle van de uitvoering van het beheerscontract. Momenteel is de taak van het Hof beperkt tot de controle *a posteriori* van de taken van openbare dienst, en uitsluitend op verzoek van het parlement. De rekeningen van deze bedrijven worden, eveneens op verzoek van het parlement, gericht gecontroleerd.

Amendement nr. 14 beoogt de uitbreiding van de controle van het Hof tot de rekeningen van de ondernemingen en hun dochterondernemingen waarin de overheid meerderheidsaandeelhouder is, evenals tot de rekeningen van de ondernemingen waarin de overheid minderheidsaandeelhouder is, maar die taken van universele dienst vervullen.

Amendement nr. 15 ten slotte voorziet in de indiening in het parlement van twee verslagen over de rekeningen van de autonome overheidsbedrijven binnen twee maanden na de goedkeuring van de jaarrekeningen. Deze verslagen bevatten een onderzoek van de rekeningen en van het beheer met betrekking tot de zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Het eerste verslag handelt over de taken van openbare dienst, het tweede over de activiteiten van commerciële, financiële, industriële of dienstverlenende aard van deze bedrijven.

Deze drie amendementen zijn rechtstreeks ingegeven door punt 6 van de aanbevelingen van de commis-

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre sous-commission a examiné la problématique susvisée au cours de sa réunion du 12 mars 2003.

**I. — INTRODUCTION DE
M. ÉRIC van WEDDINGEN,
PRÉSIDENT DE LA SOUS-COMMISSION**

Trois amendements (n^{os} 13 à 15 - DOC 50 1872/006) ont été déposés par Mme Coenen et consorts au projet de loi DOC 50 1872/001 modifiant la loi du 29 octobre 1846 à l'organisation de la Cour des comptes.

Ils n'ont pas été adoptés par la commission des Finances et du Budget mais il a été décidé qu'ils serviraient de base à un échange de vues au sein de la sous-commission « Cour des comptes » (voir le rapport de MM. Peter Vanhoutte et Dirk Pieters, DOC 50 1870/004, pp. 105 et suivantes).

L'amendement n^o 13 vise à permettre à la Cour des comptes d'exercer un contrôle sur les entreprises publiques autonomes, le cas échéant, sur place et à tout moment, d'initiative ou à la demande du parlement. Il prévoit que la Cour des comptes peut procéder à des analyses de gestion se référant aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficience ainsi qu'au contrôle de l'exécution du contrat de gestion. Actuellement, la mission de la Cour est limitée au contrôle *a posteriori* des missions de service public, et uniquement à la demande du parlement. L'examen des comptes de ces entreprises se fait ponctuellement, également à la demande du parlement.

L'amendement n^o 14 vise à étendre le contrôle de la Cour sur les comptes des entreprises et de leurs filiales dans lesquelles l'État est actionnaire majoritaire, ainsi que les comptes des entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire minoritaire mais qui exercent une mission de service universel.

Enfin, l'amendement n^o 15 prévoit la communication de deux rapports concernant les comptes des entreprises publiques autonomes au parlement dans les deux mois de l'approbation des comptes annuels. Ces rapports comportent une analyse des comptes et une analyse de la gestion sous l'angle de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience. Un premier rapport porte sur les missions de service public et un second rapport concerne les activités commerciales, financières, industrielles ou de services de ces entreprises.

Ces trois amendements sont inspirés directement par le point 6 des recommandations de la commission d'en-

sie belast met het parlementair onderzoek van de omstandigheden die hebben geleid tot het faillissement van Sabena, de bepaling van de eventuele verantwoordelijkheden en de formulering van aanbevelingen voor de toekomst (DOC 50 1514/003, blz. 322).

In de motie die werd aangenomen in plenaire vergadering van 6 februari 2003 heeft de Kamer zich voorgenomen «*wetgevende initiatieven te nemen om zijn parlementaire controle op de overheidsbedrijven te versterken*» (DOC 50 1514/007, punt 4).

In een brief van 12 februari 2003 aan de voorzitter van de Kamer bezorgde de eerste voorzitter van het Rekenhof een gedetailleerd overzicht van de federale instellingen waarvan de verrichtingen niet onderworpen zijn aan de controle door het Rekenhof (zie bijlage bij dit verslag).

II. — NOTA TOEGESTUURD DOOR DE MINISTER VAN TELECOMMUNICATIE EN OVERHEIDSBEDRIJVEN EN PARTICIPATIES, BELAST MET MIDDENSTAND

«Wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Deze nota geeft de feitelijke situatie weer aangaande de budgettaire controle vanwege het Rekenhof op de autonome economische overheidsbedrijven (Belgacom, Belgocontrol, BIAC, De Post, NMBS).

Voor meer informatie wordt er verwezen naar de weinig beschikbare wetenschappelijke publicaties hieromtrent:

- H. MATTHIJS, J. VUCHELEN, F. NAERT, *Openbare financiën*, Intersentia, 2001 (tweede editie).
- H. MATTHIJS, D. MATTHIJS, St. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen/ begrotingsrecht*, Die Keure, 2002 (derde editie).

I. Huidige situatie

Het begrotingsstelsel van de overheidsbedrijven verschilt volledig van de andere staatsinstellingen. *In concreto* gaat het hier om de autonome overheidsbedrijven en de naamloze vennootschappen naar publiek recht, zoals bedoeld in de wet van 21 maart 1991 op de autonome economische overheidsbedrijven (*Belgisch Staatsblad* van 27 maart 1991).

De toelagen van de Staat aan deze bedrijven of eventueel de bestemming van de winst wordt geregeld in een 'beheerscontract' tussen de Staat en het bedrijf.

De rijkstoelagen en de inkomsten uit de prestaties van openbare dienst mogen niet gebruikt worden voor de

quête parlementaire visant à examiner les circonstances qui ont conduit à la mise en faillite de la Sabena, de déterminer les éventuelles responsabilités et de formuler des recommandations pour l'avenir (DOC 50 1514/003, p. 322).

Par la motion adoptée en séance plénière le 6 février 2003, la Chambre s'est engagée à « prendre des initiatives législatives pour renforcer son contrôle sur les entreprises publiques. » (DOC 50 1514/007, point 4).

Dans une lettre adressée au président de la Chambre le 12 février 2003, le premier président de la Cour des comptes a remis une note détaillée concernant les institutions fédérales dont les opérations ne sont pas soumises au contrôle de la Cour (voir annexe au présent rapport).

II. — NOTE TRANSMISE PAR LE MINISTRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DES ENTREPRISES ET PARTICIPATIONS PUBLIQUES, CHARGÉ DES CLASSES MOYENNES

« Modification de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

La présente note rend compte de la situation réelle en ce qui concerne le contrôle budgétaire exercé par la Cour des comptes sur les entreprises publiques économiques autonomes (Belgacom, Belgocontrol, BIAC, La Poste, SNCB).

Pour plus d'informations, il est renvoyé aux publications scientifiques peu nombreuses disponibles à ce sujet :

- H. MATTHIJS, J. VUCHELEN, F. NAERT, *Openbare financiën*, Intersentia, 2001 (deuxième édition);
- H. MATTHIJS, D. MATTHIJS, St. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen/begrotingsrecht*, Die Keure, 2002 (troisième édition).

1. Situation actuelle

Le système budgétaire des entreprises publiques n'a rien à voir avec celui en vigueur dans les autres institutions de l'État. Il s'agit concrètement des entreprises publiques autonomes et des sociétés anonymes de droit public, visées dans la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (*Moniteur belge* du 27 mars 1991).

Les subventions accordées par l'État à ces entreprises ou, le cas échéant, l'affectation des bénéfices sont régies par un « contrat de gestion » conclu entre l'État et l'entreprise.

Les subventions de l'État et les revenus de prestations de service public ne peuvent pas être utilisés pour

ontwikkeling, de financiering of de uitbating van de activiteiten in concurrentie. Deze wisselwerking is enkel tijdelijk toegelaten voor de dekking van de kasbehoeften. Doch in de praktijk zou dit wel eens meermaals kunnen voorkomen.

De autonome overheidsbedrijven en de naamloze vennootschappen naar publiek recht zijn onderworpen aan de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen. Zij voeren hun boekhouding per kalenderjaar. Zij voorzien in een afzonderlijk stelsel van rekeningen voor de activiteiten die verband houden met hun taken van openbare dienst, enerzijds, en hun andere activiteiten, anderzijds.

De controle op de financiële toestand, op de jaarrekening en op de regelmatigheid, vanuit oogpunt van de wet van het organiek statuut, van de verrichtingen weer te geven in de jaarrekening, wordt in elk autonoom overheidsbedrijf opgedragen aan een college van commissarissen dat vier leden telt. De leden van het college voeren de titel van commissaris. Ingeval het overheidsbedrijf niet de vorm van naamloze vennootschap van publiek recht heeft, worden de twee leden van het college van commissarissen benoemd door het Rekenhof en worden twee leden benoemd door de minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert. In de overheidsbedrijven, die de vorm van naamloze vennootschap van publiek recht hebben, benoemt het Rekenhof twee leden. De andere leden worden benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders.

Het Rekenhof oefent zijn toezicht enkel uit op basis van zijn aanwezigheid in het college.

Bovendien zijn de rekenplichtigen van de overheidsbedrijven niet onderworpen aan de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp (Doc. Kamer nr. 1287/1 – 89/90, blz. 24-25) wordt de uitschakeling van het Rekenhof als volgt verdedigd:

«Wat betreft de rechterlijke controle van het Hof, bepaald in artikel 116 (oud) van de Grondwet, moet worden opgemerkt dat deze grondwettelijke bepaling het Hof belast met de vereffening van de rekeningen van allen die tegenover de Staatskas rekenplichtig zijn.

De benaming overheids gelden kan niet worden aangenomen voor de autonome overheidsbedrijven, aangezien de afhankelijkheid ten opzichte van Schatkist nu eenmaal niet automatisch vastgesteld is. Het argument dat gebaseerd is op het bestaan van een eventuele subsidie die moet worden bepaald in het beheerscontract, is op zich niet voldoende om de benaming overheids gelden te gebruiken.

Immers, er is nooit betwist dat particulieren die subsidies krijgen te laste van de Schatkist, niet evenzeer zouden omgaan met overheids gelden.

le développement, le financement ou l'exploitation d'activités soumises à la concurrence. Bien que cette interaction ne soit autorisée que pour la couverture temporaire de besoins de trésorerie, ces subventions et revenus n'en pourraient pas moins être utilisés fréquemment à ces fins dans la pratique.

Les entreprises publiques autonomes et les sociétés anonymes de droit public sont soumises à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises. Elles tiennent leur comptabilité par année civile. Elles se dotent de plans comptables distincts pour les activités qui ont un rapport avec leurs missions de service public, d'une part, et pour leurs autres activités, d'autre part.

Le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité, au regard de la loi et du statut organique, des opérations à constater dans les comptes annuels, est confié, dans chaque entreprise publique autonome, à un collège de commissaires qui compte quatre membres. Les membres du collège portent le titre de commissaire. Au cas où l'entreprise publique n'a pas la forme de société anonyme de droit public, deux membres du collège des commissaires sont nommés par la Cour des comptes et deux membres sont nommés par le ministre dont relève l'entreprise publique. Dans les entreprises publiques qui ont la forme de société anonyme de droit public, la Cour des comptes nomme deux membres. Les autres membres sont nommés par l'assemblée générale des actionnaires.

La Cour des comptes exerce son contrôle uniquement sur la base de sa représentation au sein du collège.

Les comptables des entreprises publiques autonomes ne sont en outre pas soumis à la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes. Dans l'exposé des motifs du projet de loi (Doc. Chambre n° 1287/1 – 89/90, pp. 24-25), la mise à l'écart de la Cour des comptes est défendue comme suit :

« En ce qui concerne le contrôle juridictionnel de la Cour établi par l'(ancien) article 116 de la Constitution, il y a lieu d'observer que la disposition constitutionnelle précitée charge la Cour de la liquidation des comptes de tous les comptables envers le Trésor public.

La qualification de deniers publics ne peut être retenue dans le cadre des entreprises autonomes, dès lors que la dépendance vis-à-vis du Trésor public n'est pas automatiquement établie. L'argument fondé sur l'existence d'une éventuelle subvention à déterminer dans le contrat de gestion ne suffit pas en soi à établir une qualification de deniers publics.

En effet, il n'a jamais été contesté que des personnes privées qui bénéficient de subventions à charge du Trésor public ne manipulent pas pour autant des deniers publics.

We wijzen er bovendien op dat het rechterlijk toezicht van het Rekenhof op de instellingen van openbaar nut onderworpen aan de wet van 16 maart 1954, berust op een uitdrukkelijke bepaling, artikel 6, § 4, van de bovengenoemde wet, die in dit ontwerp niet is overgenomen.»

II. Commentaar

– Vanaf het begin was het de bedoeling van de wet van 21 maart 1991 om een soepelere budgettaire overheidscontrole in te voeren op de autonome economische overheidsbedrijven.

– De genoemde bedrijven zijn onderworpen aan de wet van 1975 op de bedrijfsboekhouding.

– Het Rekenhof is reeds vertegenwoordigd bij de genoemde bedrijven door het feit dat twee raadsleden van het Rekenhof zitting hebben in het college de commissarissen.

– Bijgevolg is de externe controle van het Rekenhof vervangen door een interne controle binnen de bedrijven.

– De toelagen uit de staatsbegroting (NMBS, De Post) kunnen jaarlijks geverifieerd worden in de algemene uitgavenbegroting.»

Relevons en outre que le contrôle juridictionnel de la Cour des comptes sur les organismes d'intérêt public soumis à la loi du 16 mars 1954 est fondé sur une disposition expresse, l'article 6, § 4, de la loi précitée, laquelle n'a pas été reproduite dans le présent projet. »

II. Commentaire

– Dès le départ, l'objectif de la loi du 21 mars 1991 a été d'assouplir le contrôle budgétaire public des entreprises publiques autonomes.

– Les entreprises citées sont soumises à la loi de 1975 relative à la comptabilité des entreprises.

– La Cour des comptes est déjà représentée dans les entreprises citées, du fait que deux conseillers de cette Cour siègent au sein du collège des commissaires.

– Le contrôle externe de la Cour des comptes est par conséquent remplacé par un contrôle interne exercé au sein des entreprises.

– Les subventions inscrites au budget de l'État (SNCB, La Poste) peuvent être vérifiées chaque année dans le budget général des dépenses.»

III. — UITEENZETTING DOOR DE HEER PIERRE RION, RAADSHEER IN HET REKENHOF

Aangaande het voorlaatste punt van de toelichting in de nota, die werd toegestuurd door de minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, belast met Middenstand, wijst de heer Rion de leden van de subcommissie er eerst en vooral op dat er mogelijk verwarring kan ontstaan over de term en het begrip. Volgens de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven is het Rekenhof niet belast met de uitoefening van een controle of een interne doorlichting voor rekening van het bedrijf. Ieder bedrijf heeft zelf diensten voor interne doorlichting georganiseerd.

Het Rekenhof, dat door 2 leden in een college van commissarissen is vertegenwoordigd (waarvan ook twee door het Instituut der Bedrijfsrevisoren aangewezen leden deel uitmaken), neemt zoals bepaald bij artikel 25 van de voormelde wet van 21 maart 1991 deel aan de externe controle van de rekeningen van een onderneming, binnen de door het Wetboek van vennootschappen bepaalde vormvereisten. Het is belangrijk te onderstrepen dat als het Rekenhof de controle niet in zijn naam uitoefent, maar op grond van een bijzondere bepaling in naam van het college van commissarissen, het Rekenhof wel degelijk een externe controle uitoefent en geen interne.

De heer Rion herinnert eraan dat het Rekenhof menigmaal de gelegenheid heeft om de aandacht van de regering en van het parlement te vestigen op het fundamenteel belang van het vraagstuk van de controle van de autonome overheidsbedrijven (zie met name het 154^e Opmerkingenboek van het Rekenhof, blz. 344-394).

Die aangelegenheid is door het Rekenhof ook ter sprake gebracht naar aanleiding van het onderzoek van de verschillende wetsontwerpen tot oprichting van met name SOPIMA en de Federale Participatiemaatschappij.

De spreker merkt trouwens op dat SABENA een privaatrechtelijke naamloze vennootschap was, die dus niet aan controle door het Rekenhof onderworpen was.

Alvorens te antwoorden op de voorgestelde amendementen van mevrouw Coenen c.s. wenst de heer Rion de context van de overheidsbedrijven in herinnering te brengen; die wordt gevormd door Belgacom, De Post, de NMBS, BIAC en Belgocontrol.

Hij bezorgt de volgende cijfergegevens over die ondernemingen los van hun consolidaties met de dochterondernemingen; het Rekenhof oefent daarop immers geen controle uit, omdat geen enkele van die dochterondernemingen met taken van openbare dienst is belast.

III. — EXPOSÉ DE M. PIERRE RION, CONSEILLER À LA COUR DES COMPTES

Concernant l'avant-dernier point du commentaire figurant dans la note transmise par le ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, chargé des Classes moyennes, M. Rion souhaite tout d'abord attiré l'attention des membres de la sous-commission sur une possible confusion de vocabulaire et de concept. Dans le cadre de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques autonomes, la Cour des comptes n'est pas chargée d'exercer un contrôle ou un audit interne pour compte de l'entreprise. Chacune de ces entreprises ont organisé des services d'audit interne en leur sein.

La Cour des comptes, représentée par 2 membres au sein d'un collège des commissaires (dont font également partie 2 membres désignés au sein de l'Institut des réviseurs d'entreprises) participe au contrôle externe des comptes remis par l'entreprise, dans les formes prévues par le Code des sociétés, comme le prévoit l'article 25 de la loi du 21 mars 1991 précitée. Il est important de souligner que si le contrôle de la Cour s'exerce au nom d'une modalité particulière, qui est celle du collège des commissaires, il n'en reste pas moins que la Cour exerce bien le contrôle externe et non pas un contrôle interne.

M. Rion rappelle que la Cour des comptes a à maintes fois eu l'occasion d'attirer l'attention du gouvernement et du parlement sur l'intérêt fondamental de la problématique du contrôle des entreprises publiques autonomes (voir notamment le 154^{ème} Cahier d'observations de la Cour des comptes, pp. 345-395).

Cette question a également été évoquée par la Cour dans le cadre de l'examen de divers projets de loi portant création notamment de la SOPIMA et de la Société fédérale de participations.

L'intervenant fait par ailleurs remarquer que la SABENA était une société anonyme de droit privé, qui n'était donc pas soumise à la Cour des comptes.

Avant de réagir aux propositions d'amendements formulées par Mme Coenen et consorts, M. Rion souhaite rappeler le contexte des entreprises publiques, c'est-à-dire Belgacom, La Poste, la SNCB, BIAC et Belgocontrol.

Il transmet les données chiffrées suivantes concernant ces entreprises, indépendamment de leur consolidation avec leur filiales sur lesquelles la Cour des comptes n'exerce aucun contrôle dans la mesure où aucune de ces filiales n'exerce de missions de service public.

ENTREPRISE PUBLIQUES- CHIFFRES HORS CONSOLIDATION
OVERHEIDSBEDRIJVEN- CIJFERS BUITEN CONSOLIDATIE

		Total du bilan Balanstotaal	Ch. d'affaires Omzet	Résultats Resultaat	Emploi Tewerkstelling
BELGACOM					
2000	7.358.683	3.848.872	190.732	19.996	
2001	7.170.559	3.671.245	410.190	19.698	
NMBS SNCB					
2000	13.025.500	3.636.670	5.874	41.384	
2001	14.389.580	3.634.752	- 177.520	41.840	
DE POST LA POSTE					
2000	1.503.373	1.787.797	- 277.230	40.167	
2001	1.645.333	1.824.137	38.402	38.681	
BELGOCONTROL					
2000	318.202	153.680	7.866	995	
2001	304.370	158.925	5.755	1.036	
BIAC					
2000	786.062	252.875	28.639	721	
2001	1.130.332	275.832	12.498	768	
TOTAAL TOTAL					
2000	22.991.820	9.679.894	- 44.119	103.263	
2001	24.640.174	9.564.891	289.325	102.023	

(En milliers euros)
(In duizendtallen euro)

Voor 2001 bedroeg het aantal geconsolideerde dochterondernemingen 88: 30 voor Belgacom, 28 voor de NMBS, 25 voor De Post en 4 voor BIAC.

Voor 2001 bedraagt het geconsolideerde bedrag van de balans voor de NMBS 15.870 miljoen euro, voor Belgacom 7.170 miljoen euro en voor De Post 1.722 miljoen euro.

Een ander interessant statistisch gegeven is de balans van de federale overheid die wordt opgesteld door de Commissie voor de inventaris van het vermogen van de Staat. In 1999 bedroeg het totaal aan participaties van de Staat in ingezeten ondernemingen 375,8 miljard

Pour 2001, le nombre de filiales consolidées s'établissait à 88, dont 30 pour Belgacom, 28 pour la SNCB, 25 pour La Poste et 4 pour BIAC.

Pour 2001, le montant consolidé du bilan pour la SNCB est de 15.870 millions d'euros. Pour Belgacom, il s'élève à 7.170 millions d'euros et pour La Poste à 1.722 millions d'euros.

Une autre donnée statistique intéressante est le bilan du pouvoir fédéral qui est établi par la Commission pour l'inventaire du patrimoine de l'État. En 1999, les participations totales de l'État dans les entreprises résidentes s'établissaient à 375, 8 milliards de francs belges. Les

BEF. De meerderheidsparticipaties bedroegen 91,8 miljard BEF en de participaties in de buitenlandse internationale ondernemingen en instellingen — vooral instellingen van financiële aard — bedroegen 245,7 miljard BEF. In totaal betekende dit 868,8 miljard BEF aan participaties. In sommige gevallen gaat het om bijzondere constructies. Zo bedraagt de directe participatie van de Staat in de NMBS 32,4 %. De Federale Participatiemaatschappij, waarin de Staat voor 100 % aandeelhouder is, heeft bijna 70 % in handen van HST Fin. Op haar beurt heeft HST Fin 67,4 % in handen van de NMBS. In totaal dus 100 %. Het gaat om een structuur met kruisparticipaties, die de reële situatie ingewikkelder maakt.

Al die cijfers samen tonen het economisch belang en gewicht van die sector op Belgisch vlak aan.

Op wettelijk vlak is de controle van de autonome overheidsbedrijven geregeld bij de artikelen 25 en 27 van voormelde wet van 21 maart 1991. De controle wordt uitgeoefend door een college van commissarissen dat is samengesteld uit twee vertegenwoordigers van het Rekenhof en twee vertegenwoordigers van het Instituut der Bedrijfsrevisoren (artikel 25). Die controle wordt verricht op de jaarrekening van de naamloze vennootschap (en niet op de geconsolideerde rekeningen en de rekeningen van de dochterondernemingen), in het licht van de algemene bepalingen van het Wetboek van vennootschappen (behalve de bij de wet van 21 maart 1991 bepaalde uitzonderingen), voor zover die ondernemingen het statuut van handels- of industriële onderneming hebben. De wet van 17 juli 1975 op de boekhouding van de ondernemingen moet bijgevolg toepassing vinden.

Op het vlak van de bevoegdheden *ratione materiae* kan het parlement via het Rekenhof dus alleen maar een zekere vorm van controle op de naamloze vennootschap uitoefenen, maar helemaal niet op de dochterondernemingen.

Artikel 27, § 3, vierde lid, van de wet van 21 maart 1991 bepaalt: «Het Rekenhof kan door bemiddeling van haar vertegenwoordigers in het college van commissarissen een toezicht ter plaatse inrichten op de rekeningen en verrichtingen die betrekking hebben op de uitvoering van de taken van openbare dienst. Het Hof kan de rekeningen in zijn Opmerkingenboek bekendmaken.».

Artikel 23, § 6, van dezelfde wet bepaalt: «Elk jaar brengt de minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert verslag uit bij de Wetgevende Kamers betreffende de toepassing van deze titel.» Het gaat om titel I, die handelt over de algemene organisatie van het autonome overheidsbedrijf, de wijze waarop het zijn taken van openbare dienst uitoefent en het beheerscontract in het algemeen. In de praktijk wordt die bepaling weinig gebruikt. Waarom wordt zij niet stelselmatig toegepast

participations majoritaires s'établissaient à 91,8 milliards de francs belges et les participations dans des entreprises et organismes étrangers internationaux, essentiellement des organismes de nature financière, s'établissaient à 245,7 milliards de francs belges. Soit un total de 868,8 milliards de francs de participations. Dans certains cas, il s'agit de constructions particulières. Ainsi, la participation directe de l'État est de 32,4 % dans la SNCB. La Société fédérale de participations, où l'État est actionnaire à 100 %, détient pratiquement 70 % dans la Financière TGV. À son tour, la Financière TGV détient elle-même 67,4 % dans la SNCB. Soit, au total 100%. Il s'agit d'un montage de participations croisées qui complexifie la réalité de la situation.

L'ensemble de ces chiffres démontre l'importance et le poids économique de ce secteur au niveau belge.

En ce qui concerne le cadre légal, le contrôle des entreprises publiques autonomes est organisé par les articles 25 et 27 de la loi du 21 mars 1991 susmentionnée. Le contrôle est exercé par un collège de commissaires composé de 2 représentants de la Cour des comptes et de 2 représentants de l'Institut des réviseurs d'entreprises (article 25). Ce contrôle s'exerce sur les comptes annuels de la société anonyme (et non sur les comptes consolidés et les comptes des filiales) au regard des dispositions générales du Code des sociétés (sauf exceptions prévues par la loi du 21 mars 1991), dans la mesure où ces entreprises ont le statut d'entreprise commerciale et industrielle. La loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises trouve dès lors à s'appliquer.

Au niveau des compétences *ratione materiae*, le parlement, via la Cour des comptes, peut donc uniquement exercer une forme de contrôle sur l'entreprise société anonyme, pas du tout sur les filiales.

L'article 27, § 3, alinéa 4, de la loi du 21 mars 1991 prévoit que « la Cour des comptes peut, à l'intervention de ses représentants au collège des commissaires, organiser un contrôle sur place des comptes et opérations ayant trait à l'exécution des tâches de service public. La Cour peut publier les comptes dans son Cahier d'observations ».

Par ailleurs, l'article 23, § 6, de la même loi, dispose que « chaque année, le ministre dont relève l'entreprise publique autonome fait rapport aux Chambres législatives de l'application du présent titre. ». Il s'agit du titre premier, qui concerne l'organisation générale de l'entreprise publique autonome, la manière dont elle exerce ses missions de service public et l'ensemble de son contrat de gestion. Dans la pratique, cette disposition est peu utilisée. Pourquoi ne pas l'appliquer de manière sys-

en wordt de bevoegde minister niet verplicht jaarlijks aan het parlement verslag uit brengen over het beheer van elk van de tot zijn bevoegdheid behorende ondernemingen, zodat het Rekenhof in het kader van zijn algemene controletaak een aantal opmerkingen kan formuleren om het parlement in te lichten over de wijze waarop die ondernemingen hun beheerscontract in de praktijk hebben uitgevoerd? Het Rekenhof zou die taak beter kunnen vervullen, omdat het bij de externe controle van de rekeningen van die ondernemingen betrokken partij is.

De heer Rion herinnert er voorts aan dat artikel 27, § 1, tweede lid, van de wet van 21 maart 1991 de volgende zin bevat: «De bijlage bij de jaarrekening bevat een samenvattende staat van de rekeningen betreffende de taken van openbare dienst en een desbetreffend commentaar.». De regels inzake de vorm en inhoud van die samenvattende staat en die commentaar moeten worden vastgesteld bij een koninklijk besluit. Dat koninklijk besluit is nooit uitgevaardigd.

Aangezien enig regelgevend kader ontbreekt, moet het Rekenhof zich bij de uitoefening van zijn controle tevreden stellen met de in meer of mindere mate relevante gegevens die de onderneming naargelang het geval vaststelt. Die toestand maakt de taak van het Rekenhof vanzelfsprekend ingewikkelder, aangezien het niet over een bij koninklijk besluit vastgesteld boekhoudkundig instrument beschikt, aan de hand waarvan het op onbetwistbare wijze zou kunnen nagaan hoe de onderneming concreet uitvoering heeft gegeven aan haar taak van openbare dienst.

De heer Rion controleert als commissaris al vier jaar de rekeningen van Belgacom, en hij heeft aldus *in concreto* kunnen onderzoeken hoe de huidige regeling functioneert. De wet van 21 maart 1991 strekte ertoe een evenwicht te vinden tussen twee in sommige opzichten tegenstrijdige doelstellingen, te weten enerzijds te voorzien in meer autonomie voor de overheidsbedrijven teneinde hun concurrentiepositie te verbeteren in het vooruitzicht van de liberalisering van de markt, en anderzijds in controle op het aan die bedrijven ter beschikking gestelde overheidsgeld. Het gegeven dat de controle op de financiële toestand van de autonome overheidsbedrijven wordt toevertrouwd aan een college van commissarissen biedt aan het Rekenhof het voordeel dat een overlapping wordt voorkomen bij de uitoefening van de controlerende taak *stricto sensu* van de rekeningen door het Hof. Aangezien wordt samengewerkt met bedrijfsrevisoren, kan het Rekenhof tegelijk terugvallen op hun ervaring en op het teamwork dat daartoe plaatsvindt. Voor het Hof is die toestand te verkiezen boven de situatie met betrekking tot de controle op de instellingen van openbaar nut; in dat laatste geval voorzien im-

tématique et obliger le ministre compétent à déposer annuellement un rapport au parlement sur la gestion de chacune des entreprises qui relève de sa compétence, de sorte que la Cour des comptes puisse, dans le cadre de sa mission de contrôle général, formuler un certain nombre d'observations en vue d'informer le parlement quant à la manière dont ces entreprises ont mis en œuvre leur contrat de gestion ? La Cour pourrait d'autant mieux remplir cette mission qu'elle est partie prenante dans le contrôle externe des comptes de ces entreprises.

Par ailleurs, M. Rion rappelle que l'article 27, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 mars 1991 prévoit que « l'annexe des comptes annuels contient un état récapitulatif des comptes relatifs aux tâches de service public et un commentaire à ce sujet. ». Un arrêté royal doit fixer les règles relatives à la forme et au contenu de cet état récapitulatif et de ce commentaire. Cet arrêté royal n'a jamais été pris.

En l'absence de tout cadre réglementaire, la Cour, dans l'exercice de son contrôle, doit se contenter des informations que l'entreprise établit de manière plus ou moins pertinente selon les cas. Cette situation complique évidemment la tâche de la Cour puisqu'elle ne dispose pas d'un instrument comptable défini par arrêté royal qui lui permettrait de vérifier de manière incontestable comment l'entreprise a mis en œuvre sa mission de service public.

M. Rion est commissaire aux comptes de Belgacom depuis plus de 4 ans et a ainsi eu l'occasion d'analyser concrètement la manière dont fonctionne le système actuel. La loi du 21 mars 1991 visait à trouver un équilibre entre 2 objectifs à certains égards contradictoires, à savoir, d'une part, une autonomie accrue confiée aux entreprises publiques afin d'améliorer leur position concurrentielle dans le cadre d'une perspective de libéralisation du marché, et, d'autre part, le contrôle sur les fonds publics mis à disposition de ces entreprises. Le fait de confier le contrôle de la situation financière des entreprises publiques autonomes à un collège de commissaires présente l'avantage pour la Cour des comptes, par rapport à l'exercice de sa mission de contrôle des comptes au sens strict, d'éviter une situation redondante, dans la mesure où, travaillant en collaboration avec des réviseurs d'entreprises, la Cour peut bénéficier à la fois de leur expérience et du travail d'équipe qui est mis en œuvre. Pour la Cour, cette situation est préférable à celle du contrôle des organismes d'intérêt public pour lesquels ni les lois coordonnées sur les sociétés commerciales, ni la loi du 22 juillet 1953 créant un Ins-

mers noch de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, noch de wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een Instituut der bedrijfsrevisoren, noch het koninklijk besluit van 10 januari 1994 betreffende de plichten van de bedrijfsrevisoren erin dat die revisoren hun werkdocumenten moeten toezenden aan het Rekenhof, dat derhalve alleen beschikt over de door de revisor bezorgde verklaring. Bijgevolg is het Hof genoodzaakt een deel van de verificatiewerkzaamheden over te doen om voor specifieke punten te kunnen nagaan of de verrichte controles tegemoet komen aan de vooropgestelde doelstellingen.

Toch schiet het controlestelsel tekort wat de gedegen voorlichting van het parlement betreft; die voorlichting verdient beter te worden uitgebouwd en ruimer te worden opgevat.

Vóór 31 mei van het jaar dat volgt op het desbetreffende boekjaar, zendt de minister onder wiens bevoegdheid het autonome overheidsbedrijf ressorteert de jaarrekening samen met het jaarverslag en met het verslag van het college van commissarissen voor nazicht voor aan het Rekenhof. Met toepassing van het Wetboek van vennootschappen heeft dat verslag alleen betrekking op de boekhoudkundige geldigheid van de ingediende rekeningen, en niet op gegevens inzake de beheersanalyse, zoals het Rekenhof kan doen voor andere entiteiten die onderworpen zijn aan controle door dat Hof.

Zoals hierboven is aangegeven, brengt de terzake verantwoordelijke minister bovendien, in tegenstelling tot hetgeen is bepaald in de vigerende wetsbepalingen, niet stelselmatig verslag uit bij het parlement over de wijze waarop het bedrijf zich heeft gekweten van zijn taken van openbare dienst, noch over het feit of het zich heeft gehouden aan het beheerscontract. Het is in die context dat de drie amendementen van mevrouw Coenen c.s. voorzien in een aantal maatregelen die ertoe strekken het controlestelsel beter op de behoeften terzake af te stemmen en de doeltreffendheid ervan te verhogen.

Onafhankelijk van de autonome overheidsbedrijven die vallen onder de werkingssfeer van de wet van 21 maart 1991, bestaat een aantal andere entiteiten die overheidsgeld ontvangen zonder dat zij onderworpen zijn aan controle door de overheid. De brief die de eerste voorzitter van het Rekenhof op 2 februari 2003 heeft gericht aan de Kamervoorzitter bevat een zowel juridische als beschrijvende analyse van de situatie, waarbij de instellingen die aan controle door het Rekenhof ontsnappen, worden onderverdeeld in vier categorieën.

Tot de eerste categorie behoren entiteiten (ondernemingen, instanties enzovoort) waarin de Staat aandeelhouder is. In deze categorie moet een onderscheid wor-

titut des réviseurs d'entreprises ou l'arrêté royal du 10 janvier 1994 relatif aux obligations des réviseurs d'entreprises ne prévoit que ceux-ci transmettent leurs documents de travail à la Cour, qui ne dispose dès lors que de l'attestation délivrée par le réviseur. La Cour se voit ainsi dans l'obligation de recommencer une partie du travail de vérification pour pouvoir vérifier, sur des points particuliers, si les contrôles effectués correspondent aux objectifs fixés.

Le système de contrôle est néanmoins déficient sur le plan de la bonne information du parlement, qui mériterait d'être développée et accrue.

Avant le 31 mai de l'année suivant l'exercice comptable, le ministre dont relève l'entreprise publique autonome communique les comptes annuels accompagnés du rapport de gestion et du rapport du collège des commissaires à la Cour des comptes pour vérification. En application du Code des sociétés, ce rapport porte uniquement sur la validité comptable des comptes déposés et non sur des éléments d'analyse de gestion, comme la Cour peut le faire pour d'autres entités soumises à son contrôle.

En outre, comme indiqué ci-dessus, contrairement aux dispositions légales en vigueur, le ministre responsable ne fait pas systématiquement rapport au parlement sur la manière dont l'entreprise a exercé ses missions de service public et s'est conformé à son contrat de gestion. C'est dans ce contexte que les trois amendements de Mme Coenen et consorts formulent un certain nombre de mesures visant à rendre le système de contrôle plus adéquat et performant.

Indépendamment des entreprises publiques autonomes visées par la loi du 21 mars 1991, il existe un certain nombre d'autres entités qui bénéficient de fonds publics sans être soumises à un contrôle public. La lettre adressée le 2 février 2003 au président de la Chambre par le premier président de la Cour des comptes fait une analyse à la fois juridique et descriptive de la situation en distinguant en quatre catégories les institutions qui échappent au contrôle de la Cour.

La première catégorie est celle des entités (entreprises, organismes, ...) dans lesquelles l'État détient des participations. Dans cette catégorie, il y a lieu de distin-

den gemaakt tussen twee subgroepen : enerzijds de autonome overheidsbedrijven die vallen onder de werkingssfeer van de wet van 21 maart 1991, en anderzijds een hele reeks specifieke gevallen zoals de Belgische Technische Coöperatie (BTC), de Nationale Loterij, het Paleis van Schone Kunsten en de vennootschap A.S.T.R.I.D. Ze beschikken weliswaar over een bijzonder statuut, maar de externe controle wordt uitgeoefend door een college van commissarissen (waarin één of twee leden van het Rekenhof zitting hebben). Die manier van controleren is geïnspireerd op hetgeen is bepaald in de wet van 21 maart 1991.

Van die eerste groep maken voorts entiteiten deel uit waarin de Staat vaak meerderheidsaandeelhouder of zelf de enige aandeelhouder is, maar die niet onderworpen zijn aan controle door het Rekenhof : de Federale Participatiemaatschappij, SOPIMA, Berlaymont 2000, BIOS, HST-Fin enzovoort. Met uitzondering van de rekeningen die deze vennootschappen indienen bij de Nationale Bank van België, van de door de bedrijfsrevisor bezorgde verklaring en eventueel van de door de minister aan het parlement verstrekte gegevens, beschikt het parlement met betrekking tot die groep over geen enkel controlemiddel.

De tweede categorie bestaat uit entiteiten die een privaatrechtelijk statuut genieten doch taken verrichten die verwant zijn met taken van openbare dienst. Het betreft in essentie vzw's zoals EGOV en Smals-MvM EGOV, die belast zijn met het informaticabeheer van de federale overheidsdiensten.

Tot een derde categorie behoren talrijke privaatrechtelijke instanties of ondernemingen die overheids-subsidies ontvangen. Zij zijn niet als dusdanig onderworpen aan controle door het Rekenhof, maar wanneer zij subsidies krijgen die rechtstreeks ten laste komen van de federale begroting, is het Hof gemachtigd na te gaan of die subsidies wel correct worden aangewend overeenkomstig de artikelen 50 tot 55 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De vierde categorie ten slotte omvat de controlecomités zoals het Nationaal Controlecomité voor de Energie, het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas alsook de Commissie voor het Bank- en Financiewezen, die niet onderworpen zijn aan externe controle door het Rekenhof hoewel ze taken van openbare dienst vervullen.

Uit die inventarisatie blijkt dat er een grote diversiteit aan situaties bestaat. Die diversiteit is gegroeid uit specifieke institutionele gebeurtenissen en valt ook te verklaren aan de hand van de politieke beweegredenen die

guer deux sous-groupes : les entreprises publiques autonomes visées par la loi du 21 mars 1991 et toute une série de cas spécifiques comme la Coopération Technique Belge (CTB), la Loterie nationale, le Palais des Beaux-Arts, la société Astrid, qui ont un statut particulier mais dont le mode de contrôle externe exercé par un collège de commissaires (où siègent un ou deux membres de la Cour des comptes) est calqué sur celui prévu par la loi du 21 mars 1991.

Dans ce premier groupe figurent également les entités dans lesquelles l'État détient des participations souvent majoritaires, voire uniques mais qui ne sont pas soumises au contrôle de la Cour des comptes : La Société fédérale de participations, la SOPIMA, Berlaymont 2000, BIOS, la Financière TGV, etc. À l'exception des comptes que ces sociétés remettent auprès de la Banque nationale de Belgique, de l'attestation du réviseur d'entreprises et éventuellement des informations que le ministre responsable pourrait donner au parlement, celui-ci ne dispose d'aucun moyen de contrôle.

La deuxième catégorie est celle des entités jouissant d'un statut de droit privé mais qui s'acquittent de missions s'apparentant à des missions de service public. Il s'agit essentiellement d'a.s.b.l. comme EGOV et Smals-Mvm EGOV en charge de la gestion informatique des services publics fédéraux.

Sous une troisième catégorie peuvent être recensés de nombreux organismes ou entreprises revêtus d'un statut privé qui reçoivent des subsides publics. Ils ne sont pas soumis en tant que tels au contrôle de la Cour mais lorsqu'il bénéficient de subsides qui leur sont octroyés directement à la charge du budget fédéral, la Cour est habilitée à vérifier la correcte utilisation qu'ils en font conformément aux articles 50 à 55 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

Enfin la quatrième catégorie comprend les comités de contrôle comme le Comité national de l'Énergie, le Comité de contrôle de l'Électricité et du Gaz, ainsi que la Commission bancaire et financière, qui ne sont pas soumis au contrôle externe de la Cour des comptes, bien qu'ils exercent des missions de service public.

Au terme de ce recensement, il apparaît une grande diversité de situations. Cette diversité est liée à des histoires institutionnelles particulières et aux motifs politiques pour lesquels l'institution a été créée. Par rapport à

bij de oprichting van de instelling hebben gespeeld. Al die instellingen vormen een waar kluwen, waardoor het helaas steeds moeilijker wordt een duidelijke overheidscontrole uit te oefenen. Hoe kan behoorlijk controle worden uitgeoefend op de aanwending van de aan die instellingen toegekende overheidsmiddelen, als men bedenkt dat er, zowel inzake juridisch statuut als inzake controlevoorwaarden, sprake is van zeer diverse, variabele, niet-vergelijkbare en soms zelfs tegenstrijdige situaties? Om die reden werd beslist een bepaling op te nemen in de wetsontwerpen tot hervorming van de Rijkscomptabiliteit (artikel 10, §§ 1 en 2, van wetsontwerp DOC 50 1871/001 en de artikelen 5 en 5bis van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, als gewijzigd bij wetsontwerp DOC 50 1872/001); volgens die bepaling oefent het Rekenhof, behalve in de uitzonderingsgevallen waarin de wet voorziet, controle uit op alle openbare instellingen. Die nieuwe bepaling draait de thans heersende logica om, want momenteel is het Rekenhof terzake pas bevoegd als de wet dat expliciet bepaalt.

Op grond van de nieuwe regeling zal het Hof voor zijn onderzoek over een veel ruimere bevoegdheidssfeer *ratione personae* beschikken.

Wanneer wordt een instelling als «openbaar» beschouwd? Dat hangt af van het orgaan dat de instelling heeft opgericht, alsook van de instanties die de instelling respectievelijk leiden en financieren.

De heer Rion sluit niet uit dat bepaalde instellingen negatief zullen reageren wanneer het Rekenhof beslist hen te controleren overeenkomstig de nieuwe bepalingen, zodra die kracht van wet zullen hebben.

Niettemin kan nu al van de nieuwe regeling worden afgeweken op grond van bijzondere bepalingen die zijn opgenomen in een aantal specifieke organieke wetten, zoals de wet van 21 maart 1991.

In het licht daarvan onderstreept de heer Rion de noodzaak van meer transparantie en een betere controle op die instellingen.

Er rijzen niet alleen problemen op het stuk van de controle, maar persoonlijk denkt de heer Rion dat het eveneens van belang is na te denken over de strategie *ex ante*. Alle EU-lidstaten staan vandaag voor een onvermijdelijke herijking van de functionele band tussen de Staat en de entiteiten en/of instellingen die door de Staat worden opgericht. De Staat oefent binnen de overheidsbedrijven tal van functies uit: hij is aandeelhouder, maar tegelijkertijd ook regulator, verlener van diensten of goederen via het beheerscontract, controleinstantie en, tot slot, behoeder van het algemeen belang. Niet zelden zijn die diverse functies vaag afgebakend en is onvoldoende duidelijk hoe zij zich hiërarchisch te-

cette «nébuleuse», la lisibilité du contrôle public devient malheureusement de plus en plus difficile. Comment vérifier correctement l'utilisation des moyens publics mis à disposition de ces entités dans la mesure où, tant sur le plan du statut juridique qu'en ce qui concerne les modalités de contrôle, les situations sont particulièrement diverses, variables, non comparables, parfois même contradictoires. C'est pourquoi il a été décidé d'insérer une disposition dans les projets de loi de réforme de la comptabilité de l'État (article 10, §§1^{er} et 2, du projet de loi DOC 50 1871/001 et articles 5 et 5bis de la loi du 9 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, tels que modifiés par le projet de loi DOC 50 1872/001), qui prévoit que sauf exception inscrite dans la loi, la Cour des comptes exerce un contrôle sur tous les organismes publics. Cette nouvelle disposition inverse la logique puisque actuellement, il faut que la loi prévienne explicitement le contrôle de la Cour des comptes pour que celle-ci soit compétente.

Le nouveau système permettra à la Cour d'indaguer dans un champ de compétences *ratione personae* beaucoup plus large que la situation actuelle.

Qu'est-ce qui définit la nature publique d'un organisme «public»? L'organe que le crée, l'instance qui le dirige et celle qui le finance.

M. Rion n'exclut pas que certains organismes réagissent de manière négative lorsque la Cour des comptes exercera son contrôle à leur égard conformément aux nouvelles dispositions lorsque celles-ci auront force de loi.

Il n'en reste pas moins que certaines lois organiques spécifiques telles que la loi du 21 mars 1991 prévoient des dispositions particulières qui permettent dès à présent de déroger à ce nouveau système.

Au vu de ces divers éléments, M. Rion souligne la nécessité de garantir une plus grande transparence et un meilleur contrôle de ces organismes.

Outre ces problèmes en matière de contrôle, l'intervenant souligne, à titre personnel, l'importance d'une réflexion portant sur la stratégie en amont. Tous les États membres de l'Union européenne se trouvent actuellement confrontés à la nécessité de redéfinir les fonctions de l'État par rapport aux entités/organismes qu'il crée. L'État exerce diverses fonctions au sein des entreprises publiques. Il est actionnaire, mais également régulateur, allocataire de services ou de biens à travers le contrat de gestion, contrôleur et enfin garant de l'intérêt général. Par rapport à ces différentes tâches, l'on constate souvent une confusion des rôles, un manque de hiérarchisation. Le rôle de l'État actionnaire se voit mis en con-

genover elkaar verhouden. De Staat als aandeelhouder treedt namelijk in concurrentie met de Staat als regulator en de Staat als behoeder van het algemeen belang. De uitwerking van een doeltreffend controlesysteem veronderstelt dat wordt nagedacht over hoe de diverse functies die de Staat ten opzichte van de overheidsbedrijven vervult, op elkaar inwerken.

De Franse minister van Economie, Financiën en Industrie Francis Mer heeft vorig jaar aan de heer Barbier de la Serre, *Inspecteur général des Finances*, gevraagd een rapport op te stellen over «*L'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques*» (rapport uitgebracht op 24 februari 2003). Dat rapport heeft precies dezelfde tekortkomingen aan het licht gebracht als de Kamercommissie die belast was met het parlementair onderzoek van de omstandigheden die hebben geleid tot het faillissement van Sabena, de bepaling van de eventuele verantwoordelijkheden en de formulering van aanbevelingen voor de toekomst. Het Franse rapport maakt gewag van een onduidelijke afbakening van de diverse functies die de Staat ten aanzien van de overheidsbedrijven vervult, alsook van een ontoereikende omschrijving van de functie van de Staat als aandeelhouder, een gebrek aan duidelijke richtlijnen ten aanzien van de bedrijfsleiders, een manke werking van de raden van bestuur en een vaak te grote inmenging van de Staat in het dagelijks bestuur van de overheidsbedrijven. In het rapport wordt de oprichting gesuggereerd van een holding waarbinnen alle participaties van de Staat worden samengebracht in één enkele entiteit die rechtstreeks zou afhangen van de Franse *Direction du Trésor*. Die holding zou onderworpen zijn aan de externe controle van de Franse *Cour des Comptes* en moet het mogelijk maken alle participaties van de Franse Staat te centraliseren. Een en ander moet een einde maken aan voormelde versnippering en gebrekkige transparantie, alsook een duidelijker zicht geven op het geheel en vooral bijdragen tot een veel coherenter beleid.

Volgens de heer Rion is het Rekenhof het volkomen eens met de algemene beginselen die ten grondslag liggen aan de amendementen van mevrouw Coenen c.s., die ertoe strekken het parlement beter te informeren via de door het Hof uitgevoerde controle. Wel zal het Rekenhof zich hoe dan ook moeten reorganiseren als het de bedoeling is van het parlement om, onafhankelijk van de bij de wet van 21 maart 1991 bedoelde controle op de overheidsbedrijven, het Hof te belasten met de controle op alle dochterondernemingen voorzover die een openbare dienst verlenen. Het Hof staat dus voor een grondige reorganisatie die voortvloeit uit de hervorming van de Rijkscomptabiliteit. Als bovendien de bevoegdheden van het Hof worden uitgebreid, zijn bijkomende personele middelen onafwendbaar.

currence avec le rôle de l'État régulateur et celui de l'État garant de l'intérêt général. L'élaboration d'un système de contrôle adéquat suppose une réflexion sur cette articulation entre les différents rôles que l'État joue vis-à-vis des entreprises publiques.

M. Francis Mer, ministre français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a demandé l'année dernière à M. Barbier de la Serre, inspecteur général des Finances, de réaliser un rapport sur «*L'Etat actionnaire et Le gouvernement des entreprises publiques*» (24 février 2003). Ce rapport pointe exactement les mêmes dysfonctionnements que ceux mis en exergue par la commission d'enquête parlementaire visant à examiner les circonstances qui ont conduit à la mise en faillite de la Sabena, de déterminer les éventuelles responsabilités et de formuler des recommandations pour l'avenir. Le rapport français souligne la confusion des rôles remplis par l'État à l'égard des entreprises publiques, l'identification insuffisante de sa fonction d'actionnaire, le manque d'orientation claire donnée aux dirigeants, un mauvais fonctionnement des conseils d'administration et une présence souvent excessive de l'État dans la gestion quotidienne de l'entreprise. Il suggère d'envisager la création d'un holding qui regrouperait l'ensemble des participations de l'État au sein d'une seule entité qui dépendrait directement de la direction du Trésor en France. Ce holding serait soumis au contrôle externe de la Cour des comptes. Il permettrait de regrouper en un point central l'ensemble des participations de l'État, de manière à remédier à cette situation de dispersion et de manque de visibilité, à avoir une vision plus claire de l'ensemble et surtout à définir une politique beaucoup plus cohérente.

Concernant les amendements de Mme Coenen et consorts, M. Rion indique que la Cour des comptes souscrit pleinement à la philosophie générale qui vise à renforcer l'information du parlement via le contrôle exercé par la Cour. Toutefois, si la volonté du parlement consiste à confier à la Cour des comptes, indépendamment du contrôle des entreprises publiques visées par la loi du 21 mars 1991, le contrôle de l'ensemble de leurs filiales pour autant qu'elles remplissent des missions de service public, il est évident que la Cour devra revoir son organisation. En effet, la Cour va être confrontée à une profonde réorganisation liée à la réforme de la comptabilité de l'État. Si s'ajoute à cela une extension importante de son champ de compétence, il faudra nécessairement prévoir des moyens humains supplémentaires.

Zoals eerder reeds aangegeven, kan het parlement al beter worden geïnformeerd op basis van de thans bestaande wetgeving, aangezien artikel 23, § 6, van de wet van 21 maart 1991 bepaalt dat de bevoegde minister elk jaar aan de wetgevende Kamers verlag uitbrengt over de overheidsbedrijven waarvoor hij verantwoordelijk is.

Uit een rationeel en economisch oogpunt rijst vervolgens de vraag of de controle van het Rekenhof op alle dochterondernemingen daadwerkelijk zou bijdragen tot een betere *follow-up* en een betere informatieverstrekking aan het parlement. Die vraag roept een genuanceerd antwoord op. De beste oplossing zou wellicht zijn dat de controle door het Rekenhof gebeurt via de geconsolideerde rekeningen.

Volgens de heer Rion is de consolidatie op het stuk van de organisatie, zowel boekhoudkundig als informatief het meest gecentraliseerde en het meest eenvoudige instrument dat de mogelijkheid biedt toereikende informatie te waarborgen over de wijze waarop de dochterondernemingen (waarvan de Staat meerderheids- of minderheidsaandeelhouder is) al dan niet activiteiten, winst en resultaten voortbrengen voor de hele groep.

Is het daarom nodig dat het Rekenhof een jaarverslag publiceert over de controle op het goed beheer van de rijksmiddelen door alle overheidsbedrijven? De heer Rion acht een dergelijke procedure niet haalbaar en nutteloos. Hij geeft het voorbeeld van de Belgische Technische Coöperatie, waarvoor de wet bepaalt dat het Rekenhof jaarlijks een verslag moet verzenden. Het verslag bevatte het eerste jaar weliswaar interessante gegevens, maar de volgende jaren kon nog slechts weinig nieuwe informatie worden verstrekt.

In Frankrijk en in Groot-Brittannië heeft de rekenkamer een ruimere bevoegdheid dan in België. Nochtans maakt het *National Audit Office* (NAO) slechts om de vier à vijf jaar een verslag op over het goed beheer van de overheidsbedrijven, als het nodig blijkt interessante gegevens op te nemen in een verslag en als het NAO ervan uitgaat dat het een echte meerwaarde kan geven aan het toezicht en aan de informatie van het parlement.

Die bevoegdheid van het Rekenhof inzake toezicht op het goed beheer moet terwille van een betere voorlichting van het parlement zo ruim en zo algemeen mogelijk worden geregeld. De bepaling van artikel 5*bis* van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (zoals ze wordt gewijzigd door het wetsontwerp DOC 50 1872/001) met betrekking tot de controle op het goed beheer van de diensten van de Staat en de openbare instellingen kan terzake als voorbeeld dienen. Naar gelang van de planning van de controles door het Hof maar ook van de actualiteit (concrete problemen) en van de belangstelling van het parlement, voert het

Comme indiqué ci-dessus, le dispositif législatif existant permettrait déjà de rencontrer le souci d'information du parlement dans la mesure où l'article 23, § 6, de la loi du 21 mars 1991 prévoit que le ministre compétent fait rapport chaque année aux Chambres législatives concernant les entreprises publiques dont il a la responsabilité.

La question se pose ensuite de savoir, d'un point de vue rationnel et économique, si le contrôle de la Cour des comptes sur l'ensemble des filiales améliorerait la situation en ce qui concerne le suivi et l'information du parlement. La réponse doit être nuancée. La meilleure solution serait peut-être de prévoir un contrôle de la Cour des comptes au niveau des comptes consolidés.

Selon M. Rion, la consolidation est l'instrument, à la fois comptable et d'information, le plus centralisé et le plus simple en termes d'organisation, qui permette de garantir une information suffisante sur la manière dont les filiales (dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire ou minoritaire) génèrent ou non des activités, des bénéfices, des résultats pour l'ensemble du groupe.

Est-il pour autant nécessaire que la Cour publie un rapport annuel sur le contrôle de la bonne gestion des deniers publics par toutes les entreprises publiques? Selon M. Rion, une telle procédure est à la fois impossible et inutile. Il cite l'exemple de la Coopération Technique Belge pour laquelle la loi prévoit que la Cour des comptes doit remettre annuellement un rapport. Si la première année, le rapport contenait effectivement des données intéressantes, peu d'éléments d'information nouveaux ont pu être fournis les années suivantes.

En France et en Grande-Bretagne, le champ de compétence de la Cour des comptes est plus large qu'en Belgique. Pourtant, le *National Audit Office* (NAO) ne remet un rapport sur la bonne gestion des entreprises publiques que tous les 4 à 5 ans, lorsque des éléments intéressants méritent de faire l'objet d'un rapport et que le NAO estime pouvoir apporter une véritable valeur ajoutée au contrôle et à l'information parlementaire.

Dans le souci d'une meilleure information parlementaire, cette compétence de la Cour des comptes en terme de contrôle de bonne gestion doit être réglée de manière aussi large et générale que possible. La disposition de l'article 5*bis* de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (telle que modifiée par le projet de loi DOC 50 1872/001) en matière de contrôle de la bonne gestion sur les services de l'État et les organismes publics peut servir d'exemple en la matière. En fonction de la planification des contrôles par la Cour mais aussi de l'actualité (problèmes concrets) et de l'intérêt du parlement, la Cour exerce un contrôle de

Hof een controle van het goed beheer uit en tracht het zo nauwkeurig mogelijke informatie te verstrekken over de problemen die op dat ogenblik rijzen. Indien men het Hof er daarentegen toe verplicht systematisch dergelijke controles uit te voeren, zal het belang van de informatie geleidelijk afnemen. Te veel informatie is slecht voor de informatie; de relevantie ervan daalt aanzienlijk.

In navolging van het jaarverslag van de minister van Financiën over het beheer van de openbare schuld zou elke minister daarentegen elk jaar aan het parlement een verslag moeten voorleggen over de financiële toestand van overheidsbedrijven waarvoor hij bevoegd is en over de wijze waarop de taken van openbare dienst worden uitgevoerd en de doelstellingen van de beheersovereenkomst worden bereikt. Het Hof zou dan zonder al te veel moeilijkheden een commentaar en een bijzondere verduidelijking kunnen geven over dat verslag ten einde het parlement beter in te lichten.

De heer Rion suggereert in verband met de controle van het goed beheer dat een algemeen principe wordt vastgesteld waardoor het parlement, indien het dat wenst, aan het Hof kan verzoeken het beheer van een bepaalde onderneming tegen het licht te houden. Hij geeft het voorbeeld van het recente verslag van het Hof over de NMBS. Die controle zou betrekking kunnen hebben op de geconsolideerde rekeningen op voorwaarde dat een nieuwe wettelijke bepaling dat toestaat. Voor de ondernemingen met een bijzonder statuut zoals Berlaimont 2000, SOPIMA, de Federale Participatiemaatschappij, BIOS enzovoort zouden bijzondere wettelijke bepalingen moeten worden vastgesteld om elke discussie over de bevoegdheid *ratione materiae et personae* van het Hof ten aanzien van die ondernemingen te voorkomen. Die ondernemingen vervullen taken van openbare dienst en zijn voor (nagenoeg) 100 % in handen van de Staat.

Tot slot attendeert de heer Rion erop dat de amendementen van mevrouw Coenen c.s. de verdienste hebben transparantie na te streven. Het Rekenhof is zeker bereid in die zin voortgang te maken en een betere informatie van het parlement te waarborgen. Volgens de spreker is het belangrijk na te denken over het beste rechtsmiddel waarvan gebruik moet worden gemaakt om een samenhang van het systeem te waarborgen. Die reflectie moet bovendien betrekking hebben op de rol van de Staat als aandeelhouder, regulator, klant, leverancier van diensten en behoever van het algemeen belang.

IV. — BESPREKING

De heer Gérard Gobert (Agalev-Ecolo) is verheugd over de houding van het Rekenhof terzake, dat bereid is samen te werken met het oog op een grotere

bonne gestion et essaye de donner l'information la plus précise possible concernant les problèmes qui se posent dans l'immédiat. Par contre, si l'on oblige la Cour à effectuer systématiquement de tels contrôles, l'intérêt de l'information va progressivement diminuer. Trop d'information tue l'information ; elle en diminue sensiblement la pertinence.

Par contre, à l'instar du rapport annuel déposé par le ministre des Finances relativement à la gestion de la dette publique, chaque ministre compétent devrait être tenu de remettre chaque année un rapport au parlement sur la situation financière des entreprises publiques dont il est responsable, sur la manière dont les missions de service public sont exercées et les objectifs du contrat de gestion sont rencontrés. La Cour pourrait alors sans trop de difficultés apporter un commentaire, un éclairage particulier sur ce rapport de manière à informer plus complètement le parlement.

En ce qui concerne le contrôle de la bonne gestion, M. Rion suggère de prévoir un principe général qui permettrait au parlement, s'il le souhaite, de demander à la Cour de procéder à une analyse de gestion concernant une entreprise déterminée. Il cite l'exemple du récent rapport réalisé récemment par la Cour à propos de la SNCB. Ce contrôle pourrait s'exercer au niveau des comptes consolidés pour autant qu'une nouvelle disposition légale l'autorise. Concernant les entités à statut particulier telles que Berlaimont 2000, SOPIMA, la Société fédérale de participations, BIOS, etc., des dispositions légales spécifiques devraient être prévues pour éviter toute discussion par rapport au champ de compétences *ratione materiae et personae* de la Cour à l'égard de ces entités. Ces entités exercent des missions de service public et sont détenues (pratiquement) à 100 % par l'État.

Enfin, M. Rion souligne que les amendements de Mme Coenen et consorts ont le mérite d'indiquer une volonté de transparence. La Cour des comptes est tout à fait prête à avancer dans ce sens et à garantir une meilleure information du parlement. Selon l'intervenant, il est important de réfléchir au meilleur moyen juridique à mettre en œuvre pour garantir une cohérence du système. Cette réflexion doit en outre porter sur le rôle de l'État actionnaire, régulateur, client, fournisseur de services et garant de l'intérêt général.

IV. — DISCUSSION

M. Gérard Gobert (Agalev-Ecolo) enregistre avec plaisir l'attitude de la Cour des comptes en cette matière, qui est prête à collaborer pour avancer vers une plus

transparantie en doeltreffendheid van de controle van de overheidsparticipaties. Hij is zich ervan bewust dat de toepassing van de controlemaatregelen waarin de amendementen van mevrouw Coenen c.s. voorzien aanzienlijke bijkomende personele en materiële middelen vereist.

Hij is het eens met de opmerkingen van de heer Rion over een betere toepassing van de bestaande wetgeving en over een strategische reflectie in verband met de rol van de Staat en het noodzakelijk verduidelijken van een aantal belangenconflicten.

Voorts herinnert de spreker eraan dat de parlementaire onderzoekscommissie «Sabena», in haar aanbeveling 1.d. (DOC 50 1514/003, blz. 318) het volgende heeft aangegeven: «Gezien de overheid zowel autonome overheidsbedrijven kan beheren als participaties in commerciële ondernemingen kan bezitten is het nodig te beschikken over een «centrale eenheid» — een specifieke overheidsinstelling (kenniscentrum). Deze centrale eenheid moet over alle sectoren waar de overheid participaties aanhoudt kennis hebben, ontwikkelen en in stand houden, de participatie als aandeelhouder actief opvolgen, de bevoegde minister permanent op de hoogte houden.».

Rapporteur Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) wijst met nadruk op de bestaande leemtes inzake de externe financiële controle in het raam van internationale akkoorden die bijvoorbeeld over de constructie van toestellen voor militair transport worden gesloten. Ons land draagt echter financieel bij aan die projecten. Hoe die situatie te verhelpen?

In verband met de Delcreditedienst, vraagt de spreker zich af of niet tevens moet worden voorzien in een bepaalde vorm van externe controle op de herverzekeringsverrichtingen. In hoever kan een daadwerkelijke controle op de participaties worden uitgeoefend? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat terzake voldoende transparantie wordt gewaarborgd?

Raadsheer Pierre Rion onderstreept dat de moeilijkheid ligt in de complexe structuur van de kruisparticipaties. In bepaalde gevallen is sprake van zodanige «cascadeparticipaties» dat het systeem uiteindelijk compleet ondoorzichtig wordt.

Die complexe participaties worden, in sommige gevallen, opgezet om bepaalde situaties te verhullen dan wel, in het geval van de overheidsbedrijven, om diverse strategieën uit te werken die min of meer opportune strategische keuzes omvatten.

De eindcontrole, die door het Rekenhof, de bedrijfsrevisoren en het parlement wordt uitgevoerd, vindt vaak al te laat plaats. Daarom moet aan de top, zowel op het

grande transparence et une meilleure efficacité dans le contrôle des participations publiques. Il se déclare conscient du fait que l'application des mesures de contrôle prévues par les amendements de Mme Coenen et consort nécessite des moyens supplémentaires importants sur le plan humain et matériel.

Il souscrit aux réflexions de M. Rion concernant une meilleure application de la législation existante ainsi que sur l'organisation d'une réflexion stratégique sur le rôle de l'État et la nécessité de clarifier un certain nombre de conflits d'intérêt.

Par ailleurs, l'orateur rappelle que la commission d'enquête parlementaire «Sabena», dans sa recommandation 1.d. (DOC 50 1514/003, p. 318), a souligné que «comme les pouvoirs publics possèdent à la fois des participations dans des entreprises publiques autonomes et des participations dans des entreprises commerciales, il est nécessaire de disposer d'une «unité centrale», une institution publique spécifique (centre de connaissance). Cette unité centrale doit disposer de connaissances concernant tous les secteurs dans lesquels les pouvoirs publics détiennent des participations, développer et entretenir ces connaissances, assurer le suivi actif de ces participations en tant qu'actionnaire et informer en permanence le ministre compétent.».

Le rapporteur, M. Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) souligne les lacunes en matière de contrôle financier externe dans le cadre des accords internationaux concernant, par exemple, la construction d'appareils de transport militaires, et ce, bien que notre pays participe financièrement à ces projets. Comment remédier à cette situation?

Concernant l'Office du Ducroire, l'intervenant se demande s'il ne faudrait pas également organiser une forme de contrôle externe en ce qui concerne les opérations de réassurance. Dans quelle mesure les participations peuvent-elles faire l'objet d'un contrôle effectif? Comment veiller à assurer une transparence suffisante?

Le conseiller, M. Pierre Rion souligne que la difficulté réside dans la structure complexe des participations croisées. Dans certains cas, les cascades de participations sont telles que le système en devient totalement opaque.

Ces participations complexes sont élaborées soit, dans certains cas, pour dissimuler certaines situations, soit, dans le cas des entreprises publiques, afin de développer des activités diverses comportant des choix stratégiques plus ou moins opportuns.

Le contrôle final, qui s'exerce par la Cour des comptes, les réviseurs d'entreprise et le parlement, intervient souvent trop tard. C'est pourquoi il faut prévoir en amont

vlak van de samenstelling van de raden van bestuur als van de rapportering, de rol van die raden van bestuur en de rol van de bevoegde minister, in een coherent bedrijfsbeheer worden voorzien zodat de dagelijkse beslissingen operationeel zo efficiënt en zo transparant mogelijk worden genomen.

Voor dat werk is een diepgaande reflectie vereist over het behoorlijk bestuur van de overheidsbedrijven en over een optimale invulling van de diverse rollen die de Staat ten opzichte van die entiteiten behoort te spelen.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) constateert dat het daarbij om een langdurige operatie over een uitermate complexe materie zal gaan, die onmogelijk vóór het einde van deze zittingsperiode zal kunnen worden afgerond.

Voormelde operatie zal belangrijke gevolgen voor de organisatie van het Rekenhof sorteren.

Raadsheer Pierre Rion wijst erop dat de voorbereiding van de hervorming van de openbare comptabiliteit vier jaar denkwerk binnen de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit heeft vergd.

Zo het parlement aan een constructief lange-termijnproject wil werken, zal het zichzelf de nodige reflectietijd moeten toemeten om de coherentie van het systeem te waarborgen. Het is immers niet wenselijk nieuwe bepalingen aan de huidige wijze van functioneren en het huidige controlesysteem toe te voegen, zonder zich vragen te stellen over de wijzigingen die daarin moeten worden aangebracht teneinde de complexiteit van de vigerende maatregelen niet onnodig te vergroten.

De heer Gérard Gobert (Agalev-Ecolo) deelt die mening. De amendementen van mevrouw Coenen c.s. zijn vooral een politiek signaal naar de gewezen SABENA-werknemers, om aan te tonen dat het het parlement menens is om werk te maken van een versterkte controle op de overheidsbedrijven.

V. — CONCLUSIE

De subcommissie beseft terdege hoe belangrijk de problemen zijn die verband houden met de wijze waarop de externe controle op overheidsbedrijven wordt uitgeoefend alsmede de noodzaak om terzake werk te maken van een hervorming. De subcommissie is van mening dat het nuttig ware het Rekenhof te belasten met het opstellen van een technisch rapport over de kwestie.

Teneinde een grotere transparantie inzake het beheer van de autonome overheidsbedrijven alsmede een be-

une gouvernance d'entreprise cohérente à la fois au niveau de la composition des conseils d'administration, du rapportage et du rôle de ces conseils d'administration et du rôle du ministre compétent pour que les décisions quotidiennes se prennent de la manière la plus efficace (en termes opérationnels) et la plus transparente possible.

Ce travail demande une réflexion approfondie sur la bonne gouvernance des entreprises publiques et la bonne articulation des différents rôles de l'État par rapport à ces entités.

M. Alfons Borginon (VU&ID) constate qu'il s'agit d'une opération de longue haleine portant sur une matière extrêmement complexe, qui ne pourra être terminée avant la fin de la présente législature.

Elle aura des conséquences importantes sur l'organisation de la Cour des comptes.

Le conseiller, M. Pierre Rion rappelle que la préparation de la réforme de la comptabilité publique a nécessité quatre années de réflexion au sein de la Commission de normalisation de la comptabilité publique.

Si le parlement souhaite produire un travail constructif à long terme, il devra prendre le temps de la réflexion afin d'assurer la cohérence du système. Il n'est en effet pas souhaitable d'ajouter des dispositions nouvelles au système de fonctionnement et de contrôle actuel sans s'interroger sur les modifications à y apporter afin de ne pas renforcer inutilement la complexité des mesures en vigueur.

M. Gérard Gobert (Agalev-Ecolo) partage cette opinion. Les amendements de Mme Coenen et consorts sont avant tout un signe politique à l'intention des travailleurs de la Sabena, destiné à montrer la détermination du parlement à s'atteler à un renforcement du contrôle des entreprises publiques.

V. — CONCLUSION

La sous-commission est consciente de l'importance des problèmes liés au mode de contrôle externe des entreprises publiques et de la nécessité de s'atteler à une réforme en la matière. Elle estime qu'il serait utile de charger la Cour des comptes d'établir un rapport technique sur la question.

Afin de garantir une transparence accrue dans la gestion des entreprises publiques autonomes et une

tere voorlichting daarover van het parlement te waarborgen, pleit de subcommissie voor een meer systematische toepassing van de vigerende bepalingen van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

1. Artikel 27, § 1, tweede lid, van voormelde wet stipuleert dat de Koning algemene of bijzondere regelen kan bepalen inzake de vorm en inhoud van deze samenvattende staat van de rekeningen betreffende de taken van openbare dienst en het desbetreffende commentaar. Die bepaling werd evenwel niet uitgevoerd. De subcommissie vraagt de regering dan ook een soortgelijk koninklijk besluit uit te werken dat de mogelijkheid biedt de autonome overheidsbedrijven op te leggen 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. Bovendien zou dat regelgevend raam als nuttige toetssteen kunnen gelden op grond waarvan het Rekenhof zijn externe controle op de uitvoering van de in artikel 27, § 3, vierde lid, bedoelde taken van openbare dienst kan uitoefenen.

2. Met toepassing van datzelfde artikel 27, § 3, laatste lid, zenden de voor de overheidsbedrijven bevoegde ministers aan de wetgevende Kamers de jaarrekeningen, het beheersverslag en het verslag van het college van commissarissen over. 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, alsmede over de eventuele evolutie ervan. De subcommissie beveelt aan die beide bepalingen strikt toe te passen, die er garant voor staan dat het parlement terzake een basisinformatie ontvangt. Naar aanleiding van de indiening van voormelde documenten en van de ermee gepaard gaande ministeriële rapporten, is de subcommissie van mening dat het tevens nuttig ware dat het Rekenhof verslag zou kunnen uitbrengen over de uitvoering, conform artikel 27, § 3, van de taken van openbare dienst.

De rapporteur,

Peter VANHOUTTE

De voorzitter,

Éric van WEDDINGEN

meilleure information du parlement à ce propos, la sous-commission recommande une application plus systématique des dispositions existantes de la loi du 21 mars 1991 portant réformes de certaines entreprises publiques économiques.

1. Bien que l'article 27, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée stipule que le Roi peut fixer les règles générales ou particulières relatives à la forme et au contenu de l'état récapitulatif des comptes ayant trait aux tâches de service public et du commentaire y afférent, cette disposition n'a pas été exécutée. La sous-commission invite dès lors le gouvernement à élaborer un tel arrêté royal qui permettrait d'imposer aux entreprises publiques autonomes l'établissement de rapports uniformes concernant leurs différentes activités de service public, d'en structurer le contenu et, partant, d'en déterminer l'ampleur. En outre, ce cadre réglementaire constituerait un référentiel utile pour l'exercice du contrôle externe de la Cour des comptes sur l'exécution des tâches de service public, tel que prévu à l'article 27, § 3, alinéa 4.

2. En application de ce même article 27, § 3, dernier alinéa, les ministres en charge des entreprises publiques autonomes transmettent aux Chambres législatives les comptes annuels, le rapport de gestion et le rapport du collège des commissaires. Par ailleurs, l'article 23, § 6, stipule que les ministres compétents sont chargés de faire rapport aux Chambres quant à l'application de la loi du 21 mars 1991 et, notamment, de la mise en œuvre des contrats de gestion par les différentes entreprises, ainsi que de leur éventuelle évolution. La sous-commission recommande une stricte application de ces deux dispositions, garantes d'une information de base du parlement à ce sujet. À l'occasion du dépôt des documents précités et des rapports ministériels y relatifs, la sous-commission estime qu'il serait également utile que la Cour des comptes puisse faire rapport sur l'exécution des tâches de service public, selon les termes de l'article 27, § 3, alinéa 4.

Le rapporteur,

Peter VANHOUTTE

Le président,

Éric van WEDDINGEN

BIJLAGE

Brussel, 12 februari 2003
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

A 1-2.242.195 B2
Bijlage : 1

De heer H. DE CROO
Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Minister van Staat
Paleis der Natie
Natieplein 2
1008 BRUSSEL

Mijnheer de Voorzitter,

Bij brief van 11 december 2002 heeft u het Rekenhof verzocht een inventaris op te stellen van de federale instanties waarover het Rekenhof geen toezicht kan uitoefenen op de financiële verrichtingen ervan en waarvoor - mits een wetsaanpassing - aan deze lacune in de wetgeving zou kunnen worden verholpen.

U wenste dat voor elke instantie de bevoegde minister en de wettelijke of reglementaire bepalingen zouden worden aangeduid op grond waarvan het Rekenhof geen toezicht kan uitoefenen op de financiële verrichtingen van bedoelde instellingen, en dat eveneens een lijst zou worden voorgelegd van de controlecomités waarin vertegenwoordigers van het Rekenhof zitting hebben.

Het Rekenhof kan u desbetreffend het volgende meedelen.

Vooreerst gaat het om een complexe problematiek. Bij de benadering ervan moet rekening worden gehouden met, enerzijds, het algemeen grondwettelijk en reglementair kader waarin de controle door het Rekenhof zich situeert, en, anderzijds, met de grote diversiteit van de federale instanties, zoals blijkt uit de «Balans van de federale overheid», opgesteld door de Commissie voor de inventaris van het vermogen van de Staat (in bijlage).

Zijn college heeft het derhalve weinig opportuun geacht U zonder meer een lijst toe te zenden van instellingen waarop het Rekenhof geen enkele controle kan uitoefenen.

Het dringt er eveneens op aan dat een eventuele uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof zou worden gerealiseerd door bepalingen van algemene aard die de coherentie, zowel *ratione personae* als *ratione*

ANNEXE

Bruxelles, le 12 février 2003
2, rue de la Régence
1000 BRUXELLES

N° A 1 - 2.242.195 L2
Annexe : 1

Monsieur H. DE CROO
Président de la Chambre des représentants
Ministre d'Etat
Palais de la Nation
Place de la Nation, 2
1008 BRUXELLES

Monsieur le Président,

Par votre lettre du 11 décembre 2002, vous avez demandé à la Cour des comptes de dresser un inventaire des instances fédérales dont les opérations ne peuvent être soumises au contrôle de la Cour des comptes et pour lesquelles – moyennant une adaptation de la loi – il serait possible de pallier cette lacune dans la législation.

Vous avez souhaité que soit précisé, pour chaque instance, le ministre compétent et les dispositions légales ou réglementaires qui ne permettent pas à la Cour des comptes d'exercer un contrôle sur les opérations financières de ces instances ainsi qu'une liste des comités de contrôle où siège son Collège.

La Cour tient, à ce propos, à vous faire part des considérations suivantes.

Tout d'abord, il s'agit d'une problématique complexe qui doit être évoquée en tenant compte d'une part, du cadre constitutionnel et réglementaire général dans lequel s'inscrit le contrôle de la Cour des comptes et d'autre part, de la grande diversité des institutions fédérales ainsi qu'en témoigne le «Bilan du pouvoir fédéral» rédigé par la Commission pour l'inventaire du patrimoine de l'Etat joint en annexe.

Son Collège a, dès lors, estimé peu opportun de vous transmettre, sans plus, une liste d'institutions sur lesquelles la Cour ne peut exercer aucun contrôle.

Il insiste également pour qu'un élargissement éventuel des compétences de la Cour soit réglé par des dispositions à caractère général qui assurent la cohérence tant *ratione personae* que *ratione materiae*

materiae, van zijn opdrachten verzekeren. Tevens mag niet uit het oog worden verloren dat een dergelijke uitbreiding van de opdrachten ook een weerslag kan hebben op de in te zetten menselijke middelen.

De federale instanties die aan de controle van het Rekenhof ontsnappen, kunnen schematisch in vier categorieën worden ondergebracht.

De eerste categorie, waarop U in uw brief alludeert via de vermelding van de vennootschap Berlaymont 2000, is die van de vennootschappen waarin de overheid participaties bezit.

Aan deze problematiek heeft het Rekenhof vanaf de jaren 70 aandacht besteed op het ogenblik dat het zijn controle wenste uit te oefenen ten aanzien van de openbare investeringsmaatschappijen. De tekst waarbij deze werden opgericht, voorzag niet in een bijzondere bepaling met het oog op het inrichten van een controle door het Rekenhof. Het Rekenhof was echter van oordeel dat artikel 116 (thans artikel 180) van de Grondwet zijn bevoegdheid vestigde. Dat standpunt werd evenwel niet gedeeld door die vennootschappen.

Om inzonderheid die problematiek op te lossen onderzocht de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen in het begin van de jaren 80 een meer expliciete formulering van voormeld artikel 116 teneinde de controle van het Rekenhof ten aanzien van de door de Staat opgerichte of van de Staat afhangelende instellingen of verenigingen te bevestigen. Dat project voor de herziening van de Grondwet werd niet gerealiseerd. Het is niettemin interessant het standpunt te citeren dat het Rekenhof had geformuleerd naar aanleiding van de werkzaamheden van die commissie waarbij het betrokken was.

In zijn commentaar bij «de instellingen die ze (de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, ...) oprichten of die ervan afhangen» stelde zijn college : «Die bepaling beoogt in feite ofwel door de wetgever (nationaal, van de Gemeenschap, van het Gewest) opgerichte organen, ofwel organen die met overheids gelden gestijfd worden en deel zouden hebben uitgemaakt van de overheidsdiensten, en dus van de algemene begroting, indien diezelfde wetgever niet precies de voorkeur eraan had gegeven ze van een specifieke beheersvorm te voorzien.

Maar in ieder van die gevallen - die overigens tegelijkertijd kunnen voorkomen - dient het kenmerk van «beheer van een overheidsdienst» vastgesteld te worden opdat het hof ten aanzien van hen bevoegd is.

Het gevolg daarvan is dat, hoe belangrijk de overheidssteun of de participatie van de overheid (zelfs een

de ses missions et prenne en considération les moyens humains qu'il implique.

Les institutions qui échappent au contrôle de la Cour peuvent schématiquement être regroupées en quatre catégories.

La première catégorie, à laquelle vous faites allusion en mentionnant dans votre lettre la société Berlaymont 2000, est celle des sociétés dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent des participations.

Ce problème a retenu l'attention de la Cour, dès les années 70, au moment où elle entendait exercer son contrôle sur les sociétés publiques d'investissement. La loi qui organisait ces sociétés ne prévoyait aucune disposition particulière relative au contrôle de la Cour. Son Collège estimait cependant que l'article 116 (actuellement 180) de la Constitution fondait sa compétence, position que ne partageaient pas ces sociétés.

Pour résoudre notamment cette question, la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles examina, au début des années 80, une formulation plus explicite de l'article 116 précité pour confirmer le contrôle de la Cour à l'égard des organismes, institutions ou associations créés par l'Etat ou qui dépendent de lui. Ce projet de révision de la Constitution n'aboutit pas. Néanmoins, il est intéressant de citer le point de vue exprimé par la Cour des comptes à l'occasion des travaux de cette Commission auxquels elle avait été associée.

Commentant son contrôle sur les organismes «qu'ils (l'Etat, les Régions, les Communautés ...) créent ou qui en dépendent», son Collège affirma : «cette disposition doit être entendue comme visant, soit des institutions créées par le législateur (national, communautaire, régional), soit des institutions alimentées par des deniers publics et qui eussent fait partie des administrations publiques, et donc du budget général si ce même législateur n'avait précisément estimé préférable de les doter d'un mode de gestion spécifique».

Mais dans l'un et l'autre cas – qui peuvent d'ailleurs se cumuler – le caractère de «gestion d'un service public» doit être établi pour que s'exerce à leur égard la compétence de la Cour.

Il en résulte que, quelle que soit l'importance des subventions publiques ou des participations publiques

meerderheidsparticipatie) ook is ten aanzien van de werking van industriële of commerciële ondernemingen, ze toch niet voldoende zijn om de bevoegdheid van het Rekenhof tegenover hen te rechtvaardigen, tenzij een optreden dat tot de controle op de aanwending van de toelagen beperkt is.

Daarentegen moet die bevoegdheid uitgeoefend worden tegenover gespecialiseerde instellingen die de overheid opgericht heeft en die door middel van openbare gelden, overheidssteun aan dergelijke ondernemingen verlenen.

Overigens, en behoudens een uitdrukkelijke wetsbepaling, vallen de zogenaamde openbare banken en financiële instellingen wegens hun specifieke activiteiten die door het marktmechanisme worden beheerst, in principe buiten het toepassingsgebied van de bevoegdheid van het hof (...).

Het Rekenhof heeft volgende toelichting verstrekt (...)

- de Nationale Investeringsmaatschappij, die door het Rijk opgericht is en voor het beheer van een overheidsdienst instaat, ressorteert onder het Rekenhof, maar niet de ondernemingen die gelden van de NIM ontvangen ; ... « (Parl. St., Kamer, 1981-1982, Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen, nr. 9/9°).

Naderhand heeft de heer GABRIËLS op 2 februari 1988 een wetsvoorstel ingediend tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof (Parl. St., Kamer, buiteng. zitt. 1988, 60/1). Dat wetsvoorstel beoogde de controle van het Rekenhof uit te breiden tot alle openbare industriële en commerciële instellingen, de nationale ondernemingen, de gemengde ondernemingen, de naamloze vennootschappen waarin de Staat, de NIM, de SRIW, de GIMV, de GOM's of hun filialen een deel van het kapitaal bezitten. De Raad van State heeft in zijn advies geconcludeerd dat tegen het wetsvoorstel grondwettigheidsbezwaren kunnen worden aangevoerd, zowel uit hoofde van de ondernemingen die het aan de controle van het Rekenhof wil onderwerpen, als wegens de werkwijzen en de doelstellingen die het voor het uitvoeren van die opdrachten aangeeft.

Sedertdien hebben zich talrijke veranderingen voltrokken, zowel wat de instrumenten van het openbaar economisch beleid als wat de bevoegdheden van het Rekenhof betreft. Het Rekenhof is thans immers eveneens belast met het controleren van de goede besteding van de rijks gelden.

(même majoritaires) dans le fonctionnement d'entreprises industrielles ou commerciales, les unes et les autres ne peuvent suffire à fonder la compétence de la Cour à leur égard, si ce n'est une intervention limitée au contrôle de l'emploi des subventions.

Par contre, cette compétence doit s'exercer sur les organismes spécialisés créés par les pouvoirs publics et dispensant, au moyen de deniers publics, l'aide publique à de telles entreprises.

Par ailleurs, et sauf disposition législative expresse, les activités spécifiques, ressortissant du marché, des organismes bancaires et financiers dits publics les excluent en principe du champ d'application de la compétence de la Cour (...).

La Cour des comptes a ensuite donné les précisions suivantes (...) :

«la Société nationale d'investissement créée par l'Etat et assurant la gestion d'un service public, relève de la Cour des comptes. Les entreprises bénéficiaires des deniers de la S.N.I. par contre pas; (...)» (réf. Ch. repr. 1981-1982, rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles, n° 9/9°).

Une proposition de loi portant extension des compétences de la Cour des comptes fut ensuite déposée à la Chambre par M. GABRIËLS le 2 février 1988 (Ch. repr. Sess ext 1988, 60/1). Ce texte visait à étendre le contrôle de la Cour aux établissements publics industriels et commerciaux, aux entreprises nationales, aux sociétés mixtes, aux sociétés anonymes dont l'Etat, la S.N.I., la S.R.I.W., la G.I.M.V., les S.D.R. ou leurs filiales détiennent une part du capital social. Dans son avis, le Conseil d'Etat concluait que la proposition de loi s'exposait à critique d'inconstitutionnalité tant à raison des entreprises qu'elle entendait assujettir au contrôle de la Cour des comptes que des modalités et des finalités qu'elle retenait pour l'exercice de ses missions.

Depuis, de nombreux changements sont intervenus tant en ce qui concerne les instruments de la politique économique publique que les compétences de la Cour, à présent chargée aussi du contrôle du bon emploi des deniers public.

De Federale Investeringsmaatschappij werd opgericht zonder dat de wet in een controle door het Rekenhof voorziet.

De Federale Participatiemaatschappij is de opvolger geworden van de naamloze vennootschap van publiek recht ASLK-Holding. Deze had krachtens de wet van 17 juni 1991 bepaalde activiteiten overgenomen van de vroegere openbare instelling ASLK, die wel was onderworpen aan de controle door het Rekenhof, op basis van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. In de Memorie van Toelichting bij de wet van 17 juni 1991 heeft de regering gepreciseerd dat die instellingen voortaan weliswaar waren onttrokken aan de controle door het Rekenhof, maar dat het Rekenhof zich zou blijven buigen over de aanwending van gelden die afkomstig waren uit de schatkist voor de uitvoering van de bijzondere opdrachten waarmee de Staat ze had belast. Artikel 78 van de gecoördineerde wet van 24 december 1996 tot organisatie van de openbare kredietsector en van het bezit van de deelnemingen van de openbare sector in bepaalde privaatrechtelijke financiële vennootschappen bepaalt dat bij de Minister van Financiën een commissie van de rekeningen voor bijzondere opdrachten wordt opgericht. Deze commissie zal de minister, wanneer hij daar om verzoekt, advies geven over het nettobedrag van de kosten die de bedoelde naamloze vennootschappen van publiek recht moeten dragen, ten opzichte van hun gewone verrichtingen, voor hun bijzondere opdrachten of van de voordelen die voor hen voortvloeien uit deze opdrachten. Deze commissie wordt voorgezeten door een lid van het Rekenhof.

In 1996 was de problematiek aan de orde in verband met de naamloze vennootschap Sopima, die verantwoordelijk is voor het beheer van een gedeelte van het onroerende patrimonium van de Staat. Van zodra het Rekenhof vaststelde dat de enige aandeelhouders van die vennootschap de Staat en twee andere publiekrechtelijke rechtspersonen waren, heeft het zich bij brief van 11 april 1997 gewend tot de Kamervoorzitter, waarbij het probleem van zijn controle werd opgeworpen. De minister heeft zowel in de Commissie voor de Infrastructuur als in zijn brief aan het Rekenhof gepreciseerd dat de wetgeving niet in een dergelijke controle voorzag, maar dat Sopima, als naamloze vennootschap die is onderworpen aan de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, door bedrijfsrevisoren werd gecontroleerd.

Anderzijds heeft de liberalisering van bepaalde sectoren die traditioneel tot het bevoorrechte terrein van de overheid behoren, de wetgever ertoe aangezet een wettelijk kader uit te werken dat een evenwicht tot stand wil

La société fédérale d'investissement a été créée sans que la loi ne prévoie davantage un contrôle de la Cour des comptes.

La société fédérale de participation a succédé à la société anonyme de droit public C.G.E.R.-Holding, laquelle avait repris partiellement, en vertu de la loi du 17 juin 1991, certaines activités de l'ancien organisme public C.G.E.R., qui était soumis au contrôle de la Cour des comptes sur la base de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes publics. Dans l'exposé des motifs de la loi du 17 juin 1991, le Gouvernement avait précisé que si ces institutions étaient dorénavant soustraites au contrôle de la Cour, celui-ci continuerait de s'exercer à l'égard de l'utilisation des deniers d'origine publique relatifs à l'exécution des missions spéciales confiées par l'Etat. L'article 78 de la loi coordonnée du 24 décembre 1996 portant organisation du secteur public du crédit et de la détention des participations du secteur public dans certaines sociétés financières de droit privé dispose qu'il est institué auprès du ministre des Finances, une Commission des comptes des missions spéciales, chargée de lui donner, à sa demande, un avis sur le montant net des charges incombant en raison de leurs missions spéciales, aux sociétés anonymes de droit public visées par rapport à leurs opérations ordinaires ou des avantages résultant pour elles de ces missions. Cette Commission est présidée par un membre de la Cour des comptes.

En 1996, la question s'est posée à propos de la société Sopima, société anonyme chargée de gérer une partie du patrimoine immobilier de l'Etat. Constatant que cette société avait pour seuls actionnaires l'Etat et deux autres personnes de droit public, la Cour s'est adressée, par lettre du 11 avril 1997, au président de la Chambre pour évoquer la question de son contrôle. Tant devant la Commission de l'Infrastructure que dans sa dépêche adressée à la Cour, le ministre a précisé que la législation ne prévoyait pas un tel contrôle mais qu'en tant que société anonyme soumise aux lois coordonnées sur les sociétés commerciales, la Sopima était contrôlée par des réviseurs d'entreprise.

D'autre part, la libéralisation de certains secteurs relevant traditionnellement du domaine privilégié des autorités publiques a amené le législateur à adopter un cadre légal qui vise à assurer un équilibre entre

brengen tussen de noodzakelijke beheersautonomie waarover de betrokken instellingen dienen te beschikken, enerzijds, en de op deze instellingen uit te oefenen overheidscontrole, anderzijds. De wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven – die wet is actueel van toepassing op De Post, Belgacom, de NMBS, Belgocontrol en Biac – heeft de controle van die bedrijven opgedragen aan een college van vier commissarissen. Twee commissarissen worden door het Rekenhof benoemd onder zijn leden. Luidens artikel 25, § 7, van de wet oefent het Rekenhof zijn toezicht uitsluitend uit op grond van artikel 27, § 3, van de wet. Hieruit moet worden afgeleid dat het Rekenhof slechts een toezicht ter plaatse kan inrichten op de rekeningen en verrichtingen die betrekking hebben op de uitvoering van de taken van openbare dienst en dat zulks met tussenkomst van zijn vertegenwoordigers in het college van commissarissen dient te verlopen. De minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert, zendt de jaarrekeningen, het jaarverslag en het verslag van het college van commissarissen vóór 31 mei van het jaar volgend op het betrokken boekjaar voor nazicht over aan het Rekenhof.

De controle van het Rekenhof op de dochterondernemingen van de overheidsbedrijven wordt enkel uitgeoefend op de dochterondernemingen die taken van openbare dienst uitvoeren. De controle op die dochterondernemingen is inhoudelijk en organisatorisch verschillend al naargelang de dochteronderneming al dan niet is gerangschikt in de categorie van de autonome overheidsbedrijven. Indien de dochteronderneming wel gerangschikt is in de categorie van de autonome overheidsbedrijven, wordt zij onderworpen aan de bepalingen van titel I van de wet van 21 maart 1991 en wordt de controle toevertrouwd aan een college van commissarissen dat op dezelfde wijze is samengesteld als het college van commissarissen van het moederbedrijf. Het in artikel 27, § 3, vastgelegde controlerecht van het Rekenhof wordt in dat geval gevrijwaard. Wordt de dochteronderneming niet ingedeeld in de categorie van de autonome overheidsbedrijven, dan heeft het Rekenhof geen controle op de financiële toestand. Zijn controlebevoegdheid is in dat laatste geval beperkt tot de uitvoering van de taken van openbare dienst en moet onrechtstreeks worden ingericht door toedoen van de vertegenwoordigers van het Rekenhof binnen het college van commissarissen van de moederonderneming.

De wet van 17 maart 1997 heeft de Federale Participatiemaatschappij en de NMBS verplicht tot de oprichting van HST-Fin in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht, met als taak de financiering te organiseren van de noodzakelijke investerin-

l'autonomie de gestion nécessaire aux organismes concernés et d'autre part, le contrôle public à exercer sur ceux-ci. La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques – elle concerne actuellement La Poste, Belgacom, la S.N.C.B., BELGOCONTROL et BIAC – a confié leur contrôle à un Collège de quatre commissaires dont deux sont nommés par la Cour des comptes en son sein. Aux termes de l'article 25, § 7, de la loi, la Cour exerce exclusivement son contrôle sur la base de l'article 27, § 3. Il en résulte que la Cour ne peut organiser sur place qu'un contrôle des comptes et des opérations se rapportant à l'exécution des tâches de service public, qui doit s'effectuer par l'intermédiaire de ses représentants au Collège. Le ministre dont relève l'entreprise publique transmet les comptes annuels, le rapport de gestion et le rapport du Collège des commissaires avant le 31 mai de l'année qui suit l'exercice concerné pour vérification à la Cour des comptes.

En ce qui concerne le contrôle de la Cour des comptes sur les filiales des entreprises publiques, il n'existe que pour les filiales exerçant des tâches de service public. Pour ces filiales, le type de contrôle varie quant au contenu et à l'organisation, suivant que la filiale est classée ou non dans la catégorie des entreprises publiques autonomes. Si la filiale est classée dans les entreprises publiques autonomes, elle est soumise aux dispositions légales du titre I^{er} de la loi du 21 mars 1991 et le contrôle est confié à un Collège de commissaires composé de façon identique au Collège des commissaires de la société mère. Le droit de contrôle de la Cour fixé à l'article 27, § 3, est en ce cas préservé. En l'absence d'un classement de la filiale dans la catégorie des entreprises publiques autonomes, la Cour des comptes n'exerce aucun contrôle sur la situation financière. Sa compétence de contrôle limitée à l'exécution des tâches de service public doit être organisée indirectement, par l'intermédiaire des représentants de la Cour au Collège des commissaires de l'entreprise mère.

La loi du 17 mars 1997 a encore chargé la Société fédérale de participation et la S.N.C.B. de créer la Financière TGV sous la forme d'une société anonyme de droit public dont l'objet est de permettre le financement des investissements nécessaires pour le projet TGV. La

gen voor de verwezenlijking van het HST-project. De wet heeft niet voorzien in een controle door het Rekenhof op deze naamloze vennootschap van publiek recht.

De hierboven geciteerde controlemodaliteiten werden ook als inspiratiebron gehanteerd voor andere bijzondere wetten. Dit is o.m. het geval met de wet tot oprichting van de Belgische Technische Coöperatie, de wet betreffende de radiocommunicatie van de hulp- en veiligheidsdiensten en de wet tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij.

Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (Parl. St., Kamer, Doc. 50-1872/001) bepaalt dat de rekeningen van de openbare instellingen die door de Staat worden opgericht of die ervan afhangen, aan het Rekenhof worden toegezonden. Tenzij een bijzondere regeling ervan afwijkt, oefent het Rekenhof ten aanzien van die openbare instellingen alle bevoegdheden uit die in artikel 5 van het ontwerp zijn vastgelegd.

De commentaar over een gelijkaardige bepaling die is opgenomen in het wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook voor de organisatie van het Rekenhof stelt dat : «om beter de diversiteit weer te geven van de instellingen die door die bepaling worden beoogd, werd de term «instellingen van openbaar nut» vervangen door «openbare instellingen». Gezien het sterk toegenomen overheidsinitiatief moet het begrip «instellingen van openbaar nut die door de Gemeenschappen, de Gewesten of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden opgericht of die ervan afhangen dan ook worden begrepen als betrekking hebbende op entiteiten die door de wetgever van Gewest of Gemeenschap zijn opgericht, of op entiteiten die door overheidsgeld worden gestijfd en die zouden hebben behoord tot de gewest- of gemeenschapsadministratie en dus van de algemene begroting van die gefedereerde entiteiten deel zouden hebben uitgemaakt, indien diezelfde wetgever het niet verkieslijk zou hebben geacht ze van een specifieke beheerswijze te voorzien».

Een tweede categorie van federale instanties die aan de controle van het Rekenhof ontsnappen, is die van instellingen met privaatrechtelijk statuut, die taken verrichten die aansluiten bij opdrachten van openbare dienst. De vzw's EGOV en Smals-MvM EGOV die zijn belast met het informaticabeheer van de federale overheidsdiensten, kunnen als voorbeeld worden geciteerd. Er dient evenwel te worden gepreciseerd dat zij konden

loi précitée n'a pas prévu le contrôle de cette société anonyme de droit public par la Cour des comptes.

D'autres législations particulières se sont inspirées de ces modalités de contrôle. Il en est ainsi notamment de la loi portant création de la Coopération technique belge, de la loi relative aux radio-communications des services de secours et de sécurité, et de la loi relative à la rationalisation du fonctionnement de la Loterie nationale.

Enfin, il convient de signaler que le projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (Ch. repr., Doc. 50-1872/001) prévoit que les comptes des organismes publics créés par l'Etat ou qui en dépendent sont transmis à la Cour des comptes qui exerce, sauf dérogation particulière, à l'égard de ceux-ci, l'ensemble des compétences définies à l'article 5 du projet.

Le commentaire d'une disposition similaire figurant dans le projet de loi fixant les dispositions générales applicables au budget, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes précise que «pour mieux refléter la diversité des organismes visés par cette disposition, le terme organisme d'intérêt public a été remplacé par organisme public. Eu égard à la progression importante de l'initiative publique, la notion «organismes d'intérêt public créés par les Communautés, les Régions ou la Commission communautaire commune ou qui en dépendent» doit, dès lors, être comprise comme portant sur des institutions qui ont été créées par le législateur régional ou communautaire ou des institutions qui sont alimentées par des fonds publics et qui auraient appartenu à l'administration régionale ou communautaire et, partant, auraient ressorti au budget général des institutions fédérées, si ce même législateur n'avait pas jugé préférable de prévoir un mode de gestion spécifique».

Une deuxième catégorie d'institutions fédérales qui échappent au contrôle de la Cour est celle des institutions jouissant d'un statut de droit privé mais qui s'acquittent de missions s'apparentant à des missions de service public. Les a.s.b.l. EGOV et Smals-MvM EGOV en charge de la gestion informatique des services publics fédéraux en sont un exemple. Il convient, cependant, de préciser que la loi du 17 juillet 2001 relative à l'autorisation

worden opgericht op grond van de wet van 17 juli 2001 betreffende de machtiging voor de federale overheidsdiensten om zich te verenigen met het oog op de uitvoering van werkzaamheden inzake informatiebeheer en informatieveiligheid.

In een derde categorie kunnen de talrijke instellingen of ondernemingen worden ondergebracht met privaatrechtelijk statuut, die subsidies van de overheid ontvangen. Ze zijn niet als zodanig aan de controle door het Rekenhof onderworpen. Wanneer ze subsidies ontvangen die hun rechtstreeks ten laste van de federale begroting worden toegekend, is het Rekenhof ertoe gemachtigd de correcte aanwending van die subsidies te verifiëren. Voorbeelden daarvan zijn het Interuniversitair Instituut der Kernwetenschappen, het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, de Geschillencommissie Reizen, het Belgisch Comité voor de Distributie, de n.v. Belgonuclear, de n.v. Belgatom, Wanneer die financieringen daarentegen niet rechtstreeks op de begroting van de Staat worden aangerekend, oefent het Rekenhof evenwel geen enkele controle op die instellingen of ondernemingen uit. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het Centrum voor gelijke kansen en racismebestrijding en voor het Europees Centrum voor vermiste en misbruikte kinderen die door de Nationale Loterij worden gesubsidieerd.

Het geval van het Rode Kruis van België moet eveneens worden vermeld. Die instelling van openbaar nut, die sedert de wet van 30 maart 1891 rechtspersoonlijkheid bezit, ontvangt krachtens de wet van 7 augustus 1974 een regelmatige financiering die bestaat uit een toeslag op het bedrag van de premies die ten laste worden gelegd van elke verzekerde die is onderworpen aan de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen. Die premies worden door de verzekeringsmaatschappijen in een organiek begrotingsfonds «Rode Kruis van België» gestort.

Artikel 2 van de voornoemde wet bepaalt dat het beheer van de door de wet aan het Rode Kruis opgedragen werkzaamheden in de rekeningen van de instelling het voorwerp moeten uitmaken van een analytische boekhouding. Een besluit van 16 december 1974 bepaalt dat het toezicht op de rekeningen en de schrifturen van het Rode Kruis wordt uitgeoefend door een college van revisoren waarvan een van de leden gezamenlijk wordt aangesteld door de Minister van Volksgezondheid en door de Minister van Financiën. Het Rekenhof wordt in de wet niet vermeld.

Tot slot dient te worden gewezen op een vierde categorie van federale instanties die aan de controle van het

pour les services publics fédéraux de s'associer en vue de l'exécution de travaux relatifs à la gestion et à la sécurité de l'information a permis leur création.

Sous une troisième catégorie peuvent être recensés de nombreux organismes ou entreprises revêtus d'un statut privé qui reçoivent des subsides publics. Ils ne sont pas soumis en tant que tels au contrôle de la Cour. Lorsqu'ils bénéficient de subsides qui leur sont octroyés directement à la charge du budget fédéral, la Cour est habilitée à vérifier la correcte utilisation qu'ils en font. A cet égard, l'on peut citer l'Institut inter-universitaire des Sciences nucléaires, l'Institut royal pour les Relations internationales, la Commission des Litiges Voyages, le Comité belge de la Distribution, la Belgonuclear SA, Belgatom SA, En revanche, lorsque ces financements ne sont pas imputés directement au budget de l'Etat, la Cour n'exerce aucun contrôle sur eux. Il en est ainsi par exemple du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme et du Centre européen pour les Enfants disparus et exploités subsidiés par la Loterie nationale.

Le cas de la Croix-Rouge de Belgique mérite également d'être signalé. Cet établissement d'utilité publique doté de la personnalité civile depuis la loi du 30 mars 1891 bénéficie, en vertu de la loi du 7 août 1974, d'un financement régulier consistant en un supplément du montant des primes mises à la charge de tout preneur d'assurance assujetti à la loi du 1^{er} juillet 1956 relative à l'assurance automobile. Ces primes sont versées par les compagnies d'assurance sur un fonds budgétaire organique intitulé «Croix-Rouge de Belgique».

L'article 2 de la loi précitée prévoit que la gestion des activités de la Croix-Rouge visées par cette loi doit faire l'objet dans les comptes de la Croix-Rouge d'une comptabilité analytique, tandis qu'un arrêté du 16 décembre 1974 dispose que la surveillance des comptes et des écritures de la Croix-Rouge est exercée par un Collège de réviseurs dont un des membres est désigné conjointement par le ministre de la Santé publique et le ministre des Finances. Aucune allusion n'est faite à la Cour des comptes.

Enfin, il convient d'évoquer une quatrième catégorie d'institutions fédérales échappant au contrôle de la Cour,

Rekenhof ontsnappen; het gaat om bepaalde controlecomités zoals het Nationaal Comité voor de Energie, het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas en de Commissie voor het bank- en financiewezen.

Bij die niet-exhaustieve opsomming wenst zijn college er nog de aandacht op te vestigen dat het opmaken van die lijst in hoofde van het Rekenhof geenszins een standpunt betreffende de opportuniteit om de bestaande bepalingen te wijzigen, impliceert. Het Rekenhof wenst ook te worden betrokken bij het denkproces indien de wetgever het opportuun zou achten bepaalde wetsaanpassingen desbetreffend door te voeren.

Hierna vindt u tot slot de lijst van de comités die onder de Belgische federale overheid ressorteren en waarin vertegenwoordigers van het Rekenhof zitting hebben :

- Koninklijk besluit nr. 150 van 18 maart 1935 tot samenschakeling van de wetten betreffende de inrichting en de werking van de Deposito- en Consignatiekas en tot aanbrenging van wijzigingen daarin krachtens de wet van 31 juli 1934 – artikel 5.
- Besluitwet van 30 januari 1947 tot vaststelling van het statuut van oprichting en werking van de centra belast met de bevordering en de coördinatie van de technische vooruitgang van de verschillende takken van 's lands bedrijfsleven door het wetenschappelijk onderzoek – artikel 11 (in feite enkel voor Centexbel).
- Wet van 2 augustus 1955 houdende opheffing van het Fonds tot delging der Staatsschuld en oprichting van een Amortisatiekas – artikel 3. Artikel 7 van de wet van 12 juni 1930 tot oprichting van een Muntfonds verwijst eveneens naar het comité van toezicht van de Amortisatiekas.
- Wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven – artikel 25.
- Gecoördineerde wet van 24 december 1996 tot organisatie van de openbare kredietsector en van het bezit van de deelnemingen van de openbare sector in bepaalde privaatrechtelijke financiële vennootschappen (commissie van de rekeningen voor bijzondere opdrachten) – artikel 78.
- Wet van 8 juni 1998 betreffende de radio-communicatie van de hulp- en veiligheidsdiensten – artikel 18.
- Wet van 21 december 1998 tot oprichting van de « Belgische Technische Coöperatie » in de vorm van een vennootschap van publiek recht – artikel 29.

dans laquelle peuvent être classés certains comités de contrôle comme le Comité national de l'Energie, le Comité de contrôle de l'Electricité et du Gaz ainsi que la Commission bancaire et financière.

Au terme de ce recensement qui ne prétend pas à l'exhaustivité, son Collège souhaite encore attirer votre attention sur le fait qu'il n'implique de sa part aucune prise de position sur l'opportunité de modifier les dispositions existantes. Il se permet aussi de manifester son intérêt d'être associé au processus de réflexion au cas où le législateur estimerait opportun de procéder à certaines adaptations.

Vous trouverez encore ci-dessous la liste des comités relevant des autorités fédérales belges dans lesquels des représentants de la Cour des comptes siègent :

- arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934, article 5 ;
- arrêté-loi du 30 janvier 1947 fixant le statut de création et de fonctionnement de centres chargés de promouvoir et de coordonner le progrès technique des diverses branches de l'Economie nationale pour la recherche scientifique, article 11 (en pratique uniquement pour Centexbel) ;
- loi du 2 août 1955 portant suppression du fonds d'amortissement de la dette publique et instituant une caisse d'amortissement, article 3. La loi du 12 juin 1930, portant création du Fonds monétaire fait également référence dans son article 7 à la commission de surveillance de la caisse d'amortissement ;
- loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, article 25 ;
- loi coordonnée du 24 décembre 1996 portant organisation du secteur public du crédit et de la détention des participations du secteur public dans certaines sociétés financières de droit privé (commission des comptes pour missions spéciales), article 78 ;
- loi du 8 juin 1998 relative aux radio-communications des services de secours et de sécurité, article 18 ;
- loi du 21 décembre 1998 portant création de la «coopération technique belge» sous la forme d'une société de droit public, article 29 ;

- Wet van 7 mei 1999 houdende oprichting van het Paleis voor Schone Kunsten in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht met sociale doeleinden – artikel 15.

- Wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij – artikel 20.

- Agentschap voor Buitenlandse Handel. Samenwerkingsakkoord van 24 mei 2002 tussen de federale overheden en de Gewesten – artikel 13.

- Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden. Programmawet van 24 december 2002 – artikel 459.

HET REKENHOF :

Op last :

De Eerste Voorzitter,

De Hoofdgriffier,

W. DUMAZY

F. VAN DEN HEEDE

- loi du 7 mai 1999 portant création du Palais des Beaux-Arts sous la forme d'une société anonyme de droit public à finalité sociale, article 15 ;

- loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale, article 20 ;

- agence pour le commerce extérieur. Accord de coopération du 24 mai 2002 entre les autorités fédérales et les Régions, article 13 ;

- la Société belge d'investissement pour les pays en développement. Loi-programme du 24 décembre 2002, article 459.

LA COUR DES COMPTES :

Par ordonnance :

Le Premier Président,

Le Greffier en Chef,

W. DUMAZY

F. VAN DEN HEEDE