

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2007-2008

19 NOVEMBER 2007

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven

(Ingediend door de heer Georges Dallemagne)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 22 juli 2003 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 3-117/1 - BZ 2003).

Sinds een tiental jaren worden de voornaamste Belgische overheidsbedrijven zowel inzake omzet als inzake bedrijfsactiviteit beheerd op grond van een beheersovereenkomst tussen een autonoom geworden onderneming en de Staat. Dat model, zoals het werd ingevoerd bij de wet van 21 maart 1991, beantwoordde aan een vraag naar modernisering van de openbare sector. Die was nodig als gevolg van de evolutie van de economische context, dat wil zeggen van de ontwikkeling van de mededinging aan de vooravond van de totstandkoming van de Europese markt. Die wet heeft zelfs model gestaan voor de vaststelling van de structuur van andere overheidsbedrijven die naderhand op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen zijn opgericht.

De wetgever heeft in 1991 gekozen voor een redelijke oplossing die het midden hield tussen de privatisering en het behoud van de organieke openbare dienst en die er vooral op gericht was het algemeen belang en een moderne aanpak zo goed mogelijk met elkaar te verzoenen. Daarbij was het zaak eensdeels de concurrentiekracht van de overheidsbedrijven in hun concurrerende activiteiten veilig te stellen en anderdeels de omstandigheden te verbeteren waarin ze hun opdrachten van openbare dienst moesten vervullen.

Na tien jaar ervaring met de werking van het stelsel van de overheidsondernemingen, moet echter worden

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

19 NOVEMBRE 2007

Proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques

(Déposée par M. Georges Dallemagne)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 22 juillet 2003 (doc. Sénat, n° 3-117/1 - SE 2003).

Depuis une dizaine d'années, les principales entreprises publiques belges, tant en termes de chiffre d'affaires que d'emploi, sont gérées sur le mode du contrat de gestion entre une entreprise devenue autonome et l'État. Ce modèle, tel qu'il a été institué par la loi du 21 mars 1991 répondait à une demande de modernisation du secteur public, rendue nécessaire par l'évolution du contexte économique, c'est-à-dire par le développement de la concurrence, à l'approche de l'achèvement du marché européen. Cette loi a elle-même servi de modèle pour la définition structurelle d'autres entreprises à caractère public créées par la suite, tant au niveau régional que communautaire.

Entre la voie de la privatisation et celle du maintien du service public organique, le législateur a opté en 1991 pour une solution raisonnable, dont l'objectif était de concilier au mieux intérêt général et modernité, en tentant d'assurer d'une part la compétitivité des entreprises publiques dans leurs activités en concurrence et, d'autre part, d'améliorer les conditions dans lesquelles elles ont à assumer leurs missions de service public.

Or, en dépit de ces louables intentions, force est de constater que l'expérience de dix années de fonction-

geconstateerd dat, ondanks die lovenswaardige voornemens, niet alle doelstellingen worden bereikt. In de memorie van toelichting van de voormelde wet werd al aangegeven dat het probleem — waarvoor via wet- en regelgeving een structurerende oplossing moest worden aangereikt — erin bestond een evenwicht te vinden tussen enerzijds de verplichtingen inzake toezicht op de overheidsonderneming en meer bepaald op de uitvoering van haar opdrachten van openbare dienst, en anderzijds de graad van beheersautonomie die nodig is om haar vennootschapsdoel op de meeste doeltreffende wijze te verwezenlijken.

Ondanks het feit dat in 1991 een wettelijk kader werd vastgesteld waarbij werd gepoogd die twee doelstellingen met elkaar te verzoenen, heeft men in de loop van het voorbije decennium tal van gebreken en tekortkomingen moeten vaststellen, zowel in de wijze waarop de voornaamste, in de wet van 21 maart 1991 bedoelde overheidsbedrijven worden beheerd, als in de wijze waarop de Staat zich heeft gekweten van zijn taken inzake regulering en toezicht ten aanzien van onder meer de inachtneming van de opdrachten van openbare dienst waarmee de overheidsondernemingen belast zijn.

Zo moeten de volgende tekortkomingen van de Staat, dat wil zeggen van het politiek optreden van de betrokken toezichthoudende ministers, worden geconstateerd :

— de rol van de Staat als aandeelhouder is onvoldoende en onduidelijk aangegeven.

— de Staat is door een gebrek aan deskundigheid niet altijd bij machte geweest, als wederpartij bij de beheersovereenkomst, daadwerkelijk te beslissen welke opdrachten van openbare dienst de betrokken ondernemingen moesten vervullen, de uitvoering ervan te controleren en ze geregeld en grondig te evalueren.

— de Staat heeft, zich beroepend op het begrip beheersautonomie, niet altijd voldoende toegezien op de naleving van de beheersovereenkomst, de handhaving van het vennootschapsdoel, de gedragsregels, noch via de overheidsbestuurders, noch via de regeringscommissaris.

— de Staat heeft zichzelf niet altijd de begrotingsmiddelen gegeven die zijn beleid vereiste en heeft vaak bezuinigingen op de begroting geprefereerd boven het behoud of de verruiming, zowel kwantitatief als kwalitatief, van de opdrachten van openbare dienst. Voorts heeft de Staat, als aandeelhouder van een naamloze vennootschap en zeker wanneer hij meerderheidsaandeelhouder was, niet altijd toereikende budgettaire maatregelen genomen om het probleem van de onderkapitalisatie van de betrokken onderneming op te lossen.

nement du régime des entreprises publiques n'atteint pas tous les objectifs recherchés. L'exposé des motifs de ladite loi exposait déjà combien le problème qui se posait — et auquel il convenait d'apporter une réponse légale et réglementaire structurante — était de trouver un juste point d'équilibre entre, d'une part, les obligations de contrôle sur l'entreprise publique, et en particulier sur la réalisation de ses missions de service public, et, d'autre part, le degré d'autonomie de gestion qui lui est nécessaire pour réaliser son objet social de la manière la plus performante possible.

Malgré la définition en 1991 d'un cadre légal tentant de concilier ces deux objets, il a fallu constater, durant la décennie écoulée, de nombreuses déficiences et manquements, tant dans la manière dont ont été gérées les principales entreprises publiques visées par la loi du 21 mars 1991 que dans la manière dont l'État s'est acquitté de ses missions de régulation et de contrôle vis-à-vis notamment du respect des missions de service public imposées aux entreprises publiques.

Aussi, faut-il faire le constat des manquements de l'État, à travers l'action politique des ministres de tutelle concernés :

— Le rôle de l'État, comme actionnaire, n'a pas été suffisamment et clairement précisé.

— L'État, en développant trop peu sa capacité d'expertise, n'a pas toujours été en mesure de décider réellement, en tant que cocontractant au contrat de gestion, les missions de service public qu'il entendait voir assumées par l'entreprise concernée, de contrôler leur exécution et de procéder à une évaluation régulière et approfondie de leur exercice.

— L'État, fort du concept de l'autonomie de gestion, n'a pas toujours exercé un contrôle suffisant sur le respect du contrat de gestion, le maintien de l'objet social, les règles de déontologie, que ce soit via les administrateurs publics ou le commissaire du gouvernement.

— L'État ne s'est pas toujours donné les moyens budgétaires de sa politique, privilégiant souvent les restrictions budgétaires au maintien ou à l'élargissement, tant en quantité qu'en qualité des missions de services publics. Par ailleurs, l'État, en tant qu'actionnaire de société anonyme, *a fortiori* quand il était majoritaire, n'a pas toujours pris des mesures budgétaires suffisantes pour remédier au phénomène de sous-capitalisation de l'entreprise concernée.

— de Staat heeft onvoldoende aandacht besteed aan de kwaliteit van de overheidsbestuurders. In plaats van alerte, beschikbare en bekwame bestuurders die geregeld aan de regering rapporteren, werden vaak mensen aangewezen die ofwel te onafhankelijk, ofwel te gepolitiseerd waren, die hun taken van openbare dienst soms als bijzaak beschouwden en waarvan sommigen een te partijgebonden beheer voerden en anderen te lijdzaam toekeken.

— de Staat heeft zich doorgaans te passief opgesteld in de Europese onderhandelingen over regelingsvoorwaarden van de geliberaliseerde sectoren en heeft ondermaats gecommuniceerd in verband met zijn politiek optreden terzake.

De moeilijkheden waarmee de meeste autonome overheidsbedrijven te kampen hebben, zijn veeleer te wijten aan de wijze waarop ze de wet toepassen dan aan de wet zelf. In dat opzicht mogen de basisprincipes van de wet van 21 maart 1991 in geen geval op de helling worden gezet. Het betreft :

— de beheersautonomie van de overheidsbedrijven, die hun meer soepelheid en doeltreffendheid waarborgt;

— de noodzaak voor de overheidsonderneming om tegelijkertijd opdrachten van openbare dienst en commerciële activiteiten te vervullen, en daarbij nauwkeurig de voorwaarden aan te geven waaronder ze deze en gene vervullen;

— het gebruik van een beheerscontract als avenant waarin de door de wet bepaalde opdrachten van openbare dienst en de nadere regels voor de uitvoering ervan in samenspraak door de Staat en de onderneming worden bepaald.

Die principes hoeven weliswaar niet te worden gewijzigd, maar dat neemt niet weg dat, gelet op de vastgestelde tekortkomingen, bepaalde aspecten van de wet van 21 maart 1991 moeten worden aangescherpt.

Die hervorming moet in ieder geval gaan in de richting van de uitwerking van een geheel van rechtsregels met als doel niet alleen de werking te verbeteren van de in de wet bepaalde beheersinstanties en daarbij de principes van *corporate governance* in acht te nemen, maar tevens de rol en de verantwoordelijkheden van de Staat als aandeelhouder te verduidelijken.

Met andere woorden, we wensen een hervorming te steunen die bewust in de richting gaat van een Staat die steeds minder optreedt als ondernemer en almaar meer als regulerende factor. De totstandkoming van de regulerende functie van de overheid impliceert onder meer dat die ervoor zorgt dat ze beschikt over een voldoende beleidsevaluerende capaciteit.

— L'État n'a pas été suffisamment attentif à la qualité des nominations des administrateurs publics. Au lieu de désigner des administrateurs vigilants, disponibles, compétents, assurant un reporting régulier auprès du gouvernement, l'exercice de cette fonction a souvent été confiée à des administrateurs, soit trop indépendants, soit trop politisés, considérant parfois comme marginales les missions de service public et oscillant entre trop de gestion partisane ou trop de résignation.

— L'État a généralement été trop passif dans les négociations européennes de conditions de régulation des secteurs devenus libéralisés et, ce faisant, dans la communication de son action politique en la matière.

Les difficultés rencontrées au sein de la plupart des entreprises publiques autonomes tiennent davantage à l'application de la loi qu'à la loi elle-même. À cet égard, les principes de base, inscrits dans la loi du 21 mars 1991, ne doivent en aucun cas être remis en cause. Il s'agit de :

— l'autonomie de gestion des entreprises publiques, leur assurant ainsi plus de souplesse et d'efficacité;

— la nécessité pour l'entreprise publique de mener à la fois des missions de service public et des activités commerciales, tout en distinguant avec précision les conditions d'exercice de chacune d'elles;

— le recours au contrat de gestion, en tant que convention par laquelle les missions de service public, définies par la loi, sont précisées et leurs modalités d'exécution arrêtées de manière consensuelle par l'État et l'entreprise.

Néanmoins, même si l'acceptation de ces principes ne doit souffrir aucune réforme, il n'en reste pas moins qu'il convient, eu égard aux manquements constatés, de préciser, en certains aspects, la loi du 21 mars 1991.

En tout état de cause, cette réforme doit aller dans le sens du développement d'un arsenal juridique visant non seulement à mieux faire fonctionner les organes de gestion prévus par la loi, et ce, dans le respect des principes de *corporate governance*, mais en tendant également à clarifier plus précisément le rôle et les responsabilités de l'État actionnaire.

En d'autres termes, nous entendons soutenir une réforme qui aille délibérément dans le sens d'un État de moins en moins entrepreneur mais de plus en plus régulateur. Le développement de la fonction de régulation des pouvoirs publics implique notamment que ceux-ci veillent à disposer d'une capacité suffisante d'évaluation des politiques mises en œuvre.

De krachtlijnen van de voorgestelde hervorming zullen ertoe bijdragen een antwoord te geven op de volgende vragen :

— Hoe kan men de opdrachten van openbare dienst beter vaststellen en evalueren? De ervaring heeft geleerd dat de wet van 21 maart 1991 zeer verschillend wordt toegepast naargelang de betrokken ondernemingen. Een van de redenen daarvoor is het ontbreken van precieze kwantitatieve en kwalitatieve criteria die op een objectieve en duidelijke wijze aangeven wat de Staat verwacht van de opdrachten van openbare dienst. Het is van belang dat de Staat voor zijn regulerende functie over het vermogen beschikt om in volle transparantie te evalueren en op te treden.

— Hoe kan men de voorwaarden scheppen opdat de Staat zijn rol van aandeelhouder zo goed mogelijk kan vervullen? De Staat moet zijn rol van meerderheidsaandeelhouder van de overheidsbedrijven namelijk ten volle en doeltreffend vervullen. Daartoe moet hij op verantwoordelijke wijze niet alleen de grote lijnen van zijn strategie inzake openbare dienstverlening bepalen, maar ook zijn taken inzake evaluatie en toezicht voortdurend waarborgen. Concreet is het erom te doen de verschillende geledingen van de Staat, dat wil zeggen de uitvoerende en de wetgevende macht, bij een en ander te betrekken teneinde niet het risico te lopen dat de overheid de zaken op hun beloop laat.

— Hoe de rol en de werking van de raden van bestuur verbeteren? Het beheer van de overheidsbedrijven komt de raad van bestuur en dus niet de bevoegde minister toe. Naast de noodzaak om bekwame, alerte en beschikbare bestuurders aan te wijzen, is het onontbeerlijk de draagwijdte van hun verantwoordelijkheden nader te omschrijven en hun rol te preciseren als behoeder van de belangen van de Staat in het overheidsbedrijf.

— Hoe het operationele beheer van de overheidsbedrijven verbeteren? In dat verband is het met name aangewezen de voorwaarden inzake aanwijzing en hernieuwing van het directiecomité nader te omschrijven.

— Hoe de rol van de regeringscommissaris verbeteren? Het is geenszins de bedoeling van deze hervorming te profiteren om terug te keren naar een opportuniststoezicht; het gaat er daarentegen om de noodzakelijke voorwaarden te scheppen om de functie van regeringscommissaris een daadwerkelijke invulling te geven.

Tot slot moet deze hervorming passen in en overeenstemmen met het thans op Europees vlak bestaande ruimere kader inzake diensten van algemeen belang ten behoeve van de burger; inzonderheid behoort zij te stroken met de terzake door de EU uitgestippelde beleidslijnen.

Les axes de la réforme proposée contribueront à donner des réponses aux questions suivantes :

— Comment mieux définir et évaluer les missions de service public? L'expérience montre que la loi du 21 mars 1991 a été mise en œuvre de manière très différente, selon les entreprises concernées. Une raison en est l'absence de détermination de critères quantitatifs et qualitatifs précis décrivant de manière objective et complète les attentes de l'État concernant les missions de service public. Il importe de donner à l'État une capacité transparente d'évaluation et d'intervention dans sa fonction régulatrice.

— Comment permettre à l'État d'assumer au mieux son rôle d'actionnaire? L'État doit assumer pleinement et efficacement son rôle d'actionnaire majoritaire dans les entreprises publiques. À ce titre, il doit, de manière responsable, affirmer non seulement les grandes lignes de sa stratégie en matière de service public mais également assurer constamment ses missions d'évaluation et de contrôle. Concrètement, il s'agit d'impliquer les différentes composantes de l'État, c'est-à-dire le pouvoir exécutif et législatif, pour éviter le risque de « laisser-faire » de la puissance publique.

— Comment améliorer le rôle et le fonctionnement des conseils d'administration? C'est au conseil d'administration et non au ministre compétent qu'il convient d'assumer la gestion des entreprises publiques. Outre la nécessité de nommer des administrateurs compétents, vigilants et disponibles, il est indispensable de définir plus spécifiquement l'étendue de leurs responsabilités ainsi que de préciser leur rôle de défense des intérêts de l'État dans l'entreprise.

— Comment améliorer la gestion opérationnelle des entreprises publiques? Il appartient notamment, dans ce cadre, de préciser les conditions de désignation et de renouvellement du comité de direction.

— Comment améliorer le rôle de commissaire du gouvernement? Il n'est nullement question de revenir sur la tutelle d'opportunité mais bien de veiller à mettre en place les conditions nécessaires pour mobiliser la fonction de commissaire du gouvernement.

Enfin, cette réforme est à intégrer dans le cadre plus large et dans le respect du processus d'orientation politique actuellement défini par l'Union européenne, en matière de services d'intérêt général au profit du citoyen.

Op de Top van Nice in december 2002 heeft de toegang tot die diensten de status gekregen van een fundamenteel recht voor alle EU-burgers. Sindsdien is dat recht inhoudelijk ingevuld door middel van mededeling COM/2001/0598, dat er de politieke beginselen en doelstellingen van heeft gepreciseerd. Voor de Commissie kan de overheid of het nu om de nationale, gewest- of gemeenschapsoverheid gaat aan bepaalde dienstverleners opdrachten van algemeen belang opleggen en hun, in voorkomend geval, bijzondere of exclusieve rechten toekennen en/of een financieringsmechanisme uitbouwen. Voorts kan diezelfde overheid vrij de opdrachten inzake de verlening van diensten van algemeen belang bepalen en kan zij eveneens vrij beslissen om zelf die diensten direct of indirect aan te bieden. De enige, door de Europese Unie opgelegde beperkingen behelzen de naleving van de bepalingen vervat in het Verdrag inzake de mededinging en de interne markt, alsook de handhaving van een hoog kwaliteitsniveau inzake de verlening van diensten van algemeen belang, wat noodzakelijk is in het licht van de voortschrijdende liberalisering van talrijke economische diensten.

Teneinde ervoor te zorgen dat de verlening van diensten van algemeen belang qua kwaliteit en prijs inspeelt op de noden van de gebruikers en de burgers, streeft de Europese Commissie naar een verbetering van de resultaten en/of tekent zij nieuwe beleidslijnen uit. Die aspecten moeten wij in onze nationale hervorming van de overheidsbedrijven integreren. Het gaat met name om verbeteringen en/of nadere preciseringen op het stuk van :

— de toepassing van de voorschriften inzake de staatssteun ter compensatie van de verplichtingen op het stuk van de dienstverlening (voorwaarden inzake verenigbaarheid, betekening, ...);

— de procedurevoorschriften en -beginselen die moeten gelden bij de selectie van de particuliere verleners van diensten van algemeen belang;

— de procedure tot evaluatie van de diensten van algemeen belang, met name op het stuk van de kwaliteit van de dienstverlening, de toegankelijkheid, de veiligheid en de billijkheid van de prijs.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

De bepalingen van de wet van 21 maart 1991, inzonderheid die welke betrekking hebben op de opmaak van het beheerscontract, zijn op zeer uiteenlopende wijzen ten uitvoer gelegd, naar gelang van de betrokken ondernemingen. Een van de redenen voor die verschillen is precies het ontbreken van duidelijke kwantitatieve en kwalitatieve criteria die een objectief en volledig beeld geven van de verwachtingen van

Si à l'occasion du Sommet de Nice, en décembre 2000, l'accès à ces services a été élevé au rang de droit fondamental de l'Union européenne, la communication COM/2001/0598 en a, depuis lors, précisé les principes politiques et les objectifs. Pour la Commission, les pouvoirs publics, qu'ils soient national, régional ou communautaire, peuvent imposer à certains opérateurs de service des obligations d'intérêt général, et, le cas échéant, leur accorder des droits spéciaux ou exclusifs et/ou mettre en place un mécanisme de financement. Il appartient également à ces mêmes pouvoirs publics de définir librement les missions de service d'intérêt général et de décider tout aussi librement s'ils souhaitent assurer eux-mêmes ces services, directement ou indirectement. Les seules contraintes, imposées par l'Union européenne, étant le respect des dispositions du traité sur la concurrence et le marché intérieur ainsi que le maintien d'un niveau élevé dans la prestation des services d'intérêt général, nécessaire dans le contexte d'une libéralisation croissante des nombreux services économiques.

Pour que les prestations de services d'intérêt général répondent de manière optimale, en termes de qualité et de prix, aux besoins des utilisateurs et des citoyens, la Commission s'est donnée des objectifs d'amélioration et/ou de détermination de projets politiques, que nous devons prendre en compte dans notre processus de réforme nationale des entreprises publiques autonomes. Il s'agit de l'amélioration et/ou de la détermination :

— de l'application des règles relatives aux aides d'État à la compensation des obligations de service public (condition de compatibilité, de notification, ...);

— des règles et des principes procéduraux applicables à la sélection de prestataires privés de mission d'intérêt général;

— du processus d'évaluation des missions d'intérêt général, notamment en termes de qualité du service, d'accessibilité, de sécurité et de prix équitable.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Les dispositions de la loi du 21 mars 1991, et plus précisément celles concernant la confection du contrat de gestion, ont été mises en œuvre de manière très différente selon les entreprises concernées. Une des raisons qui peut expliquer ces divergences est précisément l'absence de critères quantitatifs et qualitatifs précis décrivant de manière objective et complète les attentes des deux parties en matière de missions de

beide partijen met betrekking tot de opdrachten van openbare dienst. Derhalve bepaalt dit artikel dat alle partijen — en dus niet alleen het betrokken bedrijf — vóór de onderhandelingen over het beheerscontract de nodige middelen moeten vrijmaken om, op grond van meetbare criteria, na te gaan of de vooropgezette doelstellingen in het raam van het toekomstige beheerscontract kunnen worden waargemaakt. Daartoe is het van belang dat de betrokken administratie voldoende slagkracht krijgt om die analyses uit te voeren, zodat de Staat in het raam van het beheerscontract daadwerkelijk de bakens uitzet voor het bepalen van de opdrachten van openbare dienst.

Artikel 3

Het is van belang een onderscheid te maken tussen de regulerende bevoegdheden van de minister en het toezicht over het betrokken bedrijf. Dat onderscheid moet belangenconflicten voorkomen.

Bovendien strekt dit artikel ertoe de adviesbevoegdheid van de Wetgevende Kamers te versterken in de eindfase van de uitwerking van het beheerscontract en de avenanten ervan. Doordat de toezichthoudende minister dat contract en die avenanten voor de *ad hoc*-commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat moet toelichten, kunnen de vertegenwoordigers van de Natie nagaan in hoeverre de in het vooruitzicht gestelde diensten van algemeen belang en de daartoe gevraagde budgetten opportuun zijn.

Artikel 4

Artikel 23, § 6, van de wet van 21 maart 1991 bepaalt nu al dat de minister onder wie het autonome overheidsbedrijf ressorteert, elk jaar verslag uitbrengt aan de Wetgevende Kamers. Aangezien die verplichting echter bijzonder ruim is, lijkt het ons van belang in het uitsluitend aan het beheerscontract gewijde hoofdstuk II de verplichting op te nemen dat de toezichthoudende minister aan de Kamers verslag uitbrengt over de evaluatie van het beheerscontract die hem overigens jaarlijks wordt bezorgd, alsook over de mate waarin het beheerscontract ten uitvoer wordt gelegd. Het komt erop aan te garanderen dat de nodige openbaarheid wordt gegeven aan het al dan niet naleven van de in het beheerscontract vervatte bepalingen.

Artikel 5

Dankzij dit artikel moet het operationeel beheer van het bedrijf verbeteren. Een en ander moet concreet gestalte krijgen door de handhaving van de huidige

service public. Aussi, cet article vise-t-il à préciser que, préalablement à la négociation du contrat de gestion, chacune des parties, et pas seulement l'entreprise concernée, se donne les moyens et fait l'exercice de la définition des objectifs recherchés au sein du futur contrat de gestion et ce, sur base de critères mesurables. Dans cette perspective, il importe de doter l'administration concernée d'une capacité d'analyse suffisante, de manière à ce que l'État soit véritablement l'initiateur de la définition, au sein du contrat de gestion, des missions de service public.

Article 3

Il importe de distinguer les compétences ministérielles de régulation de la tutelle sur l'entreprise concernée. Cette distinction a pour ambition de prévenir tout type de conflit d'intérêt.

Cet article vise en outre à renforcer la compétence d'avis des chambres législatives, en fin de processus d'élaboration du contrat de gestion et de ses avenants. Cette présentation faite par le ministre de tutelle devant les commissions *ad hoc* de la Chambre des représentants et du Sénat permettra aux représentants de la Nation d'apprécier l'opportunité des missions de services publics en projet et des budgets qui y sont affectés.

Article 4

La loi du 21 mars 1991 dispose déjà dans son article 23, § 6, que chaque année, le ministre dont relève l'entreprise publique autonome fait rapport aux chambres législatives. Néanmoins, comme le champ d'application de cette obligation est particulièrement vaste, il nous paraît important de spécifier au sein du chapitre II, c'est-à-dire le chapitre exclusivement consacré au contrat de gestion, l'obligation pour le ministre de tutelle de faire rapport aux chambres de l'évaluation qui lui est par ailleurs faite annuellement du contrat de gestion et, plus spécifiquement du respect de l'exécution du contrat de gestion. Il importe de garantir la publicité de l'effectivité ou non du respect des dispositions du contrat de gestion.

Article 5

Cet article a pour ambition d'améliorer la gestion opérationnelle de l'entreprise, en maintenant le système actuel des administrateurs directeurs, mais en ne

regeling met bestuurders-directeuren, al mag elk van hen slechts een raadgevende stem hebben binnen de raad van bestuur.

Bovendien strekt dit artikel ertoe een wettelijke grondslag te verlenen aan een plichtenleer van de overheidsbestuurders. Het komt de Koning toe precies te bepalen aan welke integriteits-, bekwaamheids- en professionaliteitscriteria de overheidsbestuurders moeten voldoen. De uitwerking van die criteria moet het mogelijk maken nauwkeurig maar ook met meer soepelheid de draagwijdte te bepalen van de aansprakelijkheid van die overheidsbestuurders, inzonderheid wat hun verhouding met de Staat betreft. Ingevolge het feit dat zij door de Koning zullen zijn afgevaardigd en aangewezen, zullen zij immers hoe dan ook met de Staat contact moeten hebben teneinde in het overheidsbedrijf een coherent beleid te voeren.

Artikel 6

Dit artikel strekt ertoe de wettelijke grondslagen te leggen voor de oprichting, binnen de raad van bestuur van alle overheidsbedrijven, van een auditcomité. Momenteel bestaat dergelijk comité wettelijk alleen maar bij de NMBS. Het ware aangewezen die structuur te veralgemenen.

Artikel 7

Dit artikel strekt ertoe een oplossing te bieden voor het feit dat de bestuurders minder goed geïnformeerd zijn dan de directie van het overheidsbedrijf. Inzonderheid is het aangewezen te voorzien in een jaarlijks trekkingsrecht ten behoeve van de bestuurders die specifieke informatie of analyses wensen te verkrijgen.

Artikel 8

Dit artikel voorziet in objectieve procedures voor de selectie en de vernieuwing van de ambten van gedelegeerd bestuurder en lid van het directiecomité. Ter wille van de transparantie en de solidariteit binnen de regering is het van belang dat die procedure expliciet wordt opgenomen in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Artikel 9

Dit artikel strekt ertoe het topmanagement van de overheidsbedrijven nog meer bewust te maken van het belang om de opdrachten van openbare dienst naar behoren uit te voeren, zoals zij zijn vastgelegd in het beheerscontract dat beide partijen — Staat en over-

leur accordant, c'est-à-dire à chacun d'entre eux, qu'une voix consultative au sein du conseil d'administration.

Il vise en outre à donner une assise légale à un code déontologique des administrateurs publics. Il appartient au Roi de définir plus précisément les principes d'intégrité, de compétence et de professionnalisme qui sont attendus de la part des administrateurs publics. Cette élaboration permettrait ainsi de définir précisément et plus soûplement le contour des responsabilités de ces derniers, et ce, dans leur relation avec l'État avec lequel ils doivent en tout état de cause, parce qu'ils sont mandatés et désignés par le Roi, assurer une politique cohérente au sein de l'entreprise.

Article 6

Cet article vise à établir légalement un comité d'audit, au sein du conseil d'administration, pour l'ensemble des entreprises publiques autonomes. En effet, pour l'heure, cette entité n'est instituée légalement que pour la SNCB; il importe de la généraliser.

Article 7

Cet article vise à remédier au problème d'asymétrie d'information des administrateurs par rapport à la direction de l'entreprise publique. En l'occurrence, il convient de prévoir un droit de tirage annuel à disposition des administrateurs qui souhaitent obtenir des informations spécifiques ou disposer d'études spécifiques.

Article 8

Cet article vise à conditionner objectivement les procédures de sélection et de renouvellement des mandats d'administrateur délégué et des membres du comité de direction. Il importe que ces procédures soient, pour des raisons de transparence et de solidarité gouvernementale, explicitées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Article 9

Cet article vise à responsabiliser davantage le top management des entreprises publiques au respect de l'exécution des missions de service public définies dans le contrat de gestion, signé entre elles et l'État. À ce titre, nous proposons de lier le montant de la

heidsbedrijf — hebben ondertekend. In dat verband stellen wij voor om het bedrag van de bezoldiging van de gedelegeerd bestuurder en van de leden van het directiecomité te doen afhangen van de daadwerkelijke uitvoering van de opdrachten van openbare dienst, waarvoor de betrokkenen collegiaal aansprakelijk zijn. De beginselen inzake die variabele bezoldiging moeten in het beheerscontract worden vastgelegd — mede omdat het beheerscontract overeenkomstig de wet eveneens sancties moet bevatten die gelden in geval van niet-naleving door een van de partijen van haar verbintenissen uit hoofde van het beheerscontract (1).

Artikel 10

Dit artikel bevat de lijst van onverenigbaarheden met het ambt van overheidsbestuurder.

Artikel 11

Dit artikel strekt ertoe precieze voorschriften op te leggen inzake de criteria die moeten worden gehanteerd bij de selectie van de regeringscommissarissen. Die procedure moet zorgen voor een objectievere inschatting van de juridische en economische bekwaamheden van de kandidaten. Meer in het bijzonder is het de bedoeling een lijst op te maken van onverenigbaarheden met het ambt van regeringscommissaris, teneinde hoe dan ook belangenconflicten te voorkomen.

Tevens strekt dit artikel ertoe de deskundigheid van de Staat op te voeren, wat in het raam van de opmaak van het beheerscontract beslist geen overbodige luxe is. Daartoe moet de regeringscommissaris kunnen beschikken over medewerkers met voldoende analysebekwaamheid.

Tot slot bepaalt het huidige artikel 23, § 6, van de wet van 21 maart 1991 dat de minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert, bij de Wetgevende Kamers verslag moet uitbrengen « betreffende de toepassing van deze titel ». Gelet op de ruime toepassings sfeer van dit artikel lijkt het opportuun naar aanleiding van deze bepaling te preciseren welke punten de minister hoe dan ook moet opnemen in zijn jaarlijks aan de Kamers te bezorgen verslag.

Artikel 12

De bedoeling van dit artikel is ervoor te zorgen dat de commissarissen van het Rekenhof ruimere bevoegdheden inzake permanente controle krijgen. Zo voorziet dit artikel in een verplichte algemene controle

rémunération de l'administrateur délégué et du comité de direction au respect de l'exécution des missions de service public, dont ils ont la responsabilité collégiale. Les principes déterminant cette variable sont à définir dans le cadre du contrat de gestion et, ce, parce que l'une des missions légales du contrat de gestion est de régler les sanctions en cas de non-respect par une des parties de ses engagements résultant du contrat de gestion (1).

Article 10

Cet article vise à définir la liste des incompatibilités de la fonction d'administrateur public.

Article 11

Cet article vise à définir plus précisément dans la réglementation les conditions de sélection des commissaires de gouvernement. Cette procédure doit permettre d'objectiver les compétences en matière juridiques et économiques. Plus particulièrement, cet article vise à dresser la liste des incompatibilités liées à la fonction de commissaire de gouvernement, cette liste devant en tout état de cause éviter tout type de conflit d'intérêt.

Il vise également à renforcer la capacité d'expertise de l'État, expertise particulièrement nécessaire dans la confection du contrat de gestion. Dans cette perspective, il importe d'adjoindre au commissaire du gouvernement un staff doté d'une capacité d'analyse suffisante.

Enfin, l'article 23, § 6, de la loi du 21 mars 1991 dispose actuellement qu'il appartient au ministre dont relève l'entreprise publique autonome de venir faire rapport aux chambres « de l'application du présent titre ». Cette disposition ayant un champ d'application large, il paraît opportuun de préciser dans le cadre de cette disposition les éléments dont le ministre ne peut en aucun cas se départir, dans le rapport qu'il est tenu de faire annuellement aux chambres.

Article 12

Cet article a pour ambition de renforcer le pouvoir de contrôle permanent des commissaires de la Cour des comptes, en rendant obligatoire un contrôle général sur les filiales lorsqu'il leur a été dévolu des

(1) Wet van 21 maart 1991, artikel 3, § 2, 11°.

(1) Loi du 21 mars 1991, article 3, § 2, 11°.

op de dochterondernemingen, indien zij opdrachten van openbare dienstverlening toevertrouwd krijgen. Meer in het bijzonder gaat het om een controle *a priori* die slaat op de beslissing om met een dochteronderneming te werken en op de gevolgen daarvan voor de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 3, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, wordt aangevuld als volgt :

«Het beheerscontract wordt gesloten op grond van kwalitatieve en kwantitatieve criteria en doelstellingen. Vóór de onderhandelingen over het beheerscontract een aanvang nemen, moeten het directiecomité van het betrokken overheidsbedrijf en de regering de criteria hebben vastgesteld, alsmede de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen die zij elk van hun kant beogen te verdedigen in termen van «opdrachten van openbare dienst.»

Art. 3

In artikel 4 van dezelfde wet, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) § 1 wordt aangevuld met het volgende lid :

«De minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert kan niet bevoegd zijn voor de regulering van de sector waartoe het voornoemde bedrijf behoort.»;

B) § 2 wordt aangevuld met het volgende lid :

«Het ontwerp van beheerscontract of het ontwerp van gewijzigd beheerscontract wordt voor advies voorgelegd aan de Wetgevende Kamers.»

missions de service public, et plus précisément un contrôle préalable à la décision de filialisation, des conséquences de cette prise de décision sur l'exécution des missions de service public.

Georges DALLEMAGNE.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la constitution.

Art. 2

L'article 3, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques est complété par l'alinéa suivant :

«Le contrat de gestion est conclu sur la base de critères et d'objectifs qualitatifs et quantitatifs. Préalablement à la négociation du contrat de gestion, le Comité de direction de l'entreprise publique concernée et le gouvernement auront déterminé les critères et les objectifs qualitatifs et quantitatifs qu'ils entendent, chacun, défendre en termes de missions de service public.»

Art. 3

À l'article 4, de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

A) le § 1^{er} est complété par l'alinéa suivant :

«Le ministre dont relève l'entreprise publique ne peut être compétent en matière de régulation du secteur dont relève ladite entreprise.»;

B) le § 2 est complété par l'alinéa suivant :

«Le projet de contrat de gestion ou de modification du contrat de gestion est soumis pour avis aux chambres législatives.»

Art. 4

Artikel 5, § 1, van dezelfde wet, wordt aangevuld met het volgende lid :

« Elk jaar legt de minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert de Wetgevende Kamers een verslag voor, waarin de tenuitvoerlegging van het beheerscontract wordt geëvalueerd. »

Art. 5

In artikel 18 van dezelfde wet, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) § 1, eerste lid, wordt vervangen als volgt :

« De raad van bestuur telt ten hoogste achttien leden, met inbegrip van de leden van het directiecomité, die er slechts een raadgevende stem hebben. »;

B) dit artikel wordt aangevuld met een § 6, luidende :

« § 6. De gewone leden van de raad van bestuur moeten de plichtenleer in acht nemen die inherent is aan hun functie van bestuurder van een overheidsbedrijf, zoals zij is vastgelegd bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. »

Art. 6

In titel I, hoofdstuk IV, afdeling II, van dezelfde wet, wordt een artikel 18*bis* ingevoegd, luidende :

« Art. 18*bis*. § 1. — De raad van bestuur stelt uit zijn midden een auditcomité in.

§ 2. Het auditcomité bestaat uit vier bestuurders, met uitzondering van de gedelegeerd bestuurder. De samenstelling en werking van dat comité wordt door de raad van bestuur bepaald. De samenstelling van het auditcomité moet proportioneel gezien echter in overeenstemming zijn met het aandeelhouderschap van het overheidsbedrijf.

§ 3. Het auditcomité vervult de taken die de raad van bestuur eraan opdraagt. Het heeft inzonderheid tot taak de raad van bestuur bij te staan door financiële gegevens te onderzoeken, met name de jaarrekening, het jaarverslag en de tussentijdse verslagen. Voorts gaat het de betrouwbaarheid en integriteit na van de financiële verslagen wat het risicobeheer betreft.

Ten minste veertien dagen vóór de vergadering waarop de raad van bestuur de jaarrekening opmaakt,

Art. 4

L'article 5, § 1^{er}, de la même loi est complété par l'alinéa suivant :

« Chaque année, le ministre dont relève l'entreprise publique présente devant les chambres législatives un rapport d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion. »

Art. 5

À l'article 18 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

A) le § 1^{er}, alinéa 1^{er}, est remplacé par l'alinéa suivant :

« Le conseil d'administration est composé de dix-huit membres au plus, y compris les membres du comité de direction, qui ne disposent que d'une voix consultative. »;

B) cet article est complété par un § 6, rédigé comme suit :

« § 6. Les membres ordinaires du conseil d'administration sont tenus de respecter le code déontologique lié à leur fonction d'administrateur public, tel qu'il est défini par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. »

Art. 6

Un article 18*bis*, rédigé comme suit, est inséré dans le titre I^{er}, chapitre IV, section II, de la même loi :

« Art. 18*bis*. — § 1^{er}. Le conseil d'administration constitue en son sein un comité d'audit.

§ 2. Le comité d'audit est composé de 4 administrateurs, à l'exclusion de l'administrateur délégué. Le conseil d'administration en fixe la composition et le mode de fonctionnement. Néanmoins, la composition du comité d'audit doit, proportionnellement, être conforme à l'actionnariat de l'entreprise publique.

§ 3. Le comité d'audit assume les tâches que lui confie le conseil d'administration. Il a notamment pour mission d'assister le conseil d'administration par l'examen d'informations financières, notamment les comptes annuels, le rapport de gestion et les rapports intermédiaires. Il s'assure également de la fiabilité et de l'intégrité de rapports financiers en matière de gestion des risques.

Au moins quatorze jours avant la réunion au cours de laquelle il établit les comptes annuels, le conseil

verzoekt hij het auditcomité advies uit te brengen over die jaarrekening.

De regeringscommissaris alsook een op voordracht van de raad van bestuur door de algemene vergadering van aandeelhouders aangewezen externe bedrijfsrevisor, nemen met raadgevende stem deel aan de vergaderingen van het auditcomité.»

Art. 7

In titel I, hoofdstuk IV, afdeling II, van dezelfde wet, wordt een artikel 18^{ter} ingevoegd, luidende :

« Art. 18^{ter}. — Alle bestuurders, met uitsluiting van de leden van het directiecomité, hebben jaarlijks recht op een door de raad van bestuur vastgesteld trekingsrecht, zodat zij met die gelden een beroep kunnen doen op autonome externe deskundigen. »

Art. 8

In artikel 20 van dezelfde wet, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) in § 2 wordt de eerste zin vervangen als volgt :

« De Koning benoemt de gedelegeerd bestuurder voor een na evaluatie hernieuwbare termijn van zes jaar, zulks op grond van een selectieprocedure bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Minister-raad. »;

B) in § 3 wordt de eerste zin vervangen als volgt :

« De leden van de raad van bestuur benoemen op voordracht van de gedelegeerd bestuurder en na een vooraf vastgestelde selectieprocedure de overige leden van het directiecomité, voor een na evaluatie hernieuwbare termijn van zes jaar. »

Art. 9

Artikel 21, § 3, van dezelfde wet, wordt aangevuld met het volgende lid :

« De inachtneming van de in het beheerscontract omschreven opdrachten van openbare dienst vormt een variabel bestanddeel van de in § 1 bedoelde bezoldigingen. In het beheerscontract worden de beginselen bepaald inzake dit variabel bestanddeel, dat 10 % van de gehele bezoldiging niet te boven mag gaan. »

Art. 10

Artikel 22, § 1, van dezelfde wet wordt aangevuld met een 7^o, luidende :

d'administration demande l'avis du comité d'audit à propos de ces comptes.

Le commissaire du gouvernement et un auditeur externe, désigné par l'assemblée générale des actionnaires sur proposition du conseil d'administration, participent avec voix consultative aux réunions du comité d'audit. »

Art. 7

Un article 18^{ter}, rédigé comme suit, est inséré dans le titre I^{er}, chapitre IV, section II, de la même loi :

« Art. 18^{ter}. — Chaque administrateur, à l'exclusion des membres du comité de direction, dispose d'un droit de tirage annuel, préalablement défini par le conseil d'administration et leur permettant de bénéficier d'une expertise externe autonome. »

Art. 8

À l'article 20 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

A) au § 2, la première phrase est remplacée par la phrase suivante :

« Le Roi nomme, sur la base d'une procédure de sélection définie par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'administrateur délégué, pour un terme de 6 ans, renouvelable après évaluation. »;

B) au § 3, la première phrase est remplacée par la phrase suivante :

« Les membres du conseil d'administration nomment, sur la proposition de l'administrateur délégué et après une procédure de sélection préalablement définie, les autres membres du comité de direction, pour un terme de 6 ans, renouvelable après évaluation. »

Art. 9

L'article 21, § 3, de la même loi est complété par l'alinéa suivant :

« Le respect des missions de service public définies dans le contrat de gestion est un élément variable des rémunérations visées au § 1^{er}. Le contrat de gestion détermine les principes de cette variabilité, qui ne peut excéder 10 pour cent de la rémunération globale. »

Art. 10

L'article 22, § 1^{er}, de la même loi est complété par un 7^o, rédigé comme suit :

«7° lid van een ministerieel kabinet».

Art. 11

In artikel 23 van dezelfde wet, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) § 1, eerste lid, wordt aangevuld als volgt :

« , na een selectieprocedure die is vastgelegd bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. De Koning bepaalt daarin inzonderheid welke minimumnormen worden opgelegd inzake de bekwaamheden voor de functie van regeringscommissaris, alsook welke onverenigbaarheden bij dat ambt gelden. »

B) § 2 wordt aangevuld met het volgende lid :

« De regeringscommissaris evalueert jaarlijks of de verplichtingen in acht werden genomen die vervat zijn in het beheerscontract tussen het betrokken overheidsbedrijf en de Staat. Het jaarverslag wordt aan de toezichthoudende minister toegezonden. »;

C) § 6 wordt aangevuld met het volgende lid :

« Dit verslag bevat inzonderheid een jaarlijkse evaluatie :

— van de tenuitvoerlegging van de opdrachten van openbare dienst;

— van de wijze waarop de Staat zich heeft gekweten van zijn taak betreffende het aandeelhouderchap, hetzij in de algemene vergadering, hetzij via de gewone bestuurders. »

Art. 12

Artikel 27, § 3, vierde lid, van dezelfde wet, wordt aangevuld als volgt :

« Het Rekenhof zet zijn vertegenwoordigers binnen het college van commissarissen in, om ter plaatse de rekeningen te controleren die betrekking hebben of die van invloed kunnen zijn op de tenuitvoerlegging van de opdrachten van openbare dienst. Bovendien oefent het Rekenhof in dat verband vooraf controle uit op de beslissing om dochterondernemingen op te richten, en *a posteriori* op het beheer van die dochterondernemingen, zulks ingeval artikel 13, §§ 3 tot 6, op die laatste van toepassing is. »

14 november 2007.

«7° membre de cabinet ministériel.»

Art. 11

À l'article 23 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

A) au § 1^{er}, l'alinéa 1^{er} est complétée comme suit :

« après une procédure de sélection définie par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Le Roi y détermine notamment les qualifications minimales requises ainsi que les incompatibilités liées à la fonction de commissaire de gouvernement. »;

B) le § 2 est complété par l'alinéa suivant :

« Le commissaire du gouvernement procède annuellement à une évaluation du respect des obligations du contrat de gestion entre l'entreprise publique concernée et l'État. Le rapport d'évaluation est transmis au ministre de tutelle »;

C) le § 6 est complété par l'alinéa suivant :

« Ce rapport comprend, notamment, l'évaluation annuelle :

— de l'exécution des missions de service public;

— de la manière dont l'État a accompli sa mission d'actionnariat, soit au sein de l'assemblée générale, soit par le biais des administrateurs ordinaires. »

Art. 12

L'article 27, § 3, alinéa 4, de la même loi est complété comme suit :

« La Cour des comptes, à l'intervention de ses représentants au collège des commissaires, organise un contrôle sur place des comptes et opérations ayant trait à ou pouvant avoir une incidence sur l'exécution des missions de service public. À ce titre, la Cour des comptes exerce également un contrôle préalable à la décision de filialisation et un contrôle *a posteriori* de gestion des filiales, au cas où elles relèveraient de l'article 13, §§ 3 à 6. »

14 novembre 2007.

Georges DALLEMAGNE.