

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Télécommunications et par le Ministre des Transports, le 12 février 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant la rémunération des commissaires du Gouvernement nommés auprès des entreprises publiques autonomes", a donné le 6 mars 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 12 februari 1996 door de Minister van Telecommunicatie en door de Minister van Vervoer verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de bezoldiging van de Regeringscommissarissen benoemd bij de autonome overheidsbedrijven", heeft op 6 maart 1996 het volgend advies gegeven :

Conformément à l'article 23, § 1er, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, chacune des entreprises publiques autonomes est soumise au pouvoir de contrôle du ministre dont elle relève, lequel contrôle est exercé à l'intervention d'un commissaire du Gouvernement nommé et révoqué par le Roi sur la proposition du ministre concerné; l'exercice des missions de ces commissaires est réglé par le Roi.

Ces dispositions ont été complétées par l'article 1er de la loi du 12 décembre 1994 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et la loi du 17 juin 1991 portant organisation du secteur public du crédit et de la détention des participations du secteur public dans certaines sociétés financières de droit privé, afin de prévoir en outre que le Roi règle la rémunération des commissaires du Gouvernement et que cette rémunération est à charge de l'entreprise publique concernée.

Ces nouvelles dispositions font l'objet, dans l'exposé des motifs joint au projet correspondant, du commentaire suivant (1) :

"Les commissaires du Gouvernement auprès des entreprises publiques autonomes ont été installés à la fin 1992. A défaut de base légale, leur statut financier n'a cependant pas encore été réglé jusqu'à présent. Il aurait été possible de faire supporter cette charge par le budget du Ministère des Communications et de l'Infrastructure ou de l'Institut. Cependant, afin de préserver leur indépendance tout en n'accroissant

(1) Doc. parl., Chambre des représentants, 1551/1-93/94, p. 4.

pas les charges de l'Etat, il est proposé que le Roi fixe le montant de leurs émoluments, ce montant étant mis à charge de l'entreprise publique auprès de laquelle ils sont affectés".

En dépit toutefois de ce qui était ainsi annoncé, et que rappelle du reste l'intitulé du projet au sujet duquel la section de législation est à présent consultée, celui-ci n'a pas pour objet de fixer la rémunération des commissaires du Gouvernement en mission auprès des entreprises publiques autonomes : il prévoit seulement que cette rémunération ne peut être inférieure à celle attribuée aux "membres du conseil d'administration en vertu de leur mandat d'administrateur", conformément à l'article 21, § 2, de la loi du 21 mars 1991 précitée.

Selon ce dernier, la rémunération attachée au mandat d'administrateur est déterminée par le Roi, sauf lorsque l'entreprise a la forme de société anonyme de droit public, auquel cas elle est déterminée par l'assemblée générale.

La Société nationale des chemins de fer belges et Belgacom ont été transformées en sociétés anonymes de droit public par, respectivement, l'arrêté royal du 30 septembre 1992 portant approbation du premier contrat de gestion de la Société nationale des chemins de fer belges et fixant des mesures relatives à cette société et l'arrêté royal du 16 décembre 1994 portant transformation de Belgacom en société anonyme de droit public et fixant les statuts.

.../...

En vertu du projet, la rémunération du commissaire du Gouvernement auprès de chacune de ces deux entreprises devrait être au moins équivalente à celle fixée par l'assemblée générale pour le mandat des administrateurs nommés par le Roi.

La rémunération du commissaire du Gouvernement auprès de La Poste ne pourrait quant à elle être inférieure à la rémunération liquidée, en l'état actuel, conformément à l'arrêté royal du 30 décembre 1993 déterminant la rémunération du président et des membres ordinaires du conseil d'administration de La Poste, au bénéfice de ces derniers. Encore convient-il d'observer que l'article 2 de cet arrêté prévoit que ces rémunérations "sont attribuées par le conseil d'administration en fonction des montants maxima" fixés par les articles suivants, ce qui donne à penser, ainsi que le relevait la section de législation dans son avis L. 22.700/9, donné le 27 septembre 1993, que le soin de déterminer le montant de la rémunération des membres du conseil d'administration est, dans ces limites, délégué au conseil d'administration en violation de l'article 21, § 2, de la loi du 21 mars 1991, qui attribue ce pouvoir au Roi.

Le projet examiné encourt une critique similaire.

En effet, se bornant à fixer à la rémunération des commissaires du Gouvernement un montant minimal, qu'il ne permet d'ailleurs même pas de déterminer avec certitude, il abandonne aux entreprises publiques le pouvoir de décider pour le surplus du montant de cette rémunération.

.../...

Outre qu'elle n'est pas de nature à préserver l'indépendance dont doivent faire preuve les commissaires dans l'exercice de leurs fonctions, une telle délégation implicite n'est pas conforme à l'article 23, § 1er, de la loi du 21 mars 1991, qui réserve ce pouvoir au Roi et limite l'intervention des entreprises publiques autonomes au paiement des rémunérations prévues par l'arrêté royal.

Le projet doit par conséquent être fondamentalement revu pour assurer l'exécution adéquate et complète de cette disposition légale.

Overeenkomstig artikel 23, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven staat elk autonoom overheidsbedrijf onder de controlebevoegdheid van de minister onder wie het ressorteert, welke controle wordt uitgeoefend door bemiddeling van een Regeringscommissaris die benoemd en ontslagen wordt door de Koning, op de voordracht van de betrokken minister; het vervullen van de taken van die commissarissen wordt geregeld door de Koning.

Die bepalingen zijn aangevuld door artikel 1 van de wet van 12 december 1994 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven en van de wet van 17 juni 1991 tot organisatie van de openbare kredietsector en van het bezit van de deelnemingen van de openbare sector in bepaalde privaatrechtelijke financiële vennootschappen, ten einde er onder andere voor te zorgen dat de Koning de bezoldiging van de Regeringscommissarissen regelt en dat deze bezoldiging ten laste van het betrokken overheidsbedrijf komt.

Bij die nieuwe bepalingen wordt in de memorie van toelichting, die gevoegd is bij het daarmee overeenstemmende ontwerp, het volgende commentaar gegeven (1) :

"De Regeringscommissarissen bij de autonome overheidsbedrijven werden einde 1992 aangesteld. Bij gebrek aan een wettelijke basis, is hun financieel statuut tot op heden echter nog niet geregeld. Het zou mogelijk geweest zijn die last te laten dragen door de

(1) Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 1551/1-93/94, blz. 4.

begroting van het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur of van het Instituut. Ten einde hun onafhankelijkheid te beschermen, zonder de lasten van de Staat te doen toenemen, wordt er evenwel voorgesteld dat de Koning het bedrag van hun bezoldiging vaststelt, waarbij dat bedrag ten laste komt van het overheidsbedrijf waaraan zij zijn toegewezen."

Ondanks echter al hetgeen aldus aangekondigd is, en wat overigens herhaald wordt in het opschrift van het ontwerp, waarover de afdeling wetgeving thans geraadpleegd wordt, strekt dit ontwerp niet tot vaststelling van de bezoldiging van de Regeringscommissarissen met een opdracht bij de autonome overheidsbedrijven : het bepaalt alleen dat die bezoldiging niet lager kan zijn dan die welke toegekend wordt aan "de leden van de raad van bestuur (...) uit hoofde van hun mandaat als bestuurder", overeenkomstig artikel 21, § 2, van de bovengenoemde wet van 21 maart 1991.

Volgens dat laatste artikel wordt de bezoldiging die verbonden is aan het mandaat van bestuurder vastgesteld door de Koning, behalve indien het bedrijf de vorm heeft van een naamloze vennootschap van publiek recht, in welk geval zij vastgesteld wordt door de algemene vergadering.

De Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en Belgacom zijn omgevormd in naamloze vennootschappen van publiek recht door respectievelijk het koninklijk besluit van 30 september 1992 houdende goedkeuring van het eerste beheerscontract van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en tot vaststelling van maatregelen met betrekking tot deze Maatschappij en het koninklijk besluit van 16 december 1994 betreffende de omvorming van Belgacom in een naamloze vennootschap van publiek recht en de vaststelling van haar statuten.

.../...

Krachtens het ontwerp moet de bezoldiging van de Regeringscommissaris bij elk van die bedrijven minstens evenveel bedragen als die welke vastgesteld wordt door de algemene vergadering voor het mandaat van de "beheerders" die door de Koning worden benoemd.

De bezoldiging van de Regeringscommissaris bij De Post mag niet minder bedragen dan de bezoldiging die, bij de huidige stand van zaken, overeenkomstig het koninklijk besluit van 30 december 1993 tot vaststelling van de bezoldiging van de voorzitter en de gewone leden van de raad van bestuur van De Post, ten gunste van laatstgenoemden vereffend wordt. Bovendien behoort te worden opgemerkt dat artikel 2 van dat besluit stelt dat die bezoldigingen worden "toegekend door de raad van bestuur in functie van de (...) maximumbedragen" die vastgesteld worden in de daaropvolgende artikelen, wat de indruk wekt dat, zoals de afdeling wetgeving erop gewezen heeft in haar advies L. 22.700/9 van 27 september 1993, de vaststelling van het bedrag van de bezoldiging van de leden van de raad van bestuur binnen deze perken gedelegeerd wordt aan de raad van bestuur, wat in strijd is met artikel 21, § 2, van de wet van 21 maart 1991, dat die bevoegdheid aan de Koning opdraagt.

Het onderzochte ontwerp stelt zich bloot aan een soortgelijke kritiek.

Het beperkt zich er immers toe voor de bezoldiging van de Regeringscommissarissen een minimumbedrag vast te stellen, dat op basis van het ontwerp trouwens zelfs niet

.../...

met zekerheid bepaald kan worden, en laat het aan de overheidsbedrijven over om voor het overige het bedrag van die bezoldiging te bepalen.

Zulk een impliciete delegatie biedt geen waarborg voor het behoud van de onafhankelijkheid waarvan de commissarissen blijken moeten geven bij de uitoefening van hun ambt, en is ook niet conform artikel 23, § 1, van de wet van 21 maart 1991, dat die bevoegdheid aan de Koning verleent en de rol van de autonome overheidsbedrijven beperkt tot het betalen van de bezoldigingen voorgeschreven in het koninklijk besluit.

Het ontwerp moet bijgevolg grondig herzien worden om te zorgen voor een afdoende en volledige uitvoering van die wetsbepaling.

La chambre était composée de :

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

J. van COMPERNOLLE,

J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de Coordination a été rédigée et exposée par M. M. BAUWENS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. BAUWENS, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.