

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

5 maart 2010

WETSVOORSTEL
tot regeling van het toezicht op de Federale
Overheidsdienst Financiën

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaande documenten:

Doc 52 1348 (2007/2008):

- 001: Wetsvoorstel van de heer Verherstraeten c.s.
- 002: Advies van de Raad van State.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

5 mars 2010

PROPOSITION DE LOI
organique du contrôle du Service public
fédéral Finances

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Documents précédents:

Doc 52 1348 (2007/2008):

- 001: Proposition de loi de M. Verherstraeten et consorts.
- 002: Avis du Conseil d'État.

<i>cdH</i>	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V</i>	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
<i>Ecolo-Groen!</i>	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
<i>FN</i>	:	<i>Front National</i>
<i>LDD</i>	:	<i>Lijst Dedecker</i>
<i>MR</i>	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
<i>N-VA</i>	:	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
<i>Open Vld</i>	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
<i>PS</i>	:	<i>Parti Socialiste</i>
<i>sp.a</i>	:	<i>socialistische partij anders</i>
<i>VB</i>	:	<i>Vlaams Belang</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

<i>DOC 52 0000/000:</i>	<i>Parlementair document van de 52^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA:</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
<i>CRABV:</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)</i> <i>(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>
<i>PLEN:</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM:</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT:</i>	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

Abréviations dans la numérotation des publications:

<i>DOC 52 0000/000:</i>	<i>Document parlementaire de la 52^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA:</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV:</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)</i> <i>(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN:</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM:</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT:</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

ADVIES VAN HET REKENHOF

Advies goedgekeurd in de algemene vergadering van 4 maart 2010

1. Vraag om advies

Op 6 januari 2010 heeft de heer P. Dewael, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, aan het Rekenhof overeenkomstig artikel 79 van het reglement van de Kamer een vraag om advies betreffende de budgettaire weerslag van 3 wetsvoorstellen toegezonden.

Volgens de brief wenst de werkgroep "Fiscale fraude" van de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat het Rekenhof een nota opstelt waarin de budgettaire weerslag van de drie wetsvoorstellen in kwestie wordt geraamd.

Het onderstaande commentaar betreft specifiek het wetsvoorstel tot regeling van het toezicht op de Federale Overheidsdienst Financiën.

Dat wetsvoorstel werd op 9 juli 2008 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend door de heer Servais Verherstraeten c.s.(Doc. 52 1348/001).

Het Rekenhof heeft de budgettaire weerslag van het voorstel onderzocht zonder in te gaan op de juridische bezwaren waarop de Raad van State had gewezen.

2. Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel in kwestie beoogt de oprichting van een extern orgaan voor het toezicht op de Federale Overheidsdienst Financiën met als doel aan alle burgers een gelijke behandeling op fiscaal gebied te waarborgen. Dat Vast Comité van Toezicht op de Federale Overheidsdienst Financiën (hierna Comité F genoemd) zou inzonderheid moeten toezien op de gelijke vestiging en inning van de belasting en de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze dienst.

3. Budgettaire raming

Het wetsvoorstel beoogt de oprichting van een Comité F volgens het model van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P). Zo wordt bepaald dat een dienst enquêtes (Dienst Enquêtes F) door het Vast Comité van Toezicht en onder zijn gezag zal worden belast met de inzameling van gegevens en de uitvoering van enquêtes en studies. Het comité in kwestie zal vervolgens de verslagen opstellen en de conclusies meedelen aan de bevoegde overheden.

De voorgestelde wetsbepalingen beschrijven de doelstellingen, de structuur, de samenstelling, de modaliteiten voor de interne en de externe werking, de onderzoeksbevoegdheden en de wijze van communiceren van het Comité F.

Van de bepalingen van het wetsvoorstel komen in theorie enkel de artikelen 5 tot 7 (samenstelling van het Comité F), 19 (directie van de Dienst Enquêtes), 22 (samenstelling van de

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Avis adopté en assemblée générale du 4 mars 2010

1. Demande d'avis

En date du 6 janvier 2010, M. P. Dewael, Président de la Chambre des représentants, a envoyé à la Cour des comptes une demande d'avis concernant l'impact budgétaire de 3 propositions de loi, conformément à l'article 79 du Règlement de la Chambre.

D'après la lettre, le groupe de travail "Fraude fiscale" de la Chambre des représentants souhaite que la Cour élabore une note exposant l'impact budgétaire de ces 3 propositions de loi.

Le commentaire ci-dessous concerne spécifiquement la proposition de loi organique du contrôle du Service public fédéral Finances.

Cette proposition de loi a été déposée à la Chambre des représentants le 9 juillet 2008 par M. Servais Verherstraeten et consorts (Doc. n° 52 1348/001).

La Cour s'est penchée sur l'impact budgétaire de la proposition, sans en apprécier les objections juridiques soulevés par le Conseil d'Etat.

2. Proposition de loi

La proposition de loi dont il est question vise à créer un organe de contrôle externe du fonctionnement du Service public fédéral Finances dans le but de garantir un traitement égal à tous les citoyens dans le domaine fiscal. Ce Comité permanent de contrôle du SPF Finances (ci-après dénommé Comité F) devrait examiner en particulier l'égalité d'établissement et de perception de l'impôt ainsi que l'efficacité et l'efficience de ce service.

3. Estimation budgétaire

La proposition de loi envisage la création d'un Comité F sur le modèle du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P). Il est ainsi prévu qu'un service d'enquêtes (Service d'enquêtes F) sera chargé de la collecte de données et de la réalisation d'enquêtes et d'études, par le comité permanent de contrôle et sous son autorité. Celui-ci rédigera ensuite les rapports et formulera les conclusions à l'attention des autorités compétentes.

Les dispositions légales proposées décrivent les objectifs, la structure, la composition, les modalités de fonctionnement interne et externe, les pouvoirs d'investigation et les modes de communication du Comité F.

Sur l'ensemble des dispositions de la proposition de loi, seuls les articles 5 à 7 (composition du Comité F), 19 (direction du Service d'enquêtes), 22 (composition du Service

Dienst Enquêtes), 30 (vermelding van het bestaan van een organiek kader van de Dienst Enquêtes F) en 31, § 3 (eventuele medewerking van vertalers en tolken) in aanmerking voor een evaluatie van de budgettaire weerslag die uit de oprichting van deze nieuwe dienst zou voortvloeien. Deze artikelen geven echter niet de preciseringen die voor de raming in kwestie onontbeerlijk zijn. Zo vermeldt het wetsvoorstel niet de omvang van de effectieven waaruit de Dienst Enquêtes F zal bestaan en de administratieve graden van de personeelsleden ervan.

Teneinde een orde van grootte van bepaalde kosten die aan het bestaan van het Comité F¹ verbonden zijn, te kunnen geven, werd derhalve overgegaan tot een vergelijking met gelijkaardige werkingskosten van het Comité P, steunend op de budgettaire ramingen ervan voor het jaar 2009. Deze vergelijking heeft enkel theoretische waarde. Het onderzoek bleef beperkt tot de budgettaire weerslag van de bovengenoemde bepalingen van het wetsvoorstel, zonder extrapolatie naar andere niet vermelde kosten zoals deze die voortvloeien uit het huren van een gebouw, de documentatie, de uitrustingen, inzonderheid het informatica- en telecommunicatiematerieel, het onderhoud, het wagenpark, ... Ter informatie, de lopende uitgaven van het Comité P andere dan deze die hierna zijn beschreven, werden geraamd op 2.785.000 euro. Het bedrag van de kapitaaluitgaven werd geraamd op 285.416,42 euro.

Samenstelling van het Comité F (artikel 5 van het voorstel)

Het comité F bestaat uit 5 werkende leden² en een griffier. De voorzitter van het comité is een magistraat. Het Comité P bestaat eveneens uit 5 leden, bijgestaan door een griffier. De loonkosten voor de leden van het Comité P en zijn griffier bedroegen volgens de ramingen voor 2009 780.000 euro.

Directie (artikel 19) en samenstelling van de Dienst Enquêtes F (artikel 22)

De directie van de Dienst Enquêtes F wordt toevertrouwd aan een directeur-generaal en aan twee adjunct-directeurs-generaal³. Ze worden benoemd voor een hernieuwbare termijn van 5 jaar. Artikel 19 van het wetsvoorstel bepaalt *in fine* dat deze directeur-generaal en adjunct-directeurs-generaal zowel in de overheidssector, via detachering⁴ als in de privé-sector kunnen worden aangeworven⁵.

¹ De dotatie van het Comité P bedroeg in 2009 11.094.000 euro. Ze bedraagt in 2010 11.032.000 euro.

² De leden van het Comité F worden benoemd voor een termijn van 5 jaar die tweemaal kan worden hernieuwd.

³ De directeur-generaal moet gedurende 5 jaar magistraat zijn geweest. De adjunct-directeurs-generaal moeten gedurende minimaal 5 jaar lid van een politiedienst zijn geweest of een nuttige ervaring van ten minste 5 jaar in functies die verband houden met de activiteiten van de FOD Financiën kunnen aantonen.

⁴ Gepreciseerd wordt dat de directeur-generaal en de adjunct-directeurs-generaal hun rechten op bevordering en op weddenverhoging behouden.

⁵ De laatste zin van artikel 19 van het wetsvoorstel bepaalt dat "met uitzondering van een afzetting om dringende redenen, zij die geen ambtenaar zijn, recht hebben op een werkloosheidsuitkering".

d'enquête), 30 (mention de l'existence d'un cadre organique du Service d'enquêtes F) et 31, § 3 (intervention éventuelle de traducteurs et d'interprètes) seraient susceptibles en théorie de faire l'objet d'une estimation de l'impact budgétaire engendré par la création de ce nouveau service. Cependant, ces articles n'apportent pas les précisions indispensables à cette estimation. À titre d'exemple, le volume des effectifs qui composeront le service d'enquêtes F et les grades administratifs de ce personnel ne sont pas mentionnés dans la proposition de loi.

Dès lors, afin de donner un ordre de grandeur de certains coûts liés à l'existence du Comité F, il a été procédé à une comparaison avec des frais de fonctionnement semblables du Comité P¹, basée sur les prévisions budgétaires pour l'exercice 2009. Cette comparaison n'a d'autre valeur que théorique. L'examen est circonscrit à l'impact budgétaire des dispositions précitées de la proposition de loi, sans extrapolation à d'autres frais non spécifiés tels ceux occasionnés par la location d'un immeuble, la documentation, les équipements, notamment le matériel informatique et de télécommunication, l'entretien, le parc automobile, ... À titre informatif, les dépenses courantes du Comité P autres que celles décrites ci-dessous ont été évaluées à 2.785.000 euros. Quant aux dépenses de capital, leur montant a été estimé à 285.416,42 euros.

Composition du Comité F (article 5 de la proposition)

Le comité F se compose de 5 membres effectifs² et d'un greffier. Le président du comité est un magistrat. Les membres du Comité P sont également au nombre de 5, assistés d'un greffier. Les coûts salariaux relatifs aux membres du Comité P et à son greffier s'élevaient à 780.000 euros, selon les prévisions pour 2009.

Direction (article 19) et composition du Service d'enquêtes F (article 22)

La direction du Service d'enquêtes F est confiée à un directeur général et deux directeurs généraux adjoints³. Ils sont nommés pour un terme de 5 ans renouvelable. Aux termes de l'article 19 *in fine* de la proposition de loi, le directeur général et les directeurs généraux adjoints peuvent être recrutés aussi bien dans le secteur public, par voie de détachement⁴, que dans le secteur privé⁵.

¹ La dotation du Comité P était de 11.094.000 euros en 2009. Elle s'élève à 11.032.000 euros en 2010.

² Les membres du Comité F sont nommés pour un terme de 5 ans renouvelable à deux reprises.

³ Le directeur général doit avoir été magistrat pendant 5 ans. Les directeurs généraux adjoints doivent avoir été membres d'un service de police pendant 5 ans minimum ou pouvoir faire valoir une expérience utile d'au moins 5 ans dans des fonctions en rapport avec les activités du SPF Finances.

⁴ Il est précisé que le directeur général et les directeurs généraux adjoints conservent leurs droits à la promotion et à l'avancement de traitement.

⁵ La dernière phrase de l'article 19 de la proposition de loi prévoit que "sauf en cas de révocation pour des raisons urgentes, ceux qui ne sont pas fonctionnaires ont droit à une allocation de chômage".

De leden van de Dienst Enquêtes F, van wie het aantal niet wordt gepreciseerd, worden door het Comité F op voordracht van de directeur-generaal van de Dienst Enquêtes F benoemd en afgezet. Artikel 22, lid 2, van het wetsvoorstel preciseerd dat maximum de helft van de leden worden gedetacheerd door de FOD Financiën of uit een bestuur waarin zij ten minste vijf jaar ervaring hebben opgedaan in ambten die verband houden met de activiteiten van de FOD Financiën. Dat laat veronderstellen dat de andere helft van de leden in de privésector zou worden aangeworven en dat ze op termijn ambtenaren zouden kunnen worden (zie vermelding van het organieke kader hieronder), wat op lange termijn een budgettaire weerslag zou kunnen hebben. Het wetsvoorstel geeft daarentegen geen informatie over het bestaan en de samenstelling van een eventuele administratieve dienst binnen de Dienst Enquêtes F.

De kost van de Dienst Enquêtes F kan worden geraamd door een vergelijking met die van de Dienst Enquêtes van het Comité P, met als aanvangshypothese dat de geldelijke anciënniteit en de graden van de leden van de diensten identiek zijn.

Als er van wordt uitgegaan dat de Dienst Enquêtes F, zoals hij door het wetsvoorstel wordt opgevat, reeds administratief personeel omvat en dat het totale aantal van zijn effectieven gelijkwaardig is met die van de Dienst Enquêtes stricto sensu van het Comité P, dat is 58 leden, zou de loonkost volgens de ramingen 5.540.000 euro kunnen bedragen. Als wordt verondersteld dat aan de Dienst Enquêtes F een administratieve dienst moet worden toegevoegd die vergelijkbaar is met die van het Comité P, dat is 35 leden, belooft de totale raming van de bezoldigingen en van andere geldelijke voordelen 7.910.000 euro.

Tevens dient onderstreept dat de raming van de globale loonkost voor de staatsbegroting steunt op de hypothese dat de ambtenaren die bij het Comité F worden gedetacheerd, in hun administraties van oorsprong worden vervangen.

Vermelding van het bestaan van een organiek kader van de Dienst Enquêtes F (artikel 30)

Dit artikel alludeert op de mogelijkheid de leden van de Dienst Enquêtes F die een gunstige evaluatie hebben bekomen, te transfereren naar het organiek kader van deze Dienst Enquêtes. Het gaat om de enige verwijzing naar een organiek kader in het wetsvoorstel. Bij ontstentenis van enige andere precisering met betrekking tot de samenstelling van dat kader is het niet mogelijk de budgettaire kost ervan te ramen.

Medewerking van tolken en deskundigen (artikel 31, § 3)

Het Comité F en de Dienst Enquêtes F kunnen een beroep doen op de medewerking van tolken en deskundigen. Deze laatsten ontvangen de onkostenvergoeding die geldt in burgerlijke zaken. Ter vergelijking, de kosten voor deskundigen van het Comité P worden in 2009 op 15.000 euro geraamd.

Les membres du Service d'enquêtes F, dont le nombre n'est pas précisé, sont nommés et révoqués par le Comité F, sur proposition du directeur général du Service d'enquêtes F. L'article 22, al. 2, de la proposition de loi précise que la moitié d'entre eux au maximum est détachée par le SPF Finances ou d'une administration dans laquelle ils ont acquis une expérience d'au moins 5 ans dans des fonctions en rapport avec les activités du SPF Finances. Cela laisse entendre que l'autre moitié des membres serait recrutée dans le secteur privé et que ceux-ci pourraient à terme devenir fonctionnaires (voir mention du cadre organique ci-dessous), ce qui, à long terme, pourrait avoir une influence budgétaire. En revanche la proposition de loi ne donne pas d'information sur l'existence et la composition d'un éventuel service administratif au sein du Service d'enquêtes F.

Le coût du Service d'enquêtes F peut être estimé par comparaison avec celui du Service d'enquêtes du Comité P, en prenant comme hypothèse de départ que l'ancienneté pécuniaire et les grades des membres de ces services sont identiques.

En admettant que le Service d'enquêtes F, tel que conçu par la proposition de loi, comprend déjà en son sein le personnel administratif et que le nombre total de ses effectifs est semblable à celui du Service d'enquêtes stricto sensu du Comité P, soit 58 membres, le coût salarial pourrait s'élever, suivant les prévisions, à 5.540.000 euros. S'il faut adjoindre au Service d'enquêtes F, un service administratif complémentaire semblable à celui du Comité P, soit 35 membres, l'estimation totale des rémunérations et des autres avantages pécuniaires serait de 7.910.000 euros.

Il convient également de souligner que l'estimation du coût salarial global pour le budget de l'Etat repose sur l'hypothèse que les fonctionnaires détachés au sein du Comité F seront remplacés dans leurs administrations d'origine.

Mention de l'existence d'un cadre organique du Service d'enquêtes F (Article 30)

Cet article évoque la possibilité de transférer les membres du Service d'enquêtes F qui ont obtenu une évaluation favorable dans le cadre organique statutaire de ce Service d'enquêtes. Il s'agit de la seule référence à un cadre organique statutaire dans la proposition de loi. En l'absence de toute autre précision relative à la composition de ce cadre, il est impossible d'en évaluer le coût budgétaire.

Collaboration d'interprètes et d'experts (Article 31, § 3)

Il est prévu que le Comité F et le Service d'enquêtes F peuvent requérir la collaboration d'interprètes et d'experts. Ceux-ci seront rémunérés suivant le tarif des frais en vigueur en matières civiles. A titre de comparaison, les frais d'experts du Comité P sont estimés à 15.000 euros en 2009.

4. Conclusie

De raming van de budgettaire kost zoals die strikt genomen voortvloeit uit de bepalingen van het wetsvoorstel, t.t.z. in hoofdzaak beperkt tot de loonkosten, zou maximaal 8.705.000 euro kunnen bedragen. De andere lopende en kapitaaluitgaven die niet in het wetsvoorstel zijn gespecificeerd, zouden 3.070.000 euro kunnen bedragen. Deze bedragen steunen op de begrotingsraming van het Comité P voor 2009. De oprichting van het Comité F zou aldus een totale budgettaire kost opleveren van nagenoeg 12 miljoen euro.

Deze raming steunt op een redenering naar analogie en moet dan ook met de grootste omzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Het Rekenhof heeft geen raming gemaakt van de onrechtstreekse weerslag van het wetsvoorstel op de fiscale ontvangsten omdat de aard van de overwogen maatregelen de resultaten van deze raming onzeker maakt.

4. Conclusion

L'estimation maximale du coût budgétaire tel qu'il résulte strictement des dispositions de la proposition de loi, c'est-à-dire essentiellement limité à des coûts salariaux, pourrait se situer à 8.705.000 euros. Les autres dépenses courantes et de capital non spécifiées dans la proposition de loi pourraient s'élever à 3.070.000 euros. Ces montants sont fondés sur les prévisions budgétaires du Comité P pour 2009. Le coût budgétaire total résultant de la création du Comité F pourrait dès lors se situer aux alentours de 12 millions d'euros.

Cette évaluation se base sur un raisonnement par analogie et doit, dès lors, être interprétée avec une très grande prudence.

La Cour des comptes n'a pas estimé l'impact indirect de la proposition de loi sur les recettes fiscales, la nature des mesures envisagées rendant les résultats de cette estimation trop aléatoires.