

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

5 maart 2010

WETSVOORSTEL

**tot invoering van de
de una via-regel in fiscale strafzaken,
de oprichting van een fiscaal auditoraat
en de oprichting van een comité F**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaande documenten:

Doc 52 2210/ (2009/2010):

001: Wetsvoorstel van de heer Van der Maelen, mevrouw Arena en de heer Mathot.

002: Advies van de Raad van State.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

5 mars 2010

PROPOSITION DE LOI

**instaurant la règle
una via dans les affaires pénales fiscales
et instituant un auditorat fiscal
et un comité F**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Documents précédents:

Doc 52 2210/ (2009/2010):

001: Proposition de loi de M. Van der Maelen, Mme Arena et M. Mathot.

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 aangenomen in de algemene vergadering van 4 maart 2010.

1. Vraag om advies

Bij brief van 6 januari 2010 heeft de heer Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, op verzoek van de werkgroep “Fiscale fraude”, aan het Rekenhof gevraagd een analyse te maken van de budgettaire implicaties van drie wetsvoorstellen (Reglement Kamer art. 79, eerste lid).

Onderhavig advies heeft enkel betrekking op het wetsvoorstel “tot invoering van de una via-regel in fiscale strafzaken, de oprichting van een fiscaal auditoraat en de oprichting van een comité F”, ingediend op 20 oktober 2009 door de heer Dirk Van der Maelen, mevrouw Marie Arena en de heer Alain Mathot (DOC 52 2210/001).

Het Rekenhof heeft zich gebogen over de budgettaire impact van het wetsvoorstel, zonder enige uitspraak te doen omtrent de juridische bezwaren die de Raad van State heeft aangehaald (DOC 52 2210/002).

2. Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel van 20 oktober 2009 tot invoering van de una via-regel in fiscale strafzaken, de oprichting van een fiscaal auditoraat en de oprichting van een comité F, is een rechtstreeks gevolg van de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de grote fiscale fraudedossiers, waarvan het eindrapport op 14 mei 2009 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd goedgekeurd.

Overeenkomstig een aanbeveling van deze onderzoekscommissie dient de wetgever maatregelen te nemen om de fiscale rechtshandhaving te hervormen zodanig dat van meet af aan wordt beslist fiscale misdrijven hetzij strafrechtelijk, hetzij administratiefrechtelijk te vervolgen (*una via*). Deze beslissing dient te worden genomen op basis van een uniform fiscaal vervolgingsbeleid dat zal worden vastgelegd door een permanent overlegorgaan. Tevens werd ook in de oprichting van een Comité F(raude) voorzien als extern toezichtorgaan op het geheel, dit naar analogie met de Comité's P en I die als extern toezichtorgaan optreden voor respectievelijk de politie- en de inlichtingendiensten.

Om deze aanbeveling uit te voeren zijn verschillende wetgevendende maatregelen noodzakelijk. Meer bepaald voorziet het huidige wetsvoorstel in:

— de oprichting van een permanent beleidsorgaan belast met het vastleggen van een uniform vervolgingsbeleid inzake fiscale fraude;

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, à la demande du groupe de travail “Fraude fiscale”, M. le Président de la Chambre des représentants a adressé à la Cour des comptes une demande d'analyse de l'impact budgétaire de trois propositions de loi (Règlement de la Chambre, article 79, alinéa 1^{er}).

Le présent avis porte uniquement sur la proposition de loi “instaurant la règle *una via* dans les affaires pénales fiscales et instituant un auditorat fiscal et un Comité F” déposée le 20 octobre 2009 par M. Dirk Van der Maelen, Mme Marie Arena et M. Alain Mathot (DOC 52 2210/001).

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

2. Proposition de loi

La proposition de loi du 20 octobre 2009 instaurant la règle *una via* dans les affaires pénales fiscales et instituant un auditorat fiscal et un Comité F s'inscrit dans le droit fil des travaux de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les grands dossiers de fraude fiscale, dont le rapport final a été approuvé le 14 mai 2009 par la Chambre des représentants.

Conformément à l'une des recommandations de cette commission d'enquête, le législateur doit prendre des mesures en vue de réformer l'application de la législation fiscale, de sorte que l'on décide dès le départ de poursuivre les infractions fiscales soit sur le plan pénal, soit sur le plan administratif (*una via*). Cette décision doit être prise sur la base d'une politique uniforme de poursuite au niveau fiscal qui sera fixée par un organe de concertation permanent. En outre, il a été prévu d'instituer un Comité F(raude) en tant qu'organe de contrôle externe de l'ensemble du système, et ce par analogie avec les Comité's P et R, les organes de contrôle externe, respectivement, des services de police et des services de renseignements.

La mise en œuvre de cette recommandation nécessite un certain nombre de mesures législatives. Plus exactement, la proposition de loi dont question prévoit ce qui suit:

— la création d'un organe stratégique permanent chargé de définir une politique de poursuite uniforme en matière de fraude fiscale;

- de invoering van de *una via* regel in fiscale strafzaken (vervanging van het bestaande cumulatief sanctiesysteem door een alternatief sanctiesysteem);
- het vastleggen van een uniform sanctioneringmodel op het vlak van de fiscaal administratieve sancties;
- de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Bijzondere belastinginspectie (BBI);
- de oprichting van een fiscaal auditoraat belast met de strafrechtelijke afhandeling van de fiscale fraudezaken;
- de versterking van de samenwerking tussen de fiscus en de parketten;
- de oprichting van een Comité F met als doel toezicht te houden op alle overheidsdiensten belast met fraudebestrijding.

3. Raming budgettaire impact

Het voorliggende wetsvoorstel bestrijkt een ruim toepassingsveld en behandelt meerdere aspecten die uiteenlopende maatregelen of initiatieven vereisen.

In dit advies wordt evenwel enkel nagegaan wat de directe budgettaire kostprijs zou kunnen zijn van deze maatregelen die — in meerdere of mindere mate — financieel evalueerbaar zijn.

Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk de directe budgettaire impact te ramen van een maatregel als “de invoering van de *una via*-regel in fiscale strafzaken”, of van “de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de BBI” of van “de versterking van de samenwerking tussen de fiscus en de parketten”, waarvan sprake is in het wetsvoorstel.

De hiernavolgende raming qua budgettaire impact beperkt zich daarom tot een selectie van deze maatregelen en initiatieven van het wetsvoorstel, waarvan het in principe wel mogelijk wordt geacht een — weliswaar soms rudimentaire — financiële evaluatie te maken.

In eerste instantie voorziet het wetsvoorstel in de installatie van een aantal specifieke organen of instellingen:

- een permanent beleidsorgaan belast met het vastleggen van een uniform vervolgingsbeleid inzake fiscale fraude;
- een fiscaal auditoraat belast met de strafrechtelijke afhandeling van de fiscale fraudezaken;
- een Comité F dat het extern toezicht dient uit te oefenen op alle overheidsdiensten belast met fraudebestrijding.

Deze nieuw op te richten organen of instellingen zullen bepaalde installatie- en werkingskosten, alsook belangrijke personeelsuitgaven meebrengen.

Daarnaast beoogt het wetsvoorstel tevens een “uniformisering van het sanctioneringmodel op het vlak van de fiscaal administratieve sancties”. Daartoe wordt in de diverse fiscale codificaties een identieke bepaling opgenomen waarbij aan de overheid strikte grenzen worden opgelegd voor de fiscale sanctionering. Een duidelijke gradatie wordt gemaakt al naargelang de fiscale overtreding werd begaan met of zonder het opzet de belasting te ontduiken. Ook deze harmonisering tussen de verscheidene fiscale codificaties op het vlak van de fiscale sanctionering kan budgettaire repercussies hebben.

- l’instauration de la règle *una via* dans les affaires pénales fiscales (remplacement du système de sanction cumulatif existant par un système de sanction alternatif);
- l’établissement d’un modèle sanctionnel uniforme sur le plan des sanctions administratives fiscales;
- l’extension des pouvoirs d’investigation de l’inspection spéciale des impôts (ISI);
- la création d’un auditorat fiscal chargé du traitement pénal des affaires de fraude fiscale;
- le renforcement de la collaboration entre le fisc et les parquets;
- la création d’un Comité F visant à contrôler tous les services publics chargés de lutter contre la fraude.

3. Estimation budgétaire

La proposition de loi couvre un champ d’application large et traite de plusieurs aspects qui nécessitent des mesures ou des initiatives diverses.

Le présent avis se limite à examiner quel pourrait être le coût budgétaire direct de ces mesures — plus ou moins — évaluable sur le plan financier.

Ainsi par exemple n’est-il pas possible d’estimer l’impact budgétaire direct d’une mesure telle que “l’instauration de la règle *una via* dans les affaires pénales fiscales” ou “l’extension des pouvoirs d’investigation de l’ISI” ou encore “le renforcement de la collaboration entre le fisc et les parquets” dont il est question dans la proposition de loi.

L’estimation de l’impact budgétaire qui suit s’en tiendra donc à une sélection des mesures et initiatives de la proposition de loi qui sont en principe évaluable sur le plan financier, même si cette évaluation peut parfois s’avérer rudimentaire.

Tout d’abord, la proposition de loi envisage la création d’un certain nombre d’organes ou institutions spécifiques:

- un organe stratégique permanent chargé de définir une politique de poursuite uniforme en matière de fraude fiscale;
- un auditorat fiscal chargé du traitement pénal des affaires de fraude fiscale;
- un Comité F investi du contrôle externe de tous les services publics chargés de lutter contre la fraude.

Ces nouveaux organes ou institutions à créer entraîneront des frais d’installation et de fonctionnement ainsi que des dépenses en personnel importantes.

La proposition de loi prévoit, par ailleurs, une “uniformisation du modèle sanctionnel sur le plan des sanctions administratives fiscales” en insérant, dans diverses codifications fiscales, une disposition identique qui impose aux pouvoirs publics des limites strictes pour le sanctionnement fiscal. Elle établit une gradation claire selon que les infractions fiscales ont été commises avec ou sans l’intention d’éluder l’impôt. Pareille harmonisation des différentes codifications fiscales sur le plan du sanctionnement fiscal peut, engendrer des repercussions budgétaires.

Federale Dienst voor de Fiscale Fraudebestrijding (Titel II)

Het wetsvoorstel voorziet vooreerst in de oprichting van een Federale Dienst voor de fiscale fraudebestrijding (FDFF), bestaande uit een federaal Beleidsorgaan voor de fiscale fraudebestrijding enerzijds en regionale Cellen voor de fiscale vervolging anderzijds (cf. art. 3).

Het Beleidsorgaan voor de fiscale fraudebestrijding wordt belast met het vastleggen van de criteria van het federaal fiscaal vervolgingsbeleid volgens de richtlijnen van de ministerraad (art. 11) en is verplicht samengesteld uit:

- een magistraat van een fiscaal auditoraat of van een parket-generaal;
- de voorzitter van het Vast Comité voor de strijd tegen de fiscale fraude van de Administratie van Fiscale Zaken;
- de leidinggevende ambtenaren van de fiscale administraties;
- een lid van de federale politie.

Deze leden worden door de Koning benoemd voor een (hernieuwbaar) mandaat van vier jaar. Het is tevens de Koning die hun administratief en geldelijk statuut alsook dit van het secretariaat dient te bepalen (art. 10 laatste lid).

Daar de leden van dit Beleidsorgaan afkomstig dienen te zijn uit de federale overheidsdiensten en uit de instellingen van openbaar nut die betrokken zijn bij de strijd tegen de fiscale fraude (cf. art. 10, eerste lid), mag worden aangenomen dat het (tijdelijke) detacheringen zal betreffen.

Bij gebrek aan administratief en geldelijk statuut (nog vast te leggen door de Koning) is het niet mogelijk een evaluatie te maken van de budgettaire repercussies. In dit verband kan overigens ook de vraag worden gesteld of en in welke mate deze gedetacheerde ambtenaren in hun diensten van oorsprong zullen worden vervangen.

Anderzijds bestaat de FDFF uit regionale Cellen voor de fiscale vervolging waarvan de opdracht bestaat uit het ontvangen en onderzoeken van de fiscale strafklachten en het nemen van de beslissing om de zaak hetzij strafrechtelijk, hetzij administratiefrechtelijk af te handelen.

In elk gerechtelijk arrondissement waar een fiscaal auditoraat is gevestigd (dus per ressort van de Hoven van Beroep, cf. p. 18 van de toelichting bij het wetsvoorstel), wordt een dergelijke Cel voor de fiscale vervolging opgericht, voorgezeten door de fiscale auditor en voor het overige samengesteld uit parketmagistraten en gedetacheerde fiscale ambtenaren (cf. art. 12). Elke Cel voor de fiscale vervolging wordt tevens bijgestaan door een secretariaat.

Daar ook deze cellen zijn samengesteld uit gedetacheerde magistraten en ambtenaren en er verder niets bepaald is omtrent onder meer het geldelijk en administratief statuut en de omvang van de betreffende secretariaten is het niet mogelijk hieromtrent een verantwoorde raming te doen qua budgettaire impact.

Overigens kan ook hier de vraag worden gesteld in hoeverre de gedetacheerde magistraten en/of ambtenaren in hun diensten van oorsprong zullen worden vervangen worden.

L'Office fédéral de lutte contre la fraude fiscale (Titre II)

La proposition de loi commence par envisager la création d'un Office fédéral de lutte contre la fraude fiscale (OFLFF) composé, d'une part, d'un organe stratégique fédéral de lutte contre la fraude fiscale et, d'autre part, de cellules régionales de poursuites fiscales (cf. article 3).

L'Organe stratégique de lutte contre la fraude fiscale est chargé de fixer les critères de la politique fédérale de poursuite fiscale suivant les directives du conseil des ministres (article 11) et se compose obligatoirement:

- d'un magistrat d'un auditorat fiscal ou d'un parquet général;
- du président du comité permanent de lutte contre la fraude fiscale de l'administration fiscale;
- des fonctionnaires dirigeants des administrations fiscales;
- d'un membre de la police fédérale.

Ces membres sont nommés par le Roi pour un mandat de quatre ans (renouvelable). C'est aussi ce dernier qui fixe leur statut administratif et pécuniaire, ainsi que celui du secrétariat (article 10, dernier alinéa).

Les membres de l'Organe stratégique devant être issus des services publics fédéraux ou des organismes d'intérêt public intéressés par la lutte contre la fraude fiscale (cf. article 10, alinéa 1^{er}), il peut être considéré qu'il s'agira de détachements (temporaires).

En l'absence de statut administratif et pécuniaire (encore à fixer par le Roi), il est toutefois impossible d'établir une estimation des répercussions budgétaires. À cet égard, il est aussi permis de se demander si, et dans quelle mesure, ces agents détachés seront remplacés dans leur service d'origine.

Par ailleurs, l'OFLFF comprend également des cellules régionales de poursuite fiscale, dont la mission consiste à réceptionner et à examiner les plaintes pénales en matière de fraude fiscale, et à décider de réserver à l'affaire soit un traitement pénal, soit un traitement administratif.

Il est institué, au sein de chaque arrondissement judiciaire où est établi un auditorat fiscal (donc par ressort des cours d'appel, cf. p. 18 des développements de la proposition de loi), une cellule de poursuite fiscale présidée par l'auditeur fiscal et composée, pour le surplus, de magistrats du parquet et d'agents fiscaux détachés (cf. art. 12). Chaque cellule de poursuite fiscale est assistée d'un secrétariat.

Étant donné que ces cellules sont également composées de magistrats et d'agents détachés et que rien n'a été précisé en ce qui concerne notamment le statut administratif et pécuniaire ou l'ampleur des secrétariats concernés, une estimation précise de l'impact budgétaire n'est pas possible.

Du reste, en l'espèce également, on peut se demander dans quelle mesure les magistrats et/ou agents détachés seront remplacés dans leur service d'origine.

Fiscaal auditoraat (Titel V)

Het wetsvoorstel voorziet tevens in de oprichting van een “fiscaal auditoraat” in elk ressort van de Hoven van Beroep (art. 41 e.v.).

Aldus wordt met het voorstel het ambt gecreëerd van fiscaal auditeur, van substituut-fiscaal auditeur en van toegevoegd substituut-fiscaal auditeur. Het (reeds bestaande) ambt van “substituut gespecialiseerd in fiscale aangelegenheden” wordt afgeschaft. Het is namelijk de bedoeling dat het fiscaal auditoraat zou worden bemand door het huidige kader van de substituten gespecialiseerd in fiscale aangelegenheden die het statuut zullen krijgen van fiscaal auditeur of substituut-fiscaal auditeur.

Daar het blijkbaar niet de bedoeling is nieuwe parketmagistraten aan te werven maar veeleer intern te reorganiseren binnen het huidige kader van parketmagistraten naar een aparte, gespecialiseerde dienst, mag worden aangenomen dat de budgettaire weerslag hiervan beperkt zal blijven.

Vraag is echter opnieuw of deze herschikking geen lacunes zal veroorzaken binnen de bestaande parketten, zodat daar nieuwe aanwervingen zullen noodzakelijk zijn.

Comité F (Titel VIII)

Naar het model van het Vast Comité van toezicht op de politiediensten (Comité P) en het Vast Comité van toezicht op de inlichtingendiensten (Comité I), voorziet het wetsvoorstel in de oprichting van een Comité F(raude) (artt. 117 tot 124), als vast extern toezichtorgaan dat ermee wordt belast toe te zien op de eenvormige en billijke toepassing van de fiscale wetgeving, zowel inzake beheer als inzake vaststelling, inning en betwisting van de belastingen. Dankzij dit orgaan zouden de activiteiten van de belastingadministraties en de andere instanties die zijn betrokken in de strijd tegen de verschillende vormen van fraude (fiscale, economische en sociale) moeten worden onderworpen aan een echte en regelmatige parlementaire controle.

Volgens het wetsvoorstel is dit Comité F samengesteld uit 3 werkende leden en wordt voor elk van hen een plaatsvervanger benoemd (art. 118). Zij worden allen benoemd door de Senaat voor een vernieuwbare termijn van 5 jaar (art. 120). Tevens wordt bepaald dat het Comité F wordt bijgestaan door een griffier.

In verband met het administratief en geldelijk statuut van de leden en de griffier van het Comité F is niets voorzien in het wetsvoorstel.

Daar het Comité P blijkbaar model stond voor de indieners van het wetsvoorstel, is het mogelijk hiernaar te verwijzen voor de budgettaire impact. Deze vergelijking heeft enkel theoretische waarde.

Aldus kan uit het recente jaarverslag en de beschikbare begrotingsgegevens van het Comité P worden opgemaakt dat de loonkost in 2009 voor de leden van het Comité P en de griffier (6 personen in 2009) 780.000 euro bedroeg.

Daar het Comité F, blijkens het wetsvoorstel, 4 personeelsleden omvat (3 werkende leden + 1 griffier) kan het bedrag worden herleid tot 520.000 euro op jaarbasis.

Daarnaast rijst de vraag of het Comité F, naar analogie met

Auditorat fiscal (Titre V)

La proposition de loi prévoit la création d'un “auditorat fiscal” dans chaque ressort des cours d'appel (article 41 et sv.).

Ainsi cette proposition de loi entend-elle créer les fonctions d'auditeur fiscal, de substitut de l'auditeur fiscal et de substitut de l'auditeur fiscal de complément. Dans le même temps, la fonction (déjà existante) de “substitut spécialisé en matière fiscale” est supprimée. L'objectif est que le cadre de l'auditorat fiscal soit constitué par le cadre actuel des substituts spécialisés en matière fiscale, qui se verront attribuer le statut d'auditeur fiscal ou de substitut de l'auditeur fiscal.

Il apparaît clairement que la proposition de loi ne vise pas le recrutement de nouveaux magistrats de parquet, mais plutôt une réorganisation interne au sein du cadre actuel des magistrats de parquet en vue d'instaurer un service distinct spécialisé. Il peut dès lors être considéré que cette mesure produira un impact budgétaire limité.

Toutefois, la question se pose ici aussi de savoir si une telle réorganisation n'engendrera pas un manque de magistrats au sein des parquets existants, de sorte que de nouveaux engagements y seront nécessaires.

Comité F (Titre VIII)

Sur le modèle du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) et du Comité permanent de contrôle des services de renseignements (Comité R), la proposition de loi prévoit de mettre en place un Comité F(raude) (articles 117 à 124) en tant qu'organe permanent de contrôle externe chargé de veiller à l'application uniforme et équitable de la législation fiscale, tant en ce qui concerne la gestion que l'établissement, le recouvrement et le contentieux des impôts. Grâce à un tel organe, les activités des administrations fiscales et autres intervenants dans la lutte contre les différentes fraudes (fiscale, économique et sociale) seraient soumises à un contrôle parlementaire régulier.

Aux termes de la proposition de loi, le Comité F se compose de trois membres effectifs, et d'un suppléant pour chacun d'eux (article 118). Tous sont nommés par le Sénat pour un terme renouvelable de cinq ans (article 120). Il est en outre prévu que le Comité F soit assisté d'un greffier.

La proposition de loi ne comporte par contre aucune disposition en ce qui concerne le statut administratif et pécuniaire des membres et du greffier du Comité F.

Le Comité P ayant manifestement servi de modèle aux auteurs de la proposition de loi, il est possible de s'y référer pour en estimer l'impact budgétaire. Cette comparaison n'a d'autre valeur que théorique.

Il ressort du rapport annuel le plus récent du Comité P ainsi que des données budgétaires disponibles que les coûts salariaux relatifs aux membres du Comité P et à son greffier (six personnes en 2009) s'élevaient à 780.000 euros.

Étant donné que le Comité F se composerait, selon la proposition de loi, de quatre membres (trois membres effectifs et un greffier), ces coûts peuvent être ramenés à 520.000 euros sur base annuelle.

het Comité P, bij de uitoefening van zijn externe toezichtfunctie, eveneens over administratief personeel en enquêteurs zal beschikken. Het wetsvoorstel verschaft op dit vlak geen duidelijkheid.

Als dit evenwel het geval zou zijn, kan worden opgemaakt uit de begrotingsgegevens 2009 van het Comité P, dat voor een administratief personeelsbestand van 35 personen en voor de 58 leden van de Dienst Enquêtes P, respectievelijk 2,37 miljoen euro en 5,54 miljoen euro (hoofdzakelijk loonkosten) budgettair werd uitgetrokken.

Indien het Comité F over een vergelijkbaar personeelsbestand als het Comité P zou beschikken, mag worden aangenomen dat het vereiste budget (loonkost) in de grootteorde komt van 8,5 miljoen euro (2,37 + 5,54 + 0,52 miljoen euro).

Daarnaast bedroegen de andere (niet-loon)kosten van het Comité P in 2009 2,8 miljoen euro lopende uitgaven en 285.000 euro kapitaaluitgaven (de aankoop van vier voertuigen inbegrepen).

De totale kost belooft aldus 11,5 miljoen euro.

Harmonisering van de fiscale sanctionering (Titel IV)

Titel IV van het wetsvoorstel voorziet in het vastleggen van een uniform sanctioneringsmodel.

De bestraffingen van de overtredingen van de belastingwetten worden door de voorgestelde wijzigingen geharmoniseerd over de verschillende belastingen heen.

Titel IV van het voorliggende wetsvoorstel voorziet meer bepaald in wijzigingen aan het wetboek inkomstenbelastingen (art. 15 e.v.), aan het wetboek inkomstenbelastingen en aan het wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (art. 19 e.v.), aan het BTW-wetboek (art. 22 e.v.), aan het wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten (art. 26 e.v.), aan het wetboek der successierechten (art. 32 e.v.) en aan het wetboek van de diverse rechten en taksen (art. 37 e.v.).

Het is moeilijk een financiële analyse te maken van deze harmonisering van de bestraffing van de overtredingen van de belastingwetten.

Het gaat er immers niet alleen om te weten:

— welke straffen er in welke mate zijn verhoogd en welke er in welke mate worden verminderd of afgeschaft;

— welke bedragen aan belastingverhogingen en boetes er gedurende de laatste jaren werden gevestigd;
— welke bedragen er effectief werden geïnd.

Er moet ook een duidelijk zicht zijn op het concreet vervolgingsbeleid dat, in de toekomst, na de doorvoering van de voorgestelde harmoniseringvoorstellen zal worden gevoerd.

D'un autre côté, on se demande si, par analogie avec le Comité P, le Comité F disposera également d'un personnel administratif et d'une équipe d'enquêteurs pour réaliser sa fonction de contrôle externe. La proposition de loi n'est pas explicite à ce sujet.

Si cette hypothèse est retenue, on notera que, selon les données budgétaires 2009 du Comité P, des montants de respectivement 2,37 et 5,54 millions d'euros (essentiellement constitués de coûts salariaux) ont été prévus, pour un effectif administratif de 35 personnes et un cadre d'enquêteurs de 58 personnes.

À supposer que le Comité F disposerait d'un cadre comparable à celui du Comité P, on peut considérer que le budget requis (coûts salariaux) s'élèverait à quelque 8,5 millions d'euros (2,37 + 5,54 + 0,52 millions d'euros).

Par ailleurs, les coûts (autres que salariaux) du Comité P s'élevaient, en 2009, à 2,8 millions d'euros en dépenses courantes et à 285.000 euros en dépenses de capital (achat de quatre véhicules compris).

Le coût total s'élèverait donc à 11,5 millions d'euros.

Harmonisation du mode de sanctionnement des infractions fiscales (Titre IV)

Le titre IV de la proposition de loi fixe un modèle de sanction uniforme.

Les modifications proposées harmonisent, entre les différents impôts, les sanctions frappant les infractions aux lois fiscales.

Ce titre prévoit plus particulièrement des modifications du code des impôts sur les revenus (article 15 et sv.), du code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (article 19 et sv.), du code de la taxe sur la valeur ajoutée (article 22 et sv.), du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (article 26 et sv.), du code des droits de succession (article 32 et sv.) et du code des droits et taxes divers (article 37 et sv.).

Il est toutefois difficile d'établir une analyse financière de cette harmonisation des sanctions pour les infractions aux lois fiscales.

En effet, il ne s'agit pas seulement d'obtenir des réponses aux questions suivantes:

— Quelles sont les sanctions qui sont alourdies ou allégées et dans quelle mesure? Quelles sont les sanctions qui sont supprimées?

— Quels montants d'accroissements d'impôts et d'amendes ont été fixés au cours des dernières années?

— Quels sont les montants qui ont été effectivement perçus?

Il importe également d'avoir une vue claire de la politique de poursuite concrète qui sera menée à l'avenir, après mise en œuvre des propositions d'harmonisation avancées.

Vanwege de FOD Financiën - Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (Directie VII/1 (Begroting) van de centrale diensten – Sector DB) werd een overzicht bekomen van het rendement van de belastingverhogingen en de administratieve boeten inzake:

1. De inkomstenbelastingen;
2. De met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (verkeersbelastingen);
3. De indirecte belastingen (btw, registratie, hypotheek- en griffierechten en successierechten).

Het voorgelegde cijfermateriaal laat evenwel geen betrouwbare raming toe van de budgettaire weerslag van de voorgestelde harmonisering. Het is immers niet mogelijk voor iedere belastingcategorie en voor ieder jaar, het exact bedrag te bepalen aan ingekohierde belastingverhogingen en boetes, of aan werkelijk geïnde belastingverhogingen en boetes.

Ook kunnen de belastingverhogingen en boetes die werden ingekohierd niet worden teruggekoppeld aan de toegepaste percentages per ingekohierd artikel.

De in een bepaald jaar geïnde ontvangsten vloeien bovendien vaak voort uit belastingverhogingen en boetes die gedurende verschillende jaren werden ingekohierd.

Anderzijds geeft het voorgelegde cijfermateriaal wel een idee van de grootte-orde van bepaalde belastingverhogingen en boetes.

Aldus blijkt daaruit dat gedurende de laatste jaren de volgende belastingverhogingen en boetes (afgeronde bedragen) werden toegepast:

- belastingverhogingen in de PB. (25 miljoen euro ingekohierd voor aanslagjaar 2006, doch het effectief geïnde bedrag is niet gekend);
- belastingverhogingen in de Ven.B. (81 miljoen euro ingekohierd voor aanslagjaar 2007, doch het effectief geïnde bedrag is niet gekend);
- administratieve boetes inzake de verkeersbelasting (14,3 miljoen euro geïnd in 2008 en 15 miljoen euro geïnd in 2009);
- administratieve boetes inzake de BTW (76,7 miljoen euro geïnd in 2008 en 69 miljoen euro geïnd in 2009)
- administratieve boetes inzake de registratie, hypotheek- en griffierechten en successierechten (12 miljoen euro geïnd, telkens in 2008 en 2009)

Zoals reeds opgemerkt, kan hieruit evenwel niet worden afgeleid welke de budgettaire gevolgen zouden kunnen zijn van de voorgestelde harmonisering van de fiscale sanctionering.

Le SPF Finances – Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (Direction VII/1 (Budget) des services centraux – Secteur CD) a transmis à la Cour un relevé du rendement des accroissements d'impôts et des amendes administratives dans les domaines suivants:

1. les impôts sur les revenus;
2. les taxes assimilées aux impôts sur les revenus (taxes de circulation);
3. les impôts indirects (TVA, droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, droits de succession).

Les données chiffrées qui ont été transmises ne permettent cependant pas d'effectuer une estimation fiable de l'impact budgétaire qu'entraînerait l'harmonisation proposée. Il est, en effet, impossible de calculer le montant exact, pour chaque catégorie d'impôt et pour chaque année, des accroissements d'impôts et des amendes enrôlés ou réellement perçus.

En outre, les accroissements d'impôts et amendes enrôlés ne peuvent pas être reliés aux pourcentages appliqués par article enrôlé.

Les recettes perçues au cours d'une année déterminée découlent souvent d'accroissements d'impôts et d'amendes enrôlés durant plusieurs années.

Par contre, les données chiffrées transmises donnent quand même une idée de l'ordre de grandeur de certains accroissements d'impôts et amendes.

Ainsi observe-t-on qu'au cours de ces dernières années, les accroissements d'impôts et amendes suivants (montants arrondis) ont été appliqués:

- accroissements d'impôts de l'impôt des personnes physiques (25 millions d'euros enrôlés pour l'exercice 2006, mais le montant réellement perçu n'est pas connu);
- accroissements d'impôts de l'impôt des sociétés (81 millions d'euros enrôlés pour l'exercice 2007, mais le montant réellement perçu n'est pas connu);
- amendes administratives concernant la taxe de circulation (14,3 millions d'euros perçus en 2008 et 15 millions d'euros perçus en 2009);
- amendes administratives concernant la taxe sur la valeur ajoutée (76,7 millions d'euros perçus en 2008 et 69 millions d'euros perçus en 2009);
- amendes administratives concernant les droits d'enregistrement, d'hypothèque et de succession (12 millions d'euros perçus respectivement en 2008 et en 2009).

Comme il a déjà été fait remarquer, on ne peut déduire, sur la base de ce qui précède, les répercussions budgétaires que pourrait entraîner l'harmonisation proposée du sanctionnement en matière fiscale.

4. Besluit

De raming van de (directe) budgettaire impact van het voorliggend wetsvoorstel is enkel mogelijk voor de daarin voorziene, nieuw op te richten organen of instellingen.

Wat het Comité F betreft, kan naar analogie met het Comité P voor de politiediensten, worden uitgegaan van een vereist jaarbudget van ongeveer 11,5 miljoen euro, onder voorbehoud evenwel dat het Comité F over een vergelijkbaar kader aan administratief en enquêtepersoneel als het Comité P zal beschikken.

Wat de op te richten Federale Dienst voor de Fiscale Fraudebestrijding en het Fiscaal auditoraat betreft, mag worden aangenomen dat de budgettaire weerslag hiervan beperkt zal blijven, daar deze volgens het wetsvoorstel zouden worden bemand via detacheringen en/of administratieve herschikkingen.

Het Rekenhof heeft de indirecte financiële weerslag die het wetsvoorstel met zich kan brengen niet geraamd omdat de aard van de voorgestelde maatregelen deze raming te onzeker maakt.

4. Conclusion

L'estimation de l'impact budgétaire (direct) de la proposition de loi examinée ne peut se faire que pour les nouveaux organes ou institutions qu'elle prévoit de mettre en place.

En ce qui concerne le Comité F, il est possible de se baser sur le Comité P pour pouvoir estimer le budget annuel requis à quelque 11,5 millions d'euros, sous l'hypothèse que le Comité F se verrait octroyer un cadre administratif et un effectif d'enquêteurs comparables à ceux du Comité P.

En ce qui concerne l'Office fédéral de la lutte contre la fraude fiscale et l'auditorat fiscal, on peut raisonnablement penser que leur impact budgétaire restera limité puisque, selon la proposition de loi, les effectifs de ces deux organes seront remplis par des détachements et/ou des réorganisations administratives.

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.