

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

8 FEBRUARI 1993

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
29 oktober 1846 op de
inrichting van het Rekenhof
(Ingediend door de heer Lisabeth)**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel heft een schijnbare onduidelijkheid op inzake opdrachten waarmee het Rekenhof is belast ingevolge artikel 116 van de Grondwet en de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Het sluit aan bij een met hetzelfde doel ingediend amendement op het voorstel tot herziening van artikel 116 van de Grondwet ⁽¹⁾ en specificeert dit.

Het komt tevens tegemoet aan de wensen die de Kamer heeft uitgedrukt in de op 8 juli 1991 éénparig goedgekeurde motie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers ⁽²⁾. Onder de punten 4.2 en 4.6 van deze motie werd gesteld :

4.2. « De Kamer constateert dat het Rekenhof nog steeds niet bij machte is om meteen controle uit te oefenen op de vaststelling van de belastingontvangsten noch, meer in het algemeen op de staatsontvangsten en de thesaurieverrichtingen; »

⁽¹⁾ Zie Stuk Kamer n° 737/2-92/93 : Herziening van artikel 116 van de Grondwet – Amendement n° 1 van de heer Lisabeth.

⁽²⁾ Zie Stuk Kamer n° 5/26-1618/2-90/91 : « Voorafbeelding van de uitslagen van uitvoering van de Staatsbegroting voor 1990 » – Verslag namens de Commissie van de Begroting : blz. 23-24.

Zie Parlementaire Handelingen n° 64 – Plenaire Vergadering van maandag 8 juli 1991, blz. 3922-3923.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

8 FÉVRIER 1993

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 29 octobre 1846
relative à l'organisation de la
Cour des comptes
(Déposée par M. Lisabeth)**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi a pour but de lever une apparente imprécision en ce qui concerne les missions dont la Cour des comptes est chargée en vertu de l'article 116 de la Constitution et de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

Elle tend par ailleurs à expliciter un amendement présenté à la proposition de révision de l'article 116 de la Constitution ⁽¹⁾ dont l'objet est identique.

La proposition répond également aux souhaits que la Chambre des représentants a exprimés dans une motion qu'elle a adoptée à l'unanimité le 8 juillet 1991 ⁽²⁾ et dont les points 4.2 et 4.6 sont formulés de la manière suivante :

4.2. « (La Chambre) constate que la Cour des comptes n'est toujours pas en mesure de contrôler l'établissement des recettes fiscales ni, d'une manière générale, les recettes de l'Etat et les opérations de trésorerie en temps réel; »

⁽¹⁾ Voir Doc. n° 737/2-92/93 : Révision de l'article 116 de la Constitution – Amendement n° 1 de M. Lisabeth.

⁽²⁾ Voir Doc. n° 5/26-1618/2-90/91 : « Préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'Etat pour 1990 » – Rapport fait au nom de la Commission du Budget : pp. 23-24.

Voir Annales parlementaires n° 64 – Séance plénière du lundi 8 juillet 1991, pp. 3922-3923.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

4.6. « De Kamer oordeelt dat, gelet op de rol die de ontvangsten in de begrotingsprocedure spelen, spoedig een extern toezicht moet worden georganiseerd over de vaststelling van de ontvangsten, met inbegrip van de belastingontvangsten, en dat dat toezicht door het Rekenhof moet worden uitgeoefend; ».

1. Huidige situatie

Het huidige artikel 116 van de Grondwet belast het Rekenhof met het nazien en verevenen van de rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de Staatskas rekenplichtig zijn. Het stelt de rekeningen van de verschillende besturen van de Staat vast en heeft de opdracht te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. Tevens bepaalt dit artikel dat de algemene staatsrekening met de opmerkingen van het Rekenhof aan de Kamers wordt onderworpen.

In het huidige artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof zijn die bepalingen hernomen en is eraan toegevoegd dat het Rekenhof bevoegd is om zich alle staten, inlichtingen en ophelderingen te doen verstrekken betreffende de ontvangsten en de uitgaven van Rijks- en provinciegelden.

De bevoegde overheid is tevens verplicht de door het Rekenhof gevraagde documenten, inlichtingen en ophelderingen te verstrekken en zijn opmerkingen te beantwoorden.

Die bepalingen betreffen in feite reeds zowel de ontvangsten als de uitgaven van de Staat. Op dit vlak kan gesteld worden dat de Grondwetgever en de wetgever geen enkel onderscheid gemaakt hebben tussen beide soorten van verrichtingen, die hun beslag krijgen in de rekeningen van de rekenplichtigen en in de algemene rekening van de Staat. De controle door het Rekenhof over de ontvangsten die zijn opgenomen in de algemene staatsrekening, meer in het bijzonder de uitvoeringsrekening van de begroting, stelt de Wetgevende Macht, waarvan het een emanatie is, in staat de eindrekening vast te stellen overeenkomstig artikel 115 van de Grondwet.

Opdat de Wetgevende Macht zich van die taak (vaststellen van de eindrekening) naar behoren zal kunnen kwijten, is het nodig dat het voor haar rekening werkende, externe controlelichaam een onbetwist controlerecht kan doen gelden op alle verrichtingen van uitgave en ontvangst.

Jarenlang heeft hieromtrent een interpretatieverschil met de opeenvolgende Ministers van Financiën bestaan.

Volgens hen kon de controle van het Rekenhof over de ontvangsten op basis van de huidige stand van de wetgeving niet slaan op de verrichtingen die geschieden vóór de inning van de ontvangsten. De enige controle die het Rekenhof aldus kan uitoefenen, is essentieel een boekhoudkundige controle, die uitsluitend betrekking heeft op de invorderingsverrichtingen.

4.6. « considère, au vu de l'importance des recettes dans le processus budgétaire, qu'il convient de mettre rapidement en place un contrôle externe de l'établissement des recettes, en ce compris les recettes fiscales, à exercer par la Cour des comptes; ».

1. Situation actuelle

Aux termes de l'actuel article 116 de la Constitution, la Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Cet article prévoit par ailleurs que le compte général de l'Etat est soumis aux Chambres avec les observations de la Cour des comptes.

L'actuel article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes reprend ces dispositions et précise que la Cour a le droit de se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements relatifs à la recette et à la dépense des deniers de l'Etat et des provinces.

L'autorité compétente est tenue de transmettre les documents, renseignements et éclaircissements réclamés par la Cour et de répondre à ses observations.

Les dispositions concernent en fait tant les recettes que les dépenses de l'Etat. Force est de constater à ce propos que le constituant et le législateur n'ont établi aucune distinction entre ces deux types d'opérations, qui se réalisent dans les comptes des comptables et dans le compte général de l'Etat. Le contrôle exercé par la Cour des comptes sur les recettes figurant dans le compte général de l'Etat, plus particulièrement dans le compte d'exécution du budget, permet au pouvoir législatif, dont la Cour est l'émanation, d'arrêter la loi des comptes conformément à l'article 115 de la Constitution.

Pour permettre au pouvoir législatif de s'acquitter convenablement de cette mission (arrêter la loi des comptes), il faut que l'organe de contrôle externe qui travaille pour lui puisse exercer un droit de contrôle incontesté sur toutes les opérations de dépenses et de recettes.

Pendant des années, les ministres des Finances qui se sont succédé ont donné une interprétation différente de cette mission constitutionnelle de la Cour.

Ils ont en effet estimé qu'en vertu de la législation actuelle, le contrôle de la Cour des comptes afférent aux recettes ne pouvait porter sur les opérations antérieures à la perception de celles-ci. Le seul contrôle que la Cour des comptes peut dès lors exercer est essentiellement un contrôle comptable qui porte exclusivement sur les opérations de recouvrement.

Als gevolg daarvan bleef tot nog toe de draagwijdte van de controle van het Rekenhof op de ontvangsten beperkt tot het vaststellen van hun boeking in de rekeningen van de rekenplichtigen die de fiscale ontvangstbesturen jaarlijks aan het Rekenhof bezorgen.

Ingevolge deze interpretatie werd door de Minister van Financiën telkens naar voren gebracht dat voor een meer doorgedreven controlerecht op de ontvangsten, de wetgever dient tussenbeide te komen ⁽¹⁾.

2. Doel

Dit wetsvoorstel beoogt dan ook het vroeger gerozen interpretatieverschil weg te werken door een verduidelijking aan te brengen in artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Tevens strookt het met meer recente standpunten, ingenomen door onder meer de vroegere Minister van Begroting ⁽²⁾ en de huidige Minister van Financiën ⁽³⁾. De laatstgenoemde heeft daarbij meegedeeld zich hoe dan ook niet te zullen verzetten tegen een wetgevend initiatief dat erop gericht is de bestaande contacten met het Rekenhof uit te breiden.

Zoals op 12 juni 1991 door de Minister van Begroting werd gesteld ⁽²⁾, vormen de openbare financiën (ontvangsten en uitgaven) één geheel en zou het onlogisch zijn dat het Rekenhof wel de uitgaven, maar niet de ontvangsten zou mogen controleren.

In die zin strekt dit wetsvoorstel ertoe — gelet op de éénparig goedgekeurde, gemotiveerde motie van de Kamer dd. 8 juli 1991 (cfr *supra*) — het Rekenhof te belasten met de controlebevoegdheid over de ontvangsten op dezelfde wijze als die met betrekking tot de uitgaven, zonder evenwel gericht te zijn op een systematische controle van individuele dossiers.

Conform de besprekingen voorafgaand aan bovengenoemde motie, spreekt het vanzelf dat deze controle van het Rekenhof *ex post* dient te gebeuren, dit wil zeggen volledig los van het stelsel van het voorafgaand visum inzake uitgaven ⁽²⁾.

⁽¹⁾ — Zie Stuk Senaat n° 543/1-1992/1993 : Hoorzitting over de organisatie en het management van het Ministerie van Financiën — Verslag namens de Commissie voor de Financiën, uitgebracht door de heer Geens, blz. 23.

— Zie brief van de Minister van Financiën van 3 april 1992 (TC/RN 8°S/N 223 25) aan de Voorzitter van de Kamer, op 24 april 1992 meegedeeld aan de Commissie voor Financiën van de Kamer.

⁽²⁾ Zie Stuk Kamer n° 5/26-1618/2-90/91 : Voorafbeelding van de uitslagen van de uitvoering van de Staatsbegroting voor 1990 — Verslag namens de Commissie voor de Begroting uitgebracht door mevrouw Duroi-Vanhelmont — blz. 12-13 (Controle op de fiscale ontvangsten door het Rekenhof).

⁽³⁾ Zie Stuk Kamer n° 665/4-91/92 : Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 1993 — Verslag namens de Commissie voor de Begroting uitgebracht door de heer Taylor — 5 november 1992 — blz. 263 (Controle van het Rekenhof op de vaststelling van de fiscale ontvangsten).

En conséquence, le contrôle exercé par la Cour des comptes en matière de recettes s'est jusqu'ici borné à la constatation de leur enregistrement dans les comptes des comptables que les administrations chargées de la perception des recettes fiscales transmettent chaque année à la Cour.

Sur la base de cette interprétation, le Ministre des Finances a invariablement fait valoir que le législateur devait intervenir si l'on voulait habiliter la Cour à procéder à un contrôle plus poussé en matière de recettes ⁽¹⁾.

2. Objectif

La présente proposition de loi vise dès lors à mettre un terme à la divergence d'interprétations qui s'est manifestée en précisant le texte de l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

Notre proposition s'inscrit également dans le droit fil de positions plus récentes prises notamment par l'ancien Ministre du Budget ⁽²⁾ et l'actuel Ministre des Finances ⁽³⁾. Ce dernier a précisé à cet égard que, quoi qu'il en soit, il ne s'opposerait pas à une initiative législative visant à étendre encore les contacts existants avec la Cour des comptes.

Comme le Ministre du Budget l'a déclaré le 12 juin 1991 ⁽²⁾, les finances publiques (recettes et dépenses) forment un tout et il serait illogique que la Cour des comptes puisse contrôler les dépenses, mais non les recettes.

En ce sens, la présente proposition vise — vu la motion motivée adoptée à l'unanimité par la Chambre le 8 juillet 1991 (voir ci-dessus) — à accorder à la Cour des comptes le pouvoir de contrôler les recettes de la même manière qu'elle contrôle les dépenses, sans que ce contrôle soit toutefois axé sur la vérification systématique de dossiers individuels.

Il est évident que, conformément à ce qui a été dit au cours des discussions qui ont précédé l'adoption de la motion motivée précitée, il devra s'agir d'un contrôle *a posteriori*, c'est-à-dire d'un contrôle n'ayant aucun lien avec le système de visa préalable en matière de dépenses ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voir Doc. Sénat n° 543/1 (1992-1993) — Audition concernant l'organisation et la gestion du Ministère des Finances — Rapport fait au nom de la Commission des Finances par M. Geens, p. 23.

— Cf. la lettre du Ministre des Finances du 3 avril 1992 (TC/RN 8°S/N 223 25) au président de la Chambre, communiquée le 24 avril 1992 à la Commission des Finances de la Chambre.

⁽²⁾ Voir Doc. n° 5/26-1618/2-90/91 : Préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'Etat pour 1990 — Rapport fait au nom de la commission du Budget par Mme Duroi-Vanhelmont — pp. 12-13 (Contrôle des recettes fiscales par la Cour des comptes).

⁽³⁾ Voir Doc. n° 665/4-91/92 : Budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 1993 — Rapport fait au nom de la commission du Budget par M. Taylor — 5 novembre 1992 — p. 263 (Contrôle de la Cour des comptes sur l'établissement des recettes fiscales).

3. Draagwijdte

Ten gronde zou de controle op de ontvangsten moeten worden uitgeoefend in de verschillende stadia van de ontvangsten. Dit zijn :

1° De zetting van de belastbare stof. Hiermee wordt de basis bepaald waarop het belastingtarief zal worden toegepast.

2° Het vereffenen van de belasting. Het gaat om de taxatie die geschiedt door op de gezette belastbare basis het belastingtarief toe te passen. De vereffening wordt geconcretiseerd door de belastingaanslag.

3° De invordering van de belasting die geschiedt door een rekenplichtige. De inning van de belasting, dit is de verrichting waarbij de belastingsschuld door storting in de Staatskas wordt gekweten, sluit de invorderingsfase af.

Op ieder van de drie geschetste fasen zijn specifieke, wettelijke en reglementaire bepalingen van toepassing, waarbij een controle mogelijk moet zijn op de naleving ervan.

Het Rekenhof zou *in casu* moeten kunnen onderzoeken of alle verworven rechten van de Staat op de bij de wet bepaalde wijze worden vastgesteld en of ze wel in de rekeningen voorkomen.

Daarvoor moet het Rekenhof niet alleen inzage krijgen van de ingekohierde bedragen, maar moet het ook toegang hebben tot alle andere bescheiden waardoor een door de Staat verworven recht kan worden vastgesteld.

Van een werkelijke controle kan slechts sprake zijn indien het Rekenhof de mogelijkheid heeft te verifiëren of de diensten van het ministerie van Financiën geen bestaande belastingsschulden uit het oog hebben verloren. Om die reden is het van wezenlijk belang, dat de controle van het Rekenhof alle fasen van de ontvangsten kan omvatten.

Zoals gesteld in de voorafgaande besprekingen van bovenvermelde motie, moet de controle op de fiscale ontvangsten niet gericht zijn op de systematische controle van individuele dossiers. Veeleer moeten eventuele tekortkomingen worden nagegaan inzake de uitvoering, de toepassing en de interpretatie van de fiscale wetgeving. Om hiertoe te komen, moet het Rekenhof wel de mogelijkheid hebben individuele dossiers in te kijken. Zo kan de doelmatigheid van de procedures worden getest of kan worden nagegaan hoe algemene normen en voorschriften in de praktijk worden nageleefd.

Gelet op de omvang van de controleerbare massa, zal deze controle over individuele dossiers zich noodzakelijkerwijze beperken tot die van een met zorg gekozen steekproef die representatief kan worden geacht. Zodoende vervalt ook het eventuele bezwaar dat de controle van het Rekenhof de goede werking van de fiscale administraties of diensten zou kunnen verstoren.

In die zin benadert de externe controle op de fiscale ontvangsten de systemen die in andere landen worden toegepast (« system based audit »). Daarbij worden individuele dossiers alleen gebruikt om de

3. Portée

Sur le fond, le contrôle des recettes devrait s'exercer aux différents stades des recettes, à savoir :

1° La détermination de la matière imposable, qui consiste à déterminer l'assiette à laquelle sera appliqué le taux d'imposition.

2° La liquidation de l'impôt. Il s'agit de la taxation résultant de l'application du taux d'imposition à la base imposable déterminée. La liquidation est concrétisée par l'imposition.

3° Le recouvrement de l'impôt, qui est assuré par un comptable. La perception de l'impôt, c'est-à-dire l'opération par laquelle le contribuable s'acquitte de sa dette d'impôt par un versement à la caisse de l'Etat, clôt la phase du recouvrement.

Chacune des trois phases esquissées ci-dessus est soumise à des dispositions légales et réglementaires spécifiques, dont le respect devrait pouvoir être contrôlé.

La Cour des comptes devrait en l'occurrence pouvoir vérifier que tous les droits acquis par l'Etat sont établis de la manière prévue par la loi et qu'ils apparaissent dans les comptes.

Pour ce faire, la Cour des comptes doit non seulement avoir connaissance des montants enrôlés mais également avoir accès à tous les autres documents permettant d'établir un droit acquis par l'Etat.

La Cour des comptes ne pourra exercer un contrôle effectif que si elle a la possibilité de vérifier que les services du ministère des Finances n'ont pas perdu de vue des dettes d'impôt actuelles. C'est pourquoi il est essentiel que le contrôle de la Cour des comptes puisse englober toutes les phases des recettes.

Ainsi qu'il a été souligné lors de la discussion de la motion précitée, le contrôle des recettes fiscales ne doit pas être axé sur le contrôle systématique des dossiers individuels, mais plutôt sur la recherche d'éventuels manquements dans l'exécution, l'application et l'interprétation de la législation fiscale. Pour ce faire, la Cour des comptes doit toutefois pouvoir consulter des dossiers individuels, ce qui permettra d'évaluer l'efficacité des procédures ou de vérifier la manière dont les normes ou prescriptions générales sont respectées dans la pratique.

Eu égard à la masse de dossiers susceptibles d'être contrôlés, le contrôle de dossiers individuels devra nécessairement se limiter à un échantillon, choisi avec soin, pouvant être considéré comme représentatif. On couperait ainsi l'herbe sous le pied de ceux qui objecteraient que le contrôle de la Cour des comptes perturberait le bon fonctionnement des administrations ou services fiscaux.

A cet égard, le contrôle externe des recettes fiscales se rapprocherait des systèmes (« system based audit ») appliqués dans d'autres pays, dans lesquels les dossiers individuels ne sont utilisés que pour

doelmatigheid van de procedures of normen en voorschriften te testen. De individuele dossiers blijven uiteraard op de bevoegde administratie en het Rekenhof citeert geen namen uit die dossiers.

De verdere modaliteiten van de controle kunnen worden vastgelegd in een protocol tussen het Ministerie van Financiën en het Rekenhof.

4. *Bijdrage tot herwaardering van het Parlement*

In de voorgaande jaren is gebleken dat het vooral de minder-ontvangsten zijn die telkenjare het geraamd netto te financieren saldo doen overstijgen. Daarom is een aangepaste en regelmatige externe controle van de ontvangsten gewenst.

Dit wetsvoorstel sluit hiermee niet alleen aan bij één van de doelstellingen van het Regeerakkoord dd. 9 maart 1992, dat inzake ontvangsten een correcte inning en een efficiënte controle vooropstelt, het draagt in de eerste plaats ook bij tot de herwaardering van het Parlement, dat die controle moet uitoefenen.

Het Rekenhof is immers de instantie bij uitstek voor het uitoefenen ten behoeve van het Parlement van externe controles op de ontvangsten en uitgaven van de Uitvoerende Macht. Het verduidelijken van de opdrachten van het Rekenhof inzake haar controletaken, ook op het vlak van de ontvangsten, moet het Parlement toelaten zich nauwgezet van haar wetgevende taken te kwijten, inzonderheid wat de financiën betreft (artikelen 110-115 van de Grondwet).

C. LISABETH

contrôler l'efficacité des procédures ou des normes et prescriptions. Les dossiers individuels ne quittent évidemment pas les administrations compétentes et la Cour des comptes ne cite aucun nom figurant dans ces dossiers.

Les autres modalités du contrôle peuvent faire l'objet d'un protocole entre le ministère des Finances et la Cour des comptes.

4. *Contribution à la revalorisation du Parlement*

Il s'est avéré au cours des dernières années que ce sont essentiellement les moins-values de recettes qui sont la cause principale des dépassements des prévisions en matière de solde net à financer. Un contrôle externe régulier et adéquat paraît dès lors souhaitable.

Outre qu'elle répond à un des objectifs fixés par l'accord de gouvernement du 9 mars 1992 qui, en matière de recettes, prévoit une perception correcte et un contrôle efficace, la présente proposition vise aussi et surtout à contribuer à la revalorisation du Parlement qui doit exercer ce contrôle.

La Cour des comptes est en effet l'instance la mieux placée pour exercer pour le Parlement des contrôles externes sur les recettes et les dépenses du pouvoir exécutif. En explicitant les missions de la Cour des comptes relatives au contrôle des recettes, on permettra au Parlement de s'acquitter de ses tâches législatives avec une plus grande rigueur en particulier en ce qui concerne les finances (articles 110-115 de la Constitution).

WETSVOORSTEL

Enig artikel

In artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof wordt tussen het tweede en het derde lid het volgende lid ingevoegd :

« De verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de rechten verschuldigd aan de Staat en de provincies, met inbegrip van de fiscale ontvangsten, zijn onderworpen aan de algemene controle van het Rekenhof. »

28 januari 1993.

C. LISABETH
E. VAN ROMPUY
G. GILLES
J.-P. PONCELET
H. OLAERTS
Ph. DEFEYT
W. DE VliegHERE
J.-P. de CLIPPELE
R. DAEMS
L. PEETERS

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Dans l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, l'alinéa suivant est inséré entre les deuxième et troisième alinéas :

« Les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat et les provinces, y compris les recettes fiscales, sont soumises au contrôle général de la Cour des comptes. »

28 janvier 1993.