

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

20 JUIN 1994

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 29 octobre 1846
relative à l'organisation de la
Cour des comptes**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA
COMMISSION DES FINANCES (1)

PAR
M. DE VliegHERE

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné cette proposition de loi au cours de sa réunion du 16 juin 1994.

Auparavant, la Sous-commission de la Commission des Finances avait déjà rendu, dans sa lettre du 24 mai 1994, un avis favorable unanime au sujet de

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Dupré.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Dupré, Olivier, Pinxten, Taylor, Van Rompuy.
P.S. MM. Canon, Gilles, Mme Lizin, M. Namotte.
V.L.D. MM. Bril, Daems, Platteau, Verhofstadt.
S.P. MM. Colla, Dielens, Lisabeth.
P.R.L. MM. de Clippele, Michel.
P.S.C. MM. Langendries, Poncelet.
Ecolo/ Agalev
VI. M. Van den Eynde.
Blok

B. — Suppléants :

MM. Ansoms, De Clerck, Eyskens, Goutry, Moors, Tant.
MM. Collart, Delizée, Dufour, Eerdeken, Harmegnies (M.).
MM. Cortois, Denys, Dewael, Van Mechelen, Vergote.
MM. Peeters (L.), Vande Lanotte, Van der Maelen, N.
MM. Bertrand, Ducarme, Kubla, Mme Corbisier-Hagon, MM. Grimberghs, Thissen.
MM. Detienne, Thiel, Mme Vogels.
MM. Annemans, Wymeersch.

Voir :

- 893 - 92 / 93 :

— N° 1 : Proposition de loi de M. Lisabeth.

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

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

20 JUNI 1994

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
29 oktober 1846 op de
inrichting van het Rekenhof**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER DE VliegHERE

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergadering van 16 juni 1994.

Tevoren was reeds door de Subcommissie van de Commissie voor de Financiën (in het kader van haar onderzoek van het 150^e Boek van het Rekenhof) bij

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Dupré.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Dupré, Olivier, Pinxten, Taylor, Van Rompuy.
P.S. HH. Canon, Gilles, Mevr. Lizin, H. Namotte.
V.L.D. HH. Bril, Daems, Platteau, Verhofstadt.
S.P. HH. Colla, Dielens, Lisabeth.
P.R.L. HH. de Clippele, Michel.
P.S.C. HH. Langendries, Poncelet.
Ecolo/ Agalev
VI. H. Van den Eynde.
Blok

B. — Plaatsvervangers :

HH. Ansoms, De Clerck, Eyskens, Goutry, Moors, Tant.
HH. Collart, Delizée, Dufour, Eerdeken, Harmegnies (M.).
HH. Cortois, Denys, Dewael, Van Mechelen, Vergote.
HH. Peeters (L.), Vande Lanotte, Van der Maelen, N.
HH. Bertrand, Ducarme, Kubla, Mevr. Corbisier-Hagon, HH. Grimberghs, Thissen.
HH. Detienne, Thiel, Mevr. Vogels.
HH. Annemans, Wymeersch.

Zie :

- 893 - 92 / 93 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Lisabeth.

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

cette proposition (dans le cadre de l'examen du 150^{ème} cahier de la Cour des comptes).

Une délégation de la Cour des comptes a assisté à la réunion à la demande expresse du président de la Commission.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DE L'AUTEUR

M. Lisabeth précise que la proposition de loi à l'examen, qui a été signée par des représentants de presque tous les groupes politiques, a fait l'objet d'un avis favorable unanime de la Sous-commission de la Commission des Finances.

L'auteur rappelle que le débat sur le pouvoir de la Cour des comptes de contrôler non seulement les dépenses, mais aussi les recettes, débat qui est engagé depuis plusieurs années déjà ⁽¹⁾, s'est accéléré lorsque la Chambre des représentants a adopté à l'unanimité, le 8 juillet 1991, une motion motivée demandant notamment 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 ⁽²⁾.

Tout bien considéré, le texte actuel de l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes aurait déjà pu offrir une base légale pour permettre à cette dernière d'exercer un contrôle externe aux différents stades (détermination de la matière imposable, liquidation et recouvrement) des recettes ⁽³⁾.

Aux termes de cet article, la Cour a déjà en effet « 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 ».

Les ministres des Finances successifs ont cependant toujours soutenu que ces dispositions légales ainsi que d'autres (invoquées par la Cour des comptes) ne permettaient qu'un contrôle comptable des impôts (et non un contrôle des phases préalables à l'enrôlement) ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Voir notamment le 142^e Cahier de la Cour des comptes, I^{ère} partie, pp. 30 et suivantes; le rapport de M. M. Olivier sur le 146^e Cahier de la Cour des comptes, Doc. n° 1475/1 - 90/91, p. 31.

⁽²⁾ Doc. n° 5/26 - 1618/2 - 90/91, pp. 12-13 et 24. Annales parlementaires de la Chambre du 8 juillet 1991, pp. 3922-3923

⁽³⁾ « On peut dès lors difficilement admettre qu'en approuvant le texte susmentionné, le législateur ait eu un autre objectif que de donner à la Cour des comptes les moyens d'exercer, dans les limites du possible, un contrôle contingent sur l'établissement des droits à recouvrer ».

(H. Vrebos : « De hervorming van de hoge controle op de openbare financiën » — Rechtskundig Weekblad 16 mai 1965 - 28^e année, n° 36, 1804).

⁽⁴⁾ Déclaration du ministre des Finances (de l'époque) au cours de la réunion de la Sous-commission de la Commission des Finances du 6 mai 1987.

brief van 24 mei 1994 over dit voorstel een unaniem gunstig advies uitgebracht.

Op uitdrukkelijk verzoek van de Commissievoorzitter woonde een delegatie van het Rekenhof de vergadering bij.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE AUTEUR

De heer Lisabeth geeft aan dat dit wetsvoorstel, dat door vertegenwoordigers van omzeggens alle politieke fracties werd ondertekend een unaniem gunstig advies meekreeg van de Subcommissie van de Commissie voor de Financiën.

De auteur herinnert eraan dat de reeds jaren aanslepende discussie over de bevoegdheid van het Rekenhof om naast de uitgaven ook de ontvangsten te controleren ⁽¹⁾ in een stroomversnelling kwam als gevolg van de eenparige goedkeuring door de Kamer van volksvertegenwoordigers op 8 juli 1991 van een met redenen omklede motie, waarin onder meer werd aangedrongen op de spoedige organisatie van een extern toezicht door het Rekenhof over de vaststelling van de ontvangsten, met inbegrip van de belastingontvangsten ⁽²⁾.

Op de keper beschouwd zou de huidige tekst van artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof reeds hebben kunnen volstaan als wettelijke basis voor een externe controle door het Rekenhof op de verschillende stadia (zetting van de belastbare stof, vereffening en invordering) van de ontvangsten ⁽³⁾.

Luidens deze tekst is het Rekenhof immers nu reeds bevoegd om « zich alle staten, inlichtingen en ophelderingen te doen verstrekken betreffende de ontvangst en de uitgaven van rijks- en provinciegelden ».

De opeenvolgende ministers van Financiën hebben evenwel steeds staande gehouden dat deze en andere (door het Rekenhof ingeroepen) wetsebepalingen enkel een boekhoudkundige controle op de ingecohierde belastingen (en niet een controle op de daaraan voorafgaande fasen) toelieten ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Zie onder meer het 142^e Boek van het Rekenhof, deel I, blz. 30 en volgende; verslag van de heer M. Olivier over het 146^e Boek van het Rekenhof — Stuk Kamer n° 1475/1 - 90/91, blz. 31.

⁽²⁾ Stuk Kamer n° 5/26 - 1618/2 - 90/91, blz. 12-13 en 24. Parlementaire Handelingen Kamer, 8 juli 1991, blz. 3922-3923.

⁽³⁾ « Men kan derhalve moeilijk aannemen dat door het goedkeuren van bovenvermelde tekst de wetgever iets anders op het oog zou gehad hebben dan het Rekenhof de middelen te bezorgen om binnen de grenzen van het mogelijke een toevallige controle uit te oefenen op de vaststelling van de in te vorderen rechten ».

(H. Vrebos : « De hervorming van de hoge controle op de openbare financiën » — Rechtskundig Weekblad 16 mei 1965 - 28^e jaargang, n° 36, 1804).

⁽⁴⁾ Verklaring van de (toenmalige) Minister van Financiën tijdens de vergadering van de Subcommissie van de Commissie voor de Financiën van 6 mei 1987.

Par suite de cette interprétation, qui a été confirmée à nouveau par le ministre des Finances en avril 1992 ⁽¹⁾, une initiative législative s'avéra la seule issue possible.

Le ministre ayant également formulé des objections d'ordre constitutionnel dans la lettre précitée, les auteurs de la proposition de loi ont également déposé une proposition de révision de l'article 116 de la Constitution. ⁽²⁾

Cette proposition ayant été adoptée, l'article 116 (180 selon la nouvelle numérotation) prévoit désormais que « La Cour exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat, y compris les recettes fiscales ».

La proposition de loi à l'examen s'inscrit dès lors dans le droit fil de cette révision de la Constitution.

Conformément à ce qui a été dit au cours des discussions qui ont précédé l'adoption de la motion motivée du 8 juillet 1991 ⁽³⁾, le but n'est certainement pas que la Cour des comptes vérifie systématiquement les dossiers individuels.

Elle doit toutefois avoir la possibilité de tester l'efficacité des procédures en se basant sur un échantillon représentatif et de vérifier la manière dont les normes et prescriptions générales sont respectées dans la pratique.

Pour que l'échantillon puisse être considéré comme représentatif, la Cour doit pouvoir consulter tous les dossiers individuels (sur place, c'est-à-dire à l'administration compétente).

Il est tout aussi évident qu'il devra s'agir d'un contrôle a posteriori, c'est-à-dire d'un contrôle tout à fait indépendant du système de visa préalable en matière de dépenses.

Conformément aux dispositions du (nouvel) article 180 (ancien article 116) de la Constitution, le contrôle doit être exercé aux différentes phases des recettes. Il s'agit de :

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

Ingevolge deze interpretatie, die door de Minister van Financiën in april 1992 ⁽¹⁾ werd herbevestigd, bleek een wetgevend initiatief de enige uitweg.

Aangezien de Minister in bovenvermeld schrijven ook grondwettigheidsbezwaren opperde, werd door de auteurs van het wetsvoorstel daarenboven een voorstel tot herziening van artikel 116 van de grondwet ingediend. ⁽²⁾

Ingevolge de aanneming van dit voorstel wordt in artikel 116 (in de nieuwe nummering : 180) voortaan bepaald dat het Rekenhof « een algemeen toezicht uitoefent op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten ».

Onderhavig wetsvoorstel ligt dan ook volledig in het verlengde van deze wijziging van de Grondwet.

Conform de besprekingen die aan de goedkeuring van de gemotiveerde motie van 8 juli 1991 voorafgingen ⁽³⁾ is het hoegenaamd niet de bedoeling dat het Hof zou overgaan tot een systematische controle van individuele dossiers.

Wel moet het de mogelijkheid hebben om bij wijze van representatieve steekproef de doelmatigheid van de procedures te testen en na te gaan hoe algemene normen en voorschriften in de praktijk worden nageleefd.

Het representatieve karakter van dergelijke steekproef vereist dat het Hof alle individuele dossiers (ter plaatse, dat wil zeggen op de bevoegde administratie) moet kunnen inzien.

Het is evenzeer vanzelfsprekend dat deze controle *ex post* dient te gebeuren, dat wil zeggen volledig los van het stelsel van het voorafgaand visum inzake uitgaven.

Overeenkomstig de bepalingen van het (nieuwe) artikel 180 (voorheen 116) van de Grondwet moet de controle 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 belastingschuld 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 toe-

⁽¹⁾ Lettre du 3 avril 1992 (TC/RN/8° S/N22325) au président de la Chambre, qui a été transmise par ce dernier à la Commission des Finances le 24 avril 1992.

⁽²⁾ Doc. n° 737/2-92/93.

⁽³⁾ Doc. n° 5/26-1618/2-91/92, pp. 12-13.

⁽¹⁾ Brief van 3 april 1992 (TC/RN/8° S/N22325) aan de Voorzitter van de Kamer, welke door deze laatste op 24 april 1992 aan de Commissie voor de Financiën werd meegedeeld.

⁽²⁾ Stuk Kamer n° 737/2-92/3.

⁽³⁾ Stuk Kamer n° 5/26-1618/2-91/92, blz. 12-13.

spécifiques, dont le respect devrait pouvoir être contrôlé.

M. Lisabeth estime que les modalités pratiques de ce contrôle doivent être fixées dans un protocole conclu entre le Ministère des Finances et la Cour des comptes ⁽¹⁾.

L'auteur souligne enfin que l'adoption de la proposition de loi à l'examen peut également contribuer à la revalorisation du Parlement.

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.

II. — POINT DE VUE DU MINISTRE DES FINANCES

Le Ministre des Finances confirme la déclaration qu'il a faite à ce sujet au cours de l'examen du budget des Voies et Moyens pour 1993 ⁽²⁾ et qui est d'ailleurs citée dans les développements de la proposition de loi de M. Lisabeth. Il ne s'opposera pas à une initiative législative visant à étendre les contacts existants avec la Cour des comptes.

III. — COMMENTAIRE DE LA COUR DES COMPTES ⁽³⁾

Exposé de Mme Duroi-Vanhelmont, conseillère à la Cour des comptes

Après de longues années de controverses et d'incertitudes, la motion motivée adoptée par la Chambre des représentants le 8 juillet 1991 en marge de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget 1990 a été l'amorce de la modification de l'article 116 de la Constitution.

Avant d'analyser plus avant le nouvel article de la Constitution, je tiens à rappeler les chiffres.

⁽¹⁾ Par le passé, la Cour des comptes a déjà conclu un tel protocole d'accord avec la Société nationale d'investissement (SNI) et la Société nationale pour la restructuration des secteurs nationaux (SNSN).

(Voir : 141^e Cahier de la Cour des comptes, I^{re} partie, p. 97; 142^e Cahier de la Cour des comptes, I^{re} partie, p. 96).

⁽²⁾ Voir Doc. n° 665/4 - 91/92, p. 263.

⁽³⁾ Le point de vue de la Cour des comptes a également été exposé dans l'allocation faite par M. J. Culot, greffier de la Cour des comptes, à l'occasion de la remise au Parlement du 150^e Cahier de la Cour des comptes et publiée dans les actes de la journée d'étude du 29 juin 1993.

passing, waarbij een controle mogelijk moet zijn op de naleving ervan.

De praktische modaliteiten van deze controle, aldus de heer Lisabeth, moeten worden vastgelegd in een protocol tussen het Ministerie van Financiën en het Rekenhof ⁽¹⁾.

Tenslotte benadrukt de auteur ook dat de goedkeuring van dit wetsvoorstel ook kan bijdragen tot de herwaardering van het Parlement.

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 zijn wetgevende taken te kwijten, inzonderheid wat de financiën betreft.

II. — STANDPUNT VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

De Minister van Financiën bevestigt de verklaring die hij hieromtrent tijdens de bespreking van de Rijksmiddelenbegroting voor 1993 heeft afgelegd ⁽²⁾ en die overigens wordt geciteerd in de toelichting bij het wetsvoorstel van de heer Lisabeth. Hij zal zich niet verzetten tegen een wetgevend initiatief dat erop gericht is de bestaande contacten met het Rekenhof uit te breiden.

III. — COMMENTAAR VAN HET REKENHOF ⁽³⁾

Uiteenzetting van mevrouw Duroi-Vanhelmont, Raadsheer in het Rekenhof

Na jarenlange discussie en onzekerheid heeft de gemotiveerde motie van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 8 juli 1991 bij de prefiguratie van de rekening van de uitvoering van de begroting van het jaar 1990 de aanzet gegeven voor de wijziging van artikel 116 van de Grondwet.

Vooraleer nader in te gaan op het nieuwe artikel van de grondwet wil ik toch even de cijfers in herinnering brengen.

⁽¹⁾ In het verleden heeft het Rekenhof reeds een dergelijk protocolakkoord gesloten met de Nationale Investeringsmaatschappij (NIM) en met de Nationale Maatschappij voor de herstructurering van de nationale sectoren (NMNS).

(Zie : 141^e Boek van het Rekenhof, deel I, blz. 97; 142^e Boek van het Rekenhof, deel I, blz. 96).

⁽²⁾ Zie Stuk Kamer n° 665/4 - 91/92, blz. 263.

⁽³⁾ Het standpunt van het Rekenhof werd eveneens verwoord in de toespraak van de heer J. Culot, Griffier van het Rekenhof, welke gepubliceerd werd in de akten van de studiedag van 29 juni 1993, naar aanleiding van de overlegging aan het Parlement van het 150^e Boek van het Rekenhof.

Selon les données collectées pour l'élaboration de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'Etat pour 1993, le montant des recettes totales de l'Etat, à savoir l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales que l'Etat perçoit pour son propre compte ou pour le compte d'autres autorités, à l'exclusion des décimes et centimes additionnels, s'est élevé, en 1993, à 2 103,3 milliards de francs, soit 29,4 % du PNB à prix courant. Les recettes fiscales ont été estimées à 1 934,7 millions de francs.

Si l'on en déduit les moyens destinés à assurer le financement d'autres autorités, à savoir au total 834,3 milliards de francs, les recettes du budget des Voies et Moyens se sont élevées, en 1993, à 1 269 milliards de francs, dont 1 133,3 milliards de francs en recettes fiscales et 135,7 milliards de francs en recettes non fiscales. Ce dernier chiffre englobe un montant de 32 milliards de francs résultant de la cession, par l'Etat, de sa participation dans le capital de la CGER.

La phrase nouvelle, introduite dans l'article 116 de la Constitution, devenu, dans la coordination récente, l'article 180, prévoit désormais expressément que la Cour des comptes exerce « un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat, y compris les recettes fiscales ».

Lors des travaux préparatoires relatifs à cette disposition, il a notamment été précisé que ce contrôle devrait s'exercer aux différents stades des recettes, c'est-à-dire :

- la détermination de la matière imposable, qui consiste à déterminer l'assiette à laquelle s'applique le taux d'imposition;
- la liquidation de l'impôt, par application de ce taux à la base imposable;
- et le recouvrement de l'impôt ⁽¹⁾.

Ce contrôle requiert que la Cour des comptes puisse avoir accès à tous les documents permettant d'établir un droit acquis par l'Etat; il ne serait cependant pas axé sur le contrôle systématique des dossiers individuels des contribuables, mais plutôt sur la recherche de manquements dans l'exécution, l'application et l'interprétation de la législation fiscale. Autrement dit, c'est l'efficacité des procédures et la capacité des administrations à faire respecter les normes qui seront évaluées.

Au Sénat, il a été précisé que le nouvel article 116 de la Constitution n'était pas « self executing » et qu'une loi ordinaire devra modifier la loi organique

Volgens de gegevens die werden ingezameld voor de uitwerking van de voorafbeelding van de resultaten van de begroting van de Staat voor 1993, beliep het bedrag van de totale ontvangsten van de Staat — te weten het geheel van de fiscale en niet-fiscale ontvangsten die de Staat int voor eigen rekening of voor rekening van andere overheden, met uitsluiting van de opdecimen en opcentiemen — in 1993 2 103,3 miljard Belgische frank, dat is 29,4 % van het BNP tegen courante prijs. De fiscale ontvangsten werden geraamd op 1 934,7 miljoen Belgische frank.

Als men de middelen aftrekt die zijn bestemd om de financiering van andere overheden te financieren, te weten in totaal 834,3 miljard Belgische frank, bedroegen de ontvangsten van de middelenbegroting in 1993 1 269 miljard Belgische frank, waarvan 1 133,3 miljard Belgische frank voor de fiscale ontvangsten en 135,7 miljard Belgische frank voor de niet-fiscale ontvangsten. Dat laatste cijfer omvat de 32 miljard Belgische frank die voortvloeien uit de afstand door de Staat van zijn participatie in het kapitaal van de ASLK.

In de nieuwe zin die in artikel 116 van de Grondwet, dat in de recente coördinatie artikel 180 geworden is, werd ingevoegd wordt voortaan uitdrukkelijk bepaald dat het Rekenhof « een algemeen toezicht uitoefent op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten ».

Naar aanleiding van de voorbereidende werkzaamheden van die bepaling werd inzonderheid gepreciseerd dat die controle in de verschillende fasen van de ontvangsten moest worden uitgevoerd, namelijk :

- bij de zetting van de belastbare stof, dit wil zeggen het bepalen van de belastbare basis waarop het belastingtarief wordt toegepast;
- bij het vereffenen van de belasting, dit wil zeggen bij de toepassing van dat belastingtarief op de gezette belastbare basis;
- bij de invordering van de belasting ⁽¹⁾.

Voor die controle moet het Rekenhof toegang kunnen hebben tot alle documenten op grond waarvan een door de Staat verworven recht vastgesteld kan worden; deze controle moet echter niet toegespitst zijn op de systematische controle van de individuele dossiers van de belastingplichtigen, maar zal er veel meer in bestaan tekortkomingen bij de uitvoering, de toepassing en de interpretatie van de fiscale wetgeving op te sporen. Men zal met andere woorden evalueren hoe doeltreffend de procedures zijn en in hoeverre de administraties erin slagen de normen te doen naleven.

In de Senaat werd gepreciseerd dat het nieuwe artikel 116 van de grondwet niet « self executing » was en dat de wet op de inrichting van het Rekenhof

⁽¹⁾ Rapport de M. Van Rompuy, Doc. n° 737/4 - 92/93, p. 7.

⁽¹⁾ Verslag van de heer Van Rompuy, Stuk Kamer n° 737/4 - 92/93, blz. 7.

de la Cour des comptes pour définir clairement les limites de son contrôle en cette matière ⁽¹⁾.

Cette loi ordinaire ne devrait pas se limiter à confirmer le nouveau texte constitutionnel, mais devrait apporter, dans son texte ou dans les travaux préparatoires, des précisions quant aux modalités du contrôle exercé par la Cour des comptes.

La définition du cadre général dans lequel l'action de la Cour devra s'inscrire ne paraît pas poser de problème.

En tant qu'institution auxiliaire du Parlement, la Cour des comptes exerce ses missions en dehors des structures de contrôle mises en place au sein du pouvoir exécutif même. Ses contrôles sont à classer parmi les contrôles dits « externes ». Il en va naturellement de même pour celui des recettes fiscales.

Fondamentalement, cela signifie que, dans l'exercice de cette mission nouvelle, la Cour conservera sa position de gardienne des prérogatives du pouvoir législatif et participera donc, comme mandataire du Parlement, au renforcement du contrôle parlementaire de l'exacte perception de l'impôt.

Par ailleurs, l'action de la Cour dans ce domaine ne pourra évidemment constituer une entrave au bon fonctionnement des administrations fiscales.

Pour ce faire, la Cour trouve des points d'appui dans deux prescrits légaux, qui sont :

— l'article 5 de la loi organique, qui reconnaît d'ores et déjà à la Cour le choix de « se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements relatifs à la recette et à la dépense des derniers de l'Etat et des provinces »;

— et la loi du 17 juin 1971, qui, en autorisant la Cour à organiser un contrôle sur place, a levé la difficulté due à l'impossibilité, pour les administrations fiscales, de se dessaisir des dossiers.

Par ailleurs, le contrôle des recettes fiscales doit satisfaire à une exigence minimale de cohérence : dans l'hypothèse où un refus de principe de consulter des dossiers individuels serait opposé à la Cour, l'on aperçoit bien le risque majeur qu'elle encourrait si elle cautionnait l'action de l'administration sans avoir eu accès aux données de base.

La crédibilité d'un contrôle exercé dans de telles conditions pourrait facilement être mise en cause.

La Cour rappelle cependant qu'elle n'a jamais revendiqué de se substituer, en droit ou en fait, aux services de contrôle ordinaires ou spéciaux des administrations fiscales; elle a constamment fait valoir qu'elle envisageait uniquement un contrôle se situant à un niveau supérieur et portant sur le respect de normes et sur l'application correcte des règles édictées par les lois fiscales.

door een gewone wet gewijzigd zal moeten worden om duidelijk de grenzen van zijn controle ter zake te definiëren ⁽¹⁾.

Die gewone wet moet niet enkel de nieuwe tekst van de grondwet bekrachtigen, maar moet ook in de tekst en de voorbereidende werkzaamheden ervan preciseringen verstrekken met betrekking tot de modaliteiten van de controle door het Rekenhof.

De definiëring van het algemeen kader waarin de actie van het Rekenhof gestitueerd moet worden, lijkt geen probleem te vormen.

Als ondersteunende instelling van het Parlement oefent het Rekenhof zijn opdrachten uit buiten de controlestructuren die binnen de uitvoerende macht zelf opgericht zijn. Zijn controles kunnen bij de zogeheten « externe » controles worden gerangschikt. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend voor de controle op de fiscale ontvangsten.

Fundamenteel betekent zulks dat het Rekenhof bij de uitoefening van die nieuwe taak, zal blijven fungeren als instantie die waakt over de prerogatieven van de wetgevende macht, en als gemandateerde van het Parlement zal meewerken aan de versterking van de parlementaire controle op de correcte inning van de belasting.

De actie van het Rekenhof in dat vlak mag bovendien geen hinderpaal vormen voor de goede werking van de fiscale besturen.

Het Rekenhof vindt daartoe steun in twee wettelijke bepalingen, met name :

— artikel 5 van zijn oprichtingswet dat nu reeds stelt dat het Rekenhof « bevoegd is om zich alle staten, inlichtingen en ophelderingen te doen verstrekken betreffende de ontvangst en de uitgave van rijks- en provinciegelden »;

— en de wet van 17 juni 1971 die het Rekenhof in de gelegenheid heeft gesteld een controle ter plaatse in te richten, en zodoende het probleem van de fiscale besturen dat ze de dossiers niet uit handen kunnen geven, opgelost heeft.

De controle op de fiscale ontvangsten moet bovendien beantwoorden aan een minimale eis inzake coherentie : in de veronderstelling dat het Rekenhof zou stuiten op een weigering om individuele dossiers te raadplegen, begrijpt men welk groot risico het zou lopen door de actie van het bestuur te dekken zonder de basisgegevens te hebben geraadpleegd.

De geloofwaardigheid van een in dergelijke omstandigheden uitgevoerde controle wordt aldus op de helling geplaatst.

Het Rekenhof herinnert er echter aan dat het nooit gevraagd heeft om in rechte of in feite de plaats in te nemen van de gewone of bijzondere controlediensten van de belastingadministraties; het heeft steeds geponeerd dat het enkel dacht aan een controle op een hoger niveau over de naleving van de normen en de correcte toepassing van de door de fiscale wetten uitgevaardigde regels.

⁽¹⁾ Rapport de M. Cerexhe, Doc. Sénat n° 100 - 38/3°, 91-92, pp. 6-7.

⁽¹⁾ Verslag van de heer Cerexhe, Stuk Senaat n° 100 - 38/3°, 91-92, blz. 6-7.

Cette conception est en outre assortie de garanties spécifiques :

— le niveau supérieur auquel le contrôle sera exercé;

— dans ses rapports avec l'administration, la correspondance directe avec le ministre responsable;

— la concertation préalable avec le ministre des Finances en vue de fixer les modalités concrètes du contrôle.

*
* *

Il reste quelques points particuliers à évoquer brièvement.

Il est fait observer que la Cour pourrait s'immiscer dans l'interprétation de la loi fiscale. C'est pourquoi je souhaite préciser la position de la Cour à ce sujet.

Il appartient naturellement en premier lieu aux administrations fiscales d'interpréter les lois. La Cour n'a donc nullement l'intention de se substituer à celles-ci en donnant systématiquement son avis sur la portée à donner aux dispositions légales. Cependant, en fait, lors de tout contrôle de la Cour, y compris le contrôle des dépenses que nul ne lui conteste, des problèmes d'interprétation peuvent se poser. Depuis qu'elle existe, la Cour a été amenée à plusieurs reprises à interpréter des lois et arrêtés pour les besoins de son contrôle, sans que cela ait suscité des conflits avec l'administration ou avec le pouvoir judiciaire.

Enfin, il va de soi que la Cour respectera, comme l'imposent d'ailleurs les lois fiscales, le secret le plus absolu sur les données personnelles. ⁽¹⁾ Les dossiers individuels ne quitteront pas l'administration.

La Cour des comptes n'entrera donc pas non plus en contact avec le contribuable.

Le contrôle des recettes fiscales constitue, dans la pratique, un champ d'action neuf et vaste, dont l'enjeu majeur est d'informer le Parlement sur la manière dont l'exécutif s'acquitte de sa mission et sur les négligences éventuelles constatées dans l'établissement et le recouvrement des recettes de l'Etat.

Pour atteindre ces objectifs, la Cour propose une technique — *l'analyse de système* — qui s'inscrit, sans contestation possible, dans le domaine qui est le sien depuis 1831, celui du contrôle de la légalité. Ce système est souple : il pourrait permettre, dans un avenir proche, que soient vérifiées l'efficacité et l'effi-

Er worden aan dat concept bovendien specifieke waarborgen gekoppeld :

— het hogere niveau waarop de controle uitgevoerd zal worden;

— de rechtstreekse briefwisseling met de verantwoordelijke minister voor de betrekkingen tussen het Rekenhof en de administratie;

— voorafgaand overleg met de Minister van Financiën om de concrete controlemodaliteiten vast te leggen.

*
* *

Enkele bijzondere punten dienen nog kort te worden besproken.

Er wordt geopperd dat het Rekenhof zich mogelijks zou mengen in de interpretatie van de fiscale wet. Daarom zou ik het standpunt van het Rekenhof ter zake willen preciseren.

Natuurlijk zijn in de eerste plaats de belastingadministraties bevoegd om de wetten te interpreteren. Het Rekenhof heeft dus geenszins de bedoeling in hun plaats te treden door stelselmatig zijn advies te geven over de draagwijdte die aan de wettelijke bepalingen verleend moet worden. In de feiten, kunnen echter bij alle controles van het Rekenhof, met inbegrip van de controle op de uitgaven waarrond geen betwisting bestaat, interpretatieproblemen rijzen. Sedert zijn oprichting heeft het Rekenhof zich er voor de uitvoering van zijn controle, herhaaldelijk toe genoopt gezien wetten en besluiten te interpreteren, zonder dat zulks tot conflicten met de ministeriële departementen of met de rechterlijke macht geleid heeft.

Tot besluit spreekt het vanzelf dat het Rekenhof een volstrekte geheimhouding omtrent de persoonlijke gegevens in acht zal nemen, zoals door de belastingwetten opgelegd wordt. ⁽¹⁾ Individuele dossiers zullen de administratie niet verlaten.

Het Rekenhof zal dus ook niet in contact treden met de belastingplichtige.

De controle op de fiscale ontvangsten vormt in de praktijk een nieuw en breed actieveland; hij is er vooral op gericht het Parlement te informeren over de manier waarop de uitvoerende macht haar opdracht vervult en over de tekortkomingen die desgevallend bij de vaststelling en de invordering van de ontvangsten van de Staat vastgesteld worden.

Om die doelstellingen te bereiken stelt het Rekenhof voor te werk te gaan via de systeemanalyse; deze techniek kadert onbetwistbaar in het domein van de sedert 1831 opgedragen controle op de wettelijkheid. Het is een soepel systeem dat in een nabije toekomst de verificatie mogelijk moet maken van de doeltref-

⁽¹⁾ Au cours de la réunion de la sous-commission de la Commission des Finances du 23 mai 1990, l'attention avait déjà été attirée sur le fait que l'article 337, premier alinéa, du CIR 1992 s'applique également aux contrôleurs de la Cour.

⁽¹⁾ Tijdens de vergadering van de Subcommissie van de Commissie voor de Financiën van 23 mei 1990 werd er reeds op gewezen dat artikel 337, eerste lid W.I.B. 1992 eveneens toepasselijk is op de controleurs van het Rekenhof.

science des collecteurs de l'impôt, tout en prenant correctement en compte les aspects particuliers de leur mission et en garantissant très largement leur autonomie.

En résumé donc :

— le contrôle des recettes fiscales par la Cour des comptes doit pouvoir être exercé sur tous les stades de la recette; contrôle a posteriori sans aucune comparaison avec le visa préalable;

— mais ce contrôle, de nature strictement externe, ne constitue nullement un échelon supplémentaire s'ajoutant à ceux qui sont effectués par l'administration; il est différent, d'un niveau supérieur et caractérisé par une méthode qui lui est propre : l'analyse de système;

— il est assorti d'un certain nombre de garanties destinées à écarter les risques de substitution ou d'entrave à l'exécutif ».

IV. — DISCUSSION

M. Olivier renvoie à l'examen préparatoire qui a eu lieu en sous-commission de la Commission des finances (dans le cadre de l'analyse du 150^e Cahier de la Cour des comptes).

Le 18 mai dernier, la sous-commission a émis, à l'unanimité, un avis favorable sur cette proposition de loi.

Par suite de cette approbation, le législateur peut mettre fin à une controverse qui (selon un article du 142^e Cahier de la Cour des comptes) traîne depuis plus de vingt ans.

Au cours des dix dernières années — et plus particulièrement depuis la réforme budgétaire de 1989 — le Parlement a d'ailleurs fait de plus en plus appel aux services de la Cour des comptes (avis sur les projets de budget, préfiguration de l'exécution du budget, contrôle de gestion,...).

Eu égard à la qualité du travail accompli par le passé, tous les espoirs sont permis quant à l'exécution de la nouvelle mission que le Parlement confie à la Cour des comptes en adoptant la proposition à l'examen.

M. De Vlieghe souscrit pleinement à l'exposé introductif de *M. Lisabeth* et renvoie, lui aussi, aux travaux préparatoires en sous-commission de la Commission des Finances.

Il souligne, du reste, que la Cour des comptes ne doit pas effectuer un contrôle systématique des recettes, mais plutôt procéder par coups de sonde. La Cour doit faire savoir régulièrement au Parlement si les procédures, normes et directives appliquées lors des différentes phases des recettes sont efficaces.

L'intervenant estime que cette mission s'inscrit d'ailleurs dans la ligne du contrôle de gestion que la Cour des comptes est chargée d'effectuer pour le compte du Parlement en vertu de la motion motivée précitée du 8 juillet 1991.

fendheid en doelmatigheid van de belastinginners, terwijl tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de specificiteit van hun opdracht en hun autonomie in ruime mate gevrijwaard wordt.

Nog even samengevat :

— de controle op de belastingontvangsten door het Rekenhof moet op alle fasen van de ontvangst betrekking hebben; controle ex post zonder enige gelijkenis met het voorafgaand visum;

— die strikt externe controle vertegenwoordigt evenwel geen bijkomend controleniveau naast de verificaties die reeds door de administratie worden uitgevoerd; zij is verschillend, situeert zich op een hoger vlak en wordt gekenmerkt door een eigen methodiek, de systeemanalyse;

— in die controle zijn een aantal waarborgclausules ingebouwd die de risico's moeten vermijden dat het Rekenhof in de plaats zou treden van de uitvoerende macht of haar werking zou hinderen. »

IV. — BESPREKING

De heer Olivier verwijst naar de voorbereidende bespreking in de Subcommissie van de Commissie voor de Financiën (in het kader van het onderzoek van het 150^e boek van het Rekenhof).

De Subcommissie heeft op 18 mei jongstleden een unaniem gunstig advies over dit wetsvoorstel uitgebracht.

Door de goedkeuring ervan kan de wetgever een einde maken aan een controverse die (blijkens een artikel in het 142^e Boek van het Rekenhof) reeds meer dan twintig jaar aansleept.

Tijdens de voorbije tien jaar — en vooral sinds de begrotingshervorming van 1989 — heeft het Parlement trouwens in toenemende mate beroep gedaan op de diensten van het Hof (advies over begrotingsontwerpen, voorafbeelding van de uitvoering van de begroting, beheerscontrole,...).

De degelijkheid van het in het verleden verrichte werk laat het beste verhopen voor de uitvoering van de nieuwe opdracht die het Parlement door de goedkeuring van het voorliggend wetsvoorstel aan het Rekenhof geeft.

De heer De Vlieghe onderschrijft ten volle de inleidende uiteenzetting van de heer *Lisabeth*.

Ook hij verwijst naar het voorbereidend werk in de Subcommissie van de Commissie voor de Financiën.

Hij benadrukt voorts dat de controle van het Rekenhof op de ontvangsten niet systematisch maar veeleer steekproefgewijs moet gebeuren. Het Hof moet het Parlement op geregelde tijdstippen kunnen meedelen of de voor de onderscheiden stadia van de ontvangsten aangewende procedures, normen en voorschriften doeltreffend en efficiënt zijn.

Naar zijn oordeel kadert zulks trouwens in de beheerscontrole die het Rekenhof krachtens de bovengenoemde gemotiveerde motie van 8 juli 1991 voor rekening van het Parlement moet uitoefenen.

V. — VOTES

L'article unique est adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

Le Président,

W. DE VliegHERE

J. DUPRE

V. — STEMMINGEN

Het enig artikel wordt eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

De Voorzitter,

W. DE VliegHERE

J. DUPRE