

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

5 maart 2010

WETSVoorstel

**tot oprichting van een Comité van toezicht
op de diensten die specifiek zijn belast
met de strijd tegen de fiscale, sociale
en economische fraude, alsook
tegen de witwaspraktijken (Comité F)**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaande documenten :

Doc 52 **2316/ (2009/2010) :**

- 001: Wetsvoorstel van de heer de Donnea.
- 002: Addendum.
- 003: Advies van de Raad van State.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

5 mars 2010

PROPOSITION DE LOI

**portant création d'un Comité de contrôle
des services spécifiquement en charge de
la lutte contre la fraude fiscale, sociale ou
économique, ainsi que des services de lutte
contre le blanchiment d'argent (Comité F)**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Documents précédents :

Doc 52 **2316/ (2009/2010) :**

- 001: Proposition de loi de M. de Donnea.
- 002: Addendum.
- 003: 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

Dit advies werd goedgekeurd in de algemene vergadering van 4 maart 2010.

1. Vraag om advies

Op 6 januari 2010 heeft de heer P. Dewael, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het Rekenhof een vraag om advies bezorgd in verband met de budgettaire impact van drie wetsvoorstellen, overeenkomstig artikel 79 van het reglement van de Kamer.

De brief vermeldt dat de werkgroep "Fiscale fraude" van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het Rekenhof wil verzoeken een nota op te stellen over de budgettaire impact van die drie wetsvoorstellen.

De onderstaande commentaar heeft specifiek betrekking op het wetsvoorstel tot oprichting van een Comité van toezicht op de diensten die specifiek zijn belast met de strijd tegen de fiscale, sociale en economische fraude, alsook tegen de witwaspraktijken.

Dat wetsvoorstel is op 9 december 2009 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend door de heer François-Xavier de Donnea c.s. (DOC 52 2316/001).

Het Rekenhof heeft de budgettaire impact van het voorstel becijferd, maar spreekt zich niet uit over de juridische bezwaren die zijn aangekaart door de Raad van State.

2. Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel in kwestie geeft uitvoering aan de aanbeveling van de parlementaire onderzoekscommissie die is belast met het onderzoek van de grote fiscale fraudedossiers en pleit voor de oprichting van een Comité van toezicht op de diensten die optreden in het kader van de bestrijding van de verschillende vormen van fraude (fiscale, sociale of economische).

Daartoe stellen de indieners de oprichting voor van een Comité van toezicht op de diensten die specifiek belast zijn met de strijd tegen de fiscale, sociale en economische fraude, alsook tegen de witwaspraktijken ("Comité F" genaamd).

3. Budgettaire raming

Het voorstel handelt voornamelijk over de oprichting van een Comité F en over de oprichting van een Vaste Begeleidingscommissie voor het Comité F.

Om de jaarlijkse budgettaire impact te kunnen ramen die voortvloeit uit de oprichting van de voornoemde organen, dienen de volgende gegevens beschikbaar te zijn:

- de samenstelling van de organen;
- het geldelijke statuut van de leden en van het administratief personeel;

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Avis adopté en assemblée générale du 4 mars 2010.

1. Demande d'avis

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

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

Le commentaire ci-dessous concerne exclusivement la proposition de loi portant création d'un Comité de contrôle des services spécifiquement en charge de la lutte contre la fraude fiscale, sociale ou économique, ainsi que des services de lutte contre le blanchiment d'argent.

Cette proposition de loi a été déposée à la Chambre des représentants le 9 décembre 2009 par M. François-Xavier de Donnea et consorts (DOC n° 52 2316/001).

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

2. Proposition de loi

La proposition de loi dont il est question donne suite à la recommandation adoptée par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les grands dossiers de fraude fiscale, préconisant la création d'un comité de contrôle des services intervenant dans le cadre de la lutte contre les différentes fraudes (fiscale, économique et sociale).

A cet effet, les auteurs proposent la création d'un Comité de contrôle des services spécifiquement en charge de la lutte contre la fraude fiscale, sociale ou économique, ainsi que des services de lutte contre le blanchiment d'argent (dénommé "Comité F").

3. Estimation budgétaire

Cette proposition porte principalement sur la création d'un Comité F, ainsi que d'une Commission permanente de suivi du Comité F.

L'estimation de l'impact budgétaire annuel de la création des organes précités suppose de disposer des éléments suivants:

- la composition de ces organes;
- le statut pécuniaire de leurs membres et de leur personnel administratif;

— de externe diensten waarop ze een beroep zouden kunnen doen (diverse kosten zoals huur van voertuigen en/of gebouwen, dienstverlening door tolken, enz.).

3.1. Samenstelling van het Comité F

Krachtens artikel 23 van het wetsvoorstel bestaat het Comité F uit:

- een Vast Comité F, dat de volgende diensten bundelt:
- 4 enquêtediensten, hierna “Diensten enquêtes F” genaamd, namelijk:
 - een Dienst enquêtes inzake de strijd tegen de fiscale fraude;
 - een Dienst enquêtes inzake de strijd tegen de sociale fraude;
 - een Dienst enquêtes inzake de strijd tegen de economische fraude;
 - een Dienst enquêtes inzake de strijd tegen de witwaspraktijken.

Het wetsvoorstel voorziet niet alleen in de oprichting van een Comité F, maar ook in de oprichting van een Vaste Begeleidingscommissie voor het Comité F (art. 22). Die commissie zou worden opgericht binnen de Kamer van Volksvertegenwoordigers en zou de uiteindelijke controle uitoefenen op de werking van het Vast Comité F en toezien op de inachtneming van de bepalingen van de wet en van de huishoudelijke reglementen.

Bovendien preciseert het wetsvoorstel dat de kredieten die zijn vereist voor de werking van het Vast Comité F en de Diensten Enquêtes F, worden uitgetrokken op de begroting van de dotaties (art. 42).

De Vaste Commissie belast met de begeleiding van het Comité F zou binnen de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden opgericht.

3.2. Budgettaire raming

Werkhypotheses

Er wordt verondersteld dat:

- personen worden gedetacheerd;
- die personen worden vervangen in de besturen waaruit ze afkomstig zijn;
- de wedde van de gedetacheerde personen wordt betaald met de dotatie van het Comité F;
- het geldelijke statuut van de gedetacheerde personen los staat van het statuut dat ze hadden in de besturen waaruit ze afkomstig zijn (behalve voor de berekening van de anciënniteit).

De kosten die niet expliciet of onvoldoende gedocumenteerd in het wetsvoorstel zijn opgenomen, worden geraamd

— les services extérieurs auxquels ils pourraient avoir recours (frais divers tels que la location de voitures et/ou de locaux, les services d'interprètes, ...).

3.1. Composition du Comité F

En vertu de l'article 23 de la proposition de loi, le Comité F se compose:

- d'un Comité permanent F, auquel sont attachés:
- 4 services d'enquête, dénommés ci-après “les Services d'enquête F”, à savoir:
 - un Service d'enquête relatif à la lutte contre la fraude fiscale;
 - un Service d'enquête relatif à la lutte contre la fraude sociale;
 - un Service d'enquête relatif à la lutte contre la fraude économique;
 - un Service d'enquête relatif à la lutte contre le blanchiment d'argent.

En plus de ce Comité F, la proposition de loi prévoit la création d'une Commission permanente de suivi du Comité F (art. 22). Cette Commission serait créée au sein de la Chambre des représentants et aurait pour rôle de “superviser le fonctionnement du Comité permanent F, de veiller au respect des dispositions de la présente loi et des règlements d'ordre intérieur”.

En outre, la proposition de loi précise que les crédits nécessaires au fonctionnement du Comité permanent F et des Services d'enquête F sont inscrits au budget des dotations (art. 42).

Quant à la Commission permanente de suivi du Comité F, elle serait créée au sein de la Chambre des représentants.

3.2. Estimation budgétaire

Hypothèses de travail

On présuppose:

- un détachement des personnes;
- que ces personnes sont remplacées dans leur administration d'origine;
- que leur traitement est mis à charge de la dotation du Comité F;
- que leur statut pécuniaire n'est pas lié à celui qu'ils avaient dans leur administration d'origine (à part pour le calcul de l'ancienneté).

En outre, les frais non explicitement prévus par la proposition de loi ou trop peu documentés sont estimés en se

op basis van analoge uitgaven bij het Comité P. Uit het wetsvoorstel blijkt immers dat de samenstelling en de werking van het Comité F gemodelleerd zijn naar die van het Comité P¹. Deze vergelijking heeft enkel theoretische waarde.

3.2.1. Kostenraming voor het Vast Comité F

Artikel 29 van het wetsvoorstel bepaalt: “De leden van het Vast Comité F genieten hetzelfde statuut als de raadsheren bij het Rekenhof. De wedderekening van de raadsheren van het Rekenhof, vervat in de wet van 21 maart 1964 betreffende de wedden van de leden van het Rekenhof, is van toepassing op de leden van het Vast Comité”.

Die bepaling is een doorslag van artikel 61 van de organieke wet van het Comité P², waarvan het vast comité ook vijf leden telt die worden bijgestaan door een griffier. Volgens de ramingen voor 2009 bedragen de loonkosten voor de leden van het Comité P en de griffier 780 000 euro.

De bijzondere bepalingen in verband met het pensioen, zoals ze zijn opgenomen in artikel 29 van het wetsvoorstel, zijn eveneens identiek aan de bepalingen van artikel 61 van de organieke wet van het Comité P. Die bepalingen zullen op lange termijn een budgettaire impact hebben die thans niet kan worden ingeschat bij gebrek aan informatie.

3.2.2. Kostenraming voor de Diensten Enquêtes F

Het wetsvoorstel vermeldt niet hoeveel leden de Diensten Enquêtes F tellen, noch welk geldelijk statuut op hen van toepassing is.

Als de structuur van het Comité P als uitgangspunt wordt genomen, en in de veronderstelling dat de vier Diensten Enquêtes F in totaal 58 leden tellen (net als de Dienst Enquêtes van het Comité P), zal de totale kost van de bezoldigingen nagenoeg 5 540 000 euro bedragen.

3.2.3. Kostenraming voor het administratief personeel van het Comité F

Het wetsvoorstel (52) 2316/001 bepaalt niets over het geldelijke statuut van het administratief personeel van het Vast Comité F, noch over het aantal administratieve personeelsleden.

¹ Het wetsvoorstel pleit voor de oprichting van een Comité F, dat “naar het voorbeeld van wat reeds bestaat voor de politie- en inlichtingendiensten (respectievelijk Comité P en Comité I) [...] onder de verantwoordelijkheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de diensten moet controleren die tussenbeide komen in de strijd tegen de verschillende vormen van fraude (fiscale, economische en sociale), en de met redenen omklede klachten van de ambtenaren en van de burgers in ontvangst moet nemen, met inachtneming van de regels betreffende de vertrouwelijkheid” (deel “Toelichting”, blz. 3).

² Organieke wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten.

basant sur des dépenses analogues du Comité P. En effet, il ressort de la proposition de loi que le Comité P a servi de modèle aussi bien pour la composition du Comité F que pour son mode de fonctionnement¹. Cette comparaison n'a d'autre valeur que théorique.

3.2.1. Estimation du coût du Comité Permanent F

La proposition de loi stipule en son article 28 que “les membres du Comité permanent F jouissent d'un statut identique à celui des conseillers de la Cour des comptes. Les règles régissant le statut pécuniaire des conseillers de la Cour des comptes, contenues dans la loi du 21 mars 1964 relative aux traitements des membres de la Cour des comptes, leurs sont applicables”.

Cette disposition est calquée sur l'article 61 de la loi organique du Comité P², dont le comité permanent est également constitué de cinq membres, assistés d'un greffier. Selon les prévisions pour 2009, les coûts salariaux relatifs aux membres du Comité P et à son greffier s'élèvent à 780 000 euros.

Notons que les dispositions particulières en matière de pension telles que prévues par l'article 29 de la proposition sont elles aussi identiques à celles prévues par l'article 61 de la loi organique du Comité P. Ces dispositions auront un impact budgétaire à long terme, qu'il est actuellement impossible d'estimer par manque d'information.

3.2.2. Estimation du coût des Services d'enquête F

La proposition de loi ne spécifie pas le nombre de membres des Services d'enquête F, ni le statut pécuniaire qui leur serait applicable.

Si on se réfère à ce qui est pratiqué au sein du Comité P, et en supposant que le nombre total de membres des quatre Services d'enquête F est égal à 58 (à l'instar de ce qui se passe au sein du service d'enquêtes du Comité P), le coût total de leurs émoluments sera de l'ordre de 5 540 000 euros.

3.2.3. Estimation du coût du personnel administratif du Comité F

La proposition de loi (52) 2316/001 ne prévoit rien quant au statut pécuniaire du personnel administratif affecté au Comité Permanent F, ni quant au nombre de personnes composant ce personnel.

¹ La proposition de loi préconise la création d'un Comité F, qui “à l'instar de ce qui existe en matière de police (Comité P) et de renseignements (Comité R) [...] sera chargé, sous la responsabilité de la Chambre des représentants, de contrôler les services intervenant dans le cadre de la lutte contre les différentes fraudes (fiscale, économique et sociale), et de recevoir les plaintes motivées des fonctionnaires et des contribuables, dans le respect des règles de confidentialité” (partie “développements”, page 3).

² Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements.

Bovendien verwijst het naar een organiek kader zonder verder in detail te treden.

Bij gebrek aan een concreet element dat als basis kan dienen voor de kostenraming, is het Rekenhof uitgegaan van de hypothese dat het Comité F, zoals het Comité P, 35 administratieve personeelsleden zal tellen, wat neerkomt op een jaarlijkse kost van 2 370 000 euro.

3.2.4. Varia

Over de andere kosten die gepaard gaan met de oprichting van Comité F bepaalt het wetsvoorstel: “De reis- en verblijfskosten van de voorzitter, de leden en de griffier van het Comité, van de directeurs van de Diensten Enquêtes F, alsook de leden van deze diensten, worden vastgesteld volgens de in de Rijksdiensten van toepassing zijnde bepalingen” (art. 43) en “Het Vast Comité F en de Diensten Enquêtes F kunnen de medewerking van deskundigen en tolken vorderen. [...] De hen verschuldigde vergoedingen worden uitgekeerd overeenkomstig het tarief van gerechtskosten in burgerlijke zaken” (art. 8, § 3).

Ter vergelijking: de “andere kosten” van het Comité P werden voor 2009 op 2 800 000 euro aan lopende uitgaven (andere dan wedden) en 285 416 euro aan kapitaaluitgaven (inclusief de aankoop van vier voertuigen) geraamd.

4. Conclusie

Het wetsvoorstel zou, naar analogie met het Comité P, een totale budgettaire kost opleveren van nagenoeg 12 miljoen euro.

Die raming is gebaseerd op een redenering naar analogie en moet bijgevolg uiterst omzichtig worden geïnterpreteerd.

Het Rekenhof heeft geen raming gemaakt van de indirecte impact van het wetsvoorstel op de fiscale ontvangsten, aangezien de aard van de beoogde maatregelen een te willekeurige raming zou opleveren.

En outre, elle fait référence à un cadre organique mais sans donner plus de précisions.

Ne disposant d'aucun élément concret sur la base duquel fonder son estimation, la Cour des comptes a retenu l'hypothèse qu'à l'instar du Comité P, le personnel administratif du Comité F sera composé de 35 membres, ce qui représente un coût annuel de 2 370 000 euros (prévisions 2009).

3.2.4. Divers

A propos des autres frais liés à la constitution d'un Comité F, la proposition de loi précise seulement que “les frais de voyage et de séjour du président, des membres et du greffier du Comité, des directeurs des Services d'enquête F ainsi que des membres de ces services sont fixés d'après les dispositions d'application dans les services de l'État” (art. 43) et que “le Comité permanent F et les Services d'enquête F peuvent requérir la collaboration d'interprètes et d'experts. [...] Les indemnités qui leur sont dues sont réglées conformément au tarif des frais en matières civiles” (art. 8 § 3).

Comme point de comparaison, les “autres frais” du Comité P ont été estimés, en 2009, à 2 800 000 euros pour les dépenses courantes, autres que les traitements, et à 285 416 euros pour les dépenses de capital (y compris l'achat de 4 véhicules).

4. Conclusion

Le coût budgétaire total résultant de la proposition de loi pourrait, par analogie avec le Comité P, se situer aux alentours de 12 millions d'euros.

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

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