

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.424/1
VAN 3 DECEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 13 november 2009 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel "betreffende de evaluatie van de resultaten van de strijd tegen fiscale fraude" (*Parl. St.*, Kamer, DOC 52 1980/001), heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN WET

Het om advies voorgelegde voorstel van wet voorziet in een aantal instrumenten op het vlak van de evaluatie van de maatregelen inzake een betere inning van de belastingen en de bestrijding van de fiscale fraude. Vooreerst dient de Koning jaarlijks in de algemene toelichting bij de begroting een lijst op te nemen van maatregelen voor de bestrijding van de fiscale fraude, een betere inning van de belastingen en een beter beheer van de diensten en besturen van de FOD Financiën (artikel 3 van het voorstel). Het Rekenhof dient een rapporteringsmodel en een evaluatiemethode op te stellen met betrekking tot de evolutie van het rendement van de maatregelen bedoeld in artikel 3 van het voorstel, in akkoord met de federale regering (artikel 4). De FOD Financiën maakt ieder jaar uiterlijk op 30 april ten behoeve van het Rekenhof een rapport op met betrekking tot de opbrengsten van de maatregelen bedoeld in artikel 3 van het voorstel, op basis van het rapporteringsmodel bedoeld in artikel 4 van het voorstel (artikel 5). Het Rekenhof maakt ieder jaar uiterlijk op 30 juni ten behoeve van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Koning een vooruitgangsrapport op over de inning van de belastingen in België in het voorbije kalenderjaar (artikel 2). Dat rapport bevat onder meer een evaluatie van het rapport van de FOD Financiën, bedoeld in artikel 5 van het voorstel, op basis van de evaluatiemethode bedoeld in artikel 4 van het voorstel (artikel 6).

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt daaronder de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

1. De voorgestelde regeling (artikelen 2 en 6) kent bijkomende opdrachten toe aan het Rekenhof. Vraag is of die nieuwe opdrachten kunnen worden ingepast in de bevoegdheden van het Rekenhof zoals die worden omschreven in de Grondwet. Artikel 180, tweede lid, van de Grondwet luidt:

"[Het Rekenhof] is belast met het nazien en het verevenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Het waakt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft. Het Hof oefent tevens algemeen toezicht uit op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten. Het stelt de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof".

2. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds meermaals heeft opgemerkt, dient die opsomming van de bevoegdheden als beperkend te worden beschouwd, en kan de wetgever niet, zonder machtiging van de grondwetgever, aan het Rekenhof ruimere bevoegdheden toekennen ⁽²⁾. Artikel 180 van de Grondwet is evenwel voor herziening vatbaar verklaard, "om een lid toe te voegen krachtens hetwelk de wet bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen" ⁽³⁾. In overeenstemming met de herzieningsverklaring van 25 april 2007 heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers een herziening van artikel 180 van de Grondwet goedgekeurd. In artikel 180 wordt tussen het tweede en het derde lid een lid ingevoegd, luidende: "De wet, het decreet of de in

⁽²⁾ Zie R.v.St., afdeling Wetgeving, advies 17.266/2 van 3 februari 1987 over een voorstel van wet tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof, *Parl. St.*, Kamer, 1985-86, nr. 369/2, p. 5; advies 18.009/2 van 12 mei 1987 over een ontwerp van wet tot verbetering van de parlementaire controle inzake begrotingsaangelegenheden, *Parl. St.*, Kamer, 1986-87, nr. 815/2, p. 1; advies 26.054/9 van 3 maart 1997 over een voorstel van wet dat geleid heeft tot de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, *Parl. St.*, Kamer, 1995-96, nr. 618/3, p. 9.

⁽³⁾ B.S. 10 april 2003 en 2 mei 2007.

artikel 134 bedoelde regel bepaalt de overige bevoegdheden van het Hof" ⁽⁴⁾. Deze grondwetswijziging is nog in behandeling in de Senaat ⁽⁵⁾. Zolang de Grondwet niet in die zin is herzien, komt het de wetgever niet toe aanvullende bevoegdheden toe te kennen aan het Rekenhof.

3. Artikel 180, tweede lid, van de Grondwet kent aan het Rekenhof de bevoegdheid toe om "algemeen toezicht uit [te] (oefenen) op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten". Deze bepaling werd door de grondwetgever in de Grondwet ingevoegd op 5 mei 1993. In de parlementaire voorbereiding van die bepaling wordt gesteld dat het de bedoeling is dat "het Rekenhof zou nagaan of de specifieke wettelijke en reglementaire bepalingen die op de drie stadia van de ontvangsten (zetting van de belastbare stof, vereffening en invordering van de belasting) van toepassing zijn correct worden nageleefd" ⁽⁶⁾. Ter uitvoering van die nieuwe grondwetsbepaling werd in de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof een met die bepaling gelijkkluidende bepaling opgenomen (artikel 5, § 1, zevende lid).

4. De nieuwe opdrachten die door het voorliggende voorstel van wet aan het Rekenhof worden toegekend, kunnen in beginsel worden geacht betrekking te hebben op het "algemeen toezicht op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten", zodat zij vanuit grondwettelijk oogpunt geen probleem stellen. Er dient evenwel voor gewaakt te worden dat de invulling die aan het begrip "maatregelen voor de bestrijding van de fiscale fraude" wordt gegeven (artikel 3, eerste lid, 1/, van het voorstel), het kader van het door de Grondwet aan het Rekenhof verleende algemeen toezicht in belastingzaken in geen geval te buiten gaat. Immers, indien het Rekenhof zijn nieuwe opdrachten ook zou moeten betrekken op maatregelen die ruimer zijn dan de maatregelen die het vermag te onderzoeken in het kader van het hem door de Grondwet verleende algemeen toezicht, lijkt zich op dat punt een probleem van grondwettigheid te stellen.

⁽⁴⁾ *Parl. St.*, Kamer, DOC 52 0531/5.

⁽⁵⁾ *Parl. St.*, Senaat, 2007-2008, nr. 868/1.

⁽⁶⁾ *Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, 737/4, p. 6-7.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.424/1
DU 3 DÉCEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Chambre des représentants, le 13 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "organisant l'évaluation des résultats de la lutte contre la fraude fiscale" (*Doc. Parl.*, Chambre, DOC 52 1980/001), a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ⁽¹⁾ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi soumise pour avis prévoit un certain nombre d'instruments en matière d'évaluation des mesures relatives à une meilleure perception des impôts et à la lutte contre la fraude fiscale. Tout d'abord, le Roi doit dresser annuellement dans l'exposé général du budget une liste de mesures visant la lutte contre la fraude fiscale, une meilleure perception des impôts et une meilleure gestion des services et des administrations du SPF Finances (article 3 de la proposition). La Cour des comptes doit rédiger, en accord avec le gouvernement fédéral, un modèle de rapportage et une méthode d'évaluation concernant l'évolution du rendement des mesures visées à l'article 3 de la proposition (article 4). Chaque année, le 30 avril au plus tard, le SPF Finances rédige à l'intention de la Cour des comptes, sur la base du modèle de rapportage visé à l'article 4 de la proposition, un rapport sur les recettes découlant des mesures visées à l'article 3 de la proposition (article 5). Chaque année, au plus tard le 30 juin, la Cour des comptes rédige à l'intention de la Chambre des représentants et du Roi un rapport d'avancement concernant la perception des impôts en Belgique durant l'année civile écoulée (article 2). Ce rapport contient notamment une évaluation du rapport du SPF Finances visé à l'article 5 de la proposition, effectuée sur la base de la méthode d'évaluation visée à l'article 4 de la proposition (article 6).

⁽¹⁾ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

1. Les dispositions proposées (articles 2 et 6) attribuent des missions supplémentaires à la Cour des comptes. La question se pose de savoir si ces nouvelles missions peuvent s'inscrire dans le cadre des compétences de cette institution, telles qu'elles sont définies dans la Constitution. L'article 180, alinéa 2, de la Constitution s'énonce comme suit:

"[La Cour des comptes] est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. La Cour exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'État et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'État est soumis à la Chambre des représentants avec les observations de la Cour des comptes".

2. Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé à plusieurs reprises, cette énumération des attributions doit être regardée comme limitative, et il n'est pas au pouvoir du législateur d'attribuer des compétences plus étendues à la Cour des comptes sans l'habilitation du constituant ⁽²⁾. L'article 180 de la Constitution a toutefois été soumis à révision "en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des Comptes" ⁽³⁾. Conformément à la déclaration de révision du 25 avril 2007, la Chambre des représentants a approuvé une révision de l'article 180 de la Constitution. À l'article 180, il est inséré entre les alinéas 2 et 3 un alinéa rédigé comme suit: "La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine les autres compétences de la Cour" ⁽⁴⁾. Cette modification constitutionnelle est toujours à

⁽²⁾ Voir Conseil d'État, section de législation, avis 17.266/2 du 3 février 1987 sur une proposition de loi portant extension des compétences de la Cour des comptes, *Doc. Parl.*, Chambre, 1985-86, n° 369/2, p. 5; avis 18.009/2 du 12 mai 1987 sur un projet de loi améliorant l'exercice du contrôle parlementaire en matière budgétaire, *Doc. Parl.*, Chambre, 1986-87, n° 815/2, p. 1; avis 26.054/9 du 3 mars 1997 sur une proposition de loi devenue la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes, *Doc. Parl.*, Chambre, 1995-96, n° 618/3, p. 9.

⁽³⁾ *M.B.* 10 avril 2003 et 2 mai 2007.

⁽⁴⁾ *Doc. Parl.*, Chambre, DOC 52 0531/5.

l'examen au Sénat ⁽⁵⁾. Tant que la Constitution n'aura pas été revue dans ce sens, il n'appartient pas au législateur d'attribuer des compétences additionnelles à la Cour des comptes.

3. L'article 180, alinéa 2, de la Constitution confie à la Cour des comptes le pouvoir d'"exerce[r] (...) un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales". Le constituant a inséré cette disposition dans la Constitution le 5 mai 1993. Les travaux préparatoires de cette disposition énoncent que l'objectif poursuivi est que "la Cour des comptes vérifie si les dispositions légales et réglementaires spécifiques applicables aux trois stades des recettes (détermination de la matière imposable, liquidation et recouvrement de l'impôt) sont respectées" ⁽⁶⁾. En exécution de cette nouvelle disposition constitutionnelle, une disposition analogue à cette disposition a été insérée dans la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (article 5, § 1^{er}, alinéa 7).

4. Les nouvelles missions que la présente proposition de loi confie à la Cour des comptes peuvent en principe être réputées concerner le "contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales", de sorte qu'aucun problème ne se pose du point de vue constitutionnel. Il faudra toutefois veiller à ce que la notion de "mesures visant la lutte contre la fraude fiscale" (article 3, alinéa 1^{er}, 1/, de la proposition) soit interprétée de telle manière qu'elle n'excède en aucun cas le cadre du contrôle général en matière fiscale que la Constitution attribue à la Cour des comptes. En effet, si celle-ci devait également faire porter ses nouvelles missions sur des mesures plus larges que celles qu'elle peut examiner dans le cadre du contrôle général que la Constitution lui attribue, il semble qu'un problème de constitutionnalité se poserait sur ce point.

⁽⁵⁾ *Doc. Parl.*, Sénat, 2007-2008, n/ 868/1.

⁽⁶⁾ *Doc. Parl.*, Chambre, 1992-1993, 737/4, p. 6-7.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON, L. DENYS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME