

Politique de l'intégrité dans les administrations fiscales fédérales

Ce rapport rend compte des résultats d'un audit global sur la politique de l'intégrité dans les cinq administrations fiscales du SPF Finances. L'audit évalue les normes, processus et dispositifs mis en place au SPF Finances pour définir, promouvoir et faire appliquer les principes de comportement intègre. Il n'a pas pour objet d'évaluer le comportement des agents.

Le choix d'auditer la politique de l'intégrité dans ces administrations est motivé par des risques spécifiques et par la dimension du SPF Finances en termes de personnel. L'audit ne se base pas sur l'identification préalable de manquements. Il ne constitue pas non plus un audit de fraude, qui viserait à identifier des atteintes précises à l'intégrité au sein des administrations fiscales.

La Cour des comptes définit la notion d'intégrité comme « le fait, pour les pouvoirs publics, tant au niveau de l'organisation que des collaborateurs, d'agir en respectant les normes et valeurs applicables, ainsi que les règles associées à ces normes et valeurs ». La politique de l'intégrité couvre « l'ensemble des instruments [de gestion] visant à promouvoir l'intégrité des services publics dans leur ensemble et l'action intègre des fonctionnaires, pris individuellement ».

La Cour a circonscrit les niveaux d'intervention susceptibles de garantir une intégrité maximale. Ils ont guidé l'élaboration de ses questions d'audit et structurent les chapitres de ce rapport :

- *la prévention, qui comprend un aspect normatif essentiel, à savoir que l'autorité doit définir/préciser les valeurs de l'organisation :*
 - *le chapitre 2 décrit les normes internationales et nationales applicables au SPF Finances ;*
 - *le chapitre 3 évoque les démarches entreprises pour promouvoir l'intégrité au sein du SPF ;*
 - *le chapitre 4 énumère les acteurs ;*
 - *le chapitre 5 détaille les dispositifs essentiels pour prévenir les atteintes à l'intégrité ;*
- *la détection (chapitre 6) ;*
- *la répression/correction (chapitre 7).*

Les recommandations de la Cour figurent au chapitre 8.

La réponse du ministre dans le cadre du débat contradictoire est évoquée au chapitre 9.

TABLE DES MATIÈRES

Abréviations	3
Chapitre 1	4
Introduction	4
1.1 Contexte	4
1.2 Audit	5
Chapitre 2	
Normes d'intégrité	8
2.1 Normes internationales	8
2.2 Normes applicables aux départements fédéraux	9
2.3 Normes applicables au SPF Finances	10
2.4 Conclusions	12
Chapitre 3	
Promotion de l'intégrité au SPF Finances	13
3.1 Formations	13
3.2 Intranet	14
3.3 Évaluation de l'adhésion des agents	14
3.4 Conclusions	15
Chapitre 4	
Acteurs de la politique de l'intégrité	16
4.1 Au niveau fédéral	16
4.2 Services communs aux différentes administrations fiscales	16
4.3 Cadres des services opérationnels	17
4.4 Acteurs propres à chaque administration fiscale	18
4.5 Conclusions	19
Chapitre 5	
Prévention des atteintes à l'intégrité	20
5.1 Analyses des risques d'atteinte à l'intégrité	20
5.2 Séparations de fonctions	20
5.3 Identity and Access Management	21
5.4 Sélection centralisée des contrôles à effectuer	22
5.5 Rotation des dossiers et/ou des agents	22
5.6 Autorisation des cumuls	22
5.7 Prévention du conflit d'intérêts	23
5.8 Conclusions	23
Chapitre 6	
Détection des atteintes à l'intégrité	25
6.1 Dénonciation des actes illicites	25
6.2 Identifications par le service d'encadrement ICT	26
6.3 Conclusions	26
Chapitre 7	
Procédures de correction	27
7.1 Dispositif légal et réglementaire	27
7.2 Pratique dans les administrations fiscales	27
7.3 Conclusions	27
Chapitre 8	
Recommandations	28
Chapitre 9	
Réponse du ministre des Finances	30

ABRÉVIATIONS

AFER	Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus
AGF	Administration générale de la fiscalité
AG D&A	Administration générale des douanes et accises
AR/CIR 92	Arrêté royal d'exécution du CIR 92
BEDA	Bureau d'éthique et de déontologie administratives
CAAF	Comité d'audit de l'administration fédérale
CD	Contributions directes
CIR 92	Code des impôts sur les revenus 1992
IAM	<i>Identity and Access Management</i>
ICT	Technologie de l'information et de la communication
IFA	Institut de formation de l'administration fédérale
Intosai	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISI	Inspection spéciale des impôts
Isoc	Impôt des sociétés
Issai	International Standards of Supreme Audit Institutions
OCRC	Office central pour la répression de la corruption
OMD	Organisation mondiale des douanes
SPF	Service public fédéral
SPP	Service public fédéral de programmation
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Contexte

La notion d'intégrité englobe plusieurs aspects. Elle est en premier lieu liée au *comportement irrégulier* : corruption (corruption passive, corruption active ou corruption privée), détournement, concussion et prise d'intérêt, autant de notions qui figurent explicitement dans la législation pénale. Il existe, cependant, aussi des comportements qui ne sont pas directement répréhensibles, mais considérés comme inappropriés, parce qu'ils pourraient éveiller une présomption de partialité.

1.1.1 Politique de l'intégrité

La Cour des comptes définit la notion d'intégrité comme « *le fait, pour les pouvoirs publics, tant au niveau de l'organisation que des collaborateurs, d'agir en respectant les normes et valeurs applicables, ainsi que les règles associées à ces normes et valeurs* ». La politique de l'intégrité couvrant « *l'ensemble des instruments [de gestion] visant à promouvoir l'intégrité des services publics dans leur ensemble et l'action intègre des fonctionnaires, pris individuellement* »¹.

La Cour a circonscrit les trois niveaux d'intervention susceptibles de garantir une intégrité maximale. Ils ont guidé l'élaboration de ses questions d'audit et structurent les chapitres de ce rapport :

- la prévention, qui comprend un aspect normatif essentiel (chapitre 2), à savoir que l'autorité doit définir/préciser les valeurs de l'organisation (chapitres 3, 4 et 5) ;
- la détection (chapitre 6) ;
- la répression/correction (chapitre 7).

1.1.2 Risques pour les administrations fiscales

Il est communément admis que les administrations fiscales présentent un risque particulier par leur champ d'action, qui constitue un domaine de vulnérabilité à la fois du point de vue du contrôle et de la perception de l'impôt. Qui plus est, leurs agents sont en contact avec les contribuables.

1.1.3 Intégrité et contrôle interne

L'intégrité fait partie de l'environnement de contrôle de l'organisation². Cet environnement de contrôle constitue le soubassement du système de contrôle interne, c'est-à-dire l'ensemble structuré des dispositifs de maîtrise des processus.

Le dispositif réglementaire en matière de système de contrôle interne et d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral est fixé par trois arrêtés royaux du

¹ Cour des comptes, « Politique de l'intégrité du pouvoir fédéral », 164^e Cahier, Volume I, p. 526-551.

² Selon le référentiel Coso adopté pour les services publics de l'administration fédérale ; d'autres dimensions sont les compétences et la formation du personnel (et son évaluation), la structure de l'organisation, l'assignation des responsabilités, la stratégie, le style de management, les moyens et outils de gestion...

17 août 2007³. C'est sur la base de cette réglementation, qui constitue également un cadre conceptuel, que la politique de l'intégrité du SPF Finances doit être mise en œuvre⁴.

1.2 Audit

1.2.1 Cadre de l'audit

Le présent audit de la politique de l'intégrité dans les administrations fiscales s'inscrit dans le cadre de la mission de contrôle général, confiée à la Cour des comptes, sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales⁵.

En 2007, la Cour a dressé un inventaire concis de la politique fédérale de l'intégrité existante, en recueillant des informations auprès de tous les SPF et SPP. Cette enquête a fait l'objet d'un article dans le 164^e Cahier de la Cour⁶. En 2009, la Cour a publié les résultats d'une enquête semblable sur la politique de l'intégrité au sein de certains organismes fédéraux dans son 166^e Cahier⁷.

Le présent rapport rend compte des résultats d'un audit global sur la politique de l'intégrité dans les cinq administrations fiscales du SPF Finances⁸. Seules les administrations fiscales ont été auditées en raison des processus qui leur sont propres et des risques d'atteinte à l'intégrité spécifiques qui y sont attachés. L'administration de la Trésorerie est dès lors exclue du champ d'investigation.

L'audit évalue les normes, processus et dispositifs mis en place au SPF Finances pour définir, promouvoir et faire appliquer les principes de comportement intègre. Il n'a pas pour objet d'évaluer le comportement des agents.

Le choix d'auditer la politique de l'intégrité dans ces administrations est motivé par des risques spécifiques (voir le [point 1.1.2](#)) et par la dimension du SPF Finances en termes de personnel. L'audit ne se base pas sur l'identification préalable de manquements. Il ne

³ Arrêté royal relatif au système de contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral ; arrêté royal relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral ; arrêté royal portant création du comité d'audit de l'administration fédérale (CAAF).

⁴ En matière de contrôle interne, le SPF Finances a précisé qu'un plan de mise en œuvre en matière de contrôle interne a été élaboré. Un élément de ce plan consiste en une auto-évaluation de l'environnement de contrôle dans tout le SPF. Sur la base de cette auto-évaluation, des initiatives seront développées pour améliorer certains éléments de l'environnement de contrôle, par exemple l'intégrité.

⁵ Loi du 4 avril 1995 modifiant la loi organique de la Cour des comptes du 29 octobre 1846.

⁶ Cour des comptes, « Politique de l'intégrité du pouvoir fédéral », 164^e Cahier, Volume I, p. 526-551.

⁷ Cour des comptes, « Politique de l'intégrité dans certaines organismes fédéraux », 166^e Cahier, Volume I, p. 600-619.

⁸ Administration générale de la fiscalité ; Administration générale des douanes et accises ; Administration générale de la perception et du recouvrement ; Administration générale de la lutte contre la fraude fiscale (anciennement Inspection spéciale des impôts) ; Administration générale de la documentation patrimoniale. Ces administrations générales composent, avec l'Administration générale de la trésorerie, le SPF Finances (article 1^{er} de l'arrêté royal organique des services opérationnels du SPF Finances du 3 décembre 2009). L'article 12 de cet arrêté précise que l'article 1^{er}, notamment, entre en vigueur à la date fixée par le ministre qui a les Finances dans ses attributions. Bien que l'arrêté ministériel en question n'ait jamais été publié, le département est organisé selon cette structure. C'est également le cas des services autonomes et des services d'encadrement définis dans l'arrêté royal organique des services autres qu'opérationnels du SPF Finances du 3 décembre 2009.

constitue pas non plus un audit de fraude, qui viserait à identifier des atteintes précises à l'intégrité au sein des administrations fiscales.

1.2.2 Questions et méthodes d'audit

L'audit vise à répondre aux six questions ci-dessous :

1. L'administration a-t-elle élaboré un ensemble de normes fixant les règles générales de comportement intègre à respecter en son sein, et des normes opérationnelles spécifiques pour couvrir les risques particuliers à ses missions de contrôle et de recouvrement ? (chapitre 2)
2. En matière de politique de prévention, l'administration déploie-t-elle des moyens préventifs suffisants pour éviter des atteintes à l'intégrité ? (chapitres 3 et 5)
3. Les différents acteurs, internes à l'administration, chargés de mener une politique de l'intégrité sous ses différents aspects (prévention, détection, correction) sont-ils clairement identifiés et responsabilisés, et leurs actions sont-elles coordonnées ? (chapitre 4)
4. L'administration dispose-t-elle d'un ensemble de procédures suffisamment efficaces pour déceler les atteintes à l'intégrité ? (chapitre 6)
5. L'administration dispose-t-elle de procédures suffisamment efficaces pour corriger, voire sanctionner, les comportements non conformes aux principes d'intégrité ? (chapitre 7)
6. L'administration s'assure-t-elle que les membres du personnel adhèrent majoritairement aux valeurs déontologiques générales de la fonction publique fédérale et aux normes plus spécifiques liées aux missions des administrations fiscales ? (fin du chapitre 3)

Les méthodes d'audit employées sont les suivantes :

- entretiens avec des fonctionnaires de l'administration centrale et des services extérieurs chargés plus particulièrement de mettre en œuvre certains aspects de la politique de l'intégrité ;
- questionnaires adressés aux cinq administrations fiscales, au service d'encadrement Personnel et Organisation (P&O) et au service d'encadrement Technologie de l'information et de la communication (ICT) ;
- entretiens avec un directeur régional et un chef de service par administration fiscale, afin de connaître la perception de leur rôle en matière de politique de l'intégrité ;
- analyse des instructions, circulaires, manuels, commentaires administratifs, de l'intranet du SPF...

1.2.3 Calendrier d'audit

8 décembre 2010	Lettre annonçant l'audit au ministre des Finances et au président par intérim du comité de direction du SPF Finances
De janvier à septembre 2011	Réalisation de l'audit
22 février 2012	Envoi de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction
23 mars 2012	Réponse du président du comité de direction
25 avril 2012	Envoi du projet de rapport au ministre des Finances
4 juin 2012	Réponse du ministre des Finances

CHAPITRE 2

Normes d'intégrité

Des normes d'intégrité sont établies à plusieurs niveaux. Des organismes internationaux peuvent ainsi produire des instruments juridiques ou des lignes directrices en la matière. Au niveau fédéral, la législation définit les règles de comportement applicables aux agents de l'administration, au sein de ses départements. Chaque département, SPF ou autre organisme public, peut développer des normes spécifiques si elles font défaut dans le dispositif législatif et réglementaire ou si elles s'imposent en raison des processus particuliers à exécuter.

2.1 Normes internationales

2.1.1 Nations unies

La convention des Nations unies contre la corruption⁹ est le premier instrument de droit international élaboré au sein des Nations unies pour lutter contre la corruption sous tous ses aspects. La Belgique l'a signée le 10 décembre 2003. Par cette convention, en vigueur depuis le 14 décembre 2005, les États s'engagent notamment à dénoncer la corruption passive et active des agents publics nationaux et le détournement de biens par ces mêmes agents.

2.1.2 OCDE

Dans le domaine spécifique des administrations fiscales, l'OCDE a publié en 2009 un manuel de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts. Son but est notamment d'apporter des outils pour identifier les malversations impliquant des agents publics, dans un contexte international et national¹⁰.

Le 23 avril 1998, le conseil de l'OCDE a adopté la recommandation C(98)70 sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public¹¹.

2.1.3 Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe lutte depuis le début des années 1980 contre le crime économique. Le 1^{er} mai 1999, le Conseil a créé le Groupe d'États contre la corruption (Greco¹²) pour veiller au respect par les États membres de ses normes anticorruption.

La recommandation n° R(2000)10 du 11 mai 2000 du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics est un instrument juridique concernant plus précisément l'intégrité dans le secteur public¹³.

⁹ Nations unies, *Convention des Nations unies contre la corruption*, 31 octobre 2003, www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention_f.pdf.

¹⁰ OCDE, Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts, 2009, www.oecd.org/dataoecd/19/42/37131874.pdf.

¹¹ OCDE, Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public, 23 avril 1998, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&Lang=fr&Book=False>.

¹² Conseil de l'Europe, *À propos du Greco*, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about_fr.asp.

2.1.4 Organisation mondiale des douanes¹⁴

L'Organisation mondiale des douanes (OMD), dont la Belgique est membre, élabore depuis des années des normes déontologiques. Dès 1993, la déclaration d'Arusha – révisée et détaillée en 2003 – a ainsi fixé un certain nombre de principes généraux et de dispositifs opérationnels (cloisonnement stratégique des fonctions, rotation des effectifs, répartition aléatoire des vérifications...).

C'est notamment sous l'impulsion de l'OMD que l'AG D & A a développé un certain nombre de projets propres en matière d'intégrité (vade-mecum et formations, voir les [points 3.1.2](#) et [6.1.3](#)).

2.1.5 Intosai

L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai) est l'organisation qui regroupe les organismes de contrôle externe des finances publiques. Deux documents de l'Intosai concernent plus particulièrement la problématique de l'intégrité :

- un code éthique¹⁵, de 1998, définissant les devoirs des auditeurs du secteur public ;
- les lignes directrices de 2004 sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public¹⁶, dans lesquelles l'aspect éthique a été ajouté par rapport aux lignes directrices précédentes (de 1992) ; la prise en compte de cet aspect nouveau dans les objectifs du contrôle interne se justifiait en effet par l'attention accrue portée, depuis le début des années nonante, au comportement éthique, ainsi qu'à la prévention et à la détection de la fraude dans le secteur public.

2.2 Normes applicables aux départements fédéraux

2.2.1 L'intégrité, un point d'attention au niveau fédéral

La problématique de l'intégrité a retenu l'attention du gouvernement fédéral belge.

Ainsi, l'accord de gouvernement de juillet 2003 entendait « *développer une politique de sensibilisation et d'information à destination des agents quant à l'importance des dispositions formant le statut des agents de l'État, et en particulier sur leurs droits et devoirs vis-à-vis de l'autorité* ».

Pour mieux coordonner cette politique et harmoniser les actions, un service spécialisé – le Bureau d'éthique et de déontologie administratives (BEDA) – a alors été instauré sous l'autorité du SPF Budget et Contrôle de la gestion.

Le 30 juin 2006, le conseil des ministres a approuvé les orientations et les propositions de politique de l'intégrité préventive fédérale. Dans ce cadre, les recommandations

¹³ Conseil de l'Europe, Recommandation n° R (2000)10 du comité des ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics, 11 mai 2000, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_FR.pdf).

¹⁴ Voir www.wcoomd.org.

¹⁵ Norme ISSAI 30.

¹⁶ Intosai GOV 9100.

internationales relatives aux conflits d'intérêts ont notamment été transposées dans la réglementation applicable à la fonction publique administrative fédérale¹⁷.

2.2.2 Statut des agents de l'État

L'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié à de nombreuses reprises, contient les dispositions de base applicables aux agents de l'État. Le changement introduit par l'arrêté royal du 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions réglementaires a notamment remodelé le chapitre consacré aux droits et obligations du personnel de l'État.

Ces dispositions s'appliquent aux agents statutaires. Les agents contractuels sont, quant à eux, soumis aux dispositions générales de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

2.2.3 Code pénal

Parce qu'il prohibe certains comportements spécifiques aux personnes qui exercent une fonction publique, le code pénal constitue également une norme d'application générale. La loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption y a introduit des nouvelles dispositions en matière de détournement, de concussion, de prise d'intérêt et de corruption.

2.2.4 Cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale

La circulaire n°573 du 17 août 2007 fixe le cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale (*Moniteur belge* du 27 août 2007). Ce cadre a été élaboré par le Bureau d'éthique et de déontologie administratives, en collaboration avec un groupe d'avis constitué de représentants des divers services publics.

Le cadre déontologique explicite les valeurs et règles de comportement du statut des agents de l'État.

2.3 Normes applicables au SPF Finances

2.3.1 Règlement de travail

Au départ, la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail ne prescrit leur existence que dans le secteur privé. Depuis sa modification par la loi du 18 décembre 2002¹⁸, les règlements de travail sont toutefois obligatoires dans les administrations publiques à partir du 1^{er} juillet 2003.

Un règlement de travail est un document qui reprend une série d'informations, énumérées à l'article 6, § 1^{er}, de la loi, relatives aux conditions de travail (mode de rémunération, durée de travail, pénalités et manquements...).

Le SPF Finances ne dispose pas de règlement de travail à ce jour. Plusieurs projets ont été élaborés, sans aboutir à un accord avec les syndicats.

¹⁷ Arrêté royal du 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions réglementaires.

¹⁸ Loi modifiant la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, qui transpose en droit belge, pour tout le secteur public, la directive 91/533/CEE du Conseil de l'Union européenne, du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.

2.3.2 Projet de code déontologique du SPF Finances

En 2010, un groupe de travail a été chargé de rédiger un code déontologique relatif aux droits et devoirs des agents du SPF Finances. Cette initiative était notamment motivée par la dispersion des normes relatives à l'intégrité et par la nécessité d'en faire une synthèse.

Le projet de code déontologique adopte une position claire sur plusieurs points qui pouvaient faire débat parmi les agents du SPF Finances, comme l'interdiction d'accepter une invitation à un repas ou un cadeau de quelque valeur que ce soit de la part d'un contribuable/redevable¹⁹.

Le comité de direction du SPF Finances a procédé à une première lecture du projet de code déontologique le 8 juillet 2011. Les travaux du groupe de travail ont été suspendus pour quelques mois. En effet, le Bureau d'éthique et de déontologie administrative a entamé des discussions au niveau interdépartemental. Son objectif est de revoir si nécessaire les dispositions du cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale²⁰. Puisque les règles de conduite particulières (par exemple, au SPF Finances) ne peuvent pas déroger à ce cadre fédéral, le groupe de travail a estimé indiqué d'attendre le nouveau texte. Dès qu'il aura été publié au Moniteur, le groupe de travail reprendra ses activités. Il adaptera au besoin le projet de code déontologique propre au département.

Une fois approuvé par le comité de direction du SPF Finances, le projet de code déontologique devra être encore soumis, pour avis, au Bureau d'éthique et de déontologie administratives, aux ministres de la Fonction publique et du Budget et aux syndicats.

Quand le comité de direction du SPF Finances aura approuvé une version définitive du code déontologique, chaque membre du personnel ou collaborateur du SPF Finances sera invité à en prendre connaissance et à le signer. Le code est d'ailleurs rédigé à la première personne du singulier, pour souligner l'engagement du signataire.

2.3.3 Code de déontologie ICT

Le service d'encadrement ICT a finalisé un code de déontologie en 2008. Ce code ICT s'applique à tout agent du SPF Finances, ainsi qu'à tout collaborateur externe. Son objectif consiste à donner aux utilisateurs du SPF des lignes de conduite explicites relatives à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour l'exercice de leurs missions particulières.

Le code ICT est facilement accessible sur l'intranet du SPF Finances.

La Cour des comptes estime que le code de déontologie ICT définit de manière adéquate les devoirs du personnel en cette matière. L'existence de ce code est un acquis essentiel de la politique de l'intégrité au SPF Finances.

La Cour constate cependant qu'il n'a pas été prévu d'assurer un suivi de l'application de ce code et de sa perception par le personnel²¹. L'introduction du code prévoit également qu'il soit régulièrement revu, et remanié au besoin ; à ce jour, aucune évaluation n'a été menée ni programmée.

¹⁹ Cette position rejoint l'article 7 du code international de conduite des agents de la fonction publique annexé à la résolution des Nations unies du 12 décembre 1996 relative à la lutte contre la corruption.

²⁰ Le point 38 du cadre déontologique prévoit que ses dispositions soient évaluées au moins tous les quatre ans.

²¹ Tout utilisateur doit déclarer en avoir pris connaissance lors de sa première connexion à l'intranet du SPF Finances (case à cocher). À défaut, il n'a pas/plus accès à l'intranet.

2.3.4 Autres normes applicables à tout le SPF Finances

La nouvelle réglementation en matière d'autorisation de cumuls et de conflits d'intérêts a été introduite dans le statut des agents de l'État par l'arrêté royal précité du 14 juin 2007. Une note du 11 mars 2008 destinée à tous les membres du personnel présente les nouvelles dispositions et la procédure à appliquer pour obtenir une autorisation de cumul ou un avis sur un possible conflit d'intérêts.

2.4 Conclusions

La Cour des comptes constate qu'il existe une diversité de normes applicables aux administrations fiscales en matière d'intégrité. Un inventaire n'en a toutefois pas été établi. L'administration n'est dès lors pas en mesure d'en faire une synthèse utile aux collaborateurs, de coordonner ce qui existe, de déclarer caduc ce qui est redondant ou ce qui n'est plus d'actualité.

La rédaction d'un code déontologique pour tout le SPF Finances sera une avancée dans l'évolution de la politique de l'intégrité au sein du SPF. À côté des normes plus contraignantes du règlement de travail, il est nécessaire de disposer d'un ensemble de principes généraux, déclinés en cas pratiques, selon les missions particulières du SPF. S'inspirant nécessairement du cadre déontologique de la fonction publique administrative fédérale, le code déontologique propre au SPF devra s'attacher à répondre aux questions de ses agents sur le caractère autorisé ou non d'un comportement dans le cadre de leur métier spécifique. C'est pourquoi la Cour des comptes estime essentiel que l'administration veille à suivre, après sa diffusion, la manière dont le code déontologique est appliqué dans les services.

CHAPITRE 3

Promotion de l'intégrité au SPF Finances

Pour faire connaître les normes d'intégrité existantes à ses agents et, plus globalement, stimuler la responsabilisation en matière d'intégrité, le SPF Finances doit mettre en place des instruments adaptés.

Ce chapitre aborde deux moyens de promouvoir l'intégrité : les formations et l'intranet²². Il évoque aussi la nécessaire évaluation de l'adhésion des agents aux valeurs de l'organisation, car l'aspect préventif d'une politique de l'intégrité doit pouvoir s'appuyer sur une connaissance suffisante de cette adhésion.

3.1 Formations

Comme le rappelle l'OCDE dans une étude sur l'éthique dans le service public²³, l'éducation et la formation aux valeurs éthiques est primordiale. On distingue les formations initiales, à destination des stagiaires, et les formations continues, en cours de carrière.

3.1.1 Formation initiale des fonctionnaires stagiaires

Quels que soient son grade et son affectation au SPF Finances, chaque stagiaire suit une formation polyvalente de sept jours. Par ailleurs, à la fin de leur stage, les agents de niveau A et B sont invités à participer à une journée d'étude « anti-corruption ».

La Cour des comptes estime que cette formation destinée aux stagiaires est importante pour les initier aux valeurs d'intégrité. Dispensée en fin de stage, lorsque les agents ont déjà pu être confrontés à des situations concrètes, elle devrait sans doute être précédée d'une formation dès l'engagement. En effet, les notions abordées doivent être assimilées le plus tôt possible, car le stagiaire pourrait être confronté à des problématiques liées à l'intégrité dès les premiers jours. La Cour des comptes constate en outre que ces formations ne sont pas organisées pour les nouveaux agents contractuels, alors que leurs affectations – et les risques d'atteinte à l'intégrité qui y sont associés – sont similaires.

3.1.2 Formations en cours de carrière

Les formations spécifiques en matière d'intégrité sont presque inexistantes²⁴.

Il faut cependant souligner l'initiative de l'Administration des douanes et accises en matière de formation. En collaboration avec l'université et la *Hogeschool* de Gand et

²² La promotion de l'intégrité comprend également d'autres aspects. L'administration a notamment évoqué une récente formation de grande ampleur en matière de leadership, qui contient un volet « valeurs et éthique ».

²³ OCDE, L'éthique dans le service public, Questions et pratiques actuelles n° 14, Études hors série sur la gestion publique, 3 décembre 1996.

²⁴ En particulier, il n'y a pas eu de formation relative au code de déontologie ICT (ou à ses annexes plus techniques). Même si celui-ci était clairement formulé, il aurait pu être utile de proposer une explication facultative de certains points, ou une séance de questions/réponses.

l'université de Liège, cette administration a organisé une journée à laquelle a pris part la quasi-totalité de son personnel²⁵, y compris l'administrateur général et le management supérieur. Cette formation était orientée sur la prévention des actes de corruption et la sensibilisation au sujet.

En outre, toujours à l'Administration des douanes et accises, une formation obligatoire d'une journée traitant du contrôle interne, du code de déontologie et de la procédure disciplinaire a été dispensée à tous les agents de niveau A.

3.2 Intranet

Le fonctionnaire qui consulte la page d'accueil de l'intranet du SPF ne peut pas accéder par un lien direct aux informations relatives à l'intégrité (législation, circulaires administratives, personnes de contact...)²⁶. Ces informations sont dispersées sur les différents sites. Il n'existe pas de foire aux questions ni de forum dédié aux problématiques diverses de l'intégrité. Il en va de même pour les sites propres des administrations, à l'exception de l'Administration générale des douanes et accises.

3.3 Évaluation de l'adhésion des agents

Pour évaluer l'impact de sa politique de l'intégrité et définir des pratiques de prévention adaptées²⁷, il est recommandé qu'une administration évalue l'adhésion de ses collaborateurs à ses valeurs.

Le SPF Finances n'a pas évalué l'adhésion de ses agents aux principes d'intégrité définis, par exemple, dans le cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale.

Le SPF Finances participe, après d'autres SPF, à une enquête de la *Katholieke Universiteit Leuven* (KUL) sur l'intégrité au travail dans la fonction publique fédérale. Cette enquête est basée essentiellement sur un questionnaire auquel tout collaborateur a été invité à répondre en octobre-novembre 2011. Son objectif principal est d'inventorier des problèmes ou des points sensibles²⁸.

Cette enquête pourra avoir – c'est un de ses objectifs déclarés – un effet de sensibilisation au sein des SPF. Le SPF Finances devrait profiter de cette enquête pour orienter, dans son prolongement, certains aspects de sa politique, notamment sur le plan préventif.

L'enquête de la KUL a été adressée à toutes sortes d'organisations de la fonction publique administrative fédérale. Elle est nécessairement généraliste et ne prend pas en considération les particularités des métiers des administrations fiscales. La Cour des comptes estime, dès lors, que des évaluations plus ciblées sur l'adhésion aux normes spécifiques des administrations fiscales devraient également être menées.

²⁵ Sont exemptés les fonctionnaires de 58 ans ou plus et les contractuels à durée déterminée.

²⁶ Comme souligné plus haut, le code de déontologie ICT est, par contre, aisément accessible à partir de la page d'accueil de l'intranet du SPF.

²⁷ Le Conseil de l'Europe, dans son code-modèle de conduite pour les agents publics, préconise que l'administration publique reconsidère à des intervalles réguliers les dispositions de ce code (article 28.5).

²⁸ Les questions ne visent pas directement à mesurer l'adhésion à des normes, mais à évaluer le respect de certaines normes généralement admises.

3.4 Conclusions

La Cour des comptes souligne que le SPF Finances déploie des moyens limités en matière de promotion de l'intégrité. Sa principale réalisation est la formation initiale des stagiaires (essentiellement normative) et, concernant une administration fiscale en particulier, une formation sur la corruption dispensée à tous les agents. Le SPF Finances devrait diversifier son action, notamment en utilisant plus efficacement les outils qui sont à disposition, tels que l'intranet.

La Cour recommande également que des évaluations périodiques soient organisées pour mesurer l'adhésion de l'ensemble du personnel aux normes en matière d'intégrité.

CHAPITRE 4

Acteurs de la politique de l'intégrité

Si chaque collaborateur du SPF Finances peut être considéré d'une certaine manière comme un acteur de la politique de l'intégrité, il appartient cependant à quelques organes ou personnes désignés par l'autorité de définir et faire appliquer la politique de l'intégrité, à différents niveaux et sous ses différents aspects (prévention, détection, correction). Certains acteurs se consacrent spécifiquement à un ou plusieurs aspects de cette politique ; d'autres, au sein des services opérationnels, ont un rôle en cette matière, accessoire à leurs tâches fonctionnelles.

4.1 Au niveau fédéral

Deux organes sont les acteurs principaux de la politique de l'intégrité au niveau fédéral²⁹.

4.1.1 Bureau d'éthique et de déontologie administratives

Créé le 1^{er} juillet 2006³⁰ au sein du SPF Budget et contrôle de gestion, le Bureau d'éthique et de déontologie administratives (BEDA) a pour mission de coordonner, de surveiller, de développer, d'exécuter et d'ajuster la politique de l'intégrité dans les services publics fédéraux. Cet organe a chapeauté la rédaction du cadre déontologique pour les agents de la fonction publique administrative fédérale et rédigé un manuel sur les conflits d'intérêts³¹. Il veille à la mise en œuvre de ce cadre.

4.1.2 Office central pour la répression de la corruption

L'Office central pour la répression de la corruption (OCRC) est un organe de la police judiciaire fédérale. En 2001, il a intégré la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière (Ecofin). L'OCRC a repris, depuis 1998, les missions d'enquête du comité supérieur de contrôle et est « *compétent pour la recherche et l'appui à la recherche des infractions commises au préjudice des intérêts de l'État, ainsi que des infractions de corruption complexes et graves* ».

4.2 Services communs aux différentes administrations fiscales³²

4.2.1 Cellule d'audit interne des administrations fiscales

La cellule d'audit interne des administrations fiscales est compétente pour toutes les administrations fiscales et toutes les activités liées à ces dernières. Elle dépend directement

²⁹ Citons également, comme acteurs indirects de la politique de l'intégrité au niveau fédéral, le Médiateur fédéral et le Comité d'audit de l'administration fédérale.

³⁰ En exécution des décisions du conseil des ministres du 30 juin 2006.

³¹ Bureau d'éthique et de déontologie administratives, Manuel relatif à la gestion des conflits d'intérêts dans la fonction publique administrative fédérale belge, juillet 2009.

³² Outre les trois services détaillés dans cette section, citons encore le service d'encadrement Budget et Contrôle de gestion, dont un des rôles est de conscientiser les services du SPF à l'importance du contrôle des risques d'intégrité auxquels ils pourraient être confrontés en interne, ainsi que le service interne de prévention et de protection au travail (SIPPT) qui est amené à gérer notamment les cas de harcèlement.

du président du comité de direction du SPF, ce qui garantit son indépendance vis-à-vis de la hiérarchie. Aucun pouvoir décisionnel ne lui est attaché. Ses audits et ses rapports portent sur la qualité, l'efficacité et l'organisation du travail. La cellule peut également, dans le cadre de missions particulières, enquêter sur des abus ou manquements commis par les fonctionnaires du SPF Finances.

Alors que l'arrêté royal du 29 octobre 1971 fixant le règlement organique du SPF Finances prévoit que la cellule d'audit interne est composée de six membres, elle ne compte actuellement que deux agents.

Ces dernières années, la cellule a effectué surtout des audits de fraude à la demande de l'autorité ou suite à la transmission de plaintes. Elle a également publié un audit sur la gestion des plaintes au SPF Finances en janvier 2011³³.

4.2.2 Service d'encadrement Personnel et Organisation

Comme chaque SPF, le SPF Finances dispose d'un service d'encadrement Personnel et Organisation (P&O). Au sein de ce service, la Division disciplinaire et cumul peut être plus spécifiquement citée comme acteur de la politique de l'intégrité.

4.2.3 Cellule Privacy

Le SPF Finances est amené à traiter un grand nombre de données à caractère personnel. Ces données transitent de plus en plus par des applications informatiques auxquelles de nombreux agents ont accès. Ces données sont exposées à des utilisations contraires à la législation sur la vie privée et, donc, à l'intégrité. Afin de veiller à l'application stricte de cette législation et de circonscrire ce risque, une cellule dénommée *Privacy* a été mise en place. Elle dépend du président du comité de direction. Son rôle est de rappeler et de faire appliquer les règles auxquelles sont soumis les fonctionnaires du SPF en matière de protection des données personnelles et d'apporter son soutien en la matière aux différents services du SPF. La cellule collabore étroitement à l'application du système *Identity and Access Management (IAM)*³⁴ et est chargée de son suivi et de la coordination.

4.3 Cadres des services opérationnels

Les supérieurs hiérarchiques des services opérationnels ont, en tant que managers et superviseurs, un rôle essentiel à jouer en matière d'intégrité³⁵. Il s'agit principalement du chef de service et du directeur régional.

4.3.1 Chefs de service

Au sein des administrations fiscales, les chefs de service sont des acteurs de première ligne. Ils sont les intermédiaires entre le terrain et la hiérarchie.

Ils doivent promouvoir les comportements intègres dans leur service et corriger, voire dénoncer, ceux qui ne le sont pas. Ils doivent aussi déceler les manquements à l'intégrité et lancer les procédures disciplinaires appropriées³⁶.

³³ SPF Finances, rapport KLAPLA, 94 p.

³⁴ Voir le point 5.3.

³⁵ La responsabilité particulière des supérieurs hiérarchiques est notamment décrite, de manière circonstanciée, à l'article 25 du code-modèle de conduite pour les agents publics du Conseil de l'Europe.

³⁶ Voir le chapitre 7.

Leur rôle est aussi de transmettre les valeurs et les informations de la hiérarchie, y compris celles concernant l'intégrité.

4.3.2 Directeurs régionaux

Le directeur régional a pour tâche de faire appliquer les directives et la politique menée par le *top management*. Il joue aussi un rôle prépondérant dans la procédure disciplinaire, car il lui appartient d'engager cette procédure.

4.4 Acteurs propres à chaque administration fiscale

4.4.1 Administration générale des douanes et accises

Au sein de cette administration, deux services jouent un rôle dans la politique de l'intégrité. Le service de contrôle général et d'organisation mène des audits internes et collabore à des audits externes (par exemple, de la Cour des comptes européenne). Il traite les plaintes, internes ou externes, relatives aux agents de cette administration. Ce service apporte également son soutien dans les questions de lutte contre la corruption. La direction nationale des recherches est, quant à elle, chargée d'analyser la fraude fiscale et d'organiser et de surveiller les sept inspections des recherches que compte le royaume. Une de ses prérogatives est d'intervenir en cas de complicité de fraude constatée chez un membre du personnel.

4.4.2 Administration générale de la perception et du recouvrement

Cette administration dispose d'un service d'inspection générale, qui se compose de fonctionnaires itinérants chargés d'inspecter et de contrôler les services extérieurs. Ces fonctionnaires participent occasionnellement aux réunions périodiques organisées par le directeur régional avec ses chefs de services. Ces contacts permettent, d'une part, une surveillance indirecte et impromptue des services. D'autre part, ils permettent à chaque chef de service de signaler tout risque d'atteinte à l'intégrité des fonctionnaires ou tout cas suspect. Les inspecteurs généraux soulignent que leur rôle s'apparente davantage à du soutien qu'à du contrôle. Le contrôle de l'intégrité ne fait d'ailleurs pas partie explicitement de la mission de l'inspection générale.

4.4.3 Administration générale de la fiscalité

L'AGF mettra sur pied une cellule Maîtrise de l'organisation en 2013. Cette cellule relèvera de l'administrateur général et sera également au service des administrations Particuliers, Petites et moyennes entreprises et Grandes entreprises. Son rôle sera d'assurer la maîtrise des risques, la détermination des causes éventuelles de dysfonctionnement ainsi que le contrôle du respect des objectifs établis par le management. Cette cellule remplacera l'actuelle inspection générale et le service d'assistance et contrôle interne (ACI)³⁷. Néanmoins, aucun rôle spécifique en matière d'intégrité n'est envisagé pour elle jusqu'à présent. Un service dédié aux contrôles et aux éventuelles enquêtes en cas de soupçons d'atteinte à l'intégrité sera créé à côté de cette cellule stratégique de soutien et de guidance.

4.4.4 Administration générale de la lutte contre la fraude fiscale

Cette administration dispose d'un service d'inspection générale composé de deux fonctionnaires. Leur rôle est d'établir un contact avec les services extérieurs afin d'en

³⁷ La Cour des comptes a effectué un audit sur ce sujet en 1999-2000, dont le rapport a été envoyé à l'administration le 24 mai 2000.

surveiller le fonctionnement et la performance. Ils agissent également comme organe de contrôle de questions relatives à l'intégrité. Ils ont reçu des formations en audit et contrôle interne³⁸.

4.4.5 Administration générale de la documentation patrimoniale

L'AGDP dispose d'un service d'inspection générale composé d'inspecteurs itinérants qui font le lien entre les services centraux et opérationnels. Il mène entre autres des analyses de risques en matière d'intégrité et en rend compte à la hiérarchie. Il est également chargé des problèmes d'intégrité. Dans le cadre de sa mission, il peut formuler des propositions pour améliorer le fonctionnement des services.

4.5 Conclusions

Divers services du SPF Finances ainsi que les cadres des services opérationnels sont chargés de mettre en œuvre certains aspects de la politique de l'intégrité.

La Cour des comptes constate un manque de coordination entre ces différents acteurs, notamment entre les services spécialisés propres à chaque administration fiscale et les cadres des services opérationnels. Des éléments de la politique de l'intégrité pourraient dès lors ne pas être relayés adéquatement sur le terrain.

Enfin, la Cour relève, dans certaines administrations, un manque de service d'inspection ou de personnel en suffisance susceptible d'enquêter en cas de soupçon de malversation.

³⁸ Pour des détails sur le fonctionnement de cette administration, voir Cour des comptes, *Organisation et fonctionnement de l'Inspection spéciale des impôts (ISI)*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2010. Disponible sur www.courdescomptes.be.

CHAPITRE 5

Prévention des atteintes à l'intégrité

Pour éviter autant que possible les pratiques illicites, le SPF Finances a mis en place, au sein de ses processus, un certain nombre de dispositifs qui réduisent sensiblement certains risques d'atteinte à l'intégrité.

5.1 Analyses des risques d'atteinte à l'intégrité

Avant de mettre en place des dispositifs de prévention, le SPF doit identifier, dans ses processus, les risques d'atteinte à l'intégrité.

Un rapport du 20 août 2010 sur les structures et les mécanismes d'évaluation du contrôle interne existant au SPF Finances³⁹ a fait le point sur la maîtrise des processus dans toutes les administrations du SPF et dans les services de soutien. Il est apparu ainsi que la performance de certaines administrations fiscales était faible. À la suite notamment de ce rapport, et sous l'impulsion de l'actuel président du comité de direction, le thème de l'analyse des risques et des dispositifs de contrôle interne a été remis au premier plan.

Ainsi, en 2011, chaque administration et service d'encadrement a identifié ses principaux risques et les mesures de contrôle visant à les couvrir. D'après cette analyse, l'intégrité est un des trois risques transversaux majeurs pour l'ensemble de l'organisation, sur lesquels le développement du système de contrôle interne se focalisera.

5.2 Séparations de fonctions

En matière de fiscalité, une séparation est opérée entre les agents chargés du contrôle et les agents chargés du recouvrement. La législation fiscale impose dans certains cas cette séparation de fonction structurelle. Elle le fait par exemple en attribuant des compétences particulières à un directeur régional, chargé de la taxation ou du recouvrement. Cependant, à l'Administration de la documentation patrimoniale, le receveur demeure responsable du contrôle. En matière de TVA, les directeurs régionaux chapeautent les services de taxation et les services de recouvrement. Le projet Fedcom devrait, à moyen terme, séparer la taxation et la perception.

En ce qui concerne le contentieux administratif, notamment en matière de contributions directes et de TVA, si des agents différents s'occupent généralement de la taxation et du contentieux qui y est lié, la hiérarchie, qui se prononce en fin de compte sur la réclamation, est la même. Cette confusion des responsabilités comporte un risque quant à l'objectivité dans le traitement de ces dossiers contentieux.

La Cour des comptes constate que la séparation de fonctions dont l'exercice conjoint pourrait constituer un risque d'atteinte à l'intégrité est effective dans beaucoup de

³⁹ Ce rapport a été rédigé à l'intention du CAAF, conformément à l'article 20 de l'arrêté royal du 17 août 2007 portant création du comité d'audit de l'administration fédérale.

processus. Il demeure cependant des domaines où cette séparation n'a pas encore été réalisée, ou n'est pas suffisamment aboutie, même si elle est déjà programmée.

5.3 Identity and Access Management

L'accès aux informations contenues dans les bases de données détenues par des particuliers, des personnes morales ou des pouvoirs publics, ainsi que leur utilisation, sont soumis à des conditions strictes (loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel). Le respect de la confidentialité des informations détenues par des agents est une norme plus spécifique de la fonction publique⁴⁰.

Pour limiter l'accès aux seuls besoins des agents et sécuriser les nombreuses données relatives aux contribuables, le SPF Finances a développé, depuis 2009, un système dénommé *Identity and Access Management* (IAM). Il lui permet de gérer l'utilisation de ses nombreuses applications informatiques. Toute nouvelle application est ainsi intégrée dans le système IAM. Quant aux applications anciennes, elles migrent vers ce système dans la mesure des moyens disponibles, ou possèdent leur propre contrôle de gestion individuelle des accès jusqu'à ce qu'elles soient remplacées par une nouvelle application.

La cellule *Privacy* chapeaute la procédure et assure l'interface entre les six administrations générales du SPF⁴¹ et le service d'encadrement Technologie de l'information et de la communication (ICT).

L'IAM permet également d'identifier les accès non autorisés (voir le [point 6.2](#)).

La Cour des comptes relève que le système IAM est de nature à protéger efficacement les données numériques des administrations fiscales. À l'heure actuelle, certaines applications importantes demeurent cependant hors du système. C'est notamment le cas de l'application ICPC (*Inning Comptabiliteit* – Perception Comptabilité) qui gère toutes les créances des contributions directes enrôlées automatiquement par les services de taxation. Cette lacune peut être la source de dysfonctionnements, comme dans l'application qui gère les dossiers de restitution de droits d'enregistrement à l'Administration générale de la documentation patrimoniale⁴².

Par ailleurs, le service ICT ne tient pas d'inventaire exhaustif des applications utilisées dans les différentes administrations⁴³. La Cour des comptes considère dès lors qu'un inventaire complet devrait être réalisé à bref délai⁴⁴. Il permettrait d'identifier les problèmes de sécurité majeurs, et de les résoudre avant même qu'une application nouvelle – souvent fort longue à développer – remplace les anciens systèmes caducs.

⁴⁰ Elle est énoncée par exemple dans le code international de conduite des agents de la fonction publique (article 10 de l'annexe à la résolution des Nations unies du 12 décembre 1996 relative à la lutte contre la corruption).

⁴¹ Chaque administration dispose d'un point de contact unique – service ou agent – pour toutes les questions d'accès aux applications informatiques qui lui sont propres.

⁴² Cour des comptes, « SPF Finances : restitution des droits d'enregistrement – automatisation des dossiers », 168^e Cahier, Volume I, p. 308. Disponible sur www.courdescomptes.be.

⁴³ Avant la création, dans le cadre de la réforme Copernic, d'un service ICT horizontal, il existait sept services ICT, propres à chaque unité opérationnelle. Ceci explique en partie la difficulté pour le management actuel du service d'encadrement ICT d'avoir déjà une parfaite maîtrise de tout ce qui existe en ce domaine.

⁴⁴ Un tel inventaire peut être également l'occasion de recueillir des informations sur les besoins concrets des agents de terrain, des informations utiles pour développer des systèmes à venir.

5.4 Sélection centralisée des contrôles à effectuer

Auparavant, les dossiers, contribuables ou opérations à contrôler/traiter, étaient sélectionnés, en partie du moins, à l'initiative des agents, en fonction de leur expérience de terrain.

Aujourd'hui, la mise en place d'analyses de risques de fraude fiscale permet, de plus en plus, de sélectionner des dossiers de manière centralisée en fonction de critères objectifs.

Un système de *datamining* a ainsi été mis en place à l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (Afer). Il existe depuis la période de contrôle 2004-2005. À partir des données historiques collectées sur l'ensemble des assujettis à la TVA, des contribuables « à risque » sont sélectionnés et un contrôle spécifique est organisé, tant en TVA qu'en contributions directes.

5.5 Rotation des dossiers et/ou des agents

Pour éviter toute connivence, au détriment de l'État, entre un agent et un contribuable, les administrations doivent prévoir une rotation des agents et/ou des dossiers.

La Cour des comptes constate que cette nécessaire rotation n'est pas citée par toutes les administrations comme une préoccupation première du management en matière de prévention des atteintes à l'intégrité. Dans certains processus, la rotation n'est pas prévue de manière structurelle. La diminution des effectifs dans certains services la rend par ailleurs souvent difficile, voire impossible.

5.6 Autorisation des cumuls

L'arrêté royal du 14 juin 2007 a notamment introduit dans le statut des agents de l'État une nouvelle procédure relative aux autorisations de cumul⁴⁵. À la suite de cet arrêté, une note aux membres du personnel du 11 mars 2008, distribuée à tous les agents, a présenté la procédure désormais en vigueur : tout agent statutaire désireux d'exercer une activité rémunérée, outre son activité professionnelle au SPF, doit introduire une demande de cumul⁴⁶. Une procédure formelle, définie dans le statut des agents de l'État, aboutit à octroyer une autorisation ou à refuser un cumul. Le service d'encadrement Personnel et Organisation a précisé que cette note au personnel du 11 mars 2008 ne s'applique pas au personnel contractuel en ce qui concerne les cumuls.

Dans ce domaine, le risque essentiel ne réside pas dans l'application de la procédure prévue dans le statut et la note du département qui lui fait suite⁴⁷, mais dans l'exercice d'une activité clandestine, sans autorisation préalable ou après le refus d'un cumul. Or, la Cour des comptes n'a pas constaté de prise en compte suffisante de ce risque par les cadres de terrain, qui sont les plus susceptibles de détecter l'exercice d'une activité dissimulée.

⁴⁵ Article 12 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

⁴⁶ Le formulaire de demande est disponible sur l'intranet du département.

⁴⁷ Entre 2007 et 2010, 2.052 demandes de cumuls ont été traitées.

5.7 Prévention du conflit d'intérêts

Une situation de conflit d'intérêts est une situation dans laquelle l'agent a, par lui-même ou par personne interposée, un intérêt personnel susceptible d'influer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions, ou de créer la suspicion légitime d'une telle influence⁴⁸.

L'article 13 du code-modèle de conduite pour les agents publics recommandé par le Conseil de l'Europe détaille les exigences à l'égard de l'agent public. L'intérêt personnel de ce dernier englobe tout avantage pour lui-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis et de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il a des relations d'affaires ou politiques. Ces exigences essentielles devraient être explicitées clairement aux agents du SPF Finances, car le concept et les implications du conflit d'intérêts ne sont pas évidents à appréhender. L'article 14 du code-modèle prescrit à tout « *agent public qui occupe un poste dans lequel ses intérêts personnels ou privés sont susceptibles d'être affectés par ses fonctions officielles* » de déclarer « *lors de sa nomination puis à intervalles réguliers et lors de tout changement de situation la nature et l'étendue de ces intérêts* ».

Le dispositif mis en place au SPF Finances se limite à une information, lors de l'engagement, sur la problématique du conflit d'intérêts, à la mise à disposition, sur l'intranet du SPF, d'une note relative à cette procédure et d'un formulaire de demande relatif à un (éventuel) conflit d'intérêts, et au traitement de ces demandes d'avis⁴⁹. Vu l'impact que pourrait avoir un conflit d'intérêts, la Cour des comptes recommande que des mesures plus ambitieuses soient prises : (in)formations pour tous les agents, responsabilisation particulière des cadres opérationnels, l'obligation de déclaration d'intérêt lors de tout changement d'affectation...

5.8 Conclusions

En matière de séparations de fonctions, la Cour recommande qu'elles soient effectives à bref délai dans les processus où des risques d'atteinte à l'intégrité auront été clairement identifiés. La rotation des dossiers et/ou des agents doit également être envisagée lorsque la gestion de mêmes dossiers par un même agent durant une période prolongée présente un risque particulier.

En ce qui concerne les applications et bases de données informatiques, le système IAM est de nature à assurer un degré satisfaisant de sécurité des accès autorisés. Certaines applications demeurent néanmoins hors du système. La Cour des comptes estime qu'un inventaire exhaustif devrait être réalisé, à court terme, des applications utilisées dans tous les processus des administrations fiscales. Parallèlement à la poursuite de l'intégration des applications anciennes dans le système IAM, il faudrait analyser les risques de sécurité de toutes les applications locales inventoriées ; les mesures de sécurité nécessaires devraient ensuite être prises.

⁴⁸ Article 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État. Le Bureau d'éthique et de déontologie administratives (BEDA) a élaboré un manuel relatif à la gestion des conflits d'intérêts dans la fonction publique administrative fédérale belge (juillet 2009). Il peut servir de référence pour les départements dans leur politique dans ce domaine. Le BEDA peut également être sollicité par les organisations publiques fédérales, pour donner un avis, non contraignant, sur un conflit d'intérêts potentiel.

⁴⁹ Entre 2007 et 2010, 684 cas de conflit d'intérêts potentiel ont été traités.

La Cour des comptes recommande que l'administration sensibilise les cadres opérationnels au risque particulier lié aux cumuls (par des formations adaptées ou des directives claires). Ceci permettra d'optimiser l'application de cette norme sur le terrain.

Enfin, la problématique du conflit d'intérêts devrait être prise en charge de manière plus approfondie : la déclaration d'intérêts systématique lors de l'engagement d'un nouvel agent, puis à intervalles réguliers et lors de toute nouvelle affectation, pourrait à cet égard constituer une piste de réflexion intéressante.

Dans la réponse adressée par le ministre des Finances, le service d'encadrement Personnel et Organisation a souligné que les recommandations de la Cour en matière de cumuls et de conflits d'intérêts seraient prises en compte.

CHAPITRE 6

Détection des atteintes à l'intégrité

Parce qu'une politique préventive ne garantit pas l'absence d'atteinte à l'intégrité, il est essentiel que l'administration s'organise pour favoriser l'identification des dysfonctionnements en matière d'intégrité.

6.1 Dénonciation des actes illicites

6.1.1 Obligation légale et réglementaire pour les agents de l'État

Tout fonctionnaire a l'obligation légale de dénoncer toute faute grave commise par un collègue ou par un supérieur hiérarchique⁵⁰.

6.1.2 Droit pour les contribuables

Tout contribuable, confronté à un agent de l'État dont l'intégrité est peut-être en cause, doit pouvoir signaler les faits présumés. En marge des dénonciations au parquet pour délits et crimes, un contribuable devrait avoir la possibilité de faire part de ses soupçons, ou de constats de carence, afin que les agents habilités du SPF puissent enquêter et, si nécessaire, remédier à la situation.

6.1.3 Pratique dans les administrations fiscales

Il n'existe pas de système centralisé pour dénoncer les actes illicites au SPF Finances et donc pas de statistiques globales sur les plaintes et dénonciations. Le dénonciateur, qu'il soit agent des finances ou extérieur au département, est donc contraint d'adresser sa plainte à un fonctionnaire ou service – éventuellement externe au département – qui lui semble approprié pour la traiter⁵¹.

En janvier 2011, la cellule d'audit interne a rendu un rapport sur la gestion des plaintes dans les administrations fiscales⁵². Il traite des 148 plaintes, internes et externes, réceptionnées directement ou indirectement de 2000 à 2010. Dans ce rapport, la cellule constate l'absence de traitement coordonné des plaintes.

Les administrations fiscales ne signalent qu'une seule dénonciation au parquet en application de l'article 29 du code d'instruction criminelle pour les années 2006 à 2010. Interrogées à ce sujet, les administrations ont répondu ne pas tenir de statistiques concernant ces dénonciations.

L'Administration générale des douanes et accises dispose d'un vade-mecum pour la dénonciation des faits de corruption en son sein. Il stipule que le fonctionnaire peut

⁵⁰ Article 29 du code d'instruction criminelle et article 7, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

⁵¹ Des plaintes arrivent ainsi à l'Office central pour la répression de la corruption (OCRC), au parquet, dans un service extérieur, chez le directeur régional, au cabinet du ministre, à la cellule d'audit interne, chez le médiateur fédéral, au service interne pour la prévention et la protection du travail, auprès des syndicats, au *contact center*, voire à la Cour des comptes, etc.

⁵² SPF Finances, *Rapport KLAPLA*, 94 p.

demander une mesure administrative de protection, telle un déplacement temporaire. Le vade-mecum insiste pour que les supérieurs hiérarchiques veillent particulièrement à l'accueil des informations qui leur sont communiquées.

La Cour des comptes souligne cependant que cette procédure spécifique à l'Administration générale des douanes et accises ne répond pas au besoin d'un dispositif général de dénonciation des illégalités et irrégularités. Seules les plaintes pour corruption à adresser au procureur du Roi conformément à l'article 29 du code d'instruction criminelle sont visées ici.

La Cour recommande dès lors que, faute de législation en la matière, l'autorité envisage un dispositif de réception et de traitement des plaintes, internes et externes. Ce dispositif doit prendre en compte – comme le vade-mecum de l'Administration des douanes et accises – la nécessaire protection de l'agent dénonciateur, ainsi que prévoir des mesures de sanction contre les dénonciations abusives.

6.1.4 Législation fédérale

Parmi ses missions, le Bureau d'éthique et de déontologie administratives a été chargé de concevoir un système pour dénoncer les comportements déontologiquement inacceptables. Un texte en matière de *whistleblowing* (déclenchement d'alerte) a été finalisé fin juin 2011, et a été intégré à la proposition de loi des sénateurs Wouter Beke et consorts⁵³. Cette proposition est actuellement à l'examen en commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat⁵⁴.

6.2 Identifications par le service d'encadrement ICT

Le service ICT est en mesure de détecter les utilisations abusives des applications. En effet, le système IAM, évoqué au [point 5.3](#), permet de tracer les accès des agents. Le service ICT effectue les traçages uniquement sur demande. C'est la cellule *Privacy* qui analyse les demandes ; elles sont aussi bien internes qu'externes au SPF Finances.

6.3 Conclusions

Le SPF Finances ne possède pas d'organe désigné pour réceptionner, traiter et assurer le suivi des plaintes que citoyens ou membres du personnel souhaiteraient formuler contre des agissements d'un agent du SPF. Il n'existe donc pas non plus de données globales relatives aux plaintes et dénonciations. Cette information constitue pourtant un instrument de gestion indispensable pour maîtriser cette procédure.

Conformément aux normes internationales en la matière, la Cour des comptes recommande de mettre en place une procédure adaptée pour gérer les plaintes. Cette procédure doit prévoir des mesures pour protéger le dénonciateur (anonymat, changement de service...) et des mesures à l'égard des dénonciations abusives⁵⁵. Elle pourrait faire l'objet d'une législation fédérale, à partir du texte déjà élaboré au Bureau d'éthique et de déontologie administratives du SPF Budget et Contrôle de gestion.

⁵³ *Doc. parl.*, Sénat, 5 octobre 2011, DOC 5 217/2, Proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin d'assurer une protection légale aux fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités, amendements n° 1 & 2 de M. Beke et consorts.

⁵⁴ Chambre, 25 janvier 2012, CRABV 53 COM 372, p. 1-2.

⁵⁵ Dans son rapport sur les plaintes, la cellule d'audit interne des administrations fiscales a suggéré de manière assez concrète la mise en place d'un système de gestion des plaintes. Cette recommandation pratique pourrait être envisagée par l'autorité.

CHAPITRE 7

Procédures de correction

Les normes internationales préconisent que des procédures et des sanctions appropriées existent en cas de comportement fautif.

7.1 Dispositif légal et réglementaire

Le régime disciplinaire est décrit aux articles 77 à 95bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État. Le 10 décembre 2010, le service d'encadrement P&O a adressé une note relative à ce régime à tous les chefs de service de toutes les administrations⁵⁶. Cette note rappelle aux supérieurs hiérarchiques compétents en la matière les procédures à suivre et les délais à respecter pour le traitement des dossiers.

7.2 Pratique dans les administrations fiscales

Une *task force* pour la procédure disciplinaire a été créée en 2006 au sein de l'administration centrale. Elle était composée de fonctionnaires représentant chacun une administration du SPF Finances. Elle se réunissait en fonction des dossiers qui lui étaient soumis et vérifiait que la procédure disciplinaire avait été respectée, surtout au niveau des délais. Cette *task force* s'assurait de la proportionnalité de la peine et comparait les faits avec d'autres dossiers aux circonstances similaires, pour garantir une application uniforme des peines.

Depuis la réorganisation du service d'encadrement Personnel et Organisation, en mai 2011, un service unique est désormais chargé de traiter tous les dossiers disciplinaires du SPF Finances⁵⁷.

Le dossier disciplinaire est ensuite soumis au comité de direction pour décision.

Le SPF Finances ne tient pas de statistiques des procédures disciplinaires initiées en son sein⁵⁸.

7.3 Conclusions

La Cour des comptes constate que le SPF ne répertorie pas systématiquement les procédures disciplinaires (nombre, issue, durée...). Faute d'un tel instrument de pilotage, le SPF n'est pas en mesure d'évaluer l'impact et l'efficacité de la procédure en question.

⁵⁶ Cette note de service (+ une annexe donnant un aperçu des supérieurs hiérarchiques compétents pour formuler la proposition provisoire de peine disciplinaire) ainsi que les coordonnées de la personne de contact sur ce sujet a été placée sur l'intranet du service P&O le 29 juin 2011.

⁵⁷ Cette procédure récente n'a pas pu être audité par la Cour.

⁵⁸ À la demande de la Cour des comptes cependant, l'administration a inventorié les dossiers disciplinaires de 2006 à début 2011.

CHAPITRE 8

Recommandations

En conclusion, la Cour des comptes formule les recommandations suivantes pour améliorer divers aspects de la politique de l'intégrité dans les administrations fiscales :

- Les normes applicables aux administrations fiscales en matière d'intégrité devraient faire l'objet d'un inventaire afin de pouvoir en faire une synthèse utile aux collaborateurs.
- Le code déontologique du SPF Finances devrait être finalisé afin de présenter les valeurs et principes éthiques du SPF, en fonction des métiers spécifiques des administrations fiscales. Ce code devrait être signé par tout agent du SPF, qui déclare ainsi en avoir pris connaissance. Il devrait en outre bénéficier de modalités de publicité adaptées et pourrait être l'occasion d'une formation participante pour susciter l'adhésion des agents. Il est également important que l'administration veille à suivre la manière dont ce code s'applique dans les services.
- La Cour des comptes recommande de mettre à disposition de chaque administration fiscale des moyens suffisants pour enquêter en cas de soupçons d'atteinte à l'intégrité et d'intensifier la coordination entre les différents acteurs chargés de mettre en œuvre certains aspects de la politique de l'intégrité.
- L'administration devrait proposer à chaque collaborateur, dès son engagement et quel que soit son grade ou son statut, des formations relatives à l'intégrité. Ces formations devraient par ailleurs être adaptées à la situation de chacun et évoluer avec la carrière du fonctionnaire.
- Le SPF devrait dédier à court terme un espace sur l'intranet aux questions d'intégrité. Cet espace reprendrait les normes en vigueur (code de déontologie ICT, règlement de travail, code déontologique du SPF...), les personnes de référence, le renvoi vers les services plus spécialisés dans tel ou tel aspect de la politique de l'intégrité, des liens externes, éventuellement un espace de discussion plus interactif où les agents pourraient poser des questions et demander conseil.
- Le SPF Finances devrait mener des évaluations ciblées sur l'adhésion de ses agents aux normes d'intégrité spécifiques du SPF. Ces enquêtes propres pourraient se dérouler périodiquement (par exemple, lors de l'introduction du nouveau code de déontologie, puis quelques années plus tard). Elles devraient faire l'objet d'un feedback circonstancié auprès des agents.
- La séparation de fonctions, déjà assez largement répandue dans les administrations fiscales, devrait être concrétisée et renforcée dans certains secteurs ou processus importants, suivant l'ampleur des risques identifiés par le SPF.

- En matière d'ICT, l'intégration dans le système IAM des applications anciennes censées perdurer devrait être poursuivie. Ce système assure en effet une sécurité adéquate dans les accès et permet un traçage efficace des pratiques informatiques non conformes.
- En matière de cumul, la Cour des comptes recommande que l'administration sensibilise les cadres opérationnels à ce risque particulier (par des formations adaptées ou des directives claires). Cela permettra d'optimiser l'application de cette norme sur le terrain.
- La problématique du conflit d'intérêts devrait être prise en charge de manière plus approfondie : une déclaration d'intérêt devrait être faite de manière systématique lors de l'engagement d'un nouvel agent, puis à intervalle régulier et lors de toute nouvelle affectation.
- La Cour des comptes recommande la mise en place d'un dispositif de gestion des plaintes, internes et externes, en matière d'intégrité (réception, traitement et suivi). Ce dispositif devrait prévoir des mesures tant pour protéger le dénonciateur qu'à l'égard des dénonciations abusives.
- Pour gérer la procédure disciplinaire avec efficacité, il s'avère utile que l'administration recueille des statistiques sur les procédures entamées, celles qui ont abouti, les motifs de la procédure, sa durée... En analysant attentivement le déroulement des procédures, l'autorité pourrait envisager des modifications afin d'améliorer les objectifs poursuivis.

CHAPITRE 9

Réponse du ministre des Finances

Dans une lettre du 4 juin 2012, le ministre a adressé à la Cour, dans le cadre du débat contradictoire, des commentaires de différents services du SPF Finances concernés par le rapport. L'Administration générale des douanes et accises (AG D&A) y précise notamment la distinction entre les notions d'intégrité et de déontologie (aspect obligatoire des dispositions pour l'intégrité et aspect recommandé pour la déontologie). L'AG D&A souligne également que, pour développer l'intégrité, tous les aspects de l'environnement de contrôle interne doivent évoluer en même temps et en harmonie. L'Administration générale de la lutte contre la fraude fiscale précise, quant à elle, avoir pris récemment des initiatives pratiques afin de procéder à court terme à une auto-évaluation de l'environnement de contrôle.

En conclusion, le ministre déclare avoir pris bonne note des remarques et recommandations formulées par la Cour. Il y portera une attention particulière.

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be