

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

17 JANUARI 1984

WETSVOORSTEL

waarbij aan de belastingplichtigen waarborgen worden gegeven op het stuk van de procedure inzake inkomstenbelastingen

(Ingediend door de heer Henrion)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In beginsel behoort de strafvordering voor de toepassing van de straffen wegens overtreding van de belastingwetten aan het Openbaar Ministerie.

Aldus besliste het Hof van Cassatie bij arrest van 16 maart 1925 (Pas. I, blz. 176) tot vernietiging van een arrest van het Hof van beroep te Gent, dat een rechtsvordering toewees wegens een overtreding inzake inkomstenbelastingen, ingesteld door de Minister van Financiën en niet door het Openbaar Ministerie.

Nog hetzelfde jaar voerde de toenmalige Minister van Financiën Albert Ed. Janssen via een amendement op het ontwerp dat de wet zou worden van 31 december 1925 tot wijziging van de wetgeving inzake rechtstreekse belastingen en daarmee gelijkgestelde taksen, dadelijk een afwijking van die regel in.

Dit amendement was verantwoord als volgt: «Uit dat arrest, hetwelk bij gelijke beweegredenen toepasselijk is op de overtredingen in zake taxe op de automobielen, op de vertooningen en op het spel en de weddenschappen, volgt dat de gedingen tot toepassing der boeten of der andere straffen voorzien bij de wetten betreffende de rechtstreekse belastingen, voor het gerecht moeten vervolgd worden overeenkomstig het gemeen recht, op aanklacht van het Beheer.

Uit aanmerking van het belang verbonden aan het feit dat de openbare vordering, zoals onder de vroegere wetgeving, in zake rechtstreekse belastingen en daarmee gelijkgestelde taxes door de rechtstreekse tusschenkomst van het Beheer der belastingen moge uitgeoefend worden, lijkt het nuttig aan dit Beheer de bevoegdheid te verlenen om zelf alle overtredingen van de wetten betreffende die belastingen op die taxes te vervolgen. Dergelijk grondbe-

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

17 JANVIER 1984

PROPOSITION DE LOI

accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière d'impôts sur les revenus

(Déposée par M. Henrion)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En principe, l'action publique pour l'application des peines du chef d'infraction aux lois fiscales appartient au Ministère public.

C'est ce que décidait la Cour de Cassation par un arrêt du 16 mars 1925 (Pas. I, p. 176) mettant à néant un arrêt de la Cour d'Appel de Gand accueillant des poursuites pour infraction en matière d'impôts sur les revenus, intentées par le Ministre des Finances et non par le Ministère public.

Au cours de la même année, le Ministre des Finances, Albert Ed. Janssen, par un amendement au projet qui devait devenir la loi du 31 décembre 1925 modifiant la législation en matière d'impôts sur les revenus, introduit immédiatement une modification à cette règle.

Cet amendement était justifié comme suit: «Il résulte de cet arrêt, applicable, par identité des motifs, aux infractions en matière de taxe sur les automobiles, sur les spectacles et sur les jeux et paris, que les actions tendant à l'application des amendes ou des autres pénalités prévues par les lois d'impôts directs, doivent être poursuivies en justice conformément au droit commun sur plainte de l'Administration.

En égard à l'intérêt qui s'attache à ce que l'action publique puisse, comme sous la législation antérieure, être exercée, en matière d'impôts directs et de taxes y assimilées, à l'intervention directe de l'Administration des Contributions, il paraît utile de lui donner compétence pour poursuivre elle-même toutes les infractions aux lois relatives à ces impôts et à ces taxes. Semblable principe est déjà inscrit à l'article 11, § 3, 2ème alinéa de la loi du 2 juillet

ginsel is reeds opgenomen in artikel 11, § 3, 2^e lid, der wet van 2 juli 1920, welke de bevoegdheid van het Beheer der Belastingen voorziet voor de betuiging van de weigeren van betaling der bijzondere belasting op de oorlogswinsten.

Het nieuw artikel 65 is in dien zin opgesteld. »

In 1980 herstelde de toenmalige regering, ten gevolge van de werkzaamheden van de Commissie voor de betuiging van de belastingontduiking, voorgezeten door de heer W.J. Ganshof van der Meersch, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, door een wijziging in artikel 350 W.I.B. de exclusieve bevoegdheid van het Openbaar Ministerie. (Zie Kamer van Volksvertegenwoordigers, Stuk n° 323/1, 1979-1980, wetsontwerp betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 ondertekend door de heren W. Martens, Eerste Minister, R. Henrion, Minister van Financiën, F. Willockx, Staatssecretaris voor Financiën, d.d. 25 juni 1980, artikel 48).

Dit beginsel gold reeds voor andere belastingen, zoals douanerechten, B.T.W. enz...

De waarde van een wet wordt echter vooral afgemeten naar de toepassing die ze vindt, inzonderheid in strafzaken.

Zo b.v. kan de bestraffing van de belastingontduiking, die de waarde van een voorbeeld moet hebben, wanneer zij slecht geleid of onvoldoende gecoördineerd is, gevolgen hebben die volkomen tegengesteld zijn aan wat wordt nagestreefd. Te veel initiatieven vanwege de parketten, die in sommige gevallen gepaard gaan met voorlopige hechtenis, wat ten aanzien van de algemene beginselen op dat gebied niet verantwoord is (zoals door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie in zijn openingsrede van 1984 in herinnering werd gebracht), hebben een averechts effect.

Voorts is soms geconstateerd dat misbruik wordt gemaakt van aangiften, waarbij deze worden gedaan niet om een verdiende straf te doen opleggen, maar om een overtreding te doen ontdekken waaromtrent de administratie niet over voldoende aanwijzingen beschikt.

Sommige rechtbanken hebben bovendien terecht gereageerd tegen de schending zowel van de geheimhouding van het onderzoek als van de rechten van de verdediging, ingevolge de actieve deelname van belastingambtenaren aan het strafonderzoek en aan sommige onderzoekshandelingen.

In 1980 was overeengekomen dat met het departement van Financiën — dat de materie, de belastingplichtige en zijn verleden *beter kent* — permanent overleg zou worden gepleegd en dat een *protocol* zou worden uitgewerkt waarin bepaalde beginselen zouden worden vastgelegd om de strafvordering alleen op belangrijke en georganiseerde ontduiking te doen toepassen.

Dit in 1981 en andermaal in 1982 aan de parketten-generaal voorgelegde protocol is niet tot stand kunnen komen ingevolge het beginsel dat de strafvordering niet aan banden mag worden gelegd.

Het onderhavige voorstel heeft een viervoudig doel :

In de eerste plaats wil het voorkomen dat bij het parket aangiften of klachten toekomen, zonder dat de door de Administratie ontdekte aanwijzingen omtrent de ontduiking daartoe voldoende grond opleveren.

Tevens strekt het ertoe te voorkomen dat de zaak bij de rechtbank door het parket aanhangig wordt gemaakt nog vóór dit laatste omtrent het belastingdossier over alle gewenste informatie beschikt.

Het waarborgt dat de correctionele rechtbank, wanneer de zaak eenmaal bij haar aanhangig is gemaakt, zich niet mag uitspreken alvorens de aanslag definitief gevestigd is en het fiscale of het burgerlijke proces gesloten is.

1920, qui prévoit la compétence de l'Administration des Contributions pour la répression des refus de paiement de l'impôt spécial sur les bénéfices de guerre.

Le nouvel article 65 est conçu dans ce sens. »

En 1980, à la suite des travaux de la Commission pour la répression de la fraude fiscale, présidée par M.W.J. Ganshof van der Meersch, Procureur général à la Cour de Cassation, le gouvernement de l'époque réintroduisit, par une modification à l'article 350, la compétence exclusive du Ministère public. (voir Chambre des Représentants, Doc. n° 323/1 (1979-1980) le projet de loi relatif aux propositions budgétaires 1979-1980 signé par MM. W. Martens, Premier Ministre, R. Henrion, Ministre des Finances, F. Willockx, Secrétaire d'Etat aux Finances, en date du 25 juin 1980, article 48).

Ce principe existait déjà pour d'autres matières fiscales : T.V.A., etc.

Mais une loi vaut surtout par l'application qui en est faite, spécialement en matière répressive.

Ainsi, par exemple, alors qu'elle a un but exemplatif, la répression pénale de la fraude, si elle est mal conduite ou insuffisamment coordonnée, peut aboutir à des conséquences opposées à celles recherchées. Des initiatives trop nombreuses des Parquets accompagnées parfois de détentions préventives peu justifiées au regard des principes généraux dans ce domaine (que rappelait dans une mercuriale de 1984, le Procureur général près la Cour de Cassation) sont contre-indiquées.

On a constaté, d'autre part, un recours parfois abusif à la dénonciation; celle-ci étant faite non dans le but de faire appliquer une sanction méritée, mais pour *découvrir* une infraction pour laquelle l'administration ne possède pas d'indices suffisants.

Certains tribunaux ont en outre réagi à juste titre contre la violation, tant du secret de l'instruction que des droits de la défense, consécutive à la participation active d'agents du fisc à l'instruction et à certaines enquêtes judiciaires.

Il était entendu, en 1980, qu'une concertation permanente aurait lieu avec le département des Finances — *qui connaît mieux la matière, le contribuable et son passé* — et qu'un *protocole* interviendrait pour définir certains principes d'action de nature à réserver celle-ci à la fraude importante et organisée.

Ce protocole proposé aux Parquets généraux en 1981 et encore en 1982, n'a pu intervenir en vertu du principe que l'action publique ne peut être vinctulée.

La présente proposition poursuit quatre objectifs.

Elle vise d'abord à éviter qu'une dénonciation ou plainte parvienne au Parquet, sans que les indices de fraude découverts par l'Administration soient suffisants pour justifier une telle démarche.

Elle tend également à éviter que le tribunal soit saisi par le Parquet avant que ce dernier ne dispose de toute l'information voulue sur le dossier fiscal.

Elle garantit, qu'une fois saisi, le tribunal correctionnel ne puisse se prononcer avant que l'imposition soit définitive et l'instance fiscale ou civile clôturée.

Ten slotte legt dit voorstel de belastingambtenaren verbod op actief deel te nemen aan het gerechtelijk onderzoek.

Om die doelstellingen te bereiken voorziet de voorgestelde tekst onder meer in de instelling van een Commissie die moet beslissen over de indiening van klachten of aangiften en die het parket moet inlichten omtrent de oplossing die door de fiscus aan het dossier van de van ontduiking verdachte belastingplichtige is gegeven.

De Commissie zou door een hoge magistraat worden voorgezeten, ten einde haar adviezen de grootst mogelijke objectiviteit te verlenen.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Paragraaf 1 van het nieuwe artikel 350 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen neemt het eerste lid van het huidige artikel 350 ongewijzigd over. Die bepaling laat aan het parket dus het initiatief om tot vervolgingen over te gaan.

Paragraaf 2 stelt een Commissie in, die wordt voorgezeten door een lage magistraat, waarvan de samenstelling en de werkwijze door de Koning zal worden geregeld en waarvan de taak wordt omschreven bij de §§ 3 en 4.

De taak van de Commissie is tweërlei. Enerzijds (§3) garandeert zij dat de door de Administratie ontdekte aanwijzingen omtrent de ontduiking voldoende zijn om een klacht of een aangifte bij het parket te rechtvaardigen. Zonder het eensluidend advies van deze Commissie, waarvan de objectiviteit door haar samenstelling moet zijn gewaarborgd, kan de ambtenaar die aanwijzingen heeft ontdekt noch klacht indienen bij het parket, noch hierbij een aangifte doen. Te dien einde wijkt de tekst uitdrukkelijk af van de algemene verplichting, die voor elke ambtenaar voortvloeit uit artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering.

Voorts (§4) kan het parket de zaak pas bij de rechtbank aanhangig maken na ontvangst van het door de Commissie uitgebrachte advies over het belastingdossier van de van ontduiking verdachte belastingplichtige. Het technisch karakter van de aangelegenheid vergt immers dat de correctionele rechtbank, met het oog op een rechtsbedeling, over een zo volledig mogelijke informatie beschikt inzake het lot van het louter fiscale dossier van de beklaagde. Ten einde het dossier volledig te maken zal het parket de Commissie vooraf kennis hebben gegeven van alle inlichtingen die het tijdens het strafonderzoek heeft ontdekt en die de aanslag zouden kunnen beïnvloeden.

Aldus kan tussen het parket en de administratie een noodzakelijke uitwisseling van informatie plaatshebben, maar met garanties die thans niet voorhanden zijn.

Met § 5 wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar als zou het optreden van de Commissie voor belastingmisdrijven, wegens de vertraging die zij meebrengt in de procedure, in sommige gevallen tot het verval van de rechtsvervolging kunnen leiden.

Deze paragraaf schorst immers de verjaring gedurende één jaar nadat de zaak bij de commissie aanhangig is gemaakt, hetzij door de ambtenaar die van een aanwijzing van ontduiking kennis heeft gekregen, hetzij door het parket dat de Commissie om advies heeft verzocht alvorens de zaak voor de rechtbank te brengen.

Enfin, la présente proposition interdit aux fonctionnaires des contributions de prendre une part active à l'instruction judiciaire.

Pour atteindre ces objectifs, le texte proposé prévoit notamment d'instaurer une Commission chargée de décider du dépôt des plaintes ou dénonciations et d'informer le Parquet de la solution fiscale du dossier du contribuable prévenu de fraude.

Afin de conférer le plus d'objectivité possible, aux avis de la Commission, celle-ci serait présidée par un haut magistrat.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Le § 1^{er} du nouvel article 350 du Code des Impôts sur les revenus, reprend sans le modifier l'alinéa 1^{er} de l'actuel article 350. Il laisse donc au Parquet l'initiative des poursuites.

Le § 2 instaure une Commission présidée par un haut magistrat, dont la composition et le fonctionnement sont réglés par le Roi et dont le rôle est défini par les § 3 et 4.

Le rôle de la Commission est double. Il consiste, d'une part, (§ 3) à garantir que les indices de fraude découverts par l'administration soient suffisants pour justifier une plainte ou une dénonciation au Parquet. Sans l'avis conforme de cette Commission, dont la composition doit garantir l'objectivité, le fonctionnaire qui a découvert des indices, ne pourra ni déposer plainte au Parquet, ni procéder à une dénonciation auprès de celui-ci. A cette fin, le texte déroge expressément à l'obligation générale découlant pour tout fonctionnaire, de l'article 29 du Code d'Instruction criminelle.

D'autre part, (§ 4) le Parquet ne peut saisir le tribunal qu'après avoir reçu l'avis rendu par la Commission sur le dossier fiscal du contribuable suspecté de fraude. En effet, la technicité de la matière exige, pour l'administration d'une bonne justice, que le tribunal correctionnel dispose de l'information la plus complète possible sur le sort du dossier purement fiscal du prévenu. Afin que le dossier fiscal soit complet, le Parquet aura préalablement informé la Commission de tous les éléments découverts par lui au cours de l'instruction et qui pourraient avoir une incidence sur l'imposition.

Ainsi, l'échange nécessaire d'informations entre le Parquet et l'Administration peut avoir lieu, mais avec des garanties qui n'existent pas aujourd'hui.

Le § 5 permet d'éviter l'objection selon laquelle l'intervention de la Commission des infractions fiscales risquerait, en raison du ralentissement de la procédure qu'elle entraîne, d'éteindre, dans certains cas, les poursuites par forclusion.

Ce paragraphe suspend en effet la prescription pendant un terme d'une année, à dater de la saisine de la Commission, soit par le fonctionnaire qui a eu connaissance d'un indice de fraude, soit par le Parquet qui a demandé l'avis de cette dernière avant de saisir le tribunal.

Door § 6 wordt het woord « kan » in de tekst van het huidige tweede lid van artikel 350 vervangen door het woord « moet », ten einde te garanderen dat de strafrechten bij wie het belastingmisdrijf aanhangig is gemaakt, geen uitspraak doet alvorens alle door de belastingplichtige aangewende rechtsmiddelen tegen de hem opgelegde belasting zijn uitgeput en de aanslag definitief gevestigd is.

Art. 2

Dit artikel, waardoor in het Wetboek van de Inkomstenbelastingen een artikel 350bis wordt ingevoegd, heeft tot doel de ambtenaren van het Bestuur der belastingen te verbieden actief deel te nemen aan de behandeling van het strafdossier van de belastingplichtige. De eerbiediging van de rechten van de verdediging, alsmede het noodzakelijke evenwicht tussen de partijen bij het geding vergen immers dat het Bestuur der belastingen en de belastingplichtige op voet van gelijkheid worden behandeld, wat voor het parket of de onderzoeksmagistraat de mogelijkheid uitsluit de belastingambtenaren bij het gerechtelijk onderzoek te betrekken.

Derhalve zullen die ambtenaren in afwijking van de artikelen 43 en 60 van het Wetboek van strafvordering, door het parket of de onderzoeksrechter met name niet meer als deskundige of als technisch adviseur kunnen worden aangezocht.

Art. 3

Paragraaf 1 van dit artikel strekt ertoe de ambtenaren van het Bestuur der directe belastingen te ontheffen van het beroepsgeheim ten aanzien van de leden van de Commissie.

Ter aanvulling daarvan onderwerpt § 2 de leden van de Commissie aan het beroepsgeheim en verbiedt hen de verkregen inlichtingen te gebruiken buiten het raam van de taak die hun bij artikel 350 wordt opgedragen.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 350 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 350. — § 1. De strafvordering wordt uitgeoefend door het Openbaar Ministerie.

§ 2. Er wordt een Commissie voor belastingmisdrijven ingesteld, voorzeten door een werkend magistraat of een eremagistraat in het Hof van Cassatie of bij het parket van dit Hof en waarvan de samenstelling en de werkwijze worden geregeld door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit.

§ 3. Geen klacht kan worden ingediend en, in afwijking van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, geen aangifte kan worden gedaan door de ambtenaren van het Bestuur der belastingen zonder het eensluidend advies van de Commissie voor belastingmisdrijven.

Le § 6 substitue « doit » à « peut », dans le texte de l'actuel alinéa 2 de l'article 350, afin de garantir que la juridiction répressive saisie de l'infraction fiscale ne statuera pas avant, notamment, que tous les recours introduits par le contribuable contre l'imposition dont il a fait l'objet, ne soient épuisés et que son imposition soit définitive.

Art. 2

Cet article, qui introduit dans le Code des impôts sur les revenus un article 350bis, vise à interdire aux fonctionnaires de l'Administration fiscale de prendre une part active dans l'instruction du dossier pénal du contribuable. Le respect des droits de la défense et l'équilibre qui doit exister entre les différentes parties au procès exigent en effet que l'Administration fiscale et le contribuable soient mis sur un pied d'égalité, ce qui doit exclure la faculté pour le Parquet ou le Magistrat instructeur d'associer les agents du fisc à l'enquête judiciaire.

Ces agents ne pourront donc plus, par dérogation aux articles 43 et 60 du Code d'Instruction criminelle, être requis par le Parquet ou le Magistrat instructeur, notamment comme experts ou conseillers techniques.

Art. 3

Cet article vise, en son § 1^{er}, à libérer les fonctionnaires de l'Administration des contributions directes du secret professionnel à l'égard des membres de la Commission.

Complémentairement, le § 2 soumet les membres de la Commission au secret professionnel et leur interdit d'utiliser les renseignements obtenus, en dehors du cadre de la mission qui leur est confiée par l'article 350.

R. HENRION

PROPOSITION DE LOI

Article 2

L'article 350 du Code des Impôts sur les revenus est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 350. — § 1. L'action publique est exercée par le Ministère public.

§ 2. Il est institué une Commission des infractions fiscales, présidée par un magistrat effectif ou émérite à la Cour de Cassation ou près le Parquet de cette Cour et dont la composition et le fonctionnement sont réglés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

Aucune plainte ne peut être déposée ni, par dérogation à l'article 29 du Code d'Instruction criminelle, aucune dénonciation ne peut être faite par les fonctionnaires de l'Administration fiscale, sans l'avis conforme de la Commission des infractions fiscales.

§ 4. De zaak kan niet bij de rechtbank aanhangig worden gemaakt indien de Commissie voor belastingmisdrijven, door het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de gegevens van het dossier, haar advies niet kenbaar heeft gemaakt.

§ 5. De verjaring van de strafvordering is geschorst gedurende ten hoogste een jaar tussen de datum waarop de zaak bij de Commissie aanhangig is gemaakt en de datum waarop deze haar advies uitbrengt.

§ 6. Indien, vóór het sluiten van de debatten in een strafrecht bij een andere gerechtelijke of administratieve overheid een geschil aanhangig wordt gemaakt over de toepassing van een bepaling van dit Wetboek of van een ter uitvoering ervan genomen besluit, moet de rechter bij wie de strafvordering aanhangig is, indien de oplossing van het geschil hem van zodanige aard schijnt te zijn dat ze van invloed kan zijn op de strafvordering, de uitspraak over de telastleggingen of over één ervan uitstellen totdat aan het geschil een einde is gemaakt door een in kracht van gewijsde gegane beslissing. Tijdens dat uitstel is de verjaring van de strafvordering geschorst. »

Art. 2

In het Wetboek van de Inkomstenbelastingen wordt een artikel 350bis ingevoegd, luidend als volgt:

« Art. 350bis. — De ambtenaren van het Bestuur der belastingen mogen, op straffe van nietigheid van de vervolgingen, alleen als getuige worden gehoord. »

Art. 3

§ 1. In artikel 244 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen wordt tussen het 2^e en het 3^e lid een nieuw lid ingevoegd, luidend als volgt:

« De ambtenaren van het Bestuur der directe belastingen oefenen eveneens hun ambt uit wanneer zij aan de in artikel 350 bedoelde Commissie voor belastingmisdrijven de voor de uitvoering van haar taak vereiste inlichtingen meedelen. »

§ 2. In het huidige 3^e lid, dat het 4^e lid wordt, worden de woorden « ingevolge het vorige lid » vervangen door de woorden « ingevolge de twee vorige leden ».

18 december 1984.

§ 4. Le tribunal ne peut être saisi sans que la Commission des infractions fiscales, informée par le Ministère public des éléments du dossier, n'ait fait connaître son avis.

§ 5. La prescription de l'action publique est suspendue pendant une durée maximum d'un an entre la date de saisine de la Commission et la date à laquelle elle émet son avis.

§ 6. Si, avant la clôture des débats devant une juridiction répressive, une autre autorité judiciaire ou administrative est saisie d'une contestation qui porte sur l'application d'une disposition du présent Code ou d'un arrêté pris pour son exécution, le juge saisi de l'action publique doit, si la solution de la contestation lui paraît de nature à exercer une influence sur cette action, surseoir à statuer sur les préventions ou sur l'une d'elles, jusqu'à ce qu'il ait été mis fin à la contestation par une décision coulée en force de chose jugée. Pendant la durée de la surséance, la prescription est suspendue. »

Art. 2

Un article 350bis, rédigé comme suit, est inséré dans le Code des impôts sur les revenus:

« Art 350bis. — Sous peine de nullité des poursuites, les fonctionnaires de l'Administration fiscale ne peuvent être entendus que comme témoins. »

Art. 3

§ 1. A l'article 244 du Code des impôts sur les revenus, entre l'alinéa 2 et l'alinéa 3, est inséré un nouvel alinéa rédigé comme suit:

« Les fonctionnaires de l'Administration des contributions directes restent également dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils communiquent à la Commission des infractions fiscales visée à l'article 350 du présent Code les renseignements nécessaires à l'exécution de sa mission. »

§ 2. A l'alinéa 3 actuel, qui devient l'alinéa 4, les mots « en application de l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots « en application des deux alinéas précédents ».

18 décembre 1984.

R. HENRION