

SEANCES DU MERCREDI 16 JUILLET 1986
VERGADERINGEN VAN WOENSDAG 16 JULI 1986ASSEMBLEE
PLENAIRE VERGADERINGSEANCE DE L'APRES-MIDI
NAMIDDAGVERGADERING

SOMMAIRE:

CONGES:

Page 1714.

COMMUNICATIONS:

Page 1714.

1. Arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux;
2. Acte unique européen.

PROJET DE LOI (Discussion):

Projet de loi portant des dispositions fiscales.

Rapport des commissions réunies de la Justice et des Finances.
Chapitre III. — Discussion (reprise). — *Orateurs*: MM. Moureaux, Verschueren, Vandenhoute, Van houtte, Weckx, de Wasseige, M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles, MM. Lallemand, Van In, p. 1714.

PROJET DE LOI (Dépôt):

Page 1735.

Le gouvernement. — Projet de loi portant approbation du Protocole additionnel signé à New Delhi le 20 octobre 1984, modifiant la Convention entre le gouvernement de la Belgique et le gouvernement de l'Inde tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et le Protocole, signés à Bruxelles le 7 février 1974.

INHOUDSOPGAVE:

VERLOF:

Bladzijde 1714.

MEDEDELINGEN:

Bladzijde 1714.

1. Koninklijke besluiten van bijzondere machten;
2. Europese Akte.

ONTWERP VAN WET (Bespreking):

Ontwerp van wet houdende fiscale bepalingen.

Verslag van de verenigde commissies voor de Justitie en voor de Financiën. Hoofdstuk III. — Bespreking (hervatting). — *Sprekers*: de heren Moureaux, Verschueren, Vandenhoute, Van houtte, Weckx, de Wasseige, de heer Gol, Vice-Eerste minister en minister van Justitie en Institutionele Hervormingen, de heren Lallemand, Van In, blz. 1714.

ONTWERP VAN WET (Indiening):

Bladzijde 1735.

De regering. — Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het aanvullend Protocol, ondertekend te New Delhi op 20 oktober 1984, tot wijziging van de Overeenkomst tussen de regering van België en de regering van India tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en van het Protocol, ondertekend te Brussel op 7 februari 1974.

PRESIDENCE DE M. LEEMANS, PRESIDENT
VOORZITTERSCHAP VAN DE HEER LEEMANS, VOORZITTER

M. Mouton et Mme Panneels-Van Baelen, secrétaires, prennent place au bureau.
De heer Mouton en mevrouw Panneels-Van Baelen, secretarissen, nemen plaats aan het bureau.

Le procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.
De notulen van de jongste vergadering worden ter tafel gelegd.

La séance est ouverte à 14 h 20 m.
De vergadering wordt geopend te 14 u. 20 m.

CONGES — VERLOF

MM. Vaes, à l'étranger; Dehousse et Hofman, pour raison de santé, demandent d'excuser leur absence à la réunion de ce jour.

Afwezig met bericht van verhindering: de heren Vaes, in het buitenland; Dehousse en Hofman, om gezondheidsredenen.

— Pris pour information.

Voor kennisgeving.

COMMUNICATIONS — MEDEDELINGEN

Pouvoirs spéciaux — Bijzondere machten

M. le Président. — Par lettre du 16 juillet 1986, le Premier ministre a transmis au Sénat, en exécution de l'article 3, § 3, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, cinq arrêtés royaux et les documents y annexés, datés du 16 juillet 1986 et numérotés de 415 à 419.

Bij schrijven van 16 juli 1986 zendt de Eerste minister aan de Senaat, ter uitvoering van artikel 3, § 3, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, vijf koninklijke besluiten met bijbehorende stukken, gedagtekend van 16 juli 1986 en genummerd van 415 tot 419.

Acte unique européen — Europese Akte

M. le Président. — Par message du 15 juillet 1986, la Chambre des représentants transmet au Sénat, la résolution qu'elle a adoptée, en sa séance du 10 juillet dernier, sur la base d'un rapport fait au nom du Comité d'avis chargé de questions européennes.

Bij dienstbrief van 15 juli 1986 zendt de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de Senaat, de resolutie die zij ter vergadering van 10 juli jl. aangenomen heeft op basis van een verslag opgesteld namens het Adviescomité voor Europese aangelegenheden.

— Pris pour notification.

Voor kennisgeving aangenomen.

PROJET DE LOI PORTANT DES DISPOSITIONS FISCALES

Reprise de la discussion du rapport fait au nom des commissions réunies de la Justice et des Finances

ONTWERP VAN WET HOUDENDE FISCALE BEPALINGEN

Hervatting van de bespreking van het verslag uitgebracht namens de verenigde commissies voor de Justitie en voor de Financien

M. le Président. — Nous reprenons la discussion du projet de loi portant des dispositions fiscales par la poursuite de l'examen du rapport, fait au nom des commissions réunies de la Justice et des Finances, au sujet du chapitre III, articles 53 à 116, texte adopté par les commissions réunies.

Wij hervatten de beraadslaging over het ontwerp van wet houdende fiscale bepalingen met de voortzetting van de bespreking van het verslag, uitgebracht namens de verenigde commissies voor de Justitie en voor de Financien, betreffende hoofdstuk III, artikelen 53 tot 116, tekst aangenomen door de verenigde commissies.

La parole est à M. Moureaux.

M. Moureaux. — Monsieur le Président, en suivant la fin de session de cet été 1986, je me posais la question de savoir quelle opinion se serait faite de nos travaux notre ancien collègue François Perin, qui nous manque souvent d'ailleurs ici pour apporter la note d'humour convenant à une assemblée qui ne veut pas se prendre exagérément au sérieux. Je me souviens que, lors du vote des lois de régionalisation, alors que nous avions entrepris un *steeple-chase* législatif assez extraordinaire, notre collègue Perin avait dit au président: « Monsieur le Président, croyez-vous vraiment qu'il faille jouer à saute-mouton avec les articles? »

J'ai constaté que, depuis lors, la situation ne s'était pas améliorée et que nous allons non seulement jouer à saute-mouton avec les chapitres mais qu'en plus, avec le système mis au point de discussions simultanées dans les deux assemblées, on avait un peu le sentiment que le Parlement et le gouvernement jouaient à colin-maillard. Le tout est de savoir qui ne voit pas clair. Mais je pense que les citoyens, de plus en plus, se rendent compte que c'est notre gouvernement qui va à l'aveuglette.

Par ailleurs, un curieux événement s'est produit: il s'agit des révélations de notre Premier ministre sur la stratégie qui est la sienne pour conduire à l'adoption de projets difficiles. Il a confié ses états d'âme à un journal néerlandais et il a expliqué comment il prenait des décisions importantes pendant la période où les grandes rencontres de football distraient

l'attention de la population, comment il s'arrangeait pour que le gouvernement délibère au moment où les travailleurs sont en congé, de manière à éviter l'agitation sociale.

On me dit en outre — je n'ai pas lu l'article — que, réécrivant une sorte de nouvelle « guerre des Gols », il se serait même comparé à Jules César! Tout cela m'inquiète de la part du Premier ministre et j'avoue que, depuis quelques semaines, en regardant les bancs du gouvernement, en écoutant les ministres, notamment en commission, j'avais tendance à essayer de distinguer qui était Brutus!

Et voilà pourquoi nous devons délibérer dans ce climat détestable. Je ne crois pas qu'en disant cela je travestisse le moins du monde la pensée des parlementaires, de quelque bord qu'ils soient, ni même de certains membres du gouvernement. Nous devons donc discuter aujourd'hui de cette charte du contribuable qui fait partie de ce qu'un membre de la majorité a appelé le *melting pot* ou le fourre-tout de la loi fiscale. J'ajoute qu'il est assez étonnant et presque incompréhensible d'avoir à accorder une telle priorité à ce projet, en cette fin de session difficile.

Le chef du groupe CVP a clairement rappelé hier que Val-Duchesse, dans l'esprit du Premier ministre et du gouvernement avait eu comme objectif d'aboutir à un assainissement, d'imposer des sacrifices. Ce conclave répondait à un souci de redressement des finances publiques, dans la justice et l'équité. Or, la charte du contribuable est la première suite visible de Val-Duchesse; elle se situe dans le cadre de l'immense effort auquel la population est conviée et qui représente un montant de 195 milliards d'économies.

M. Desmarests. — Elle était prévue dès l'année dernière.

M. Moureaux. — Justement.

Nous voyons, en outre, apparaître un certain nombre de dispositions fiscales dont le ministre des Finances lui-même nous dit qu'elles ne sont pas la conséquence de Val-Duchesse. On nous expose qu'en réalité le projet dont nous discutons n'a rien ou très peu à voir avec Val-Duchesse, sauf quelques articles, tels notamment les pouvoirs spéciaux. J'ai constaté que certains parlementaires de la majorité semblaient l'ignorer et c'est pour cette raison que je me permets de le souligner. Il s'agit en fait d'appliquer un plan précédent mais, pour faire bonne mesure, on présente la charte du contribuable. S'il s'agissait d'une véritable charte du contribuable, je pense que vous auriez aisément fait l'unanimité au sein de cette assemblée, comme ce fut le cas pour quelques articles.

Mais vous nous présentez une fausse charte du contribuable; ce sera d'ailleurs démontré dans la discussion générale et tout au long de la discussion des articles. C'est une charte non du fraudeur, mais du grand fraudeur, ce qui me paraît une nuance très importante. Quand on parle de charte du fraudeur les réactions ne sont d'ailleurs pas tellement vives du côté de la majorité. En effet, celle-ci estime que la plupart des Belges sont plus ou moins fraudeurs et sympathisants de la fraude fiscale.

Dès lors, laisser entendre qu'une charte du fraudeur serait votée ne dérange pas certains calculateurs habiles qui estiment que, d'un point de vue démagogique, ce sera sans doute rentable au niveau électoral.

Mais cette charte n'est pas ce qu'on en dit. Elle ne protège nullement celui qui tente de défendre le revenu de son travail. En effet, le texte ne marque aucun progrès quant au contact quotidien avec le fisc, que ce soit avec le caissier, le receveur, le contrôleur ou le directeur. Pourtant, ce qui intéresse les médecins, les architectes, les petits commerçants et généralement tous les contribuables soumis au contrôle, c'est le contact réel avec le fisc, qui est souvent perçu de manière très négative et comme une sorte d'inquisition. Or, ces personnes ne sont aucunement aidées par le contenu de la charte du contribuable.

J'ai le sentiment que les libéraux — cela fait partie du jeu politique — voulaient obtenir un sucre d'orge électoral et il semble qu'ils le recevront.

Il se passe beaucoup de choses dans les couloirs de la Chambre. On y parle beaucoup, et peut-être plus imprudemment qu'au Sénat, puisqu'on y entend d'éminents représentants du PRL déclarer à qui veut l'entendre: « Si le CVP est assez bête — on utilise parfois des termes moins polis — pour voter cette charte, il ne faut pas hésiter. Profitons-en et vite. »

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Quand on rapporte des propos de ce genre, on cite des noms et on ne se contente pas de relater des rumeurs.

M. Moureaux. — Vous devriez mieux surveiller vos collègues parlementaires de la Chambre, monsieur le ministre, notamment ceux de

votre parti et les convaincre d'éviter les discours imprudents dans les couloirs.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Voulez-vous qu'on vous rapporte les propos qui se tiennent dans les couloirs au sujet de vos interventions?

M. Moureaux. — Je suis certain que tout à l'heure vous vous ferez un plaisir de nous les rapporter.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Non, moi pas.

M. Moureaux. — Je dirai simplement, monsieur le ministre, que ce type de propos est logique et découle d'un constat élémentaire de la réalité politique belge. Depuis 1981, le PRL entraîne peu à peu ses partenaires du CVP et du PSC — habilement je le reconnais, grâce à des hommes dont le charisme est grand — vers des rives que ces partenaires détestent. Je pense notamment — et cela transparait dans la partie de la loi fiscale dont nous discutons — à la sacralisation de l'argent, du profit, de l'usure...

Cette charte du contribuable, c'est un peu le dépouillement de César, la tricherie organisée au détriment de l'Etat au profit de certains marchands. Sans atteindre un excessif moralisme ou se faire le champion d'un puritanisme de mauvais aloi, on peut dire que le projet actuel est d'une profonde, d'une totale et d'une irréductible immoralité sur certains points.

Examinons-le de plus près. Je distingue quatre volets dans la charte du contribuable, c'est-à-dire dans les mesures de défense du contribuable présentées au Sénat.

Un premier volet porte sur les droits du contribuable. Ce volet comprend un premier groupe: dans la taxation par comparaison, un meilleur droit de défense, ensuite le dégrèvement d'office des réductions, enfin la limitation des intérêts de retard à 18 mois lorsque l'administration fiscale ne se prononce pas. Ce volet prévoit encore l'obligation de motiver les amendes.

Tels sont les aspects relatifs aux droits des contribuables en tant que tels, c'est-à-dire en tant que personnes redevables d'impôts. Ce premier volet comprend des aspects positifs que nous souhaitons amplifier. Nous y avons déposé des amendements et nous les présenterons en séance publique, en espérant que la majorité les votera parce qu'ils tendent à une meilleure défense du contribuable considéré comme un citoyen qui paie l'impôt et doit pouvoir défendre son point de vue, en toute objectivité, face à l'administration fiscale.

Il y a ensuite trois autres volets qui sont, de loin, majoritaires dans le projet. Le deuxième volet concerne l'adoucissement de la répression de la délinquance fiscale. Caractéristique frappante de ce projet, alors qu'on parle de charte du contribuable, on s'occupe principalement du délinquant fiscal.

Le deuxième volet va très loin, me semble-t-il, car on y adoucit la répression du délinquant fiscal reconnu coupable: rétablissement du non-cumul des peines de prison et d'amendes avec des conséquences importantes; abrogation de l'article 100, alinéa 2, du Code pénal sur le maximum de l'amende, entraînant des conséquences que nous verrons en détail lors de l'analyse des articles.

Le système de plafonnement de la condamnation aux amendes est tel que pour une fraude de plusieurs milliards, on paiera une amende dérisoire, ce qui n'était pas le cas dans l'ancien système. Mais de cela, il n'est jamais question dans les propos ministériels.

Ce deuxième volet prévoit également une modification du système de suspension de sursis et de probation; autrement dit, ce volet, largement équivalent en importance au premier, l'annule à lui seul puisqu'il s'occupe essentiellement d'adoucir la répression fiscale.

Le troisième volet est celui dont on parle le plus. Il est tout simplement destiné à brimer, au stade des poursuites, les possibilités du parquet, de l'ISI et de l'administration fiscale. Il vise à diminuer le rôle des fonctionnaires de l'administration fiscale dans deux domaines essentiels: le dépôt des plaintes et l'assistance aux poursuites.

On a beaucoup parlé de la limitation des droits de l'Inspection spéciale des impôts, mais ce dont il n'a jamais été question — et certains orateurs, notamment de l'opposition, ont souligné ce silence à juste titre — c'est que vous portez atteinte aux droits du parquet en les limitant. Nous y reviendrons, car c'est là un des aspects les plus étonnants de votre projet.

Toujours en matière de répression, le quatrième volet, qui est une sorte de contrepartie du troisième, traite de la création des substituts spécialisés.

Chose curieuse, le ministre lui-même déclare que ce volet n'a pas ses sympathies particulières, qu'il n'y tient pas exagérément, que ce n'est peut-être pas la meilleure formule et qu'elle n'a sans doute pas été étudiée de manière suffisamment approfondie, vérité qui s'est d'ailleurs dégagée des travaux de la commission.

Tel est le projet dans sa structure: trois volets sur la répression pénale, à savoir la limitation de la répression, la désorganisation des poursuites et une pseudo-réforme des parquets spécialisés. Face à cela qui est l'essentiel, un tout petit morceau concernant quelques points relatifs au droit des contribuables *sensu stricto*. Ayant écouté avec beaucoup d'attention les porte-parole de la majorité et notamment M. Desmarests qui a dit certaines choses tout à fait pertinentes, j'ai eu la curiosité de déterminer la balance chiffrée du projet. Je suis au regret de dire que, sur les 65 articles relatifs à la charte du contribuable, 49 concernent la modification de la répression et des aspects pénaux. Autrement dit, ils touchent, notre chef de groupe l'a rappelé, un tout petit nombre de citoyens, 150 par an, face aux centaines de milliers de citoyens qui remplissent des déclarations fiscales.

Autrement dit, le projet, à 75 p.c. au moins est consacré à défendre quelques gros fraudeurs poursuivis devant les tribunaux, plutôt que de s'intéresser à la masse des contribuables.

M. Desmarests. — Le nombre d'articles ne signifie rien. C'est indigne du Sénat.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Monsieur Moureaux, je ne sais comment votre intervention sera qualifiée tout à l'heure, dans les couloirs, mais permettez-moi de vous dire en séance publique qu'elle confine au sophisme.

En effet, vous n'ignorez pas qu'en ce qui concerne les dispositions relatives à l'avis à demander par le ministère public à un fonctionnaire responsable des Contributions, il était nécessaire d'insérer une même disposition dans chacun des codes fiscaux. Par conséquent, vous pouvez diviser par 6 ou 7 le nombre des articles concernés.

Par contre, pour établir le principe de la non-rétroactivité des arrêtés ou pour établir que les cent premiers articles du Code pénal sont applicables à l'ensemble des infractions, y compris les infractions fiscales, il suffit d'un article général qui s'applique d'office à l'ensemble des codes. Votre calcul est donc assez curieux. Quant aux effets que vous en tirez, je laisse à l'assemblée le soin d'apprécier leur fondement.

M. Moureaux. — Vous prenez les parlementaires pour des naïfs, monsieur le ministre.

Dans la partie «droits du contribuable», j'ai relevé très fidèlement tous les articles répétitifs qui vont jusqu'à reprendre trois ou quatre fois le même problème en matière d'intérêts. Votre remarque n'est donc pas pertinente. La partie du projet que nous jugeons positive contient aussi certaines répétitions dans les codes, et vous ne l'ignorez pas. Ne dites donc pas des choses inexactes.

C'est parce que vous avez consacré la plus grande partie de vos soucis à la défense des gros fraudeurs que vous avez été obligé de leur réserver le plus grand nombre d'articles. C'est aussi simple que cela. Si vous aviez consacré plus d'intérêt à la défense du contribuable, vous auriez dû répéter ces dispositions dans tous les codes et nous aurions observé le même phénomène.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — A la rentrée parlementaire, nous discuterons probablement de propositions de loi, devenues projets de loi, en matière de détention préventive. J'y ajouterai un projet de loi relatif aux droits de la défense, qui permette de garantir le droit commun à l'ensemble des délinquants. Appellerez-vous ce texte la charte des criminels?

Vous serez, au contraire, l'un des premiers, comme vous l'avez toujours été, et je vous en rends grâce, à vouloir ajouter des garanties. Il est inadmissible de dire que lorsqu'on place sur le même pied le délinquant fiscal et le délinquant de droit commun et qu'on rétablit certaines garanties relatives au droit de la défense, on défend les fraudeurs. Cela signifierait que tout article relatif au droit de la défense en matière de droit pénal commun serait la défense des criminels. C'est tout à fait contraire à nos principes démocratiques et à ceux de l'*habeas corpus*.

M. Moureaux. — Je me réjouis de constater, monsieur le ministre, que vous nous promettez pour demain une série de choses pour le délinquant ordinaire, mais que vous faites voter aujourd'hui, dans la précipitation d'une fin de session, ce qui vous intéresse politiquement, c'est-à-dire la défense des gros fraudeurs. Telle est la vérité; vous ne pouvez sortir de là. Pour demain la justice pour tous; pour aujourd'hui, «celle pour mes amis». Voilà ce que vous plaidez.

En urgence, il fallait vous intéresser au grand nombre, à la population active, et non aux quelques gros fraudeurs fiscaux que vous protégez aujourd'hui. Vous êtes obligé, par votre intervention, d'entrer dans la voie des aveux sur le plan politique.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — N'est-ce pas vous, monsieur Moureaux, qui avez combattu la Convention européenne sur le terrorisme? Quelqu'un vous a-t-il accusé d'être le complice des terroristes ou de vouloir une charte du terrorisme?

M. Moureaux. — Vous auriez bien voulu le dire à ce moment-là, mais vous n'avez pas osé!

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Parce que j'ai fait preuve de décence et de pudeur, ce qui vous manque.

M. Moureaux. — Pas du tout, monsieur le ministre. Je suis d'ailleurs surpris de la vivacité de votre réaction qui semble indiquer que mon propos est de nature à vous toucher. (*Exclamations sur les bancs de la majorité.*)

Je crois qu'il vous touche à raison. Effectivement, il est regrettable que, dans une situation économique difficile où l'on demande un effort à toute la population, ce soit pour une partie privilégiée de la population que vous ayez tous les égards.

Je n'approfondirai pas les quatre volets. On aura l'occasion d'y revenir à la faveur de la discussion des articles et des amendements.

Je parlerai plus particulièrement du troisième qui concerne la limitation des poursuites du parquet et du rôle de l'administration fiscale.

En abordant ce sujet, vous avez méconnu — on vous l'a dit en commission — plusieurs grands principes de notre droit constitutionnel. J'espère que les amendements que nous avons déposés, recueillant l'assentiment sur de nombreux bancs, permettront de corriger ces erreurs indiscutables.

Ce volet manque au principe de la séparation des pouvoirs. Il est trop évident que vous touchez, ou plus exactement que vous souhaitez toucher, à l'autonomie de la magistrature. Heureusement, le mécanisme belge étant relativement éprouvé au bout d'un certain nombre d'années, vous n'y parvenez pas tout à fait, et je m'en expliquerai.

Vous souhaitiez donc d'abord porter atteinte à l'indépendance des magistrats.

Vous touchez ensuite au principe du droit et de l'égalité des citoyens devant la loi et devant l'impôt, qui sont des garanties formelles inscrites dans notre Constitution, en cherchant à créer un système de protection, de filtre et de privilèges. Ce faisant, vous manquez à cet autre principe fondamental qu'est l'interdiction des privilèges en matière d'impôt, prévu par la Constitution.

Les débats ont montré qu'il existait sur ce point des divergences entre les membres de gouvernement quant à l'interprétation même des textes que vous nous proposez.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Ce que vous dites est ridicule!

M. Moureaux. — C'est peut-être ridicule, mais c'est mon discours.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — C'est la première chose sensée que vous ayez dite!

M. Moureaux. — Je me permets de réagir lorsque vous portez des appréciations péjoratives sur mon discours.

Que vous m'interrompiez me paraît tout à fait naturel. Mais que vous disiez que mes propos sont ridicules me paraît exagéré. Il s'agit peut-être d'un écart de langage involontaire.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Il est absurde de prétendre que le fait d'établir une loi qui traite l'ensemble des contribuables de la même manière par rapport à une éventuelle infraction fiscale puisse instaurer un privilège en matière d'impôts.

Le privilège, c'est d'établir des différences dans l'appréciation par la loi d'une situation donnée.

Or, quelle est la situation? Comment l'action publique peut-elle être mise en œuvre? Elle est mise en œuvre de la même manière pour tous les contribuables, puisque c'est la loi dans sa généralité qui le déterminera.

Je ne vois pas en quoi la notion de privilège, telle qu'elle est prévue aux articles 110 et suivants de la Constitution, se verrait atteinte par les principes déposés dans la loi.

M. Moureaux. — Parce que vous prévoyez, monsieur le ministre, un dispositif permettant à l'administration de créer des discriminations et des privilèges en matière d'impôts. Nous le démontrerons.

Vous portez enfin indiscutablement atteinte à un autre principe qui n'est pratiquement pas discuté. Il n'est pas constitutionnel, contrairement à celui de la séparation des pouvoirs; il est toutefois fréquemment admis en droit belge. C'est celui de l'autonomie du parquet ou, du moins, l'interdiction de l'injonction négative.

Par le mécanisme que vous mettez en place, vous aboutissez, indirectement mais de manière certaine, à permettre l'étouffement d'un dossier, c'est-à-dire la possibilité pour le ministre des Finances et pour les hauts fonctionnaires de cette administration de rendre impossibles des poursuites pénales.

Rejeter aussi rapidement un tel nombre de principes fondamentaux de notre droit public me paraît excessif pour un objectif aussi peu reuisant.

J'ai dit en commission que votre interprétation du texte visait à l'organisation législative de l'étouffoir. Il me semble qu'il s'agit bien de votre objectif.

Vous vous êtes acharné, monsieur le ministre, en contradiction avec votre collègue des Finances, mais aussi, heureusement, en contradiction partielle avec le texte qui nous est soumis, à plaider les possibilités d'étanchéité du système, tout en admettant, parfois, qu'elle n'était pas aussi parfaite que vous l'auriez souhaité.

Le but, en tout cas, n'est pas dissimulé. On tente, par ce texte, de légaliser le refus administratif de poursuivre pénalement, et ce indépendamment du pouvoir des parquets de classer sans suite, que personne ne met, bien entendu, en cause.

Mais on veut ajouter au pouvoir d'appréciation traditionnellement réservé au parquet, un pouvoir d'appréciation de l'administration fiscale et donc, en dernière analyse — il faut le souligner —, du ministre et du pouvoir exécutif, et ceci par le biais de plusieurs moyens.

Je pense notamment à la rétention des dossiers. Les fonctionnaires ne pourront plus d'initiative transmettre ceux-ci au parquet mais devront les soumettre à leur supérieur hiérarchique dont ils devront obtenir l'autorisation pour saisir la justice.

Rien, dans l'interprétation contestable que vous donnez, n'empêche apparemment le supérieur hiérarchique de retenir le dossier et d'empêcher ainsi le déclenchement de la poursuite pénale.

Un deuxième moyen d'entrave à l'action pénale est constitué par les avis qu'on pourrait nommer « retardateurs ». Notre chef de groupe a déjà souligné ce que ce système avait de pervers. Il aboutira indiscutablement au ralentissement des poursuites et les rendra, dans certains cas, impossibles, parce qu'il permettra la destruction des preuves. Cet avis « retardateur » voulu par le projet va favoriser, curieusement, essentiellement, les fraudeurs étrangers, ceux qui ont monté en Belgique une « combine » fiscale et qui sont en mesure de rapatrier les produits de leur rapine à la faveur de votre délai de quatre mois; et ce impunément et en faisant disparaître les preuves et le fruit de leurs opérations.

Je m'étonne de ce que dans une période où le gouvernement prétend lutter contre le déficit des finances publiques et donc forcément contre tout ce qui peut contribuer à affaiblir l'économie belge, on puisse ainsi créer, en quelque sorte, un petit paradis fiscal, mais uniquement pour les étrangers. Espérez-vous attirer ainsi les capitaux? J'en doute puisque le but recherché sera de frauder le fisc et non d'investir en Belgique.

Le troisième moyen que vous utilisez est la paralysie des fonctionnaires de l'administration fiscale. Ceux-ci ne peuvent plus saisir directement

les autorités judiciaires. Ils ne peuvent plus agir rapidement, dès lors, si la fraude est constatée un vendredi soir, ils devront d'abord découvrir le directeur général dans sa retraite, pour lui demander son avis. Entre-temps, il ne sera plus possible de saisir le substitut ou le juge d'instruction de service. A moins que le ministre des Finances nous annonce qu'il va, à l'instar du parquet, organiser à l'administration fiscale et à l'Inspection spéciale des impôts une permanence de week-end! Il ne semble pas que nous nous orientons dans ce sens.

Nonobstant vos ambitions, monsieur le ministre, vous n'avez pas tout à fait atteint votre but dans cette charte des contribuables, « charte des gros fraudeurs », car tout dépendra, en fait, de l'utilisation qui sera faite des textes, si par malheur ils étaient votés, et de la volonté à la fois des fonctionnaires de l'administration fiscale et du parquet.

Ce qui me paraît grave en tout cas, c'est que la pente naturelle de la non-intervention et de la paresse soit encouragée et que le fonctionnaire qui voudrait ne rien faire trouvera dans les textes matière à se couvrir. C'est bien le but qui est visé.

Vous proclamez, par ailleurs, *urbi et orbi*, dans des communications à la radio et à la télévision, que l'Inspection spéciale des impôts ne sera pas supprimée. La population sait très bien — j'attire l'attention de mes collègues sur ce point — que si certains services spécialisés de l'administration fiscale sont distraits de leur tâche essentielle de répression de la grande fraude, ils seront amenés à s'occuper des citoyens ordinaires qui peuvent commettre des erreurs dans l'appréciation de leurs frais généraux, citoyens, qui seront cloués comme fraudeurs et repris comme tels dans les statistiques du ministère des Finances. C'est tellement commode! Vous aurez ainsi réussi à protéger un nombre très limité de personnes, mais vous aurez aggravé la situation du contribuable moyen.

Néanmoins, si le fonctionnaire que vous voulez brimer veut tout de même remplir son devoir, il pourra le faire. Le procureur du Roi pourra trouver dans les travaux préparatoires du projet, notamment dans les travaux de la commission du Sénat, matière à essayer de contourner les pièges que vous avez posés.

Un exemple, l'article 24 de la Constitution interdit de subordonner à autorisation une plainte contre un fonctionnaire, pour faits de ses fonctions.

Il est clair que même les fonctionnaires subalternes de l'administration fiscale, apparemment privés du droit de saisir le parquet, s'ils constatent que leur supérieur hiérarchique retient, au mépris de la réalité, un dossier contenant des preuves indiscutables de fraude pourront, sur la base de l'article 24 de la Constitution, saisir le procureur du Roi de ce manquement de l'administration et, éventuellement, du ministre.

A cet égard, l'article 29 du Code d'instruction criminelle, qui fait obligation aux fonctionnaires, et donc aux fonctionnaires généraux habilités, de dénoncer les délits, obligera ceux-ci, lorsqu'ils reçoivent un dossier étayé de leurs subalternes, de le transmettre au procureur du Roi. S'il contient des éléments d'infraction, ils ne pourront donc le retenir.

Monsieur le ministre, une grave contradiction entre votre interprétation et celle du ministre des Finances apparaît au travers de ce débat.

En effet, la vôtre tend en réalité à permettre au directeur, saisi d'un dossier par son subordonné, de le classer, même s'il contient des éléments de fraude.

Il est précisé, à la page 23 du rapport qu'« ils ont, à cet égard, un pouvoir d'appréciation sur la valeur des indices qui leur sont présentés par leurs collaborateurs et rien ne les empêche en outre — vous y avez insisté à plusieurs reprises — de préférer la proposition d'une transaction à l'intéressé ».

Vous avancez donc, pour forger la jurisprudence à partir des travaux préparatoires du projet, l'idée que le directeur peut bloquer le dossier, d'une part, en vertu de son pouvoir d'appréciation et, d'autre part, dans la mesure où l'intéressé accepte une transaction.

Or, je lis ce qui suit à la page 24 du même rapport: « A la question de savoir si les transactions en matière fiscale restent possibles, le ministre des Finances répond par la négative. »

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Lisez la suite, monsieur Moureaux.

M. Moureaux. — Si vous le voulez, monsieur le ministre, mais cela ne changera absolument rien.

« En effet, les transactions, au sens d'un accord négocié entre le ministres des Finances et le contribuable sur une modération de l'impôt dû n'existent pas en droit fiscal en vertu de l'article 112 de la Constitution. Une exonération ou une modération n'est possible qu'en vertu de la loi. Certes, il reste possible de majorer ou de réduire les amendes ou de discuter la base imposable. Cette compétence du ministre demeure inchangée. »

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Voilà ! Il n'y a donc aucune contradiction.

M. Moureaux. — Vous êtes content de peu, monsieur le ministre.

Vous dites qu'il sera possible au directeur général de l'ISI et aux directeurs régionaux de préférer la proposition d'une transaction à l'intéressé et le ministre des Finances déclare qu'il n'y a pas de transaction, qu'on ne peut discuter que sur des éléments tels que les amendes, la base imposable, etc.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — La base imposable est évidemment un élément essentiel.

M. Moureaux. — On ne discute donc ni sur l'existence de l'infraction ni sur la possibilité de renoncer aux poursuites...

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — On ne discute donc sur rien... sauf sur la base imposable, le montant de l'amende, le montant des intérêts de retard, c'est-à-dire presque sur tout.

M. Moureaux. — Non, monsieur le ministre, vous noyez le tout dans un brouillard artificiel.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — C'est vous, monsieur Moureaux, qui simplifiez de façon abusive.

M. Moureaux. — Je dis que la discussion ne peut porter sur la possibilité de renoncer à une poursuite pénale moyennant l'acceptation par le contribuable d'une majoration de la taxation. C'est là qu'est le problème.

Je dis simplement, et je donne raison au ministre des Finances, qu'il n'est pas possible au directeur des Contributions de subordonner la renonciation à la transmission des dossiers au parquet à une transaction sur le montant de l'impôt dû.

Or, au contraire, vous avez clairement laissé entendre que le directeur des Contributions, saisi par un subordonné d'un dossier comportant des éléments pénaux, pourrait apprécier l'opportunité de transmettre ce dossier au parquet moyennant une transaction.

Je répète que cela est absolument exclu, parce que, si c'était le cas, ce serait tout à fait contraire à la Constitution et au principe fondamental de l'égalité des citoyens.

Comme il y a contradiction entre l'interprétation de deux importants ministres du gouvernement, la clarté doit absolument être faite dans cette assemblée, avant la fin du débat.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — C'est clair.

L'administration a le pouvoir de transiger sur l'amende administrative et elle peut aussi discuter avec le contribuable sur la base imposable. Le ministre des Finances n'a pas dit autre chose, ni moi non plus.

M. Moureaux. — Monsieur le ministre, vous esquiviez vraiment le problème fondamental, à savoir que, lorsque des membres de la commission font remarquer que le directeur des Contributions saisi d'une plainte ne peut pas la retenir s'il y a des éléments pénaux, vous répondez qu'il pourra le faire s'il y a une transaction. Je suis d'un avis contraire et le ministre des Finances confirme mon point de vue. Voilà la situation.

Bien entendu qu'il y ait des transactions sur les amendes administratives, sur les intérêts de retard, sur les majorations, nous en sommes d'accord. Mais il n'y a pas de transaction sur l'action pénale. C'est là le nœud du problème.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Vous vous trompez car, dans la rigueur des principes, actuellement, l'administration fiscale devrait transmettre près de 600 000 dossiers par an au parquet, puisque — et c'est peut-être une erreur — on a poussé tellement loin le caractère pénal de certaines infractions fiscales qu'il ne faut pas faire grand-chose pour être en infraction. Par exemple, une déclaration incomplète ou inexacte peut constituer une infraction pénale en même temps que fiscale.

Selon vous, ce projet, comme la loi actuelle d'ailleurs, car nous n'y changeons rien à cet égard, empêcherait l'administration fiscale de procéder à un tri entre certaines matières et l'obligerait à transmettre les 600 000 cas d'infraction fiscale, même des infractions mineures, au parquet. Or, ce n'est déjà pas le cas actuellement.

Il est clair que l'administration fiscale aura un certain pouvoir d'appréciation. Déjà dans le protocole qui avait été soumis, sur la base de la loi actuelle, par l'administration fiscale aux procureurs généraux, l'administration fiscale retenait la notion de fraude caractérisée. « Fraude caractérisée », ce n'est donc pas n'importe quel type de fraude ni n'importe quel type d'infraction pénale.

Je crois que vous nous cherchez un mauvais procès, au ministre des Finances et à moi-même. Nous n'avons pas dit des choses différentes.

M. Moureaux. — A lire les textes...

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — J'ai simplement résumé le système par un concept dont j'admets qu'il puisse prêter à discussion sur le plan terminologique; ensuite, après examen et recours à des fonctionnaires, le ministre des Finances a détaillé ce concept. Y figurent les discussions sur la base imposable, sur les intérêts de retard et sur les amendes administratives. Vous le voyez: c'est tellement large qu'on peut parler, même si le mot n'est pas techniquement adéquat, d'une forme de transaction.

M. Moureaux. — Monsieur le ministre, vous plaidez toujours fort bien mais je trouve que, dans ces cas-ci, vous cherchez systématiquement à déplacer le problème, qui n'est évidemment pas celui de la transmission au parquet de 600 000 dossiers.

En fait, notre question, en commission, était la suivante: lorsque des fonctionnaires de l'administration fiscale, transmettent un dossier sérieux, établissant des pratiques caractéristiques et une volonté évidente de fraude au directeur des Contributions, celui-ci peut-il retenir la plainte et donc ne pas la transmettre?

Vous avez répondu par l'affirmative, moyennant transaction. Personnellement, je réponds par la négative en m'appuyant d'ailleurs sur l'opinion du ministre des Finances. Voilà le vrai débat.

Nous ne discutons pas du fait de savoir si les contrôleurs taxateurs, chaque fois qu'ils effectuent le redressement d'une charge professionnelle ou qu'ils découvrent un revenu omis par inadvertance par un contribuable, vont renvoyer tout le monde devant le procureur du Roi! Je vous ai d'ailleurs fait remarquer tout à l'heure — et notre chef de groupe l'a signalé également — que l'ensemble de votre projet ne concernait finalement que 150 personnes par an: ceux dont la fraude est tellement évidente qu'il n'y a pas moyen, sauf si l'on joue à colin-maillard, si l'on « fait l'aveugle », de ne pas s'en apercevoir. Dans de tels cas, bien entendu, il n'y a pas de transaction possible. Même s'il y en avait une sur les intérêts, sur l'amende administrative ou sur les majorations, elle ne pourrait avoir pour effet de dégager le directeur de l'obligation que lui fait l'article 29 du Code d'instruction criminelle de transmettre le dossier au procureur du Roi.

M. Lallemand. — Je trouve la situation amusante.

Pour répondre à votre argument, le ministre établit que l'administration a une interprétation extrêmement restrictive de la loi pénale, ce qui est très exact puisqu'elle classe une série de dossiers qu'elle devrait peut-être, en bonne rigueur, envoyer au parquet.

Le ministre avance un argument curieux car il démontre qu'il veut édicter une loi fiscale qui tend à limiter les initiatives des membres d'une administration qui, en réalité, comme il l'indique, interprète la loi pénale d'une manière très modérée.

M. Moureaux. — Tout à fait. Vous venez de faire la démonstration éclatante que le système actuel de répression fiscale ne justifie pas ce type de loi ni ce genre de filtre, sinon pour protéger quelques gros fraudeurs.

J'en arrive au dernier point en ce qui concerne la question du filtre et de l'efficacité de votre projet. Vous avez été amené à reconnaître en commission, monsieur le ministre, que la loi en projet ne modifie en rien la possibilité de se constituer partie civile entre les mains du juge d'instruction, ni la possibilité, pour les parties civiles, de citer directement devant le tribunal correctionnel. Elle ne change rien non plus aux pouvoirs du juge d'instruction et permet toujours au parquet d'instruire tout ce qui n'est pas *stricto sensu* de la matière fiscale et qui constitue donc des infractions de droit commun.

En conséquence, dès qu'il y a un indice de faux, d'usage de faux, de détournement dans un dossier fiscal, etc., rien n'empêche le procureur de mettre à l'instruction un dossier contenant de telles infractions de droit commun. Une fois saisi, le juge d'instruction ne sera pas bridé par l'obligation de demander l'avis préalable du directeur des Contributions.

Il ressort donc clairement des débats — c'est important pour l'interprétation de la loi — que le juge d'instruction, dûment saisi, ayant entamé son instruction, aura des pouvoirs intégraux et ne sera en rien lié par l'avis de l'administration des Contributions. Nous avons même pu constater que le juge d'instruction, dans de tels cas, a également le droit de délivrer mandat d'arrêt sans devoir obtenir l'accord ou la réquisition du procureur du Roi puisque le texte du Code d'instruction criminelle est clair à cet égard.

Il en résulte de manière indiscutable que si les fonctionnaires de l'administration fiscale, ainsi que nos parquets et nos juges d'instruction, ne sont pas trop impressionnés ou ne cherchent pas à tirer prétexte de votre loi pour rester inactifs, ils trouveront dans les principes fondamentaux de notre droit la possibilité de continuer, en partie du moins, à accomplir leur devoir.

Ceci ne diminue en rien la gravité des intentions contenues dans ce projet. J'estime que vous augmentez l'arbitraire. En effet, l'échange de vues que nous venons d'avoir — et que je souhaitais — montre clairement que vous désirez donner à l'administration fiscale un pouvoir presque discrétionnaire d'appréciation dans une négociation avec le contribuable en subordonnant à telle ou telle condition l'absence de poursuites pénales. On assiste ici à l'instauration de l'arbitraire en matière fiscale.

Le citoyen qui disposera de ressources suffisantes pour payer un supplément d'impôts pourra échapper à la répression pénale; celui qui aura dépensé le produit de sa fraude ne pourra pas y échapper. Le texte prévoit donc bien une sorte de paravent pour les privilèges et les passe-droits et je n'ai envisagé ici que les cas où la loi est appliquée correctement: ne voulant pas faire de procès d'intention, je n'ai pas évoqué les cas où certains contribuables seraient favorisés pour des raisons moins avouables.

Je désire en terminer en réfutant un slogan trompeur du gouvernement qui a encore été répété par les ministres et les membres de la majorité, à savoir que, par ce projet, on veut mettre la répression fiscale sur le même plan que la répression de droit commun. Cette assertion est totalement inexacte.

Je vous cite deux exemples: dans le droit commun, aucune autorisation préalable ne doit être accordée aux fonctionnaires pour saisir le procureur du Roi; dans le droit commun aucun avis préalable n'est requis pour que le parquet puisse entamer une poursuite judiciaire.

Un troisième exemple peut être trouvé par référence à l'article 43 du Code d'instruction criminelle — article pivot de la poursuite pénale dans ce pays — qui autorise le procureur du Roi à se faire assister de citoyens experts dans les matières relatives aux délits communs. Cet article, d'une nécessité évidente, subsiste, bien entendu, dans le droit commun. Pourrait-on imaginer qu'un procureur du Roi devant procéder à des investigations au sujet d'un empoisonnement ne se ferait pas assister d'un expert compétent dans ce domaine ou que, dans le cas d'un accident de roulage, il ne demanderait pas l'assistance d'un expert en automobile?

Alors que dans tous les domaines de la répression pénale, le procureur du Roi peut requérir les services d'un citoyen compétent dans le domaine particulier de l'infraction commise, au niveau fiscal seulement le procureur du Roi ne peut pas se faire accompagner d'un expert en la matière.

Je trouve cela extraordinaire. Du fait de la mécanique répétitive des différents codes, dont vous parliez tout à l'heure, il est apparu, lors des débats en commission, que le procureur du Roi pourrait mener des investigations en matière de TVA en se faisant assister d'un fonctionnaire des Contributions directes, qu'il pourrait mener une investigation en matière de contributions directes en se faisant assister d'un fonctionnaire de la TVA, et ainsi de suite, mais il ne pourra jamais prendre un fonctionnaire qui connaît la matière pour la pratiquer. C'est absurde, aberrant et contraire au bon sens le plus élémentaire.

Ce faisant, il est clair que, d'une manière ou d'une autre, vous mettez la répression fiscale sur un pied totalement différent de celui du droit commun.

J'en termine.

Nous discutons ici, me semble-t-il, d'un projet du PRL, demandé probablement par une partie de sa clientèle électorale, bien que peu, j'imagine, doivent se sentir visés par les lois pénales en matière fiscale. Mais franchement, pourquoi cette législation, cette précipitation? Si, vraiment, vous voulez ainsi faire des cadeaux, pourquoi faut-il que ce soient les autres qui règlent votre facture? Poser la question, c'est y répondre. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et sur divers autres bancs.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Verschuieren.

De heer Verschuieren. — Mijnheer de Voorzitter, het ontwerp van wet houdende fiscale bepalingen is zeer ruim en complex.

Ik zal mij beperken tot de artikelen 108 tot en met 114, meer in het bijzonder tot de benoeming van substituten, gespecialiseerd in belastingzaken.

Mijnheer de minister, dat de strafvervolgning ook inzake fiscale misdrijven in handen van het openbaar ministerie dient te liggen, is algemeen aanvaard. Dat het ontwerp van wet voorziet in de instelling van bijzondere substituten van de procureur des Konings, «gespecialiseerd in belastingzaken» is in die zin positief. Helaas is de manier waarop een en ander wordt geregeld twijfelachtig en — naar onze mening — strijdig met het openbaar belang.

Alvorens evenwel daarop in te gaan, wensen wij de minister van Justitie te feliciteren. Eens te meer slaagt hij erin een belangrijke kaderuitbreiding te verwezenlijken en als dusdanig belangrijke functies te bestemmen voor politieke benoemingen voor de regeringspartijen. Op het vlak van de bestrijding van de fiscale fraude kan dit evenwel een nefaste invloed hebben. Is het misschien fout te denken dat personen met een rechtse signatuur allesbehalve geneigd zullen zijn om veel werk te maken van bepaalde zaken? Commentaar is overbodig.

Laten we terugkomen tot het wetsontwerp en de anomalieën die daarin terug te vinden zijn.

In de eerste plaats kunnen vragen worden gesteld over het aantal substituten en de verdeling ervan over het land. Was een aanwijzing per rechtbank van eerste aanleg niet logischer, eventueel niet louter met fiscale onderzoeksopdracht? Op basis van welke, achterhaalde, gegevens is voor de in het wetsontwerp voorgestelde oplossing gekozen?

Wij klagen alvast aan dat geen echte garantie inzake specialisatie in fraudebestrijding of fraudemechanismen vereist is. De benoeming zal geschieden op het vage criterium «fiscaal recht», iets wat zeer ruim is. De opleiding van licentiaat in de rechten, ofwel het bezitten van een diploma van fiscaal recht, ofwel het feit dat betrokkene een ambt in fiscale materies heeft uitgeoefend bij een rijksdienst, zijn onvoldoende inzake het opsporen van de fraude. Zonder grondige kennis van boekhouding, financiën en informatica zouden de personeelsleden van de fiscus praktisch niet doelmatig kunnen werken.

In het wetsontwerp is niet voorzien in een overgangperiode, waarbij aan de benoemde substituten de kans wordt geboden om een beroep te doen op de bevoegde belastingambtenaren, dit gelet op de ingewikkelde fiscale wetgeving en de verbeeldingskracht van de grote fraudeurs; wij pleiten ten andere voor een georganiseerde samenwerking tussen parket en belastingadministratie, die, hoe men het ook draait of keert, de echte deskundigen ter zake zijn.

Doordat geen enkele onderbouw wordt gecreëerd wat betreft het parketpersoneel, dreigt het overbelast te worden voor zover het dat al niet is. Bij de benoeming van 13 substituten voorziet de regering niet in de benoeming van een administratief kader dat hen moet bijstaan.

Zullen deze substituten — binnen het kader van hun prerogatieven — geldig een fiscaal dossier kunnen onderzoeken zonder zich de rechten toe te eigenen van de onderzoeksrechters, of zal men eveneens onderzoeksrechters benoemen met fiscale bevoegdheid? Als de regering een echte fiscale rechtspraak wil, moet ze ook middelen daartoe ter beschikking stellen.

Indien deze 13 met fiscale materies belaste substituten alleen fiscale dossiers behandelen, zouden ze zich kunnen vervelen. Immers, in 1985 waren er in het arrondissement Brussel niet meer dan 25 onderzochte fiscale zaken.

Nu is het invoeren van gespecialiseerde magistraten niet nieuw. Men stelt vast dat door het Gerechtelijk Wetboek reeds gespecialiseerde magistraten werden benoemd, meer bepaald in de arbeidsrechtbank. Thans wil men substituten laten benoemen gespecialiseerd in fiscale aangelegenheden zonder dat er evenwel een eigen fiscale rechtbank wordt opgericht. Het is immers de correctionele rechtbank die bevoegd blijft om in deze materie begane misdrijven te beoordelen.

Waarom — en dit is een voorstel — ook geen gespecialiseerde magistraten benoemd in milieurecht, economisch recht, en zo meer? Specialisatie is wenselijk, en dus ook met betrekking tot de fiscaliteit. Zulks kan evengoed worden bereikt als dit probleem wordt opgelost binnen de effectieven van de parketten.

Als men de fiscale fraude werkelijk gaat aanpakken, is het verkieslijk enkele substituten te benoemen die door de procureur-generaal kunnen worden gedelegeerd bij een rechtbank. Immers, nu voorziet het Gerechtelijk Wetboek reeds in de mogelijkheid dat bepaalde rechters, wanneer hun plaats vacant is, kunnen worden gedelegeerd in een andere rechtbank.

De regeling evenwel die door het ontwerp wordt voorgesteld, houdt het gevaar in dat de toepassing ervan onoverzichtelijk zal worden vermits het ontwerp bepaalt dat deze nieuw te benoemen substituten een ambt in een ander arrondissement kunnen uitoefenen. In deze hypothese worden zij onder het toezicht en de rechtstreekse leiding van de procureur des Konings van het arrondissement waar zij hun opdracht uitoefenen, geplaatst.

Dit principe is vrij logisch, maar dan rijst toch de vraag of deze substituten ook tegelijkertijd een opdracht moeten vervullen in een ander arrondissement dan dit waar zij tijdelijk zullen worden voor aangewezen.

Het principe dat onze parketten behoefte hebben aan magistraten gespecialiseerd in fiscale aangelegenheden kan niet worden betwist, maar dan zou zulks beter moeten worden georganiseerd. Zoals de tekst thans is opgesteld, zou men moeten veronderstellen dat een rechtsvordering in fiscale aangelegenheden slechts zou kunnen worden uitgeoefend door deze gespecialiseerde magistraten en zulks met uitsluiting van andere parketmagistraten. Door deze nieuwe bepalingen wordt een zeer gevaarlijke en verkeerde richting uitgegaan in het geheel van onze rechterlijke organisatie.

Inzake aangifte van een fiscaal misdrijf gaat het ontwerp in tegen de logische tendens om de aangifteverplichting uitdrukkelijk te bevestigen ten aanzien van de bevoegde ambtenaren die per slot van rekening het best geplaatst zijn om de situatie in te schatten. Hierdoor wordt, enerzijds, blijk gegeven van een fundamenteel wantrouwen ten aanzien van bepaalde ambtenaren en wordt, anderzijds, een centralisatie ingevoerd in hoofde van een hiërarchische overste, die vaak, ook weer, politiek benoemd is, vatbaarder is voor de beïnvloeding en met kans op rechtsongelijkheid ten aanzien van de aangeklaagden binnen een zelfde belastinggewest en tussen de verschillende gewesten.

Bovenal evenwel wordt het principe dat het openbaar ministerie en dat alleen oordeelt over de uitoefening van de strafvervolgning, op de helling gezet en is er sprake van een klaarblijkelijke schending van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten.

De verplichting voor het parket om het advies van de gewestelijke directeur in te winnen is een nieuwigheid, die in het gemeen recht niet voorkomt en als dusdanig als een discriminatie ten aanzien van andere verdachten kan worden beschouwd.

Dit zijn, mijnheer de Voorzitter, een zevental anomalieën die ik in dit ontwerp van wet heb gevonden en die ik de minister meende te moeten mededelen. Op basis van mijn uiteenzetting heb ik dan ook een zestal amendementen ingediend. (*Applaus op de socialistische banken.*)

M. le Président. — La parole est à M. Vandenhaute.

M. Vandenhaute. — Monsieur le Président, monsieur le Vice-Premier ministre, chers collègues, ma brève intervention dans cet important débat me permettra tout d'abord de féliciter la commission des Finances et celle de la Justice ainsi que les rapporteurs pour le travail considérable qu'ils ont réalisé en quelques jours.

En effet, je ne peux que me réjouir de ce que la charte du contribuable, qui était un peu comme un « monstre du loch Ness » en ce sens qu'on en parlait beaucoup sans la voir apparaître, soit enfin et très bientôt une réalité qui pourra être appréciée concrètement par le contribuable.

De nombreuses facettes très techniques de ce projet de loi portant des dispositions fiscales ayant déjà été largement abordées dans la discussion générale par un spécialiste en la matière, le ministre d'Etat Robert

Henrion, je me limiterai à émettre une réflexion sur le troisième chapitre de ce projet qui traite de cette charte du contribuable.

Dès qu'elle sera d'application, cette charte, j'en suis convaincu, permettra de détendre un climat devenu détestable et peu propice d'ailleurs à une confiance indispensable pour la relance de notre économie et de l'emploi.

Dès 1984, le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice, Jean Gol, se pencha sur l'amélioration du sort des contribuables.

En janvier 1984, le ministre d'Etat Robert Henrion déposa à la Chambre une proposition de loi accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière d'impôt sur les revenus.

Par ailleurs, durant l'été 1985, notre chef de groupe, Mme Delruelle, a déposé une proposition en ce sens au Sénat. Au début de cette année celle-ci fut relevée de caducité. Au vu des dispositions qui font aujourd'hui l'objet de nos travaux, la proposition de loi en question a été retirée, l'objectif poursuivi ayant été rencontré.

C'est ainsi que l'accord de gouvernement consacre un chapitre à la perception exacte des impôts et à la sécurité juridique du contribuable.

Il est cependant regrettable qu'une campagne de dénigrement de l'opposition en général consiste à faire croire que cette charte aurait entre autres pour but de protéger la grande fraude.

Ces affirmations sont, bien sûr, dénuées de fondement.

En effet, les libéraux ne veulent pas plus que n'importe quelle formation politique sérieuse, protéger les fraudeurs mais souhaitent avant tout préserver les droits du contribuable qui évoluent parfois à l'heure actuelle dans un climat de suspicion.

En effet, la loi du 10 février 1981 prévoit le cumul des sanctions pénales, c'est-à-dire que le contribuable qui est effectivement reconnu fraudeur, est à la fois condamné à une amende et à une peine de prison, alors qu'en matière pénale, le juge a le droit de ne choisir qu'une seule de ces deux peines.

Le projet de loi soumis à la Haute Assemblée a donc le mérite de tendre à plus d'équilibre entre l'Inspection spéciale des impôts et la défense du contribuable.

Il faut bien reconnaître — d'autres orateurs y ont fait allusion — qu'il n'est pas aisé d'établir un juste milieu entre la nécessité de combattre la fraude fiscale, afin de respecter le citoyen honnête, et les besoins du Trésor, d'une part, et la protection des droits de la défense dans une société démocratique, d'autre part.

C'est la raison pour laquelle il fallait donner au contribuable une charte qui lui assure au moins les mêmes droits que le justiciable de droit commun.

Cette charte garantit un meilleur équilibre en prévoyant notamment que le directeur des Contributions devra statuer dans un délai raisonnable, et qu'après 18 mois, les intérêts de retard cesseront de courir à charge du contribuable.

On peut aussi se féliciter de la création d'un corps de substituts du procureur du Roi qui devront avoir obtenu une licence spéciale en droit fiscal. Ce corps de magistrats spécialisés supprimera l'ingérence de fonctionnaires du fisc dans l'instruction judiciaire de dossiers de fraude.

Contrairement à ce qui a été relaté par certains articles de presse, l'Inspection spéciale des impôts n'est pas supprimée, mais son fonctionnement est replacé dans les limites de ses compétences.

Pour la clarté du débat, il n'est pas inutile de rappeler très brièvement ce qui existe à l'heure actuelle : 400 agents de l'ISI disposent de pouvoirs et de compétences étendus à tout le territoire belge. Quand une fraude est découverte, l'ISI la signale au parquet et demande de l'aide en matière de perquisition. Les fonctionnaires procèdent aux perquisitions et aux interrogatoires.

M. de Wasseige. — Ce ne sont pas les fonctionnaires qui procèdent aux interrogatoires.

M. Vandenhaute. — Les agents.

M. de Wasseige. — Non plus.

M. Vandenhaute. — Le projet de loi, qui nous est soumis aujourd'hui, modifie fondamentalement ces anomalies. En effet, les fonctionnaires de l'ISI ne pourront plus participer aux perquisitions et interrogatoires sauf comme témoins. En effet, ils ne pourront plus être à la fois juge et partie.

Avant de déposer plainte, les fonctionnaires devront obtenir l'accord soit du directeur général de l'administration fiscale compétente, soit du directeur général de l'ISI.

Je voudrais aussi dire que, contrairement à ce qui est affirmé par une certaine opposition, la répression pénale de la fraude fiscale n'est évidemment pas uniquement appliquée en cas de grande fraude. Ce sont les quelques affaires récentes qui ont sans doute frappé l'opinion publique, mais derrière ces cas particuliers et importants, il y a de multiples qui sont soumis à cette législation.

En effet, suite à une question parlementaire, le ministre des Finances, Marc Eyskens, a indiqué que l'ISI avait récupéré en 1985, environ 7 milliards de francs d'impôts et environ 7 milliards de francs de TVA, soit un total de quelque 14 milliards de francs.

Comme le rappelait également dans une interview récente l'ancien ministre et député, Henri Simonet, «ce que la charte veut éviter, c'est de continuer à donner au pays l'impression que le profit qu'engendre la croissance économique et développe l'esprit d'initiative est un vice».

Effectivement, c'est là que le bât blesse. En Belgique, il y a en quelque sorte un «tabou de l'argent». Les gens sont gênés de parler de leurs revenus car la notion de profit a acquis une connotation péjorative dans le vocabulaire utilisé par certains qui n'occupent plus ou n'ont jamais occupé de vraies responsabilités dans la gestion de l'entreprise.

Il faut bien admettre que c'est notre fiscalité «à la belge», une des plus lourdes du monde, qui démotive et décourage ceux qui ont encore l'audace d'investir et de prendre des risques dans notre pays.

La réussite professionnelle est taxée dans des proportions aberrantes. Ainsi, dans la tranche de revenus qui se situe entre 1 et 4 millions, le taux d'imposition oscille entre 50 et 73 p.c. Quand on compare avec un pays voisin, la France, par exemple, on arrive à un pourcentage de 21 à 45 p.c. En Allemagne, on atteint un taux maximum de 55 p.c.

De même, il est bon de rappeler que le Sénat des Etats-Unis vient de voter une loi devant encore être soumise au Congrès et qui limitera l'impôt des personnes physiques à deux taux fixés respectivement à 14 et 27 p.c. et à 33 p.c. pour les sociétés. Cela signifie qu'en Belgique, à partir d'un certain montant, le travail supplémentaire presté l'est exclusivement au profit de l'Etat.

Et pourtant, seule la rentabilité des entreprises permet de créer des emplois, et la motivation du travail passe par la perspective d'un revenu net plus élevé pour celui qui fournit un effort supplémentaire et travaille parfois quelque 10 à 14 heures par jour.

Monsieur le Président, monsieur le Vice-Premier ministre, chers collègues, je saisis enfin l'occasion de ce débat pour dire à nos ministres qu'il devient tout aussi urgent, si nous ne voulons pas décourager l'initiative dans ce pays, de revoir fondamentalement les taux moyens d'imposition du travail.

Faute de nouvelles mesures adéquates dans ce domaine, le pays risque de devenir à plus ou moins brève échéance un véritable «désert de Gobi» économique.

Je constate cependant avec satisfaction, monsieur le Vice-Premier ministre, que le plan pluriannuel de diminution des impôts est en cours d'exécution comme prévu dans la loi du 1^{er} août 1985.

Les libéraux soutiendront donc avec conviction le projet de loi qui nous est soumis et qui constitue, je le pense, une étape dans notre objectif de redressement fondamental du pays. (*Applaudissements sur les bancs de la majorité.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Van houtte.

De heer Van houtte. — Mijnheer de Voorzitter, de toon van mijn uiteenzetting zal allicht anders zijn dan die van de eerste twee sprekers van deze namiddag en zal meer aansluiten bij die van collega Vandenhoute. Dat zal u wellicht niet verwonderen.

Het derde hoofdstuk van dit wetsontwerp houdende fiscale bepalingen is als het ware de concretisering van een regeringsengagement om de rechtszekerheid van de belastingplichtige te verbeteren. Ik verheug mij daarover. De voorgestelde maatregelen, vaker toegelicht onder de gemene noemer van het charter van de belastingplichtige, zijn allicht de meest bekritiseerde en tegelijkertijd positief bevonden voorzieningen van het ontwerp van wet.

Deze hele controverse rond het zogenaamde belastingcharter werd nog aangewakkerd door de vaak subjectieve en vaak voorbarige conclusies die sommigen trokken uit, enerzijds, gerechtelijke onderzoeken en, anderzijds, de organisatie en de werking van de veelbesproken Bijzondere Belastinginspectie. Conclusies die, in het licht van die al dan niet gewilde overdrijvingen, bij mij de indruk loswekten van individuele aantijgingen, politieke demagogie of electorale overwegingen.

Wat de finale bedoelingen ook mogen geweest zijn, of misschien nog zijn, ik ben ervan overtuigd dat hiermee noch de grond van de zaak, te weten een lineaire en concreter garantie van elke belastingbetaler tegenover een gebeurlijke willekeur van de administratie, noch de noodzakelijke beteugeling van de belastingontduiking, noch de serene toepassing van het fiscale beteugelingssysteem, gediend zijn.

Het zij mij dan ook voor alle duidelijkheid toegestaan, vooraf een paar belangrijke opmerkingen te maken.

Ten eerste, zijn wij, net zoals zovele andere collega's van meerderheid en oppositie, de mening toegedaan dat belastingontduiking in al haar mogelijke vormen een laakbaar feit is dat moet worden bestreden. Vooral in een sociaal-economisch moeilijke periode, waarin omwille van de bewerkstelling van een duurzaam herstel, onpopulaire inspanningen worden gevraagd van iedereen, is deze manier van handelen onverantwoord. Het tast zowel het verantwoordelijkheidsprincipe aan tegenover de gemeenschap als de onderlinge solidariteitsbeginselen tussen de medemens. Evenwel moet men vooraf de vraag durven te stellen in hoeverre het zinvol en houdbaar blijft inzake fiscaliteit steeds maar op een overtreffende wijze de gevolgen te bestrijden, zonder iets te willen veranderen aan de oorzaak.

Sinds jaren beklemtonen wij dat een ernstig en doeltreffend bestrijden van elke fiscale fraude slechts effectief vruchten zal afwerpen wanneer positieve maatregelen worden genomen. Met andere woorden, maatregelen die fraude niet meer winstgevend maken. Men moet hier dus het kwaad bestrijden door de oorzaak ervan, de te hoge belasting, weg te nemen. Blijkens diverse verklaringen mag ik aannemen dat elke in dit Parlement vertegenwoordigde politieke familie het erover eens is dat de belastingdruk in België uitermate hoog is. In 1984 bedroeg de som van de belastingen en van de sociale-zekerheidsbijdragen bijna 47 pct. van het bruto nationaal produkt. Dit betekent dat bijna de helft van alle inkomens in ons land niet vrij aangewend kunnen worden door hen die ze hebben verworven, maar, integendeel, aan de Staat rechtstreeks worden afgedragen.

Daarenboven kunnen wij toch niet zomaar de vaststelling naast ons neerleggen dat, in vergelijking tot het buitenland, inzonderheid de OESO-landen, in België de hoogte van de totale fiscale en parafiscale ontvangsten gestegen is van de tiende plaats in 1955 naar de derde in 1982. Het is de verdienste van de huidige regeringsmeerderheid maatregelen te hebben genomen tot indijking van deze steeds maar stijgende fiscaliteit. Het gezinsvriendelijker maken van de voorwaarden inzake de splitting, het verminderen van de marginale belastingtarieven en het indexeren van de belastingchalen zijn bescheiden stappen in de goede richting tot ontmoediging van het fraudealternatief.

Mijn tweede opmerking betreft de gerechtelijke strijd tegen de fraude en de werkelijke bescherming van de belastingplichtige. Dit zijn voor mijn fractie twee fundamentele bekommelingen, doch geen tegengestelde doelstellingen. Het zal u trouwens niet onbekend zijn dat sinds 17 april 1953, dag waarop een koninklijk besluit de commissie voor de studie van de strafrechtelijke beteugeling van de belastingontduiking in het leven riep, door onze politieke familie een loyale bijdrage werd geleverd. Dit kwam nog eens bijzonder tot uiting in de in 1972, in navolging van de eerder geciteerde commissie-Ganshof Van der Meersch, opgerichte werkgroep.

Wij konden het niet altijd eens zijn met de genomen wettelijke beschikkingen, zoals de wet tot hervorming van de inkomstenbelasting van 1962 en de herstelwet van 10 februari 1981 betreffende de strafrechtelijke beteugeling van de belastingontduiking. Vooral wat dit laatste betreft, wil ik beklemtonen dat onze fractie sinds jaren, en niet sinds enkele weken zoals sommigen beweren, ijvert voor een billijker rechtszekerheid voor alle belastingplichtigen en hiermee zeker geen individuele bescherming beoogt, zoals alweer bepaalde bronnen aanhaalden.

Wie de *Parlementaire Handelingen* natrekt, zal alleen maar kunnen vaststellen dat de liberale partijen in België, en nagenoeg zij alleen sinds jaren, continu ijveren om de belastingplichtige tegenover het gerecht en

de fiscus waarborgen te geven, die minstens evenwaardig zijn aan die waarover de rechtzoekende in strafzaken beschikt. Kan of mag men langer tolereren dat de burger, die de zware en vaak demotiverende verplichting nakomt om in de behoeften van de Staat te voorzien, minder achting en rechten zou genieten dan een verdachte naar gemeen recht?

In een derde en laatste opmerking wil ik nog aanstippen dat deze continue parlementaire optie effectief vertaald werd in een partijstandpunt. Bij de laatste wetgevende verkiezingen vertolkte onze partij het streven naar concrete maatregelen voor een humanisering van het fiscaal klimaat, de versoepeling van de controles en het betrachten van enige redelijkheid in de boetes.

Dit zijn, kort samengevat, de basisideeën die als gevolg van een jarenlang consequent streven naar fiscale draaglijkheid ertoe hebben geleid dat de PVV-fractie zich onvoorwaardelijk kan opstellen achter de vier kerngedachten die de rechtszekerheid van de belastingplichtige moeten waarborgen: ten eerste, een betere voorlichting en betere betrekkingen tussen de belastingplichtigen en de administratie; ten tweede, een grotere zekerheid voor de belastingplichtige door een ambtshalve administratieve vereenvoudiging; ten derde, een uitbreiding van de effectieve personeelsformatie van de parketten voor fiscale aangelegenheden; ten vierde, een passende behandeling van belastingmisdrijven.

Wat het eerste punt betreft, een betere voorlichting en betere betrekkingen tussen de belastingplichtigen en de administratie, is het duidelijk dat dit hoofdzakelijk betrekking heeft op een reeks reglementaire en administratieve maatregelen, die allicht ook buiten dit wetsontwerp hadden kunnen worden getroffen. Sinds lang streeft men immers binnen de administratie van Financiën naar een betere voorlichting en efficiënter vereenvoudiging.

Alhoewel de administratie zelf reeds heel wat verwezenlijkt heeft op deze twee terreinen, kan nog veel worden verbeterd. Ook de in dit ontwerp van wet voorgestelde maatregelen betekenen geen eindpunt, maar zijn belangrijke initiatieven die het noodzakelijke vertrouwen tussen burger en administratie kunnen verstevigen. Ik denk onder meer aan de oprichting van gewestelijke voorlichtingsbureaus, aan de vernieuwing van de belastingformulieren om de rechten en verhaalmogelijkheden van de belastingplichtige duidelijker uit te leggen, en aan de bekendmaking van de omzendbrieven waarop de administratie steunt.

Een niet-onbelangrijke maatregel ter bevordering van de geciteerde betere betrekkingen tussen belastingbetaler en fiscus lijkt mij een bepaling te zijn, vervat in het nieuwe artikel 53 van het behandelde ontwerp, waarbij wordt gesteld dat bij een taxatie bij vergelijking de vergelijkings-elementen van drie soortgelijke belastingplichtigen, samen met het bericht van wijziging van de aangifte, aan de betrokken belastingplichtige ter kennis moet worden gebracht.

Niet alleen wordt hierdoor een mysterieuze sluier tot inkomstenvaststelling opgelicht, maar zal tevens het principe van deze taxatiemethode, die soms al te gemakkelijk werd ingeroepen, opnieuw zijn oorspronkelijk uitzonderingskarakter verwerven, namelijk slechts in die gevallen te worden toegepast wanneer noch de belastingplichtige, noch de administratie, over bewijskrachtige gegevens beschikken tot inkomensvaststelling.

Een tweede belangrijke groep van maatregelen betreffen de bepalingen van de nieuwe artikelen 54, 55 en 56, houdende nieuwe voorzieningen die alle belastingplichtigen meer zekerheid moeten bieden. Ik leg de nadruk op het woord «alle» en sluit mij in dit verband aan bij wat de heer Desmaretts hier gisterennamiddag heeft gezegd.

Het is inderdaad voor de administratie, voor zover vanzelfsprekend de nodige gegevens werden medegedeeld, mogelijk ambtshalve de onderscheiden belastingverminderingen en belastingaftrekken toe te passen. Het kan slechts als positief worden ervaren dat deze mogelijkheid nu in de realiteit zal worden omgezet, inzonderheid wat bijvoorbeeld betreft de verminderingen ten gunste van de echtgenoten, voor gezinslasten, voor jonge gezinnen, voor levensverzekering, pensioenen, vervangingsinkomens, werkloosheidsuitkeringen en dergelijke meer. Daarenboven zal de administratie maatregelen nemen om de vermindering van de voorheffing toe te kennen, zonder verdere formaliteiten voor de rechthebbende.

Ander noemenswaardig feit is de inspanning die zal worden geleverd om binnen redelijke termijnen beslissingen te nemen inzake bezwaarschriften. Men moet inderdaad rekening houden met een steeds maar stijgend aantal bezwaarschriften. Als logisch gevolg hiervan wordt de termijn tussen de ontvangstdatum van het bezwaarschrift en de datum van de beslissing ook steeds maar groter. Het is maar billijk dat de belastingplichtige hiervan niet het slachtoffer wordt. Dit ontwerp voert opnieuw een rechtvaardigheidsregel in, waarbij nalatigheidsinteressen,

vanaf de negentiende maand na het indienen van het bezwaarschrift, niet worden aangerekend voor het gedeelte van de betwiste aanslag dat hoger is dan het bedrag van de zeker verschuldigde belasting.

Een derde reeks maatregelen heeft betrekking op de uitbreiding van de effectieve personeelsformatie van de parketten voor fiscale aangelegenheden. *In concreto* betekent dit dat krachtens de nieuwe artikelen 110 tot 115 van dit wetsontwerp het aantal substituten met vijftien wordt uitgebreid en het aantal eerste substituten met zes wordt verhoogd. Van deze eerder vernoemde substituu-*procureurs* des Konings worden voor dit specifiek ambt bijzondere diploma's in fiscaal recht vereist en/of beroepservaring in fiscale zaken gevraagd.

Deze maatregel heeft mijns inziens een dubbele positieve betekenis. Enerzijds, wordt de bewering die de magistratuur voorstelt als een corps dat de fiscale wetgeving minder ernstig zou opnemen dan de andere regelen van het strafrecht hier krachtig tegengesproken. Ik kom daar straks nog op terug. Anderzijds, zal de strafvordering voortaan tegelijk oordeelkundiger en soepeler kunnen worden toegepast, door inachtneming van alle omstandigheden. De praktijk van bepaalde straffen, vooral inzake douane en accijnzen, bewijst immers dat in zeer vele gevallen de «soepelheid» onvermijdelijk is en zowel voor de administratie als voor de rechtsmachten een noodzaak is.

Zo kom ik dan tenslotte aan het vierde en laatste onderdeel van dit zogenoemd belastingcharter: de passende behandeling van belastingmisdrijven.

Voor alle duidelijkheid moet men hier twee zaken onderscheiden: de opsporing van de belastingontduiking, enerzijds, en de sanctionering, anderzijds.

Eerst handel ik over de strafrechtelijke procedure bij de fraudegevallen.

Het zal de belastingambtenaar voortaan verboden zijn inbreuken op de belastingwetten rechtstreeks ter kennis te brengen van de procureur des Konings. Dit moet voortaan via een machtiging, hetzij van de gewestelijke directeur, hetzij van de directeur-generaal van de administratie van de Bijzondere Belastinginspectie.

Ik wil zeker niet de werkzaamheden van de Bijzondere Belastinginspectie in twijfel trekken. Integendeel, de inspectie heeft heel wat verdiensten, die echter soms worden overschaduwd door een zekere overmoed en impulsief optreden van sommige ambtenaren. Vele voorbeelden hiervan zijn gesignaleerd en bekend, maar soms verzwegen. Dit wetsontwerp heeft dit willen verhelpen door de uitzonderlijke gebruiken in deze diensten terug te brengen tot de normale en in alle rijksadministraties gangbare geploegenheden, namelijk het signaleren van feiten en/of toestanden via de hiërarchische overheid.

Vervolgens zal de rol van de belastingambtenaren voortaan worden beperkt tot die van getuige en zal de ambtenaar niet langer als deskundige bij rechtbanken en parketten kunnen optreden of deelnemen aan huiszoeken, plaatsopnemingen of verhoren.

Hierdoor kunnen op zijn minst de betwistingen worden vermeden die voortvloeien uit het feit dat de belastingambtenaren terzelfder tijd rechter en partij zouden zijn. Dit was — wie zal dat ontkennen? — er het eenvoudigste voorbeeld van dat een dergelijke werkwijze een duidelijke aantasting kon inhouden van de objectiviteitsregel die zowel voor onderzoek als voor rechtspleging moet gelden in een rechtsstaat.

Tenslotte wil ik nog even terugkomen op het feit dat de gewestelijke directeur, op vraag van het openbaar ministerie, binnen vier maanden advies moet geven. Enkel het openbaar ministerie beslist al dan niet vervolgingen in te stellen. Het is duidelijk dat deze procedure op generlei wijze het initiatief tot vervolging beperkt. Dit waarborgt wel deskundigheid en verantwoordt als dusdanig de aanstelling van de in fiscale zaken gespecialiseerde substituten. De stelling dat het gerecht zonder de directe medewerking van fiscale ambtenaren niet naar behoren zou kunnen werken, is derhalve ongegrond.

Wat de strafvordering betreft, moet ik vaststellen dat men eindelijk afgestapt is van het sinds 1981 ingevoerde principe om van het fiscaal misdrijf een uitzonderingsmisdrijf te maken, met andere woorden, een misdrijf waarop bepaalde regels van het strafrecht niet meer van toepassing waren.

In dit opzicht moet ik een paar algemene bepalingen vermelden die zeker niet zonder belang zijn, wil men een grotere rechtszekerheid op fiscaal gebied waarborgen.

Ook al lijken de voorgestelde maatregelen logisch binnen de fiscale rechtsleer, toch moet ik erop wijzen dat dit de jongste jaren niet zo evident was. Ik denk hier voornamelijk aan de in het nieuw artikel 109

voorkomende verplichting voor de administratie om, wanneer zij een geldboete aan een belastingplichtige oplegt, duidelijk de criteria te vermelden die zijn toegepast om het bedrag van de geëiste geldboete te bepalen.

Vervolgens denk ik aan de harmoniseringsvoorstellen zoals bepaald bij de nieuwe artikelen 74, 76 en 97, waarbij de gewestelijke directeurs van BTW, Registratie en Domeinen wordt toegestaan in bepaalde gevallen uitstel te verlenen van nalatigheidsinteressen. Dit heeft het voordeel dat nu voor alle belastingen de rechten van de belastingplichtige inzake nalatigheidsinteressen geharmoniseerd zullen zijn. Hierdoor zal opnieuw meer menselijkheid worden gebracht bij de invordering van de belastingen.

Als laatste algemeen principe denk ik aan de sterke beklemtoning in dit ontwerp van het principe van niet-terugwerkende kracht van de besluiten genomen ter uitvoering van de belastingwetten, behalve wanneer de wet uitdrukkelijk de terugwerking van de verordening toelaat. Dat dit principe nu stellig wordt benadrukt, toont aan hoe erg het algemeen beginsel van de niet-terugwerkende kracht, dat reeds was ingeschreven in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, was ondermijnd door interne besluiten en verordeningen.

Belangrijker zijn evenwel de volgende beoogde wijzigingen in de strafvordering: Voortaan zal de rechter een keuze te maken hebben tussen ofwel een geldboete en een gevangenisstraf, ofwel een geldboete, ofwel een gevangenisstraf alleen. Hierdoor wordt dus in de verschillende belastingwetboeken het principe geschrapt van de verplichte samenvoeging van de strafrechtelijke sancties.

Dat wij het principe van de bestrijding van de fiscale fraude ten volle ondersteunen, neemt niet weg dat wij er hoe langer hoe meer van overtuigd geraken dat de toepassing oordeelkundig moet zijn, ook indien men meer een beroep wil doen op de strafrechtbanken. Conclusies van specialisten in de penologie, en zelfs discussies in de Senaatscommissie voor de Justitie, wezen erop dat de zekerheid te worden gestraft meer afschrikt dan de zwaarte van de straf. Tot hertoe was men de tegengestelde mening toegedaan. Ook moet ik erop wijzen dat men, met uitzondering van de fiscale misdrijven, steeds een grote inspanning heeft gedaan om gevangenisstraffen te vermijden of in te korten. Ook hier beoogde men dus precies het tegengestelde. Ik vraag me af waarom het niet volstaat de gewone bestaande rechtsregels toe te passen, met dien verstande dat de evidente leemten — zo die er zijn — worden opgevuld.

Om te eindigen wil ik bijzonder de aandacht erop vestigen dat dit wetsontwerp in grote lijnen beantwoordt aan de zorg om de belastingwetboeken aan te passen aan de algemene beginselen van het gemeen strafrecht. Zo wordt de rechter de mogelijkheid gegeven om de uitspraak op te schorten of om een straf met uitstel uit te spreken. Opschorting, uitstel en probatie worden als strafmaatregel niet langer uitgezonderd. Inzake de vervangende gevangenisstraf wordt de afwijking, dat de duur van de gevangenisstraf langer kon zijn dan die welke in andere dan fiscale strafzaken was bepaald, afgeschaft.

Ter afronding van dit hoofdstuk over de fiscale strafvordering meen ik toch te mogen stellen dat het schrappen van al deze uitzonderingsmaatregelen inzake bepaling van strafmaatregelen bij belastingmisdrijven geen verhoging van het aantal fraudegevallen met zich zal brengen. Ik ben ervan overtuigd dat eindelijk onlogische discrepanties in de Belgische rechtsstaat, zullen worden vermeden zoals het bestaan van absurde onevenwichten waarbij bijvoorbeeld een hold-up met of zonder wapens niet eens zo zwaar zou worden gestraft als een zuiver fiscaal delict.

Ik besluit.

Mijn fractie onderschrijft ten volle het regeringsstreven om tegelijkertijd te komen tot, enerzijds, een correcte inning van de belastingen en andere overheidsheffingen en, anderzijds, het vergroten van rechtszekerheid van de belastingplichtigen. Hoofdstuk III van onderhavig wetsontwerp sterkt ons in dit streven. (*Applaus op de banken van de meerderheid.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Weckx.

De heer Weckx. — Mijnheer de Voorzitter, in verband met het hoofdstuk over de rechtszekerheid van de belastingplichtige en de instelling van het ambt van substituut-procureur des Konings, gespecialiseerd in fiscale aangelegenheden, is er reeds heel wat te doen geweest in de algemene beraadslaging van gisteren. Zoals CVP-fractievoorzitter Gijs stelde, zijn de rechten van de belastingplichtige en de bestrijding van de fiscale fraude voor de christen-democraten twee weliswaar belangrijke maar fundamenteel verschillende aangelegenheden.

Wat mij in dit debat opvalt, is het verschil in toon en accenten tussen de bespreking in de verenigde commissies van de Senaat en in de openbare vergadering.

Hoewel in de verenigde commissies eminente leden van de oppositie herhaaldelijk verklaarden dat zij zich aansloten bij het streven van de regering om grotere rechtszekerheid voor de belastingplichtigen in de wetgeving in te schrijven, worden hier soms door dezelfde eminente senatoren de grote ideologische registers opengetrokken in bombastische en sloganeske uitroepen als « charter van de grote belastingfraudeur » en « beschermingsstatuut van de fraudeerende burger ».

Het wordt dan ook hoog tijd, zelfs in openbare vergadering, de teksten die uiteindelijk uit de commissies zijn gekomen, en op diverse punten door de commissies trouwens werden gewijzigd, serieën te benaderen, objectief te onderzoeken en in ieder geval tot hun ware proporties terug te brengen.

Hiertoe wens ik namens de CVP-fractie een poging te doen. Inzake de nummering van de artikelen verwijs ik in de loop van mijn uiteenzetting naar de tekst zoals hij uiteindelijk door de commissies werd aangenomen. Sommige uiteenzettingen waren nogal verward omdat men zich baseerde op de oorspronkelijke artikelen van het ontwerp.

In de eerste plaats verheugt onze fractie zich over twee belangrijke thans vastgelegde beginselen onder de titel Diverse maatregelen, van hoofdstuk III, meer bepaald de artikelen 108 en 109.

Ten einde een grotere rechtszekerheid op fiscaal gebied te waarborgen, legt artikel 108 uitdrukkelijk de niet-terugwerkende kracht van de besluiten genomen ter uitvoering van de belastingwetten definitief vast. De regering en de commissies hebben hier letterlijk de door de Raad van State gesuggereerde tekst overgenomen, waardoor dit belangrijk beginsel voor de uitvoerende macht uitdrukkelijk en wettelijk verplicht wordt gemaakt. In belastingzaken was dit niet overbodig. Dit artikel werd trouwens in de verenigde commissies met een betekenisvolle meerderheid van 25 tegen 2 stemmen, bij 7 onthoudingen, goedgekeurd.

Artikel 109 anderzijds verplicht voortaan elke belastingadministratie elke administratieve boete grondig te motiveren, vermits niet alleen de feiten dienen te worden vermeld, die de overtreding uitmaken, maar daarenboven de uitdrukkelijke vermelding van de toegepaste wettelijke en/of verordening dient te worden aangeduid, terwijl ook nog de motieven, die bepalend waren voor het bedrag van de boete dienen gespecificeerd te worden. Voorwaar een tweede belangrijke wettelijke beschikking, die de waarborg tot rechtszekerheid van elke burger in ons land gevoelig versterkt. Terloops zij opgemerkt dat deze tekst in de commissies met een nog betekenisvoller meerderheid werd aanvaard: 35 voor, 3 tegen, bij een onthouding.

U ziet, collega's, dat men bij het objectief onderzoek van deze teksten en van de bespreking en de stemming ervan in de commissies ver verwijderd is van holle slogans in de zin van « de bescherming van de grote fraudeurs ».

De heer Henrion, ondervoorzitter, treedt als voorzitter op

Een tweede reden waarom de Vlaamse christen-democraten met overtuiging dit ontwerp zullen aannemen ligt in de voltooiing van een beweging, die reeds tot uiting kwam in de herstellwet van 10 februari 1981 en in het genummerde besluit van 2 april 1982, namelijk het fiscaal strafrecht aan te passen aan het gemeen strafrecht.

Immers, wie zou in de huidige maatschappelijke context durven stellen dat opzettelijke belastingontduiking, een zwaarder sociaal misdrijf is dan diefstal met braak of vrijwillige slagen en verwondingen met werkonbekwaamheid tot gevolg? Toch, collega's, beschikt de strafrechter vandaag over meer mogelijkheden tot individualisering van de straf in de laatste twee voorbeelden, dan in het geval van opzettelijke belastingfraude.

Wij verheugen er ons dan ook over dat deze gelijkschakeling tussen het fiscaal strafrecht en het gewoon strafrecht thans terecht compleet wordt tot stand gebracht, zowel op het vlak van de keuze voor de rechter tussen de geldboete, de gevangenisstraf, beide straffen samen als op het vlak van de opschorting, het uitstel of de probatie, terwijl nu ook voor fiscale misdrijven de maximum vervangende gevangenisstraf van het gemeen strafrecht, zijnde drie maanden, wordt ingevoerd en door de afschaffing van het tweede lid van artikel 100 van het Strafwetboek, de strafrechtelijke boeten in fiscale zaken voortaan ook niet meer kunnen worden verhaald op de erfgenamen.

Betekenisvol is hier opnieuw de goedkeuring in de verenigde commissies. De toepassing bijvoorbeeld van de wet betreffende de opschorting,

het uitstel en de probatie ook bij fiscale misdrijven — thans artikel 106 — werd in de commissies aanvaard met 29 tegen 3 stemmen, bij 3 onthoudingen, terwijl de gelijkschakeling van de keuze van de rechter in de bestraffing tussen het fiscaal strafrecht en het gemeen strafrecht, vrijwel unaniem door de verenigde commissies werd aanvaard, meer bepaald althans inzake de huidige artikelen 57, 58, 59, 60, die telkens door de verenigde commissies werden aangenomen met 23 stemmen voor, 1 stem tegen, bij 1 onthouding.

Zoals menigen onder u hebben vastgesteld, waren wij in de commissies van de Senaat ver verwijderd van de bombastische retoriek van de openbare debatten en keurde het grootste deel van de oppositie in de commissies vele artikelen samen met de meerderheid goed. Hopelijk zal de oppositie bij de stemming in openbare vergadering dezelfde rechtlijnigheid aan den dag leggen, ten einde haar geloofwaardigheid toch niet helemaal in het gedrang te brengen.

De heer Van In. — U trapt open deuren in.

De heer Weckx. — Ik kan begrijpen dat u zenuwachtig wordt, mijnheer Van In. Heb nog even geduld, ik ga eindigen.

Terecht kan de vraag worden gesteld waar het schoentje in dit ontwerp wringt.

De heer Van In. — Eindelijk!

De heer Weckx. — Ik heb eerst alles wat positief is geciteerd en wat de meerderheid van de oppositie heeft goedgekeurd.

Het knelpunt is eigenlijk alleen maar het inbouwen van een filter — men is die procedure «de filter» gaan noemen — in de uitoefening van de strafvordering door het openbaar ministerie en in het nog enkel maar mogen aanhoren van de ambtenaren van de diverse belastingdiensten in hun hoedanigheid van getuige. En zeggen dat deze twee procedurebeperkingen aanleiding zijn geweest tot «sloganeske» uitroepen en slagzinnen, zoals «het opheffen van de Bijzondere Belastinginspectie» en andere nonsens.

Tijdens zijn merkwaardige uiteenzetting in de algemene bespreking heeft onze collega Henrion er terecht op gewezen dat het filtersysteem dat thans wordt ingevoerd, in feite het gevolg is van het in 1980 verheffen tot algemene regel dat in belastingzaken alleen het parket de strafvordering kan instellen. Uit de voorbereidende werken van de wet van februari 1981 blijkt inderdaad dat de wetgever toen in ruime mate rekening heeft gehouden met het tot-stand-komen van een protocol tussen de rechterlijke overheid en de administratie der Belastingen om willekeur te voorkomen. Dit protocol heeft echter nooit het levenslicht gezien. Vandaar dat als het ware een zekere vorm van protocol thans in een wettekst wordt gegoten.

Zoals de minister van Financiën terecht tijdens de debatten in de verenigde commissies herhaaldelijk verklaarde, heeft deze regeling niet de bedoeling de bruggen tussen de parketten en de fiscale administraties af te breken, maar wel de bevoegdheidsterreinen van een ieder beter af te baken en een kader vast te leggen waarin bepaalde vormen van samenwerking verplicht zijn.

Dat men daarenboven de fiscale administratie, als partij in het geding, alleen nog als getuige laat optreden en niet meer als deskundige of gelegenheidsonderzoeksrechter, is maar de correcte toepassing van het adagium dat men in een geding niet terzelfder tijd rechter en partij kan zijn.

Wat de instelling van het ambt van substituut gespecialiseerd in fiscale aangelegenheden betreft, dit is een optie van de regering, waarachter de CVP-fractie zich kan scharen, vooral nu de teksten in de verenigde commissies werden aangepast en vooral duidelijk werden geïntegreerd in titel II «Openbaar Ministerie» en titel VI «Benoemingsvoorwaarden voor leden van de rechterlijke orde» van boek I «Organen van de rechterlijke macht» van deel II «Rechterlijke Organisatie» van het Gerechtelijk Wetboek.

De vraag blijft natuurlijk of het niet voldoende en beter ware geweest alle parketten van eerste aanleg te versterken met één of twee substituten zonder meer, en geen bijzondere specialisatievoorwaarden te stellen, en deze *de facto* op te leiden tot specialisten in fiscaal recht.

Budgettaire beperkingen lieten dit, zoals de minister van Justitie replieerde in de commissie, niet toe en daarenboven sluit het huidige systeem beter aan bij de bedoeling van de regering, de strijd tegen de fiscale fraude verder te zetten en te intensifiëren.

Derhalve gaat onze fractie akkoord met de inhoud van het hoofdstuk III van dit ontwerp en zal zij de artikelen van dit hoofdstuk dan ook goedkeuren! (*Applaus op de banken van de meerderheid.*)

M. le Président. — La parole est à M. de Wasseige.

M. de Wasseige. — Monsieur le Président, mon intervention portera sur cette «soi-disant charte du contribuable»; c'est effectivement l'expression qui convient puisque j'ai retenu — et ce fut encore rappelé il y a un instant — qu'une charte était un document qui concrétisait l'octroi de privilèges par une autorité non démocratique, en quelque sorte par une autorité de droit et non une autorité venant du peuple, à une catégorie déterminée de personnes.

La véritable charte existe, c'est notre Constitution. Elle dispose en son article 110 qu'aucun impôt ne peut être établi si ce n'est par une loi. Par conséquent, le mot «charte» ne trouve absolument pas son application, en l'occurrence.

En effet, le présent projet, baptisé indûment charte, va apporter des modifications à une loi promulguée antérieurement en vue de réprimer la fraude fiscale et les Chambres pourront à nouveau, et à juste titre, si elles le souhaitent modifier ultérieurement la nouvelle législation.

Notre Constitution est, je le répète, la seule charte qu'il faille reconnaître comme telle.

Il convient cependant de faire un bref historique du problème qui nous occupe présentement et qui n'est pas nouveau.

Il est mentionné, dans le rapport de 1981 à propos du projet de loi auquel notre collègue, M. Weckx, faisait allusion il y a un instant, que la répression pénale de la fraude fiscale est l'aboutissement d'une longue histoire.

Celle-ci a commencé le 17 avril 1953, le jour où un arrêté royal créa la commission d'études, appelée commission Ganshof van der Meersch. Ses travaux ont été repris en 1972 et poursuivis jusqu'au 17 février 1976 par un groupe de travail constitué par le ministre de la Justice de l'époque, M. Vranckx, avec l'accord de son collègue des Finances, M. Vlerick.

Deux étapes ont été franchies. Une première fut concrétisée par la loi du 8 août 1980 contenant les propositions budgétaires relatives à l'exercice 1979-1980, suite à un amendement déposé par le gouvernement de l'époque et défendu par le ministre des Finances, M. Henrion, auquel a succédé, quelques mois après, le rapporteur de cette commission, M. Hatry, devenu ministre des Finances lorsqu'intervint le vote de cette loi.

M. Leemans reprend la présidence de l'assemblée

En 1980, le gouvernement a estimé, et le Parlement l'a suivi à une très large majorité, qu'il fallait introduire une série de mesures, notamment celle accordant aux parquets le pouvoir de poursuivre, sur le plan pénal, les infractions au Code des impôts.

La loi du 10 février 1981 a fixé les peines. Je ne vais pas vous la détailler, ici; vous la connaissez. C'est M. Eyskens qui, au nom du gouvernement, avait signé le projet et l'avait défendu devant le Parlement.

Nous pouvons relever dans l'exposé des motifs, un certain nombre de considérations qui semblent aujourd'hui oubliées. Je ne vais pas prolonger le débat en rappelant les déclarations faites à l'époque par le ministre Eyskens, au nom du gouvernement, et qui sont reprises d'ailleurs dans le rapport sur le projet qui a abouti à la loi du 10 février 1981 concernant la répression pénale de la fraude fiscale.

Aujourd'hui, que nous demande le gouvernement? Ou plutôt que demande-t-il à sa majorité, car nous n'allons pas le suivre? Il demande de «détricoter», de faire marche arrière — incomplète j'en conviens, et heureusement! — par rapport à ce qui a été fait en 1980 et en 1981.

Je ne vais pas reprendre tous les arguments, déjà développés par mes collègues, mais, d'une part, il propose de réduire les moyens d'action du parquet en lui imposant certaines contraintes; d'autre part, il allège considérablement les peines prévues en 1981 pour des raisons longuement expliquées par le ministre des Finances de l'époque, M. Eyskens. Aujourd'hui, ce dernier plaide le contraire...

Chose curieuse: on a estimé devoir légiférer en la matière, parce qu'un protocole n'avait pu être établi entre les parquets, les procureurs généraux et l'administration.

Un vent favorable m'a mis sous les yeux une copie du rapport du procureur général, daté de mars 1981, à propos de ce projet de protocole.

A la vérité, les procureurs ne récusent nullement l'idée d'un protocole; je dirais presque « au contraire ». Ce qu'ils contestent, c'est que le ministre de la Justice et les fonctionnaires de ce ministère interviennent dans ce protocole. C'est pour cette raison que ce dernier n'a pas pu être conclu. Les procureurs généraux ne contestent pas qu'un protocole puisse intervenir entre l'administration des Finances et les procureurs généraux. Ceci résulte très clairement du texte en question dont je vous lis un extrait: « Les modalités et règles pratiques pourraient être assurées par un échange de correspondance entre les procureurs généraux agissant en commun et le ministre des Finances — le ministre de la Justice étant informé —, sans qu'il soit nécessaire que ces mesures fassent l'objet d'un protocole signé entre les ministres des Finances et de la Justice. » Ils sont favorables à un protocole mais qui ne serait pas signé par les ministres. Ce n'est pas tout à fait ce que le ministre de la Justice nous a laissé entendre.

« S'il y a des difficultés entre les parquets et les administrations fiscales concernées, elles pourraient faire l'objet d'un examen de propositions de solutions au sein d'une commission composée, d'une part, de fonctionnaires généraux du ministère des Finances et, d'autre part, des procureurs généraux ou d'un ou de plusieurs de leurs représentants. On ne voit cependant pas à quel titre des fonctionnaires généraux du ministère de la Justice seraient appelés à faire partie de cette commission. »

En commission, le ministre de la Justice a justifié la nécessité de cette charte du contribuable par l'impossibilité d'arriver à un protocole. Celle-ci est inexistante. Les procureurs généraux sont bien d'accord au sujet de l'existence d'un protocole mais avec l'administration des Finances, tenant le ministre de la Justice informé, sans qu'il y soit partie; c'est sur ce point que les procureurs généraux ont manifesté leur opposition.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Je ne sais de qui vous tenez ce document.

Il est exact que ce que vous nous lisez s'y trouve, mais vous reconnaissez avec moi que ce n'est qu'une partie des objections émanant des procureurs généraux, que vous avez sélectionnée intentionnellement.

M. de Wasseige. — Mais non. Dans le reste du texte, le bien-fondé d'un protocole, ou la possibilité de l'existence d'un protocole, n'est jamais contesté.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Je donnerai lecture de l'essentiel de la motivation des procureurs généraux et le Sénat pourra juger comment vous avez choisi un extrait « périphérique » ou accessoire par rapport au fondement de leur opposition.

M. de Wasseige. — Je vais vous lire un autre paragraphe: « Sans doute le ministre de la Justice a-t-il le droit de souscrire des conventions avec ses collègues du gouvernement sous forme de protocole, mais il ne peut le faire au nom des procureurs généraux et il ne peut engager ceux-ci dans les matières relatives à l'exercice de l'action publique, lesquelles sont de leur compétence exclusive. »

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Et ensuite?

M. de Wasseige. — Je peux poursuivre la lecture si vous le voulez: « De même, le ministère public représenté en l'espèce par les procureurs généraux exerce l'action publique. » C'est très clair. « Ils l'exercent au nom de la société. Elle n'appartient qu'à celle-ci. »

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Le ministère public ne peut exercer l'action publique qu'en vertu de la loi, c'est-à-dire de la façon qu'elle organise, et comme elle ne fixe aucune limite à son exercice, dans l'état de la législation antérieure au dépôt du présent projet, le ministère public estimait qu'il ne pouvait aliéner cette action publique de sa seule initiative. Il faut donc une loi comme celle-ci pour fixer les conditions dans lesquelles cette action publique peut-être exercée.

M. de Wasseige. — Continuez la lecture.

Ce que vous venez de dire se réfère à un organisme éventuel qui interviendrait en la matière. Ce passage que vous venez d'évoquer ne revêt pas un caractère général.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Je lirai le texte au Sénat tout à l'heure pour qu'il puisse juger de la façon incomplète dont vous l'avez présenté.

M. de Wasseige. — Je le souhaite.

Personnellement, j'ai lu les passages qui concernent essentiellement la motivation des procureurs généraux quant au refus du protocole. C'est cela qui compte.

M. Collignon. — C'est un excellent rapport.

M. de Wasseige. — Cela dit, c'est un bien petit projet qui fait preuve d'un esprit bien mesquin et d'un retour en arrière qui, lui, sera important quant à la possibilité, dans ce pays, de poursuivre sérieusement la fraude fiscale qui, comme chacun le sait, est un chancre incroyable. *(Applaudissements sur les bancs socialistes.)*

M. le Président. — Le gouvernement désire apporter dès à présent sa réponse aux interventions d'hier et d'aujourd'hui. Je vais lui donner la parole. Nous entendrons ensuite les orateurs encore inscrits dans la discussion.

La parole est à M. Gol, Vice-Premier ministre.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Monsieur le Président, je pense qu'à ce stade de la discussion et compte tenu des exposés qui ont déjà eu lieu hier après-midi devant cette assemblée, les principaux arguments sont connus. La plupart des groupes politiques de cette assemblée se sont exprimés, parfois par la voix de plusieurs orateurs, et il me semble important, pour fixer le cadre de cette discussion, que le gouvernement apporte à son tour les arguments qui lui permettent de justifier son projet et de demander au Sénat l'appui de son vote.

Avant d'aborder le projet proprement dit, je désire vous dire à quel point je me suis réjoui de la qualité des discussions en commission et rendre hommage aux deux coprésidents des commissions réunies de la Justice et des Finances, MM. Lallemand et de Clippele, pour la façon dont ils ont mené les débats. Mes félicitations s'adressent également aux deux rapporteurs, MM. Cooreman et Hatry, pour la relation de ces débats qu'ils ont faite avec une grande exactitude et un remarquable esprit de synthèse.

Je désire aussi, en un moment où beaucoup de commentaires sont formulés au sujet des travaux de cette assemblée par des personnes qui n'y siègent pas et qui n'y ont pas accès, vous dire que j'ai personnellement apprécié la façon dont se sont déroulés les débats sur ce projet de loi fiscal, d'abord en commission et ensuite en séance publique. Je tiens particulièrement à souligner la sérénité de ton qui les a caractérisés et l'apport indiscutable de l'opposition, par ses remarques constructives, à la mise au point du texte du projet.

Tout ceci m'incite à consacrer une intervention, certes non exhaustive mais qui sera assez fouillée à essayer de rencontrer les différentes observations et remarques qui ont été formulées et pour marquer l'importance que le gouvernement accorde au débat dans cette assemblée.

Avant d'aborder le texte proprement dit du projet, je désire formuler quatre observations d'ordre général.

On a dit à plusieurs reprises — surtout en dehors de cette enceinte heureusement et, en tout cas, pas de façon très insistante dans cette assemblée — que le projet du gouvernement pourrait être directement ou indirectement lié à un certain nombre d'affaires juridiques qui ont défrayé la chronique au cours de ces derniers mois.

Comme je l'ai indiqué en commission, de tels rapprochements seraient parfaitement inexacts et abusifs. En effet, comme plusieurs orateurs l'ont rappelé, notamment M. Vandenhoute cet après-midi, c'est en 1984 que l'idée de dispositions garantissant la sécurité juridique des contribuables a été avancée pour la première fois. Le gouvernement précédait en a fait état en mars 1985 dans une communication devant la Chambre des représentants et le Sénat. Mme Delruelle a déposé une proposition de loi dans ce sens au cours de l'été 1985, et c'est dans l'accord gouvernemental du Stuyvenberg et dans les déclarations à la Chambre et au Sénat qui l'ont suivi, en novembre 1985, que le présent gouvernement a proposé des dispositions en ce sens. Lors des divers événements que je viens de citer, la plupart des affaires judiciaires dont il s'agit n'étaient connues ni de la justice ni, dès lors, de l'opinion publique. Aussi, tout rapprochement qui a pu être fait avec elles serait inexact et viserait à jeter le discrédit sur ce projet qui, en aucun cas, ne le mérite.

La deuxième affirmation, souvent répétée à cette tribune, est que ce projet n'intéresserait qu'un nombre limité de contribuables. Je pourrai démontrer dans la suite de mon exposé que tel n'est pas le cas.

Certaines dispositions que je me contenterai d'effleurer, comme le calcul d'office par l'administration de toutes les exemptions ou exonérations fiscales prévues, même si le contribuable ne le demande pas, ou les exonérations en matière de précompte immobilier, pour maisons sociales, pour handicaps ou autres raisons, concernent des millions de contribuables.

Il en est de même des barèmes publiés d'avance de certaines amendes administratives en matière fiscale et d'autres dispositions contenues dans ce projet. Dès lors, je ne puis accepter l'affirmation que ledit projet ne concernerait que quelques contribuables.

Troisième remarque d'ordre général: faut-il appeler ces dispositions sur la sécurité juridique du contribuable une charte? Cette appellation est largement répandue aujourd'hui. M. Collignon a fait référence à la *Magna Carta* qui est le fondement des grands principes de la démocratie et des droits individuels dans les pays anglo-saxons.

J'ai eu la curiosité de rechercher quelques renseignements complémentaires au sujet de ce document juridique important.

M. Collignon. — Jean sans Terre.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Oui, je l'ai dit en commission et je n'y vois d'ailleurs aucun rapprochement direct ou personnel (*Sourires*).

Par contre, j'ai pu établir d'autres rapprochements entre le projet en discussion et la *Magna Carta*.

C'est après une longue bataille entre les barons et les troupes du roi — nos joutes sont heureusement plus inoffensives — que la *Magna Carta* a vu le jour au beau milieu de l'été, plus précisément à la fin du mois de juin 1215. Pour les Anglais de l'époque, l'événement s'est passé à l'orée d'une forêt; il en va autrement pour nous, et c'est bien dommage par ce beau temps.

La plus grande similitude entre la *Magna Carta* et le projet qui nous est soumis, est dans la manière dont ce document juridique important a été jugé, au fil du temps, par les historiens, et celle dont le projet, aujourd'hui en discussion, est jugé ici, au Sénat.

En effet, l'*Encyclopaedia Britannica* nous indique que certains historiens ont jugé la *Magna Carta* avec un grand enthousiasme et qu'ils en ont fait le document de base de toutes les libertés connues ensuite en Angleterre, comme le jury, l'*habeas corpus*, le droit du Parlement de contrôler les impôts alors que, dans la suite, une deuxième école d'historiens devait considérer que la *Magna Carta* était l'expression de l'intérêt de quelques barons et non de la grande masse des citoyens, et qu'elle ne protégeait pas les libertés de tous, mais seulement de quelques privilégiés.

Nous avons entendu, hier et aujourd'hui, le même type de controverse dans cette assemblée, les uns estimant que la charte du contribuable défend les libertés de la majorité des citoyens, d'autres qu'elle ne défend, en fait, que les intérêts de quelques privilégiés.

Je vous rassure immédiatement. A l'épreuve du temps — et c'est ce que nous enseignent aussi, ma science est toute fraîche, l'*Encyclopaedia Britannica* —, les historiens sont arrivés à une vue plus raisonnable et modérée des choses. Tous reconnaissent que ce document a constitué, quelle que soit son origine, un progrès pour l'ensemble des citoyens et qu'un certain nombre de principes fondamentaux y étaient inscrits. Je pense qu'on pourra dire la même chose, sans vouloir en exagérer la portée, du projet de loi présenté par le gouvernement.

La citation de Voltaire par M. Collignon concernant l'impôt n'était peut-être pas opportune. En effet, M. Collignon semble perdre de vue que le système fiscal de l'ancien régime était tout différent du nôtre, qu'y intervenaient à l'époque, les fermiers généraux...

M. Collignon. — J'ai parlé des fermiers généraux, monsieur le ministre.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — ... et que, comme un membre l'a fait remarquer, l'impôt sur les revenus n'était même pas connu.

Tout à l'heure, j'ai fait référence à Montesquieu. Je voudrais le citer une fois de plus. Dans *L'Esprit des lois* il déclare — et cette citation me paraît directement liée au projet de loi que j'ai l'honneur de défendre à cette tribune: «Plus on a de liberté dans un pays, plus on peut se

permettre que l'impôt y soit élevé et le tribut à payer par la population, lourd. Par contre, plus le pouvoir est autoritaire et monarchique — et c'est ce qui s'est produit à l'époque de la *Magna Carta* —, moins le citoyen tolère que l'impôt y soit élevé.»

En raisonnant *a contrario*, et nous arrivons au cœur de notre sujet, on pourrait dire que plus l'impôt est élevé — chacun reconnaît qu'il l'est, dans notre pays, et en particulier l'impôt sur les revenus, puisque nous nous situons, en dépit de nos efforts, au deuxième rang des pays industrialisés, derrière la Suède —, plus il est nécessaire, pour que les citoyens acceptent de le consentir, que les conditions dans lesquelles il est prélevé ne souffrent pas de critiques sur le plan des procédures et du respect des droits individuels.

Telle est bien l'intention fondamentale du projet de loi qui vous est soumis: faire en sorte que, la situation budgétaire ne rendant que très difficilement possible la diminution progressive de la charge fiscale, on évite au contribuable un certain nombre de tracasseries, de comportements inéquitables, voire d'injustices qui, je le répète, sont ressentis d'autant plus douloureusement que la charge fiscale est, par nécessité aujourd'hui, relativement élevée.

C'est dans cet esprit que le chapitre III du projet de loi qui vous est soumis tend à renforcer la sécurité juridique du contribuable.

Son contenu avait déjà été annoncé au Parlement en mars 1985 par le gouvernement précédent. Aux termes de la déclaration gouvernementale du 29 mai 1985, le gouvernement disait poursuivre ses efforts en vue d'assurer la perception correcte des impôts et des autres prélèvements des pouvoirs publics. Dans le même temps, il voulait accroître la sécurité juridique des contribuables, notamment par une meilleure information et de meilleures relations entre le contribuable et l'administration, une plus grande sécurité pour les contribuables, un renforcement des effectifs des parquets pour les matières fiscales et un traitement adéquat des infractions fiscales.

Le chapitre III du projet tend à renforcer la sécurité juridique du contribuable, d'une part, par la modification de dispositions purement fiscales et, d'autre part, par une modification des dispositions de droit pénal et de procédures pénales s'appliquant aux infractions fiscales, ainsi que par des modifications de dispositions d'organisation judiciaire.

Ce qui est proposé aujourd'hui, c'est en fait d'achever la réforme entreprise en 1982, en adaptant les textes fiscaux de manière que la répression s'exerce dans le respect des principes généraux du droit pénal et en réformant la procédure judiciaire de façon à établir, en cas de procès, l'égalité entre le contribuable et l'administration comme l'égalité est, autant que faire se peut, établie entre le délinquant de droit commun et le ministère public.

Le gouvernement entend par ailleurs concrétiser sa volonté de mieux protéger le citoyen vis-à-vis de l'administration par une plus grande publicité et motivation des actes administratifs et par une réforme du contentieux administratif.

Cette volonté sera réalisée soit par des mesures législatives, soit par des mesures réglementaires, soit encore par des mesures administratives. Concrètement, cette volonté se traduit d'abord par une meilleure information et de meilleures relations entre le contribuable et l'administration, notamment par l'ouverture, dans chaque direction régionale des administrations fiscales, d'un bureau d'information des contribuables; par une nouvelle rédaction des formules d'imposition permettant de fournir une information plus claire sur les devoirs, les droits et les recours du contribuable; par la publication des circulaires dont l'administration fait usage dans sa relation avec le contribuable et par la communication au contribuable des éléments de comparaison lorsque l'administration utilise à son égard la procédure de taxation par comparaison.

De plus, une plus grande sécurité sera accordée au contribuable en appliquant d'office les réductions d'impôts dès lors que l'administration est en possession des éléments nécessaires à leur calcul et en statuant, dans un délai raisonnable, sur les réclamations du contribuable. On souhaite aussi qu'un traitement adéquat soit donné aux infractions fiscales en affirmant le principe de la non-rétroactivité des arrêtés pris pour l'exécution des lois fiscales.

Par ailleurs, il est prévu un renforcement des effectifs des parquets pour les matières fiscales. Cette mesure a pour objet d'augmenter le cadre des parquets en vue de faire face à la poursuite des infractions en matière fiscale.

De plus, le gouvernement veut publier sous forme d'arrêtés royaux les barèmes des amendes administratives proportionnelles, réformer la procédure judiciaire de manière à établir en cas de procès l'égalité

entre le contribuable et l'administration, étendre aux matières fiscales la possibilité de sursis, de probation et de suspension du prononcé et laisser au juge le choix de sanctionner l'infraction fiscale soit par une amende, soit par un emprisonnement, soit à la fois par une amende et un emprisonnement.

Toutes les mesures prévues ci-dessus ne sont pas reprises dans le présent projet, compte tenu du fait que certaines d'entre elles peuvent être réalisées par voie réglementaire et administrative.

Tel est le cas notamment en ce qui concerne la création des bureaux régionaux d'information, la rédaction nouvelle de certaines formules d'imposition et la publicité de circulaires dont l'administration fait usage dans sa relation avec le contribuable, ladite administration s'interdisant désormais d'invoquer à l'encontre du contribuable les normes non publiées.

Il faut noter que le présent projet ne concerne pas non plus l'administration des Douanes et Accises et ses agents, compte tenu de la nature des impôts perçus et des spécificités des diverses tâches qui incombent à cette administration. Je vous fais d'ailleurs observer que les Douanes et Accises ont, dans notre système juridique, une place tout à fait à part; c'est la seule administration qui, en 1980, soit restée maîtresse de l'action pénale et n'ait pas été à cet égard subordonnée à l'action du parquet.

Nous avons récemment constaté, en commission de l'Intérieur de votre assemblée, que l'administration des Douanes et Accises, en matière d'usage des armes à feu par les forces de l'ordre, bénéficiait de prérogatives, de moyens prévus par la loi tout à fait dérogatoires au droit commun et même à ce que peuvent faire, en période de troubles, des forces telles que la gendarmerie ou les polices communales. Il semble que l'administration des Douanes et Accises ait une sorte de statut d'exterritorialité juridique par rapport aux autres forces. C'est aussi le cas dans cette matière. En 1980, personne n'avait modifié la situation de l'administration des Douanes et Accises; celle des agents chargés du contrôle des changes ne l'avait pas été non plus.

Enfin, dans le souci de rapprocher la fiscalité indirecte de la fiscalité directe, le présent projet prévoit l'octroi aux directeurs régionaux de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines, du pouvoir de remettre, dans certaines conditions, les intérêts dus par les contribuables, comme peuvent déjà le faire actuellement les directeurs régionaux des Contributions directes.

On le voit, rien dans le projet ne permet d'affirmer que celui-ci ne concernerait que quelques gros fraudeurs et viserait à réduire l'efficacité du fisc dans la lutte contre la fraude fiscale — comme l'ont affirmé certains d'entre vous —, ni qu'il mettrait en cause l'existence ou les moyens des administrations fiscales.

D'ailleurs, bon nombre de dispositions du chapitre III, même parmi celles qui concernent les matières pénales — je tiens à le souligner après d'autres —, ont recueilli un large consensus au sein des commissions réunies du Sénat ainsi qu'au sein de la commission spéciale de la Chambre qui siège actuellement sur ce projet, même si vous en contestez la saisine.

Nous avons également constaté que certains membres de l'opposition applaudissaient à des dispositions du projet, comme il est déjà apparu au cours de la discussion générale qui a eu lieu dans votre assemblée.

Je voudrais à présent m'attarder plus particulièrement aux aspects relatifs au droit pénal, à la procédure pénale et à l'organisation judiciaire car ce sont ceux — et le ministre de la Justice vous remercie de la préoccupation dont vous faites preuve à l'égard des matières dont il a la charge — qui ont suscité le plus de débats dans votre assemblée.

Tout d'abord, l'application du droit pénal commun. Les articles qui consacrent l'application des principes habituels du droit pénal aux infractions fiscales ont été adoptés pratiquement sans discussion, par les commissions réunies du Sénat, à l'unanimité, moins une voix et une abstention.

Il a donc été clairement perçu que l'intention du gouvernement n'est nullement d'énervier la répression de la fraude fiscale. En effet, ni les incriminations ni les peines, n'ont été modifiées par la loi.

Le juge peut ainsi réserver aux cas pour lesquels il l'estime adéquat le cumul de l'emprisonnement et de l'amende.

Comme l'ont fait également à cette tribune plusieurs membres de la majorité, je souligne que l'attitude du gouvernement à l'égard de la fraude fiscale est claire. Pour reprendre l'expression, toujours d'actualité, utilisée par M. Henrion dans une étude qu'il consacrait à ce problème en 1973, «la fraude fiscale est une fraude morale dont la répression peut être considérée comme un acte de défense sociale».

Mais, comme l'a rappelé ici même M. Henrion, même si la fraude fiscale est un mal social considérable et si ceux qui s'y livrent au moyen de procédés répétitifs malicieusement et vicieusement élaborés méritent les sanctions de la loi pénale, il ne convient pas pour autant qu'un système répressif, étranger aux principes généraux du droit leur soit applicable.

A cet égard, j'ai entendu avec intérêt, mais également avec un certain effarement, les propos de M. Moureaux, propos qui étaient d'ailleurs totalement contradictoires avec ceux tenus, par exemple, par MM. Lallemand et Collignon. M. Moureaux défendait, en effet, l'idée qu'il fallait s'en tenir à l'obligation faite au juge de prononcer obligatoirement à la fois une peine d'amende et une peine de prison pour sanctionner le délinquant fiscal.

M. Lallemand a cité hier *con amore* — et j'y reviendrai encore au cours de mon intervention — le professeur Kirkpatrick, éminent fiscaliste de l'Université de Bruxelles, qui est en opposition sur ce point avec M. Serge Moureaux. M. Kirkpatrick déclarait, en effet, à propos de la loi de 1981, celle que nous modifions: «Tout cela n'explique pas pourquoi la loi qui permet au juge de ne pas prononcer de peines d'emprisonnement, même assorties de sursis, à l'égard d'un prévenu convaincu d'escroquerie ou d'abus de confiance, l'obligerait à prononcer cette peine d'emprisonnement à l'égard d'un contribuable qui serait poursuivi, par exemple, pour n'avoir pas fait figurer dans sa déclaration annuelle à l'impôt des personnes physiques des revenus produits par un dépôt à Luxembourg ou pour avoir omis à dessein de déclarer des valeurs mobilières dans une déclaration de succession.» Ceci a été écrit avant le caractère libératoire du précompte. «La raison inavouée de cette discrimination, poursuit M. Kirkpatrick, serait-elle que le législateur fait confiance au juge pour prononcer la peine d'emprisonnement dans la première catégorie de cas, mais craint que le juge ne prononce pas une telle peine dans le cas de fraude fiscale sans faux en écritures que j'ai pris comme exemple? Cette crainte serait sans doute fondée, mais le remède me paraît vain. Ces types de fraude fiscale, lorsqu'ils ne s'accomplissent pas d'autres infractions, ne sont, à ma connaissance, guère poursuivis jusqu'à présent.»

M. Lallemand. — C'est tout à fait exact.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — «Si l'on veut vraiment qu'ils le soient davantage, il ne faut pas exclure légalement la possibilité de limiter la peine à l'amende, conformément au droit commun des circonstances atténuantes.» Poursuivant le raisonnement du professeur Kirkpatrick, je dirai qu'obliger le juge à prononcer obligatoirement une peine d'amende et une peine de prison, c'est inciter, en fait, le juge à acquitter et à renvoyer des poursuites afin de ne pas prononcer une peine qui serait contraire, dans son esprit, aux limites d'une juste juridiction.

J'en arrive à présent aux critiques plus particulières qui ont été formulées, en abordant successivement la question de l'exercice des poursuites, celle de la participation des fonctionnaires de l'administration fiscale aux enquêtes pénales et celle de la création de substituts spécialisés en matière fiscale.

En ce qui concerne l'exercice des poursuites, l'action publique reste, dans le système du projet, pleinement exercée par le ministère public.

Deux hypothèses sont à distinguer: d'une part, celle dans laquelle le ministère public a connaissance des faits à la suite d'une plainte ou d'une dénonciation d'un fonctionnaire dûment autorisé et, d'autre part, celle dans laquelle le ministère public a connaissance des faits d'une quelconque autre manière, soit par dénonciation de tiers ou par prise de connaissance des faits au travers d'une information qu'il mène sur une autre cause.

Dans la première hypothèse, les fonctionnaires des administrations des Contributions directes, de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines, en vertu de ce projet, ne peuvent, sans autorisation du directeur régional dont ils dépendent, porter à la connaissance du procureur du Roi les faits pénalement punissables aux termes des lois fiscales. Les mêmes faits ne peuvent être portés à la connaissance du procureur du Roi, quand il s'agit de l'ISI, que par le directeur général de cette administration.

Le ministère public ne pourra donc engager de poursuites si les faits sont venus à sa connaissance à la suite d'une plainte ou d'une dénonciation d'un fonctionnaire dépourvu de l'autorisation du directeur compétent. S'il est vrai — si l'on en croit M. Moureaux — que les fonctionnaires de l'ISI auront dès lors une propension à violer la future loi en dénonçant

des faits au procureur du Roi sans y être dûment autorisés, et s'il est vrai, comme il l'affirme, que certains magistrats auraient une propension à les inciter à le faire, c'est effectivement la preuve que le projet de loi est particulièrement justifié.

En ce qui concerne la *ratio legis* du système proposé, il convient, comme l'a fait M. Henrion hier, de se placer dans une perspective historique.

Avant 1980, pour les impôts directs, seule l'administration fiscale exerçait l'action publique.

Je souligne à nouveau qu'une fois le projet voté, en matière de douanes et accises encore, seule cette administration exercera l'action publique.

En 1980, sauf pour les douanes et accises, on a consacré le principe du déclenchement d'actions publiques par le parquet seul. Il était par ailleurs prévu, dans les travaux préparatoires de la loi de février 1981, qu'un protocole conclu entre les autorités judiciaires et l'administration fiscale, permettrait d'éviter l'arbitraire et le risque de voir l'administration fiscale déclencher la machine judiciaire en vue, comme on le fait souvent d'ailleurs dans des affaires civiles, de se constituer un dossier, et d'empêcher l'administration fiscale de profiter des moyens d'action du parquet, éventuellement d'un juge d'instruction, pour se constituer un dossier fiscal plus important, mieux fondé, établi avec plus de certitude que si elle se limitait à recourir aux moyens propres que lui accorde la seule loi fiscale.

En outre, l'administration, dans la rigueur des principes, et en vertu des principes cumulés de l'exercice de l'action publique par le parquet et de celui contenu dans l'article 27 du Code d'instruction criminelle, serait obligée de dénoncer toutes les infractions pénales sans distinction aucune, dont elle a connaissance — j'ai cité des chiffres il y a un instant —, ce qui aurait signifié que les parquets, déjà engorgés, seraient complètement débordés.

Ce protocole n'a pu être conclu pour les raisons que je vais exposer et dont je tiens à vous donner une connaissance complète et non fragmentaire comme le fit, je persiste à le dire, M. de Wasseige, il y a un instant.

Je vous prie de m'excuser si je suis un peu long mais il faut vider ce point, car le travail se trouvera facilité lorsque nous aborderons l'examen des amendements.

Le 27 mars 1981, le doyen des procureurs généraux, quant au projet de protocole, faisait parvenir l'avis dont question à mon prédécesseur, M. Philippe Moureaux. Je signale que celui-ci, une fois cet avis reçu, n'a pas jugé opportun, et il a eu raison, de poursuivre plus loin la négociation.

J'ai, quant à moi, transmis début 1982, la réponse des procureurs généraux à mon collègue, le ministre des Finances M. De Clercq, et depuis, on s'est tenu à la fin de non-recevoir qu'avaient, en quelque sorte, adoptée les procureurs généraux. Une modification de la législation fut envisagée, elle vous est aujourd'hui proposée.

Pourquoi les procureurs généraux ne pouvaient-ils accepter ce protocole?

Il ne faut pas se borner à citer une seule des raisons évoquées par eux et négliger les autres, surtout lorsqu'elles sont essentielles.

Le doyen des procureurs généraux faisait, en effet, savoir à mon prédécesseur que l'examen du projet de protocole par les procureurs généraux suscita de leur part les considérations suivantes: l'idée d'établir ce protocole procède sans doute d'une bonne intention, mais elle se heurte à de sérieuses objections en ce qui concerne le fondement, la nécessité et la teneur d'un tel document. S'agissant de l'exercice de l'action publique, on ne voit pas...

M. de Wasseige. — La suite, je l'ai lue à la tribune.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Je sais bien que vous l'avez lue, mais il faut tout lire... On ne voit pas, dit-on dans l'avis, que le ministre de la Justice aurait qualité pour représenter les procureurs généraux ou pour s'associer à leurs décisions; sans doute, le ministre de la Justice a-t-il le droit de souscrire des conventions avec ses collègues du gouvernement sous forme de protocole. Mais il ne peut le faire au nom des procureurs généraux et il ne peut engager ceux-ci dans les matières relatives à l'exercice de l'action publique, lesquelles relèvent de leur compétence exclusive.

Voilà ce que vous avez lu tout à l'heure; mais les procureurs généraux poursuivent — et ceci me paraît à la fois au moins aussi important et probablement plus fondamental.

«Le ministère public, représenté en l'espèce par les procureurs généraux, exerce l'action publique mais n'en a pas la libre disposition. Il l'exerce au nom de la société. Elle n'appartient qu'à celle-ci». Et ils citent Faustin Elie, auteur réputé de l'*Instruction criminelle*, numéro 660: «Le ministère public ne peut donc l'aliéner. Il ne peut renoncer, de quelque manière que ce soit, à l'exercice des droits qui lui sont attribués dans l'intérêt de l'action publique.»

Comme l'écrit Faustin Elie: «Le ministère public peut agir ou demeurer inactif. Il peut exercer les droits que la loi lui ouvre ou ne pas les exercer, mais il ne peut se désarmer à l'avance par une renonciation prématurée. Il ne peut répudier les garanties de justice qui ont été établies dans un intérêt social.»

Les procureurs généraux poursuivent: «Il ne pourrait dès lors décider à l'avance de prendre comme règle soit de renoncer aux poursuites, soit de soumettre la décision de poursuivre à l'avis d'un organisme non habilité à cet effet par la loi soit, à fortiori, déterminer son attitude et sa décision d'après l'avis de pareil organisme. En agissant ainsi, il aliénerait les pouvoirs qui lui sont spécialement attribués par la loi et notamment par l'article 138 du Code judiciaire, qui dispose que «le ministère public exerce l'action publique selon les modalités déterminées par la loi...».

M. Lallemand. — Vous changez la loi.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Les procureurs généraux soulignent les mots «déterminées par la loi». Cela signifie qu'il est tout à fait clair que, d'après les procureurs généraux, le ministère public exerce l'action publique selon les modalités déterminées par la loi et qu'il ne peut se soumettre à l'avis d'aucun organisme qui n'aurait pas été désigné à cette fin par la loi.

Il est donc inexact, comme l'affirmait M. Lallemand, que les objections des procureurs généraux s'appliqueraient également à notre projet, puisque celui-ci vise précisément à faire déterminer par la loi les modalités de l'action publique en cette matière et à faire préciser par la loi quel est l'organisme habilité à donner un avis préalable aux membres du ministère public.

M. Lallemand. — Monsieur Gol, excusez-moi, ce que j'ai dit n'est pas inexact.

J'ai dit que vous faisiez modifier la loi, précisément parce que notre législation ne permet pas de mettre un filtre à l'appréciation des parquets. Vous en mettez un et c'est précisément ce que nous vous reprochons. Je ne dis pas que votre projet est inconstitutionnel; je dis que c'est une mauvaise loi. Ne dites donc pas que ce que j'affirme est inexact.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Je vous ai peut-être mal compris.

Il serait inexact d'affirmer que les principes gouvernant l'action du ministère public interdiraient au législateur de fixer des limites à l'action dudit ministère public. La preuve en est que diverses lois le font. Un certain nombre de délits sont des délits de plaintes, ce qui ne sera pas le cas des délits fiscaux. Dans le cas de l'adultère ou de la diffamation, par exemple, le ministère public ne peut intervenir que s'il y a plainte. En matière de contrôle des changes, seule l'administration de l'Institut belgo-luxembourgeois du change peut intervenir et non le ministère public d'initiative. En ce qui concerne l'administration des Douanes et Accises, avant 1980 et actuellement encore, seule l'administration fiscale pouvait agir. La loi peut donc parfaitement fixer des limites à l'action du ministère public.

Selon les procureurs généraux, dans l'état actuel de la loi, c'est-à-dire avant le dépôt du présent projet, le ministère public n'est pas limité dans son action. C'est pourquoi mon attitude n'est nullement contradictoire aux objections qui ont fondé leur refus du protocole. Aucun organe prévu par la loi ne peut donner un avis préalable et le ministère public ne peut donc se soumettre à aucun avis préalable puisqu'il n'existe aucun organe désigné à cette fin par la loi.

M. de Wasseige. — C'est pourtant ce que vous faites par la loi.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Il faut donc le faire par la loi ou ne rien faire et, dans ce cas, il n'y aura pas de protocole, car nous n'allons pas aliéner, en l'absence d'une loi, un pouvoir qui nous est donné par le Parlement.

Ou bien il faut changer la loi pour préciser quel est l'organe auquel nous devons demander un avis préalable. C'est ce que nous faisons.

Plusieurs systèmes étaient possibles. En France, une commission composée de hauts magistrats — c'était la proposition de M. Henrion — filtre les plaintes de l'administration fiscale au parquet. Cette formule a rencontré l'opposition, notamment, des chefs de corps de la Cour de cassation, qui ont protesté contre l'éventualité de la participation d'un magistrat, fût-il émérite, à pareille commission de filtrage. Cette dernière, qui limite aussi l'action publique en France par une commission formée de hauts fonctionnaires et de magistrats, a été créée par une loi dont le principal initiateur est l'ancien Premier ministre, M. Raymond Barre. La majorité socialiste, au pouvoir de 1981 à 1985, n'a pas jugé bon de remettre en cause ce système et de revenir à une situation dans laquelle le ministère public aurait un pouvoir absolu d'action, sans être limité par l'avis préalable de cette commission.

Une deuxième formule a, en conséquence, été choisie, qui suppose que l'administration, avant de dénoncer, dispose d'éléments suffisants. Les fonctionnaires sont tenus, par l'article 29 du Code d'instruction criminelle, de saisir le parquet des délits qu'ils constatent, mais nous proposons qu'un fonctionnaire supérieur examine les éléments du dossier et, sans émettre un jugement d'opportunité, engage sa propre responsabilité quant au sérieux des indices qui s'y trouvent rassemblés. Le cas échéant, il peut demander un complément d'informations avant la transmission au parquet et peut également discuter du cas, ce qui arrive actuellement déjà souvent, avec l'administrateur général des Impôts.

En outre, il est suffisant mais nécessaire qu'il y ait autorisation pour un ou un certain nombre de contribuables individuellement désignés dans une affaire déterminée. Il ne peut donc y avoir d'autorisation d'ordre général pour telle ou telle catégorie de contribuables, selon la profession ou le secteur d'habitation par exemple.

Je rappelle également que le directeur général de l'ISI et les directeurs régionaux des administrations fiscales doivent porter à la connaissance du parquet les infractions fiscales qu'ils viendraient à constater. Ils ont à cet égard un pouvoir d'appréciation sur la valeur des indices qui leur sont présentés par leurs collaborateurs. Les infractions de droit commun ne sont pas concernées par le filtre prévu par le projet.

A l'argument avancé par M. Lallemand, selon lequel le ministre des Finances pourrait donner injonction au directeur de ne pas dénoncer, je répondrai que l'autorité du ministre s'exerce sur tous les fonctionnaires de son département et que l'article 29 du Code d'instruction criminelle s'impose directement au fonctionnaire. La situation actuelle n'est donc pas modifiée quant aux principes.

M. Lallemand. — Je constate que vous ne répondez pas à l'argument que j'ai avancé et qui est le suivant : à l'heure actuelle le ministre pourrait certes interdire à tous les fonctionnaires de dénoncer des plaintes au parquet. Mais lorsqu'il y a une pluralité de plaignants, les pressions qui peuvent s'exercer pour arrêter les plaintes sont plus difficiles. Selon votre projet, un seul fonctionnaire aura le privilège extraordinaire de dénoncer les plaintes au parquet. Comme je l'ai dit, lorsqu'il y a plusieurs plaignants, ce n'est pas possible. Vous n'avez pas répondu à cet argument.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Je ne crois pas devoir répondre autrement qu'en disant qu'il est normal, dans une institution déterminée, de soumettre un certain nombre de points au pouvoir hiérarchique et à l'autorité de celui qui le détient.

M. Lallemand. — Cette situation n'est pas normale pour les dénonciations au parquet; celui-ci doit disposer d'une véritable autonomie d'appréciation. Tel est le problème qui se pose.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Le parquet conservera sa liberté d'appréciation. C'est au stade de l'intervention de l'administration fiscale qu'il a été mis de l'ordre...

M. de Wasseige. — Comme s'il y avait du désordre ! Il n'y en a jamais eu.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — ... et qu'on ne permet plus qu'un fonctionnaire subalterne fasse la dénonciation.

Vous admettez vous-même que cette matière concerne des affaires importantes et pas nécessairement les 660 000 cas d'infractions pénales liées à des infractions fiscales. Il me semble qu'avant de mettre en cause l'honneur ou la liberté de personnes victimes de l'action judiciaire, il est normal que la situation soit examinée par un fonctionnaire d'un rang suffisamment élevé et non pas par n'importe quel fonctionnaire de l'administration fiscale. Ceci est un élément essentiel de protection des droits individuels.

M. Lallemand. — Pourquoi, monsieur le ministre, n'imposez-vous pas les mêmes exigences à l'égard des autres administrations ?

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Nous allons y venir.

M. Lallemand. — Pourquoi n'imposez-vous pas au département des Affaires économiques un filtre dans les dénonciations des plaintes ? Pourquoi limitez-vous cette exigence uniquement aux administrations fiscales ?

L'article 29 s'applique à toute administration de l'Etat. Pourquoi vous limitez-vous au fisc alors que vous ne parvenez pas à démontrer les abus qu'ils commettraient dans les plaintes qu'ils transmettent aux parquets ? C'est là le véritable problème et je souhaiterais que vous répondiez à cette question fondamentale. Pourquoi peut-on, comme vous dites, porter atteinte à l'honneur des gens dans les autres administrations et pourquoi ne légiférer que pour le fisc ? Pourquoi faut-il que les parquets disposent d'une liberté d'appréciation dans tous les autres cas ?

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Nous nous trouvons ici dans une matière où il a été démontré à suffisance au cours des débats que le législateur agit depuis 1979-1980 selon la technique du *trial and error*, c'est-à-dire qu'avant de trouver un système qui soit définitivement retenu, il a été amené à trois reprises à modifier la législation pour trouver la plus adéquate. J'estime que celle qui vous est proposée est à cet égard la plus adéquate et permet le mieux d'assurer la répression de la fraude fiscale et d'empêcher les abus que nous souhaiterions tous voir éviter.

Enfin, comme le ministre des Finances et moi-même l'avons déclaré en commission, dès que la loi sera adoptée, des contacts seront pris avec les procureurs généraux en vue de fixer les modalités pratiques d'application du nouveau système, l'obstacle principal à l'établissement d'un protocole ayant disparu puisque le législateur se sera prononcé sur l'intervention d'une autorité appelée à donner son avis. Ainsi pourra être instaurée cette concertation permanente entre les deux pouvoirs, à laquelle M. Henrion faisait allusion dans son intervention d'hier.

Voilà pour la première hypothèse, celle dans laquelle le ministère public est saisi par dénonciation de l'administration.

La deuxième hypothèse vise tous les cas dans lesquels le ministère public a connaissance des faits d'une autre manière que par une plainte ou par une dénonciation émanant d'un fonctionnaire dûment autorisé.

Dans ce cas, le procureur du Roi doit, s'il veut engager des poursuites pour des faits pénalement punissables, demander l'avis du directeur régional compétent. Le procureur du Roi joint à cette demande d'avis les éléments de fait dont il dispose. Le directeur régional doit, dans les quatre mois de sa réception, répondre à la demande qui lui aura été adressée.

La prescription de l'action publique est suspendue entre la date de la demande d'avis et celle à laquelle le directeur régional donne cet avis. La durée de cette suspension ne peut excéder quatre mois.

M. Cereixhe a posé une question particulièrement intéressante. A cet égard, je me réfère à la situation qui résulte de la confrontation de l'article 62, paragraphe 3, du projet en discussion et de l'article 235, paragraphe 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus.

L'article 62, paragraphe 3, prévoit que le procureur du Roi joint à sa demande d'avis les éléments de fait dont il dispose. L'article 235, paragraphe 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus, est-il, demande M. Cereixhe, applicable à cette transmission et donc, l'autorisation du procureur général doit-elle être sollicitée ?

La réponse est, à mon sens, négative. En effet, l'article 235, paragraphe 4, dispose que les officiers du ministère public saisis d'une affaire

pénale dont l'examen fait apparaître des indices sérieux de fraude en matière d'impôts en informeront le ministre des Finances après avoir obtenu l'autorisation expresse du procureur général.

Cet article vise l'hypothèse de la découverte par le parquet, au cours d'une information ou d'une instruction, d'indices de fraude fiscale. Indépendamment de toute poursuite ou d'intention de poursuite, le parquet peut, et c'est le sens de l'article 235 du Code des impôts sur les revenus, transmettre les éléments dont il a connaissance au fisc, à toutes fins utiles, en matière fiscale et non en matière pénale.

L'hypothèse que vise l'article 62, paragraphe 3, du projet, est tout autre. Si le parquet a l'intention de poursuivre, il doit demander un avis au directeur général ou au directeur régional. Dans ce cas, une autorisation préalable du procureur général serait superflue.

M. Lallemand. — Et le secret de l'instruction ?

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Je vais y venir.

Dans l'hypothèse que nous visons et dans laquelle le ministère public a connaissance des faits d'une autre manière que par une plainte ou une dénonciation, de quoi peut-il s'agir ?

D'une dénonciation par un tiers, anonyme ou non, de la découverte d'office, au cours d'une information ou d'une instruction, du chef d'infractions autres que fiscales, voire d'une dénonciation par un fonctionnaire d'une administration fiscale non dûment autorisé par le directeur compétent. J'y ai fait référence tout à l'heure et, dans ce dernier cas, le fonctionnaire engagerait sa responsabilité et risquerait d'être sanctionné.

Les poursuites ne seront possibles que si l'avis du directeur régional a été demandé et attendu pendant quatre mois maximum.

Il me paraît utile de préciser les points suivants qui éclairent cette disposition d'un jour différent de celui que l'opposition a mis en exergue et qui constitue un éclairage essentiellement favorable à la lenteur des actions pénales, à la paralysie du déclenchement de l'action pénale et donc, favorable à ceux qui souhaiteraient frauder le fisc et violer la loi pénale impunément.

Il faut insister sur le fait que si l'infraction fiscale a lieu lors d'une instruction déjà en cours, celle-ci continue à se dérouler normalement, les pouvoirs du juge d'instruction n'étant en rien réduits.

M. Moureaux a souligné que le projet semblait beaucoup moins favorable au contribuable qu'il ne le paraissait a priori. Il conviendrait de choisir.

Deuxième observation : le parquet peut poursuivre normalement son information. Il peut prendre des mesures conservatoires. Le parquet ne peut engager des poursuites, c'est-à-dire requérir un juge d'instruction, prendre des réquisitoires de renvoi, ou citer directement sans avoir demandé l'avis et attendu au maximum quatre mois.

Si le directeur régional ne rend pas son avis dans les quatre mois de la demande, le ministère public peut tenter normalement les poursuites. Quel que soit l'avis rendu par le directeur régional, le ministère public reste seul juge d'entamer ou non les poursuites. L'infraction fiscale ne devient donc pas un délit de plainte, comme, par exemple, l'adultère ou la diffamation. Elle est une infraction dont la poursuite est de la seule appréciation du ministère public.

Enfin, en cas de concours entre infraction fiscale et infraction de droit commun, le mécanisme de l'avis ne vaut que pour la poursuite des seules infractions fiscales et non des infractions de droit commun. Sont nulles évidemment les poursuites engagées sans que l'avis ait été demandé.

Compte tenu de tous ces éléments, lorsqu'on voit exactement de quoi il s'agit, on pourrait peut-être se plaindre, si l'on avait l'idée de favoriser la fraude fiscale — ce qui n'est, je pense, le cas d'aucun d'entre nous —, qu'on ne permette pas grand-chose aux fraudeurs, si tant est qu'on ait l'intention de les protéger.

Quand on a l'intention de lutter contre la fraude fiscale et de garantir les droits individuels, on ne peut voir dans ce mécanisme une volonté d'entraver l'action publique.

M. Lallemand a fait valoir que l'obligation de demander l'avis du directeur avant de poursuivre et de l'attendre pendant quatre mois, risque de mettre en péril l'efficacité de la répression.

Ce risque, à mon sens, n'est qu'apparent. En effet, les cas les plus graves de fraude fiscale sont généralement ceux que l'administration dénonce. Il n'y a alors pas de problème : Le juge d'instruction peut immédiatement être requis par le parquet et procéder à tous les devoirs

utiles. Bien souvent aussi, les fraudes fiscales importantes s'accompagnent d'infractions de droit commun : faux en écriture, banqueroute, par exemple. Dans cette hypothèse, les mesures urgentes peuvent également être prises sur la base de ces infractions. Si l'instruction est déjà en cours du chef d'infractions de droit commun, comme je l'ai déjà dit, le juge d'instruction demeure saisi et peut ordonner les saisies et perquisitions qui s'imposent.

Reste donc l'hypothèse d'une infraction fiscale commise sans qu'il y ait eu infraction de droit commun, découverte sans qu'il y ait eu dénonciation judiciaire déjà ouverte. Dans ce cas, si des mesures urgentes paraissent s'imposer, autres que celles que peut prendre le parquet dans le cadre d'une simple information, il ne fait aucun doute que le directeur régional — on a suffisamment rendu hommage à l'efficacité de cette administration — ou le directeur régional de l'ISI rendra son avis dans les plus brefs délais afin de ne pas entraver le cours de l'action judiciaire.

J'en viens au problème de la participation des fonctionnaires des administrations fiscales aux enquêtes pénales.

M. Moureaux voit dans ces dispositions une inacceptable atteinte à l'indépendance de la magistrature. Je regrette qu'il ne soit pas présent pour entendre ma réponse, mais il est normal qu'il ait été appelé par d'autres occupations.

Je rappelle à **M. Moureaux**, lorsqu'il invoque le principe de la garantie absolue de l'indépendance de la magistrature dans le développement des enquêtes, que je pourrais, selon un précédent historique bien connu, m'adresser à lui en lui disant : « Pas vous et pas cela ! » En effet, au moment où nous avons débattu dans cette assemblée, en commission et en séance publique, à la fois de certains dossiers relatifs à des affaires mettant en cause des personnages de l'extrême droite, comme d'ailleurs lorsqu'on a fait référence et allusion à des discussions relatives aux terroristes prétendument d'extrême gauche, c'est-à-dire de type CCC, **M. Moureaux** a été le premier, dans cette assemblée, à réclamer que le ministre de la Justice intervienne dans l'organisation de l'enquête. J'ai dû, à plusieurs reprises, me défendre contre ses sollicitations visant à me faire intervenir moi-même plus ou moins directement pour orienter le cours de l'enquête, alors que, de mon point de vue, il s'agissait d'une matière qui devait rester strictement entre les mains des autorités judiciaires.

Je veux d'ailleurs rappeler qu'on ne voit pas très bien en quoi l'indépendance de la magistrature est aujourd'hui entamée par le fait que, dans certaines matières, l'administration fiscale ou l'administration du contrôle des changes continue à exercer directement et seule l'action publique.

J'en viens donc à la participation des fonctionnaires des administrations fiscales aux enquêtes pénales. Je tiens tout d'abord à dire qu'en ce qui concerne l'ISI — parce que c'est elle qui a été le plus souvent citée à propos de ce chapitre —, le débat à l'extérieur du Parlement a pu prendre l'aspect d'une polémique sur l'existence même de cette administration, alors que rien dans le projet n'entame l'existence, les moyens et les pouvoirs de l'ISI davantage que ceux de n'importe quelle autre administration fiscale. L'ISI n'est même citée qu'une seule fois dans le projet pour différencier le fonctionnaire appelé à donner un avis. Ce dernier, dans le cas de l'ISI — petite administration comportant quelques centaines de personnes —, serait le directeur général, alors que, par exemple, pour l'administration des Contributions directes — avec 12 000 fonctionnaires —, ce serait le directeur régional.

Le projet vise à ce que, sous peine de nullité de l'acte de procédure, les fonctionnaires de l'administration fiscale concernée et l'administration de l'Inspection spéciale des impôts ne puissent être entendus comme témoins.

On me dira : mais à quel titre étaient-ils entendus jusqu'ici ? Personne ne peut répondre exactement à cette question. Je viens de relire avec intérêt, et plus d'attention qu'à la première lecture, une étude faite au cours d'un colloque sur les droits de la défense en matière pénale, dont j'aurai l'occasion de reparler et qui est due à la plume d'un assistant de la faculté de droit de l'université de Liège, **M. Andrien Masset**, que je n'ai d'ailleurs pas l'honneur de connaître. Cette étude remarquable montre que, selon la jurisprudence des tribunaux correctionnels, des cours d'appel et de la Cour de cassation, on a, de sept manières différentes, interprété le motif pour lequel, actuellement, les agents de l'ISI pouvaient assister à certains devoirs de l'instruction.

D'aucuns ont invoqué le fait qu'ils seraient experts ou encore qu'ils intervenaient comme témoins mais d'un type privilégié. D'autres tribunaux ont contesté ces façons de voir. On a successivement évoqué, avec plus ou moins de bonheur, car la jurisprudence a souvent été divergente

jusqu'à l'arrêt récent de la Cour de cassation, toute une série d'arguments contre leur présence dans l'instruction, par exemple, le secret de l'instruction, l'indépendance du juge d'instruction et la séparation des pouvoirs, l'égalité des armes entre la défense et l'accusation ou encore, le principe général du respect des droits de la défense.

Cet auteur s'interroge : « Comment qualifier, dès lors, l'intervention des fonctionnaires de l'ISI lors des perquisitions et interrogatoires ? Certains disent que les fonctionnaires de l'administration fiscale qui assistent le juge d'instruction ne sont pas appelés en leur qualité de témoins ou d'experts mais comme des personnes dont le juge d'instruction a estimé la présence utile en raison de leur compétence pour le problème examiné. » Ceci fait référence à un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 13 janvier 1984.

Réponse de l'auteur : « Pourquoi alors recourir à un expert dont on voudrait cacher la qualité, outre les abus que pareille formule autoriserait ? » D'autres — et il est fait référence ici à un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 9 novembre 1981 — soutiennent que les fonctionnaires de l'ISI interviennent actuellement en qualité d'experts. Mais il s'avère que la participation de ces fonctionnaires aux devoirs de l'instruction ne se limite nullement à une aide technique ou à une analyse objective et indépendante d'une situation comptable et fiscale, mais tend réellement à la recherche d'éléments de preuve des infractions reprochées aux inculpés. Comment comprendre que la personne qui a déposé plainte puisse encore être désignée comme expert dans le cadre de l'instruction de la plainte ? En outre, tout expert désigné par le juge d'instruction doit prêter serment de faire son rapport et de donner son avis en honneur et conscience, formalité substantielle qui, dans le cas du fonctionnaire de l'ISI, fait toujours défaut. Enfin, dit-on, les agents du fisc sont en fait les représentants de la partie plaignante, future partie civile, et peuvent figurer valablement aux perquisitions et interrogatoires, au même titre qu'est admise la présence de la future partie civile lors des reconstitutions ou confrontations. Mais alors le rôle tenu par ces agents de l'administration cadre mal avec le rôle généralement imparti aux futures parties civiles, si souvent tenues à l'écart du déroulement de l'instruction. En d'autres termes, il règne, quant à la justification actuelle de la présence des agents de l'ISI dans l'instruction, une grande incertitude quant aux motifs qui fondent cette présence. »

En vérité, cette présence n'est nullement fondée puisque les agents de l'administration fiscale ne sont pas des experts puisqu'ils représentent en quelque sorte la partie plaignante, future partie civile. Si cette partie est effectivement représentée, on détruit l'équilibre lors du procès entre la défense et l'accusation. Dès lors, on ne voit pas d'autres raisons pour entendre ces agents, que leur qualité de témoins. C'est ce que ce projet de loi entend stipuler nettement.

Toutefois, il est évident que, dans l'esprit du projet, subsistera pour le juge d'instruction ou le parquet la possibilité de demander à l'administration fiscale toutes les informations nécessaires. Rien n'empêchera d'organiser des confrontations entre des témoins et des prévenus, mais celles-ci ne pourront pas être permanentes car on dépasserait largement la définition habituellement donnée à cette notion.

En outre, le parquet peut obtenir communication du dossier fiscal et solliciter tous renseignements utiles de la part de l'administration. Le procureur du Roi ou le juge d'instruction peuvent, bien entendu, recourir également à des experts indépendants ainsi qu'aux sections financières de la police judiciaire ou de la BSR.

A propos du détachement de fonctionnaires des Finances au sein de la police judiciaire, je confirme ce que j'avais déjà dit en commission, à savoir que cette mutation poserait des problèmes d'ordre statutaire, car les officiers de police judiciaire ont un statut propre avec un recrutement, une formation et une discipline particuliers. Il n'est toutefois pas exclu de songer à cette possibilité car les obstacles ne sont pas insurmontables, mais il faudrait que ces nouveaux officiers de police judiciaire soient affectés à l'ensemble des tâches de cette police et non pas seulement à une partie d'entre elles. En tout état de cause, il faudrait également que les moyens budgétaires adéquats soient accordés, et que les problèmes de statut soient réglés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Lallemand me demande si des abus précis ont été constatés dans le chef des agents du fisc, voire des magistrats, en raison de la présence d'agents du fisc à certains devoirs d'instruction.

Je lui réponds qu'il s'agit d'une situation à laquelle il importe de mettre fin, situation dont non seulement l'opinion publique s'est faite maintes fois l'écho, notamment via la presse, mais qui transparait très concrètement au travers des hésitations de la jurisprudence et des controverses qui divisent la doctrine à ce propos, et dont je viens de me faire l'écho par auteur interposé.

Il ne fait pas de doute que certains fonctionnaires des Finances, qui sont, en fait, des agents taxateurs, assument actuellement des tâches qui ne devraient pas être les leurs dans les enquêtes pénales et que les magistrats s'en accommodent. M. Lallemand a reconnu lui-même qu'une telle situation n'est pas saine.

Je signale, à ce propos, que l'inspecteur général de la gendarmerie m'a fait part, en ce qui concerne les activités d'une BSR en matière fiscale, que le plupart de ces missions ont été effectuées en compagnie de membres de l'ISI qui désignaient les documents à chercher et à saisir ainsi que les questions à poser aux personnes entendues, les gendarmes intervenant plus spécialement pour acter les opérations et saisies effectuées, les questions posées et les réponses données.

L'inspecteur général de la gendarmerie est d'avis « qu'il faut toutefois regretter une tendance des agents de l'ISI à vouloir diriger l'enquête plutôt que de rester dans leur rôle de conseiller technique ».

Une ordonnance rendue le 6 juin 1986 par le président du tribunal de première instance de Liège est également significative de ce climat. Cette décision fait défense à l'ISI d'entendre sous serment, comme témoin, lors d'une enquête fiscale, une personne à propos de déclarations faites par celle-ci dans le cadre d'une enquête pénale à laquelle l'ISI avait, par ailleurs, participé directement. Cette décision applique le principe selon lequel une personne ne peut être appelée à témoigner au sujet d'un fait qui lui est reproché comme infraction pénale. L'ISI avait demandé à entendre sous serment, en matière fiscale, une personne à l'interrogatoire de laquelle elle a assisté, cette personne ayant été entendue comme témoin en matière pénale au cours d'une instruction. Il y a là une confusion des rôles qui n'est pas acceptable.

Au cours du débat, il a souvent été fait mention de l'étude que le professeur Kirkpatrick a publiée dans le volume d'hommage à notre collègue, M. Henrion.

Je tiens à souligner que cette étude est beaucoup plus nuancée que les propos de ceux qui l'ont invoquée à l'appui de leur thèse.

Je voudrais aussi faire appel à l'autorité de cet auteur, mais cette fois en faveur du projet.

Commentant la proposition de loi de M. Henrion, M. Kirkpatrick écrit, en effet, qu'il ne faut pas laisser l'administration « prendre une part active à l'instruction ni, a fortiori, la lui laisser diriger ».

Dans une affaire où deux fonctionnaires de l'ISI avaient participé à l'instruction, la Cour d'appel de Bruxelles avait conclu à la violation du secret de l'instruction. M. Kirkpatrick approuve cet arrêt. « Sans doute, écrit-il, la loi permet-elle à l'administration d'obtenir, même avant la clôture de l'instruction, copie des pièces du dossier répressif moyennant l'autorisation du procureur général, mais ce n'est pas une raison pour consentir en sa faveur des dérogations supplémentaires au secret de l'instruction et je ne puis approuver l'étrange motif de l'arrêt de renvoi prononcé le 30 juin 1981 par la chambre des mises en accusation dans cette affaire selon lequel il faudrait distinguer l'administration des Contributions directes qui agit dans l'intérêt financier de l'Etat, d'une part, et les fonctionnaires qui, individuellement, ont apporté leur assistance au juge d'instruction dans le cadre de l'action publique, d'autre part. »

M. Lallemand. — Vous avez dit que j'avais cité sans nuances cet article alors que j'ai moi-même précisé que la présence des agents de l'administration pouvait constituer une violation du secret d'instruction.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — J'ai simplement dit que cette étude était beaucoup plus nuancée que ce qu'on lui a fait dire.

M. Lallemand. — Précisément, je ne lui ai pas fait dire cela.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — J'ai dit, monsieur Lallemand, que l'étude de M. Kirkpatrick portait sur l'ensemble du sujet alors que vous l'avez invoquée à propos d'un aspect particulier.

M. Lallemand. — Ne portez pas atteinte au crédit de M. Kirkpatrick.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Vous avez invoqué l'étude sur un point particulier, je l'invoque, à mon tour sur un autre, ce qui prouve que M. Kirkpatrick peut alternativement être invoqué et par vous et par moi pour défendre ou critiquer les aspects du présent projet de loi.

Que dit-il à propos de cet intéressant cas de jurisprudence ?

Je cite : « Il faudrait distinguer l'administration des Contributions directes... qui agit dans l'intérêt financier de l'Etat, d'une part, et les fonctionnaires qui, individuellement, ont apporté leur assistance au juge d'instruction... » Ce sont les mêmes personnes, et il faut en tenir compte, elles ne peuvent agir, dans une instruction fiscale ou dans une instruction pénale, sous deux casquettes différentes.

Autre chose est de savoir si pareille violation du secret de l'instruction entraîne la nullité de la procédure. L'un des mérites de la proposition de M. Henrion de 1984 est de proposer de lever tout doute à cet égard et d'insérer, dans le Code des impôts sur les revenus un article selon lequel « sous peine de nullité des poursuites, les fonctionnaires de l'administration fiscale ne peuvent être entendus que comme témoins ». M. Kirkpatrick approuvait donc, en l'occurrence, M. Henrion ; c'est ce que vous proposez de faire le gouvernement, par le biais du présent projet de loi.

Quant aux abus de la détention préventive auxquels plusieurs intervenants ont fait allusion, il ne convient pas d'y remédier à l'occasion de l'examen d'un projet limité aux infractions fiscales. Je suis entièrement d'accord avec eux. Aussi bien ce projet ne porte-t-il pas principalement sur les problèmes de la détention préventive.

Je déposerai, au début de la session prochaine, un projet de loi, actuellement en préparation et qui doit, à mon sens, être le complément indispensable du présent projet, voire l'élargissement de celui-ci car il renforce les droits de la défense en matière pénale.

L'un des volets de celui-ci sera consacré à la refonte de la loi sur la détention préventive. Le groupe de travail, présidé par le professeur Declercq, que j'avais chargé de faire des propositions à cet égard, vient, en effet, de me remettre son rapport.

Ce projet, dans un deuxième volet, reprendra une série d'autres suggestions, formulées notamment à la suite du colloque que j'ai déjà évoqué, et relatives au respect des droits de la défense.

Je compte notamment proposer au Parlement, dans le cadre dudit projet, de prévoir l'envoi obligatoire, dans les quarante-huit heures, à la personne interrogée par la police, de la déclaration qu'elle a faite, dans la mesure où il s'agit d'une information judiciaire ; l'avertissement donné, au début de l'interrogatoire, des droits de la personne interrogée et notamment de son droit au silence ; l'obligation, pour tout interlocuteur, d'indiquer l'heure exacte du début et de la fin de l'interrogatoire, ainsi que toute interruption, tout incident ou événement survenant au cours de celui-ci ; la nécessité d'un consentement manuscrit pour toute perquisition ou visite domiciliaire ; la définition précise des droits et devoirs de la police en matière de fouilles, saisies, arrestations et usages de la force et des menottes ; le droit, pour l'inculpé de faire suivre toute expertise par un conseil technique de son choix, cette possibilité étant toutefois indissolublement liée à la faculté de consulter les dossiers ; la présence de l'avocat de l'inculpé à tout interrogatoire, reconstitution ou visite des lieux ; le droit, pour l'inculpé, de solliciter, lui aussi, des mesures d'instruction, le refus du juge d'instruction devant faire l'objet d'une ordonnance motivée susceptible de recours ; le droit d'exercer un recours devant la chambre des mises en accusation contre l'ordonnance de renvoi décidée par la chambre du conseil.

Le projet prévoira également un certain nombre de garanties offertes aux prévenus au stade de l'audience et notamment le fait que le prévenu détenu puisse obtenir la copie gratuite du dossier répressif ; que l'accusation, afin d'être à égalité avec la défense, interroge les parties et les témoins par l'intermédiaire du président ; que la suspension du prononcé puisse être accordée par le tribunal de police en toute matière ; que le juge donne une motivation criminologique de la peine qu'il inflige — ce projet est déjà voté par la Chambre et pourrait être réintroduit au Sénat dans le cadre du projet global sur les droits de la défense, que l'arrestation immédiate à l'audience fasse l'objet d'une motivation spéciale fondée sur les nécessités de la cause et de la personne du condamné et, enfin, que le contrôle de la Cour de cassation porte également sur le caractère équitable du procès et sur la logique de la motivation.

L'ensemble de ces dispositions fera l'objet d'un projet de loi sur les droits de la défense. Si l'on y ajoute le fait — cela est de la responsabilité de mon collègue, le ministre des Affaires sociales, et je suis sûr qu'il a l'intention d'aboutir également dans cette voie — que la déclaration gouvernementale annonce un projet garantissant les droits particuliers de l'assuré social, auxquels M. Collignon a fait allusion à juste titre, je pense que cet ensemble aura permis de démontrer la volonté du gouvernement de mieux assurer les droits individuels de nos concitoyens

en cette période de crise où il y a tant de tentations de porter atteinte à ces droits individuels.

Il me reste une dernière partie du projet à faire adopter, c'est le problème de la création de substituts spécialisés en matière fiscale. Le nombre de ces substituts a été fixé en fonction de celui des directions régionales de l'administration des Contributions directes, soit 15. J'ai veillé à ce que ces substituts ne soient pas les seuls magistrats compétents pour traiter les affaires fiscales. Il résulte d'ailleurs du texte que d'autres substituts, en dehors de ces spécialistes, peuvent également s'occuper de ces affaires. Evidemment, une priorité leur sera accordée à cet égard.

En outre, le texte ne dit nullement que ces substituts spécialisés ne peuvent s'occuper que d'affaires fiscales, ce qui est démontré par la disposition qui dit que l'action publique peut être exercée par ces substituts. Le texte laisse une grande liberté aux procureurs du Roi pour organiser le travail et distribuer les causes. Puisqu'il n'était pas possible ni nécessaire de créer la fonction de substituts spécialisés dans tous les arrondissements, il a bien fallu trouver un système pour les nommer dans certains arrondissements, plus particulièrement ceux qui correspondent aux grandes divisions de l'administration fiscale, tout en leur donnant une possibilité d'intervenir dans d'autres arrondissements du ressort de la même cour d'appel. Dans ce cas, ils sont placés — et je répondrai précisément aux questions posées cet après-midi à cet égard — sous la surveillance et la direction immédiate du procureur du Roi de l'arrondissement dans lequel ils exercent leur mission, le tout sous l'autorité du procureur général lequel, évidemment, assurera l'unité de jurisprudence dans le domaine de son ressort.

Est-ce que, comme l'a dit M. Collignon, on va assister en la matière à un « flop » évident ? Comment peut-on prétendre que l'effort de magistrats spécialisés ne sera pas de nature à améliorer le travail du parquet en matière fiscale ? Il est fort probable que si nous n'en avions pas prévu, on nous en aurait réclamé, et donc, nous avons préféré agir avant qu'on nous en formule la demande.

Les substituts spécialisés peuvent exercer l'action publique devant tous les tribunaux du ressort de la cour d'appel de l'arrondissement où ils sont nommés en matière fiscale bien sûr, et en cette matière uniquement. Il s'agit là d'une délégation spéciale. Dans l'arrondissement judiciaire où ils sont nommés, ils peuvent exercer l'action publique sans distinction. Le projet n'étend pas la dérogation de la compétence territoriale pour des matières autres que fiscales. Toutefois, s'il y a connexité entre une infraction fiscale et d'autres infractions, le substitut spécialisé peut traiter l'ensemble de l'affaire.

Je crois avoir ainsi parcouru très largement ce projet et répondu, je l'espère, à l'essentiel des observations, remarques et critiques qui ont été formulées à son encontre. Il me reste à exprimer le souhait que ce projet puisse maintenant être rapidement adopté par la Chambre et par le Sénat.

M. Cooreman. — Je suppose que vous voulez dire par le Sénat et puis par la Chambre, monsieur le ministre.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Bien sûr ! Je ne suis pas suspect sur ce point. Je crois l'avoir prouvé depuis trois jours.

Je souhaite donc que, pour la prochaine année judiciaire qui commencera en septembre, et pour la prochaine année fiscale qui débutera le 1^{er} janvier 1987, les droits des contribuables seront mieux protégés, dans l'équité et dans la clarté, et qu'en même temps, l'impôt sera correctement, sinon agréablement, payé. (*Applaudissements sur les bancs de la majorité.*)

M. le Président. — La parole est à M. Lallemand.

M. Lallemand. — Monsieur le Président, on ne peut certainement pas adresser au ministre le reproche de ne pas répondre. Il le fait longuement et bien, même si sa réponse est insuffisante.

M. de Wasseige. — « Bien », c'est à voir !

M. Collignon. — Vous êtes trop bon avec lui !

M. Lallemand. — C'est vrai, il faut encore apprécier la qualité de sa réponse. Mais au moins, il répond, ce qui n'est pas le cas de tous les ministres. Je tiens d'ailleurs à encourager M. Gol à persévérer dans cette voie qui convient très bien aux débats du Parlement.

Je ne vais évidemment pas reprendre toute la polémique. Je sais combien le Président souffre de ces répliques qui sont très longues et qui le font « vieillir ». Néanmoins, quelques points méritent d'être relevés.

Tout d'abord, nous n'avons jamais discuté le bien-fondé de certaines dispositions de la charte du contribuable, au sujet desquelles il ne peut y avoir de confusion. Qu'on protège le contribuable contre sa propre ignorance des lois et des règlements est une excellente chose. Je crois d'ailleurs qu'on peut faire, à cet égard, beaucoup plus que ce que ne fait le gouvernement. Il y aura des amendements en ce sens. Un débat peut s'ouvrir. En tout état de cause, le gouvernement est dans la bonne voie en cette matière au moins.

Bien entendu, nous ne reprochons pas au gouvernement de protéger le citoyen contre l'arbitraire « en soi » des administrations ou celui des parquets. Il est bien évidemment légitime, normal et nécessaire que le législateur protège le citoyen contre l'arbitraire. La question que j'ai posée, et qui a ensuite été reprise par MM. Collignon et Moureaux, était la suivante. Vous dites que votre projet est fondé sur la volonté de mettre sur le même pied le délinquant fiscal et le délinquant ordinaire. C'est une des idées importantes du projet. Il est vrai que, pour ce qui a trait à la répression pénale, vous opérez cette mise à égalité, ce qui est positif puisque — je l'ai signalé dans mon intervention — il s'agit d'une erreur commise par le législateur antérieur.

M. de Wasseige. — Pas du tout.

M. Lallemand. — Si, monsieur de Wasseige, il s'agit d'une erreur que de vouloir différencier le traitement du délinquant fiscal de celui des autres délinquants. En ce faisant le législateur d'hier n'a pas favorisé la répression, il l'a en réalité paralysée.

Mais lorsque nous examinons le traitement que vous appliquez, non pas au niveau de la répression, mais au niveau de la détection des infractions, la situation est différente. Vous introduisez un filtre qui provoque incontestablement une inégalité face aux infractions entre le citoyen ordinaire et le délinquant fiscal. Vous créez là une discrimination, puisque vous obligez le parquet à recevoir un avis d'un directeur d'administration avant de pouvoir intenter des poursuites. Vous obligez donc le parquet à attendre un avis qui peut retarder le déclenchement d'une mesure nécessaire à la découverte des preuves. Ce point est très important.

D'un autre côté, vous ne permettez pas aux fonctionnaires de l'administration des Finances de respecter l'injonction que leur fait l'article 29 du Code d'instruction criminelle, et qui requiert des fonctionnaires qu'ils dénoncent au ministère public les infractions qu'ils constatent. Vous les contraignez à passer par le canal de leur directeur, c'est-à-dire par la voie hiérarchique.

Vous n'avez pas répondu de manière convaincante à l'objection que je vous ai faite. Pourquoi l'administration des Finances doit-elle seule subir ce traitement ? Pourquoi faut-il accepter encore qu'au ministère des Affaires économiques l'article 29 puisse s'appliquer sans discrimination ? Pourquoi ne faut-il pas imposer ce filtre dans toutes les administrations de l'Etat ? Vous n'avez pas répondu à ces questions.

La discrimination que vous créez est inexplicable parce que vous admettez que vos parquets ne soient plus souverains dans l'appréciation des indices qui pourraient justifier de poursuites, de perquisitions ou de détentions préventives ? C'est à ce niveau que se situe le problème. Pourquoi nourrissez-vous une telle méfiance à l'égard des parquets ? Comment se justifie-t-elle ? Peut-être répondrez-vous que ces substituts ne sont pas suffisamment compétents. Si vous estimez qu'ils doivent être plus compétents et avoir une formation particulière, pourquoi avez-vous négligé d'exiger cette même formation des juges d'instruction qui sont les responsables des maux que vous alléguez, à savoir l'abus des perquisitions et des détentions préventives ?

Vous ne donnez pas de réponse à ces critiques. La position que vous défendez dans votre projet est structurellement indéfendable. Vous prévoyez des substituts spécialisés parce qu'il importe, dites-vous, qu'ils puissent apprécier correctement les indices, afin d'éviter des poursuites arbitraires. Nous allons donc avoir des substituts spécialisés. Vous pourriez dès lors restituer au parquet la pleine capacité d'initiative que, par ailleurs, le projet entend enlever aux parquets. Mais voilà que, tout au contraire, ces substituts spécialisés devront, avant de pouvoir agir et intenter des actes de poursuites, obtenir l'avis du directeur régional des Contributions ou du directeur général de l'ISI. Pourquoi voulez-vous avoir des substituts spécialisés, si c'est pour les obliger à attendre l'avis d'un autre spécialiste, à savoir les directeurs de l'administration fiscale ?

Cette position n'est ni cohérente ni rigoureuse; elle est inadmissible. Le système que vous avez mis en place contient une lacune incontestable.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Pour éviter de compliquer les choses et d'entrer dans une matière juridique...

M. Lallemand. — Nous sommes en plein débat juridique.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Cette discussion porte sur des matières juridiques...

M. Lallemand. — Vous venez d'en parler durant trois quarts d'heure.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — C'est vrai, mais le choix du gouvernement est un choix politique, au sens noble du terme, comme toute décision que nous prenons.

J'ai parlé tout à l'heure du va-et-vient du législateur en cette matière. Dans le système en vigueur avant 1980, l'action publique était exercée par l'administration fiscale seule et exclusivement.

M. Lallemand. — M. Henrion a critiqué précisément cette façon de faire.

M. Gol, Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles. — Je précise les faits pour éviter une controverse d'ordre juridique, alors que ce qui nous oppose est peut-être un choix d'ordre politique.

Après 1980 et 1981, on en est arrivé à une situation où le parquet exerce seul l'action publique, avec l'espoir qu'on passerait à un protocole entre les procureurs généraux et le ministre des Finances, ce qui indiquait que, déjà, le législateur de 1981 sentait qu'on ne pouvait se limiter à donner des pouvoirs au parquet seul sans que l'administration fiscale ait son mot à dire.

Le protocole soumis par l'administration fiscale — je n'ai pas entamé sur ce point le débat avec M. de Wasseige pour éviter d'être fastidieux — prévoyait des instructions selon lesquelles l'intervention ne devait avoir lieu qu'en cas de fraude caractérisée, notion que les procureurs généraux rejetaient disant : « Cette notion n'existe pas dans la loi. Tant que le législateur n'apporte pas de précisions à cet égard, nous estimons que nous pouvons toujours intervenir, même dans les cas les plus mineurs. »

Aujourd'hui, nous revenons à une situation intermédiaire : elle se situe entre la situation connue avant 1980 et celle qui existe depuis 1981, soit un système qui me paraît plus proche — même si telle n'est pas ma conviction profonde — du système en vigueur en 1981 que de la situation antérieure à 1980.

Cette situation intermédiaire permet de pallier l'absence de protocole. Donc, le législateur ne revient pas à la situation d'avant 1980 et ne le fait que partiellement pour celle de 1981. C'est là le compromis qui vous est proposé aujourd'hui.

Ne cherchons donc pas la logique absolue, car la logique radicale, dit-on, mène au diable, et je vous engage à ne pas emprunter cette voie !

M. Lallemand. — C'est une belle réponse.

Lorsqu'on vous montre une incohérence, vous dites que cela n'a pas d'importance parce qu'elle est d'ordre politique. Voilà une curieuse argumentation !

Quant aux substituts spécialisés en matière fiscale, que vous introduisez dans le système judiciaire, vous n'avez pas répondu à l'argument avancé. Quelle est en effet la raison d'être de ces substituts spécialisés s'ils doivent, de toute façon, recevoir les avis d'une administration spécialisée ? On aurait pu croire, précisément que leur spécialisation les en dispenserait !

Je n'ai pas non plus obtenu de réponse quant à l'argument — qui vous a été donné et il est important —, selon lequel l'administration n'a jamais commis d'abus caractérisé dans le déclenchement des poursuites. C'est plutôt l'inverse qu'on aurait pu reprocher.

Vous l'avez d'ailleurs souligné à plusieurs reprises, en indiquant que dans la discussion pour l'établissement d'un protocole avec les parquets, l'administration des Finances avait proposé des critères restrictifs et qu'elle voulait limiter les plaintes aux « fraudes caractérisées » pour

entamer les poursuites, ce que justement les parquets ne pouvaient admettre.

On peut trouver la preuve de cette modération dans les chiffres que j'ai cités: 150, 200, 250 plaintes au maximum pour 600 à 800 000 redressements fiscaux par an.

La question que je vous ai posée est politique, celle-là: Pourquoi faut-il, à l'égard d'une administration que le ministre des Finances qualifie d'exemplaire et dont les agents, comme il l'a souligné hier, n'ont jamais commis d'excès ni d'abus, pourquoi faut-il prendre une loi qui brime le droit de ces agents à déposer des plaintes au parquet alors qu'ils n'ont jamais abusé de cette prérogative?

Cette question est demeurée sans réponse, et pour cause, puisque vous nous indiquez que la raison est d'ordre politique.

Ma troisième remarque est relative à la participation de l'ISI aux interrogatoires.

Les agents de l'ISI ou de l'administration sont présents dans l'instruction pénale à la demande des juges d'instruction. Il est capital de le relever, car ce n'est pas l'administration qui a voulu se mêler directement de l'instruction des procès; ce sont les juges qui en ont ressenti la nécessité. Les juges ont demandé la présence des agents de l'ISI parce que, sans eux, ils ne savaient plus comment orienter leurs enquêtes.

Vous l'avez rappelé en citant la note d'un officier supérieur de la gendarmerie qui signale que les agents de l'ISI ont tendance à vouloir diriger l'enquête, à indiquer ce qu'il faut saisir et les questions à poser. Mais ceci est bien naturel.

La question que vous devez vous poser, vous qui êtes, dites-vous, soucieux de répression de la fraude fiscale, c'est de savoir comment les choses se passeront en leur absence. Ou bien les enquêteurs abandonneront les pistes et ne s'inquiéteront pas trop du contenu des dossiers, en invoquant l'encombrement, le manque de temps, etc., ce qui se produit fréquemment; une très grosse affaire a de fortes chances d'échapper à la répression tant elle est complexe. Ou bien, ce qui arrive aussi très souvent, les enquêteurs, comme le font beaucoup d'agents de police judiciaire quand ils n'ont pas la preuve qu'ils cherchent, exerceront des pressions sur le justiciable. Les abus de détention préventive dont on parle existent parce que les enquêteurs veulent obtenir des aveux du prévenu afin d'éviter la recherche fastidieuse de preuves parfois très difficiles à réunir.

Le remède que vous proposez peut aboutir à des conséquences exactes contraires à celles que vous souhaitez. Il provoquera sans doute un arbitraire plus grand dans les poursuites et entraînera une incertitude accrue dans la répression.

Incontestablement, d'un point de vue juridique, la situation n'était pas tout à fait satisfaisante. Elle devait en tout cas être régularisée par une loi et les procureurs généraux avaient demandé au gouvernement une loi pour régulariser la présence de l'ISI dans les interrogatoires et les actes d'instruction. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette demande.

La Cour de cassation a considéré que cette présence n'était pas attentatoire au droit de la défense, au secret de l'instruction; je ne suis pas personnellement convaincu que le fait que ces agents assistaient les officiers de police judiciaire ne constituait pas une violation des règles qui doivent présider à un procès équitable et impartial. Mais on peut remédier à cette situation par une réforme de l'ISI, en séparant la fonction taxative de la fonction d'investigation, en donnant aux agents de l'ISI une qualité d'officier de police judiciaire, fût-ce à compétence restreinte. Tout cela était possible et eût été dans le bon sens.

Ce n'est pas ce que vous avez voulu faire. Vous créez, au contraire, des substituts spécialisés dont j'ai dit tout à l'heure qu'ils ne pouvaient apporter aucune aide «spécialisée» dans la répression des infractions fiscales puisque, pour l'essentiel, l'instruction des infractions fiscales dépend des juges, des officiers de police judiciaire et non des parquets.

Il y a donc là, me semble-t-il, une terrible lacune dans votre projet, révélatrice de ce que la présence de ces substituts spécialisés ne répond pas à un besoin réel mais à un besoin politique qui est de justifier aux yeux de l'opinion publique d'une volonté — qu'on accuse à juste titre d'être défailante — de combattre la grande fraude fiscale.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre, vos réponses aussi intéressantes soient-elles pour le débat et l'interprétation future de la loi, ne peuvent nous satisfaire.

Pour ma part, je suis convaincu que c'est une erreur que de mettre un filtre entre les administrations et les parquets. Ces derniers doivent avoir une grande liberté d'appréciation pour tout ce qui a trait à la protection

de l'ordre public. C'est une des vertus de notre système que de ne pas soumettre l'initiative des parquets à une autorité.

Lorsque vous avez dit que vous ou votre prédécesseur aviez éprouvé des difficultés à négocier un protocole entre l'administration de la Justice et l'administration des Finances, c'était pour la raison évidente que les parquets revendiquaient précisément le droit de ne pas être bridés en matière de poursuites. En d'autres termes, ils revendiquaient leur indépendance à l'égard du pouvoir exécutif.

Or, cette indépendance, vous la compromettez en soumettant les parquets à l'avis et à la décision de directeurs d'administration qui peuvent être sous influence. Leur statut n'étant pas celui des magistrats, il n'offre pas des garanties identiques, même si, j'en suis profondément convaincu, le ministre des Finances actuel et ses prédécesseurs n'ont pas commis d'abus en la matière. Il n'empêche que la différence des statuts est caractéristique. Il y a donc lieu de s'inquiéter de la façon dont vous avez réglé le problème.

Dans les essais que fait le législateur, celui-ci sera un mauvais essai qui découragera peut-être — ce qui serait regrettable — une administration qui mérite plus les éloges que les critiques. En tout cas, elle ne mérite pas les accusations d'arbitraire que vous avez lancées à la légère à son égard, alors même que vous n'avez pu démontrer, de quelque manière que ce soit, les abus qu'elle aurait commis dans la dénonciation des infractions au ministère public. (*Applaudissements sur les bancs socialistes.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Van In.

De heer Van In. — Mijnheer de Voorzitter, mijn repliek zal uiteraard veel korter zijn dan die van de heer Lallemand.

Ik zal enkel stilstaan bij die punten waarop de minister niet of onvoldoende heeft geantwoord.

In mijn uiteenzetting heb ik gewezen op de mogelijkheid van het inrichten van het ambt van substituut-fiscaal en daarbij terzelfder tijd gewezen op het lachwekkend karakter van de aanstelling van 15 substituties. Mag ik u doen opmerken dat de minister heeft nagelaten ter zake ook maar enige precisering te geven? Hij heeft enkel bevestigd dat deze magistraten in een onmogelijke situatie terecht komen. Daar helpt een doekje voor het bloeden dus niet.

Ik heb ook getracht aan te tonen dat de fiscale misdrijven slechts één aspect zijn van de misdrijven waarmee wij worden geconfronteerd en dat wij meer hebben te kampen met misdrijven op het vlak van het economisch recht en van het milieurecht.

Wij hebben de vrees uitgesproken dat het terugdringen van de deskundigheid van de ambtenaar op het vlak van de fiscaliteit ook het terugdringen tot gevolg kan hebben van de deskundigheid van de ambtenaar op economisch vlak en op het gebied van milieubeheer. Hoef ik u te zeggen dat steeds meer ambtenaren van Economische Zaken worden verzocht bepaalde diensten bij te staan voor het vaststellen van bepaalde misdrijven en het verstrekken van de deskundige uitleg dienaangaande? Hoef ik eraan toe te voegen dat voor alle mogelijke vormen van verontreiniging, ambtenaren als deskundigen worden aangezocht om sluitende processen-verbaal te helpen opstellen?

Wanneer u, mijnheer de minister en leden van de meerderheid, de fiscale ambtenaren in diskrediet brengt, vrees ik dat u terzelfder tijd alle andere ambtenaren die geroepen worden om bepaalde euvels in deze maatschappij terug te dringen, in diskrediet brengt.

Mijnheer de minister, u geeft blijk van een *slecht geweten* — ik hoop dat u deze term in het Nederlands verstaat — wanneer u hier vandaag de lijst komt opdreunen van uw goede voornemens om tegen het einde van dit jaar nog een aantal andere problemen te bestrijden. Dat illustreert de conclusie van dit debat want uw laatste woorden aan de spreker die mij hier is voorgegaan waren: «Uiteindelijk staan wij hier voor een politieke oplossing.»

Mijnheer Vandenhaute, mijnheer Henrion, mijnheer Peetermans, mijnheer Van houtte, en alle leden van de CVP, van de PVV en van de PRL, ik hoop dat u daarvan akte neemt. Wij discussiëren hier niet langer over zinnige of onzinnige argumenten, maar over een politiek akkoord waartoe u zich hebt verbonden. In dit geval heeft geen enkel argument nog zin. Wij kunnen daar enkel akte van nemen en dat betreuren.

Ik richt mij hier in het bijzonder tot de heer Henrion, aan wie de eer toekomt in 1980 aan de basis te hebben gelegen van een aantal belangrijke hervormingen — ik heb daar trouwens ook in mijn uiteenzetting op gewezen —, om te zeggen dat wij, gelet op de moeilijkheden die zullen

volgen uit de voorstellen die de meerderheid ons bij wijze van politiek akkoord opdringt, vrezen dat *sito presto* een herziening van de fiscale wetgeving noodzakelijk zal zijn. Zoals ik reeds heb gezegd, het slechtste wat wij onze medeburgers kunnen aandoen is over een korte periode de wetgeving voortdurend veranderen.

Als dat het politiek akkoord is, het weze wat het waard is! In feite is daarmee het laatste woord gezegd en is dit ook het einde van dit debat. (*Applaus op de banken van de Volksunie en op de socialistische banken.*)

De Voorzitter. — Dames en heren, ik stel u voor hier onze werkzaamheden te onderbreken.

Je vous propose d'interrompre ici nos travaux. (*Assentiment.*)

PROJET DE LOI — ONTWERP VAN WET

Dépôt — Indiening

M. le Président. — Le gouvernement a déposé un projet de loi portant approbation du Protocole additionnel signé à New Delhi le 20 octobre 1984, modifiant la Convention entre le gouvernement de la Belgique et le gouvernement de l'Inde tendant à éviter la double imposition et à

prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et le Protocole, signés à Bruxelles le 7 février 1974.

De regering heeft ingediend een ontwerp van wet houdende goedkeuring van het aanvullend Protocol, ondertekend te New Delhi op 20 oktober 1984, tot wijziging van de Overeenkomst tussen de regering van België en de regering van India tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en van het Protocol, ondertekend te Brussel op 7 februari 1974.

Ce projet de loi sera imprimé et distribué.

Dit ontwerp van wet zal worden gedrukt en rondgedeeld.

Il est renvoyé à la commission des Relations extérieures.

Het wordt verwezen naar de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen.

Wij zetten deze bespreking vanavond te 19 uur 30 voort.

Nous poursuivrons cette discussion ce soir à 19 heures 30.

De vergadering is gesloten.

La séance est levée.

(*De vergadering wordt gesloten te 18 u. 30 m.*)

(*La séance est levée à 18 h 30 m.*)

1736