RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.829/1
van 16 januari 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 29, §§ 3 en 4, van het Wetboek van Strafvordering’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.829/1
du 16 janvier 2020

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant exécution de l’article 29, §§ 3 et 4, du Code d’Instruction Criminelle’

‡LW-CIBUKDEBG-GGICJVT‡

Op 17 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 29, §§ 3 en 4, van het Wetboek van Strafvordering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 januari 2020.

*

Le 17 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 29, §§ 3 et 4, du Code d'Instruction Criminelle'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 janvier 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 janvier 2020.

*

‡LW-CIBUKDEBG-GGICJVT‡

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

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat de bevoegdheid van de regering nog steeds beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de criteria te bepalen waaraan, met het oog op de procedure opgelegd bij artikel 29, § 3, van het Wetboek van Strafvordering, feiten waarvan het onderzoek aanwijzingen van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, aan het licht brengt, minstens moeten beantwoorden.

Aldus geeft het ontwerp uitvoering aan artikel 29, § 3, van het Wetboek van Strafvordering, zoals vervangen bij artikel 3 van de wet van 5 mei 2019 'houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek' dat in werking is getreden op 1 januari 2020. De uitdrukkelijke rechtsgrond voor deze uitvoering wordt geboden door artikel 29, § 4, van datzelfde wetboek.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. Artikel 29, § 4, van het Wetboek van Strafvordering draagt aan de Koning op de criteria te bepalen waaraan "de feiten waarvan het onderzoek aanwijzingen van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd (…) aan het licht brengt" beantwoorden.

In de toelichting bij het wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wet van 5 mei 2019 wordt verduidelijkt dat paragraaf 4 de Koning machtigt om de criteria te bepalen aan de hand waarvan de feiten van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, kunnen worden geïdentificeerd. Volgens de toelichting kunnen deze criteria zijn: "– de feiten die zich kenmerken door het ernstig en georganiseerde karakter ervan; – de feiten waarvoor er ernstige aanwijzingen zijn dat zij samenhangend zijn met gemeenrechtelijke misdrijven met een ernstig financieel, economisch, fiscaal of sociale component of ernstige elementen van corruptie; – de feiten

‡LW-CIBUKDEBG-GGICJVT‡

waarvoor de opsporingshandelingen een dwangmaatregel inhouden; – de feiten waarvoor er ernstige aanwijzingen zijn dat zij dienen ter financiering van de activiteiten van een terroristische groep of criminele organisatie".[1]

Het ontwerp van koninklijk besluit neemt aldus deze door de indieners van het genoemde wetsvoorstel voorgestelde criteria over. Desondanks moet worden opgemerkt dat het eerste criterium ("het ernstige en georganiseerde karakter" – "leur caractère sérieux et organisé") weinig toegevoegde waarde lijkt te bezitten, en geen verduidelijking biedt van de reeds uit de wet volgende voorwaarde dat de betrokken feiten "ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd" (in het Frans: "fraude fiscale grave, organisée ou non") aan het licht moeten brengen.

Het Verslag aan de Koning bij het ontwerp verduidelijkt daarentegen dat "het georganiseerde karakter (…) het gebruik van complexe constructies of mechanismen, eventueel met een internationale dimensie [veronderstelt]". Volgens hetzelfde Verslag viseert de ernst van de feiten (in het Frans "la gravité des faits") onder andere belastingplichtigen die moedwillig herhaaldelijk en/of meervoudige inbreuken plegen op de belastingwetten. Feiten kunnen ook als ernstig (in het Frans "sérieux") worden beschouwd wanneer de fraude wordt begaan met aanmaak en/of gebruik van valse stukken, de omvang van het bedrag van de verrichting en het abnormaal karakter van dit bedrag.

Om een zinvolle uitvoering te geven aan artikel 29, § 4, van het Wetboek van Strafvordering, en gelet op het feit dat op grond van de wettelijke bepaling zelf de feiten een "ernstige fiscale fraude" ("fraude fiscale grave") aan het licht moeten brengen, moeten de verduidelijkingen, vermeld in het Verslag aan de Koning, in de tekst van het ontwerp zelf worden opgenomen. Artikel 1, eerste gedachtestreepje, van het ontwerp moet in die zin worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Wat de rechtsgrond betreft, volstaat een verwijzing naar artikel 29, § 4, van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 2

6. Vermits de datum van de voorziene inwerkingtreding, die overeenstemt met de datum van inwerkingtreding van het nieuwe artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering (vervangen door de wet van 5 mei 2019) reeds is verstreken, dient te worden geschreven dat het ontworpen besluit "uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2020".

*

[1] *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3515/1, 9.

‡LW-CIBUKDEBG-GGICJVT‡

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

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que la compétence du Gouvernement se trouve toujours limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer les critères auxquels doivent au moins répondre les faits dont l'examen fait apparaître des indices sérieux de fraude fiscale grave, organisée ou non, aux fins de la procédure imposée par l'article 29, § 3, du Code d'instruction criminelle.

Ainsi, le projet pourvoit à l'exécution de l'article 29, § 3, du Code d'instruction criminelle, remplacé par l'article 3 de la loi du 5 mai 2019 'portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social', qui est entré en vigueur le 1er janvier 2020. Le fondement juridique exprès de cette exécution est procuré par l'article 29, § 4, du même code.

EXAMEN DU TEXTE

4. L'article 29, § 4, du Code d'instruction criminelle charge le Roi de fixer les critères auxquels doivent répondre « les faits (…) dont l'examen fait apparaître des indices sérieux de fraude fiscale grave, organisée ou non ».

Les développements de la proposition de loi devenue la loi du 5 mai 2019 précisent que le paragraphe 4 habilite le Roi à définir les critères permettant d'identifier les faits de fraude fiscale grave, organisée ou non. Selon les développements, ces critères peuvent être : « – les faits qui se caractérisent par leur caractère sérieux et organisé; – les faits pour lesquels il existe des indices sérieux qu'ils soient connexes à des infractions de droit commun comportant un volet financier, économique, fiscal ou social grave ou des éléments sérieux de corruption; – les faits pour lesquels les actes d'information incluent une mesure contraignante; – les faits pour

‡LW-CIBUKDEBG-GGICJVT‡

lesquels il existe des indices sérieux qu'ils servent à financer les activités d'un groupe terroriste ou d'une organisation criminelle » [1].

Le projet d'arrêté royal reproduit ainsi ces critères prévus par les auteurs de la proposition de loi précitée. On notera toutefois que le premier critère (« leur caractère sérieux et organisé » – « het ernstige en georganiseerde karakter ») ne semble pas apporter une grande valeur ajoutée ni préciser la condition résultant déjà de la loi, qui requiert que les faits en question fassent apparaître une « fraude fiscale grave, organisée ou non » (en néerlandais : « ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd »).

Le rapport au Roi accompagnant le projet précise par contre que « [l]e caractère organisé (…) suppose l'utilisation de constructions ou de mécanismes complexes qui usent parfois des procédés à dimension internationale ». Selon le même rapport, « la gravité des faits » (en néerlandais : « de ernst van de feiten ») vise entre autres les contribuables qui commettent des infractions aux lois fiscales, volontairement et de manière répétée, et/ou qui commettent de multiples infractions [à ces lois]. Les faits peuvent également être considérés comme « sérieux » (en néerlandais « ernstig ») lorsque la fraude est liée à la production et/ou à l'utilisation de faux documents, à l'étendue du montant de l'opération et au caractère anormal de ce montant.

Pour une mise en œuvre judicieuse de l'article 29, § 4, du Code d'instruction criminelle, et compte tenu du fait qu'en vertu de la disposition légale proprement dite, les faits doivent faire apparaître une « fraude fiscale grave » (en néerlandais : « ernstige fiscale fraude »), les précisions apportées dans le rapport au Roi doivent être intégrées dans le texte même du projet. L'article 1er, premier tiret, du projet sera adapté en ce sens.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. En ce qui concerne le fondement juridique, il suffit de viser l'article 29, § 4, du Code d'instruction criminelle.

[1] *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3515/1, p. 9.

‡LW-CIBUKDEBG-GGICJVT‡

Article 2

6. Dès lors que la date d'entrée en vigueur prévue, qui correspond à la date d'entrée en vigueur de l'article 29, nouveau, du Code d'instruction criminelle (remplacé par la loi du 5 mai 2019) a déjà expiré, on écrira que l'arrêté en projet « produit ses effets le 1er janvier 2020 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-CIBUKDEBG-GGICJVT‡