

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2002-2003

18 FEBRUARI 2003

Wetsontwerp houdende toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan bepaalde ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking gesteld van de federale politie

Evocatieprocedure

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW KAÇAR EN DE HEER ISTASSE**

I. PROCEDURE

Onderhavig optioneel bicameraal wetsontwerp werd door de Kamer van volksvertegenwoordigers eenparig aangenomen op 18 december 2002, en geëvoceerd op 20 januari 2003 door 15 senatoren.

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Dubié, voorzitter; Ceder, de dames De Schamphelaere, de T' Serclaes, Leduc, de heren Mahoux, Malmendier, Moens, Monfils, de dames Nyssens, Staveaux-Van Steenberghe, de heer Steverlynck, de dames Taelman, Thijs, de heer Vandenberghe, mevrouw Vanlerberghe; mevrouw Kaçar en de heer Istasse, rapporteurs.

2. Plaatsvervangers : mevrouw Laloy, de heren Malmendier en Moens.

Zie :

Stukken van de Senaat :

2-1410 - 2002/2003 :

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

Nr. 2 : Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

18 FÉVRIER 2003

Projet de loi octroyant la qualité d'officier de police judiciaire à certains fonctionnaires des administrations fiscales mis à la disposition de la police fédérale

Procédure d'évocation

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR MME KAÇAR ET M. ISTASSE**

I. PROCÉDURE

Le présent projet de loi, qui relève de la procédure facultativement bicamérale, a été adopté à l'unanimité par la Chambre des représentants le 18 décembre 2002 et évoqué le 20 janvier 2003 par 15 sénateurs.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Dubié, président; Ceder, Mmes De Schamphelaere, de T' Serclaes, Leduc, MM. Mahoux, Malmendier, Moens, Monfils, Mmes Nyssens, Staveaux-Van Steenberghe, M. Steverlynck, Mmes Taelman, Thijs, M. Vandenberghe, Mme Vanlerberghe; Mme Kaçar et M. Istasse, rapporteurs.

2. Membres suppléants : Mme Laloy, MM. Malmendier et Moens.

Voir :

Documents du Sénat :

2-1410 - 2002/2003 :

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

N° 2 : Amendements.

De onderzoekstermijn loopt ten einde op 21 maart 2003.

De commissie voor de Justitie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 29 januari, 5, 11 en 18 februari 2003.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

De minister deelt mee dat voorliggend ontwerp als doel heeft de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie toe te kennen aan de fiscale ambtenaren gedetacheerd bij de federale politie, voorheen de CDGEFID (Centrale Dienst voor de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie). Zo kunnen deze ambtenaren hun taken op een efficiënte wijze vervullen en dus een effectieve meerwaarde leveren aan de onderzoeken in het kader van de strijd tegen de belastingfraude.

De regering heeft gevolg gegeven aan een opmerking van de Raad van State en heeft gewacht tot het beginsel van de terbeschikkingstelling van fiscale ambtenaren aan de federale politie bekrachtigd werd door de wet van 13 maart 2002, vóór ze dit ontwerp indiende. Dankzij dat beginsel kunnen de beschikbare human resources veel rationeler en efficiënter ingezet worden in de strijd tegen de belastingfraude. Spreker herinnert er immers aan dat de belastingambtenaren die momenteel bij de federale politie gedetacheerd zijn, voor elke daad van opsporing of gerechtelijk onderzoek naast zich een ambtenaar van de federale politie moeten krijgen met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie. Het ontwerp maakt een einde aan die toestand en biedt de gedetacheerde belastingambtenaren de mogelijkheid volledig zelfstandig daden van gerechtelijk onderzoek uit te voeren.

III. BESPREKING

A. Opmerkingen van de commissarissen

De heer Vandenberghe wijst er de leden op dat de regering dit ontwerp op een weinig orthodoxe manier heeft voorbereid.

Voorliggend ontwerp bevat een bepaling (artikel 3) volgens welke de wet uitwerking heeft vanaf 1 januari 2001. Ze werkt dus meer dan twee jaar terug! Spreker stelt vast dat de inwerkingtreding met terugwerkende kracht niet voorkwam in de tekst van het voorontwerp van wet dat aan de Raad van State voorgelegd

Le délai d'examen vient à échéance le 21 mars 2003.

La commission de la Justice a examiné ce projet de loi au cours de ses réunions des 29 janvier, 5, 11 et 18 février 2003.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Le ministre signale que le projet à l'examen a pour objet d'octroyer la qualité d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires des administrations fiscales mis précédemment à la disposition de l'OCDEFO (Office central chargé de la lutte contre la délinquance économique et financière organisée) et à présent détachés auprès de la police fédérale. Ces fonctionnaires pourront ainsi exercer leurs missions efficacement et donc apporter une réelle plus-value aux enquêtes menées dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale.

Pour faire suite à une remarque du Conseil d'État, le gouvernement a attendu que le principe de la mise à la disposition de la police fédérale de fonctionnaires des administrations fiscales soit consacré par la loi du 13 mars 2002 avant de déposer le présent projet. Celui-ci permettra d'utiliser de manière beaucoup plus rationnelle et efficace les moyens humains disponibles pour lutter contre la fraude fiscale. En effet, l'orateur rappelle que les fonctionnaires fiscaux qui sont actuellement détachés auprès de la police fédérale doivent être doublés par des fonctionnaires de la police fédérale ayant la qualité d'officier de police judiciaire pour tout acte d'information ou d'instruction. Le projet mettra fin à cette situation et permettra aux fonctionnaires fiscaux détachés de poser en toute autonomie des actes d'instruction.

III. DISCUSSION

A. Remarques des commissaires

M. Vandenberghe attire l'attention des membres sur la manière peu orthodoxe dont le gouvernement a préparé ce projet.

Le projet à l'examen contient une disposition (article 3) prévoyant que la loi produira ses effets au 1^{er} janvier 2001, ce qui correspond à une rétroactivité de plus de deux ans! Or, l'intervenant constate que l'entrée en vigueur rétroactive n'était pas prévue dans le texte de l'avant-projet de loi soumis pour avis au

werd (stuk Kamer, nr. 50-1836/1, blz. 5). De regering heeft die bepaling stiekem toegevoegd aan de tekst van het ontwerp die ze bij het Parlement heeft ingediend (stuk Kamer, nr. 50-1836/1), zodat de Raad van State niet de kans heeft gekregen zich erover te buigen.

Volgens spreker brengt de inwerkingtreding met terugwerkende kracht van een wet, die nieuwe strafrechtelijke bevoegdheden verleent aan bepaalde belastingambtenaren, de rechtszekerheid in gevaar. Het is immers mogelijk dat daden van gerechtelijk onderzoek uitgevoerd door ambtenaren die op dat tijdstip geen officier van gerechtelijke politie waren, worden geregulariseerd. In het licht van de jurisprudentie van de Raad van State en van het Arbitragehof, is een dergelijke oplossing, zonder enige verantwoording en zonder waarborg voor de rechtszekerheid noch voor de individuele rechten, ontoelaatbaar.

Volgens de heer Vandenberghe valt de terugwerkende kracht niet te verantwoorden. Hij dient bijgevolg amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 2-1410/2), dat ertoe strekt artikel 3 van het ontwerp te doen vervallen.

Volgens mevrouw Nyssens moet de ontworpen wet worden gezien als een procedurewet op strafrechtelijk en fiscaal gebied. Bijgevolg geldt het algemene beginsel van niet-retroactiviteit, tenzij men uitdrukkelijk verantwoordt waarom men ervan afwijkt. Spreekster vraagt wat de terugwerkende kracht van de wet rechtvaardigt.

B. Antwoord van de minister

De inwerkingtreding van dit wetsontwerp werd voorzien op 1 januari 2001. Deze datum werd in het ontwerp gevoegd na de goedkeuring van de wet van 13 maart 2002 houdende terbeschikkingstelling van de fiscale ambtenaren bij de federale politie die eveneens 1 januari 2001 als inwerkingstredingsdatum heeft en dus eveneens een retroactieve werking heeft. Reden hiervoor is dat in werkelijkheid de desbetreffende ambtenaren reeds ter plaatse (CDGEFID) waren en aangezien de federale politie vanaf 1 januari 2001 de CDGEFID vervangt, moest deze wet dan ook vanaf die datum in werking treden.

Oorspronkelijk doel was gelijke behandeling van beide ontwerpen en dus gelijke inwerkingtreding: om een gelijkshakeling van beide wetten te voorzien en om aldus deze personen vanaf 1 januari 2001 de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te verschaffen zodat er geen juridisch vacuüm zou kunnen ontstaan over daden gesteld vanaf die datum, werd dus ook in het huidige ontwerp een inwerkingtreding voorzien op 1 januari 2001.

Conseil d'État (doc. Chambre, n° 50-1836/1, p. 5). Le gouvernement a sournoisement ajouté cette disposition dans le texte du projet qu'il a déposé au Parlement (doc. Chambre, n° 50-1836/1), empêchant de la sorte le Conseil d'État de se prononcer sur cette question.

Pour l'intervenant, l'entrée en vigueur rétroactive d'une loi, qui attribue des compétences pénales nouvelles à certains fonctionnaires des administrations fiscales, met en péril la sécurité juridique, car des actes d'instruction posés par des fonctionnaires qui n'avaient pas la qualité d'officier de police judiciaire au moment de l'acte pourront être régularisés. Une telle solution, en l'absence de toute justification et sans garantir le respect de la sécurité juridique et des droits individuels, n'est pas admissible au regard de la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage.

Pour M. Vandenberghe, la rétroactivité ne se justifie pas. Il dépose dès lors l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 2-1410/2) visant à supprimer l'article 3 du projet.

Selon Mme Nyssens, la loi en projet s'analyse comme une loi de procédure en matière pénale et fiscale. Dès lors, le principe général de non-rétroactivité s'applique sauf si l'on justifie de manière expresse une dérogation à ce principe. L'intervenante demande quelle est la justification du caractère rétroactif de la loi.

B. Réponse du ministre

L'entrée en vigueur de la loi en projet a été fixée au 1^{er} janvier 2001. Cette date a été inscrite dans le projet de loi après l'approbation de la loi du 13 mars 2002 visant à mettre à la disposition de la police fédérale des fonctionnaires des administrations fiscales, loi dont la date d'entrée en vigueur est également fixée au 1^{er} janvier 2001 et qui a donc également un effet rétroactif. La raison en est qu'en réalité, les fonctionnaires concernés étaient déjà sur place (OCDEFO); comme la police fédérale remplace l'OCDEFO depuis le 1^{er} janvier 2001, cette loi devait dès lors produire ses effets à partir de cette date.

Initialement, l'objectif était de traiter les deux projets simultanément et donc de donner une même date d'entrée en vigueur: afin de prévoir un alignement des deux lois et donc de conférer à ces personnes la qualité d'officier de police judiciaire à partir du 1^{er} janvier 2001 de manière à éviter tout vide juridique concernant les actes posés à partir de cette date, il a donc été prévu dans le présent projet également une entrée en vigueur à la date du 1^{er} janvier 2001.

Tijdens de bespreking in de Senaat van het wetsontwerp houdende terbeschikkingstelling van de fiscale ambtenaren bij de federale politie werd dan ook een amendement ingediend om de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie in te voegen in dat ontwerp (stuk Senaat, nr. 2-979/2) waardoor beide wetsontwerpen zouden worden samengevoegd en dus op het zelfde moment in werking zouden treden.

Ondertussen heeft de bespreking van het huidige wetsontwerp heel wat vertraging opgelopen waardoor de retroactieve inwerkingtredingstermijn steeds langer wordt.

Het principe van inwerkingtreding van een wet is tien dagen na publicatie tenzij de wet zelf in een andere datum voorziet. Op zichzelf is de retroactieve inwerkingtreding dan ook geen echt probleem. In het strafrecht geldt natuurlijk wel de regel dat een strengere strafwet geen retroactieve inwerkingtreding mag hebben. *In casu* gaat het echter niet om de invoering van een nieuw of zwaarder misdrijf zodat men dit principe niet zomaar kan invoeren. Vraag is dan of de toestand van de beklagde op nadelige wijze wordt beïnvloed of niet.

Inzake procedurewetten geldt dan weer het principe dat deze onmiddellijk van toepassing zijn op de hangende strafzaken, tenzij het gaat over de wijze van vaststelling van misdrijven. In dat verband heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat de wijze van vaststelling noodzakelijkerwijze wordt geregeld door de ten tijde van de vaststelling vigerende wetgeving.

Deze problematiek is echter in het huidige geval louter theoretisch nu blijkt dat de fiscale ambtenaren geen daden hebben gesteld die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie vereisen zodat er ook geen betwistingen kunnen ontstaan over de wijze van vaststelling.

Bijkomend kan nog worden opgemerkt dat een retroactieve toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie recentelijk werd aanvaard voor de arbeidsauditeurs (artikel 9 van het Wetboek van strafvordering).

C. Replieken van de leden

De heer Mahoux meent dat een retroactieve werking niets bijbrengt. Inderdaad hebben de fiscale ambtenaren in het verleden geen daden gesteld die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie vereisen. Indien zij deze hoedanigheid niet hebben gebruikt om daden te stellen, is retroactiviteit ook niet

Pendant l'examen au Sénat du projet de loi visant à mettre à la disposition de la police fédérale des fonctionnaires des administrations fiscales, un amendement a été déposé en vue de prévoir la qualité d'officier de police judiciaire dans le présent projet (doc. Sénat, n° 2-979/2), ce qui aurait pour effet de joindre les deux projets et donc de les faire entrer en vigueur à la même date.

Entre-temps, le débat relatif au présent projet de loi a connu un important retard, allongeant en conséquence le délai d'entrée en vigueur rétroactive.

En principe, une loi entre en vigueur dix jours après sa publication, sauf si elle prévoit une autre date. L'entrée en vigueur rétroactive n'est dès lors pas un véritable problème en soi. Bien évidemment, en droit pénal, la règle veut qu'une loi pénale plus sévère ne peut entrer en vigueur rétroactivement. *In casu*, il ne s'agit pas de l'introduction d'une infraction nouvelle ou plus grave si bien qu'il n'est pas possible de se contenter d'invoquer ce principe. Dans cette hypothèse, la question est de savoir si la situation du prévenu sera ou non influencée défavorablement.

Pour ce qui est des lois procédurales, on applique en revanche le principe selon lequel elles s'appliquent immédiatement aux affaires pénales pendantes sauf s'il s'agit des modalités de constatation des infractions. À cet égard, la Cour de cassation a estimé que les modalités de constatation des infractions sont nécessairement régies par la législation en vigueur au moment de la constatation.

Dans le cas présent, cette problématique est toutefois purement théorique vu qu'il apparaît que les fonctionnaires fiscaux n'ont posé aucun acte requérant la qualité d'officier de police judiciaire, de sorte que les modalités de constatation ne pourront faire l'objet d'aucune contestation.

En outre, il convient de faire observer qu'un octroi rétroactif de la qualité d'officier de police judiciaire a récemment été admis pour les auditeurs du travail (article 9 du Code d'instruction criminelle).

C. Répliques des membres

Selon M. Mahoux, une entrée en vigueur rétroactive ne sert à rien. En effet, les fonctionnaires des administrations fiscales n'ont jamais posé aucun acte requérant la qualité d'officier de police judiciaire, et, s'ils n'ont jamais fait usage de cette qualité pour poser des actes, la rétroactivité serait inutile. L'intervenant

nodig. Spreker is terughoudend retroactieve werking toe te kennen aan deze wet. Hij verwijst naar artikel 7 van het EVRM.

De heer Vandenberghe meent dat de nota niet antwoordt op zijn vraag. Hoe komt het dat de bepaling met betrekking tot de terugwerkende kracht niet aan de Raad van State werd voorgelegd? Deze bepaling werd immers ingelast nadat het ontwerp ter advies aan de Raad van State werd voorgelegd.

Ten tweede is er het probleem van de terugwerkende kracht met een weerslag op het strafrecht. Procedurele wetten met weerslag op het strafrecht kunnen aan de regel van het verbod van retroactieve werking onderworpen zijn, wanneer de mogelijkheid van vervolging hierdoor wordt uitgebreid. De regering antwoordt enkel in feite, maar niet in rechte.

Ten derde verwijst spreker naar de stelling van de Raad van State en het Arbitragehof over de regel van het verbod van terugwerkende kracht en de mogelijke uitzonderingen daarop, mits uitdrukkelijke motivering. Men leeft in een rechtstaat waar het principe van de « *rule of law* » geldt. Dit betekent dat wetten slechts bestaan als zij in hun toepassing voorspelbaar zijn. De burger moet zich in functie van de wet kunnen gedragen. De terugwerkende kracht, zonder enige motivering, doet duidelijk afbreuk aan dit principe. Spreker meent dat de bepaling tot doel heeft op een verdoken wijze een weddeverhoging toe te kennen aan de betreffende ambtenaren met terugwerkende kracht, zonder deze hoeven voor te leggen aan de Inspectie van financiën. Spreker behoudt aldus zijn amendement nr. 1.

De minister verwijst naar zijn antwoord. De reden van de retroactiviteit is de nagestreefde eenvormigheid met de politiehervorming. Er zijn in de voorbije jaren geen handelingen gesteld waarbij de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie vereist was. De voorliggende regeling heeft ook niets te maken met de toekenning van premies voor de fiscale ambtenaren in kwestie. De minister vraagt de verwerping van het amendement.

Mevrouw de T' Serclaes stemt in met het amendement van de heer Vandenberghe. Men moet zeer voorzichtig met de retroactiviteit omspringen. Tevens is er geen enkele garantie dat geen enkele handeling werd gesteld. Er moet voorrang worden verleend aan de rechtszekerheid.

De heer Istasse vraagt of er nadelige gevolgen zijn indien de retroactiviteit wordt opgeheven.

De minister antwoordt dat er op zich geen nadelige gevolgen voortvloeiën uit de niet-retroactiviteit.

se montre réticent à faire rétroagir la loi à l'examen. Il renvoie à l'article 7 de la CEDH.

M. Vandenberghe estime que la note en question ne répond pas à sa question. Comment se fait-il que la disposition relative à l'effet rétroactif n'ait pas été soumise au Conseil d'État? En fait, elle a été insérée dans le projet, après que celui-ci eut été soumis à l'avis du Conseil d'État.

Il souligne ensuite que l'effet rétroactif a une influence en matière de droit pénal. La règle selon laquelle une loi pénale plus sévère ne peut pas entrer en vigueur rétroactivement est applicable aux lois procédurales qui ont une influence sur le droit pénal si elles permettent d'étendre la possibilité de poursuites. La réponse du gouvernement ne vaut qu'en fait. Elle ne vaut donc pas en droit.

Il renvoie enfin au point de vue du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage concernant la règle interdisant l'entrée en vigueur rétroactive et les dérogations à celle-ci que l'on peut prévoir moyennant une motivation formelle. Nous vivons dans un État de droit qui est fondé sur le principe de la primauté du droit. Cela signifie que les lois n'existent qu'en fonction de la prévisibilité de leur application. Le citoyen doit pouvoir se conformer à la loi. La rétroactivité non motivée porte atteinte directement à ce principe. L'intervenant estime que la disposition en question vise à accorder rétroactivement, par une voie détournée, une augmentation de traitement aux fonctionnaires en question, sans passer par l'Inspection des finances. Compte tenu de tous ces éléments, l'intervenant maintient son amendement n° 1.

Le ministre renvoie à la réponse qu'il a déjà donnée sur ce point. La raison de la rétroactivité est de servir l'uniformité avec la réforme des polices. Ces dernières années, les fonctionnaires des administrations fiscales n'ont posé aucun acte requérant d'eux la qualité d'officier de police judiciaire et la réglementation proposée n'a rien à voir non plus avec l'octroi de primes aux fonctionnaires fiscaux en question. Il demande dès lors que l'amendement soit rejeté.

Mme de T' Serclaes souscrit à l'amendement de M. Vandenberghe. Il faut user de la rétroactivité avec beaucoup de prudence. Par ailleurs, rien ne garantit qu'aucun acte requérant la qualité d'officier de police judiciaire n'a été posé. Il faut donner la priorité à la sécurité juridique.

M. Istasse demande si la suppression de la rétroactivité aurait des conséquences négatives.

Le ministre répond que la non-rétroactivité n'aurait pas de conséquences négatives en soi.

IV. STEMMINGEN

Het amendement nr. 1 van de heer Vandenberghe wordt aangenomen met 5 tegen 2 stemmen bij 1 onthouding.

Het geamendeerde wetsontwerp in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de acht aanwezige leden.

Het verslag is eenparig goedgekeurd door de acht aanwezige leden.

De rapporteurs,
Meryem KAÇAR.
Jean-François ISTASSE.

De voorzitter,
Josy DUBIÉ.

IV. VOTES

L'amendement n° 1 de M. Vandenberghe est adopté par 5 voix contre 2 et 1 abstention.

L'ensemble du projet de loi amendé a été adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

Les rapporteurs,
Meryem KAÇAR.
Jean-François ISTASSE.

Le président,
Josy DUBIÉ.