

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1989-1990

4 DECEMBER 1989

ONTWERP

van programmawet (Art. 323 en 324)

VERSLAG

NAMENS DE COMISSIE VOOR
DE JUSTITIE (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER DUMEZ

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft de artikelen 323 en 324 van de
programmawet en de amendementen n^{rs} 8 tot 12 van

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Mottard.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Bourgeois, Dumez,
Hermans, Mevr. Merckx-
Van Goeij, H. Van Parys.
P.S. HH. Defosset, Eerdeken,
Mayeur, Mottard, Mevr.
Onkelinx.
S.P. Mevr. Duroi-Vanhelmont,
De Meyer, H. Derycke.
P.V.V. Mevr. Neyts-Uyttebroeck,
HH. De Groot, Mahieu.
P.R.L. HH. Foret, Mundeleer.
P.S.C. HH. Beaufays, Laurent.
V.U. HH. Coveliers, Loones.
Ecolo/ Mevr. Vogels.
Agalev

B. — Plaatsvervangers :

HH. Bosmans (F.), Bosmans (J.),
Dhoore, Mevr. Kestelijn-Sierens,
Leysen, H. Uyttendaele.
HH. Charlier (G.), Gilles, Henry,
Leroy, Perdieu, Mev. Burgeon.
HH. Beckers, Slegckx, Van der
Maelen, Van der Sande.
HH. De Croo, Kempinaire, Berben,
Cortois.
HH. Draps, Gol, Klein.
H. Antoine, Mevr. Corbisier-Hagon,
H. Michel (J.).
Mevr. Maes, HH. Lauwers, Vervaeke.
HH. Simons, Van Dienderen.

Zie :

- 975 - 89 / 90 :

- N^o 1 : Wetsontwerp.
- N^o 2 : Voorontwerp en Advies van de Raad van State.
- N^o 3 tot 5 : Amendementen.
- N^o 6 : Verslag (Commissie Landsverdediging).
- N^o 7 : Amendementen.
- N^o 8 : (Verslag Commissie Financiën).
- N^o 9 : Amendementen.
- N^o 10 : Verslag (Commissie Sociale Zaken).
- N^o 11 : Verslag (Commissie Landbouw).

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

4 DÉCEMBRE 1989

PROJET

de loi-programme (Art. 323 et 324)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE (1)

PAR M. DUMEZ

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné les articles 323 et 324
de la loi-programme, ainsi que les amendements n^{os} 8

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Mottard.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Bourgeois, Dumez,
Hermans, Mme Merckx-
Van Goeij, M. Van Parys.
P.S. MM. Defosset, Eerdeken,
Mayeur, Mottard, Mme On-
kelinx.
S.P. Mmes Duroi-Vanhelmont,
De Meyer, M. Derycke.
P.V.V. Mme Neyts-Uyttebroeck,
MM. De Groot, Mahieu.
P.R.L. MM. Foret, Mundeleer.
P.S.C. MM. Beaufays, Laurent.
V.U. MM. Coveliers, Loones.
Ecolo/ Mme Vogels.
Agalev

B. — Suppléants :

MM. Bosmans (F.), Bosmans (J.),
Dhoore, Mmes Kestelijn-Sierens,
Leysen, M. Uyttendaele.
MM. Charlier (G.), Gilles, Henry,
Leroy, Perdieu, Mlle Burgeon.
MM. Beckers, Slegckx, Van der
Maelen, Van der Sande.
MM. De Croo, Kempinaire, Berben,
Cortois.
MM. Draps, Gol, Klein.
M. Antoine, Mme Corbisier-Hagon,
M. Michel (J.).
Mme Maes, MM. Lauwers, Vervaeke.
MM. Simons, Van Dienderen.

Voir :

- 975 - 89 / 90 :

- N^o 1 : Projet de loi.
- N^o 2 : Avant-projet et Avis du Conseil d'Etat.
- N^o 3 et 4 : Amendements.
- N^o 6 : Rapport (Commission de la Défense Nationale).
- N^o 7 : Amendements.
- N^o 8 : Rapport (Commission des Finances).
- N^o 9 : Amendements.
- N^o 10 : Rapport (Commission Affaires Sociales).
- N^o 11 : Rapport (Commission Agriculture).

de Regering (Stuk Kamer, n° 975/5 - 89 / 90) onderzocht tijdens de vergadering van donderdag 30 november 1989.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN JUSTITIE

A) Betreffende de artikelen 323 en 324 van de programmawet

« Tijdens het begrotingsconclaaf van juli 1989 werd aan het departement van Justitie gevraagd een bijdrage te leveren voor de gezondmaking van de Staatsfinanciën.

Zulks geschiedde vooreerst door een inspanning op het vlak van een betere aanwending van de beschikbare middelen en door besparingsmaatregelen. Op de oorspronkelijke begrotingsvoorstellen werden, in twee fazen, besparingen doorgevoerd voor een bedrag van ongeveer 460 miljoen frank.

Voorts werden nieuwe middelen ter beschikking gesteld: aanpassing aan de index van de boeten (700 miljoen frank) van de griffierechten (150 miljoen frank) en van de tarifiëring van het *Staatsblad* (50 miljoen frank) en een overdracht van het Fonds Slachtoffers (30 miljoen frank).

Deze maatregelen zijn ingegeven door de vaststelling dat besparingen niet volstonden om de behoeften van de Staat te bevredigen en dat, ingevolge munterosie, de bedragen niet meer beantwoorden aan de economische realiteit.

Er zij op gewezen dat de administratie van Justitie in feite instaat voor 930 miljoen frank ontvangsten, waarvan 500 miljoen frank wordt afgestaan aan de Schatkist.

Artikel 323 van de programmawet heeft de verhoging van de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten tot voorwerp. De opdecimes worden verhoogd van 590 (= x 60) naar 790 (= x 80).

In dezelfde lijn strekt artikel 324 van de programmawet ertoe het minimumbedrag voor de minnelijke schikkingen op te trekken van 600 F naar 800 F (10 F verhoogd met de opdecimes).

1° Verhoging van de opdecimes

Het systeem van verhoging van de strafrechtelijke geldboeten met opdecimes, ingevoerd door de wet van 24 juli 1921, is thans geregeld door de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten. Het bedrag van de opdecimes werd aangepast aan de stijging van de levensduurte, zoals blijkt uit de hiernavolgende tabel:

1921 :	20 opdecimes
1947 :	90 opdecimes
1952 :	190 opdecimes
1969 :	290 opdecimes
1975 :	390 opdecimes
1981 :	590 opdecimes

à 12 du Gouvernement (Doc.9 Chambre n° 975 / 5 - 89 / 90), au cours de sa réunion du jeudi 30 novembre 1989.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE LA JUSTICE

A) En ce qui concerne les articles 323 et 324 de la loi-programme

« Au cours du conclave budgétaire de 1989, il a été demandé au département de la Justice de contribuer à l'assainissement des finances publiques.

Cette contribution s'est traduite en premier lieu par un effort au niveau d'une meilleure affectation des moyens disponibles et par des mesures d'économie. Des économies d'un montant d'environ 460 millions de francs par rapport aux propositions budgétaires ont été opérées en deux phases.

Par ailleurs, des moyens nouveaux ont été mis à la disposition du département: indexation des amendes (700 millions de francs), des droits de greffe (150 millions de francs) et des tarifs du *Moniteur* (50 millions de francs), et transfert du Fonds « victimes » (30 millions de francs).

Ces mesures ont été dictées par la constatation que des économies seules ne pouvaient suffire à satisfaire les besoins de l'Etat et que, par suite de l'érosion monétaire, les montants prévus ne correspondaient plus à la réalité économique.

Il convient de souligner que si l'administration de la Justice réalise ainsi des recettes s'élevant à 930 millions de francs, 500 millions de francs sont cédés au Trésor.

L'article 323 de la loi-programme tend à porter les décimes additionnels sur les amendes pénales de 590 décimes (= x 60) à 790 (= x 80).

Dans le même ordre d'idées, l'article 324 de la loi-programme vise à porter le montant minimum pour des transactions de 600 francs à 800 francs (10 francs majorés des décimes additionnels).

1° Augmentation des décimes additionnels

Le système d'augmentation des amendes pénales par des décimes additionnels, introduit par la loi du 24 juillet 1921, est actuellement réglé par la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales. Le montant des décimes additionnels a été adapté à l'augmentation du coût de la vie comme le montre le tableau ci-dessous:

1921 :	20 décimes additionnels
1947 :	90 décimes additionnels
1952 :	190 décimes additionnels
1969 :	290 décimes additionnels
1975 :	390 décimes additionnels
1981 :	590 décimes additionnels

In het verleden werden de verhogingen gemotiveerd, nu eens « door het behoud van de beteugelende aard van de geldboete » (1975), dan door de waardevermindering van het geld en « de stijging van het indexcijfer » (1969); voorts ook door de noodzaak « het toenemend aantal verkeersmisdrijven te bestrijden » (1969-1975).

In de Memorie van Toelichting wordt de ratio legis van de huidige verhoging toegelicht :

« Ter instandhouding van het repressief karakter van de geldboete, waarvan de doeltreffendheid op heden verminderd is onder invloed van de muntontwaarding, is de Regering van mening dat het bedrag van de opdecimes opnieuw dient gewijzigd ».

De Minister benadrukt dat de huidige maatregel niet kan worden beschouwd als een verhoging van de strafmaat, zoals voorzien in de strafwetten.

De maatregel heeft uiteraard geen terugwerkende kracht en zal door de hoven en rechtbanken worden toegepast op alle strafrechtelijke geldboeten uitgesproken voor misdrijven die gepleegd werden vanaf de dag van de inwerkingtreding van de huidige wet.

2° Toepassingsgebied

Zoals artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 stelt, wordt de verhoging enkel toegepast op strafrechtelijke geldboeten uitgesproken door de hoven en rechtbanken.

Daaronder vallen niet :

- de burgerlijke geldboeten (bijvoorbeeld artikel 926 Gerechtelijk Wetboek : cass. 24 april 1974, R.W., 1974-1975, 247);
- de fiscale geldboeten;
- de administratieve geldboeten;
- de in artikel 2 van de wet van 5 maart 1952 vermelde geldboeten uitgesproken krachtens de wet betreffende de slijterijen van gegiste dranken;
- de bijzondere wetten die toepassing uitsluiten (artikel 2 van de wet van 5 maart 1952);
- jurisprudentiële uitzonderingen; inzonderheid de geldboeten uitgesproken wegens inbreuken op de wet van 18 oktober 1921 op de schoolplicht (Cass. 10 mei 1965, R.W. 1966-1967, 266) en de geldboeten vastgesteld in verhouding tot de waarde van het voorwerp van het misdrijf of op grond van een veelvoud van deze waarde (Cass. 21 december 1953, J.T. 1954, 351).

*
* *

De Minister wijst erop dat het systeem ook niet automatisch van toepassing is op de minnelijke schikking en evenmin op de onmiddellijke inning (verkeerszaken).

a) De minnelijke schikking (of het verval van strafvordering tegen betaling van een geldsom) wordt beheerst door de regeling van artikel 216bis Wetboek Strafvordering (ingevoegd door de wet van 25 juni 1984).

Par le passé, les augmentations ont été motivées tantôt par le maintien du caractère répressif de l'amende (1975), tantôt par la dépréciation de l'argent et la hausse de l'index (1969), ou encore par la nécessité de lutter contre l'accroissement des infractions au code de la route (1969-1975).

L'Exposé des motifs précise la *ratio legis* de l'augmentation prévue par le projet à l'examen :

« Afin de maintenir le caractère répressif de l'amende, dont l'efficacité se trouve actuellement réduite par l'effet de l'érosion monétaire, le Gouvernement estime qu'il y a lieu de modifier à nouveau le montant des décimes additionnels. »

Le Ministre souligne que la mesure proposée ne peut être considérée comme un alourdissement de la peine, au sens de la législation pénale.

Cette mesure n'a évidemment aucun effet rétroactif et sera appliquée par les cours et tribunaux à toutes les amendes pénales prononcées pour des infractions commises à partir du jour de l'entrée en vigueur de la loi.

2° Champ d'application

Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 1952, la majoration ne s'applique qu'aux amendes pénales prononcées par les cours et tribunaux.

Ne sont donc pas visés :

- les amendes civiles (par exemple, article 926 du Code judiciaire : Cass. 24 avril 1974, R.W., 1974-1975, 247);
- les amendes fiscales;
- les amendes administratives;
- les amendes prévues à l'article 2 de la loi du 5 mars 1952 et prononcées en vertu de la loi concernant les débits de boissons fermentées;
- les cas prévus par une loi particulière (article 2 de la loi du 5 mars 1952);
- les exceptions jurisprudentielles, en particulier les amendes prononcées pour des infractions à la loi du 18 octobre 1921 renforçant l'obligation scolaire de l'enseignement primaire (Cass. 10 mai 1965, R.W. 1966-1967, 266), les amendes dont le montant est fixé proportionnellement à la valeur de l'objet de l'infraction ou sur la base d'un multiple de cette valeur (Cass. 21 décembre 1953, J.T. 1954, 351).

*
* *

Le Ministre fait observer que le système ne s'applique pas non plus automatiquement aux transactions ni à la perception immédiate (Affaires de roulage).

a) La transaction (ou l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent) est régie par les dispositions de l'article 216bis du Code d'instruction criminelle (inséré par la loi du 25 juin 1984).

De geldsommen die worden betaald als minnelijke schikking zijn geen strafrechtelijke geldboeten. Zij worden niet opgelegd door de rechterlijke macht en hebben juist tot doel de strafvordering te doen vervallen, zonder dat de betaling van de geldsommen een schuldbekenenis impliceert.

Precies omdat die sommen niet onder artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 vallen, was het noodzakelijk om expliciet te voorzien in de toepassing van de opdecimes voor het bepalen van het maximumbedrag, (CLOSE, RDP 1986, 57-58, in het bijzonder voetnoten 65 en 67). Dit gebeurt in artikel 216bis van het Wetboek Strafvordering (zie artikel 324).

Het voor te stellen bedrag wordt door het parket bepaald. De som mag wettelijk niet minder dan 600 frank bedragen en niet meer dan het maximum van de door de wet voorziene geldboete, vermeerderd met de toe te passen opdecimes en gebeurlijk de kosten van ontleding of deskundigenonderzoek (De Clercq R., Strafvordering, Leuven, 1987, 46).

Om louter technische redenen werd dit bedrag van 600 frank nu omgevormd naar 10 frank verhoogd met de opdecimes, dit wil zeggen van 10 frank x 60 (vorige opdecimes) naar 10 frank x 80 = 800 frank (artikel 324 ontwerp).

b) De onmiddellijke inning in verkeerszaken wordt thans bepaald door artikel 65 van de wegverkeerswet en het koninklijk besluit van 10 juni 1985 dat de uitvoering hiervan regelt.

Artikel 65 bepaalt dat het te innen bedrag niet groter mag zijn dan de maximum-geldboete die op het misdrijf staat, vermeerderd met de opdecimes. Over een minimumbedrag wordt niet gesproken. Het koninklijk besluit van 10 juni 1985 bepaalt in artikel 3 de absolute maxima en de modaliteiten. Op basis van analoge argumenten (geen straf) als voor de minnelijke schikking zijn hierop de opdecimes niet toepasbaar. A fortiori, omdat alles zich hier afspeelt op het niveau van politie en rijkswacht, terwijl bij de minnelijke schikking het initiatief uitgaat van het openbaar ministerie.

3° *Cijfermatige benadering*

In 1981 heeft men verhoogd van 390 (x 40) naar 590 (x 60), of met 50 %.

De inflatie sedert de toenmalige verhoging, namelijk tussen 1975 en 1981, bedroeg 44 %.

De voorgestelde verhoging gaat van 590 (x 60) naar 790 (x 90) of 33,89 % tegenover een inflatie tussen 1981 en 1989 van 39,84 %.

Daaruit blijkt duidelijk dat de maatregel enkel een aanpassing aan de economische realiteit inhoudt en geen verhoging van de strafmaat.

Les sommes qui sont payées à titre de transaction ne sont pas des amendes pénales. Elles ne sont pas infligées par le pouvoir judiciaire et ne visent qu'à éteindre l'action publique sans que le paiement de ces sommes implique un aveu de culpabilité.

C'est précisément parce que ces sommes ne tombent pas sous le coup de l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 1952 qu'il était nécessaire de prévoir explicitement l'application des décimes additionnels pour le calcul du montant maximum (Close RDP 1986, 57-58, notamment les notes 65 et 67). C'est ce qui est prévu à l'article 216bis du Code d'instruction criminelle (voir article 324).

Le montant à proposer est déterminé par le parquet. Ce montant ne peut légalement être inférieur à 600 francs, ni être supérieur au maximum de l'amende prévue par la loi, majoré des décimes additionnels à appliquer et éventuellement des frais d'analyse ou d'expertise. (De Clercq R., Strafvordering, Louvain, 1987, 46).

Pour des raisons purement techniques, ce montant de 600 francs sera désormais remplacé par un montant de 10 francs majoré des décimes additionnels, c'est-à-dire de 10 francs x 60 (décimes additionnels antérieurs) à 10 francs x 80 = 800 francs (article 324 du projet).

b) La perception immédiate en matière de circulation est à présent établie par l'article 65 de la loi sur la police de la circulation routière et par l'arrêté royal du 10 juin 1985, qui en règle l'application.

L'article 65 prévoit que le montant à percevoir ne peut être supérieur au maximum de l'amende prévue pour l'infraction, majoré des décimes additionnels. Il n'est pas fixé de montant minimum. L'arrêté royal du 10 juin 1985 fixe en son article 3 les maxima absolus et les modalités de la perception. Les décimes additionnels ne sont pas applicables à ces montants, pour des raisons analogues à celles qui ont été invoquées pour la transaction, et ce d'autant que tout ce joue en l'occurrence au niveau de la police et de la gendarmerie, tandis que dans le cas de la transaction, l'initiative émane du ministère public.

3° *Approche chiffrée*

En 1981, les décimes additionnels sont passés de 390 (x 40) à 590 (x 60), soit une augmentation de 50 %.

L'inflation depuis la dernière majoration, à savoir entre 1975 et 1981, avait été de 44 %.

Le mesure proposée consisterait à faire passer les décimes additionnels de 590 (x 60) à 790 (x 90), soit une augmentation de 33,89 % par rapport à une inflation de 39,84 % entre 1981 et 1989.

Il ressort clairement de ces données que la mesure ne constitue en fait qu'une simple adaptation à la réalité économique et ne peut être assimilée à une aggravation des peines.

4° Verwachte extra-opbrengst

Bij de begrotingsbesprekingen werd een meer-opbrengst ingeschreven van 700 miljoen frank.

De werkelijke opbrengsten 1980-1981-1982 bieden geen vaste gegevens over het effect van de maatregel, temeer daar deze is ingegaan midden in het jaar.

1980 - 1981 : + 87 miljoen frank;

1981 - 1982 : + 283 miljoen frank (= + 17 %).

Als men 1980-1982 vergelijkt, stelt men een stijging vast van + 370 miljoen frank (of + 23,7 %).

De laatste jaren stijgen de opbrengsten blijkbaar meer (+ 6,7 %). Indien uitgegaan wordt van een stijging (bij ongewijzigd beleid) van 4,9 %, geeft zulks voor 1990 : (3 002 + 4,9 % =) 3 149 miljoen frank aan ontvangsten.

Een verhoging met 40 % zou dan theoretisch een meeropbrengst moeten betekenen van 3 149 miljoen frank x 40 % = 1 259,6 miljoen frank.

Als men de coëfficiënt van de operatie 1980-1982 (of + 23,7 %) neemt, krijgt men een meeropbrengst van 746,3 miljoen frank.

De Rijksmiddelenbegroting van het begrotingsjaar 1990 (Stuk Kamer, n° 4/1-915/1-88/89) gaat uit van een vermoedelijke meeropbrengst van 832 miljoen frank (ongewijzigd beleid + gewijzigd beleid samen).

Zulks stemt overeen met voormelde berekeningen : 3 892 miljoen frank - 3 149 miljoen frank (raming ongewijzigd beleid) = 743 miljoen frank, waarvan 700 miljoen frank als opbrengst van de wetwijziging.

B) Betreffende de artikelen 324bis tot 324sexies (Amendementen n° 8 tot 12 van de regering)

De wet van 5 december 1984 heeft de wetten op de handelsvennootschappen vrij aanzienlijk gewijzigd. De regels betreffende de oprichting van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, met name inzake het minimumkapitaal, de noodzakelijke notariële akten, de verplichte inschakeling van een bedrijfsrevisor om de raming van bepaalde inbrengen na te gaan enz., werden gevoelig verstrengd. De regeling voor de coöperatieve vennootschappen werd daarentegen niet gewijzigd. De wet van 5 december 1984 beoogde slechts de wetten op de handelsvennootschappen in overeenstemming te brengen met de recente Europese richtlijnen, die alleen op de naamloze vennootschappen en de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid betrekking hadden.

Sindsdien is een groot verschil ontstaan tussen de formaliteiten en de verplichtingen bij de oprichting van naamloze vennootschappen vergeleken bij de oprichting van coöperatieve vennootschappen. Voor die laatste geldt met name geen verplicht minimumkapitaal, is het kapitaal veranderlijk en wordt zelfs niet

4° Produit escompté

Lors du conclave budgétaire, le produit de cette mesure avait été estimé à 700 millions de francs.

Les recettes réelles pour 1980-1981-1982 ne permettent pas d'évaluer l'incidence de la mesure, d'autant qu'elle n'est entrée en vigueur qu'au milieu de l'année.

1980-1981 : + 87 millions de francs;

1981-1982 : + 283 millions de francs, soit + 17 %.

En additionnant ces deux montants (+ 370 millions de francs), on constate que l'augmentation représente 23,7 %.

Les recettes ont apparemment augmenté davantage (± 6,7 %) au cours des dernières années. A supposer que l'augmentation représente 4,9 % (à politique constante), les recettes s'élèveront, pour 1990, à : 3 002 + 4,9 % = 3 149 millions de francs.

Une hausse de 40 % devrait, théoriquement, entraîner une augmentation des recettes de 3 149 millions de francs x 40 % = 1 259,6 millions de francs.

En appliquant le coefficient de l'opération 1980-82 (soit + 23,7 %), on obtient une augmentation des recettes de 746,3 millions.

Le montant inscrit au budget des Voies et Moyens pour 1990 (Doc. Chambre, n° 4/1-915/1-88/89) est basé sur un rendement supplémentaire probable de 832 millions (politique constante + politique modifiée).

Ce montant correspond aux calculs figurant ci-dessus : 3 892 millions de francs - 3 149 millions de francs (estimation à politique constante) = 743 millions de francs, dont 700 millions représentent le produit de la mesure proposée.

B. Concernant les articles 324bis à 324sexies (Amendements n° 8 à 12 introduits par le Gouvernement)

La loi du 5 décembre 1984 a modifié de manière assez importante les lois sur les sociétés commerciales. Les modifications visaient à renforcer considérablement les règles présidant à la constitution des sociétés anonymes et des sociétés privées à responsabilité limitée, notamment concernant le capital minimum, la nécessité d'actes notariés, le recours obligatoire à un réviseur d'entreprises pour vérifier l'estimation de certains apports, etc. Par contre, le régime des sociétés coopératives n'a pas été modifié tandis que la loi du 5 décembre 1984 ne visait qu'à adapter les lois sur les sociétés commerciales aux récentes directives européennes (directives qui ne concernaient que les sociétés anonymes et les sociétés privées à responsabilité limitée et les SPRL).

Un fossé s'est dès lors creusé entre les formalités et les obligations relatives à la constitution des sociétés anonymes et des sociétés à responsabilité limitée et celles relatives à la constitution des sociétés coopératives. Ainsi notamment, les sociétés coopératives n'ont pas d'exigence de capital minimum, le capital est

vereist dat het kapitaal voor een gedeelte gestort wordt of dat de inbrengen bij de oprichting gebeuren. De coöperatieve behoeft geen verslag van een revisor over de raming van de inbrengen en de oneigenlijke inbrengen in natura. De formaliteiten bij de oprichting zijn zeer eenvoudig (onderhandse akten, geen verplichting tot financieel plan).

Derhalve hebben een groot aantal ondernemers zich van de naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid afgekeerd om in plaats daarvan coöperatieve vennootschappen op te richten. Sinds 1983 is het aantal coöperatieve vennootschappen meer dan verviervoudigd.

In het raam van de discussie over de belastinghervorming werden een aantal misbruiken in verband met de meerwaarden, gerealiseerd bij de stopzetting van aan natuurlijke personen toebehorende zelfstandige handelszaken aan de kaak gesteld en door de administratie van Financiën bevestigd. Dat komt omdat een zelfstandige, natuurlijk persoon die zijn activiteit stopzet slechts tegen 16,5 % op de gerealiseerde meerwaarde belast wordt, ongeacht of die meerwaarde op de voorraden en de koopwaar, op de geïnvesteerde goederen dan wel op de immateriële activa betrekking heeft; indien de persoon die de activiteit overneemt in de vorm van een vennootschap is opgericht, kan hij daarentegen de totale kosten, met inbegrip van de betaalde meerwaarde, aflossen tegen het tarief van de vennootschapsbelasting, met name eventueel 43 %. Dat verschillend tarief is een van de factoren die steeds meer zelfstandigen - natuurlijke personen ertoe aanzetten de vorm van een vennootschap aan te nemen. Op zichzelf is dat niet laakbaar of betreurenswaardig mits die personen alle voorwaarden van het vennootschapsrecht in acht nemen. Er ontstaan daarentegen wel misbruiken wanneer de door de natuurlijke persoon aan de vennootschap afgestane activa overgewaardeerd worden (vooral wanneer die vennootschap zelf aandeelhouder of vennoot van de vennootschap is) met de bedoeling optimaal de aflossing tegen 43 % (of 31 %) te kunnen toepassen van een meerwaarde die slechts tegen 16,5 % belast wordt.

Om dat misbruik te bestrijden werden, in het raam van de hervormingen van de vennootschapsbelasting, drie bepalingen uitgewerkt :

- de meerwaarden op de voorraad en de handelswaren bij stopzetting worden belast als bedrijfsinkomsten en niet tegen het afzonderlijke tarief van 16,5 %;
- artikel 262 van het wetsontwerp houdende fiscale bepalingen tot wijziging van artikel 93 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen bepaalt dat alleen tegen het afzonderlijke tarief van 16,5 % worden belast « de meerwaarden verwezenlijkt op immateriële vaste activa ter gelegenheid van de volledige en definitieve stopzetting van de beroepsactiviteit (= goodwill, overdracht van cliënteel) en de vergoedingen verkregen als compensatie van een vermindering van de werkzaamheid, bedoeld in de artikelen 22, 6°, a), en 30, 2° lid, 2°, a), in de mate dat zij

variabel en il n'est même pas nécessaire qu'il soit partiellement versé ni que les apports soient effectués à la constitution; la coopérative échappe également aux rapports de réviseurs sur l'évaluation des apports et quasi apports en nature; les formalités de constitution sont très simples (actes sous seing privé, absence d'exigences d'un plan financier).

Dès lors, un grand nombre d'entrepreneurs se sont détournés des sociétés anonymes et des sociétés à responsabilité limitée pour constituer à leur place des sociétés coopératives. Depuis 1983, le nombre des coopératives a plus que quadruplé.

Dans le cadre de la discussion sur la réforme fiscale, un certain nombre d'abus concernant les plus-values de cessation de commerce indépendant de personnes physiques ont été soulevés et confirmés par l'administration des Finances. Le problème vient de ce que lorsqu'un indépendant personne physique cesse son activité, il n'est imposé qu'à 16,5 % sur la plus-value réalisée, que cette plus-value porte sur le stock et les marchandises, sur les biens investis ou les avoirs incorporels; par contre, si la personne qui rachète l'activité est constituée en société, elle peut amortir le coût total, y compris la plus-value payée; au taux de l'impôt des sociétés, c'est-à-dire le cas échéant 43 %; cette différence de taux est un des facteurs qui pousse de plus en plus d'indépendants personnes physiques à passer en société. La chose n'est en soi ni reprehensible ni regrettable, pour autant que ces personnes respectent toutes les conditions du droit des sociétés. Par contre, les abus surviennent lorsqu'il y a une surévaluation des actifs cédés par la personne physique à la société (surtout lorsqu'elle est elle-même actionnaire ou associé de la société) afin de pouvoir bénéficier au maximum de l'amortissement à 43 % (ou 31 %) d'une plus-value qui n'est taxée qu'à 16,5 %.

Pour lutter contre cet abus, trois dispositions ont été décidées dans le cadre de la réforme de l'impôt des sociétés :

- les plus-values de cessation sur stock et marchandises seront taxées comme revenus professionnels et non au taux distinct de 16,5 %;
- l'article 262 du projet de loi fiscale modifiant l'article 93 du Code des impôts sur les revenus prévoit qui ne sont taxées au taux distinct de 16,5 % que « les plus-values réalisées à l'occasion de la cessation complète et définitive de l'activité professionnelle sur des immobilisations incorporelles (=goodwill, cession de clientèle) et les indemnités obtenues en compensation d'une réduction d'activité visées aux articles 22, 6°, a), et 30, alinéa 2, 2°, a), dans la mesure où elles n'excèdent pas un montant égal à quatre fois la moyenne des bénéfices ou profits nets imposables afférents

niet meer bedragen dan vier maal het gemiddelde van de belastbare netto-winst of -baten met betrekking tot de stopgezette werkzaamheid behaald gedurende de vier jaren die aan het jaar van de stopzetting of van de vermindering van de werkzaamheid voorafgaan » ; het gedeelte dat meer dan vier maal bedraagt, zal als bedrijfsinkomen worden belast ;

— voor coöperatieve vennootschappen zal, net zoals dat reeds het geval is voor de naamloze vennootschappen en de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, geëist worden dat er een verslag van een bedrijfsrevisor komt voor de kapitaalbreng anders dan in geld, en voorts, wanneer de vennootschap, binnen twee jaar nadat ze is opgericht, van een van haar stichters of vennoten een goed koopt voor een tegenwaarde die ten minste gelijk is aan 10 % van haar kapitaal. De inschakeling van een revisor heeft tot doel de « objectieve » waarde die wordt verleend aan de inbreng of aan de verkochte goederen zo te toetsen, dat overdreven meerwaarden worden voorkomen of dat die ten minste duidelijk aan het licht komen.

In dat verband hebben de amendementen n^{os} 8 tot 12 van de Regering (Stuk Kamer n^o 975/5) tot doel de regeling voor coöperatieve vennootschappen af te stemmen op die welke van toepassing is op de naamloze vennootschappen en op de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Die amendementen hebben terecht een plaats in de programmawet aangezien die aangelegenheid niet in de belastingwetten wordt geregeld.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

A) Artikelen 323 en 324

Verschillende leden wijzen erop dat in het verleden reeds allerlei redenen aangehaald werden om de verhoging van de opdecimes te rechtvaardigen.

In onderhavig ontwerp wordt verwezen naar het behoud van het repressief karakter van de geldboete. Heeft deze ingreep echter niet veeleer een gewone budgettaire bedoeling, namelijk het doen bijdragen van de rechtsonderhorige aan de werking van het justitieel apparaat ?

Deze sprekers zijn van oordeel dat men daar geen verdere legitimering moet aan verbinden. Wel merken zij op dat de discussie over de bestraffing in het algemeen en de geldboete in het bijzonder, dringend moet gevoerd worden. Zij pleiten voor een systeem van gedifferentieerde geldboetes.

Een lid vraagt of de regering de meeropbrengst van deze maatregel niet overschat. Voor 1990 wordt de meeropbrengst geschat op 890 miljoen. Is dat wel realistisch, in acht genomen dat de verhoging geen retroactief karakter mag hebben ?

Werd bij de schatting voorop gesteld dat de rechter, na de aanpassing, een ongewijzigde strafmaat zal hanteren ?

à l'activité délaissée réalisés au cours des quatre années qui précèdent celles de la cessation ou de la réduction d'activité » ; la partie dépassant quatre fois sera taxée comme revenu professionnel ;

— exiger pour les sociétés coopératives, comme c'est déjà le cas pour les sociétés anonymes et les sociétés privées à responsabilité limitée, qu'il y ait un rapport d'un réviseur d'entreprise d'une part, pour les apports de capital autres qu'en numéraire et d'autre part, lorsque la société, dans les deux ans suivant sa constitution, rachète à l'un de ses fondateurs ou associés, un bien pour une contre-valeur au moins égale à 10 % de son capital. Le recours au réviseur vise à vérifier la valeur « objective » accordée aux apports ou aux biens vendus de telle manière que l'on évite, ou qu'au moins on voie apparaître clairement, les plus-values exagérées.

Dans ce cadre, les amendements n^{os} 8 à 12 du Gouvernement (Doc. Chambre n^o 975/5) visent à aligner le régime des sociétés coopératives sur celui des sociétés anonymes et des sociétés privées à responsabilité limitée. Ces amendements trouvent leur place dans la loi-programme étant donné que cette matière ne relève pas des lois fiscales.

DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

A) Articles 323 et 324

Plusieurs membres soulignent que par le passé déjà, diverses raisons avaient été avancées pour justifier l'augmentation des décimes additionnels.

Dans le projet à l'examen, il est fait référence au maintien du caractère répressif des amendes. Cette mesure n'a-t-elle toutefois pas simplement un objectif budgétaire, à savoir de faire contribuer les justiciables au fonctionnement de l'appareil judiciaire ?

Ces intervenants estiment qu'il ne faut pas chercher d'autre explication. Ils font cependant observer qu'il est urgent d'entamer un débat sur la répression en général et sur les amendes en particulier, et préconisent un système d'amendes différenciées.

Un membre demande si le Gouvernement ne surestime pas le supplément de recettes que cette mesure permettra de réaliser. Ce supplément est en effet estimé à 890 millions pour 1990. Cette estimation est-elle bien réaliste, étant donné que l'augmentation ne peut avoir de caractère rétroactif ?

A-t-on considéré, lors de cette estimation, qu'après l'adaptation, le juge utilisera une échelle de peines inchangée ?

Tenslotte vragen *meerdere leden* of er ook gedacht wordt aan de verhoging van de administratieve geldboetes. Die bedragen zijn bijzonder laag en werken bijgevolg nauwelijks ontradend.

De Minister antwoordt dat de verhoging van de opdecimes ook de doeltreffendheid van de sanctie wil verbeteren. Het is dus geen zuiver budgettaire operatie.

Voor de raming van de opbrengst van deze maatregel werden dezelfde regels gebruikt als bij de laatste verhoging, in 1981.

Er doet zich in deze materie wel een probleem voor omdat vele geldboetes gewoon niet geïnd worden. Dat maakt de raming nog moeilijker. *De Minister* is niet bevoegd om een antwoord te verstrekken op de vraag tot verhoging van de administratieve geldboetes.

*
* *

Artikel 323 wordt aangenomen met 10 stemmen tegen 3.

Artikel 324 wordt aangenomen met 10 stemmen tegen 3.

B) Artikelen 324bis tot 324sexies
(amendementen n^{os} 8 tot 12 van de Regering)

Verscheidene leden betreuren het laattijdig indienen van de regeringsamendementen. De Kamer heeft zichzelf een strikte timing opgelegd voor de bespreking van deze programmawet. De commissie beslist haar werkzaamheden niet te verdagen maar dringt er niettemin bij de Regering op aan dat amendementen in de toekomst tijdig worden ingediend.

De commissie aanvaardt ten volle de regeringsamendementen omdat ze een ongezonde toestand verhelpen. Men stelt vast dat de rechtsfiguur van de coöperatieve vennootschap verkozen wordt om aan de wettelijke normen en controles, opgelegd aan de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en de naamloze vennootschap te ontsnappen. Dit verminderd toezicht zou onder meer het zwartwerk bevorderen.

Andere leden koppelen hieraan de bedenking dat, indien men het activiteit veld van de bedrijfsrevisoren verruimt, ook het probleem van bedrijfsrevisoraat zelf dringend moet aangepakt worden. De bedrijfsrevisoren zijn over het algemeen erg duur en overbelast.

Hierbij zal de nodige aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheid om terzake beroep te doen op de accountants.

Op voorstel van de Commissie wordt de voorgestelde tekst van artikel 324*quater* (nieuw) (amendement n^o 10), strekkende tot invoeging van een artikel 141*quinquies*, gewijzigd door in het vierde lid de woorden « Het verslag van de bedrijfsrevisor » te vervangen door de woorden « Het in het eerste lid vermelde verslag ».

Plusieurs membres demandent enfin si l'on envisage également une augmentation des amendes administratives. Leurs montants sont particulièrement bas et, par la même, très peu dissuasifs.

Le Ministre répond que l'augmentation des décimes additionnels vise également à accroître l'efficacité de la sanction. Il ne s'agit donc pas d'une opération purement budgétaire.

Pour ce qui concerne l'estimation du produit de cette mesure, on a utilisé les mêmes règles que lors de la dernière augmentation de 1981.

Un problème se pose toutefois dans ce domaine, étant donné que de nombreuses amendes ne sont tout simplement pas perçues, ce qui rend l'estimation encore plus difficile. Le Ministre n'est pas compétent pour répondre à la question concernant l'augmentation des amendes administratives.

*
* *

L'article 323 est adopté par 10 voix contre 3.

L'article 324 est adopté par 10 voix contre 3.

B) Articles 324bis à 324sexies
(amendements n^{os} 8 à 12 du Gouvernement)

Plusieurs membres déplorent le dépôt tardif des amendements du Gouvernement, alors que la Chambre s'est imposée un calendrier très stricte pour la discussion de la loi-programme à l'examen. La Commission décide toutefois de ne pas retarder ses travaux, mais insiste auprès du Gouvernement pour que celui-ci présente à l'avenir ses amendements à temps.

La commission approuve entièrement les amendements du Gouvernement parce que ceux-ci remédient à une situation malsaine. On constate en effet que les chefs d'entreprise préfèrent adopter la forme juridique de la société coopérative afin d'échapper aux normes et aux contrôles légaux imposés aux sociétés privées à responsabilité limitée et aux sociétés anonymes. Ce contrôle réduit favoriserait notamment le travail au noir.

D'autres membres font observer que si l'on étend le champ d'activité des réviseurs d'entreprises, il faut également aborder le problème du révisorat d'entreprise. Les réviseurs d'entreprises sont en général très chers et surchargés.

Il conviendra dès lors d'envisager sérieusement la possibilité de faire appel à des experts comptables.

Sur proposition de la Commission, le texte proposé de l'article 324*quater* (nouveau) (amendement n^o 10), tendant à insérer un article 141*quinquies*, est modifié comme suit : les mots « Le rapport du réviseur » sont remplacés par les mots « Le rapport visé à l'alinéa premier ».

De amendementen n^{rs} 8, 9 en 10 van de Regering worden aangenomen met 13 tegen 1 stem.

De amendementen n^{rs} 11 en 12 van de Regering worden eenparig aangenomen.

*
* *

Het aldus geamendeerde hoofdstuk III van Titel VII van de programmawet wordt met 13 tegen 1 stem aangenomen.

De Rapporteur,

P. DUMEZ

De Voorzitter,

J. MOTTARD

Les amendements n^{os} 8, 9 et 10 du Gouvernement sont adoptés par 13 voix contre une.

Les amendements n^{os} 11 et 12 du Gouvernement sont adoptés à l'unanimité.

*
* *

Le chapitre III du Titre VII de la loi-programme, ainsi modifié, est adopté par 13 voix contre une.

Le Rapporteur,

P. DUMEZ

Le Président,

J. MOTTARD