

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

31 OKTOBER 1997

WETSVOORSTEL

**tot aanvulling, wat de bestrijding van
de fiscale fraude betreft, van het
koninklijk besluit nr. 185 van
9 juli 1935 op de bankcontrole en het
uitgifteregime voor titels en
effecten en van de wet van
9 juli 1975 betreffende de controle
der verzekeringsondernemingen**

**(Ingediend door de heren Hunfred Schoeters
en Lucien Suykens)**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De strijd tegen de fiscale fraude vereist meer dan ooit bijzondere aandacht vanwege de overheid. Hoewel de omvang van de fiscale fraude per definitie niet gekend is, mag men aannemen dat ze in ons land zeer aanzienlijk is en honderden miljarden frank bedraagt. De fraudebestrijding dient dan ook een prioriteit te worden indien men effectief werk wil maken van de sanering van de overheidsfinanciën.

Deze beleidskeuze dringt zich ook op omdat de fiscale fraude terecht als sociaal onrechtvaardig wordt ervaren. Door de fraude worden de lasten afgewenteld op diegenen die hun belastingen correct betalen. Gelet op de inspanningen die de afgelopen jaren door

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

31 OCTOBRE 1997

PROPOSITION DE LOI

**complétant, en ce qui concerne la
lutte contre la fraude
fiscale, l'arrêté royal n° 185 du
9 juillet 1935 sur le contrôle des
banques et le régime des émissions
de titres et valeurs et la loi
du 9 juillet 1975 relative au contrôle
des entreprises d'assurances**

**(Déposée par MM. Hunfred Schoeters
et Lucien Suykens)**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La lutte contre la fraude fiscale réclame plus que jamais une attention particulière de la part des pouvoirs publics. Bien que l'importance de la fraude fiscale ne soit, par définition, pas connue, l'on peut présumer qu'elle revêt une ampleur tout à fait considérable dans notre pays et qu'elle se chiffre par centaines de milliards de francs. La lutte contre cette fraude doit dès lors devenir une priorité si l'on veut s'atteler véritablement à l'assainissement des finances publiques.

Ce choix politique s'impose d'autant plus que la fraude fiscale est perçue à juste titre comme une injustice sociale, dans la mesure où elle a pour effet de reporter les charges sur ceux qui paient correctement leurs impôts. Compte tenu des efforts consentis ces

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

diverse bevolkingsgroepen werden geleverd, is het onaanvaardbaar dat fraudeurs, die doorgaans over aanzienlijke inkomsten beschikken, de kans krijgen aan hun bijdrage te ontsnappen.

Hoewel de betrokken sector hierover liever discreet blijft, is het duidelijk dat fraudeurs veelal gebruik maken van de diensten van financiële instellingen. Het onderzoek naar de fraude bij de Kredietbank Luxemburg toont aan dat het hierbij om belangrijke bedragen gaat. In het kader van de fraudebestrijding dienen de toezichthoudende autoriteiten uit de financiële sector dan ook een rol te krijgen. Precies op dat punt getuigt onze huidige wetgeving nochtans van enige inconsequentie.

Artikel 38*bis* van het bankbesluit (koninklijk besluit nr. 185 van 9 juli 1935 op de bankcontrole en het uitgifteregime voor titels en effecten) bepaalt dat, onverminderd artikel 327, § 5, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, de Commissie voor het bank- en financiewezen niet bevoegd is inzake belastingaangelegenheden. De uitzonderingsbepaling van artikel 327, § 5, WIB 1992 houdt in dat de voornoemde commissie de minister van Financiën onmiddellijk inlicht wanneer zij vaststelt dat een instelling waarover zij de controle uitoefent, heeft bijgedragen tot het opzetten van een mechanisme dat tot doel of tot gevolg heeft inbreuken te organiseren op de fiscale wetgeving en dat een medeplichtigheid insluit, tussen de instelling en de cliënt, met het oog op belastingontduiking.

Deze uitzonderingsbepaling, die verwijst naar het nogal vage criterium van het bijzonder fraude-mechanisme, stelt strenge voorwaarden aan de toepasselijkheid van de meldingsplicht. Tot nu toe heeft de regeling weinig tastbare resultaten opgeleverd. Bij de totstandkoming van deze bepaling werd overigens opgemerkt dat de regeling «een essentieel preventief doel heeft» (*Jaarverslag van de Bankcommissie*, 1979-1980, blz. 39).

Verder bepaalt artikel 57, § 3, van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen dat de Commissie voor het bank- en financiewezen maatregelen kan treffen (de aanmaning om binnen een door haar bepaalde termijn de toestand te verhelpen en de schorsing) wanneer zij kennis heeft van het feit dat een kredietinstelling een bijzonder mechanisme heeft ingesteld met als doel of gevolg de bevordering van fiscale fraude door derden. Het betreft hier naar verluidt een bestuursrechtelijke en geen fiscaalrechtelijke bevoegdheid (*Parl.St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 616-1, blz. 57).

Uiteraard betreft de taak van de toezichthoudende autoriteiten in de financiële sector in de eerste plaats de preventieve controle. Toch kan bezwaarlijk worden volgehouden dat toezichthoudende overheids-

dernières années par diverses catégories de la population, il est inadmissible que les fraudeurs, qui disposent généralement de revenus considérables, puissent se soustraire au paiement de leur quote-part.

Bien que le secteur concerné préfère se montrer discret à ce sujet, il est clair que les fraudeurs utilisent fréquemment les services d'institutions financières. L'enquête sur la fraude concernant la *Kredietbank Luxemburg* montre que des montants importants sont en jeu. Les autorités de contrôle du secteur financier devraient dès lors se voir assigner un rôle dans la lutte contre la fraude fiscale. Or, c'est précisément sur ce point que la législation actuelle témoigne d'une certaine inconséquence.

L'article 38*bis* de l'arrêté relatif aux banques (l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs) prévoit que sans préjudice de l'article 327, § 5, du Code des impôts sur les revenus 1992, la Commission bancaire et financière ne connaît pas des questions d'ordre fiscal. L'exception prévue à l'article 327, § 5, du C.I.R. 1992 prévoit que la commission précitée informe immédiatement le ministre des Finances lorsqu'elle constate qu'un organisme dont elle assure le contrôle a contribué à mettre en place un mécanisme ayant pour but ou pour effet d'organiser des infractions à la loi fiscale et qui implique une complicité de l'établissement et du client dans un but de fraude fiscale.

Cette disposition d'exception, qui renvoie au critère assez vague de mécanisme particulier de fraude, subordonne l'applicabilité de l'obligation de dénonciation à des conditions strictes. Jusqu'à présent, cette réglementation n'a guère eu de résultats tangibles. Lors de l'élaboration de cette disposition, il a du reste été fait observer que la réglementation «avait un objectif essentiellement préventif» (*Rapport annuel de la Commission bancaire*, 1979-1980, p. 39).

L'article 57, § 3, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit dispose en outre que la Commission bancaire et financière peut prendre des mesures (mise en demeure assortie d'un délai dans lequel il doit être remédié à la situation constatée et suspension) si elle a connaissance du fait qu'un établissement de crédit a mis en place un mécanisme particulier ayant pour but ou pour effet de favoriser la fraude fiscale par des tiers. Il est précisé qu'il s'agit, en l'espèce, d'un pouvoir d'ordre administratif et non fiscal (Doc. du Sénat, n° 616/1, 1992-1993, p. 57).

Il va de soi que, dans le secteur financier, la mission des autorités de contrôle concerne essentiellement le contrôle préventif. On peut toutefois difficilement soutenir que les autorités officielles chargées

instanties tot enige «discretieplicht» zouden zijn gehouden wanneer zij kennis krijgen van feiten die strafrechtelijk worden betoegeld. Vooral inzake fiscale fraude bestaat dit probleem, wat tot een terecht onbegrip bij het publiek leidt. Dit kwam onlangs nog aan het licht toen de Commissie voor het bank- en financiewezen het beroepsgeheim inriep om leden van de gerechtelijke politie de inzage te weigeren in dossiers betreffende de mogelijke betrokkenheid van de Kredietbank bij fraudemechanismen. Het blijkt dus nodig de opdracht ter zake van de Commissie voor het bank- en financiewezen, evenals die van de Controledienst voor de verzekeringen, te herzien.

Dit wetsvoorstel voorziet in een meldingsplicht voor de Commissie voor het bank- en financiewezen en de Controledienst voor de verzekeringen. Het betreft een uitzondering op het beginsel dat de leden en personeelsleden van deze toezichthoudende autoriteiten gebonden zijn door het beroepsgeheim (art. 40 bankbesluit en art. 21*bis* wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen). Volgens de voorgestelde regeling worden de gegevens evenwel overgemaakt aan instanties die op hun beurt tot geheimhouding zijn gehouden.

De regeling schrijft een melding aan het gerecht voor, telkens wanneer deze toezichthoudende autoriteiten een inbreuk vaststellen op een bepaling van een andere wetgeving dan die waarvan zij de naleving krachtens hun opdracht controleren. De toepassing is dus ruimer dan de inbreuken op de fiscale wetgeving, die door dit wetsvoorstel in de eerste plaats worden geviséerd.

De melding betreft enkel de inbreuken op bepalingen die strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Hiermee blijft de voorgestelde uitzondering op de geheimhoudingsplicht overigens geheel in overeenstemming met de Europese richtlijnen betreffende de toegang tot de kredietsector en tot het verzekeringswezen, die met betrekking tot het beroepsgeheim van de personeelsleden van de controlerende autoriteiten toelaten dat voorbehoud wordt gemaakt voor de gevallen die onder het strafrecht vallen (zie art. 12, 1, eerste lid, van richtlijn 77/780/EEG, zoals gewijzigd bij art. 16 van de tweede richtlijn 89/646/EEG van de Raad van 15 december 1989 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, alsmede tot wijziging van richtlijn 77/780/EEG; art. 16, 1, eerste lid, van richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de

du contrôle sont tenues par un quelconque «devoir de discrétion» lorsqu'elles ont connaissance de faits punissables sur le plan pénal. Etant donné que ce problème se pose essentiellement en matière de fraude fiscale, il s'ensuit que l'opinion publique manifeste à juste titre une certaine incompréhension à cet égard. On a encore pu le constater récemment lorsque la Commission bancaire et financière a invoqué le secret professionnel pour refuser à des membres de la police judiciaire l'accès à des dossiers concernant l'implication éventuelle de la Kredietbank dans la mise en oeuvre de mécanismes de fraude. Il s'avère dès lors nécessaire de redéfinir à cet égard la mission de la Commission bancaire et financière ainsi que celle de l'Office de contrôle des assurances.

La présente proposition de loi prévoit une obligation de dénonciation à la Commission bancaire et financière et à l'Office de contrôle des assurances. Il s'agit d'une exception au principe selon lequel les membres et les membres du personnel de ces autorités de contrôle sont soumis au secret professionnel (art. 40 de l'arrêté royal sur le contrôle des banques et article 21*bis* de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances). Les dispositions proposées prévoient toutefois que les données seront communiquées à des instances tenues, à leur tour, au secret professionnel.

La réglementation proposée prévoit qu'il y aura dénonciation à la justice chaque fois que ces autorités de contrôle constateront une infraction à une disposition relevant d'une législation autre que celle dont elles doivent contrôler le respect conformément à la mission qui leur est confiée. Le champ d'application ne se limite dès lors pas aux infractions à la législation fiscale, qui sont cependant visées au premier chef par la présente proposition de loi.

L'obligation de dénonciation porte uniquement sur les infractions aux dispositions sanctionnées pénalement. De ce fait, l'exception qu'il est proposé de prévoir à l'obligation de secret demeure du reste entièrement conforme aux directives européennes relatives à l'accès au secteur du crédit et aux assurances, directives qui, en matière de secret imposé aux membres du personnel des autorités de contrôle, permettent de faire certaines réserves pour les cas relevant du droit pénal (voir l'article 12, 1, alinéa 1er, de la directive 77/780/CEE, modifié par l'article 16 de la deuxième directive 89/646/CEE du Conseil, du 15 décembre 1989, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et modifiant la directive 77/780/CEE; l'article 16, 1, alinéa 1er, de la directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et modifiant les di-

levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG; art. 15, 1, eerste lid, van richtlijn 92/96/EEG van de Raad van 10 november 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf en tot wijziging van de richtlijnen 79/267/EEG en 90/619/EEG).

Wanneer het inbreuken op de fiscale wetgeving betreft, dient daarvan niet enkel melding te worden gemaakt bij het gerecht, maar ook bij de bevoegde fiscale administratie. De administratie zal aldus in staat worden gesteld het dossier te behandelen en, binnen haar bevoegdheid, eventueel zelf maatregelen te nemen.

In het wetsvoorstel wordt tevens rekening gehouden met de mogelijkheid dat de toezichthoudende autoriteit kennis krijgt van mechanismen waarvan het voor haar onduidelijk is of ze al dan niet een inbreuk vormen op de fiscale wetgeving. In dat geval zal zij de betrokken instelling kunnen verzoeken om het betrokken mechanisme te beschrijven. Deze beschrijving wordt dan overgemaakt aan de bevoegde fiscale administratie. Hierbij worden evenwel alle elementen weggelaten die de identificatie van de betrokken instelling mogelijk maken; op die wijze blijft de geheimhouding met betrekking tot die instelling behouden, zolang niet vaststaat dat het mechanisme een inbreuk uitmaakt op fiscale bepalingen die strafrechtelijk worden beteugeld. Indien evenwel blijkt dat zulks het geval is, zal de fiscale administratie alle inlichtingen kunnen vorderen met betrekking tot het mechanisme.

Ten slotte wordt aan de minister van Financiën de opdracht gegeven in het *Belgisch Staatsblad* mededelingen te publiceren over de toelaatbaarheid van deze mechanismen. Aldus zal voor de betrokken sectoren duidelijk worden gemaakt welke praktijken door de administratie als geoorloofd worden beschouwd.

H. SCHOETERS
L. SUYKENS

rectives 73/239/CEE et 88/357/CEE; l'article 15, 1, alinéa 1er, de la directive 92/96/CEE du Conseil, du 10 novembre 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, et modifiant les directives 79/267/CEE et 90/619/CEE).

Les infractions à la législation fiscale devront, quant à elles, être dénoncées non seulement à la justice, mais également à l'administration fiscale compétente. Celle-ci sera ainsi en mesure de traiter le dossier et de prendre éventuellement certaines mesures dans les limites de ses compétences.

La proposition tient également compte de la possibilité que l'autorité de contrôle soit informée de mécanismes dont elle ne sait pas exactement s'ils constituent une infraction à la législation fiscale. En cas de doute, elle pourra demander à l'entreprise concernée de décrire le mécanisme en question. Cette description sera alors transmise à l'administration fiscale compétente. Tous les éléments permettant l'identification de l'entreprise concernée seront toutefois omis, de manière à préserver l'anonymat de cette entreprise aussi longtemps qu'il ne sera pas établi que le mécanisme en question constitue une infraction à des dispositions fiscales susceptible d'être sanctionnée pénalement. Si l'infraction fiscale est établie, l'administration fiscale pourra exiger toute information concernant le mécanisme.

Enfin, le ministre des Finances est chargé de publier au *Moniteur belge* des communications concernant l'admissibilité de ces mécanismes. De la sorte, les secteurs concernés sauront quelles pratiques l'administration considère comme licites.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 38*bis* van het koninklijk besluit nr. 185 van 9 juli 1935 op de bankcontrole en het uitgifte-regime voor titels en effecten, ingevoegd bij de wet van 22 maart 1993, worden tussen de woorden «Onverminderd» en «artikel 327, § 5» de woorden «de artikelen 40, tweede lid, 3°, en 40*ter* van dit besluit en» ingevoegd.

Art. 3

Artikel 40, tweede lid, van hetzelfde besluit, vervangen bij de wet van 22 maart 1993, wordt aangevuld als volgt:

«3° wanneer de Commissie voor het bank- en financieuzen bij het gerecht aangifte doet van de door haar vastgestelde overtredingen van de strafwetten; indien de overtreding een fiscaal misdrijf uitmaakt, maakt de Commissie voor bank- en financieuzen hiervan tevens melding bij de bevoegde fiscale administratie.».

Art. 4

Een artikel 40*ter*, luidend als volgt, wordt in hetzelfde besluit ingevoegd:

«Art. 40*ter*. Wanneer de Commissie voor het bank- en financieuzen het gebruik vaststelt van een mechanisme waarvan ze de verenigbaarheid met de fiscale wetgeving onzeker acht, verzoekt zij de gecontroleerde instelling het gebruikte mechanisme te beschrijven. Zij kan de instelling verzoeken de beschrijving aan te passen.

De Commissie voor het bank- en financieuzen zendt de beschrijving van het mechanisme over aan de bevoegde fiscale administratie, met weglating van de elementen die de identificatie van de betrokken instelling mogelijk maken.

Wanneer de fiscale administratie oordeelt dat het beschreven mechanisme een fiscaal misdrijf uitmaakt, kan zij van de Commissie voor het bank- en financieuzen alle inlichtingen vorderen met betrekking tot het mechanisme.

PROPOSITION DE LOI

Article 1*er*

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution

Art. 2

Dans l'article 38*bis* de l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs, inséré par la loi du 22 mars 1993, les mots «des articles 40, alinéa 2, 3°, et 40*ter*, du présent arrêté et» sont insérés entre les mots «Sans préjudice» et les mots «de l'article 327, § 5».

Art. 3

L'article 40, alinéa 2, du même arrêté, remplacé par la loi du 22 mars 1993, est complété comme suit:

«3° pour les dénonciations faites par la Commission bancaire et financière aux autorités judiciaires, des infractions qu'elle a constatées aux lois pénales; si l'infraction constitue un délit fiscal, la Commission bancaire et financière la signale également à l'administration fiscale compétente.».

Art. 4

Un article 40*ter*, libellé comme suit, est inséré dans le même arrêté:

«Art. 40*ter*. Lorsque la Commission bancaire et financière constate le recours à un mécanisme dont elle doute qu'il soit conciliable avec la législation fiscale, elle demande à l'établissement contrôlé de décrire le mécanisme utilisé. Elle peut demander à l'établissement d'adapter la description.

La Commission bancaire et financière transmet la description du mécanisme à l'administration fiscale compétente, en omettant les éléments permettant l'identification de l'établissement concerné.

Si l'administration fiscale estime que le mécanisme décrit constitue un délit fiscal, elle peut exiger que la Commission bancaire et financière communique toutes les informations relatives au mécanisme.

Een mededeling van de minister van Financiën over de toelaatbaarheid van het betwiste mechanisme wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.».

Art. 5

Artikel 21ter van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 12 augustus 1994, wordt aangevuld als volgt:

«3° de aangifte bij het gerecht door de Controledienst voor de verzekeringen van de door hem vastgestelde overtredingen van de strafwetten; indien de overtreding een fiscaal misdrijf uitmaakt, maakt de Controledienst voor de Verzekeringen hiervan tevens melding bij de bevoegde fiscale administratie.».

Art. 6

Een artikel 21novies, luidend als volgt, wordt in dezelfde wet ingevoegd:

«Art. 21novies. Wanneer de Controledienst voor de verzekeringen het gebruik vaststelt van een mechanisme waarvan hij de verenigbaarheid met de fiscale wetgeving onzeker acht, verzoekt hij de gecontroleerde onderneming het gebruikte mechanisme te beschrijven. Hij kan de onderneming verzoeken de beschrijving aan te passen.

De Controledienst voor de verzekeringen zendt de beschrijving van het mechanisme over aan de bevoegde fiscale administratie, met weglating van de elementen die de identificatie van de betrokken onderneming mogelijk maken.

Wanneer de fiscale administratie oordeelt dat het beschreven mechanisme een fiscaal misdrijf uitmaakt, kan zij van de Controledienst voor de verzekeringen alle inlichtingen vorderen met betrekking tot het mechanisme.

Een mededeling van de minister van Financiën over de toelaatbaarheid van het betwiste mechanisme wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.».

17 oktober 1997

H. SCHOETERS
L. SUYKENS

Une communication du ministre des Finances concernant l'admissibilité du mécanisme contesté est publiée au *Moniteur belge*.».

Art. 5

L'article 21ter de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, inséré par l'arrêté royal du 12 août 1994, est complété comme suit :

«3° la communication à la justice par l'Office de contrôle des assurances des infractions aux lois pénales constatées par lui; si l'infraction constitue un délit fiscal, l'Office de contrôle des assurances la signale également à l'administration fiscale compétente.»

Art. 6

Un article 21novies, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

«Art. 21novies. Lorsque l'Office de contrôle des assurances constate le recours à un mécanisme dont il doute qu'il soit conciliable avec la législation fiscale, il demande à l'entreprise concernée de décrire le mécanisme utilisé. Il peut demander à l'entreprise d'adapter la description.

L'Office de contrôle des assurances transmet la description du mécanisme à l'administration fiscale compétente, en omettant les éléments permettant l'identification de l'entreprise concernée.

Si l'administration fiscale estime que le mécanisme décrit constitue un délit fiscal, elle peut exiger que l'Office de contrôle des assurances communique toutes les informations relatives au mécanisme.

Une communication du ministre des Finances concernant l'admissibilité du mécanisme contesté est publiée au *Moniteur belge*.»

Le 17 octobre 1997