

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 juni 2026

WETSVOORSTEL

**houdende de oprichting van een financieel
parket, als sectie financiële criminaliteit
binnen het federaal parket**

Advies van de Hoge Raad voor de Justitie

Zie:

Doc 56 **1536/ (2025/2026):**

- 001: Wetsvoorstel van de heren Nuino en Mathei,
mevrouw De Wit en de heren Jadoul en Tas.
- 002: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 juin 2026

PROPOSITION DE LOI

**portant création d'un parquet financier,
en tant que section criminalité financière
au sein du parquet fédéral**

Avis du Conseil supérieur de la Justice

Voir:

Doc 56 **1536/ (2025/2026):**

- 001: Proposition de loi de MM. Nuino et Mathei,
Mme De Wit et MM. Jadoul et Tas.
- 002: Amendements.

04105

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Anders.	: Anders.
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Hoge Raad
voor de Justitie
Conseil supérieur
de la Justice

ADVIES

OVER HET WETSVOORSTEL HOUDENDE DE
OPRICHTING VAN EEN FINANCIËEL PARKET, ALS
SECTIE FINANCIËLE CRIMINALITEIT BINNEN HET
FEDERAAL PARKET

GOEDGEKEURD DOOR DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE
HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE OP 29 JUNI 2026



ADVIES**OVER HET WETSVORSTEL HOUDENDE DE OPRICHTING VAN EEN FINANCIËEL PARKET, ALS SECTIE FINANCIËLE CRIMINALITEIT BINNEN HET FEDERAAL PARKET**

Goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Hoge Raad voor de Justitie op 29 juni 2026.

Er bestaat ook een Franse versie van dit advies.

Il existe aussi une version française du présent avis.

U kan dit document raadplegen of downloaden op de website van de Hoge Raad voor de Justitie.

www.hrj.be

INHOUD

1. Aanleiding voor het advies	1
2. Adviesbevoegdheid van de HRJ – opdracht en invulling	1
3. Het wetsvoorstel	1
4. Advies van de HRJ	2
4.1. Het opzet van het wetsvoorstel	2
4.2. De positionering van het financieel parket binnen het federaal parket	2
4.3. De leiding van het financieel parket door een financiële adjunct federale procureur	3
4.4. De bevoegdheden van het financieel parket	4
4.5. De invulling van het financieel parket met tien federale magistraten, tien fiscale ambtenaren en tien parketjuristen	5
4.6. Overige bedenkingen	7
5. Conclusie	9

1. AANLEIDING VOOR HET ADVIES

De Hoge Raad voor de Justitie (HRJ) heeft kennis genomen van een wetsvoorstel *houdende de oprichting van een financieel parket, als sectie financiële criminaliteit binnen het federaal parket*, ingediend op 11 mei 2026 door de heren M. Ismaël Nuino en Steven Matheï, mevrouw Sophie De Wit en de heren Pierre Jadoul en Niels Tas.¹

Aangezien de oprichting van een nieuw parket, onder de vorm van een onafhankelijke afdeling binnen het federaal parket, betrekking heeft op de algemene werking van de rechterlijke orde, heeft de HRJ besloten om hierover een ambtshalve advies uit te brengen.

2. ADVIESBEVOEGDHEID VAN DE HRJ – OPDRACHT EN INVULLING

De HRJ kan adviezen verlenen en voorstellen doen, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de minister van Justitie of de meerderheid van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de Senaat, over de algemene werking van de rechterlijke orde. Hetzelfde geldt voor wetsvoorstellen en -ontwerpen die een weerslag hebben op de algemene werking van de rechterlijke orde.

Gelet op deze grondwettelijke opdracht, zijn onafhankelijke positie t.a.v. de drie staatsmachten en zijn gemengde samenstelling, beoordeelt de HRJ de algemene werking van de rechterlijke orde (en de wetgevende initiatieven die hier een werkslag op hebben) ten dienste van de rechtzoekende.

De HRJ bekijkt de krachtlijnen van de teksten en schenkt in principe minder aandacht aan wetgevingstechnische kwesties.

3. HET WETSVOORSTEL

Het wetsvoorstel heeft tot doel om een financieel parket, als een sectie financiële criminaliteit binnen het federaal parket, op te richten, belast met de bestrijding van de ernstige economische, financiële en fiscale misdrijven, de georganiseerde sociale fraude en de omkoping.

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel volgt dit uit de vaststelling dat er in België een grote economische, financiële, fiscale en sociale criminaliteit bestaat, die steeds verder groeit en enorme illegale winsten genereert, of deze nu verband houden met georganiseerde misdaad of niet. Justitie is echter niet adequaat uitgerust en haar actie is voornamelijk gericht op het opsporen van daders en het ontmantelen van netwerken, eerder dan op het opsporen, snel bevroren en de verbeurdverklaring van deze winsten.

¹ <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/56/1536/56K1536001.pdf>

Deze laatste maatregelen, die gericht zijn op het beroven van criminelen en criminele organisaties van de winst die zij uit hun misdrijven halen, en dit vanaf het begin van het onderzoek en voordat deze winsten konden worden witgewassen of verdwijnen, zijn het meest zekere en effectieve middel om op structurele wijze te vechten tegen de ernstige misdaad, al dan niet georganiseerd, omdat het financiële voordeel de drijfveer en het uiteindelijke doel ervan is.

Het gekozen middel om dit te bereiken is de oprichting van een apart financieel parket, als een sectie binnen het federaal parket.

4. ADVIES VAN DE HRJ

4.1. HET OPZET VAN HET WETSVORSTEL

Het is zonder meer positief dat de indieners van het wetsvoorstel aandacht hebben voor de problematiek van de ernstige economische, financiële en fiscale misdrijven, georganiseerde sociale fraude en corruptie.

De wil om deze fenomenen beter te bestrijden, te focussen op het verbeurdverklaren van de grote illegale winsten die deze criminele activiteiten genereren en het versterken van de opsporings- en vervolgingscapaciteit om dit te bewerkstelligen, kan alleen maar worden toegejuicht. Justitie heeft het immers bijzonder moeilijk om grote financiële dossiers binnen een redelijke termijn voor de rechter te brengen.

4.2. DE POSITIONERING VAN HET FINANCIËEL PARKET BINNEN HET FEDERAAL PARKET

Het voorstel om een financieel parket op te richten én deze als een onafhankelijke sectie binnen het federaal parket te integreren (art. 6 wetsvoorstel), leidt tot een bijzondere constructie.

De keuze voor het onderbrengen van dit financieel parket in het federaal parket lijkt logisch. Binnen het federaal parket is er immers reeds gedurende jaren expertise opgebouwd in het behandelen van complexe, criminele zaken die het lokale en zelfs nationale niveau overschrijden. Het verder bundelen van deze expertise en ervaring op financieel, sociaal en economisch vlak is een goede zaak.

De keuze om hier een *autonome sectie* van te maken binnen het federaal parket, onder de aparte leiding van een financiële adjunct federale procureur, schept echter veel onduidelijkheid. Het creëert als het ware een "parket binnen het parket", ook gezien de niet geringe omvang van deze sectie (10 magistraten, 10 parketjuristen en 10 fiscale ambtenaren), die ongeveer een vierde van het gehele federaal parket zal vertegenwoordigen (10 op 44 federale magistraten).

Dat doet vragen rijzen, bijvoorbeeld naar het precieze "statuut" van deze sectie, de hiërarchische inbedding ervan binnen het federaal parket en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de federale procureur (korpchef van het federaal parket) ten overstaan van de magistraten en leidinggevende van deze sectie. Hier wordt in de volgende punten dieper op ingegaan.

4.3. DE LEIDING VAN HET FINANCIËEL PARKET DOOR EEN FINANCIËLE ADJUNCT FEDERALE PROCUREUR

Het voorstel om het financieel parket, als een onafhankelijke sectie binnen het federaal parket, onder de leiding te plaatsen van een financiële adjunct federale procureur doet vragen rijzen.

Momenteel voorziet de wet (art. 144*bis* van het Gerechtelijk Wetboek) al dat de federale procureur, *met het oog op de goede en efficiënte werking ervan, het federaal parket van een interne organisatiestructuur kan voorzien, welke hij aan de minister bevoegd voor Justitie en het College van procureurs-generaal ter kennis brengt. Hij kan daartoe, onder meer, adjuncten aanwijzen onder de federale magistraten die deel uitmaken van zijn directiecomité voor de periode gelijk aan deze van zijn mandaat. Bij deze aanwijzingen wordt de taalpariteit verzekerd.*

In de praktijk is er effectief een Nederlandstalige en een Franstalige adjunct aangewezen.

Het federaal parket bestaat uit vier secties: "georganiseerde criminaliteit", "terrorisme en spionage", "internationaal humanitair recht en militaire zaken" en "internationale samenwerking en bijzondere opdrachten". Elke sectie staat onder leiding van een federale magistraat die is aangeduid als sectiehoofd en die verantwoordelijk is voor de interne organisatie van de sectie.²

Zowel de adjuncten als de sectiehoofden staan, net als alle andere federale magistraten, onder de leiding en het toezicht van de federale procureur. Sectiehoofden zijn een kwestie van interne organisatie.

De invoering in het Gerechtelijk Wetboek van de functie "financiële adjunct federale procureur", creëert dus een nieuw soort adjunct met een ander statuut: hij/zij wordt via een speciale procedure aangewezen (het eensluitend advies van het College van procureurs-generaal is vereist) en hij/zij heeft formeel de leiding over een onafhankelijke sectie, het "financieel parket".

Maar, tegelijkertijd, voorziet het voorstel ook dat deze financiële adjunct federale procureur onder het gezag, de leiding en het toezicht van de federale procureur staat (art. 6 wetsvoorstel). Ook de 10 federale magistraten van het financieel parket staan, net zoals de andere federale magistraten, onder het gezag van de federale procureur. Deze blijft, als korpschef, bevoegd voor het uitvoeren van de evaluatie, het goedkeuren van de verlopen en het opleggen van de tucht (p. 15 toelichting).

Dit hybride leiderschap zorgt voor een weinig duidelijke situatie en doet vragen rijzen op het vlak van human resources.

De federale procureur is immers, als korpschef, eindverantwoordelijke van het federaal parket, maar heeft mogelijk noch beleidsmatig noch inhoudelijk iets te zeggen over het financieel parket, dat onafhankelijk is en wettelijk gezien onder leiding staat van iemand anders (art. 6 wetsvoorstel: hij delegeert de uitoefening van de strafvordering voor de inbreuken waar het financieel parket mee is belast aan de financiële adjunct federale procureur).

De adjunct is geen korpschef van 'zijn korps' en oefent ook geen adjunct-mandaat uit in de zin van artikel 58*bis* van het Gerechtelijk Wetboek (p. 13-14 toelichting). Dat betekent ook dat om 'gewoon' federaal magistraat te worden het noodzakelijk is om te worden voorgedragen door de HRJ (art. 259*sexies* Ger. W.), terwijl deze vereiste niet geldt om hoofd te worden van het autonoom financieel parket. Er zijn ook geen voorwaarden verbonden aan deze functie op het vlak van leidinggevende capaciteiten, ervaring of anciënniteit. Evenmin is er een specifieke

² Zoals blijkt uit het jaarverslag over het jaar 2023 (https://www.om-mp.be/sites/default/files/Jaarverslag%202023_0.pdf). De latere jaarverslagen geven hierover geen informatie.

evaluatieprocedure voorzien voor deze functie (behoudens de 'gewone' evaluatie als federale magistraat), noch een specifieke evaluatietermijn (de termijn is verbonden aan zijn/haar mandaat van federale magistraat).

Het is ook niet duidelijk hoe het financieel parket en de financiële adjunct federale procureur zich verhouden tot de andere geledingen binnen het Openbaar Ministerie, onder meer qua zeggenschap over mensen, middelen en budgetten.

De HRJ is daarom eerder voorstander van het inbedden van deze sectie in de bestaande structuren van het federaal parket en deze dus te plaatsen naast de reeds bestaande secties. Praktisch gezien is het geen probleem, zelfs aangewezen, dat ook deze sectie in zijn dagelijkse werking wordt geleid door een adjunct federale procureur of door een sectiehoofd, maar dan – net als de andere adjuncten en sectiehoofden – duidelijk onder de leiding en het gezag van de federale procureur, de enige korpschef en eindverantwoordelijke, en niet onder de leiding van een nieuw soort adjunct met een onduidelijk statuut.

Ten slotte dient er op gewezen dat het wetsvoorstel ook de samenstelling herzielt van het directiecomité: naast de federale procureur en de hoofdsecretaris van het federaal parket, zullen alle adjunct federale procureurs alsook de magistraten sectiehoofden hiervan deel uitmaken (art. 12 wetsvoorstel). Daarbij zou echter ook moeten worden vastgelegd dat er binnen het directiecomité een taalevenwicht is.

Subsidiair, mocht de in het wetsvoorstel beoogde regeling worden aangenomen, beveelt de HRJ aan dat op zijn minst:

- het hoofd van het autonome financiële parket door de HRJ wordt voorgedragen;
- er voor deze functie vereisten worden gesteld op het gebied van leidinggevende capaciteiten, ervaring of anciënniteit;
- er een specifieke evaluatieprocedure voor deze functie wordt voorzien;
- de tweetaligheidvereiste geldt, net als bij de federale procureur, en dat, om een taalkundig evenwicht te waarborgen, het hoofd van het financieel parket tot een andere taalgroep behoort dan de federale procureur, waarbij beide mandaten en de duur ervan aan elkaar gekoppeld moeten zijn.

4.4. DE BEVOEGDHEDEN VAN HET FINANCIËEL PARKET

Het wetsvoorstel (art. 6) voorziet dat de magistraten van het financieel parket binnen het federaal parket *exclusief* belast worden met de opsporing en de vervolging van de ernstige financiële, economische en fiscale misdrijven, de georganiseerde sociale fraude en de omkoping. Zij mogen zich met geen andere zaken bezighouden.

Volgens de toelichting (p. 15) kan zelfs de federale procureur, ook in tijden van crisis (bijvoorbeeld een grote terroristische aanslag), niet beslissen om deze magistraten in te zetten in een andere sectie.

Daaruit blijkt de wil om de sectie financieel parket sterk te verankeren binnen het federaal parket en deze sectie niet te beschouwen als een loutere kwestie van interne organisatie. De vrees dat deze magistraten anders, al dan niet tijdelijk, zullen worden ingeschakeld in andere secties van het federaal parket is misschien verstaanbaar, maar niettemin zorgt dit wel voor een wel heel rigide structuur.

Voorts moet opgemerkt dat het niet is omdat het financieel parket zich enkel mag bezighouden met de opsporing en vervolging van ernstige economische, financiële en fiscale criminaliteit, de georganiseerde sociale fraude en de omkoping, er geen bevoegdheidsconflicten kunnen ontstaan met de andere parketten en auditoraten. Ook zij blijven bevoegd voor zaken van economische en financiële criminaliteit en sociale fraude.

De omschrijving van de bevoegdheid is nogal ruim en vaag en zal mogelijk aanleiding geven tot discussies over wanneer een zaak al dan niet moet worden gefederaliseerd.

De HRJ betreurt daarom dat het voorstel geen bredere aanpak biedt. De oprichting van een nationaal financieel parket had een gelegenheid kunnen zijn om grondig na te denken over de behandeling van financiële, sociale en fiscale criminele zaken, niet alleen op federaal maar ook op lokaal niveau. Een goed functionerend gerechtelijk apparaat vereist immers dat elk niveau beschikt over een gespecialiseerde structuur voor de behandeling van zaken op commercieel, financieel, fiscaal en sociaal gebied, zowel op het niveau van het parket/auditoraat als op het niveau van de zetel (burgerlijke en strafrechtbanken). De kans om een grondige reflectie te voeren lijkt in het voorstel te zijn gemist.

Daarnaast rijst ook de vraag waarom bijvoorbeeld milieucriminaliteit hier niet is in opgenomen, terwijl het in essentie ook om een vorm van financiële criminaliteit gaat. De HRJ heeft er eerder al voor gepleit om gespecialiseerde milieukamers op te richten in de rechtscolleges en gespecialiseerde milieusecties in de parketten.³

4.5. DE INVULLING VAN HET FINANCIËEL PARKET MET TIEN FEDERALE MAGISTRATEN, TIEN FISCALE AMBTENAREN EN TIEN PARKETJURISTEN

Het wetsvoorstel voorziet dat de sectie financiële criminaliteit zal bestaan uit 10 federale magistraten (art. 6 wetsvoorstel). Daarvoor wordt het kader van federale magistraten verhoogd van 34 naar 44 (art. 19 wetsvoorstel). Ze worden bijgestaan door 10 parketjuristen, een aantal dat tevens bij wet wordt verankerd (art. 11 wetsvoorstel) en 10 ambtenaren van de fiscale administraties (art. 21 wetsvoorstel). Administratieve ondersteuning is niet voorzien.

Het is onduidelijk waarop deze aantallen zijn gebaseerd. Alleszins is nergens sprake van een behoefteanalyse of een verantwoording voor deze aantallen. De indruk ontstaat daardoor dat het om symbolische, goed klinkende aantallen gaat, zonder dat daar een duidelijke grondslag voor is.

Belangrijker is echter dat, om te zorgen dat er effectief resultaten worden geboekt in de strijd tegen de ernstige financiële criminaliteit, niet alleen de opsporings- en vervolgingscapaciteit wordt opgetrokken maar een zelfde inspanning ook moet gebeuren voor de rest van de strafrechtelijke keten.

- Allereerst moet worden opgemerkt dat het financieel parket in veel zaken een onderzoeksrechter zal moeten inschakelen. Het wetsvoorstel voorziet dan ook in de aanwijzing van 7 gespecialiseerde onderzoeksrechters (1 in Antwerpen, 1 in Gent, 1 in Luik, 1 in Eupen, 1 in Bergen en 2 in Brussel (1 Franstalige en 1 Nederlandstalige), die bij voorrang de zaken van het financieel parket zullen behandelen.

Met uitzondering van de rechtbanken van eerste aanleg Antwerpen (+2), Brussel Nederlandstalig (+1) en Brussel Franstalig (+1) zijn er echter geen plannen om het personeelsbestand van de betrokken rechtbanken van eerste aanleg uit te breiden. Dit betekent dat de dossiers van het financieel parket door de huidige onderzoeksrechters zullen moeten worden behandeld, waardoor hun werklast aanzienlijk zal toenemen.

³ <https://hrj.be/nl/publicaties/2025/wetsvoorstel-houdende-de-oprichting-van-milieurechtscolleges-kamer-56-125-001>

- Evenmin zijn er versterkingen gepland voor de onderzoeksgerechten (raadkamer en kamer van inbeschuldigingstelling):
 - o Wat de raads kamers betreft, in het geval dat er een gerechtelijk onderzoek wordt ingesteld, zullen zij belast zijn met de controle op de eventuele voorlopige hechtenis, de regeling van de rechtspleging en, indien van toepassing, de goedkeuring van eventuele verruimde minnelijke schikkingen in strafzaken;
 - o Wat de kamer van inbeschuldigingstelling betreft, moet rekening worden gehouden met haar frequente tussenkomst, niet alleen in de loop van het gerechtelijk onderzoek, maar ook tijdens het opsporingsonderzoek (verzoeken tot inzage in dossiers, verzoeken tot opheffing van inbeslagnames, verzoeken tot aanvullende onderzoeksdaden, toezicht op bijzondere opsporingsmethoden, toezicht op het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek). Wat betreft de dossiers waarin het federaal parket het opsporingsonderzoek voert, moet vooral worden gewezen op de situatie van de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Brussel, aangezien al deze dossiers uitsluitend aan haar worden toegewezen (zie artikel 21*bis*, § 7, lid 2 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 28*sexies*, § 4, lid 3 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 28*octies*, § 4, lid 3 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 28*decies*, lid 3 van het Wetboek van Strafvordering, ...).

Zonder versterking van de 7 raadkamers en de 5 kamers van inbeschuldigingstelling, en in het bijzonder van de kamer van inbeschuldigingstelling Brussel, valt te vrezen dat de inspanningen die op het niveau van het federaal parket worden geleverd, niet de verwachte resultaten zullen opleveren.

- Bovendien is het weinig zinvol om meer te gaan opsporen en vervolgen en vervolgens vast te stellen dat er onvoldoende capaciteit is om deze zaken binnen een redelijke termijn te berechten. Het zijn de magistraten van de zetel die deze omvangrijke, vaak complexe dossiers uiteindelijk zullen moeten beoordelen naar schuld en strafmaat.

In het begin van de toelichting wordt het belang van dezelfde inspanning voor de hele strafrechtsketen ook expliciet erkend (p. 1), maar vervolgens is er allesbehalve sprake van eenzelfde inspanning langs de kant van de zetelende magistratuur.

De indieners van het wetsvoorstel lijken er van uit te gaan dat de zetelende magistratuur in de voorgaande jaren al voldoende werd versterkt om ernstige en georganiseerde fiscale fraude te bestrijden, met name door de creatie van de functie "rechter gespecialiseerd in strafzaken in fiscale aangelegenheden in de rechtbank van eerste aanleg" en de "bijhorende personeelsformatie" (p. 5, 8 en 9). Daarbij moet wel opgemerkt dat deze functie op het niveau van de hoven van beroep niet bestaat.

- Ten slotte moet worden gewezen op het risico dat de financiële sectie van het federaal parket een deel van de reeds beperkte gespecialiseerde researchcapaciteit voor dossiers fiscale en sociale fraude zal opsorpen. Als hiervoor geen bijkomende researchcapaciteit wordt voorzien, dreigen onderzoeken van de lokale parketten en arbeidsauditoraten nog langere doorlooptijden te krijgen.

De HRJ herhaalt dat het voorstel in dit opzicht te weinig ambitieus is. Er had een grondige analyse kunnen worden gemaakt van de gehele procedurele keten, zowel in strafrechtelijke als in civielrechtelijke zaken, wat betreft de financiële, economische, fiscale en sociale dossiers.

Het wetsvoorstel voorziet weliswaar in de verplichte oprichting van minstens één financiële kamer binnen de correctionele rechtbanken van de rechtbanken van eerste aanleg van de zetel van de hoven beroep, evenals

binnen de hoven van beroep. Maar, aangezien dit soort dossiers volgens de toelichting voornamelijk worden behandeld door de rechtbanken van eerste aanleg te Antwerpen en te Brussel (p. 21), wordt enkel hier het aantal rechters verhoogd met respectievelijk 2 eenheden (voor Antwerpen) en 1 eenheid (zowel voor Brussel Franstalig als voor Brussel Nederlandstalig). (art. 18 wetsvoorstel). 1 extra rechter voor de Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel lijkt alleszins duidelijk onvoldoende.

Eenzijds betreurt de HRJ dat er geen middelen worden uitgetrokken voor de andere rechtsgebieden. Financiële criminaliteit kent geen grenzen en verplaatst zich snel: er moeten dan ook middelen worden toegewezen aan alle rechtsgebieden, voor elke rechtbank en elk hof van beroep binnen dat rechtsgebied, als men wil voorkomen dat de criminaliteit zich naar minder bedeelde rechtsgebieden verplaatst.

Anderzijds blijft de Brusselse situatie zorgwekkend. De HRJ verwijst naar zijn audit van het hof van beroep van Brussel uit 2022, waaruit bleek dat meer dan 50% van de dossiers van het federaal parket die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijke onderzoek in het gerechtelijk arrondissement Brussel wordt gevoerd. De impact op de Brusselse gerechtelijke instanties is dan ook nu al groot. Het is ook genoegzaam bekend dat hier al jarenlang een grote achterstand bestaat in de behandeling van de zaken. In de toelichting bij het wetsvoorstel bevestigen de indieners overigens dat alles centraliseren in Brussel tot een verstopping van de rechtbanken van eerste aanleg en het hof van beroep Brussel zou leiden, terwijl die al overbelast zijn. Welnu, zonder substantiële verhoging van rechters en raadsheren, zal de werklast en werkdruk er nog verder stijgen en riskeert de gevreesde verstopping zich voor te doen. Temeer de financiële kamers – wegens de juridisch-technische complexiteit, de omvang van dit soort zaken en vaak ook het groot aantal beklagden en tenlasteleggingen – uit drie rechters/raadsheren zullen moeten bestaan, wat eveneens weegt op de globale werklast van de magistraten en de doorlooptijden van de andere “gewone” dossiers.

Ten slotte zal de creatie van een financieel parket binnen het federaal parket waarschijnlijk tot gevolg hebben dat gespecialiseerde en ervaren magistraten van de parketten, auditoraten, parketten-generaal en auditoraten-generaal (en wellicht ook parketjuristen), de overstap naar het federaal parket zullen maken om er binnen de sectie financiële criminaliteit aan de slag te gaan. Dit zal uiteraard een impact hebben op de goede werking van deze parketten(-generaal) en auditoraten(-generaal), met een verlies van expertise tot gevolg en een verzwakking van het lokale niveau nu deze vertrekken niet onmiddellijk zullen kunnen worden opgevangen.

De HRJ is er daarom voorstander van dat eerst een degelijke behoefteanalyse wordt uitgevoerd om te kijken hoeveel magistraten, fiscale ambtenaren, juristen en administratieve ondersteuning er best worden voorzien langs de kant van het Openbaar Ministerie. Tegelijk zou dan een vergelijkbare inspanning moeten gebeuren langs de kant van de zetelende magistratuur (onderzoekrechters, onderzoeksgerechten, rechters op het niveau van de eerste aanleg en raadsheren bij het hof van beroep) zodat deze zaken effectief binnen een redelijke termijn kunnen worden berecht.

4.6. OVERIGE BEDENKINGEN

- Het voorstel bevat geen echte reflectie over de vraag hoe economische, financiële, fiscale en sociale zaken gerechtelijk moeten worden behandeld. Dit blijkt bijvoorbeeld duidelijk uit het feit dat talrijke mechanismen, die gespecialiseerde rechters de mogelijkheid bieden om zaken van sociaal strafrecht te behandelen, buiten beschouwing zijn gelaten.
- De HRJ heeft vragen bij de praktische haalbaarheid van dit wetsvoorstel. Enerzijds wordt gesteld dat er gespecialiseerde magistraten, fiscale ambtenaren en juristen zullen worden ingezet en de kaders zullen

worden verhoogd om dat mogelijk te maken. Anderzijds worden allerlei maatregelen genomen door de regering die het minder aantrekkelijker maken voor bijvoorbeeld een gespecialiseerd advocaat, fiscalist of jurist om de overstap te maken naar de rechterlijke orde (werkstandigheden, hervorming pensioen, onzekerheid over het statuut in geval van arbeidsongeschiktheid, ...). De vraag is dus of er ook externe gespecialiseerde profielen zullen worden gevonden.

- In de toelichting (p. 7) staat dat minstens vier van de tien federale magistraten gespecialiseerd moeten zijn in fiscale zaken, terwijl de tien ambtenaren en de tien juristen allen een fiscaal profiel moet hebben. In het licht van het ruime toepassingsgebied (ernstige financiële, economische en fiscale misdrijven, de georganiseerde sociale fraude en corruptie) lijkt het logisch dezelfde verhouding te respecteren en ook federale magistraten, ambtenaren en juristen, gespecialiseerd in de andere materies, aan te trekken.
- Het wetsvoorstel creëert op het niveau van elk rechtsgebied van een hof van beroep onderzoeksrechters die gespecialiseerd zijn in ernstige financiële, economische en fiscale misdrijven, georganiseerde sociale fraude en de omkoping (art. 3 wetsvoorstel). Concreet zal binnen elk rechtsgebied van het hof van beroep één onderzoeksrechter door de eerste voorzitter van het hof van beroep hiertoe worden aangewezen (behalve in Brussel één Nederlandstalige en één Franstalige en in Luik één Franstalige en één die kennis heeft van de Duitse taal). Deze onderzoeksrechters moeten bij voorrang deze zaken behandelen, maar mogen ook andere zaken behandelen wanneer er onvoldoende zaken zijn betreffende deze materie. Dit lijkt zeker zinvol, de materie vereist een bijzondere expertise en dan moeten er voldoende dossiers zijn om die expertise op te bouwen.

Echter, de toevoeging in artikel 79 Ger. W. dat de onderzoeksrechters "bij voorrang" deze dossiers zullen behandelen, betekent "ten koste van de andere dossiers". Er kan immers onmogelijk worden ingeschat over hoeveel dossiers het zal gaan en welke de werklast van deze dossiers zal zijn zodat bij hoge werklast de andere dossiers een langere doorlooptijd zullen kennen.

In de toelichting (p. 10) wordt zelf verwezen naar de procureur-generaal van Brussel die er op wijst dat deze onderzoeksrechters hun bevoegdheid uitsluitend en niet enkel "bij voorrang" moeten kunnen uitoefenen, willen zij efficiënt en effectief worden ingezet. In de praktijk blijkt immers dat in onderzoekskabinetten waar ook andere dossiers worden behandeld, deze laatste een grotere doorlooptijd kennen, net omwille van de voorrang die moet worden gegeven aan de financieel – economische dossiers. Alle dossiers moeten met dezelfde efficiëntie en effectiviteit worden behandeld.

- Door de regel van de territoriale bevoegdheid (art. 13 wetsvoorstel) moet best ofwel de capaciteit in Brussel worden versterkt ofwel dezelfde regel worden toegepast als in het geval van zaken van terrorisme, waardoor de werklast beter wordt verdeeld over het ganse land.
- Er moet worden gewezen op een tendens van versnippering binnen het Openbaar Ministerie: na het arbeidsauditoraat, het parket verkeersveiligheid en de beslissing om een havenparket op te richten (recent goedgekeurd in ministerraad) vormt het financieel parket opnieuw een gespecialiseerd stukje Openbaar Ministerie. De vraag is of dit allemaal even doordacht gebeurt en of het de slagkracht van Justitie en de strijd tegen de financiële criminaliteit wel ten goede komt.

5. CONCLUSIE

Het opzet van het wetsvoorstel is positief: de wil om de problematiek van de ernstige economische, financiële en fiscale misdrijven, georganiseerde sociale fraude en corruptie beter aan te pakken kan alleen maar worden toegejuicht.

Het voorstel om hiervoor een nationaal financieel parket op te richten en deze als een onafhankelijke sectie binnen het federaal parket te integreren, doet echter heel wat vragen rijzen, voornamelijk op het vlak van:

- de positionering van het financieel parket binnen het federaal parket;
- de leiding van dit financieel parket;
- de exclusieve bevoegdheden van dit financieel parket;
- de invulling van het financieel parket en de middelen die hiervoor worden voorzien, ten opzichte van het uitblijven van gelijkaardige inspanningen voor de rest van de strafrechtelijke keten.

De oprichting van een nationaal financieel parket had de gelegenheid kunnen zijn om grondig na te denken over een globale aanpak van de zaken op het gebied van financiële, sociale en fiscale criminaliteit, niet alleen op federaal maar ook op lokaal niveau, niet alleen op het niveau van het Openbaar Ministerie maar op het niveau van de volledige strafketen. In die zin is het voorstel een gemiste kans.



IJzerenkruisstraat 67, 1000 Brussel • Rue de la Croix de Fer 67, 1000 Bruxelles • ☎ +32 2 535 16 16 • ✉ info@hrj.be / info@csj.be • 🐦 @hrjcsj • 🌐 hrj.be / csj.be



Conseil supérieur
de la Justice
Hoge Raad
voor de Justitie

AVIS

SUR LA PROPOSITION DE LOI PORTANT
CRÉATION D'UN PARQUET FINANCIER, EN TANT
QUE SECTION CRIMINALITÉ FINANCIÈRE AU SEIN
DU PARQUET FÉDÉRAL

APPROUVÉ PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU CONSEIL
SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE LE 29 JUIN 2026

AVIS**SUR LA PROPOSITION DE LOI PORTANT CRÉATION D'UN PARQUET FINANCIER, EN TANT QUE SECTION
CRIMINALITÉ FINANCIÈRE AU SEIN DU PARQUET FÉDÉRAL**

Approuvé par l'Assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice le 29 juin 2026.

Il existe aussi une version néerlandaise du présent avis.

Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit advies.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce document sur le site Internet du Conseil supérieur de la Justice.

www.csj.be

TABLE DES MATIÈRES

1. Origine de l'avis	1
2. Compétence d'avis du CSJ – mission et interprétation	1
3. La proposition de loi.....	1
4. L'avis du CSJ.....	2
4.1. L'enjeu de la proposition de loi	2
4.2. Le positionnement du parquet financier au sein du parquet fédéral	2
4.3. La direction du parquet financier par un procureur adjoint financier.....	3
4.4. Les compétences du parquet financier	4
4.5. Le parquet financier sera doté de dix magistrats fédéraux, de dix fonctionnaires fiscaux et de dix juristes de parquet	5
4.6. Autres réflexions	7
5. Conclusion.....	9

1. ORIGINE DE L'AVIS

Le Conseil supérieur de la Justice (CSJ) a pris connaissance d'une proposition de loi *portant création d'un parquet financier, en tant que section criminalité financière au sein du parquet fédéral*, déposée le 11 mai 2026 par messieurs M. Ismaël Nuino et Steven Matheï, madame Sophie De Wit et messieurs Pierre Jadoul et Niels Tas.¹

Étant donné que la création d'un nouveau parquet, sous la forme d'une section indépendante au sein du parquet fédéral, porte sur le fonctionnement général de l'ordre judiciaire, le CSJ a décidé de rendre un avis d'office à ce sujet.

2. COMPÉTENCE D'AVIS DU CSJ – MISSION ET INTERPRÉTATION

Le CSJ peut rendre des avis et faire des propositions, soit d'office, soit à la demande de l'assemblée générale, du ministre de la Justice ou de la majorité des membres de la Chambre des représentants ou du Sénat, sur le fonctionnement général de l'ordre judiciaire. Il en va de même pour les propositions et projets de loi qui ont une incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Compte tenu de cette mission constitutionnelle, de son indépendance à l'égard des trois pouvoirs de l'État et de sa composition mixte, le CSJ évalue (l'impact des initiatives législatives sur) le fonctionnement général de l'ordre judiciaire dans l'intérêt du justiciable.

Le CSJ examine les lignes de force des textes et accorde, en principe, moins d'attention aux questions de technique législative.

3. LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi vise la création d'un parquet financier, en tant que section de criminalité financière au sein du parquet fédéral, chargé de la lutte contre les infractions économiques, financières et fiscales, la fraude organisée et la corruption.

D'après les développements contenus dans la proposition de loi, elle découle du constat qu'il existe une grande criminalité économique, financière, fiscale et sociale, qui ne cesse de grandir et génère d'énormes profits illicites, qu'ils soient liés ou non au crime organisé. La justice n'est toutefois pas équipée de manière adéquate et son action est essentiellement axée sur la recherche d'auteurs et le démantèlement de réseaux, plutôt que sur la recherche, le gel rapide et la confiscation de ces profits.

¹ <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/56/1536/56K1536001.pdf>

Ces dernières mesures, qui visent à priver les criminels et les organisations criminelles des profits tirés de leurs infractions - dès le début de l'enquête et avant que ces gains ne puissent être blanchis ou disparaître - constituent le moyen le plus sûr et le plus efficace de lutter de manière structurelle contre la criminalité grave, organisée ou non, dès lors que l'avantage financier en constitue le moteur et l'objectif ultime.

Le moyen retenu pour atteindre cet objectif est la création d'un parquet financier distinct, en tant que section au sein du parquet fédéral.

4. L'AVIS DU CSJ

4.1. L'ENJEU DE LA PROPOSITION DE LOI

Il est assurément positif que les auteurs de la proposition de loi accordent une attention particulière à la problématique des infractions économiques, financières et fiscales graves, de la fraude sociale organisée et de la corruption.

La volonté de mieux lutter contre ces phénomènes, de se concentrer sur la confiscation des importants profits illicites générés par ces activités criminelles et de renforcer les capacités de recherche et de poursuite afin d'atteindre cet objectif doit être saluée. La justice éprouve, en effet, de grandes difficultés à porter, dans un délai raisonnable, les dossiers financiers d'envergure devant les juridictions.

4.2. LE POSITIONNEMENT DU PARQUET FINANCIER AU SEIN DU PARQUET FÉDÉRAL

La proposition visant à créer un parquet financier et à l'intégrer en tant que section indépendante au sein du parquet fédéral (art. 6 proposition de loi) conduit à une construction particulière.

Le choix d'intégrer ce parquet financier au parquet fédéral semble logique. En effet, le parquet fédéral a acquis, au fil des années, une expertise dans le traitement d'affaires pénales complexes dépassant le cadre local, voire national. La mutualisation accrue de cette expertise et de cette expérience dans les domaines financier, social et économique est une initiative à saluer.

Le choix d'en faire une *section autonome* au sein du parquet fédéral, placée sous la direction distincte d'un procureur fédéral adjoint financier, suscite néanmoins beaucoup d'incertitudes. Cette option crée une sorte de « parquet dans le parquet », également eu égard à l'ampleur non négligeable de cette section (10 magistrats, 10 juristes de parquet et 10 fonctionnaires fiscaux), qui représentera environ un quart de l'ensemble du parquet fédéral (10 magistrats fédéraux sur 44).

Des questions se posent, notamment quant au statut précis de cette section, à son insertion hiérarchique au sein du parquet fédéral, ainsi qu'aux compétences et responsabilités du procureur fédéral (chef de corps du parquet fédéral) à l'égard des magistrats et du dirigeant de cette section. Ces éléments seront approfondis dans les points ci-dessous.

4.3. LA DIRECTION DU PARQUET FINANCIER PAR UN PROCUREUR ADJOINT FINANCIER

La proposition de placer le parquet financier, en tant que section indépendante au sein du parquet fédéral, sous la direction d'un procureur fédéral adjoint financier, soulève des questions.

Actuellement, la loi (article 144bis du Code judiciaire) prévoit déjà que le procureur fédéral, *en vue de son fonctionnement adéquat et efficace, peut doter le parquet fédéral d'une structure d'organisation interne, qu'il porte à la connaissance du ministre qui a la Justice dans ses attributions et du Collège des procureurs généraux. À cette fin, il peut notamment désigner des adjoints parmi les magistrats fédéraux qui font partie de son comité de direction, et ce pour la période équivalente à son mandat. La parité linguistique est garantie lors de ces désignations.*

Dans la pratique, un procureur fédéral adjoint néerlandophone et un procureur fédéral adjoint francophone sont effectivement désignés.

Le parquet fédéral est composé de quatre sections : « criminalité organisée », « terrorisme et espionnage », « droit humanitaire international et affaires militaires » et « coopération internationale et missions spéciales ». Chaque section est placée sous la direction d'un magistrat fédéral désigné en tant que chef de section et responsable de l'organisation interne de la section.²

Tant les procureurs fédéraux adjoints que les chefs de section, à l'instar de l'ensemble des magistrats fédéraux, sont placés sous la direction et la surveillance du procureur fédéral. L'existence d'un chef de section est une question d'organisation interne.

L'introduction dans le Code judiciaire de la fonction de « procureur fédéral adjoint financier » crée donc un nouveau type de procureur adjoint au statut spécifique : il ou elle est désigné.e selon une procédure particulière (l'avis conforme du Collège des procureurs généraux étant requis) et exerce formellement la direction d'une section indépendante, le « parquet financier ». Mais, dans le même temps, la proposition de loi prévoit également que ce procureur fédéral adjoint financier est placé sous l'autorité, la direction et le contrôle du procureur fédéral (art. 6 proposition de loi).

De même, les 10 magistrats fédéraux du parquet financier sont placés, tout comme les autres magistrats fédéraux, sous l'autorité du procureur fédéral. Ce dernier demeure, en tant que chef de corps, compétent pour la réalisation de l'évaluation, pour l'approbation des congés et pour l'imposition de mesures disciplinaires (p. 15 développements).

Ce modèle de gouvernance hybride entraîne des incertitudes et soulève des questions en matière de ressources humaines.

En effet, le procureur fédéral, en tant que chef de corps, est le responsable final du parquet fédéral. Toutefois, il ne dispose pas de compétence décisionnelle en matière de politique et de contenu du parquet financier, en raison de son autonomie et de sa soumission à un autre responsable (l'article 6 de la proposition de loi prévoit en effet qu'il délègue l'exercice de l'action publique pour les infractions relevant du parquet financier au procureur fédéral adjoint financier).

L'adjoint n'est pas un chef de corps de « son corps » et n'exerce pas non plus de mandat adjoint au sens de l'article 58bis du Code judiciaire (p. 13- 14 développements). Cela signifie également que pour devenir magistrat

² Comme cela ressort du rapport annuel de 2023 (https://www.om-mp.be/sites/default/files/Rapport%20annuel%202023_1.pdf). Les rapports annuels ultérieurs ne renseignent rien à ce sujet.

fédéral « ordinaire », il est nécessaire d'être présenté par le CSJ (art. 259^{sexies} C. jud.), exigence toutefois non applicable pour devenir chef du parquet financier autonome. Aucune exigence n'est par ailleurs fixée pour cette fonction en termes de capacités dirigeantes, d'expérience ou d'ancienneté. De même, aucune procédure d'évaluation spécifique n'est prévue pour cette fonction (hormis l'évaluation « ordinaire » en tant que magistrat fédéral), ni aucun délai d'évaluation spécifique, celui-ci étant lié à son mandat de magistrat fédéral.

L'articulation du parquet financier et du procureur fédéral adjoint financier avec les autres composantes du Ministère public, ne ressort pas non plus clairement, notamment en ce qui concerne la compétence décisionnelle en matière de personnel, de moyens et de budgets.

Le CSJ préconise dès lors plutôt l'intégration de cette section dans les structures existantes du parquet fédéral et son positionnement aux côtés des sections déjà existantes. D'un point de vue pratique, il n'y a pas d'objection à ce - et il est même indiqué - que cette section soit également dirigée dans son fonctionnement quotidien par un procureur fédéral adjoint ou par un chef de section mais - à l'instar des autres procureurs fédéraux adjoints et chefs de section - clairement sous la direction et l'autorité du procureur fédéral, seul chef de corps et responsable final, et non sous celle d'un nouveau type de procureur adjoint au statut incertain.

Enfin, il convient de souligner que le projet de loi modifie également la composition du comité de direction : outre le procureur fédéral et le secrétaire en chef du parquet fédéral, tous les procureurs fédéraux adjoints ainsi que les magistrats chefs de section en feront partie (art. 12 du projet de loi). Il conviendrait toutefois de prévoir également un équilibre linguistique au sein du comité de direction.

À titre subsidiaire, si la formule envisagée par la proposition de loi devait être retenue, le CSJ préconise à tout le moins que :

- Le chef du parquet financier autonome soit présenté par le CSJ ;
- Les exigences en termes de capacités dirigeantes, d'expérience ou d'ancienneté soient prévues pour cette fonction ;
- Une procédure d'évaluation spécifique soit prévue pour cette fonction ;
- L'exigence de bilinguisme soit vérifiée comme pour le procureur fédéral et, pour assurer un équilibre linguistique, que le chef du parquet financier soit d'un autre rôle linguistique que le procureur fédéral, les deux mandats et leur durée devant être liés.

4.4. LES COMPÉTENCES DU PARQUET FINANCIER

La proposition de loi (art. 6) prévoit que les magistrats du parquet financier sont chargés *exclusivement*, au sein du parquet fédéral, de la recherche et des poursuites des infractions financières, économiques et fiscales graves, de la fraude sociale organisée et de la corruption. Ils ne peuvent connaître d'aucune autre affaire.

D'après les développements (p. 15), le procureur fédéral ne peut pas - même en temps de crise (par exemple un attentat terroriste de grande ampleur) - décider d'affecter ces magistrats à une autre section.

Cela traduit la volonté d'ancrer solidement la section du parquet financier dans le parquet fédéral et de ne pas reléguer cette section à une simple question d'organisation interne. La crainte que ces magistrats soient, le cas échéant, affectés temporairement ou non à d'autres sections du parquet fédéral est sans doute compréhensible mais elle contribue néanmoins à la rigidité particulière de la structure.

Par ailleurs, il convient de relever que le fait que le parquet financier ne puisse se consacrer qu'à la recherche et à la poursuite des infractions économiques, financières et fiscales graves, de la fraude sociale organisée et de la corruption n'exclut pas l'apparition de conflits de compétence avec les autres parquets et auditorats. Eux aussi demeurent compétents pour les affaires liées à la criminalité économique et financière et à la fraude sociale. La définition de la compétence est relativement vaste et floue et suscitera probablement des discussions quant à l'opportunité de fédéraliser une affaire.

C'est pourquoi le CSJ regrette que la proposition manque d'ampleur. La création d'un parquet national financier aurait pu être l'occasion de mener une réflexion approfondie sur le traitement des affaires de criminalité financière, sociale et fiscale, non seulement au niveau fédéral mais aussi au niveau local. Ainsi, une organisation judiciaire efficace mérite que chaque échelon bénéficie d'une structure spécialisée pour connaître des affaires en matière commerciale, financière, fiscale et sociale, tant au niveau du parquet/auditorat que du siège (juridictions civiles et pénales). L'occasion de mener cette réflexion approfondie paraît manquée dans la proposition examinée.

Par ailleurs, la question se pose également de savoir pourquoi, par exemple, la criminalité environnementale n'est pas reprise dans la définition, alors qu'elle constitue également, en substance, une forme de criminalité financière. Le CSJ a déjà précédemment plaidé en faveur de la création de chambres environnementales spécialisées au sein des juridictions et de sections environnementales spécialisées au sein des parquets.³

4.5. LE PARQUET FINANCIER SERA DOTÉ DE DIX MAGISTRATS FÉDÉRAUX, DE DIX FONCTIONNAIRES FISCAUX ET DE DIX JURISTES DE PARQUET

La proposition de loi prévoit que la section criminalité financière sera composée de 10 magistrats fédéraux (art. 6 proposition de loi). Cela nécessitera une extension du cadre des magistrats fédéraux de 34 à 44 (art. 19 proposition de loi). Ces derniers seront assistés de 10 juristes de parquet, chiffre également fixé par la loi (art. 11 proposition de loi) et de 10 fonctionnaires fiscaux (art. 21 proposition de loi). Aucun encadrement administratif n'est prévu.

Il est impossible de savoir sur quels éléments ces chiffres sont basés. En tout état de cause, aucune analyse des besoins ni justification de ces effectifs n'est fournie, ce qui donne à penser qu'il s'agit là de chiffres symboliques et prometteurs mais dépourvus de fondement clair.

Plus important encore, pour garantir des résultats concrets dans la lutte contre la criminalité financière grave, il ne suffit pas de renforcer les capacités de recherche et de poursuite ; un effort similaire doit également être consenti dans le reste de la chaîne pénale :

- Il y a lieu tout d'abord de relever que, dans beaucoup de dossiers, le parquet financier devra requérir un juge d'instruction. La proposition de loi crée, en conséquence, des juges d'instructions spécialisés, qui seront au nombre de 7 (1 à Anvers, 1 à Gand, 1 à Liège et 1 à Eupen, 1 à Mons et 2 à Bruxelles (1 francophone et 1 néerlandophone) et qui traiteront prioritairement les dossiers du parquet financier.

À l'exception des tribunaux d'Anvers (+2), de Bruxelles néerlandophone (+1) et de Bruxelles francophone (+1), il n'est cependant pas prévu d'augmenter les cadres des tribunaux de première instance concernés. En l'état, cela signifie que les dossiers du parquet financier devront être traités par les juges d'instruction en place, dont la charge de travail sera par conséquent fortement augmentée.

³ <https://csj.be/fr/publications/2025/proposition-de-loi-portant-creation-de-juridictions-de-lenvironnement-chambre-56-125-001>

- Aucun renfort n'est par ailleurs prévu au niveau des juridictions d'instruction (chambre du conseil et chambre des mises en accusation) :
 - o Quant aux chambres du conseil, dans l'hypothèse d'une mise à l'instruction, elles seront chargées de l'examen d'éventuelles détentions préventives, du règlement de la procédure, voir le cas échéant, de l'homologation des éventuelles transactions pénales élargies ;
 - o Concernant la chambre des mises en accusation, il faut tenir compte de l'intervention fréquente de cette instance dans le cours non seulement de l'instruction mais également de l'information (demande d'accès aux dossiers, demande de levée de saisies, demandes de devoirs complémentaires, contrôle des méthodes particulières de recherche, contrôle de l'information ou de l'instruction). Au niveau des dossiers traités à l'information par le parquet fédéral, il y a lieu de relever en particulier la situation de la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Bruxelles puisque tous les dossiers lui sont exclusivement attribués (cf. article 21bis, §7, alinéa 2 du Code d'instruction criminelle, article 28sexies, §4, alinéa 3 du Code d'instruction criminelle, article 28octies, §4, alinéa 3 du Code d'instruction criminelle, article 28decies, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle, ...).

À défaut de renfort au niveau des 7 chambres du conseil et des 5 chambres des mises en accusation, et en particulier au niveau de la chambre des mises en accusation de Bruxelles, il est à craindre que les efforts consentis au niveau du cadre du parquet fédéral ne puissent donner les résultats escomptés.

- En outre, quel intérêt y a-t-il à renforcer les capacités de recherche et de poursuite si l'on constate ensuite que la capacité de jugement est insuffisante pour traiter ces affaires dans un délai raisonnable ? Il appartient, en définitive, aux magistrats du siège d'apprécier la culpabilité et de déterminer la peine dans ces dossiers d'une grande ampleur et souvent complexes.

Les développements précédant la proposition reconnaissent explicitement, dès leur introduction (p. 1), l'importance d'un effort équivalent pour l'ensemble de la chaîne pénale. Force est toutefois de constater qu'aucun effort comparable n'est prévu du côté de la magistrature assise.

Les auteurs de la proposition de loi semblent considérer que la magistrature assise a déjà bénéficié d'un renforcement suffisant au cours des dernières années en vue de lutter contre la fraude fiscale grave et organisée, en particulier par la création de la fonction de « juge répressif spécialisé en matière fiscale dans le tribunal de première instance » ainsi que du cadre y afférent (p. 5, 8 et 9). Il convient toutefois de relever que cette fonction n'existe pas au niveau des cours d'appel.

- Enfin, il convient de souligner le risque que la section financière du parquet fédéral absorbe une partie des capacités de recherche, déjà limitées, consacrées aux dossiers de fraude fiscale et sociale. Si aucune capacité de recherche supplémentaire n'est prévue à cet effet, les enquêtes menées par les parquets locaux et les auditorats du travail risquent de connaître des délais de traitement encore plus longs.

Le CSJ répète que la proposition manque à cet égard d'ambition. Une réflexion approfondie sur toute la chaîne procédurale, tant en matière pénale que civile, dans les dossiers financiers, économiques, fiscaux et sociaux aurait pu être menée.

La proposition de loi prévoit la création obligatoire d'au moins une chambre financière au sein des tribunaux correctionnels des tribunaux de première instance du siège des cours d'appel, ainsi qu'au sein des cours d'appel. Toutefois, étant donné que, selon les développements, ce type de dossiers est principalement traité par les

tribunaux de première instance d'Anvers et de Bruxelles (p. 21), seul le nombre de juges de ces juridictions sera augmenté, à concurrence de deux unités pour Anvers et d'une unité pour chacun des rôles linguistiques francophone et néerlandophone de Bruxelles (art. 18 de la proposition de loi). Une seule unité pour le tribunal de première instance de Bruxelles francophone apparaît d'évidence insuffisante.

D'une part, le CSJ déplore que des moyens n'aient pas été prévus pour les autres ressorts. La criminalité financière n'a pas de frontières et se délocalise rapidement : des moyens doivent ainsi être alloués à tous les ressorts, pour chaque tribunal et cour d'appel de ressort, si on veut éviter un phénomène d'aspiration de la criminalité vers des ressorts moins nantis.

D'autre part, la situation bruxelloise reste préoccupante. Le CSJ renvoie à son audit de la cour d'appel de Bruxelles de 2022, dont il ressort que plus de 50 % des dossiers du parquet fédéral mis à l'instruction sont menés au sein de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles. L'impact sur les instances judiciaires bruxelloises est donc déjà majeur. Il est également de notoriété publique qu'il existe un important arriéré depuis de nombreuses années dans le traitement de ces affaires. Les auteurs de la proposition de loi reconnaissent d'ailleurs, dans les développements, qu'une centralisation de l'ensemble de ces affaires à Bruxelles conduirait à un engorgement des tribunaux de première instance et de la cour d'appel de Bruxelles, alors même que ces juridictions sont déjà surchargées. Sans augmentation substantielle des effectifs de juges et de conseillers, la charge de travail et la pression professionnelle s'intensifieront davantage, faisant craindre la survenance de l'engorgement annoncé. Cette crainte est renforcée par le fait que les chambres financières devront être composées de trois juges ou conseillers en raison de la complexité juridico-technique des affaires, de leur ampleur et, souvent aussi, du nombre élevé de prévenus et de préventions, ce qui alourdira la charge de travail globale des magistrats et augmentera les délais de traitement des autres dossiers « ordinaires ».

Enfin, la création d'un parquet financier au sein du parquet fédéral aura probablement pour conséquence que les magistrats spécialisés et expérimentés des parquets, auditorats, parquets généraux et auditorats généraux (et probablement également les juristes de parquet) franchiront le pas vers le parquet fédéral pour aller travailler à la section criminalité financière. Cette circonstance aura un impact sur le bon fonctionnement de ces parquets (généraux) et auditorats (généraux), qui subiront une perte d'expertise et un affaiblissement du niveau local, dès lors qu'il ne pourra pas être immédiatement pourvu au remplacement de ces départs.

Aussi le CSJ préconise-t-il qu'il soit, avant toute chose, procédé à une analyse des besoins en bonne et due forme afin d'évaluer le nombre souhaitable de magistrats, de fonctionnaires fiscaux, de juristes et de personnel administratif au sein du Ministère public. Dans le même temps, un effort comparable devrait être consenti du côté de la magistrature assise (juges d'instruction, juridictions d'instruction, juges de première instance et conseillers à la cour d'appel) afin que ces affaires puissent également être effectivement jugées dans un délai raisonnable.

4.6. AUTRES RÉFLEXIONS

- La proposition passe à côté d'une véritable réflexion sur la question du traitement judiciaire des dossiers économiques, financiers, fiscaux et sociaux. Il suffit pour s'en convaincre d'observer que de nombreux mécanismes, qui permettent à des juges spécialisés de traiter des dossiers de droit pénal social, sont passés sous silence.
- Le CSJ s'interroge sur la praticabilité de la proposition de loi. D'une part, la proposition de loi prévoit que des magistrats spécialisés, des fonctionnaires fiscaux et des juristes sont mobilisés par un renforcement des

cadres. D'autre part, diverses mesures adoptées par le gouvernement rendent moins attrayant - par exemple pour un avocat, un fiscaliste ou un juriste spécialisé - le passage vers l'ordre judiciaire (conditions de travail, réforme des pensions, incertitudes autour du statut en cas d'incapacité, etc.). La question est donc de savoir si ces profils spécialisés seront trouvés.

- D'après les développements (p. 7), au moins quatre des dix magistrats fédéraux doivent être spécialisés en matière fiscale, tandis que les dix fonctionnaires et les dix juristes doivent justifier d'une expertise exclusivement fiscale. Au regard du large champ d'application (infractions financières, économiques et fiscales graves, fraude sociale organisée et corruption), il paraît logique de respecter la même proportion et d'attirer également des magistrats fédéraux, des fonctionnaires et des juristes spécialisés dans les autres matières.
- La proposition de loi institue, au niveau de chaque ressort de cour d'appel, des juges d'instruction spécialisés dans les infractions financières, économiques et fiscales graves, la fraude sociale organisée et la corruption (art. 3 proposition de loi). Concrètement, au sein de chaque ressort de cour d'appel, un juge d'instruction sera désigné à cette fin par le premier président de la cour d'appel (sauf à Bruxelles, où il y aura un juge d'instruction néerlandophone et un juge d'instruction francophone, et à Liège, où il y aura un juge d'instruction francophone et un juge d'instruction ayant la connaissance de la langue allemande). Ces juges d'instruction doivent traiter ces affaires prioritairement mais peuvent également traiter d'autres affaires lorsqu'il n'y a pas suffisamment d'affaires relevant de cette matière. Cette approche paraît assurément pertinente, dès lors que cette matière requiert une expertise particulière dont le développement suppose un volume suffisant de dossiers.

Cependant, l'ajout à l'article 79 du Code judiciaire selon lequel les juges d'instruction traiteront ces dossiers « prioritairement » implique que cela se fera « au détriment des autres dossiers ». Il est, en effet, impossible d'évaluer le nombre de dossiers concernés ainsi que la charge de travail qu'ils représenteront, de sorte qu'en cas de charge de travail importante, les autres dossiers connaîtront nécessairement des délais de traitement plus longs.

D'après les développements (p. 10), il est même fait référence au procureur général de Bruxelles, qui souligne que ces juges d'instruction doivent pouvoir exercer leur compétence exclusivement, et non pas seulement « prioritairement », si l'on veut qu'ils puissent agir de manière effective et efficace. Dans la pratique, il apparaît en effet que, dans les cabinets d'instruction où d'autres dossiers sont également traités, ces dossiers connaissent des délais de traitement plus longs, précisément en raison de la priorité qui doit être accordée aux dossiers financiers et économiques. Tous les dossiers doivent être traités avec la même effectivité et efficacité.

- En raison de la règle de compétence territoriale (art. 13 proposition de loi), il conviendrait soit de renforcer les capacités à Bruxelles, soit d'appliquer la même règle que dans les affaires de terrorisme (cf. article 62bis alinéa 4, du Code d'instruction criminelle), afin de mieux répartir la charge de travail sur l'ensemble du territoire.
- Il convient de souligner une tendance à la fragmentation au sein du Ministère public : après l'auditorat du travail, le parquet de la sécurité routière et la décision de créer un parquet portuaire (récemment approuvée en Conseil des ministres), le parquet financier constitue à nouveau une composante spécialisée du Ministère public. La question est de savoir si l'ensemble de ces évolutions repose sur une réflexion suffisamment approfondie et si elles sont réellement de nature à renforcer l'efficacité de la Justice et la lutte contre la criminalité financière.

5. CONCLUSION

L'objectif de la proposition de loi est positif : la volonté de renforcer la lutte contre les infractions économiques, financières et fiscales graves, la fraude sociale organisée et la corruption mérite d'être saluée.

La proposition de créer à cette fin un parquet financier national et de l'intégrer en tant que section indépendante au sein du parquet fédéral soulève toutefois de nombreuses questions, notamment en ce qui concerne :

- le positionnement du parquet financier au sein du parquet fédéral ;
- la direction de ce parquet financier ;
- les compétences exclusives du parquet financier ;
- la composition du parquet financier et les moyens qui lui sont alloués, par rapport à l'absence d'efforts similaires pour le reste de la chaîne pénale.

La création d'un parquet financier national aurait pu être l'occasion de mener une réflexion approfondie sur une approche globale des affaires relevant de la criminalité financière, sociale et fiscale, non seulement au niveau fédéral mais aussi au niveau local, non seulement au niveau du ministère public mais aussi au niveau de l'ensemble de la chaîne pénale. En ce sens, la proposition est une occasion manquée.

Rue de la Croix de Fer 67, 1000 Bruxelles • Ijzerenkruisstraat 67, 1000 Brussel • ☎ +32 2 535 16 16 • ✉ info@csj.be / info@hrj.be • 🐦 @hrjcsj • © csj.be / hrj.be