

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

1^{er} juillet 2005

PROPOSITION DE LOI

étendant la loi du 11 janvier 1993 relative à
la prévention de l'utilisation du système
financier aux fins du blanchiment de
capitaux et du financement du terrorisme, en
ce qui concerne les capitaux et biens consi-
dérés comme illicites

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Document précédent :

Doc 51 **1499/ (2004/2005)** :
001 : Projet de loi.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

1 juli 2005

WETSVOORSTEL

tot uitbreiding van de wet van 11 januari
1993 tot voorkoming van het gebruik van het
financiële stelsel voor het witwassen van geld
en de financiering van terrorisme wat betreft
de gelden en activa die als illegaal worden
beschouwd

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaand document :

Doc 51 **1499/ (2004/2005)** :
001 : Wetsontwerp.

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Avis adopté en assemblée générale du 29 juin 2005.

1. La demande d'avis

Le 19 avril 2005, la Cour des comptes a reçu une demande d'avis de M. le Président de la Chambre, H. De Croo, dans le cadre de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre.

D'après la lettre, la commission des Finances et du Budget de la Chambre des représentants souhaite que la Cour élabore une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qu'engendreraient 10 propositions de loi de nature fiscale.

Le commentaire ci-dessous concerne la proposition de loi étendant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, en ce qui concerne les capitaux et biens considérés comme illicites.

Cette proposition de loi a été déposée à la Chambre des représentants le 10 décembre 2004 (Doc. 51 1499/001).

2. La proposition de loi

La proposition de loi dont il est question vise à étendre le champ d'application *ratione materiae* de la loi du 11 janvier 1993 «relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme».

En substance, la loi du 11 janvier 1993 prévoit qu'un certain nombre de personnes et d'organismes¹, informent l'autorité compétente créée à cet effet (à savoir la CTIF, i.e. la Cellule de traitement de l'information financière) de leur connaissance ou de leur soupçon qu'une des opérations illicites ou liées au blanchiment, telles qu'énoncées à l'article 3 de ladite loi, va être exécutée ou a déjà été exécutée. La proposition de loi vise donc à compléter cet article 3.

En l'état actuel, l'article 3 énumère déjà un nombre important d'opérations. Le paragraphe premier énonce ce qu'il faut entendre par *blanchiment de capitaux*, aux fins de l'application de cette loi. Le deuxième paragraphe énonce quant à lui les opérations illicites qui génèrent des biens ou des capitaux. Aux trois points déjà existant au sein de ce § 2, la proposition de loi suggère d'en ajouter un quatrième, à savoir : «4° de toute autre infraction susceptible de générer des produits substantiels et passible d'une peine d'emprisonnement maximale de plus d'un an.»

L'objectif déclaré de la proposition de loi est *de facto* d'étendre l'obligation de notification aux cas de «simple» fraude fiscale – ou fraude fiscale «ordinaire» –, d'après les développements de la proposition (p. 5-6).

¹ Tels qu'énumérés aux articles 2, 2bis et 2ter, e.g. la Banque nationale, les établissements de crédits, les entreprises d'investissement, la Poste, la Caisse des Dépôts et Consignations, les entreprises d'assurance, les notaires, les avocats...

ADVIES VAN HET REKENHOF

Advies aangenomen in de algemene vergadering van 29 juni 2005.

1. Vraag om advies

Op 19 april 2005 heeft het Rekenhof, in het raam van artikel 79, 1^{ste} lid, van het Kamerreglement, een vraag om advies ontvangen van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de heer H. De Croo.

Luidens de brief wenst de Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat het hof een nota uitwerkt met een raming van de nieuwe uitgaven of van de vermindering van de ontvangsten die tien wetsvoorstellen van fiscale aard zouden veroorzaken.

De hierna volgende commentaar heeft betrekking op het wetsvoorstel tot uitbreiding van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme wat betreft de gelden en activa die als illegaal worden beschouwd.

Dit wetsvoorstel werd op 10 december 2004 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend (Stuk 51 1499/001).

2. Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel in kwestie strekt ertoe het toepassingsgebied *ratione materiae* van de wet van 11 januari 1993 «tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme» uit te breiden.

In essentie bepaalt de wet van 11 januari 1993 dat een zeker aantal personen en instellingen¹ de daartoe opgerichte bevoegde overheid (namelijk de C.F.I.V., dit is de Cel voor financiële informatieverwerking) inlichten als ze er kennis van hebben of vermoeden dat één van de illegale of met witwassen samenhangende verrichtingen, zoals vermeld in artikel 3 van die wet, zal worden uitgevoerd of reeds werd uitgevoerd. Het wetsvoorstel is bedoeld om dat artikel 3 te vervolledigen.

In zijn huidige versie somt artikel 3 reeds een aanzienlijk aantal verrichtingen op. De eerste paragraaf stelt wat men voor de toepassing van deze wet dient te verstaan onder «witwassen van geld». De tweede paragraaf somt de illegale verrichtingen op die goederen of kapitalen genereren. Het wetsvoorstel stelt voor aan de drie reeds bestaande punten van § 2 een vierde punt toe te voegen, met name : «4° *alle andere misdrijven die hoge opbrengsten genereren en die strafbaar zijn gesteld met een maximale gevangenisstraf van meer dan één jaar.*»

Volgens de toelichting van het voorstel (blz. 5-6) heeft het wetsvoorstel duidelijk tot doel *de facto* de meldingsplicht uit te breiden tot de gevallen van «gewone» fiscale fraude.

¹ Zoals opgesomd in de artikelen 2, 2bis en 2 ter, bijv. de Nationale Bank, de kredietinstellingen, de investeringsmaatschappijen, De Post, de Deposito- en Consignatiekas, de verzekeringsmaatschappijen, de notarissen, de advocaten ...

3. Estimation budgétaire

L'on peut distinguer trois sources possibles de suppléments de recettes induits par cette modification proposée de la loi :

- 1) les recettes fiscales supplémentaires directes, provenant de l'opérateur fiscal identifié (principal, amendes et intérêts) ;
- 2) les recettes découlant de la procédure pénale (amendes pénales essentiellement) ;
- 3) les recettes fiscales indirectes, induites par une plus correcte application de la loi par les opérateurs fiscaux, conséquence d'un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale produit par la nouvelle disposition.

Or, aucun de ces trois éléments n'est susceptible d'être déterminé de façon précise.

De ces trois sources, c'est vraisemblablement la première qui devrait être la plus productive. Force est de constater que les études qui ont été produites par le passé sur l'ampleur – importante – de la fraude fiscale, n'ont pu fournir que des données relativement approximatives. Sur cette base potentielle qui n'est pas connue avec précision, il faudrait isoler les faits incriminés qui correspondent à la proposition de loi ; puis circonscrire, parmi cet agrégat second, les événements qui pourront être identifiés par les agents définis par la loi, et notifiés à la CTIF. Extraire enfin les dossiers que la CTIF décidera de transmettre au Parquet, puis les dossiers que le Parquet décidera de poursuivre. Quand une cotisation aura été établie à charge d'un opérateur, il faudra encore que celui-ci soit solvable pour que des recettes budgétaires puissent résulter de toute la procédure nouvellement introduite... A ces différents stades, les chiffres utiles sont inconnus et toute hypothèse à leur sujet serait purement hasardeuse.

Les recettes issues de la procédure pénale, proportionnellement beaucoup plus négligeables, dépendent de la plupart des mêmes hypothèses, auxquelles s'ajoute l'incertitude quant à l'existence même de l'amende et, le cas échéant, quant à son montant.

Quant au supplément de recettes fiscales indirectes, il sera influencé positivement par l'efficacité des différents intervenants (agents identificateurs, CTIF, Parquet, administrations fiscales) et la visibilité publique de leur action. Dans ce domaine, il n'est pas davantage possible de se prononcer sur les conséquences budgétaires de l'incitation à se mettre mieux en conformité avec la loi fiscale, par peur de sanctions accrues.

4. Conclusion

En l'absence de données chiffrées pertinentes, il n'est pas possible d'estimer les conséquences budgétaires de cette proposition de loi. Assurément elles seraient positives pour le Trésor, mais l'on ne peut se prononcer sur le moindre ordre de grandeur crédible de cet accroissement de recettes.

3. Budgettaire raming

Er kunnen drie mogelijke bronnen van bijkomende ontvangsten worden onderscheiden die uit de voorgestelde wetswijziging voortvloeien:

- 1) de rechtstreekse fiscale meerontvangsten, die afkomstig zijn van de geïdentificeerde fiscale operator (hoofdsom, boete en intrest) ;
- 2) de ontvangsten die voortvloeien uit de strafprocedure (in hoofdzaak penale boeten) ;

3) de onrechtstreekse fiscale ontvangsten, die voortvloeien uit een meer correcte toepassing van de wet door de fiscale ambtenaren, meer bepaald ten gevolge van een meer doorgedreven bestrijding van fiscale fraude die het resultaat van deze wetswijziging zou moeten zijn.

Geen enkel van die drie elementen kan nauwkeurig worden bepaald.

Van die drie bronnen zou heel waarschijnlijk de eerste het meeste moeten opleveren. Er dient te worden vastgesteld dat de studies die in het verleden werden gemaakt over de – aanzienlijke – omvang van de fiscale fraude slechts benaderende gegevens hebben kunnen verstrekken. Van die potentiële basis, die niet nauwkeurig gekend is, zou men de strafbaar geachte feiten moeten afzonderen waarover het in het wetsvoorstel gaat. Vervolgens moet men hiervan die gevallen afzonderen die door de door de wet gedefinieerde ambtenaren kunnen worden geïdentificeerd en gemeld aan de C.F.I.V. Ten slotte moet men eerst nog die dossiers eruit halen waarvan de C.F.I.V. beslist ze aan het parket door te sturen, en vervolgens deze waarin het parket beslist te vervolgen. Wanneer een heffing is vastgesteld ten laste van een betrokken persoon, moet deze ook nog solvabel zijn opdat er uit heel de nieuw opgestelde procedure budgettaire ontvangsten zouden kunnen voortvloeien..... Voor de verschillende aangehaalde fasen zijn geen bruikbare cijfers bekend. Het zou daarom echt riskant zijn zich aan hypothesen hieromtrent te wagen.

De van de strafprocedure afkomstige ontvangsten, die proportioneel veel minder belangrijk zijn, hangen voor het merendeel van dezelfde hypothesen af. Daarboven komt dan nog de onzekerheid in verband met het bestaan zelf van de boete, en in voorkomend geval, inzake het bedrag ervan.

De indirecte fiscale meerontvangsten zullen positief worden beïnvloed door de doeltreffendheid van de verschillende tussenkomende partijen (identificatieambtenaren, C.F.I.V., parket, fiscale besturen) en de zichtbaarheid die hun optreden voor het publiek heeft. Het is hier echter evenmin mogelijk zich uit te spreken over de juiste budgettaire gevolgen van de «aansporing» zich beter te schikken naar de fiscale wetgeving uit vrees voor het oplopen van hogere sancties.

4. Conclusie

Er zijn geen relevante cijfergegevens beschikbaar, zodat het niet mogelijk is de budgettaire gevolgen van dit wetsvoorstel te ramen. De budgettaire gevolgen zullen zeker positief zijn voor de schatkist, maar men kan op geen enkele manier een geloofwaardige uitspraak doen over de hoegrootheid ervan.