

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 février 2023

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à charger la Cour des comptes
d'évaluer les besoins de la chaîne pénale
face à la délinquance économique et
financière, afin de mettre en œuvre
la recommandation 96 de
la commission Panama Papers**

(déposée par Mme Cécile Cornet et
M. Dieter Vanbesien et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 februari 2023

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**waarbij het Rekenhof wordt gelast
een evaluatie uit te voeren van de noden
van de strafrechterketen ten aanzien van de
economische en financiële delinquentie,
teneinde uitvoering te geven aan aanbeveling 96
van de commissie Panama Papers**

(ingediend door mevrouw Cécile Cornet en
de heer Dieter Vanbesien c.s.)

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

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Une juste contribution de la part de chacun

Le rôle de l'État est central dans l'organisation de la société et dans le maintien de sa stabilité. Chaque mission que doit remplir l'État nécessite un apport en ressources.

La commission spéciale "Fraude fiscale internationale et Panama Papers" a formulé dans son rapport, en 2017, la recommandation 96 suivante: "Déterminer de manière circonstanciée les besoins supplémentaires en personnel spécialisé dans la gestion des dossiers de délinquance économique et financière, en tenant compte, lors de l'affectation de personnel supplémentaire, de la situation particulière de Bruxelles. Cette étude doit être réalisée à tous les niveaux de la chaîne pénale: la police, les juges d'instruction, le ministère public, les tribunaux et les cours d'appel."¹

Ces dernières années, les crises se sont enchaînées et ont compliqué l'accès de l'État aux ressources, tout en mettant en exergue son rôle central pour assurer le soutien de chaque citoyenne et de chaque citoyen dans ces moments de crise. Bien que les ressources existent, cela ne signifie pas automatiquement qu'il y ait une juste contribution de la part de chaque acteur, selon sa capacité. En effet, annuellement et selon les estimations, c'est jusqu'à 7 % du PIB qui est perdu pour les finances publiques par la fraude fiscale. L'estimation haute montre que c'est jusqu'à 30 milliards d'euros qui échappent à l'État à cause de la fraude, selon une étude réalisée par l'ULB². Autrement dit, chaque année, des montants équivalents à 5 plans de relance européens, qui permettraient de financer 600.000 emplois publics, la construction de 150.000 logements sociaux ou encore 6000 petites écoles échappent à l'État, ce qui l'empêche de réaliser ces missions pourtant essentielles. Selon ces estimations que l'on retrouve dans la publication précitée de l'ULB, ce n'est pas moins de 12 % des recettes dues à l'État qui s'évaporent et qui ne contribuent donc en rien à l'intérêt général.

Si l'égalité face à l'impôt est un principe garanti par l'article 172 de la Constitution belge, la réalité montre donc que ce droit n'est pas entièrement garanti, actuellement.

¹ DOC Chambre 54 2749/001, page 78.

² Diallo, H., Karakaya, G., Meulders, D., & Plasman, R. (2010). *Estimation de la fraude fiscale en Belgique* [N°10-06.RR]. https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/65.673/1/wp1_006.pdf

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Een billijke bijdrage van iedereen

De Staat speelt een centrale rol in de organisatie van de samenleving en in het behoud van de stabiliteit ervan. Voor elke opdracht die de Staat moet vervullen, zijn middelen nodig.

De bijzondere commissie Internationale fiscale fraude en Panama Papers heeft in 2017 in haar verslag de volgende aanbeveling geformuleerd (nr. 96): "Uitvoerig de bijkomende behoeften bepalen aan personeel dat gespecialiseerd is in het dossierbeheer betreffende economische en financiële delinquentie, door bij het inzetten van het extra personeel rekening te houden met de bijzondere situatie van Brussel. Deze studie moet worden uitgevoerd op alle niveaus van de strafrecht-keten: de politie, de onderzoeksrechters, het openbaar ministerie, de rechtbanken en de hoven van beroep."¹²

De jongste jaren hebben de crisissen zich opgestapeld en hebben ze de toegang van de Staat tot de middelen bemoeilijkt. Tegelijk hebben ze de centrale rol van de overheid benadrukt wanneer het erop aankomt elke burger in die barre tijden de nodige steun te bieden. De middelen zijn weliswaar voorhanden, maar dat betekent niet automatisch dat elke actor een billijke bijdrage naargelang van zijn capaciteit levert. Jaarlijks en volgens inschattingen mislopen de overheidsfinanciën immers tot 7 % van het bbp door fiscale fraude. Als men een hoge inschatting hanteert, dan ontbeert de Staat volgens een studie van de ULB tot 30 miljard euro wegens fraude.² Met andere woorden, de Staat grijpt naast bedragen die goed zijn voor vijf Europese herstelplannen waarmee 600.000 overheidsbetrekkingen, de bouw van 150.000 sociale woningen of zelfs 6000 kleine scholen zouden kunnen worden gefinancierd. Daardoor kan de Staat zijn essentiële opdrachten niet uitvoeren. Volgens de inschattingen uit die publicatie van de ULB gaat 12 % van de staatsontvangsten verloren, wat ook ten nadele gaat van het algemeen belang.

Hoewel artikel 172 van de Grondwet de gelijkheid inzake belastingen waarborgt, toont de realiteit dus aan dat dat recht thans niet volledig wordt gewaarborgd.

¹ Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 54 2749/001, blz. 78.

² Diallo, H., Karakaya, G., Meulders, D. & Plasman, R. (2010). *Estimation de la fraude fiscale en Belgique*, nr. 10-06.RR, https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/65.673/1/wp1_006.pdf

À cause de l'ingénierie fiscale, un service que seuls les plus nantis et les entreprises les plus grandes et les moins scrupuleuses peuvent s'offrir, ceux-ci sont en capacité de structurer leurs avoirs de manière à ne pas générer de revenus imposables, via une combinaison de trusts, de fondations, de sociétés holding; ce qui leur permet de masquer les droits de propriété qu'ils détiennent indirectement dans leurs sociétés; cette façon de faire, qui est dommageable fiscalement, crée un déséquilibre entre ces derniers et les PME, qui recourent beaucoup moins à ces montages; et tout cela coûte cher aux contribuables.

Aujourd'hui, une part importante (entre 30 % et 40 % pour un pays comme la France) de la richesse des 0,01 % des ménages les plus riches est déposée sur des comptes dans des paradis fiscaux³ et les fraudes sont difficilement décelables. Notons aussi qu'une réduction de la fraude fiscale aurait une implication directe sur les contribuables puisqu'elle permettrait d'utiliser des ressources nouvelles à des fins débattues démocratiquement; c'est l'intérêt du plus grand nombre, à l'opposé de l'intérêt de quelques-uns.

2. La chaîne pénale joue un rôle essentiel

Dans le cas d'une fraude ordinaire, l'administration fiscale instruit et applique les sanctions administratives. En cas de fraude fiscale grave, il revient au procureur du Roi de décider si cette fraude doit être traitée par voie administrative ou pénale. Lors du traitement pénal de la fraude, le juge d'instruction est chargé de mener l'enquête, en collaboration avec la Police Judiciaire Fédérale (PJF) et, éventuellement, d'autres unités spécialisées de la police fédérale, comme par exemple l'Office Central de la lutte contre la Délinquance Économique et Financière Organisée (OCDEFO). Dans le même temps, le procureur du Roi mène l'enquête avec la police.

Chaque partie de cette chaîne est indispensable au bon déroulement des enquêtes pénales. En effet, lorsqu'un ralentissement survient à un endroit de la chaîne, un goulot d'étranglement peut apparaître, ce qui diminue l'efficacité du fonctionnement de toute la chaîne, entraînant dans des cas rares le dépassement du délai de prescription ou, plus régulièrement, du délai raisonnable.

L'accord de gouvernement de 2020 prévoit d'ailleurs de renforcer la police et le pouvoir judiciaire en vue de mieux lutter contre la fraude: "Pour la détection et la

Alleen de rijksten alsook de grootste en minst scrupuleuze bedrijven kunnen zich fiscale spitsvondigheden veroorloven, waardoor zij hun bezittingen via een combinatie van trusts, stichtingen en holdingmaatschappijen zo kunnen structureren dat geen belastbaar inkomen wordt gegenereerd. Daardoor kunnen ze de eigendomsrechten die ze indirect in hun maatschappijen hebben, verbergen. Die fiscaal schadelijke werkwijze zorgt voor een onbalans ten opzichte van de kmo's, die veel minder van die constructies gebruik maken, en brengt met zich dat de belastingbetaler het gelag betaalt.

De rijkdom van 0,01 % van de rijkste huishoudens komt vandaag voor een groot deel (tussen 30 % en 40 % voor een land als Frankrijk) op rekeningen in belastingparadijzen terecht en de fraude is moeilijk te detecteren.³ Opgemerkt zij dat een terugdringing van de fiscale fraude een directe invloed zou hebben op de belastingbetalers, aangezien zulks de mogelijkheid zou bieden nieuwe middelen aan te wenden voor doelen waarover een democratisch debat is gevoerd. Daarbij staat het belang van de meerderheid tegenover dat van enkelen.

2. Een essentiële rol voor de strafrechtketen

Bij gewone fiscale fraude stelt de belastingadministratie een onderzoek in en legt ze administratieve sancties op. Bij ernstige fiscale fraude is het aan de procureur des Konings om te beslissen of die fraude langs administratieve of strafrechtelijke weg moet worden behandeld. Tijdens de strafrechtelijke behandeling van de fraude is de onderzoeksrechter belast met het onderzoek, in samenwerking met de Federale Gerechtelijke Politie (FGP) en eventueel andere gespecialiseerde eenheden van de federale politie, zoals de Centrale dienst voor de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie (CDGEFID). Tegelijk voert de procureur des Konings een onderzoek met de politie uit.

Elk deel van die keten is onmisbaar voor het goede verloop van de strafrechtelijke onderzoeken. Een vertraging in één schakel kan immers een knelpunt doen ontstaan. Daardoor wordt de werking van de hele keten minder doeltreffend en dat zorgt in zeldzame gevallen voor de overschrijding van de verjaringstermijn, of meer voorkomend, van de redelijke termijn.

Het regeerakkoord van 2020 voorziet er overigens in om de politie en de rechterlijke macht te versterken teneinde fraude beter te bestrijden: "Voor de opsporing

³ Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2018). *Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality*. Journal of Public Economics, 162, 89-100. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.01.008>

³ Alstadsæter, A., Johannesen, N., Zucman, G., *Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality*, in: *Journal of Public Economics*, 162, blz. 89-100, 2018, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.01.008>

poursuite des crimes financiers, le pouvoir judiciaire et la police judiciaire sont renforcés. La loi sur le règlement amiable étendu est évaluée et, si nécessaire, adaptée. Pour tous les crimes, nous investissons dans des détectives judiciaires spécialisés afin d'appliquer le principe du "suivi de l'argent", de sorte que la criminalité soit combattue par le biais des profits qu'elle génère."

Enfin, selon le principe de la "pyramide de conformité" préconisé par l'OCDE⁴ (dont on trouvera une explication très didactique dans le rapport de la Cour des comptes sur les régularisations permanentes⁵), plus le fraudeur est obstiné, plus il doit être poursuivi et sanctionné sévèrement et de façon dissuasive. La pyramide de conformité répartit les contribuables en trois catégories selon l'attitude qu'ils adoptent face à leurs obligations: les contribuables qui se mettent en conformité avec les règles, ceux qui sont indécis et qui vont modifier leur comportement en fonction du risque de poursuites administratives ou judiciaires et, enfin, le troisième groupe qui compte les fraudeurs obstinés, qui doivent être assurés d'une sanction forte pour garantir un système juste. Ainsi, la perspective de la sanction doit être claire, et d'autant plus forte que la fraude est importante. Le respect de ce principe de la pyramide de conformité nous engage à garantir que la chaîne pénale fonctionne entièrement et parfaitement pour punir la criminalité financière de façon certaine et proportionnée, sans permettre aux fraudeurs obstinés de recevoir une sanction moins lourde lorsqu'ils persistent dans leur fraude.

3. Le manque de moyens pour lutter contre la criminalité financière

L'un des rôles fondamentaux de l'État est de rendre la justice via les cours et tribunaux. L'État et ses entités ont besoin de moyens financiers et humains pour concrétiser leurs projets issus des débats démocratiques. Mais, de façon répétée, des acteurs de la lutte contre la criminalité financière ont affirmé que les moyens manquent pour mener cette lutte à bien.

Le sous-effectif dont souffre la justice rend les procédures judiciaires longues et mène parfois à ne jamais récupérer les sommes fraudées. Bien que des efforts ont été faits par le gouvernement Vivaldi de cette législature 55, ceux-ci doivent être poursuivis.

en vervolging van financiële misdrijven worden de rechterlijke orde en de gerechtelijke politie versterkt. De wet op de verruimde minnelijke schikking wordt geëvalueerd en desgevallend bijgesteld. Voor alle misdrijven, investeert de regering in gespecialiseerde gerechtelijke speurders om het "follow the money"-principe toe te passen, zodat criminaliteit via de winsten die ze oplevert, wordt aangepakt."

Volgens het door de OESO voorgestane principe van de "conformiteitspiramide" (zeer didactisch toegelicht in het verslag van het Rekenhof over de permanente regularisaties⁴) moet de straf des te strenger en ontraander zijn naarmate de fraudeur hardleerder is.⁵ De conformiteitspiramide verdeelt de belastingbetalers in drie categorieën volgens de houding die ze aannemen ten opzichte van hun verplichtingen: de belastingbetalers die zich naar de regels schikken, diegenen die onbeslist zijn en hun gedrag aanpassen aan het risico om administratief of gerechtelijk vervolgd te worden, en tot slot de hardleerse fraudeurs, die een ernstige straf niet mogen ontlopen wil men het systeem rechtvaardig houden. Het moet dus duidelijk zijn dat er een straf zal volgen en dat die zwaarder is bij grote fraude. De eerbiediging van het principe van de conformiteitspiramide houdt een verbintenis in om de strafrechtketen volledig en perfect te doen werken teneinde de financiële criminaliteit met zekerheid en op een evenredige manier te bestraffen, zonder dat de hardleerse fraudeurs een minder zware straf kunnen krijgen als ze in de boosheid volharden.

3. Het gebrek aan middelen om de financiële criminaliteit te bestrijden

Een van de fundamentele rollen van de Staat is om recht te spreken via de hoven en rechtbanken. De Staat en de entiteiten ervan hebben nood aan financiële en personele middelen om de projecten te concretiseren die zijn ontsproten aan het democratische debat. Eens te meer echter hebben de actoren van de financiële-criminaliteitsbestrijding bevestigd dat de middelen ontbreken om die bestrijding goed uit te voeren.

Door het personeelstekort bij Justitie duren de gerechtelijke procedures lang en gebeurt het dat de gefraudeerde bedragen nooit worden teruggevorderd. De vivaldiregering heeft tijdens deze 55^{ste} zittingsperiode al inspanningen geleverd, maar moet die aanhouden.

⁴ OCDE, Update on Voluntary Disclosure Programmes – A Pathway to Tax Compliance août 2015, p. 10, schéma 2, www.oecd.org

⁵ Rapport de la Cour des Comptes, *Régularisations fiscales permanentes. Organisation et application*, février 2021, p. 23.

⁴ Verslag van het Rekenhof, *Permanente fiscale regularisaties. Organisatie en toepassing*, februari 2021, blz. 23.

⁵ OESO, Update on Voluntary Disclosure Programmes – A Pathway to Tax Compliance, augustus 2015, blz. 10, schema 2, www.oecd.org

Parmi ces acteurs, le juge d'instruction Michel Claise dénonce depuis de nombreuses années ce problème, et il a été particulièrement clair lors de son audition par la Commission Panama Papers où il a évoqué le "manque total de moyens qui est donné aux professionnels, policiers, magistrats et experts, pour intervenir efficacement".⁶ De même, "Nous sommes trop peu nombreux à tout niveau"⁷ expliquait-il en 2020 dans la presse. Ces propos ont été confirmés à de nombreuses reprises, notamment en 2022 lorsqu'il a expliqué que, pour la majorité de ses dossiers, il ne dispose pas de policiers pour enquêter; de nombreux cas restent donc en suspens, le temps que des policiers se libèrent et, lorsque l'enquête est clôturée, il n'y a pas toujours un magistrat disponible pour juger l'affaire.⁸

Les propos tenus par le procureur général de Bruxelles, Johan Delmulle, ne sont pas différents; il a fait état plusieurs fois, lors de son discours de rentrée, d'une situation critique à Bruxelles, en raison du manque chronique de personnel parmi le cadre des magistrats et des services spécialisés de la police judiciaire; il a encore confirmé ces propos lors d'un échange de vues à la Chambre des représentants, en mai 2022⁹.

Dans la section financière du Parquet général, le nombre d'enquêteurs spécialisés a chuté ces dernières années. Aujourd'hui, seuls les dossiers dits "prioritaires" peuvent être traités, le reste est mis de côté en attendant. Ils sont triés par un comité de pondération qui classe leur importance et décide quelle enquête mérite de mobiliser des moyens¹⁰. On peut voir un intérêt à utiliser les ressources publiques de la façon la plus efficace possible en priorisant; cependant, lorsque cette priorisation s'accompagne d'appels à l'aide concernant le nombre d'enquêteurs, alors nous devons nous sentir alertés sur notre capacité à mettre en œuvre une justice équitable.

Lors des auditions à la Chambre des représentants, dans le cadre des FinCEN Files, la commission des Finances a entendu Mr Snoeck, le directeur général de

Een van de betrokken actoren, onderzoeksrechter Michel Claise, kaart dit probleem al jaren aan. Toen hij werd gehoord door de commissie Panama Papers nam hij geen blad voor de mond. Hij had het over een totaal gebrek aan middelen bij de professionelen, de politiemensen, de magistraten en de experten, waardoor een efficiënt optreden onmogelijk was.⁶ In 2020 zei hij in de pers dat er op elk niveau volk te kort was.⁷ Die beweringen werden meermaals bevestigd, namelijk in 2022 toen hij aangaf voor de meeste van zijn dossiers niet over politiemensen te beschikken om een onderzoek te voeren. Verschillende zaken slepen dus aan tot er politiemensen vrijkomen en wanneer het onderzoek rond is, is er niet altijd een magistraat beschikbaar om de zaak te behandelen.⁸

De Brusselse procureur-generaal Johan Delmulle deed gelijkaardige uitspraken. Tijdens zijn openingsrede maakte hij meermaals melding van een kritieke situatie in Brussel, door het chronisch tekort aan personeel bij de magistraten en gespecialiseerde diensten van de gerechtelijke politie. Hij heeft die beweringen herhaald tijdens een gedachtewisseling in de Kamer van volksvertegenwoordigers in mei 2022.⁹

In de financiële afdeling van het parket-generaal is het aantal gespecialiseerde onderzoekers de laatste jaren fors gedaald. Vandaag kunnen alleen de "prioritaire" dossiers behandeld worden. De andere worden in afwachting aan de kant geschoven. Een wegingscomité sorteert ze op hun belang en beslist voor welk onderzoek middelen kunnen worden vrijgemaakt.¹⁰ Nochtans heeft men er belang bij om de overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk in te zetten door prioriteiten te stellen. Als die prioritering gepaard gaat met een noodkreet over het aantal onderzoekers, rijst de verontrustende vraag of we wel bij machte zijn om een billijke rechtsbedeling te garanderen.

Tijdens de hoorzittingen in de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft de commissie voor Financiën in het kader van de FinCEN Files de heer Snoeck gehoord.

⁶ Chambre des représentants, DOC 54 2749/001, Commission spéciale fraude fiscale internationale / Panama Papers, à la page 70, il est fait référence à l'audition du mardi 20 septembre 2016 après-midi, de Michel Claise, juge d'instruction auprès du tribunal de première instance de Bruxelles.

⁷ L'Echo, 17/10/2020, Michel Claise, juge d'instruction: "Les organisations criminelles vont devenir véritablement les dirigeants de nos sociétés", "Les fraudeurs ont encore de beaux jours devant eux", interview de Keszei, N.

⁸ Claise, M. (13 mai 2022) au micro de l'émission "Il faut qu'on parle" sur la DH Radio.

⁹ <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/55/2822/55K2822001.pdf>, p. 22.

¹⁰ RTBF, 1^{er} septembre 2021, Rentrée judiciaire à Bruxelles: Faute de policiers spécialisés, seuls les dossiers financiers prioritaires seront traités. Michalle, P.

⁶ Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 54 2749/001, bijzondere commissie Internationale fiscale fraude / Panama Papers, op pagina 70 wordt verwezen naar de hoorzitting van dinsdag 20 september 2016, namiddag, met Michel Claise, onderzoeksrechter bij de rechtbank van eerste aanleg van Brussel.

⁷ Claise, M., onderzoeksrechter, in L'Echo, 17 oktober 2020: "Les organisations criminelles vont devenir véritablement les dirigeants de nos sociétés", "Les fraudeurs ont encore de beaux jours devant eux", interview door Keszei, N.

⁸ Claise, M., 13 mei 2022, tijdens *Il faut qu'on parle* op DH Radio.

⁹ <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/55/2822/55K2822001.pdf>, blz. 22.

¹⁰ RTBF, 1 september 2021, Rentrée judiciaire à Bruxelles: Faute de policiers spécialisés, seuls les dossiers financiers prioritaires seront traités, Michalle, P.

la PJF qui a, lui aussi, donné l'alerte sur les trop faibles possibilités matérielles de la PJF pour traiter toutes les affaires de criminalité financière et économique. Ainsi, il a pointé non seulement la question de la formation des enquêteurs ou des candidats enquêteurs, mais aussi celle du nombre d'enquêteurs qui sont réellement disponibles; beaucoup d'effectifs ont en effet été réorientés vers quelques grandes enquêtes (SKY ECC ou le financement du terrorisme), grevant la capacité de la PJF à enquêter sur les autres affaires concernant la fraude fiscale.

Outre la dimension quantitative, il est nécessaire de s'interroger sur les formations et les moyens techniques mis à disposition des différents acteurs de la chaîne pénale; cela, de façon encore d'autant plus marquée que la criminalité financière se complexifie, notamment par le recours aux crypto-monnaies ou à la cybercriminalité. Les observateurs nous alertent quant au fait qu'il s'agit du plus gros défi auquel nous devons faire face à l'avenir. Or, tant les enquêteurs que les magistrats se retrouvent parfois bien seuls et insuffisamment formés face aux nouvelles technologies et à des armées d'avocats engagés par les entreprises suspectées de fraude.

La criminalité financière est toxique pour la société, et mérite une réponse massive et efficace de l'État. L'on peut se réjouir aujourd'hui des efforts qui ont déjà été faits par le gouvernement Vivaldi de l'actuelle législature 55, mais ils ne constituent qu'un début de solution. Ainsi, en 2021, le ministre de la Justice a annoncé le recrutement de 30 magistrats supplémentaires spécialisés chargés de la lutte contre la fraude fiscale¹¹, outre les engagements prévus pour la cour d'appel de Bruxelles. Ces engagements ont été détaillés dans la note de politique 2022 du ministre¹²: "Nous libérons des ressources pour lutter contre la fraude fiscale au niveau des parquets et des tribunaux de première instance. Avec ce gouvernement, nous mettons fin aux coupes dans la Justice. Spécifiquement pour ce type de délit, un budget supplémentaire a été prévu pour le recrutement de 6 substituts fiscaux et 6 experts cette année dans les parquets et de 6 juges fiscaux, 12 greffiers et 6 assistants dans les tribunaux de première instance en 2022. Nous leur offrons une formation sur mesure."

Le cadre de la PJF doit aussi être complété, ce qui n'est pas facile car le recrutement est rendu difficile par la spécificité des profils recherchés. La ministre de l'Intérieur écrivait dans sa note d'orientation que "Lutter contre la criminalité grave et organisée reste la priorité de la police

Hij is directeur-generaal van de FGP en heeft eveneens de aandacht gevestigd op de tekortschietende materiële capaciteit van de FGP om alle financiële en economische criminaliteitszaken te behandelen. Zo knelt het volgens hem bij de opleiding van de onderzoekers of de kandidaat-onderzoekers, maar vormt ook het aantal werkelijk beschikbare onderzoekers een probleem. Veel personeelsleden werden immers naar enkele grote onderzoeken (Sky ECC of de financiering van terrorisme) geheroriënteerd, waardoor de FGP te weinig capaciteit overhoudt om de andere fiscale fraude te onderzoeken.

Naast de kwantitatieve dimensie is het noodzakelijk om over de beschikbare opleidingen en technische middelen voor de verschillende actoren in de strafrechtketen te reflecteren. Dat is des te prangender daar de financiële criminaliteit complexer wordt, namelijk door het gebruik van cryptomunten of door cybercriminaliteit. Volgens waarnemers is dat de grootste uitdaging voor de toekomst. Zowel de onderzoekers als de magistraten staan er soms alleen voor en zijn onvoldoende opgeleid met betrekking tot de nieuwe technologieën; bovendien moeten zij optornen tegen een leger van advocaten dat ten dienste staat van de bedrijven die van fraude worden verdacht.

De financiële criminaliteit is toxisch voor de samenleving en vereist een massale en efficiënte reactie van de Staat. De inspanningen die de vivaldiregering al in deze 55^{ste} zittingsperiode heeft geleverd, verdienen applaus, maar vormen slechts het begin van een oplossing. Zo heeft de minister van Justitie in 2021 de aanstelling aangekondigd van 30 extra, in fiscale-fraudebestrijding gespecialiseerde magistraten¹¹, naast de geplande indienstneming bij het hof van beroep te Brussel. Die aanstellingen worden in de beleidsnota 2022 van de minister beschreven¹²: "We maken middelen vrij voor de aanpak van fiscale fraude [door] de parketten en [door] de rechtbanken van eerste aanleg. Met deze regering stellen we een einde aan de besparingen binnen Justitie. Specifiek voor dit soort criminaliteit werd er extra budget voorzien voor de aanwerving van 6 fiscale substituten en 6 deskundigen dit jaar bij de parketten en 6 fiscale rechters, 12 griffiers en 6 assistenten bij de rechtbanken eerste aanleg in 2022. We bieden hen opleidingen op maat aan."

Ook de personeelsformatie van de FGP moet worden aangevuld. Dat is niet gemakkelijk want de werving wordt bemoeilijkt door de specifieke profielen die gezocht worden. De minister van Binnenlandse zaken schreef in haar beleidsverklaring dat de strijd tegen zware en

¹¹ SPF Justice. (2021, juin 16). *Un nouveau départ pour la justice*. Team Justitie. <https://www.teamjustitie.be/fr/2021/06/16/un-nouveau-depart-pour-la-justice/>

¹² Chambre des représentants, DOC 55 2294/016, pp. 53-54.

¹¹ FOD Justitie, 16 juni 2021, *Een nieuwe start voor justitie*, Team Justitie, <https://www.teamjustitie.be/2021/06/16/een-nieuwe-start-voor-justitie/>

¹² Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 55 2294/016, blz. 53-54.

judiciaire fédérale.”, ce qui comprend la lutte contre la criminalité financière grave et organisée (y compris la fraude sociale et fiscale). Il est dès lors tout à fait opportun de mener une réflexion sur la complète et efficace affectation des ressources, aujourd’hui et à l’avenir. Car, au final, l’allocation de moyens suffisants dans le domaine de la lutte contre la criminalité financière est un choix cohérent et efficace, et une des seules dépenses publiques qui rapporte davantage que ce qu’elle coûte. Dans son rapport annuel 2021, le SPF Finances précise ainsi que chaque agent de l’ISI¹³ a effectivement perçu ou apuré un montant de 543.248 euros¹⁴.

4. La nécessité d’une évaluation des besoins

Des moyens ponctuels, comme ceux apportés lors de l’affaire SKY ECC, sont essentiels, bienvenus, mais ne sont pas suffisants. Il faut une évaluation et une mise à niveau des moyens attribués à la lutte contre la criminalité financière, afin de mener à bien cette mission et de faire face aux nouveaux enjeux.

Adopter une stratégie cohérente, globale et donc efficace contre la fraude nécessite une évaluation du fonctionnement de la chaîne pénale active dans la lutte contre la criminalité financière.

Il s’agit d’évaluer:

- où le manque d’effectifs et/ou de moyens empêche la bonne réalisation des missions demandées;
- où des formations supplémentaires du personnel devraient être envisagées;
- comment faciliter le traitement des dossiers de fraude fiscale grave et organisée;
- quels moyens doivent être mis en place afin de faire face aux enjeux futurs.

Les auteurs estiment que la Cour des comptes, de par son expertise et son expérience¹⁵, est l’institution la plus à même d’évaluer non seulement l’efficacité de notre législation fiscale au regard des objectifs évoqués ci-avant mais également les moyens en personnel qui sont nécessaires pour renforcer les services chargés de la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Au demeurant, la Chambre des représentants peut charger la Cour

georganiseerde criminaliteit de prioriteit van de FGP blijft. Het is dus volstrekt opportuun om na te denken over de volledige en efficiënte toewijzing van de middelen, vandaag en in de toekomst. Per slot van rekening is de toewijzing van voldoende middelen aan de bestrijding van de financiële criminaliteit een samenhangende en efficiënte keuze, en een van de enige publieke uitgaven die méér opbrengt dan ze kost. Zo stelt de FOD Financiën in zijn jaarverslag 2021 dat elke ambtenaar van de BBI¹³ daadwerkelijk een bedrag van 543.248 euro heeft ingevorderd of gecontroleerd.¹⁴

4. De noodzaak om de behoeften te evalueren

Gerichte middelen, zoals naar aanleiding van operatie Sky ECC, zijn essentieel en welkom maar volstaan niet. De middelen ter bestrijding van de financiële criminaliteit moeten worden geëvalueerd en opgetrokken om die opdracht naar behoren te vervullen en nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden.

Met het oog op een samenhangende, alomvattende en dus doeltreffende strategie ter bestrijding van fraude is dus een evaluatie van de werking van de strafrechtketen inzake de bestrijding van de financiële criminaliteit nodig.

Het komt erop aan te evalueren:

- waar het tekort aan personeel en/of aan middelen de goede uitvoering van de opdrachten in de weg staat;
- waar aanvullende opleiding van het personeel zou moeten worden overwogen;
- hoe de behandeling van de dossiers inzake ernstige en georganiseerde fiscale fraude kan worden vergemakkelijkt;
- welke middelen zouden moeten worden ingezet om de toekomstige uitdagingen aan te gaan.

De indieners zijn van oordeel dat het Rekenhof de nodige deskundigheid en ervaring in huis heeft¹⁵ en de best geplaatste instelling is om een evaluatie te maken. Die evaluatie zou niet louter de doeltreffendheid van de Belgische fiscale wetgeving in het licht van voormelde doelstellingen moeten betreffen, maar ook moeten aangeven hoeveel extra personeel vereist is om de diensten belast met de bestrijding van de fiscale en sociale fraude

¹³ ISI: Inspection spéciale des impôts.

¹⁴ <https://view.genial.ly/6294c6f611a8fb0010e70055>.

¹⁵ La Cour des comptes a déjà été saisie de demandes d’analyse du fonctionnement de notre législation fiscale, par exemple le mécanisme des régularisations fiscales (DLU), l’échange automatique des données et les échanges avec les paradis fiscaux.

¹³ Bijzondere Belastinginspectie.

¹⁴ <https://view.genial.ly/6294c6f611a8fb0010e70055>.

¹⁵ Het Rekenhof werd eerder verzocht om de werking van de Belgische fiscale wetgeving tegen het licht te houden, met name het mechanisme van de fiscale regularisaties (EBA), de automatische uitwisseling van gegevens en de uitwisseling van gegevens met de fiscale paradijzen.

des comptes de missions spécifiques, en plus de ses compétences relatives au contrôle financier ainsi qu'à la légalité et au bon emploi des deniers publics¹⁶. Cette proposition de résolution s'inscrit clairement dans cette démarche et c'est pourquoi les auteurs souhaitent lui confier cette mission.

En conséquence, la réalisation d'un audit évaluant de manière circonstanciée les besoins de la chaîne pénale en matière de délinquance économique et financière et prenant en compte la situation spécifique de Bruxelles, telle que recommandée par la Commission Panama Papers, doit être mise en œuvre.

Cécile Cornet (Ecolo-Groen)
Dieter Vanbesien (Ecolo-Groen)
Claire Hugon (Ecolo-Groen)
Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)
Julie Chanson (Ecolo-Groen)

te versterken. Afgezien daarvan kan de Kamer van volksvertegenwoordigers het Rekenhof met specifieke opdrachten belasten, naast diens bevoegdheden inzake de financiële controle, de wettigheids- en regelmatigheidscontrole en de controle op de goede besteding van de overheidsmiddelen.¹⁶ Dit voorstel van resolutie sluit daar duidelijk op aan en daarom verzoeken de indieners om het Rekenhof die opdracht toe te vertrouwen.

Derhalve zou er een audit moeten komen met het oog op een uitvoerige evaluatie van de behoeften op het gebied van de strafrechtketen inzake economische en financiële criminaliteit en rekening houdend met de specifieke situatie van Brussel, zoals aanbevolen door de commissie Panama Papers.

¹⁶ Voy. par exemple la résolution demandant à la Cour des comptes d'examiner la qualité, l'exécution, le suivi et l'évaluation du deuxième plan de lutte contre la pauvreté 2012-2014, doc. Parl. 54-1342.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de resolutie waarbij het Rekenhof gevraagd wordt de kwaliteit, de uitvoering, de opvolging en de evaluatie van het tweede Armoedebestrijdingsplan 2012-2014 te onderzoeken, DOC 54 1342/005.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant la recommandation n° 96 de la commission spéciale “Fraude fiscale internationale et Panama Papers”, appelant à “Déterminer de manière circonstanciée les besoins supplémentaires en personnel spécialisé dans la gestion des dossiers de délinquance économique et financière, en tenant compte, lors de l’affectation de personnel supplémentaire, de la situation particulière de Bruxelles. Cette étude doit être réalisée à tous les niveaux de la chaîne pénale: la police, les juges d’instruction, le ministère public, les tribunaux et les cours d’appel.”;

B. considérant les missions de la Cour des comptes et son expertise, telle que démontrée dans les différents rapports relatifs à la fiscalité, notamment les rapports sur les régularisations, sur les paradis fiscaux et sur l’échange automatique des données;

C. considérant les constats alarmants de plusieurs acteurs de la chaîne pénale, ces dernières années;

D. considérant l’article 172 de la Constitution, qui garantit l’égalité des citoyens devant l’impôt;

E. considérant le principe de la pyramide de conformité tel que développé par l’OCDE, selon lequel la sanction encourue par le fraudeur obstiné doit être certaine et de nature à décourager la fraude;

F. considérant la hauteur des montants de la fraude fiscale, que certaines estimations chiffrent jusqu’à 30 milliards d’euros par an;

G. considérant l’état économique de la Belgique, aujourd’hui et la nécessité de garantir des moyens financiers pour que l’État continue à assurer sa fonction de protection et de soutien à chaque citoyenne et à chaque citoyen;

H. considérant la nécessaire vision de justice fiscale développée par le gouvernement Vivaldi de la présente législature 55, impliquant que chaque contribuable contribue selon ses capacités au financement des fonctions collectives;

I. considérant que les montants qui pourraient être récupérés grâce à une meilleure lutte contre la fraude fiscale seraient largement supérieurs à ceux nécessaires pour y parvenir et que la lutte contre la criminalité

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op aanbeveling nr. 96 van de bijzondere commissie Internationale fiscale fraude / Panama Papers, luidende: “Uitvoerig de bijkomende behoeften bepalen aan personeel dat gespecialiseerd is in het dossierbeheer betreffende economische en financiële delinquentie, door rekening te houden bij het inzetten van het extra personeel met de bijzondere situatie van Brussel. Deze studie moet worden uitgevoerd op alle niveaus van de strafrechtketen: de politie, de onderzoeksrechters, het openbaar ministerie, de rechtbanken en de hoven van beroep.”;

B. gelet op de opdrachten van het Rekenhof en de expertise ervan, zoals die blijkt uit de verschillende verslagen betreffende de fiscaliteit, met name in de verslagen betreffende de regularisaties, de fiscale paradisijsen en de automatische uitwisseling van gegevens;

C. gelet op de alarmerende bevindingen die meerdere spelers in de strafrechtketen de jongste jaren hebben geformuleerd;

D. gelet op artikel 172 van de Grondwet, dat inzake belasting de gelijkheid van de burgers waarborgt;

E. gelet op het beginsel van de conformiteitspiramide zoals voorgestaan door de OESO, op grond waarvan hardleerse belastingontduikers niet aan een sanctie mogen ontsnappen en die sanctie fraudeontraddend moet zijn;

F. gelet op de omvang van de fiscale fraude, die volgens sommige ramingen maar liefst 30 miljard euro per jaar bedraagt;

G. gelet op de huidige economische toestand van België en de noodzaak om in voldoende financiële middelen te voorzien opdat de Staat zijn taken ter bescherming en ondersteuning van alle burgers kan blijven vervullen;

H. gelet op de door de vivaldiregering van deze 55^{ste} zittingsperiode uitgewerkte visie op fiscale rechtvaardigheid, waarbij elke belastingplichtige naar eigen vermogen bijdraagt aan de financiering van de collectieve functies;

I. overwegende dat de bedragen die door een betere bestrijding van de fiscale fraude zouden kunnen worden geïnd veel hoger zouden liggen dan de middelen die daartoe moeten worden ingezet, en dat de bestrijding

financière est un investissement non seulement juste mais aussi rentable;

CHARGE LA COUR DES COMPTES:

1. de réaliser un audit sur les besoins de tous les acteurs de la chaîne pénale dans le traitement de la criminalité financière, tel que demandé dans la recommandation 96 de la commission spéciale "Fraude fiscale internationale et Panama Papers", appelant à: "Déterminer de manière circonstanciée les besoins supplémentaires en personnel spécialisé dans la gestion des dossiers de délinquance économique et financière, en tenant compte, lors de l'affectation de personnel supplémentaire, de la situation particulière de Bruxelles. Cette étude doit être réalisée à tous les niveaux de la chaîne pénale: la police, les juges d'instruction, le ministère public, les tribunaux et les cours d'appel.";

2. de faire en sorte que cet audit prenne en compte, d'une part, des éléments quantitatifs et des éléments qualitatifs, notamment les moyens en personnel, l'évolution de la formation (qualité et quantité), le matériel mis à disposition, les infrastructures disponibles, etc. et, d'autre part, d'autres éléments pertinents qu'elle identifiera.

22 décembre 2022

Cécile Cornet (Ecolo-Groen)
Dieter Vanbesien (Ecolo-Groen)
Claire Hugon (Ecolo-Groen)
Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)
Julie Chanson (Ecolo-Groen)

van de financiële criminaliteit niet louter een eerlijke maar ook een winstgevende investering is;

GELAST HET REKENHOF:

1. een audit uit te voeren naar de behoeften van alle spelers van de strafrechtketen inzake de aanpak van de financiële criminaliteit, zoals gevraagd in aanbeveling nr. 96 van de bijzondere commissie Internationale fiscale fraude / Panama Papers, luidende: "Uitvoering de bijkomende behoeften bepalen aan personeel dat gespecialiseerd is in het dossierbeheer betreffende economische en financiële delinquentie, door rekening te houden bij het inzetten van het extra personeel met de bijzondere situatie van Brussel. Deze studie moet worden uitgevoerd op alle niveaus van de strafrechtketen: de politie, de onderzoeksrechters, het openbaar ministerie, de rechtbanken en de hoven van beroep.";

2. ervoor te zorgen dat die audit rekening houdt met, enerzijds, kwantitatieve en kwalitatieve elementen, met name de personele middelen, de evolutie van de opleiding (kwaliteit en kwantiteit), de ter beschikking gestelde uitrusting, de beschikbare infrastructuur enzovoort en, anderzijds, andere elementen die als relevant naar voren komen.

22 december 2022