

GROUPE DE TRAVAIL FRAUDE FISCALE
Tableau de suivi des recommandations

RECOMMANDATIONS
(DOC 52 34/004, p. 220-272)

GENERALITES

1. Rôle du gouvernement

1. Fixer des priorités en ce qui concerne la lutte contre la fraude financière et fiscale dans le Plan national de sécurité et coordonner l'action de tous les acteurs.

2. Injonction positive

2. La commission recommande que le ministre de la Justice use, s'il échet, de manière motivée, de son droit d'injonction positive, également en matière fiscale.

3. Charte du contribuable

3. Actualiser, au-delà des modifications nécessaires liées aux autres recommandations, la Charte du Contribuable instituée par la loi du 4 août 1986 en vue de garantir une juste perception de l'impôt et de maintenir un équilibre entre les droits du contribuable loyal et coopératif et les moyens administratifs et judiciaires nécessaires pour lutter efficacement contre la fraude fiscale.

4. Assurer une collaboration plus étroite entre la justice et le fisc en respectant l'indépendance des deux services.

4. Contrôles sectoriels

5. Intensifier les opérations de contrôles sectorielles et thématiques, en association avec une éventuelle possibilité de régularisation préalable.

STRUCTURES

5. Comité F

6. Créer un comité de contrôle des services intervenant dans le cadre de la lutte contre les différentes fraudes (Comité F). Ce Comité F sera chargé, à l'instar de ce qui existe en matière de police (Comité P) et de renseignements (Comité R), sous la responsabilité de la Chambre des représentants, de contrôler les services intervenant dans le cadre de la lutte contre les différentes fraudes (fiscale, économique et sociale), et de recevoir les plaintes motivées des fonctionnaires et des contribuables, dans le respect des règles de confidentialité

6. Règle «Una Via»

7. Mettre en oeuvre une règle «Una Via» basée sur les cinq schémas repris dans le rapport de la commission d'enquête.

7. Octroi de la qualité d'officier de police judiciaire

8. Créer, au sein du SPF Finances, une cellule spécifique compétente en matière de grande fraude fiscale, dont les membres, sous le contrôle du parquet fédéral, sont habilités à poser des actes en qualité d'officier de police judiciaire.

8. Perquisition

9. Octroyer le pouvoir de perquisition et de saisie à l'administration fiscale et prévoir les garanties nécessaires (garde-fous), sous contrôle d'un juge.

9. Fonctionnaires de l'administration fiscale en tant qu'experts lors d'instructions pénales

10. Prévoir un nombre suffisant d'assistants fiscaux ayant la qualité d'officier de police judiciaire qui puissent être directement attachés comme experts au parquet ou à un juge d'instruction (et non délégués) en vue de leur donner un statut permanent.

ORGANISATION JUSTICE

10. Organisation générale du traitement pénal de la fraude fiscale

11. Inciter le Collège des Procureurs généraux à placer la lutte contre la grande fraude fiscale comme priorité lors de la détermination de la politique criminelle.
12. Fixer des priorités au niveau des parquets.
13. Créer un service au niveau du ressort de la Cour d'appel, appelé «**auditorat fiscal**» et regroupant les magistrats spécialisés du parquet.
14. S'assurer que les effectifs disponibles dans les parquets répondent aux besoins liés à la devolution des affaires à tel ou tel ressort en raison des critères de rattachement adoptés.
15. Gérer de manière uniforme le flux de dossiers, lutter contre l'arriéré, inventoriser, utiliser, le temps nécessaire, la méthode LIFO dans la gestion des dossiers.
16. Assurer le suivi effectif et le traitement des dossiers dans les temps.
17. Généraliser les applications informatiques pour numériser les dossiers judiciaires ainsi que la mise en place d'un cadre légal nécessaire à cet effet.

11. Effectif des magistrats

18. Actualiser l'évaluation réalisée en 2001 par le collège des procureurs généraux en ce qui concerne les moyens complémentaires requis dans les différentes catégories de magistrats affectés à la fraude.
19. Augmenter le nombre de magistrats spécialisés dans les matières fiscales, tant les magistrats du parquet que les juges d'instruction et les magistrats du siège.
- En outre, les magistrats du parquet et les juges d'instruction devraient avoir la possibilité d'être appuyés par des juristes et des référendaires.

20. En attendant des négociations avec l'Union européenne, tenir compte dans l'affectation de l'effectif supplémentaire de la situation particulière de Bruxelles où la section financière du parquet joue également le rôle de parquet européen pour les affaires financières.

12. Spécialisation fiscale des magistrats

21. Instaurer la fonction de juge d'instruction spécialisé en matière fiscale et revaloriser son statut financier.

22. Revaloriser le statut du substitut fiscal.

23. Prévoir un cadre du personnel spécialisé et bien formé pour la justice.

13. Intégration verticale des parquets

24. Inviter les parquets à s'inspirer de l'exemple du parquet d'Anvers pour intégrer verticalement leurs services.

PROCEDURES JUSTICE

14. instruction

25. Préciser et/ou simplifier les procédures de saisine du juge d'instruction (extension de la mini-instruction) et appuyer l'initiative prise à cet effet par le Collège des Procureurs généraux.

26. Protéger les enquêteurs de tentatives d'intimidation ou de représailles à l'encontre d'eux-mêmes ou de leur famille, quand il s'agit de dossiers sensibles.

15. Mini-instruction

27. Dans les affaires de fraude, le procureur du Roi doit avoir la possibilité de confier au juge d'instruction le soin de procéder à une perquisition sans qu'une instruction ne soit ouverte de ce fait.

16. Loi Franchimont

Dans le respect des principes généraux du droit et de l'unicité de la procédure :

28. S'attaquer aux lourdeurs et aux abus de procédure, notamment en :

a. offrant la possibilité de scinder les dossiers volumineux.

b. supprimant la possibilité de demander des devoirs complémentaires la veille de la chambre du conseil et prévoir que ces devoirs doivent être demandés dans des délais légaux (15 jours avant la Chambre du conseil).

c. envisageant de procéder à une réforme approfondie de la chambre du conseil et de la chambre des mises en accusation, notamment en allégeant les procédures.

d. envisageant d'introduire un délai légal en ce qui concerne le renvoi de l'affaire.

e. envisageant de suspendre la prescription durant les devoirs complémentaires.

f. envisageant d'introduire des sanctions distinctes pour les manoeuvres ostensiblement dilatoires.

g. envisageant de supprimer tout recours contre une décision de renvoi.

29. Évaluer en ce sens la loi Franchimont dans un délai d'un an.

17. Principe de droit «le criminel tient le civil en état»

30. Évaluer les avantages et les inconvénients de la suppression éventuelle de la règle «*le criminel tient le civil en état*» en matière fiscale, notamment à la lumière de l'arrêt de la Cour de cassation du 12 décembre 2008

ORIENTATIONS GENERALES

18. Politique de lutte contre la fraude fiscale

31. Évaluer, au regard de la législation européenne, le besoin de renforcer notre dispositif anti-abus et introduire une clause générale anti-abus dans la législation reconnaissant l'abus de droit en matière fiscale (art. 344 CIR92), sans que cette clause ne crée d'insécurité juridique.
32. Faciliter l'application de notre disposition anti-abus à la lumière de la pratique de pays voisins.
33. Réévaluer le protocole interdépartemental de lutte contre les mécanismes de fraude fiscale complexes et internationaux, approuvé par le gouvernement en septembre 2006, pour éviter tout vice juridique pouvant donner lieu à des problèmes de procédure pénale ou de recours fiscal.

19. Secret bancaire fiscal

34. Adapter du point de vue de l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale les lois ainsi que les règles fiscales qui organisent le secret bancaire dans notre pays afin de permettre à l'administration d'interroger les banques lorsqu'elle dispose d'un ou de plusieurs indices que des revenus n'ont pas été déclarés. Cette adaptation se fera dans l'esprit des règles européennes et concernera notamment tout ou partie des articles 318, 322 et 323 du CIR, sans préjudice de l'application de l'article 333 CIR (obligation d'avertir dans certains cas le contribuable qu'on lève l'obligation de discrétion).

20. Délais de prescription

35. Évaluer dans les 5 ans si l'allongement des délais de prescription à 7 ans suffit pour tenir compte des problèmes rencontrés.

21. Règlement amiable

36. Instaurer un système général de règlement amiable et/ou de transaction qui, en s'appliquant, met fin aux poursuites pénales en matière de fraude fiscale.

37. Consigner, à partir d'un certain montant, les actes posés par l'administration en terme de règlement amiable dans un registre transmis à la Cour des comptes qui fera rapport annuellement à la Chambre des représentants dans le respect du principe de la vie privée et de l'anonymat des contribuables.

22. Flagrance fiscale

38. Adapter la disposition 52bis du Code TVA et l'instruction y relative lacunaire et d'autre part dans un second temps harmoniser les dispositions TVA et Contributions directes en introduisant un tel article en matière de Contributions directes.

39. Introduire en matière de Contributions directes l'article 176 AR CIR92 dans le CIR même et prévoir dans la loi que les procès-verbaux administratifs concernant les contributions directes sont d'application jusqu'à preuve du contraire (v. charge de la preuve des procès-verbaux administratifs en matière de TVA).

23. Simplification de la législation

40. Simplifier le Code des impôts sur les revenus dans le but de limiter les contrôles consécutifs aux nombreuses exceptions en matière de base imposable ou de taux, déductions et diminutions, de sorte que le temps affecté au contrôle puisse effectivement servir à lutter contre la fraude.

41. Introduire une seule notion de salaire et qualifier le revenu de la même manière au regard du droit fiscal et de la sécurité sociale afin que les fraudes sociale et fiscale puissent être combattues simultanément.

24. Harmonisation des règles de procédure fiscale

42. Harmoniser (vers le haut) les règles de procédure fiscale pour les impôts fédéraux, notamment en ce qui concerne la prescription et les pouvoirs d'investigation (notamment l'accès aux locaux professionnels, le délai de conservation des documents, etc.).

25. Sanctions fiscales administratives

43. Harmoniser les sanctions fiscales administratives dans un cadre davantage graduel pour les sanctions et prévoir un cadre légal pour la conclusion d'accords sur les sanctions ainsi que pour les accroissements et amendes des divers impôts. Des dispositions du projet de loi introduisant le Code pénal social et du projet de loi comportant des dispositions de droit pénal social (Doc 52 1666/001 et 1667/001) pourraient sur ce point être une source d'inspiration.

44. Harmoniser les sanctions fiscales pénales dans un cadre davantage graduel pour les sanctions et prévoir un cadre légal pour la conclusion d'accords sur les sanctions ainsi que pour les accroissements et amendes des divers impôts. Des dispositions du projet de loi introduisant le Code pénal social et du projet de loi comportant des dispositions de droit pénal social (Doc 52 1666/001 et 1667/001) pourraient sur ce point être une source d'inspiration.

26. Mesures contre les fraudeurs

45. Introduire dans le Code des impôts sur les revenus des critères précis et objectifs permettant de fonder une présomption de gestion anormale du patrimoine privé.

46. Instaurer un alourdissement de la peine pour «fraude fiscale grave et organisée».

INTERMÉDIAIRES

27. Encadrement légal des collaborations existantes entre le secteur public et le secteur privé sur le plan fiscal

47. Prévoir un encadrement légal des collaborations entre le secteur public et le secteur privé en ce qui concerne les protocoles qui seront signés entre l'administration et les notaires, avocats, réviseurs et banquiers.

28. Responsabilité des conseillers et autres intermédiaires

48. Obliger les conseillers (professions du chiffre, avocats, notaires, banques, etc) à collaborer à la lutte contre la fraude en instaurant des règles de rapportage (obligation d'informer les autorités par exemple quand leurs clients mettent en place des constructions fiscales dans un paradis fiscal et en les obligeant à

dénoncer la fraude fiscale et organisée auprès de la CTIF (Cellule de traitement des informations financières).

29. Mesures contre les consultants (conseillers fiscaux, banques, notaires, etc.)

49. Instaurer un alourdissement de la peine pour les consultants financiers et fiscaux qui jouent un rôle dans la fraude fiscale notamment en imaginant des montages frauduleux.

50. Prévoir des peines spécifiques non facultatives pour les conseillers fiscaux (art. 455 CIR92) qui conseillent des montages frauduleux à leurs clients (circonstances aggravantes, nouvelles formes infractionnelles, sanctions,...).

51. Prévoir des sanctions administratives pour les conseillers fiscaux et les autres co-auteurs et complices dans le cas où les dossiers sont traités par la voie administrative dans le cadre de la procédure Una Via.

30. Avocats – conflits d'intérêts

52. Instaurer un régime d'incompatibilité fonctionnelle pour les juges et conseillers suppléants.

ORGANISATION ADMINISTRATION

31. Rapidité de réaction

53. Généraliser le système «*early warning*» qui existe déjà pour les carrousels TVA (information des organisations professionnelles sur les nouvelles techniques de fraude, etc) afin d'identifier plus rapidement les nouveaux phénomènes de fraude et de développer une stratégie pour les combattre.

32. Effectif des fonctionnaires affectés à la lutte contre la grande fraude fiscale

54. Augmenter les moyens et le nombre de fonctionnaires mis à la disposition de l'ISI, notamment à la lumière de l'audit préconisé par ailleurs.

33. Statut, stabilité et formation des fonctionnaires fiscaux

55. Veiller à stabiliser davantage les agents affectés à la lutte contre la fraude fiscale notamment par la revalorisation de leur statut, indépendamment de l'éventuelle révision de la Charte du Contribuable.

56. Améliorer et coordonner les formations, tant internes qu'externes, pour les fonctionnaires fiscaux.

34. Représentation par un avocat

57. Prévoir la possibilité pour l'administration fiscale de se faire plus facilement représenter et/ou assister par un ou des avocats spécialisés en droit fiscal.

35. Expertise et revue fiscale

58. Veiller à ce que l'administration s'organise de façon à:

a. rétablir une expertise au sein de l'administration dans le domaine de l'interprétation des textes légaux de manière telle que l'administration et son service juridique puissent assurer le suivi des législations dans leur élaboration et leurs premiers commentaires . Il s'indique par ailleurs de mieux encadrer la collaboration de certains agents des finances avec des revues fiscales;

b. créer une revue fiscale belge (électronique), sous les auspices de l'administration, pour présenter et commenter la jurisprudence fiscale de manière plus contradictoire;

c. mettre à jour le Commentaire Administratif sur base des autres sources de règles administratives (circulaires, instructions, protocoles, ...).

36. Concertation avec les organisations syndicales

59. Réactiver un mécanisme de concertation des organisations syndicales en ce qui concerne la lutte contre la fraude au sein du SPF Finances.

37. Centralisation des dossiers complexes

60. Centraliser les dossiers complexes dans une seule administration.

38. AFER – CAF

61. Accroître, dans le respect de la législation linguistique, la compétence territoriale de l'AFER et introduire entre temps un système identique à celui qui permet à l'ISI d'avoir une compétence nationale temporaire dans le cadre d'une enquête portant sur une fraude fiscale d'ampleur nationale.

62. Maintenir et renforcer le comité anti-fraude dans la coordination et le suivi des dossiers jusqu'au contentieux.

39. Pouvoir en matière de sanctions administratives.

63. Organiser le pouvoir dont dispose le ministre des Finances en vertu de l'article 9 de l'arrêté du 18 mars 1831 organique de l'administration des Finances, de telle sorte que l'intervention du ministre concernant des décisions de remises ne soit plus requise.

64. Tenir un répertoire des demandes d'interventions en exercice du droit de grâce dans un registre transmis à la Cour des comptes qui fera rapport annuellement à la Chambre des représentants dans le respect du principe de la vie privée et de l'anonymat des contribuables.

40. Receveur unique

65. Soutenir l'idée évoquée par l'administration de créer un service de recouvrement compétent pour l'ensemble des dettes fiscales d'un citoyen ou d'une entreprise qui sont perçues par l'autorité fédérale.

66. Donner aux services de recouvrement les outils et moyens juridiques nécessaires pour combattre plus efficacement toute forme de construction fictive d'insolvabilité, notamment en octroyant à certains fonctionnaires les pouvoirs d'officier de police judiciaire, sous contrôle d'un juge.

41. Ruling

67. Prévoir un meilleur encadrement du «*ruling*» pour ne plus autoriser certaines constructions fiscales excessives.

68. Instaurer un système de «*tax shelter disclosure*» via le Service des décisions anticipées (Commission de ruling).

69. Publier au moins une fois par an les mécanismes et principes qui auraient été refusés si les dossiers n'avaient pas été retirés avant qu'une décision n'intervienne.

La publication respectera l'anonymat et sera motivée pour chaque décision.

42. Échange d'information au sein du SPF Finances

70. Créer un cadre légal pour le «*datawarehouse*» (entrepôt de données), le «*datamining*» (utilisation de logiciels de données et de recherche) et le «dossier fiscal unique»; adapter la loi du 28 juillet 1938 tendant à assurer l'exacte perception des impôts.

71. Optimiser le travail de la cellule transversale de gestion des données qui est en cours d'élaboration au sein du SPF Finances et créer un cadre légal d'échange de données qui tienne compte du respect de la vie privée.

72. Généraliser les applications informatiques pour la numérisation des dossiers administratifs ainsi que la mise en place du cadre légal nécessaire à cet effet. A cette fin, une attention particulière sera portée au management du contrôle d'identité (*Identity Control Management – ICM*).

43. Echange d'information entre les différentes administrations

73. Interconnecter les bases de données des diverses administrations publiques et élaborer une base légale afin que l'échange de données se fasse dans le respect de la vie privée.

74. Renforcer et moderniser les échanges d'informations entre les services administratifs, notamment par le biais de leur informatisation. A cette fin, une attention particulière sera portée au management du contrôle d'identité (Identity Control Management – ICM).

44. Autorisation systématique de consulter des dossiers pénaux faisant apparaître des indices de fraude

75. Accorder aux fonctionnaires fiscaux un accès systématique aux dossiers pénaux faisant apparaître des indices de fraude.

ORGANISATION POLICE

45. Nombre d'enquêteurs

76. Procéder à une évaluation des moyens en personnel policier nécessaires à la lutte contre la fraude fiscale tant à l'OCDEFO qu'au sein des services judiciaires d'arrondissement.

77. Augmenter la capacité d'appui policier auprès de l'OCDEFO et améliorer la formation des fonctionnaires aux délits financiers.

78. Permettre le renforcement de la concertation déjà existante entre l'administration fiscale et les parquets sur la capacité policière à affecter aux instructions judiciaires en matière de fraude fiscale.

79. Améliorer la concertation entre les différents protagonistes en ce qui concerne la possibilité pour le juge d'instruction d'obtenir des capacités policières accrues.

46. Stabilité des équipes attachées aux enquêtes

80. Assurer une compétence constante et une pérennité des équipes attachées aux enquêtes. Les policiers qui suivent des formations en matière fiscales devraient bénéficier d'une prime afin de les motiver davantage et de réduire la rotation du personnel.

81. Recruter davantage de personnel spécialisé dans ces matières au sein de la police.

82. Permettre aux policiers de se faire assister par des experts externes.

47. Statut et formation des enquêteurs

83. Améliorer la formation des policiers chargés des dossiers financiers et fiscaux et optimiser leur formation fiscale et financière.

84. Revaloriser le statut de la police en charge des dossiers fiscaux.

INTERNATIONAL**48. Montages internationaux**

85. Prévoir une approche coordonnée entre le fisc et la justice belges et l'OLAF et les services étrangers en ce qui concerne les montages frauduleux internationaux.

86. Favoriser de nouvelles formes d'échanges internationaux (contrôles fiscaux internationaux, présence d'agents à l'étranger).

87. Élargir la réflexion sur les paradis fiscaux aux montages «Trust».

88. Instaurer une obligation de déclaration spontanée des transactions des entreprises avec un paradis fiscal au sens de l'arrêté royal pris en exécution de l'article 203, § 1er, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus 1992.

89. Conclure des accords de coopération administrative et des conventions d'échange d'informations avec un maximum de pays.

49. Conventions préventives de la double imposition

90. Insérer systématiquement une disposition anti-abus dans chaque convention conclue ou à conclure.

91. Subordonner l'application des conventions préventives de la double imposition conclues avec les paradis fiscaux au sens de l'arrêté royal pris en exécution de l'article 203, § 1er, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus 1992, à un *ruling* préalable avec l'administration.

92. Adapter l'article des conventions préventives de la double imposition relatif à l'échange d'informations au modèle de l'OCDE.

93. Renégocier, en ce sens, si nécessaire, les conventions existantes dans les 5 ans.

94. Demander au président de la Chambre des représentants qui, sur base de l'article n°74.2 du Règlement de la Chambre des représentants, décide du renvoi des projets et propositions de loi, de renvoyer systématiquement pour avis à la commission des Finances et du Budget, les conventions préventives de double imposition.

95. Créer au sein de la Chambre des représentants, une sous-commission de suivi des conventions.

96. Conclure des accords de coopération administrative avec les pays avec lesquels la Belgique a conclu une convention préventive de la double imposition.

50. Imposition des revenus perçus dans les paradis fiscaux

97. Ne pas conclure de conventions préventives de la double imposition avec des paradis fiscaux, conformément

aux recommandations de l'OCDE.

98. Afin d'éviter que des revenus générés à l'étranger échappent à tout impôt, rétablir l'article 217 du CIR 92 dans une version adaptée.

51. Paradis fiscaux

99. Mettre en oeuvre les règles CFC et les règles FIF dans le respect des arrêts de la Cour européenne de Justice.

100. Dégager des fonds afin de permettre la réalisation d'une enquête sur le recours aux paradis fiscaux dans un but d'évasion et de fraude fiscales au départ du territoire belge.

101. Mettre sur pied une *task-force* «paradis fiscaux» au sein du SPF Finances.

ENQUETES PARLEMENTAIRES

52. Loi sur les enquêtes parlementaires

102. Insérer dans la loi sur les enquêtes parlementaires, une procédure permettant l'accès aux dossiers d'une procédure à caractère civil.

103. Moderniser le texte de l'article 4,§5 de la loi sur les enquêtes parlementaires et faire coïncider les versions française et néerlandaise en les remplaçant par les textes suivants:

«Lorsque des renseignements doivent être demandés en matière répressive et disciplinaire, la commission adresse au procureur général près la Cour d'appel ou à l'auditeur général près la Cour militaire une demande écrite en vue de se faire délivrer une copie des devoirs d'instruction et des actes de procédure dont elle estime avoir besoin.»

SUIVIS

53. Cour des comptes

104. Inviter la Cour des comptes à réaliser régulièrement des audits sur le fonctionnement de l'administration fiscale et notamment sur l'ISI, le service des décisions anticipées et la collaboration internationale des administrations fiscales belges avec leurs homologues.

105. Inviter la Cour des comptes à évaluer à échéances régulières l'application de ses recommandations en matière de fraude fiscale (voir annexe 1 au présent rapport)

54. Suivi des travaux

106. La commission recommande aux ministres compétents de faire rapport annuellement à la Chambre sur la mise en oeuvre des recommandations de la commission. Ce rapport sera soumis pour analyse à la Cour des comptes avant examen en commission compétente.

107. La commission recommande qu'un groupe de travail (composé de membres de la commission des Finances et du Budget et de la Justice) s'attache à traduire en texte de loi les recommandations qui nécessitent des modifications législatives.

108. La commission recommande:

- que le gouvernement établisse chaque année lors de la confection du budget une liste des mesures visant à combattre la fraude fiscale, à améliorer la perception des impôts et visant à améliorer la gestion des services du SPF Finances (plan anti-fraude);
- que la Cour des comptes développe dans un délai d'un an en concertation avec le gouvernement fédéral, un modèle de rapport et une méthode d'évaluation sur l'exécution du plan anti-fraude;
- que, conformément au modèle de rapport dressé par la Cour des comptes, le SPF Finances établisse annuellement un rapport d'avancement sur l'exécution du plan anti-fraude;
- que la Cour des comptes évalue annuellement ce rapport d'avancement et l'exécution du plan anti-fraude à l'attention de la Chambre des représentants.