

# SÉNAT DE BELGIQUE

## SESSION DE 2012-2013

11 JUIN 2013

**Projet de loi portant des dispositions urgentes en matière de lutte contre la fraude**

*Procédure d'évocation*

### RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DES FINANCES ET DES AFFAIRES  
ÉCONOMIQUES  
PAR  
**MME TALHAOUI**

### I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport relève de la procédure bicamérale facultative et a été

# BELGISCHE SENAAT

## ZITTING 2012-2013

11 JUNI 2013

**Wetsontwerp houdende dringende bepalingen inzake fraudebestrijding**

*Evocatieprocedure*

### VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE FINANCIËN EN VOOR  
DE ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
**MEVROUW TALHAOUI**

### I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président/Voorzitter : Ludo Sannen.

**Membres/Leden :**

N-VA	Frank Boogaerts, Patrick De Groote, Lieve Maes, Sabine Vermeulen.
PS	Marie Arena, Ahmed Laaouej, Louis Siquet.
MR	François Bellot, Richard Miller.
CD&V	Wouter Beke, Etienne Schouppe.
sp.a	Ludo Sannen, Fauzaya Talhaoui.
Open Vld	Rik Daems.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Jacky Morael.
cdH	Bertin Mampaka Mankamba.

**Suppléants/Plaatsvervangers :**

Bart De Nijn, Inge Faes, Lies Jans, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.
Paul Magnette, Philippe Mahoux, Fabienne Winckel, Olga Zrihen.
Christine Defraigne, Gérard Deprez, Dominique Tilmans.
Dirk Claes, Cindy Franssen, Johan Verstreken.
Dalila Douifi, Fatma Pehlivan, Guy Swennen.
Jean-Jacques De Gucht, Yoeri Vastersavendts.
Yves Buysse, Filip Dewinter.
Benoit Hellings, Cécile Thibaut.
Francis Delpérée, Vanessa Matz.

*Voir:*

Documents du Sénat :

5-2127 - 2012/2013 :

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

*Zie:*

Stukken van de Senaat :

5-2127 - 2012/2013 :

Nr. 1 : Ontwerp geëvoeerd door de Senaat.

déposé initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement (doc. Chambre, n° 53-2763/1).

Il a été adopté par la Chambre des représentants le 30 mai 2013, par 98 voix contre 24 et 8 abstentions.

Il a été transmis au Sénat le 30 mai 2013 et évoqué le 31 mai 2013.

La commission des Finances et des Affaires économiques a examiné, lors de sa réunion du 11 juin 2013, les articles 1<sup>er</sup> à 8 ainsi que les articles 18 et 19 dont elle a été saisie.

## **II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. JOHN CROMBEZ, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE ET FISCALE**

Les dispositions du projet de loi à l'examen contiennent un certain nombre de mesures en matière de lutte contre la fraude. Le secrétaire d'État précise que le principal élément du texte soumis à la commission est la définition de la «fraude fiscale grave». Depuis son installation, le gouvernement s'attèle à un programme complet de lutte contre la fraude sociale et fiscale. Le projet de loi est basé sur les recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale (doc. Chambre, n° 52-0034/4) et sur les plans d'action du Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale, ainsi que sur des recommandations internationales, ce qui démontre la volonté du gouvernement de réduire le nombre de cas de fraude grave.

La lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale, ainsi que les législations en la matière, doivent suivre l'évolution de ces fraudes.

Ce sujet avait déjà été amplement discuté au sein de la présente commission du Sénat avant le dépôt du projet de loi au Parlement.

L'ensemble des dispositions insérées dans le projet de loi a donné lieu à de longues discussions à la Chambre, étant donné la nécessaire coordination entre les divers éléments de la loi où figure la définition de la «fraude fiscale grave». Il est très important que les adaptations de cette notion de «fraude fiscale grave» dans différentes lois soient homogènes et cohérentes.

Le deuxième élément important, et au sujet duquel plusieurs mesures ont déjà été prises, concerne les métaux précieux. La limitation à 5 000 euros, qui est déjà en vigueur pour les paiements en espèces, est élargie aux particuliers qui vendent de l'or à des commerçants. Une analyse de la menace par la Cellule

ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 53-2763/1).

Het werd op 30 mei 2013 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 98 stemmen tegen 24 bij 8 onthoudingen.

Het werd op 30 mei 2013 overgezonden aan de Senaat en op 31 mei 2013 geëvoeerd.

De commissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden heeft de bij haar aanhangig gemaakte artikelen 1 tot 8 en 18 en 19 van het wetsontwerp besproken tijdens de vergadering van 11 juni 2013.

## **II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE STAATSSECRETARIS VOOR DE BESTRIJDING VAN DE SOCIALE EN FISCALE FRAUDE, DE HEER JOHN CROMBEZ**

De bepalingen van het wetsontwerp die ter besprekking in deze commissie voorliggen bevatten een aantal bepalingen inzake fraudebestrijding. Volgens de staatssecretaris is het belangrijkste van hetgeen dat wordt voorgelegd de definitie van «ernstige fiscale fraude». Sinds haar aantraden werkt de regering aan een volledig programma ter bestrijding van de sociale en de fiscale fraude. Het wetsontwerp is gestoeld op de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie naar de grote fiscale-fraude dossiers (stuk Kamer, nr. 52-0034/4) en op de actieplannen van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, alsook op internationale aanbevelingen. Het toont aan dat de regering van plan is de ernstige fraude terug te dringen.

Aangezien de fiscale en de sociale fraude evolueren, moet ook de strijd tegen de fiscale en de sociale fraude evolueren, alsook de wetgeving ter zake.

Ook in deze Senaatscommissie werd reeds uitgebreid over dit onderwerp gesproken, vooraleer het wetsontwerp in het Parlement werd ingediend.

Het geheel van de in het wetsontwerp opgenomen bepalingen hebben in de Kamer een aanzienlijke discussie teweeg gebracht omdat er een coördinatie is tussen de verschillende elementen van wet waarin de omschrijving van «ernstige fiscale fraude» wordt overgenomen. De homogeniteit van de aanpassingen van die notie «ernstige fiscale fraude» die in verschillende wetten wordt aangepast, is van belang.

Het tweede element dat van belang is, en waaromtrent al enkele maatregelen zijn genomen, gaat over de edelmetalen. De reeds bestaande beperking voor betalingen in contanten tot 5 000 euro wordt verruimd tot privépersonen die goud aan handelaars verkopen. Uit een dreigingsanalyse van de Cel voor Financiële

de traitement des informations financières (CTIF) a en effet montré que les achats effectués par des négociants en métaux précieux font partie des opérations suspectes. Depuis la hausse du prix de l'or, un nombre considérable d'opérations de blanchiment ont été effectuées au moyen de transactions dans le cadre desquelles de grandes quantités d'or ont été converties en espèces. Depuis 2009, la CTIF a transmis neuf dossiers de commerce de l'or aux autorités judiciaires, pour un montant total de 877 millions d'euros.

L'objectif est de rétablir l'égalité entre la vente et l'achat de métaux précieux, en partie à la demande du secteur. Tant les acheteurs que les vendeurs devront, par conséquent, respecter la même limite.

Un troisième élément important du projet de loi concerne les notifications que la CTIF envoie au procureur du Roi. Désormais, une copie sera également envoyée à l'auditorat du travail, au Service d'information et de recherche sociale (SIRS) et au fisc. Le but est de fournir suffisamment d'informations pour permettre aux services de coordonner ce genre de dossiers et de faire en sorte qu'il y ait une trace, pour que les services concernés puissent réellement exploiter les informations requises concernant les dossiers qui ont été signalés par la CTIF.

L'échange de données entre la CTIF, d'une part, et les auditorats du travail, le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) et le fisc, d'autre part, devrait ainsi être plus efficace.

Lorsque la CTIF estime que le rapport sur une communication de blanchiment qu'elle transmet au procureur du Roi contient aussi des éléments pouvant être utiles à l'un de ces services, elle pourra désormais également transmettre à ceux-ci des données concrètes du rapport.

La dernière nouvelle mesure proposée dans le projet de loi consiste à radier le numéro d'entreprise, tel qu'il a été déposé à la Banque-carrefour des entreprises (BCE), en cas de non-dépôt des comptes annuels par une entreprise durant trois années consécutives. Il a été constaté que de nombreuses constructions de fraude fiscale mais aussi de fraude sociale concernent des cas d'abus de sociétés. Le plan d'action consacre un chapitre distinct à cette problématique. La radiation du numéro d'entreprise en est un élément. L'avantage de cette mesure est qu'elle permet à la fois aux administrations et aux contractants de procéder à un contrôle administratif très simple pour détecter un éventuel problème avec la société en question. Des études ont en effet révélé de nombreux cas d'utilisation abusive de sociétés dormantes à des fins de constructions fiscales et/ou sociales frauduleuses.

Informatieverwerking (CFI) is immers gebleken dat de aankopen door handelaars in edelmetalen tot de verdachte verrichtingen behoren. Sinds de stijging van de goudprijs vond een groot aantal witwasoperaties plaats door middel van goudtransacties, waarbij grote hoeveelheden goud in contanten werden omgezet. Sinds 2009 heeft de CFI negen dossiers inzake goudhandel bezorgd aan de gerechtelijke instanties, waarmee een totaal bedrag van 877 miljoen euro gemoeid was.

Men wil de gelijkheid tussen de koop en verkoop van edelmetalen terug herstellen, waarbij men dit deels doet op vraag van de sector. Hierdoor zullen zowel de kopers, als de verkopers zich aan dezelfde grens moeten houden.

Een derde belangrijk element van het wetsontwerp is dat van de kennisgevingen die de CFI aan de procureur des Konings stuurt, voortaan ook een kopie zal worden gestuurd naar het arbeidsauditoraat, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de fiscus. Het doel hiervan is om voldoende informatie te geven om de diensten in staat te stellen om dergelijke dossiers te coördineren en om ervoor te zorgen dat er een spoor is naar de betreffende diensten zodanig dat deze echt kunnen werken met de nodige informatie omtrent de dossiers die zijn aangegeven door de CFI.

Zo wordt de gegevensuitwisseling tussen de CFI en de arbeidsauditoraten, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de fiscus efficiënter gemaakt.

Indien de CFI van mening is dat het witwasmeldingsverslag dat zij aan de procureur des Konings bezorgt, ook elementen bevat die nuttig kunnen zijn voor één van die diensten, zal zij die diensten voortaan ook concrete gegevens uit het verslag kunnen bezorgen.

De laatste nieuwe maatregel, voorgesteld in het wetsontwerp is dat indien een onderneming drie opeenvolgende jaren geen jaarrekening heeft neergelegd, het ondernemingsnummer, zoals neergelegd bij de KBO, wordt geschrapt. Men heeft vastgesteld dat in veel fiscale, maar ook sociale fraudeconstructies sprake is van misbruik van vennootschappen. Er is in het actieplan daar een apart hoofdstuk aan gewijd. De schrapping van het ondernemingsnummer is daar één element van. Het voordeel hiervan is dat zowel administraties, als contractanten op zeer eenvoudige, administratieve wijze kunnen nagaan of er iets mis is met de betreffende vennootschap. Uit onderzoek is immers gebleken dat een aanzienlijk aantal slapende vennootschappen misbruikt worden voor fiscale en/of sociale fraudeconstructies.

### III. DISCUSSION

#### A. Questions et observations des membres

Mme Maes souhaite d'abord s'arrêter un instant sur les nouvelles recommandations de la FATF (*Financial Action Task Force*), pour s'intéresser ensuite à la proposition de quatrième directive antiblanchiment.

Les députés Devlies et Arens se réjouissent que la Belgique se conforme aux recommandations de la FATF (1). L'intervenante emploiera ci-après l'acronyme français « GAFI » (Groupe d'action financière), qui est d'ailleurs aussi utilisé dans l'exposé des motifs du projet de loi (doc. Chambre, n° 53-2763/1, p. 4) qui indique que « la modification a pour objectif de mettre la définition de la fraude fiscale, telle qu'appliquée par la loi, en conformité avec les nouvelles recommandations du GAFI ». Il s'agit de la version de février 2012 des recommandations du GAFI portant sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

La troisième nouvelle recommandation du GAFI est notamment formulée comme suit :

« Les pays devraient appliquer l'infraction de blanchiment de capitaux à toutes les infractions graves afin de couvrir la gamme la plus large d'infractions sous-jacentes (2). »

La note interprétative de cette recommandation indique notamment ce qui suit aux numéros 2 à 4 :

« 2. Les pays devraient appliquer l'infraction de blanchiment de capitaux à toutes les infractions graves, afin de couvrir la gamme la plus large d'infractions sous-jacentes. Les infractions sous-jacentes peuvent être définies par rapport à l'ensemble des infractions, par rapport à un seuil lié soit à une catégorie d'infractions graves, soit à la peine privative de liberté dont est passible l'infraction sous-jacente (méthode du seuil), par rapport à une liste d'infractions sous-jacentes ou par une combinaison de ces méthodes.

3. Dans les pays qui adoptent la méthode du seuil, les infractions sous-jacentes devraient au minimum comprendre toutes les infractions relevant de la catégorie des infractions graves en vertu de leur droit interne ou inclure les infractions passibles d'une peine maximale de plus d'un an d'emprisonnement ou, pour les pays qui ont établi dans leur système juridique un seuil minimum pour les infractions, les infractions

(1) *Compte rendu intégral*, 29 mai 2013, CRIV 53 PLEN 144, 19 et 20.

(2) *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération. Recommandations du GAFI*, février 2012, p. 12.

### III. BESPREKING

#### A. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Maes wenst in de eerste plaats stil te staan bij de herziene aanbevelingen van de FATF (*Financial Action Task Force*), en blikt vervolgens vooruit naar het voorstel van vierde witwasrichtlijn.

Zowel Kamerleden Devlies als Arens verklaarden het positief teneinde dat België zich conformeert aan de aanbevelingen van de FATF (1). Spreekster zal hierna het Franse acroniem « GAFI » (*Groupe d'action financière*) gebruiken. Men leest dat ook in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp (stuk Kamer, 53-2763,blz. 4) : « de wijziging is bedoeld om de definitie van fiscale fraude, zoals toegepast door de wet, in overeenstemming te brengen met de herziene aanbevelingen van de GAFI. Het gaat om de herziene aanbevelingen van de GAFI van februari 2012 met betrekking tot witwassen van geld, de financiering van terrorisme en proliferatie. »

De nieuwe derde aanbeveling van de GAFI luidt onder meer als volgt :

*« Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences, with a view to including the widest range of predicate offences (2). »*

In de interpretatieve nota betreffende deze aanbeveling wordt onder meer gesteld in randnummers 2 tot 4 :

*« 2. Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences, with a view to including the widest range of predicate offences. Predicate offences may be described by reference to all offences; or to a threshold linked either to a category of serious offences; or to the penalty of imprisonment applicable to the predicate offence (threshold approach); or to a list of predicate offences; or a combination of these approaches.*

*3. Where countries apply a threshold approach, predicate offences should, at a minimum, comprise all offences that fall within the category of serious offences under their national law, or should include offences that are punishable by a maximum penalty of more than one year's imprisonment, or, for those countries that have a minimum threshold for offences in their legal system, predicate offences should*

(1) *Integraal Verslag*, 29 mei 2013, CRIV 53 PLEN 144, 15 en 20.

(2) *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations*, februari 2012, 14.

sous-jacentes devraient comprendre toutes les infractions passibles d'une peine minimale de plus de six mois d'emprisonnement.

4. Quelle que soit l'approche adoptée, chaque pays devrait au minimum inclure une gamme d'infractions au sein de chacune des catégories désignées d'infractions (1).»

D'après la recommandation, chaque pays peut donc qualifier à sa manière les infractions graves parmi les catégories d'infractions indiquées. Un pays peut donc recourir à une liste (de référence) d'infractions ou se référer à des infractions sur la base du degré de la peine.

Les infractions fiscales, liées tant aux impôts directs qu'aux impôts indirects font partie, d'après le *Glossaire général*, des catégories désignées d'infractions (*designated categories of offences*) (2). Le *Glossaire* apporte la précision suivante :

«Lorsqu'il détermine la gamme des infractions constituant des infractions sous-jacentes dans chacune des catégories énumérées ci-dessus, chaque pays peut décider, conformément à son droit interne, comment il définira ces infractions et la nature de tout élément particulier de ces infractions qui en fait des infractions graves (3).»

Le GAFI ne précise d'aucune manière ce qu'il y a lieu d'entendre par le qualificatif de « graves ». Le GAFI laisse toute liberté aux États membres pour définir cette notion eux-mêmes.

Autrement dit, il recommande seulement que chaque État membre évalue individuellement si une infraction fiscale à caractère pénal doit ou non être qualifiée de « grave ». Il ne suffit donc pas d'affirmer que lorsqu'une infraction fiscale est sanctionnable pénalement, il doit nécessairement s'agir d'une infraction « grave ».

Ceci amène Mme Maes à tirer une première conclusion après une lecture approfondie des recommandations révisées du GAFI de février 2012 : la Belgique doit définir elle-même le caractère grave ou non des infractions fiscales. L'exposé des motifs (doc. Chambre, n° 53-2763/1, p. 4) ne restitue donc pas de manière tout à fait correcte ce que le GAFI attend de la Belgique. Il nous faut donc définir nous-mêmes quelles infractions fiscales à caractère pénal sont à qualifier de graves et sont donc à retenir comme infraction principale pour le blanchiment d'argent.

Actuellement, la loi établit une distinction entre fraude, fraude avec faux en écritures et fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes

*comprise all offences that are punished by a minimum penalty of more than six months imprisonment.*

4. *Whichever approach is adopted, each country should, at a minimum, include a range of offences within each of the designated categories of offences (1).»*

Dus volgens de aanbeveling heeft elk land binnen de aangeduide categorieën van misdrijven de keuze op welke wijze zij de ernstige misdrijven omschrijft. Een land kan werken met een (verwijzende) lijst van misdrijven of verwijzen naar misdrijven op basis van de strafmaat.

*Tax crimes* zowel met betrekking tot directe als indirecte belastingen, behoren volgens de *General Glossary* tot de aangeduide categorieën van misdrijven (*designated categories of offences*) (2). De *Glossary* verduidelijkt dat :

*«When deciding on the range of offences to be covered as predicate offences under each of the categories listed above, each country may decide, in accordance with its domestic law, how it will define those offences and the nature of any particular elements of those offences that make them serious offences (3).»*

De GAFI verduidelijkt op geen enkele wijze wat onder dit begrip « serious » dient te worden verstaan. De GAFI laat de invulling van dit begrip volkomen over aan de lidstaten zelf.

Uit de aanbevelingen volgt dus enkel dat elke lidstaat afzonderlijk zal moeten beoordelen of een strafrechtelijk fiscaal misdrijf al dan niet « ernstig » is. Het volstaat dus niet om te stellen dat als een fiscaal misdrijf strafrechtelijke gesanctioneerd is, dit ook noodzakelijkerwijs een « ernstig » misdrijf is.

Dit brengt mevrouw Maes tot een eerste besluit na een grondige lezing van de herziene aanbevelingen van de GAFI van februari 2012. Het ernstig karakter van de fiscale misdrijven moet door België zelf worden ingesteld. De memorie van toelichting (stuk Kamer, nr. 53-2763/1, blz. 4) geeft bijgevolg niet geheel correct weer wat de GAFI van België verlangt. We moeten dus zelf bepalen welke strafrechtelijk fiscale misdrijven als ernstig gelden om als basisdelict voor het witwassen van geld aangemerkt te worden.

Momenteel maakt de wet een onderscheid tussen fraude, fraude met valsheid in geschriften en ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzondere

(1) *Ibidem*, p. 36.

(2) *Ibidem*, p. 121.

(3) *Ibidem*, p. 121.

(1) *Ibidem*, blz. 36.

(2) *Ibidem*, blz. 112-113.

(3) *Ibidem*, blz. 113.

complexes ou qui use de procédés à dimension internationale (1). C'est cette dernière option qui définit la fraude fiscale grave en droit belge. En ce sens, la législation belge est déjà conforme à la troisième recommandation du GAFI. Mieux encore, la Belgique fait figure de précurseur puisqu'elle avait anticipé, dès avril 1995, la révision des recommandations du GAFI de février 2012.

La notion de « fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale » comme infraction principale sous-jacente dans le cadre de la loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux a effectivement été introduite dans la législation belge par la loi du 7 avril 1995 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (2).

À l'époque, le gouvernement avait estimé qu'en incorporant ces activités criminelles, il avait « ainsi visé l'ensemble des formes de criminalité grave justifiant la collaboration du secteur financier ». Il pouvait ainsi veiller « à maintenir l'équilibre voulu par le législateur qui constitue la condition de l'efficacité du dispositif anti-blanchiment » (3).

De plus, la notion de « fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale » est devenue relativement facile à appliquer parce qu'elle a été précisée au fil des ans.

La notion de « fraude fiscale grave et organisée » est donc bien ancrée dans notre législation et notre jurisprudence depuis 1995 (4). Ces mêmes notions ont d'ailleurs été reconfirmées dans le cadre de la loi-programme du 27 avril 2007 lors de l'introduction des indicateurs de blanchiment (5).

Mme Maes tire ensuite comme deuxième conclusion que la Belgique dispose en fait déjà d'une bonne définition de la notion d'infraction fiscale grave à caractère pénal. Qu'est-ce que cela signifie en pratique ?

---

(1) Article 5, § 3, de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

(2) *Moniteur belge* du 10 mai 1995.

(3) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1323/1, p. 5.

(4) Cour constitutionnelle, 15 juillet 2008, n° 102/2008.

(5) *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-3058/1, p. 52.

ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang worden aangewend (1). Het is dit laatste dat ernstige fiscale fraude invult in het Belgische recht. In die zin is de Belgische wetgeving al in overeenstemming met de derde aanbeveling van de GAFI. Meer nog, België loopt sinds april 1995 al vooruit op de herziening van de aanbevelingen in februari 2012.

Het begrip « ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang worden aangewend » als onderliggend hoofdmisdrijf in het kader van de preventieve Witwaswet werd immers ingevoerd in de Belgische wetgeving door de Wet van 7 april 1995 tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (2).

Toen was de regering van oordeel dat zij « door de opname van deze criminelle activiteiten alle vormen van ernstige misdaad bestrijkt waarvoor de medewerking van de financiële sector verantwoord is ». Hierdoor kon er gewaakt worden « over het door de wetgever gewilde evenwicht, dat de voorwaarde is van de doeltreffendheid van het systeem (3) ».

Het concept van « ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang worden aangewend » is bovendien redelijk hanteerbaar geworden ten gevolge van haar invulling in de loop der jaren.

Sinds 1995 heeft de notie « ernstig en georganiseerd » dus zijn weg gevonden in de Belgische wetgeving en rechtspraak (4). Dezelfde begrippen werden overigens nogmaals bevestigd in het kader van de Programmawet van 27 april 2007 toen de witwasindicatoren werden ingevoerd (5).

Mevrouw Maes komt vervolgens tot het tweede besluit dat België in feite al een goede begripsomschrijving heeft van wat onder een ernstig strafrechtelijk fiscaal misdrijf moet worden verstaan. Wat betekent dit in de praktijk ?

---

(1) Artikel 5, § 3 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

(2) *Belgisch Staatsblad* van 10 mei 1995.

(3) Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Senaat, 1994-1995, nr. 1323/1, blz. 5.

(4) Grondwettelijk Hof, 15 juli 2008, nr. 102/2008.

(5) *Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, nr. 51-3058/1, blz. 52.

Les rapports publiés par les «cellules de renseignements financiers» en Belgique, en France et en Allemagne font apparaître que ces pays ont recensé respectivement 71 (1), 17 (2) et 6 (3) dossiers dont l'aspect fiscal constituait le principal délit sous-jacent au délit de blanchiment. En comparaison avec la France et l'Allemagne, on compte chez nous de nombreux cas de fraude fiscale grave et organisée, signalés à la CTIF. Toujours par comparaison avec les systèmes en place chez nos voisins, celui en vigueur en Belgique semble être particulièrement efficace, du moins en ce qui concerne les signalements entre les déclarants et la CTIF.

C'est cependant dans un tout autre domaine que le bât blesse.

Le rapport d'activités 2011 de la CTIF montre que, même lorsque cette dernière joue pleinement son rôle de filtre entre les déclarants et les parquets, ceux-ci ne parviennent pas à suivre. La transmission d'un dossier ne signifie pas forcément que des poursuites pénales ont été entamées. Sur les 5 727 dossiers transmis entre le 1<sup>er</sup> décembre 2007 et le 31 décembre 2011, 3 246 ont été classés sans suite par les parquets (4).

Le gouvernement entend maintenant étendre les infractions graves en matière fiscale à la notion de «fraude fiscale grave». L'exposé des motifs (doc. Chambre, n° 53-2763/1, p. 5) confirme que cette notion est plus large que la «fraude grave et organisée, qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale». «Le degré d'organisation devient un des critères de la gravité [de la fraude fiscale], sans être nécessairement requis pour la qualifier.»

Les signalements à la CTIF, transmis ensuite au parquet, seront donc logiquement encore plus nombreux à l'avenir. Si le parquet est déjà incapable de suivre le rythme à l'heure actuelle, on peut se demander si l'extension de la notion tend réellement à l'équilibre souhaité par le législateur en 1995; or, l'efficacité du système repose sur cet équilibre.

Mme Maes en arrive à une troisième conclusion, et donc aussi à une considération politique. Le volet préventif de la législation anti-blanchiment semble fonctionner plus que correctement. Le tout est de savoir s'il ne serait pas préférable de prendre des mesures visant à réduire le nombre d'affaires classées sans suite par les parquets plutôt que d'accabler encore

(1) Cellule de traitement des informations financières (CTIF), *18<sup>e</sup> Rapport d'activités 2011*, p. 39.

(2) Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin) — Rapport d'activité 2011, 63.

(3) *Financial Intelligence Unit (FIU) Deutschland, Jahresbericht 2011*, p. 21.

(4) Cellule de traitement des informations financières (CTIF) — *18<sup>e</sup>Rapport d'activités 2011*, 32.

Uit de rapporten van de «financiële inlichtingen-enheden» «in België, Frankrijk en Duitsland blijkt dat er respectievelijk 71 (1), 17 (2) en 6 (3) dossiers werden gemeld waarbij het fiscaal aspect hoofdzakelijk het onderliggend misdrijf was aan het witwasmisdrijf. In vergelijking met Frankrijk en Duitsland worden er veel meldingen van ernstige en georganiseerde fiscale fraude gemeld aan de CFI. Het systeem in België lijkt in vergelijking met onze buurlanden zeer doeltreffend te zijn, althans wat de meldingen betreft tussen de meldingsplichtigen en de CFI.

Er situeert zich wel een probleem op een geheel ander vlak.

Zelfs wanneer de CFI haar rol van filter tussen de meldingsplichtigen en de parketten ten volle invult, blijkt uit het jaarverslag 2011 van de CFI dat het parket niet kan volgen. Wanneer een dossier wordt doorgemeld, betekent dat nog niet dat ook effectief een strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld. Van de 5 727 doorgemelde dossiers tussen 1 december 2007 en 31 december 2011, werden er 3 246 door de parketten zonder gevolg gerangschikt (4).

De regering wil nu de ernstige misdrijven met betrekking tot belastingen uitbreiden tot «ernstige fiscale fraude». De memorie van toelichting (stuk Kamer, nr. 53-2763/1, blz. 5) bevestigt dat dit begrip ruimer is dan «ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang worden aangewend». «De mate van organisatie wordt één van de criteria van de ernst ervan, zonderdat dit vereist is om als dusdanig te worden beschouwd.»

Logischerwijze zullen er dus nog meer meldingen worden doorgegeven aan de CFI en vervolgens doorgemeld aan het parket. Indien het parket nu al niet kan volgen, rijst de vraag of de uitbreiding wel beantwoordt aan het door de wetgever in 1995 gewilde evenwicht, dat de voorwaarde is van de doeltreffendheid van het systeem.

Dat brengt senator Maes tot een derde besluit en meteen ook tot een beleidsvraag. Het preventieve luik van de preventieve witwaswetgeving blijkt meer dan behoren te functioneren. De vraag rijst of er niet eerder maatregelen moeten genomen worden zodat de parketten minder zaken seponeren dan het parket nog meer te gaan bedelen onder doormeldingen als

(1) Cel voor financiële informatieverwerking (CFI), *18de Activiteitenverslag 2011*, blz. 39.

(2) Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin) — Rapport d'activité 2011, 63.

(3) *Financial Intelligence Unit (FIU) Deutschland, Jahresbericht 2011*, blz. 21.

(4) Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) — *18de-Activiteitenverslag 2011*, 32.

davantage ceux-ci en étendant la notion d'infractions fiscales graves à caractère pénal.

L'intervenante souhaite tout d'abord demander au secrétaire d'État en quoi l'exposé des motifs (*Ibid.*, p. 4) rejoint les recommandations révisées du GAFI. Le gouvernement affirme en effet que la législation belge doit être mise en conformité avec les nouvelles recommandations du GAFI. La notion de « fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou des procédés à dimension internationale » ne vise-t-elle pas déjà les infractions fiscales graves (« *serious tax crimes* ») ?

On peut en outre se demander si cette modification législative va dans le même sens que la proposition de quatrième directive anti-blanchiment (1).

Le 5 février dernier, la Commission européenne a approuvé une proposition finale de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, dite « Quatrième directive anti-blanchiment ». Cette proposition de directive vise à concrétiser les nouvelles recommandations du GAFI.

La Commission européenne y définit la notion d'infractions fiscales graves.

L'article 3, (4), (f) de la proposition de directive prévoit en effet qu'on entend par « infractions graves », entre autres :

« toutes les infractions, y compris les infractions fiscales pénales liées aux impôts directs et indirects, punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée maximale supérieure à un an, ou, dans les États dont le système juridique prévoit un seuil minimal pour les infractions, toutes les infractions punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée minimale supérieure à six mois. »

Cette formulation n'est pas tout à fait inconnue. Si elle l'est peut-être en Belgique, elle ne l'est en tout cas pas dans d'autres États membres de l'Union européenne, car elle est empruntée à l'actuel article 3, 5, f), de la directive anti-blanchiment 2005/60/CE du 26 octobre 2005 (2) :

---

(1) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, COM(2013) 45 final — 2013/0025 (COD).

(2) Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, JO n° 309 du 25 novembre 2005, p. 15.

gevolg van een ruimer begrip van ernstige strafrechtelijke fiscale misdrijven ?

Spreekster wenst van de staatssecretaris in eerste instantie te vernemen hoe de memorie van toelichting (*Ibid.*, blz. 4) rijmt met de herziene aanbevelingen van de GAFI ? De regering stelt immers dat de Belgische wetgeving in overeenstemming moet gebracht worden met de nieuwe aanbevelingen van de GAFI. Door het begrip « ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang worden aangewend » is het begrip *serious tax crimes* of ernstige fiscale misdrijven toch reeds ingevuld ?

Daarnaast rijst de vraag of deze wetswijziging wel op correcte wijze vooruit loopt op het voorstel van vierde witwasrichtlijn (1).

De Europese Commissie hechtte op 5 februari jongstleden haar goedkeuring aan een finaal voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, de zogenaamde « Vierde antiwitwasrichtlijn ». Het voorstel van richtlijn dient om invulling te geven aan de nieuwe aanbevelingen van de GAFI.

In dit voorstel geeft de Europese Commissie een omschrijving van het begrip ernstige fiscale misdrijven.

Artikel 3, (4), (f) van het Voorstel van richtlijn voorziet immers dat onder het toepassingsgebied moeten ressorteren :

« alle feiten, daaronder begrepen fiscale misdrijven in verband met directe belastingen en indirecte belastingen, die strafbaar zijn gesteld met een maximale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan een jaar of, voor staten die in hun rechtsstelsel een strafminimum voor strafbare feiten kennen, alle feiten die strafbaar zijn gesteld met een minimale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan zes maanden. »

Deze formulering is niet geheel onbekend. Misschien wel in België maar niet in andere Europese lidstaten. Immers de formulering wordt ontleend aan het huidige artikel 3, 5, f), van de witwasrichtlijn 2005/60/EG van 26 oktober 2005 (2) :

---

(1) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, COM(2013) 45 final — 2013/0025 (COD).

(2) Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, PB L nr. 309 van 25 november 2005, blz. 15.

«infraction grave: toutes les infractions punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée maximale supérieure à un an, ou, dans les États dont le système juridique prévoit un seuil minimal pour les infractions, toutes les infractions punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée minimale supérieure à six mois.»

Dans la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention du blanchiment (1), le législateur belge a opté pour une liste d'infractions de base, alors que l'Union européenne a opté, dans sa directive, pour une approche fondée sur les risques, par référence à la peine de prison pour les infractions de base. Le GAFI laisse ce choix à ses cent quatre-vingt pays membres, ce que la directive européenne ne fait pas pour les États membres de l'Union. La Belgique devrait donc en fait déjà recourir à une approche fondée sur les risques en vertu de la troisième directive antiblanchiment, sur la base des peines d'emprisonnement minimales ou maximales.

Il est très tentant d'affirmer que lorsqu'un pays comme la Belgique prévoit aussi bien un système de peines maximales qu'un système de peines minimales, c'est la seconde hypothèse qui est retenue, à savoir que seules sont considérées comme infractions graves celles qui sont punies d'une peine de prison d'une durée minimale supérieure à six mois. Cela signifierait que même après la récente approbation du projet de loi portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable (2), aucune infraction fiscale ne peut être considérée comme infraction de base pour le blanchiment.

Raf Verstraeten et Dirk Dewandeleer (3) écrivaient déjà en 2005 :

«Prétendre que l'angle d'approche de la peine privative de liberté maximale n'est plus de rigueur dès lors que l'on se trouve dans un pays qui recourt également à des peines minimales implique une interprétation particulièrement volontariste. Cette interprétation impliquerait par exemple que des faits punissables d'une peine d'emprisonnement de cinq mois à dix ans ne doivent pas être soumis à l'obligation de signalement.

Si le législateur belge suivait cette vision (ce qu'il n'a pas fait), cela signifierait que, selon le droit pénal fiscal actuel, presque toute infraction fiscale qui

(1) 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.

(2) *Doc. Parl.*, Sénat 2012-2013, n° 5-2095 et *doc. Parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2756.

(3) R., Verstraeten en D., Dewandeleer, «Uitwassen van witwassen», in Verbruggen, F., Verstraeten, R., Van Daele, D. et Spijker, B. (eds.), *Strafrecht als roeping — Liber Amicorum Lieven Dupont*, Universitaire Pers, Leuven, 2005, (221) 250.

«ernstige strafbare feiten : betekent ten minste alle feiten die strafbaar zijn gesteld met een maximale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan een jaar of, voor staten die in hun rechtsstelsel een minimumstraf voor strafbare feiten kennen, alle feiten die strafbaar zijn gesteld met een minimale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan zes maanden.»

In de preventieve witwaswet van 11 januari 1993 (1) heeft de Belgische wetgever gekozen voor een lijst van basisdelicten (*a list of predicate offences*) terwijl in de Europese richtlijn geopteerd werd voor een *threshold approach* door verwijzing naar de gevangenisstraf van de basisdelicten. De GAFI laat die keuze aan de honderdtachtig landen die ervan lid zijn. De Europese richtlijn laat die keuze aan de EU-lidstaten niet. België zou dus eigenlijk al ingevolge derde witwasrichtlijn een *threshold approach* moeten hanteren op basis van de maximum- of minimumgevangenisstraffen.

Het is heel aanlokkelijk om te beweren dat als een land zoals België dat zowel het stelsel van maximumstraffen als minimumstraffen hanteert, de tweede hypothese geldt, met name dat alleen als ernstige misdrijven in aanmerking komen die waarop een minimumgevangenisstraf van meer dan zes maanden geldt. Dat zou betekenen dat zelfs na de recente goedkeuring van het Wetsontwerp houdende fiscale en financiële bepalingen en bepalingen inzake de duurzame ontwikkeling (2) er geen enkel fiscaal misdrijf als basismisdrijf voor het witwassen van geld in aanmerking komt.

Reeds in 2005 schreven Raf Verstraeten en Dirk Dewandeleer (3) dat:

«Beweren dat de invalshoek van de maximale vrijheidstraf niet meer aan de orde is van zodra men zich bevindt in een land dat ook met strafminima werkt, een wel bijzonder voluntaristische interpretatie inhoudt. Zij zou bijvoorbeeld impliceren dat feiten die strafbaar zijn met een gevangenisstraf van vijf maanden tot tien jaar niet aan de meldingsplicht moeten onderworpen worden.

Indien de Belgische wetgever deze visie zou volgen (tussen haakjes de wetgever heeft deze visie niet gevuld), zou dit betekenen dat onder het huidige

(1) Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

(2) *Parl. St.*, Senaat 2012-13, nr. 5-2095 en *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, nr. 53-2756.

(3) R., Verstraeten en D., Dewandeleer, «Uitwassen van witwassen», in Verbruggen, F., Verstraeten, R., Van Daele, D. en Spijker, B. (eds.), *Strafrecht als roeping — Liber Amicorum Lieven Dupont*, Universitaire Pers, Leuven, 2005, (221) 250.

procure un avantage quelconque, le cas échéant une économie fiscale illicite, relèverait du champ d'application *ratione materiae* de la législation préventive en matière de blanchiment. » [traduction]

L'on passe d'un extrême à l'autre, en fonction de ce qu'on entend par infractions graves selon les peines minimales et les peines maximales.

M. Verstraete poursuit :

« Nous nous permettons de douter qu'une telle évolution puisse être jugée politiquement opportune. Plutôt que de se réfugier derrière une lecture réductrice artificielle des textes européens, le législateur ferait bien de s'interroger sur la législation pénale actuelle en matière fiscale. L'on pourrait, en effet, également procéder de manière inverse en dépénalisant, et en faisant en sorte que la législation pénale s'applique non plus à toute infraction fiscale, mais uniquement aux cas de « fraude fiscale grave et organisée », lesquels devraient être mieux définis. Compte tenu des possibilités de sanctions administratives existantes, la lutte contre la fraude fiscale ne devrait nullement s'en trouver affaiblie. » [traduction]

Selon Mme Maes, il est aujourd'hui bien connu que le législateur a agi de manière très volontariste en 2003. À l'époque où M. Verhofstadt était premier ministre, la majorité considérait que le champ d'application *ratione materiae* de la législation belge sur la prévention du blanchiment se rapprochait de la définition de « l'infraction grave » de la directive, de sorte qu'on n'a pas jugé nécessaire d'ajouter une catégorie ouverte « infractions graves » à l'article 3, § 2, (actuel article 5, § 2) de la loi du 11 janvier 1993 (1).

Aujourd'hui encore, le gouvernement Di Rupo adopte une position particulièrement volontariste en ne conformant son action ni à la troisième directive européenne anti-blanchiment ni à la proposition de quatrième directive anti-blanchiment. Il est un fait que l'internationalisation du droit pénal nécessite une profonde adaptation du droit pénal belge. Or, au lieu de s'atteler à ce travail, le gouvernement choisit de créer la notion fourre-tout de « fraude fiscale grave ».

Le secrétaire d'État est-il conscient du fait que :

— premièrement, selon les recommandations revues du GAFI, la loi relative à la prévention du blanchiment ne doit pas être modifiée;

— deuxièmement, selon la troisième directive anti-blanchiment et la proposition de quatrième directive anti-blanchiment, la notion de « fraude fiscale grave » prévue par la Belgique n'est pas une transposition correcte ?

(1) Doc. parl., Chambre, 2003-04, n° 51-383/1, 12-13.

fiscaal strafrecht zowat elk fiscaal misdrijf dat enig voordeel, in voorkomend geval een onrechtmatige fiscale besparing, realiseert, binnen het toepassingsgebied *ratione materiae* van de preventieve Witwaswet zou vallen. »

Naargelang de invulling van de ernstige strafbare feiten volgens minimumstraffen en maximumstraffen valt men van het ene uiterste in het andere.

Verstraete vervolgt :

« Of een dergelijke evolutie beleidsmatig opportuun zal worden geacht durven wij betwijfelen. Veeleer dan zich te verschuilen achter een kunstmatige reductivistische lezing van de Europese teksten, zou de wetgever er goed aan doen zich te bezinnen over de huidige fiscale strafwetgeving. Inderdaad zou men immers ook omgekeerd en depenaliserend tewerk kunnen gaan, waardoor niet elke fiscale overtreding strafrechtelijk relevant zou blijven, doch enkel de beter te omlijnen gevallen van « ernstige en georganiseerde fiscale fraude ». Gelet op de bestaande mogelijkheden van administratieve sanctionering, hoeft dit geenszins tot een verzwakking van de strijd tegen de fiscale fraude te leiden. »

Het is ondertussen algemeen bekend, aldus mevrouw Maes, dat de wetgever in 2003 zeer voluntaristisch handelde. Onder toenmalig eerste minister Verhofstadt was de meerderheid toen van oordeel dat het bestaande toepassingsgebied *ratione materiae* van de Belgische preventieve witwaswet dicht aansloot bij de definitie van « ernstig misdrijf » uit de richtlijn, zodat hij geen toevoeging van een open categorie « ernstige misdrijven » in artikel 3, § 2, huidig artikel 5, § 2, van de wet van 11 januari 1993 nodig achtte (1).

Nu opnieuw stelt de regering Di Rupo zich bijzonder voluntaristisch op door niet te handelen volgens de huidige derde witwasrichtlijn noch volgens het voorstel van vierde witwasrichtlijn. Een zaak mag duidelijk zijn. Door de internationalisering van het strafrecht is het Belgische strafrecht aan een grondige aanpassing toe. Maar in plaats van dit werk aan te vatten, kiest de regering voor een containerbegrip « ernstige fiscale fraude ».

Is de staatssecretaris zich bewust van het feit dat :

— ten eerste, volgens de herziene aanbevelingen van de GAFI de preventieve witwaswet niet moet gewijzigd worden;

— ten tweede, volgens de derde witwasrichtlijn en het voorstel van vierde witwasrichtlijn de « ernstige fiscale fraude » door België geen correcte omzetting is ?

(1) Parl. St., Kamer, 2003-2004, nr. 51-383/1, 12-13.

Mme Faes précise, en guise d'introduction, que c'est sa collègue Maes qui a présenté la notion de « fraude fiscale grave » comme une notion « fourre-tout ». Lors de la discussion à la Chambre, nombre de députés ont tenté de savoir ce que renfermait exactement cette notion.

Mme Faes résume ces discussions comme suit.

Dans les rapports faits au nom de la commission des Finances et du Budget (doc. Chambre, n° 53-2763/5) et au nom de la commission de la Justice (doc. Chambre, n° 53-2763/7), Mme Wouters et Mme De Wit ont respectivement souligné que l'exposé des motifs du projet de loi portant des dispositions urgentes en matière de lutte contre la fraude et l'exposé des motifs du projet de loi portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable n'expliquent pas la notion de « fraude fiscale grave » de manière tout à fait identique.

Selon les deux exposés des motifs, la gravité de l'infraction fiscale pourra être appréciée sur base :

« — de la confection et/ou de l'usage de faux documents;

— de montant élevé en jeu et du caractère anormal de ce montant, eu égard aux activités ou à l'état de fortune du client. »

Un autre critère d'appréciation mentionné dans le projet de loi à l'examen est « la présence d'un des treize indicateurs ».

Lorsque plusieurs exposés des motifs ne disent pas la même chose, il y a évidemment un problème. En effet, comment faut-il interpréter la notion de « fraude fiscale grave » ? Faut-il tenir compte ou non des treize indicateurs de blanchiment ?

Il s'avère par ailleurs que les deux autres critères établissant la gravité de l'infraction fiscale ne sont pas sortis intacts de la discussion à la Chambre.

#### Premièrement : le faux en écriture

En commission de la Justice de la Chambre des représentants, M. Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, a estimé que « l'aspect « faux » ne constitue pas en soi une condition indispensable pour constater ou pour présumer une fraude fiscale grave. Une autre question qui se pose en corollaire, à savoir s'il peut être question de fraude fiscale grave, alors qu'il n'est pas question de faux, appelle une réponse affirmative (1). »

---

(1) Doc. parl., Chambre, 2012-2013, n° 53-2763/7, p; 11.

Mevrouw Faes, verduidelijkt, bij wijze van inleiding, dat haar collega, mevrouw Maes, het begrip « ernstige fiscale fraude » omschreef als een containerbegrip. Tijdens de besprekking in de Kamer hebben heel wat volksvertegenwoordigers proberen te achterhalen welke invulling hieraan moet gegeven worden.

Mevrouw Faes vat deze besprekkingen als volgt samen.

In de verslagen namens de commissie voor de Financiën en de Begroting (stuk Kamer, nr. 53 2763/5) en namens de commissie voor Justitie (stuk Kamer, nr. 53-2763/7) merkten respectievelijk collega Wouters als De Wit op dat de memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende dringende bepalingen inzake fraudebestrijding en de memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende fiscale en financiële bepalingen en bepalingen betreffende duurzame ontwikkeling, niet op een geheel dezelfde wijze de noties « ernstige fiscale fraude » toelichten.

Volgens beide memories slaat het ernstig karakter voornamelijk op :

« — de aanmaak en of het gebruik van valse stukken;

— het omvangrijke bedrag van de verrichting en het abnormaal karakter van dit bedrag gelet op de activiteiten of het eigen vermogen van de cliënt. »

In dit wetsontwerp wordt daar nog « het voorkomen van één van de dertien indicatoren » aan toegevoegd.

Met verschillende memories van toelichting die iets anders stipuleren, is er natuurlijk een probleem. Want wat is de interpretatie die men moet geven aan « ernstige fiscale fraude » ? Moet men rekening houden met de dertien witwasindicatoren of niet ?

Daarnaast blijkt dat de twee andere criteria waaruit de ernst van het fiscale misdrijf blijkt, niet ongeschonden de besprekking in de Kamer hebben doorstaan.

#### Ten eerste : de valsheid in geschriften

In de Commissie Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers meende staatssecretaris Crombez dat « het aspect valsheid op zich geen noodzakelijke voorwaarde is voor het vaststellen of voor het vermoeden van ernstige fiscale fraude. Een andere vraag die zich in het verlengde hiervan stelt, met name of er sprake kan zijn van ernstige fiscale fraude zonder dat er van valsheid sprake is, dient bevestigend te worden beantwoord (1). »

---

(1) Parl. St., Kamer, 2012-2013, nr. 53-2763/7, blz. 11.

Deuxièmement : la gravité en fonction des activités et du patrimoine

En commission des Finances de la Chambre, Mme Wouters a demandé si la notion de « fraude fiscale grave » répond bel et bien à une définition précise, claire et garantissant la sécurité juridique, et qui en outre ne viole pas le principe d'égalité, si la gravité de la fraude dépend de l'ampleur des activités et du patrimoine propre. Le secrétaire d'État, M. Crombez, a répondu qu'il était erroné d'estimer que les PME relèveraient plus facilement du champ d'application de la législation anti-blanchiment (1).

La première et unique distinction concrète qui puisse servir d'indicateur potentiel de la gravité de la fraude (à savoir la confection et/ou l'usage de faux documents) a donc été abandonnée par le secrétaire d'État lui-même lors de la discussion en commission de la Justice de la Chambre des représentants.

La deuxième distinction, moins concrète, basée sur les activités et l'état de fortune, n'est manifestement pas correcte.

À la lecture des rapports, on constate qu'il ne subsiste de tout cela plus grand-chose de concret. Seuls les treize indicateurs sont maintenus et encore, cela dépend de l'exposé des motifs auquel on se réfère. Or, ceux-ci étaient déjà utilisés par le passé comme indicateurs de la « fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale ». Il n'y a visiblement pas de différence entre ce type de fraude et la « fraude fiscale grave ». Pourquoi faut-il donc changer la loi ?

Un point intéressant à relever est le nouveau critère proposé par le secrétaire d'État. Mme Faes cite ensuite un extrait des Annales de la séance plénière du 29 mai 2013 à la Chambre (2). Le secrétaire d'État réplique :

« Aussi ai-je été surpris d'entendre Mme De Wit affirmer que le rapport pèche par un manque de clarté s'agissant de ce critère.

Le rapport provisoire était effectivement imprécis mais le Parlement a promis il y a deux semaines de le modifier et à ma connaissance, c'est chose faite.

Ten tweede : de ernst in functie van de activiteit en het vermogen

In de Kamercommissie Financiën stelde volksvertegenwoordiger Wouters de vraag of het begrip « ernstige fiscale fraude » wel aan een nauwkeurige, duidelijke en rechtszekere bewoording die bovendien niet het gelijkheidsbeginsel schendt indien de ernst van de fraude afhangt van de omvang van de activiteiten en het eigen vermogen. Staatssecretaris Crombez antwoordde hierop dat « het [...] dus fout [is] er vanuit te gaan dat de kmo's makkelijker onder de werkingssfeer van de antiwitwaswetgeving zouden vallen (1) ».

Het eerste en enige concrete onderscheid dat als mogelijke indicatie van de « ernst van de fraude » (nl. de aanmaak of het gebruik van valse stukken), werd dus door de Staatssecretaris zelf verlaten in het kader van de besprekings in de Commissie Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het tweede minder concrete onderscheid op basis van de activiteiten en het eigen vermogen is blijkbaar fout.

Na het lezen van de verslagen schiet er dus niet veel concreets over. Alleen de dertien indicatoren blijven overeind, naargelang welke memorie van toelichting men leest, maar die diende vroeger al als indicatie voor de « ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procedés van internationale omvang worden aangewend ». Blijkbaar onderscheidt zich het begrip « ernstige fiscale fraude » hier niet van. Waarom moet de wet dan worden gewijzigd ?

Interessant is het nieuwe criterium dat de staatssecretaris aanhaalde. Mevrouw Faes citeert vervolgens uit de handelingen van de plenaire vergadering van 29 mei 2013 van de Kamer (2). De staatssecretaris replieert :

« Mevrouw De Wit, ik wil nog eventjes iets aanvullen. U zei dat er in het verslag onduidelijkheid was over dat ene criterium. Ik was een beetje verbaasd toen u dat zei.

Ik heb in de commissie gezegd dat ik blij was met uw opmerking, omdat het voorlopig verslag niet klopte. Zoals beloofd, hebben wij doorgegeven dat het niet klopte. Wij hebben, ondertussen veertien dagen geleden, van het Parlement het antwoord gekregen dat het verslag inderdaad niet klopte en dat het zou worden aangepast.

(1) *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2763/5, p. 10-11 et 13.

(2) *Compte rendu intégral*, 29 mai 2013, CRIV 53 PLEN 144, 29.

(1) *Parl. St.*, Kamer, Parl. St., 2012-2013, nr. 53-2763/5, blz. 10-11 en 13.

(2) *Integraal Verslag*, 29 mei 2013, CRIV 53 PLEN 144, 29.

Je m'en tiens donc à mon explication orale».

Mme Faes donne les précisions suivantes : dans l'épreuve, on pouvait lire la phrase suivante :

«Le rapport entre le montant de la fraude et le montant total de l'opération ne constitue pas un critère de fraude grave.»

La phrase a effectivement été corrigée, puisqu'elle est devenue, dans le rapport définitif de la commission des Finances :

La relation entre le montant fraudé et le montant total de l'opération constitue un critère de la fraude grave (1).

Mme Faes aimeraient que le secrétaire d'État fournisse une réponse claire à la question suivante : si la relation entre le montant fraudé et le montant total de l'opération constitue un critère de la fraude grave, est-ce à dire qu'une opération imposable à laquelle on applique un taux réduit ne donne pas lieu à une fraude grave ? L'intervenant ajoute que, si elle entend bien les propos du secrétaire d'Etat, les fraudeurs auraient donc intérêt à organiser un carrousel à la TVA avec des biens soumis au taux de TVA réduit de 6 % plutôt qu'avec des biens soumis au taux normal de 21 %.

Personne ne saurait cautionner cela. L'intervenant pense que la première version de la phrase était correcte, à savoir que le rapport entre le montant de la fraude et le montant total de l'opération ne constitue pas un critère de fraude grave.

Le secrétaire d'Etat pourrait peut-être corriger le texte, car ce qui y figure actuellement est inacceptable. Mme Faes déclare qu'elle a relevé un autre élément curieux dans le texte.

M. Devlies a indiqué en séance plénière de la Chambre qu'en commission de la Justice, son groupe s'était prononcé contre le maintien du membre de phrase «organisée ou non», qui n'est qu'une simple référence à une notion antérieure et n'ajoute rien d'essentiel. Selon M. Devlies, ce membre de phrase pourrait amener un juge à penser qu'il doit se prononcer sur le caractère organisé ou non d'une fraude, alors qu'il ne s'agit que d'un indicateur potentiel de la gravité de la fraude. Le secrétaire d'Etat a confirmé que ce membre de phrase pouvait en fait être supprimé, mais il a finalement plaidé pour son maintien. Le groupe N-VA trouve cela regrettable (2).

(1) Rapport de la commission des Finances, *Doc. parl.*, Chambre 2012-2013, n° 53-2763/5, 13.

(2) *Compte rendu intégral*, 29 mai 2013, CRIV 53 PLEN 144, p. 16.

Bij mijn weten is het aangepast. Het kan zijn dat ik een verkeerde tekst heb, maar dat is het relaas van de feiten. Ik blijf bij mijn mondelinge uitleg. Het Parlement heeft ons gemeld dat het aangepast was».

Mevrouw Faes verduidelijkt als volgt : in de drukproef stond de volgende zin :

«De verhouding tussen het fraudebedrag en het totale bedrag van de verrichting isgeencriterium voor ernstige fraude.»

De verbetering werd inderdaad aangebracht. Men leze immers in het definitieve verslag van de commissie Financiën :

De verhouding tussen het fraudebedrag en het totale bedrag van de verrichting is een criterium voor ernstige fraude (1).

Senator Faes wenst een duidelijk antwoord vanwege de staatssecretaris op de volgende vraag : als de verhouding tussen het fraudebedrag en het totale bedrag van de verrichting een criterium voor ernstige fraude is, betekent dit dat een belastbare handeling waarop een laag tarief van toepassing is niet tot ernstige fraude aanleiding geven ? Als spreekster de staatssecretaris goed begrijpt, doen fraudeurs beter een btw-carroussel draaien met goederen die aan het verlaagd btw-tarief van 6 % worden onderworpen dan aan het normale btw-tarief van 21 %.

Daar kan toch niemand mee akkoord gaan ? De intervenant is van mening dat wat er eerst in de drukproef stond, correct was, met name dat de verhouding tussen het fraudebedrag en het totale bedrag van de verrichting [...]géén criterium [is] voor ernstige fraude.

Misschien kan de staatssecretaris deze verbetering aan de drukproef verduidelijken, want wat er nu staat is onaanvaardbaar. Vervolgens verklaart mevrouw Faes nog iets merkwaardigs te hebben vastgesteld.

Volksvertegenwoordiger Devlies merkte tijdens de plenaire besprekking in de Kamer op dat zijn fractie zich in de commissie voor Justitie heeft uitgesproken tegen het behoud van de zinsnede «al dan niet georganiseerd», die enkel een verwijzing naar het vroegere begrip inhoudt maar *de facto* niets wezenlijks toevoegt. Bovendien kan volgens de heer Devlies deze zinsnede er, zijns inziens, toe leiden dat de rechter meent zich over het al dan niet georganiseerd karakter te moeten uitspreken terwijl dit slechts een mogelijke indicatie van de ernst is. De staatssecretaris heeft bevestigd dat deze zinsnede in feite kon worden weggeleggen maar pleitte toch voor het behoud ervan. De N-VA-fractie vindt dit nog steeds jammer (2).

(1) Verslag van de commissie voor de Financiën, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, nr. 53-2763/5; 13.

(2) *Integraal Verslag*, 29 mei 2013, CRIV 53 PLEN 144, blz. 16.

S'il est dommage que la commission compétente de la Chambre n'ait pas adapté le texte, il est en revanche incompréhensible que le gouvernement n'ait pas suivi l'avis du Conseil d'État sur ce point (doc. Chambre, n° 53-2763/1, p. 26). Étant donné que le secrétaire d'État estimait visiblement que ce membre de phrase pouvait être supprimé mais qu'il a ensuite plaidé pour qu'on le maintienne, quel membre du gouvernement a empêché l'adaptation de l'avant-projet sur ce point en fonction de l'avis du Conseil d'État ?

Dans l'annexe au rapport fait au nom de la commission de la Justice de la Chambre, le secrétaire d'État rappelle une nouvelle fois les critères figurant dans l'exposé des motifs (*ibid.*, p. 4) où l'accent est mis sur la notion de gravité de la fraude. Mais, ainsi qu'il a été démontré précédemment, il ne subsiste plus grand-chose de ces critères après le débat contradictoire au sein des différentes commissions. Le secrétaire d'État essaie de rectifier le tir dans une note complémentaire, mais il ne fait que rendre les choses encore plus compliquées. Il souffle le chaud et le froid.

Mme Faes en vient à l'intervention de Mme Van Cauter en séance plénière de la Chambre des représentants. Elle dit à juste titre que le citoyen a droit à l'exactitude, à la clarté et à la prévisibilité sur le plan législatif, surtout pour ce qui concerne le droit pénal (1). Elle exprime son inquiétude au sujet de la violation du principe de légalité en matière pénale, de la violation de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme. Tous ces textes reposent sur les mêmes principes.

L'intervenante cite la députée Van Cauter (2) :

« Aucune base légale ne permet dès lors de prévoir les conséquences pénales de tel ou tel comportement et le juge se voit dès lors investi d'un pouvoir d'appréciation très étendu, ce qui peut se traduire par de l'arbitraire et de l'iniquité. »

En commission, le secrétaire d'État a évoqué la présence nécessaire et annexe des indicateurs figurant dans l'arrêté royal de 2007. Toutefois, cela ne me rassure plus depuis que j'ai lu la note jointe au rapport, la base légale et les éléments constitutifs des pratiques devant être considérées comme des cas graves de fraude fiscale faisant toujours défaut. »

(1) *Compte rendu intégral*, 29 mai 2013, CRIV 53 PLEN 144, p. 26 et 27.

(2) *Ibidem*, p. 27.

Het is misschien jammer dat in de bevoegde Kamercommissie dit niet werd aangepast, het is zelfs onbegrijpelijk dat de regering het advies van de Raad van State (stuk Kamer, nr. 53-2763/1, p. 26) hierin niet is gevuld. Als de staatssecretaris blijkbaar van mening is dat de zinsnede in feite kon worden weggelaten, maar pleitte om het toch te behouden, welk regeringslid heeft dan verhinderd om het voorontwerp na het advies van de Raad van State op dit punt aan te passen ?

In de bijlage bij het verslag namens de Kamercommissie Justitie herhaalt de staatssecretaris nog eens de criteria zoals opgenomen in de memorie van toelichting (*ibid.*, blz. 4) waaruit voornamelijk het ernstige karakter van de fraude kan blijken. Maar zoals hiervoor aangetoond, blijft er na het tegensprekelijk debat in de verschillende commissies niet veel van deze criteria overeind. De staatssecretaris probeert dat terug te herstellen in een aanvullende nota en dat maakt het precies zo moeilijk. De staatssecretaris blaast warm en koud tegelijk.

Dat brengt senator Faes tot de tussenkomst van volksvertegenwoordiger Van Cauter tijdens de plenaire besprekking in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Zij stelt terecht dat de burger recht heeft op nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid van de wetgeving (1). Dat geldt des te meer in het strafrecht. Zij uit haar ongerustheid over de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, de schending van de Grondwet en van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, die allemaal gestoeld zijn op dezelfde principes.

Spreekster citeert volksvertegenwoordiger Van Cauter (2) :

« Aldus lijkt niet alleen de wettelijke basis te ontbreken, waardoor iedereen vooraf, op het ogenblik dat hij een bepaald gedrag aanneemt, kan uitmaken wat het strafrechtelijk gevolg zal zijn, maar lijkt het ook dat aan de rechter een al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten, wat aanleiding zou kunnen geven tot een willekeurige en ongelijke toepassing, en dat is onze bezorgdheid. »

Ik was aanvankelijk gerustgesteld na uw toelichting in de commissie. U verwees naar het noodzakelijke en bijvoeglijke voorkomen van de indicatoren van het koninklijk besluit van 2007. Na het lezen van de bij het verslag toegevoegde nota ben ik daar niet meer zeker van. De wettelijke basis en de constitutieve bestanddelen van wat onder ernstige fiscale fraude moet worden begrepen, ontbreken nog steeds in de ontworpen tekst. »

(1) *Integraal Verslag*, 29 mei 2013, CRIV 53 PLEN 144, blz. 17.

(2) *Ibidem*, blz. 19.

La députée De Wit ajoute encore que dans le projet de loi portant des dispositions fiscales et financières, la « gravité » constitue une circonstance aggravante alors que dans le projet de loi à l'examen, la « gravité » est justement l'élément constitutif. Le secrétaire d'État se réfère à l'arrêt 125/2005 de la Cour constitutionnelle en matière d'infractions terroristes, où la Cour a admis la notion de « grave ». Contrairement à ce qui prévoit cet arrêt, le caractère grave de la « fraude fiscale grave » n'est pas un élément additionnel mais constitutif qui permet de la distinguer d'une fraude fiscale simple. Voilà pourquoi il est si important de savoir en quoi la fraude fiscale grave se distingue de la fraude fiscale simple pour que la disposition ne puisse pas être déclarée inconciliable avec le principe de légalité.

Mme Faes aimeraient que le secrétaire d'État lui explique pourquoi l'exposé des motifs du projet de loi portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable diffère de celui du projet de loi à l'examen. En d'autres termes, pourquoi les treize indicateurs de blanchiment sont-ils un élément constitutif dans le projet de loi à l'examen et pas une circonstance aggravante dans le projet de loi déjà adopté portant des dispositions fiscales et financières ?

En quoi la fraude fiscale simple se distingue-t-elle de la fraude fiscale grave ?

Si la proportion entre le montant fraudé et le montant total de l'opération constitue un critère de fraude grave, cela signifie-t-il qu'une opération impossible soumise à un taux faible ne peut pas donner lieu à une fraude grave ? Le secrétaire d'État peut-il préciser les corrections apportées à l'épreuve du rapport au nom de la commission des Finances de la Chambre des représentants ?

Puisque le secrétaire d'État était apparemment d'avis que le membre de phrase pouvait en fait être supprimé, mais qu'il a finalement plaidé pour qu'on le garde quand même, quel est le membre du gouvernement qui a empêché, après l'avis du Conseil d'État, que le projet de loi soit adapté sur ce point ? Mme Faes conclut ici son intervention.

M. Laaouej félicite le secrétaire d'État pour les mesures très concrètes qu'il préconise dans le projet de loi en vue de lutter contre la fraude fiscale. Ces mesures contribueront de manière structurelle à la lutte contre les pratiques de blanchiment et contre la fraude fiscale en général.

L'intervenant indique aussi que la lutte contre la fraude fiscale est un sujet qui a déjà été abordé à plusieurs reprises en commission, notamment à l'occasion de l'audition du président de la CTIF, M. Delepière. L'intervenant rappelle aussi qu'à la suite de cette audition, plusieurs commissaires ont déposé des propositions de loi en vue de renforcer encore la

Volksvertegenwoordiger De Wit wijst er bijkomend nog op dat in het wetsontwerp houdende fiscale en financiële bepalingen de « ernst » een verzwarende omstandigheid is, terwijl in het voorliggend wetsontwerp de « ernst » precies het constitutief bestanddeel is. De staatssecretaris verwijst naar het arrest 125/2005 van het Grondwettelijk Hof over terrorismemisdrijven waar het Hof de begrip « ernstig » aanvaardde. In tegenstelling tot in dat arrest, vormt het ernstig karakter van de « ernstige fiscale fraude » geen aanvullend maar een constitutief bestanddeel om het te kunnen onderscheiden van eenvoudige fiscale fraude. Dat maakt het juist zo belangrijk om te weten in wat de ernstige fiscale fraude zich onderscheidt van de eenvoudige fiscale fraude om de toets aan het legaliteitsbeginsel te doorstaan.

Senator Faes wenst van de staatssecretaris te vernemen waarom de memories van toelichting van het wetsontwerp houdende fiscale en financiële bepalingen [...] en het voorliggende wetsontwerp van elkaar verschillend zijn. Met andere woorden waarom zijn de dertien witwasindicatoren een constitutief element in dit wetsontwerp een geen element van strafverzwarening in het reeds goedkeurde wetsontwerp houdende fiscale en financiële bepalingen ?

Waarin onderscheidt eenvoudige fiscale fraude zich van ernstige fiscale fraude ?

Als de verhouding tussen het fraudebedrag en het totale bedrag van de verrichting een criterium voor ernstige fraude is, betekent dit dat een belastbare handeling waarop een laag tarief van toepassing is niet tot ernstige fraude aanleiding geven ? Kan de staatssecretaris de verbetering aan de drukproef van het verslag namens de commissie Financiën van de Kamer van volksvertegenwoordigers verduidelijken ?

Als de staatssecretaris blijkbaar van mening is dat de zinsnede in feite kon worden weggelaten, maar pleitte om het toch te behouden, welk regeringslid heeft dan verhinderd om het voorontwerp na het advies van de Raad van State op dit punt aan te passen ? Zo besluit mevrouw Faes haar tussenkomst.

Senator Laaouej looft de staatssecretaris omdat hij met het wetsontwerp zeer concrete maatregelen voorgesteld in de strijd tegen de fiscale fraude. Deze maatregelen zullen een structurele bijdrage leveren in de strijd tegen de witwaspraktijken en tegen de fiscale fraude in het algemeen.

Spreker wijst er tevens op dat de fiscale fraudebestrijding reeds meermaals aan bod kwam in de commissie, onder meer naar aanleiding van de hoorzitting met de voorzitter van de CFI, de heer Delepière. Tevens herinnert spreker eraan dat, in opvolging van deze hoorzitting, door een aantal commissieleden wetsvoorstellingen werden ingediend

lutte contre la fraude fiscale (voir doc. Sénat, n°s 5-1231/1 et 5-1873/1).

M. Laaouej se réjouit que le projet de loi clarifie la notion de « fraude fiscale grave ». Désormais, la fraude fiscale grave non organisée, tout comme la fraude fiscale organisée non grave, relèveront aussi du champ d'application de la loi. C'est un choix politique clair que l'intervenant ne peut qu'approuver.

Il soutient aussi les mesures proposées en vue de lutter contre les pratiques qui consistent à scinder les paiements en espèces dans le but de ne pas dépasser certains montants et, partant, de pouvoir continuer à effectuer ce type de paiements. M. Laaouej salue également les mesures prévues dans le projet de loi afin de lutter contre la fraude fiscale dans le cadre du commerce de métaux précieux, notamment celles qui visent à lutter contre les vols de cuivre qui causent un grave préjudice financier à certaines entreprises publiques et mettent aussi en péril la sécurité des citoyens.

La mesure qui vise à lutter contre l'utilisation de sociétés dormantes à des fins de fraude sociale et fiscale représente aussi, selon l'intervenant, une avancée considérable. Les comptes annuels qui sont déposés sont en effet un moyen pour les tiers intéressés de connaître avec précision la situation des sociétés dans lesquelles ils souhaitent s'investir.

M. Schouppe tient à rappeler à Mmes Maes et Faes que les mesures à l'examen trouvent en partie leur origine dans l'audition du président de la CTIF, M. Delepière, que la commission a organisée à l'occasion de l'examen du Rapport annuel 2011 de la CTIF. M. Schouppe dit avoir retenu de cette audition que ces nouvelles mesures sont nécessaires pour pouvoir lutter plus efficacement contre le blanchiment d'argent. Il est important, à l'heure où l'on procède à des assainissements budgétaires tous azimuts et où l'on réclame des efforts au citoyen, que le monde politique montre clairement sa détermination à lutter le plus efficacement possible contre la fraude fiscale et le blanchiment d'argent.

En ce qui concerne l'interprétation de la notion de « fraude fiscale grave, organisée ou non », l'intervenant pense qu'il faudra faire preuve de pragmatisme en la matière. Il est inutile d'employer des moyens disproportionnés dans un sens ou dans un autre. M. Schouppe poursuit en disant qu'il serait intéressant que le secrétaire d'État précise le sens exact du passage suivant, extrait de l'exposé des motifs du projet de loi : « La gravité de l'infraction fiscale pourra être appréciée sur base de la confection et/ou l'usage de faux documents, mais aussi du montant élevé en jeu et du

om de strijd tegen de fiscale fraude nog te optimaliseren (zie stukken Senaat, nrs. 5-1231/1 en 5-1873/1).

Senator Laaouej verheugt er zich over dat met het wetsontwerp duidelijkheid wordt geschapen over de definitie « ernstige fiscale fraude ». Voortaan zal ernstige fiscale fraude die niet georganiseerd is, of georganiseerde fiscale fraude die niet ernstig is, ook onderworpen zijn aan de toepassing van de wet. Dit is een duidelijke politieke keuze die spreker alleen maar kan ondersteunen.

Tevens verklaart spreker zich akkoord met de maatregelen die worden getroffen om te strijden tegen praktijken van splitsing bij cashbetalingen, juist om te vermijden dat men boven bepaalde bedragen zou uitkomen en toch cashbetalingen te kunnen blijven uitvoeren. Ook de in het ontwerp opgenomen maatregelen ter bestrijding van de fiscale fraude bij de handel in edelmetalen, juicht Senator Laaouej toe. Dit geldt inzonderheid voor de maatregelen ter bestrijding van de koperdiefstallen die niet alleen een financiëleaderlating betekenen voor bepaalde overheidsbedrijven, maar ook de veiligheid van de burgers in het gedrang brengen.

Ook de maatregel waarbij slapende vennootschappen die als vehikel voor sociale en fiscale fraude zouden kunnen worden misbruikt, worden aangepakt, is voor de interveniënt een belangrijke stap vooruit. Het is immers door de neergelegde jaarrekeningen dat geïnteresseerde derden duidelijk zicht krijgen op vennootschappen waarmee zij in zee wensen te gaan.

Senator Schouppe wenst de collega's Maes en Faes eraan te herinneren dat de maatregelen die voorliggen, mede hun oorsprong vinden in de hoorzitting die de commissie organiseerde met de voorzitter van de CFI, de heer Delepière, naar aanleiding van de besprekking van het Jaarverslag 2011 van de CFI. Uit deze hoorzitting heeft senator Schouppe onthouden dat deze nieuwe maatregelen nodig zijn om de strijd tegen het witwassen van geld op een meer performante wijze te kunnen voeren. Het is immers belangrijk dat de politiek, op het ogenblik dat er op alle vlakken budgettaire saneringen worden doorgevoerd en inspanningen van de burgers worden gevraagd, duidelijke signalen moet geven dat de strijd tegen fiscale fraude en witwassen van geld op een zo efficiënt mogelijke manier moet geschieden.

Wat de interpretatie van het begrip « ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd » betreft, is spreker van oordeel dat men ter zake pragmatisch zal moeten optreden. Het heeft geen zin om met een luchtkarabijn op een tank te schieten, noch met een kanon naar een vlieg. Senator Schouppe vervolgt dat het interessant zou zijn om van de staatssecretaris te horen hoe de volgende passage uit de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp juist moet worden geïnterpreteerd en spreker citeert : « De ernst van het fiscale misdrijf kan worden beoordeeld op basis van de aanmaak en /of het gebruik

caractère anormal de ce montant, eu égard aux activités ou à l'état de fortune du client, mais également de la présence d'un des indicateurs de l'arrêté royal du 3 juin 2007 » (doc. Chambre, n° 53-2763/1, p. 5). M. Schouuppe aimeraient savoir si les mots « montant élevé en jeu » seront précisés et traduits en chiffres concrets.

M. Schouuppe salue, lui aussi, les mesures relatives au commerce des métaux précieux et à la lutte contre les vols de cuivre, mais il estime qu'il y aurait encore une mesure à prendre pour lutter contre ce type de vols : les bandes qui se livrent à de tels agissements opèrent de part et d'autre de nos frontières, de sorte que pour les combattre, il faudrait impérativement développer une approche coordonnée avec les pays voisins.

M. Vastersavendts partage les préoccupations qui sont à la base du projet de loi : les systèmes de fraude à grande échelle doivent effectivement être combattus car ils provoquent des distorsions sur le marché et n'ont plus rien à voir avec le libre commerce des services et des produits.

L'Open VLD accueille favorablement les mesures relatives au commerce des métaux précieux. En effet, celles-ci sont prises à la demande du secteur lui-même et de la CTIF.

M. Vastersavendts indique toutefois que le groupe Open VLD a encore quelques remarques à formuler au sujet de la notion de « fraude fiscale grave » et il renvoie à cet égard à l'intervention de Mme Van Cauter, députée, lors de la séance plénière du 29 mai 2013 à la Chambre des représentants (*Compte rendu intégral*, 29 mai 2013, CRIV 53 PLEN 144). L'Open VLD estime en effet que, comme il s'agit de notions de droit pénal, il faut clarifier ce que l'on entend par « fraude fiscale grave ». L'intervenant renvoie à la réponse du secrétaire d'État, qui a cité à cette occasion l'exposé des motifs du projet de loi : « La gravité de l'infraction fiscale pourra être appréciée sur base de la confection et/ou l'usage de faux documents, mais aussi du montant élevé en jeu et du caractère anormal de ce montant, eu égard aux activités ou à l'état de fortune du client, mais également de la présence d'un des indicateurs de l'arrêté royal du 3 juin 2007 » (doc. Chambre, n° 53-2763/1, p. 5). Le problème de ce texte est que son interprétation risque d'aboutir à des jurisprudences très diverses. Le groupe Open VLD veillera en tout état de cause à ce que la notion de « fraude fiscale grave » fasse l'objet d'une interprétation univoque. Selon M. Vastersavendts, la fraude fiscale est un phénomène à ce point complexe qu'il faut faire preuve d'une certaine flexibilité sur le plan législatif, mais cette flexibilité ne saurait s'exercer au détriment du principe de légalité.

van valse stukken, maar ook het omvangrijke bedrag van de verrichting en het abnormale karakter van dit bedrag gelet op de activiteiten of het eigen vermogen van de cliënt, alsook het voorkomen van een van de indicatoren van het koninklijk besluit van 3 juni 2007 » (stuk Kamer, nr. 53-2763/1, blz. 5). Senator Schouuppe wenst te vernemen of de woorden « het omvangrijke bedrag van de verrichting » zal worden gespecificeerd en geconcretiseerd in cijfers.

De maatregelen met betrekking tot de handel in edelmetalen en die in de strijd tegen de koperdiefstallen worden ook door senator Schouuppe toegejuicht. Maar spreker wijst er nog op dat er nog een extra maatregel nodig is in de strijd tegen de koperdiefstallen : de bendes die hierin actief zijn, opereren over de landsgrenzen heen en een gecoördineerde aanpak met onze buurlanden in de strijd tegen deze koperdiefstallen is dan ook onontbeerlijk.

Senator Vastersavendts deelt de bekommernissen die ten grondslag liggen aan het wetsontwerp : de grote fraudesystemen moeten inderdaad worden aangepakt, want zij veroorzaken scheeftrekkingen op de markt en hebben niets meer te maken met vrije handel van diensten en producten.

De maatregelen met betrekking tot de handel in edelmetalen worden door Open VLD goed onthaald. Zij komen er immers op vraag van de sector zelf én op vraag van de CFI.

Maar Senator Vastersavent wijst erop dat de Open VLD-fractie toch nog een aantal bedenkingen heeft bij het begrip « ernstige fiscale fraude » en hij verwijst hiervoor ook naar de tussenkomst van volksvertegenwoordiger Van Cauter tijdens de plenaire vergadering van 29 mei 2013 in de Kamer van volksvertegenwoordigers (*Integraal Verslag*, 29 mei 2013, CRIV 53 PLEN 144). Immers, aangezien het om strafrechtelijke begrippen gaat, is de Open VLD van oordeel dat « ernstige fiscale fraude » nader moet worden omschreven. Spreker herinnert aan het antwoord van de staatssecretaris, die verwees naar de volgende passage uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp : « De ernst van het fiscale misdrijf kan worden beoordeeld op basis van de aanmaak en/of het gebruik van valse stukken, maar ook het omvangrijke bedrag van de verrichting en het abnormale karakter van dit bedrag gelet op de activiteiten of het eigen vermogen van de cliënt, alsook het voorkomen van een van de indicatoren van het koninklijk besluit van 3 juni 2007 ». (stuk Kamer, nr. 53-2763/1, blz. 5) Het risico met deze tekst is dat er zeer diverse rechtspraak zou kunnen ontstaan bij de interpretatie ervan. De Open VLD-fractie zal er in elk geval op toezien dat er een eenduidige interpretatie zal worden gegeven aan het begrip « ernstige fiscale fraude ». De complexiteit van de fiscale fraude noopt weliswaar tot een zekere mate van flexibiliteit in de wetgeving, maar de flexibiliteit mag nooit ten koste gaan van het legaliteitsbeginsel, aldus de heer Vastersavendts.

Mme Faes tient encore à souligner que le groupe N-VA est évidemment favorable au principe de la lutte contre la fraude fiscale, mais elle rappelle, en sa qualité de juriste, qu'il est capital, en droit pénal, de définir avec précision les notions utilisées. Elle ajoute que sur le plan judiciaire aussi, il y aurait encore bien des choses à améliorer pour pouvoir lutter efficacement contre la fraude.

## B. Réponse du secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale

Comme M. Laaouej l'a déjà précisé précédemment, la législation actuelle prévoit un double critère, c'est-à-dire une fraude fiscale grave et organisée. Le projet de loi à l'examen vise à faire de ces deux critères cumulatifs un critère unique, c'est-à-dire la fraude fiscale grave (organisée ou non), ce qui élargit considérablement la portée. Le Parlement et le gouvernement (*cf.* recommandations de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les grands dossiers de fraude fiscale, doc. Chambre, n° 52-0034/4, pages 220 et suivantes) avaient pour objectif explicite d'aboutir à cet élargissement. Il fallait également accroître la portée pour satisfaire aux recommandations internationales.

En ce qui concerne l'affirmation des commissaires N-VA selon lesquels la Belgique disposerait déjà dans son arsenal légal de l'infraction fiscale grave (« *serious tax crime* »), le secrétaire d'État répond qu'elle est erronée. Le projet de loi à l'examen vise à établir cette infraction.

Le secrétaire d'État réfute également, comme suit, un certain nombre de déclarations du groupe N-VA concernant les pratiques de blanchiment :

— les faits montrent qu'il y a un problème avec le nombre de déclarations dans le cadre de la loi anti-blanchiment : en trois ans la CTIF a reçu trois déclarations alors qu'il y a seize mille avocats;

— la remarque selon laquelle le suivi par le parquet des dossiers transmis par la CTIF pose problème, est justifiée : sur plus de cinq mille dossiers qui ont été transmis par la CTIF, le parquet en a classés plus de trois mille sans suite. Ce n'est pas nécessairement un problème pour autant que le classement sans suite ait été précédé d'une enquête. Une déclaration ne signifie pas automatiquement qu'il y a un problème de blanchiment. Toutefois, ce point sera certainement examiné de manière plus approfondie par le Collège pour la lutte contre la fraude.

Aux remarques qui ont été formulées à propos d'un montant à fixer légalement pour étayer la notion de « fraude fiscale grave », le secrétaire d'État répond qu'il est proposé, au niveau européen, d'utiliser le montant de 10 000 euros comme critère. Le secrétaire

Mevrouw Faes wenst nog te benadrukken dat de N-VA-fractie uiteraard principieel voor de strijd tegen de fiscale fraude is, maar zij benadrukt, jurist zijnde, dat het in het strafrecht zeer belangrijk is dat er duidelijk omschreven begrippen worden gehanteerd. Bovendien wijst zij er nog op dat er op justitieel vlak nog heel wat verbetering nodig is om tot een efficiënte fraudebestrijding te komen.

## B. Antwoord van de staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en de Fiscale Fraude

Zoals senator Laaouej reeds eerder verduidelijkte, voorziet de huidige wetgeving in een dubbel criterium, nl. ernstig én georganiseerde fiscale fraude. Met het voorliggende wetsontwerp wordt van deze twee cumulatieve criteria, één criterium gemaakt, nl. ernstige fiscale fraude, (al dan niet georganiseerd): dit breidt met andere woorden de « scope » zeer uit. Het is uitdrukkelijk de bedoeling geweest van het Parlement (*cf.* Aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de grote fiscale fraudedossiers, stuk kamer, nr. 53-0034/4, blz. 220 e.v.) en de regering om tot deze uitbreiding te komen. Ook moest het bereik worden vergroot om aan de Internationale aanbevelingen te voldoen.

Wat de bewering van de N-VA-commissieleden betreft, als zou België reeds op vandaag het strafrechtelijk misdrijf « *serious tax crime* » kennen, antwoordt de staatssecretaris dat deze bewering niet correct is. Het wordt nu ingevoerd met voorliggend wetsontwerp.

Ook aan aantal verklaringen vanwege de N-VA-fractie met betrekking tot de witwas, weerlegt de staatssecretaris als volgt :

— het zit niet snor met het aantal meldingen in het kader van de antiwitwaswet : de feiten bewijzen het : op drie jaar tijd ontving de CFI drie meldingen op een totaal van zestienduizend advocaten;

— de opmerking in verband met een problematische opvolging door het parket van dossiers die de CFI overmaakt, is terecht : van de meer dan vijfduizend dossiers die door de CFI werden overgemaakt, seponeerde het parket er meer dan drieduizend. Dit hoeft niet meteen een probleem te zijn, als er maar een onderzoek aan de seponeering voorafgaat. Niet elke melding betekent automatisch dat er een probleem van witwas zou zijn. Maar dit gegeven zal zeker nader worden onderzocht door het College voor fraudebestrijding.

Op de opmerkingen die gemaakt werden met betrekking tot het bij wet vastleggen van een bedrag ter ondersteuning van het begrip « ernstige fiscale fraude », antwoordt de staatssecretaris als volgt : op Europees niveau wordt voorgesteld om het bedrag van

d'État ne peut marquer son accord sur cette proposition. Tout montant qui sera fixé légalement conduira à une forme de « saucissonnage », comme cela a déjà été constaté pour le montant maximum fixé légalement, pour les paiements en espèces et même pour le commerce de métaux précieux.

Le secrétaire d'État affirme en outre être en désaccord complet avec le point de vue adopté par certains députés durant les discussions à la Chambre des représentants et selon lequel la loi doit prévoir clairement quelle peine sera associée par le juge à quelle forme de fraude. Il ne partage pas non plus l'avis de certains qui affirment que le risque d'arbitraire sera trop grand si l'on confie un important pouvoir d'appréciation au juge.

Que fait-on alors avec des notions généralement reconnues, telles que les « nuisances » ou l'« excès de vitesse » ? Le juge dispose aussi d'une marge d'appréciation pour ces matières.

De même, le secrétaire d'État n'est pas favorable à la fixation dans la loi d'une fourchette à l'intérieur de laquelle le juge pourrait déterminer la peine. Le juge doit conserver un pouvoir d'appréciation discrétionnaire lui permettant de prendre en compte toutes les circonstances.

Il y a effectivement un ensemble de critères qui nécessiteront une appréciation. Lors des discussions à la Chambre des représentants, il a fréquemment été renvoyé aux petits montants, mais ceux-ci ne peuvent pas être fixés dans l'absolu. Le montant fraudé doit toujours être mis en balance avec le chiffre d'affaires, les fonds propres, ...

En ce qui concerne la discussion au sujet des mots « ne constitue pas un critère » ou « constitue un critère » dans le rapport de la commission des Finances et du Budget de la Chambre, le secrétaire d'État maintient que la seule version exacte est la version définitive du rapport et qu'il s'agit donc de « constitue un critère » (doc. Chambre, n° 53-2763/5, p. 13). Le rapport entre le montant de la fraude et le montant total de l'opération constitue un critère de la fraude fiscale grave.

À la question de M. Schouppe sur la fixation d'un montant précis, le secrétaire d'État répond de nouveau qu'une évaluation a été réalisée et que l'on en a conclu que la fixation d'un montant précis engendre autant de problèmes qu'elle n'apporte de solutions. Le secrétaire d'État déclare, en outre, adhérer pleinement à la remarque de M. Schouppe concernant les vols de cuivre : il s'agit effectivement d'un problème international.

10 000 euro als maatstaf te hanteren. De staatssecretaris gaat hiermee niet akkoord. Elk bedrag dat men bij wet vastlegt, zal leiden tot een vorm van « saucissonnage ». Men heeft dit reeds vastgesteld voor het bij wet vastgelegde maximumbedrag voor de cashbetalingen en zelfs voor de handel in edelmetalen.

De staatssecretaris verklaart het bovendien totaal niet eens te zijn met de stelling die door sommige volksvertegenwoordigers werd ingenomen tijdens de besprekingen in de Kamer van volksvertegenwoordigers dat in de wet duidelijk moet worden bepaald welke strafmaat de rechter zal verbinden aan welke vorm van fraude. Hij deelt ook niet de mening van sommigen die verklaren dat, als er een belangrijke beoordelingsbevoegdheid aan de rechter wordt toevertrouwd, dit te gemakkelijk aanleiding kan geven tot willekeur.

Wat doet men dan met algemeen erkende begrippen, zoals « overlast » of « snelheidsovertreding » ? Hiervoor bestaat er toch ook een appreciatiemarge voor de rechter ?

Ook het bij wet vastleggen van een vork waarbinnen de rechter dan de strafmaat zou kunnen bepalen, vindt geen genade in de ogen van de staatssecretaris. De rechter moet een discretionaire beoordelingsbevoegdheid behouden om alle omstandigheden te kunnen in rekening brengen.

Er is uiteraard een set van criteria die een beoordeling zullen behoeven. Tijdens de besprekingen in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd dan vaak verwezen naar de kleinere bedragen. Maar dit kan niet absoluut worden bepaald; het fraudebedrag moet steeds worden afgewogen ten opzichte van de omzet, het eigen vermogen, ...

Wat de discussie over de woorden « geen criterium » of « een criterium » in het verslag van de Kamercommissie Financiën en Begroting betreft, blijft de staatssecretaris erbij dat de enige juiste versie, de definitieve versie van het verslag is en het is dan ook « een criterium ». (stuk Kamer, nr. 53 2763/5, blz.13) : de verhouding tussen het fraudebedrag en het totale bedrag van de verrichting is een criterium voor ernstige fiscale fraude.

In antwoord op de vraag van senator Schouppe naar het vastleggen van een duidelijk bedrag, wijst de staatssecretaris er nogmaals op dat er een afweging is gemaakt en dat men tot de slotsom is gekomen dat het vaststellen van een duidelijk bedrag evenveel problemen als oplossingen teweegbrengt. Voorts verklaart de staatssecretaris de opmerking van senator Schouppe in verband met de koperdiefstallen volledig te delen : het is inderdaad een internationaal probleem.

Enfin, le secrétaire d'État reconnaît que le projet de loi crée beaucoup de remous, mais il est évident que la nouvelle loi devra être appliquée dans le cadre des principes juridiques généraux, des droits et des libertés en vigueur, du principe de légalité et, en particulier, du principe de légalité en matière pénale. Le secrétaire d'État souligne que le Conseil d'État a jugé dans son avis n° 52.854 que : « ... Compte tenu de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que des précisions qu'apporte l'exposé des motifs, on ne peut toutefois soutenir purement et simplement que la modification envisagée viole le principe de légalité en matière pénale ... » (doc. Chambre, n 53-2763/1, p. 25)

L'intervenant est convaincu que la lutte contre la fraude fiscale grave, organisée ou non, pourra être menée plus efficacement grâce aux nouveaux instruments légaux. Par ailleurs, à la lumière des travaux parlementaires des années précédentes ainsi que des recommandations internationales, il constate avec plaisir que cette lutte jouit d'un très large soutien.

### C. Répliques

Mme Faes déclare ne pas avoir trouvé les réponses du secrétaire d'État très convaincantes, surtout à propos de la définition de « fraude fiscale grave ». Certes, le juge examine les faits, mais il lui incombe de vérifier leur compatibilité avec une notion de droit pénal, et c'est ici que le bât blesse, selon Mme Faes. Cette notion de droit pénal n'a pas été suffisamment définie en l'espèce. De même, l'intervenant juge inappropriée la comparaison faite par le secrétaire d'État avec les infractions au Code de la route; il est vrai que ce code prévoit une fourchette de sanctions pour les infractions routières, mais il les définit clairement.

M. Vastersavendts estime par ailleurs que la comparaison que le secrétaire d'État a faite avec la notion de « nuisances » n'est pas non plus tout à fait pertinente. En effet, la notion de « nuisances » est une notion de droit civil pour laquelle le juge de paix dispose d'un pouvoir d'appréciation très large et peut juger en équité. Mais les dispositions du projet de loi à l'examen relèvent du droit pénal. Appartient-il au juge pénal, du fait de la modification projetée, de déterminer si un fait constitue une fraude fiscale grave, organisée ou non, sans qu'aucune marge ne soit définie quant aux éléments constitutifs de l'infraction ? L'application des nouveaux articles de loi devra montrer qu'il y a en l'espèce suffisamment de garanties pour garantir l'unité de la jurisprudence. Le groupe Open VLD accorde le bénéfice du doute au projet de loi à l'examen mais en surveillera l'application à la lettre

Ten slotte erkent de staatssecretaris dat het wetsontwerp veel ophef veroorzaakt, maar het is evident dat de nieuwe wet zal moeten worden toegepast binnen het kader van de geldende algemene rechtsbeginselen en rechten en vrijheden, het legaliteitsbeginsel en inzonderheid het wettigheidsbeginsel in strafzaken. De staatssecretaris wijst erop dat de Raad van State in zijn advies nr. 52.854 als volgt oordeelde : «...Gelet op de hiervoor aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de rechten van de mens en op de verduidelijkingen die in de memorie van toelichting worden verschafft, kan evenwel niet zonder meer worden voorgehouden dat de voorgenomen wijziging het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel schendt ... » (stuk Kamer, nr. 53-2763/1, blz. 25)

Spreker is ervan overtuigd dat, met de nieuwe wettelijke instrumenten, de bestrijding van de ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, doelmatiger zal kunnen geschieden en uit de parlementaire werkzaamheden van de vorige jaren en ook de internationale aanbevelingen, stelt hij met genoegen vast dat het draagvlak voor deze strijd zeer groot is.

### C. Replieken

Mevrouw Faes verklaart dat de antwoorden van de staatssecretaris haar niet hebben kunnen overtuigen, zeker niet waar het de definitie van « ernstige fiscale fraude » betreft. Het is inderdaad zo dat de rechter de feiten beoordeelt, maar de rechter toetst deze aan een strafrechtelijk begrip en hier wringt, aldus mevrouw Faes, het schoentje. Dit strafrechtelijk begrip is *in casu* niet voldoende gedefinieerd. Tevens is spreekster van oordeel dat de vergelijking die de staatssecretaris maakte met de verkeersmisdrijven niet opgaat: er bestaat inderdaad een vork voor de bestrafning van verkeersmisdrijven, maar in de verkeersreglementering staat duidelijk de verkeersinbreuk beschreven.

De heer Vastersavendts is vervolgens van oordeel dat de vergelijking die de staatssecretaris maakte met het begrip « overlast » ook niet helemaal opgaat. Het begrip »overlast» betreft immers een begrip uit het Burgerlijk Wetboek, waarbij de vrederechter een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid heeft en naar billijkheid kan oordelen. Maar de voorliggende bepalingen van het wetsontwerp betreffen het strafrecht. Komt het de strafrechter ingevolge de in uitzicht gestelde wijziging toe te bepalen of een feit een geval van al dan niet georganiseerde ernstige fiscale fraude vormt, zonder dat in enige armslag wordt voorzien inzake de constitutieve elementen van het misdrijf? Het zal moeten blijken uit de toepassing van de nieuwe wetsartikelen of er ter zake voldoende garantie is voor eenheid van rechtspraak. De Open VLD-fractie geeft het voorliggende wetsontwerp het voordeel van de

afin de vérifier si, d'ici peu, il ne faut pas prendre de nouvelles initiatives législatives.

M. Laaouej réplique que certaines interprétations de l'état actuel de la législation faites par les commissaires ne correspondent pas à la réalité. Un élément moral caractérise la notion même de fraude fiscale dans la législation actuelle : il s'agit de l'intention de frauder. Cette intention n'est précisée ni dans le Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92), ni dans le Code pénal. L'existence de l'intention de frauder fait partie des éléments de fait disponibles qui permettront de statuer sur la question de savoir, par exemple, si la non-déclaration de certains revenus a été faite dans l'intention de frauder. C'est au juge pénal qu'il appartiendra de statuer. Les notions de « fraude fiscale grave » et « de caractère organisé ou non » devront aussi être interprétées par le juge. Dorénavant, le « caractère organisé ou non » ne sera plus un élément indispensable, contrairement à la notion de « fraude fiscale grave ». L'intervenant est convaincu que l'élément moral propre à la notion de « fraude fiscale grave » sera laissé à l'appréciation du juge. Il est en effet matériellement impossible d'inclure dans la loi toutes les hypothèses envisageables. C'est d'autant plus impossible pour la fraude fiscale, un domaine extrêmement complexe, en perpétuelle évolution.

Mme Maes souhaite encore répondre au volet concernant la législation relative à la « prévention du blanchiment de capitaux ». Les recommandations du GAFI portent sur cette matière et donnent déjà une définition du « *serious tax crime* » (infraction fiscale pénale grave). L'absence de cette notion dans le droit pénal spécifiquement fiscal ne fait que confirmer l'opinion défendue par l'intervenant, à savoir qu'une révision urgente de ce droit s'impose sur ce point.

M. Vastersavendts répond à l'intervention du sénateur Laaouej et souligne que cet élément moral est déjà défini en droit pénal belge : il pense notamment à l'infraction consistant à faire usage de fausses pièces sachant qu'elles sont fausses. Cet élément moral est bel et bien défini dans certaines branches du droit pénal. Mais pour la notion de « fraude fiscale grave », l'intervenant regrette l'absence d'éléments constitutifs que le juge pourrait évaluer. Le sénateur accorde néanmoins au projet de loi le bénéfice du doute. S'il venait à se poser des difficultés dans le futur, l'intervenant serait immédiatement disposé à rechercher des solutions et à déposer les propositions de loi qui s'imposent.

Le secrétaire d'État déclare souscrire à l'intervention du sénateur Laaouej et précise qu'il ne faut pas oublier

twijfel, maar zal de implementatie ervan nauw opvolgen om na te gaan of er binnen afzienbare tijd geen bijkomende wetgevende initiatieven zullen moeten worden genomen.

De heer Laaouej replaceert dat hij van oordeel is dat bepaalde interpretaties van de commissieleden van de huidige stand van de wetgeving, niet overeenstemmen met de realiteit. Wat het begrip zelf betreft van fiscale fraude in de huidige wetgeving, is er een moreel bestanddeel : de intentie om te frauderen. Deze intentie is niet nader in het Wetboek voor de inkomstenbelastingen 1992 (WIB 92) gedefinieerd, noch in het Strafwetboek. Het bestaan van de intentie om te frauderen, maakt deel uit van de aanwezigheid van feitelijke elementen die zullen toelaten om te oordelen of bijvoorbeeld de niet-aangifte van inkomsten gebeurd is met de intentie om te frauderen of niet. Het zal aan de strafrechter zijn om daarover te oordelen. Ook de begrippen « ernstige fiscale fraude » en « al dan niet georganiseerd », zullen door de rechter moeten worden geïnterpreteerd. Het « georganiseerd zijn » zal voortaan geen onmisbaar element meer zijn. Maar het begrip « ernstige fiscale fraude » wél. Spreker is ervan overtuigd dat in het begrip « ernstige fiscale fraude » het moreel bestanddeel zelf aan de beoordeling van de rechter zal worden onderworpen. Het is immers materieel onmogelijk om alle denkbare hypotheses in de wetten op te nemen. Dit is onmogelijk, zeker waar het fiscale fraude betreft : het gaat hier om een zeer ingewikkeld domein, dat voortdurend in beweging is.

Mevrouw Maes wenst nog te repliceren op het luik met betrekking tot de « preventieve witwaswetgeving ». De GAFI heeft daarop betrekking en daar vindt men wél reeds een definitie terug van « *serious tax crime* ». Het feit dat dit begrip tot nog toe niet in het bijzonder fiscaal strafrecht was opgenomen, bevestigt enkel maar de stelling van de spreekster dat deze op dit punt dringend aan herziening toe is.

De heer Vastersavendts replaceert op de tussenkomst van senator Laaouej en wijst erop dat in het Belgisch strafrecht het moreel bestanddeel wél gedefinieerd wordt : denke we hierbij aan het misdrijf waarbij men gebruikt maakt van valse stukken, wetende dat deze stukken vals zijn. Dat moreel bestanddeel is wel degelijk op bepaalde plaatsen in het strafrecht gedefinieerd. Maar voor het begrip « ernstige fiscale fraude » mist spreker toch constitutive bestanddelen die de rechter kan toetsen. Senator Vastersavendts geeft het wetsontwerp echter het voordeel van de twijfel. Mochten er zich later problemen voordoen, zal spreker onmiddellijk bereid zijn om mee naar oplossingen te zoeken en de nodige wetsvoorstellen neer te leggen.

De staatssecretaris verklaart zich aan te sluiten bij de tussenkomst van senator Laaouej en verduidelijkt

dans quelle loi la notion de « fraude fiscale grave, à caractère organisé ou non », sera inscrite. Il s'agit de l'article 449 du CIR 92, qui est rédigé en ces termes : « Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 250 EUR à 500 000 EUR ou de l'une de ces peines seulement, celui qui, dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, contre-vient aux dispositions du présent Code ou des arrêtés pris pour son exécution. »

Un élément moral constitutif est déjà énoncé dans cet article, d'une part, « dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire », et d'autre part, une infraction à l'un des articles du CIR 92. Dans ce cas, le droit pénal fiscal trouve à s'appliquer.

Le législateur aurait pu tout aussi bien opter pour une aggravation de la peine. Ainsi, l'article 450 du CIR 92, qui concerne le faux en écriture en matière fiscale, prévoit des peines pouvant aller d'un mois à cinq ans d'emprisonnement. Dans ce cas, le pouvoir d'appreciation du juge est encore plus large, pour autant que cela soit possible. Le juge doit simplement préciser les raisons pour lesquelles il inflige une peine d'un mois d'emprisonnement, de cinq ans d'emprisonnement ou une amende pour des faits liés à des faux en écriture en matière fiscale.

Toutefois, le gouvernement n'a pas retenu cette option et a choisi de compléter l'article 449 du CIR 92 par un alinéa 2 qui prévoit expressément que si les infractions, visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, sont commises dans le cadre de la fraude fiscale grave, elles peuvent être punies d'une peine plus lourde. En d'autres termes, le juge devra préciser les raisons pour lesquelles il estime qu'il s'agit d'une fraude fiscale grave et pourquoi il inflige une peine plus lourde.

En d'autres termes, il y a bel et bien des éléments constitutifs qui sont repris dans l'article 449 du CIR 92 qui est d'application.

Par ailleurs, le secrétaire d'État rappelle que le principe de légalité implique en fait que la marge d'appreciation du juge ne peut être à ce point étendue qu'un citoyen serait dans l'impossibilité de prévoir si son comportement risque d'engager sa responsabilité au regard du droit pénal. Le secrétaire d'État ne pense pas que ce soit le cas en l'espèce. Il souligne également qu'il existe des notions assez vagues non seulement en droit civil, mais aussi en droit pénal : il songe à cet égard aux notions d'actes arbitraires (tout acte arbitraire attentatoire aux libertés et aux droits garantis par la Constitution), d'outrages, d'outrage public aux bonnes moeurs (les actes punissables y afférents ne sont pas mentionnés non plus dans le Code pénal), d'attentat à la pudeur, de confusion d'intérêts, de harcèlement. Il serait donc faux de prétendre que le

dat men toch niet uit het oog mag verliezen in welke wet het begrip « ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd » zal worden ingeschreven. Het betreft artikel 449 WIB 92. Dit artikel bepaalt : « Hij, die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, de bepalingen van dit Wetboek of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten overtreedt, wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en met geldboete van 250 EUR tot 500 000 EUR of met één van die straffen alleen. »

In dit artikel is reeds een constitutief moreel bestanddeel opgenomen, namelijk het « bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden » en anderzijds ook een inbreuk op één van de artikelen van het WIB 92. In dat geval is het fiscaal strafrecht van toepassing.

De wetgever had er even goed kunnen voor opteren om louter een strafverzwareing in te schrijven. Bijvoorbeeld in artikel 450 WIB 92, dat betrekking heeft op de fiscale valsheid in geschrifte, zijn de voorziene straffen bepaald tussen een maand en vijf jaar gevangenisstraf. In dit geval is de boordelingsbevoegdheid van de rechter zo mogelijk nog breder. De rechter moet gewoon motiveren waarom hij een straf van een maand, vijf jaar of een geldboete oplegt voor feiten die betrekking hebben op fiscale valsheid in geschrifte.

Maar de regering heeft niet geopteerd voor deze optie en ervoor gekozen een tweede lid toe te voegen in artikel 449 WIB 92 waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat, indien de inbreuken, vermeld in het eerste lid, worden gepleegd in het raam van ernstige fiscale fraude, deze kunnen bestraft worden met een zwaardere straf. De rechter zal met andere woorden bijkomend motiveren waarom hij van oordeel is dat het om ernstige, fiscale fraude gaat en waarom een zwaardere straf moet worden opgelegd.

Er zijn met andere woorden wel degelijke constitutive bestanddelen opgenomen in het van toepassing zijnde artikel 449 WIB 92.

Voorts herinnert de staatssecretaris eraan dat het legaliteitsbeginsel in wezen betekent dat de beoordelingsruimte van de rechter niet zo ruim mag zijn dat een burger bij het stellen van een bepaald gedrag onmogelijk zou kunnen voorzien of zijn gedrag tot strafrechtelijke aansprakelijkheid zou kunnen leiden. De staatsecretaris is van mening dat dit *in casu* niet het geval is. Tevens wijst hij erop dat er, behalve in het burgerlijk recht, ook in het strafrecht soms vage begrippen worden gehanteerd : spreker denkt hierbij aan begrippen als « daden van willekeur » (elke daad van willekeur die een inbreuk maakt op de door de Grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden), « smaad », « openbare zedenschennis » (de strafbare handelingen in dit verband staan ook niet vermeld in het Strafwetboek), « aanranding van de eerbaarheid »,

Code pénal ne renferme que des notions définies avec une grande précision.

M. Vastersavends déclare qu'il n'est pas d'accord avec la dernière remarque formulée par le secrétaire d'État. Dans une société, les normes et les valeurs évoluent et il est donc normal que la notion d'outrage public aux bonnes moeurs évolue elle aussi. La fraude fiscale, en revanche, concerne une matière très technique qu'il convient de définir avec précision.

Mme Faes dit avoir bien entendu les commentaires au sujet de l'élément moral, mais elle maintient qu'une définition précise, qui doit être la pierre de touche, fait bel et bien défaut en l'espèce. Elle estime qu'aucune solution n'a été apportée dans ce débat juridique. En outre, elle souligne l'incohérence du degré de peine qui sera appliqué : la peine minimum d'emprisonnement pour fraude simple est de huit jours, alors que la peine minimum d'emprisonnement pour fraude simple avec faux en écriture est d'un mois et que la peine minimum d'emprisonnement pour fraude fiscale grave est, à nouveau, de huit jours; or, conformément à la troisième directive anti-blanchiment et à la proposition de quatrième directive anti-blanchiment, cette dernière peine devrait être de six mois.

M. Schouuppe constate que la commission est d'accord sur le fond avec l'objectif du projet de loi, qui est de réprimer plus sévèrement la fraude fiscale et les pratiques de blanchiment. L'intervenant reconnaît évidemment toute l'importance d'une formulation juridique correcte, mais il insiste quand même auprès des commissaires pour qu'ils adhèrent en tout état de cause aux mesures proposées afin de rendre la lutte contre la fraude fiscale et les pratiques de blanchiment plus efficace.

M. Laaouej se rallie pleinement à l'appel lancé par l'intervenant précédent et indique que la problématique à l'examen a déjà fait l'objet d'amples discussions au Parlement dans le cadre de l'élaboration de 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. Il conseille aux commissaires de se référer aux travaux préparatoires de cette loi pour en savoir davantage au sujet de la notion de « fraude fiscale grave ». On y trouve des éléments concrets et factuels qui concernent les montants, la question de savoir si ces pratiques relèvent d'un cadre plus large englobant aussi d'autres formes de criminalité, etc. Il est possible ainsi d'entrevoir plus clairement les intentions du législateur.

La notion de fraude fiscale est définie de manière plus précise dans le CIR 92, sur la base d'un élément factuel, d'un élément objectivable et d'un élément moral qui sont laissés aujourd'hui déjà à l'appréciation

«belangenvermenging», «belaging». Het is met andere woorden niet zo dat het Strafwetboek enkel zeer nauwkeurig gedefinieerde begrippen zou bevatten.

De heer Vastersavends verklaart het niet eens te zijn met de laatste opmerking van de staatssecretaris. Uiteraard is het zo dat, naarmate de normen en waarden in de maatschappij evolueren, ook een begrip als «openbare zedenschennis» mee evolueert. Maar fiscale fraude gaat om een zeer technische aangelegenheid die nauwkeurig moet worden omschreven.

Mevrouw Faes heeft de stellingen in verband met het moreel bestanddeel goed gehoord, maar zij blijft erbij dat een welomschreven definitie, die de toetssteen moet zijn, wel degelijk ontbreekt. Deze juridische discussie blijft voor haar onopgelost. Voorts wijst zij nog op de inconsistentie van de strafmaat die zal worden toegepast : de minimumgevangenisstraf voor eenvoudige fraude bedraagt acht dagen, terwijl minimumgevangenisstraf voor eenvoudige fraude met valsheid in geschrifte een maand bedraagt en de minimumgevangenisstraf voor ernstige fiscale fraude zal opnieuw acht dagen bedragen, terwijl deze laatste, overeenkomstig de derde witwasrichtlijn en het voorstel van vierde witwasrichtlijn zes maanden zou moeten bedragen.

Senator Schouuppe stelt vast dat de commissie het grondig eens is met de doelstelling die aan het wetsontwerp ten grondslag licht, met name dat er strenger moet kunnen worden opgetreden tegen fiscale fraude en witwaspraktijken. Spreker erkent dat een juiste juridische formulering uiteraard belangrijk is, maar hij dringt er bij de commissieleden toch op aan om de voorgestelde stappen die de strijd tegen de fiscale fraude en de witwaspraktijken efficiënter kunnen maken, in elk geval te zetten.

Senator Laaouej sluit zich ten volle aan bij de oproep van de vorige spreker en wijst erop dat de initiële discussie over deze problematiek uitvoerig in het Parlement heeft plaatsgehad bij het tot stand komen 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. Hij raadt de commissieleden aan om de parlementaire voorbereidingen van deze wet erop na te slaan om meer inzicht te krijgen in het begrip «ernstige fiscale fraude ». Men vindt daar concrete en feitelijke elementen in terug die betrekking hebben op de bedragen, op het feit of deze praktijken zich inschrijven in een ruimer verband met andere vormen van misdaad, enz. Zo verwerft men duidelijk inzicht in de intenties van de wetgever.

Het begrip fiscale fraude wordt verder gedefinieerd in het WIB 92, met een feitelijk, objectievebaar bestanddeel én een moreel bestanddeel, dat reeds vandaag aan de beoordelingsbevoegdheid van de

du juge. Lorsqu'on examine la jurisprudence des tribunaux pénaux concernant les grandes affaires de fraude fiscale, on relève que non seulement les juges doivent constater que les éléments constitutifs matériels sont réunis pour qu'ils puissent infliger une peine, mais ils doivent aussi démontrer l'intention frauduleuse ou le but de nuire.

#### **IV. VOTES**

L'ensemble des articles renvoyés à la commission des Finances et des Affaires économiques sont adoptés par 10 voix contre 2.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

\*  
\* \*

*La rapporteuse,*  
Fauzaya TALHAOUI.

*Le président,*  
Ludo SANNEN.

rechter is onderworpen. Uit onderzoek van de rechtspraak van de strafrechtkanten inzake grote fiscale fraudezaken, leert men dat de rechters niet enkel vaststellen dat voldaan is aan de feitelijke bestanddelen om een straf uit te spreken, maar dat zij tevens moeten motiveren wat het bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden is.

#### **IV. STEMMINGEN**

De artikelen verwezen naar de commissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden worden in hun geheel aangenomen met 10 stemmen tegen 2 stemmen.

Vertrouwen werd geschenken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

\*  
\* \*

*De rapporteur,*  
Fauzaya TALHAOUI.

*De voorzitter,*  
Ludo SANNEN.