

LE PLAN D'ACTION DU COLLÈGE POUR LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE ET SOCIALE

De la charrue avant les bœufs et de l'achat des indulgences.

Eddy E. FELIX

Expert-comptable et conseil fiscal honoraire

CU en expertise judiciaire comptable

Membre de l'IEXPJ

La publication en mai 2012 du Plan d'action du Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale et celui de la Commission de modernisation de l'ordre judiciaire sur les frais de justice fait apparaître l'absence de coordination de la politique suivie dans la recherche et la condamnation des fraudes.

Pour y remédier on étend le domaine de l'extinction de l'action publique contre une somme d'argent.

Le Plan d'action du Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale

Le gouvernement a approuvé le 11 mai 2012, le Plan d'Action du Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale (2012-2013). Ce collège créé par l'arrêté royal du 29 avril 2008 est actuellement présidé par John Crombez, Secrétaire d'Etat pour la lutte contre la Fraude Sociale et Fiscale. Il se compose, de magistrats, de fonctionnaires dirigeants des services fiscaux, sociaux et de police concernés par la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Pour sa partie fiscale ce plan prend appui sur les travaux de la Commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale déposé en 2009.

Il ressort de ce plan, qu'après analyse par le groupe de travail « Una via », la situation actuelle sur le plan des magistrats fiscaux spécialisés est problématique tant au niveau des poursuites du ministère public qu'au niveau de l'instruction (juge d'instruction, chambre du conseil, chambre des mises en accusation) qu'au niveau des juridictions du fond (tribunal de première instance et cour d'appel). La problématique est qu'aucune compétence particulière en droit fiscal, financier ou comptable n'est requise par ces magistrats pour traiter des dossiers fiscaux (financiers complexes) qui sont mélangés (voire noyés) avec des dossiers de droit commun (en ce compris des dossiers d'assises). Les juges d'instruction ont tendance à désigner un expert judiciaire pour débroussailler les faits et leur donner un avis technique sur les mécanismes constatés au travers des faits mis en lumière par l'instruction. Ces experts judiciaires sont payés au Tarif criminel (et donc très mal payés).

Leur expertise dure généralement très longtemps. Une contre-expertise est généralement pratiquée par des experts très bien payés par les personnes poursuivies de sorte que l'expertise judiciaire n'est que de très peu d'utilité. (Page 14).

Le plan du Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale prévoit un ensemble de mesures qui sont reprises dans la loi instaurant le principe « Una via » et qui prévoit une double structure de concertation entre le Ministère public et le SPF Finances.

Une concertation opérationnelle pour faire le choix de la « via » appropriée. D'une part, les dossiers plutôt simples de fraude fiscale pour lesquels les moyens légaux dont dispose l'administration fiscale s'avèrent suffisants pour lutter contre la fraude et, d'autre part, les dossiers de fraude fiscale pour lesquels des moyens d'enquête judiciaire sont nécessaires.

La concertation stratégique pourra servir de cadre pour la conclusion de protocoles d'accord en matière de collaboration entre le secteur public et le secteur privé, et plus particulièrement entre les administrations publiques et les organisations professionnelles des notaires, avocats, réviseurs et banquiers. On a manifestement oublié les experts-comptables et conseils fiscaux ainsi que les comptables et fiscalistes agréés.

Le plan du Collège constate qu'il n'y a pas de corps spécifique d'enquêteurs pour les dossiers fiscaux (sauf les assistants fiscaux mis à la disposition de la police et des parquets fédéraux par le SPF Finances) et prévoit la mise sur pied d'équipes de recherches spécialisées. Des unités de recherches multidisciplinaires pourraient être mises sur pied à l'instar des GIR (Groupe d'Intervention Régional) français.

Le plan note toutefois que la transposition d'un modèle multidisciplinaire au niveau de la situation belge doit encore être déterminée notamment en fonction de la discussion en cours sur les compétences territoriales des parquets et tenant compte de l'esprit de l'Accord Octopus.

En ce qui concerne la police judiciaire fédérale - vu la pyramide des âges - on attend une baisse substantielle de l'effectif de personnel dans les années à venir.

Il est indiqué de recruter sur la base des exigences de formations spécifiques (masters et bacheliers en économie, droit, criminologie, comptabilité, informatique).

Le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale de 2009

L'examen du rapport de l'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale¹ relève que dans certains dossiers, dont celui du traitement pénal des dossiers QFIE, la collaboration entre les juges d'instruction et les parquets ainsi qu'entre les juges d'instruction et les services de police n'avait pas été bonne, en particulier avec la gendarmerie, à laquelle un dossier a été retiré. (Page 145)

Pour remédier quelque peu au manque de coopération entre le fisc et la justice, la loi du 28 décembre 1992 a prévu la possibilité de détacher des fonctionnaires fiscaux en tant qu'experts techniques auprès des parquets. La loi du 30 mars 1994 portant exécution du plan global en matière de fiscalité a prévu la même possibilité à l'égard de la police fédérale.

Il est apparu que les relations entre les experts techniques et le parquet ne sont pas toujours bonnes et qu'une série d'incidents sont survenus lors de l'établissement des procès verbaux, qui, selon le parquet, étaient trop partiels, et d'une série de conflits concernant la politique de poursuite pénale.

La question qui se pose au delà de cas précis est de savoir dans quelle mesure les fonctionnaires fiscaux détachés disposent bien d'un bagage suffisant en matière pénale pour jouer un rôle important dans les enquêtes pénales. Il est ressorti de la série de témoignages que la formation en la matière laisse par moment à désirer, ce qui peut sans doute expliquer en partie la rotation importante au sein du corps des fonctionnaires détachés. (Page 147).

Dans le dossier Beaulieu, l'enquête fiscale a été confiée à une seule administration, celles de l'Inspection spéciale des impôts. (ISI)

Une approche globale intégrée n'a pas été suivie dans le dossier Beaulieu à la suite d'une série de restrictions légales, telles que l'impossibilité d'associer des fonctionnaires fiscaux en tant qu'experts à l'enquête pénale. (Il s'agit des effets l'art. 463, alinéa 1er CIR 92, introduit par la loi du 4.8.1986, ce que l'on appelle la « Charte du contribuable »).

Au cours des auditions de témoins, il a également été lourdement insisté pour que l'on donne à certains policiers une formation d'enquêteurs financiers. La forma-

tion actuelle est insuffisante notamment en matière de comptabilité et de fiscalité.

L'attention a également été sollicitée pour le vieillissement croissant du personnel de la section financière de la police. Au cours des auditions de témoins il a été annoncé que de nombreux policiers de qualité quitteront le corps d'ici 2015, sans qu'aucun effort ne soit actuellement fait pour combler ce vide.

Dans l'affaire Beaulieu : le rapport de la Commission d'enquête parlementaire révèle que le dossier principal du juge d'instruction comporte 250.409 pages dont 5.950 procès verbaux, 647 auditions et 143 perquisitions.

Des expertises judiciaires comptables ont été requises :

S. (réviseur d'entreprise-analyse comptable)

Désignation et prestation de serment le 16.11.90

D.A.R. (examen comptable)

Désignation et prestation de serment : 29.04.1992

Rapport intermédiaire : 27.12.1996

Rapport : 26.02.1999

Rapport : 07.12.1999

Le rapport de la commission d'enquête ne relève pas de critique à l'égard des expertises comptables, incendie, mentales, automobiles, informatiques et ruban de machine à écrire qui ont été ordonnées dans le cadre de cette affaire. (Pages 156 et suivantes)

Conséquences pour les experts comptables judiciaires travaillant au pénal

Il est évident que pour lutter efficacement contre la fraude fiscale et sociale il faut augmenter la capacité policière formée aux délits fiscaux et financiers. Dans sa recommandation N° 82, la Commission d'enquête parlementaire préconise même aux policiers de se faire assister par des experts externes (Page 264) mais cet avis n'est pas suivi par le Collège.

Le rapport de la Commission parlementaire, d'enquête après l'audition des gens de terrain établi que ces structures ne sont pas prêtes.

Les mesures prévues pour renforcer en nombre et en qualité les compétences comptables, financières et fiscales de certains fonctionnaires de police ne sont pas encore en place et elles ne le seront pas avant une dizaine d'années. Il faut en effet recruter, former et mettre en place des structures de personnel avec des qualifications quasi inexistantes dans les autres ser-

vices publics. Il faudra donc recruter des jeunes de l'extérieur, qui n'auront pas ou peu d'expérience professionnelle préalable et qu'il faudra former sans disposer d'instructeurs disponibles.

D'autre part, il y a lieu de tenir compte de ce qu' procès verbal de police n'est pas un rapport d'expertise judiciaire.

Dans son intervention au colloque « l'Expert et la justice/ De deskundige en het gerecht » organisé par le CNEJ en 2005 Damien Vandermeersch, Avocat général à la Cour de cassation et ancien juge d'instruction déclarait : **A notre sens, les constatations font partie des missions des fonctionnaires de police. Ceux-ci sont d'ailleurs de plus en plus outillés et formés pour effectuer eux-mêmes toutes les constatations utiles dans des matières fort complexes. Le travail de l'expert, quant à lui, doit se concentrer sur l'analyse et l'examen des aspects techniques ou scientifiques à partir des constatations faites.**

Le fonctionnaire de police qui, dans le cadre d'une enquête, procède à des constatations et des analyses n'a pas la qualité d'expert.²

Ne constitue pas une expertise, le procès-verbal d'un laboratoire de police scientifique de la police fédérale qui relève l'existence de dix points de convergence entre les empreintes digitales découvertes à l'intérieur d'un colis piégé, et les emprunts digitales de la personne soupçonnée d'avoir fabriqué l'engin ayant explosé entre les mains de son destinataire.³

Ainsi, il a été jugé que les opinions ou les appréciations faites par les officiers de la police judiciaire dans leurs procès verbaux ainsi que la consignation du résultat de leurs constatations ne constituent pas des avis d'expert.⁴

Le Rapport de la Commission de modernisation de l'Ordre judiciaire

Le rapport sur les frais de justice en matière pénale – dépenses 2011 a été publié en mai 2012.

La justice a payé l'an passé 111 millions d'euros à titre de frais de justice, soit 4,3 millions de plus qu'en 2010. Les principales dépenses sont la téléphonie (31 %), le paiement des huissiers de justice (21%), les frais de traduction (20%), les expertises représentent un montant de 21.442.759 euros soit 19%.

Evolution des paiements des postes d'expertises (2007-2011)

Année	Examens médicaux des malades et des blessés	Expertises en matière de roulage	Toxicologie	Expertises comptables	Examen des malades mentaux	Analyses génétiques	Autres	Totaux
2007	2 101 758	2 253 234	3 219 423	3 275 875	3 463 395	8 195 384	2 758 398	25 267 468
2008	2 037 453	1 949 784	3 320 885	2 678 762	3 168 358	8 998 395	2 331 409	24 485 047
2009	1 823 852	1 743 074	3 220 968	1 858 116	2 923 650	7 688 144	1 944 984	21 203 687
2010	1 950 281	1 710 850	3 799 206	2 564 059	3 309 005	10 042 439	2 207 892	25 583 732
2011	1 831 842	1 561 885	2 856 683	1 640 092	3 037 159	8 561 547	1 953 550	21 442 759

Les expertises sous « autres » comprennent les expertises incendie, balistique, informatique, architectes, etc....

Les expertises comptables ont vu en cinq ans leur montant passer de 3,3 à 1,6 millions d'euros soit une baisse de 50%. Elles représentent 19% des expertises et 1,5 % des frais de justice en 2011.

Au tarif pénal 2011, un expert comptable est payé 62,51 € de l'heure.

A supposer qu'un expert-comptable puisse facturer 100.000 € par an (frais généraux et TVA de 21% compris) le montant payé par le service des frais de justice correspond pour l'ensemble des expertises judiciaires comptables du pays à 16 experts comptables équivalents temps plein.

En l'absence d'éléments concrets, compte tenu du nombre d'experts-comptables membres d'association d'experts judiciaires ou qui ne le sont pas, nous pouvons compter sur une trentaine d'experts comptables plus ou moins régulièrement désignés et ce pour l'ensemble du pays.

Ces experts comptables sont des « professionnels repérés ». Motivés par le désir de servir la justice ils ont pu gagner la confiance d'un procureur du roi ou d'un juge d'instruction et puis progressivement de plusieurs d'entre eux.

Pour respecter les obligations de délais, ils ont aussi progressivement abandonné les secteurs d'activité de base de leur métier (organisation et tenue de comptabilité pour compte de tiers, fiscalité) et se sont investis dans l'expertise judiciaire et certains en engageant et formant du personnel.

L'expertise en matière pénale est un service public. Sans motifs valables, l'expert désigné ne peut refuser la mission qui lui a été impartie et ce sous peine d'amende.⁵

En même temps que son rapport, l'expert dépose son état d'honoraires et frais établi selon des règles régies par l'arrêté royal du 28 décembre 1950. Chaque année le SPF Justice publie une circulaire indexant les tarifs pour l'information des magistrats.

L'état de frais et honoraires de l'expert est taxé par le magistrat qui a requis l'expert. Il s'agit donc d'une décision de justice.

Le montant de cette taxation fait l'objet d'un contrôle du Service des frais de justice instituée au sein SPF Justice.

Il paraît déjà difficilement acceptable, s'agissant d'une décision de justice que le Service des frais de justice recompte le nombre de lettres et de lignes par lettres et des photocopies. Il en est venu progressivement à émettre des opinions sur la longueur de temps et le travail des experts en réduisant le montant des honoraires. Sans s'émouvoir le porte parole SPF rappelle que « lorsqu'une facture nous paraît trop élevée, nous l'annulons provisoirement et la transmettons à la commission des frais de justice à laquelle il appartient de fixer un juste tarif⁶ ».

La question de la gestion des coûts des expertises est à l'ordre du jour depuis de nombreuses années.⁷ Mais rien de réel n'a été fait.

Les caisses de l'Etat sont vides et la justice comme les autres départements doit être mieux gérée.

Dans le cadre de la modernisation de la justice, la nouvelle Ministre de la Justice compte encore réduire le coût des expertises. On va donc réduire les frais variables en augmentant les frais fixes.

En effet il a été précisé lors d'une conférence récente que des fonctionnaires de différents départements pourraient mieux collaborer à la justice quitte à devoir les détacher de leurs services respectifs.

Les conséquences de cette politique sont multiples et dramatiques.

1. Au niveau des principes, cette politique porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Le politique accepte par le biais de la gestion des coûts que l'exécutif puisse interférer dans la décision d'ordonner ou non une expertise dans une affaire déterminée⁸.

2. Au niveau des coûts pour l'état, ceux-ci ne vont pas diminuer mais au contraire augmenter.

Si on considère que le coût des expertises judiciaires

comptables en 2011 correspond pour toute la Belgique à l'équivalent temps plein de 16 experts-comptables, ce nombre est inférieur à celui des fonctionnaires fiscaux détachés à la justice et à la police. Il va falloir renforcer l'INCC, la police scientifique, la FCCU, le SPF Finances, les services sociaux soit engager des centaines de fonctionnaires pour remplacer quelques dizaines d'experts judiciaires indépendants.

3. Un bon gestionnaire est d'abord honnête et ne met pas mis la charrue avant les bœufs

Si le gouvernement veut supprimer le corps des experts judiciaires de tous les secteurs d'activités, il doit le dire clairement.

Sur le plan moral, éthique et de bonne gouvernance il doit interrompre la relation proprement, en annonçant que le recours aux experts judiciaires sera progressivement réduit au fur et à mesure de la mise en place des nouvelles structures.

En attendant il doit payer intégralement les prestations dues.

La destruction du corps des experts judiciaires comptables, ces professionnels repérés, entrainera d'une manière générale plus de lenteurs et de problèmes dans les dossiers pénaux sensibles en matière fiscale, de corruption, d'abus de biens sociaux, de faillite frauduleuse avec des conséquences pour l'Etat.

Les frais d'expertise constituent des frais de justice. Lorsque le prévenu (ou l'accusé) est condamné à une peine, la juridiction est tenue de le condamner également aux frais de la procédure (art. 162 et 194 C.I.cr). En cas d'acquiescement, la partie civile peut être condamnée en tout ou partie des frais.⁹

La récupération de ces frais de justice est assurée par le SPF Finances.

De plus les dossiers financiers se soldent parfois par la confiscation de sommes importantes.

Ils rapportent bien plus qu'ils ne coûtent.

4. Enfin et le plus grave c'est que nous assistons à une évolution sociétale.

Au Moyen-âge l'Eglise vendait des indulgences maintenant pour certains délits la Justice pourra vendre l'impunité et nous allons assister à une justice à deux vitesses, l'une pour les riches l'autre pour les autres.

La circulaire commune de la ministre de la Justice Annemie Turtelboom et du Collège des procureurs généraux N° /2012 élargit l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent à toutes les infractions économiques, financières et fiscale de

nature « ECOFINFISC¹⁰ ». Cela signifie que les auteurs d'abus de confiance, d'escroquerie, blanchiment, faillite frauduleuse, corruption, fraude fiscale organisée auront la possibilité de marchander leur immunité.

Pour la ministre il s'agit d'éviter des procédures longues et coûteuses, de lutter contre l'arriéré judiciaire et d'éviter que des faits répréhensibles soient frappés de prescription.

La transaction pénale peut être un moyen efficace dans certains cas si elle ne devient pas une justice de classe et une garantie d'impunité pour les nantis.

Lors de la conférence à Université Libre de Bruxelles du vendredi 25 mai 2012 sur le thème « Une démarche prospective pour la justice pénale » en réponse à un intervenant, Monsieur Serge Lipszyc ancien procureur du Roi d'Arlon devenu Directeur adjoint au cabinet de la Ministre de la justice a répondu ceci :

« Monsieur l'expert se trompe car la justice n'a pas comme vocation de rechercher la Vérité, elle est simplement là pour apaiser les litiges entre les individus.

Les caisses de l'Etat sont vides !! ... il y a lieu, à la justice comme dans les autres départements, de mieux gérer ceux-ci...La justice doit changer...Nous rendons tous les jours... « La Vérité judiciaire »... c'est la seule qui compte et qui est importante... d'ailleurs il n'existe pas d'autre vérité ... !!!...

La justice est un luxe, elle ne peut rester gratuite.

1 Chambre des représentants de Belgique-Doc 52 0034/004.

2 VANDERMEERSCH Damien, L'expertise pénale : Situation actuelle et perspectives d'avenir in : L'expert et la justice/ De deskundige en het gerecht 2006, La Charte/Die Keure p. 139

3 VANDERMEERSCH Damien, opus cité, note de bas de page n° 1 3 citant J. DE CODT, « Preuves criminalistiques et vérité judiciaire », Journal des tribunaux, 2005 p. 208

4 VANDERMEERSCH Damien, Opus cité, p. 139

5 VANDERMEERSCH Damien, opus cité, p152 citant l'art. 10 de la loi sur la révision des tarifs en matière criminelle.

6 LE SOIR du mardi 29 mai 2012

7 VANDERMEERSCH Damien, Opus cité, p. 178. En note de bas de page l'auteur cité indique que lors des travaux parlementaires du nouveau Code de procédure pénale (Doc. Parl. , Sénat, S.O. 2005-2006, 3_450-20 p. 136), la Ministre de la justice a proposé de demander à l'administration une indication des budgets existants, de leur évolution, et de la manière dont on prépare actuellement la résorption des retards de paiements pour laquelle la ministre a obtenu des fonds supplémentaires.

8 VANDERMEERSCH Damien, Opus cité, p. 178

9 VANDERMEERSCH Damien, opus cité, p. 177 qui ajoute en bas de page que cette condamnation aux frais est même obligatoire en cas de citation directe ou lorsque l'instruction a été ouverte suite à constitution de partie civile (art. 162, al. 2 C.I.cr)

10 LE SOIR du 5 mai 2012