

Intervention orale du Département des Finances de Belgique à l'audition publique du 16.9.2002 concernant le Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen.

En tant que représentant du Département des Finances, le but de cette intervention est d'attirer l'attention de la Commission sur le rôle, les compétences et les préoccupations propres au Ministère des Finances Belge.

En complément de l'intervention de mon collègue de la Justice, je souhaite présenter quelques analyses techniques dans deux domaines fiscaux qui touchent au sujet qui nous occupe aujourd'hui, à savoir les douanes et la TVA

1° La création et l'articulation des tâches et compétences du procureur européen soulèvent un certain nombre d'interrogations et de demandes d'éclaircissement pour certains aspects liés aux matières fiscales et plus spécifiquement douanières. :

a) L'Administration des douanes et accises belge est chargée de la perception des droits à l'importation et à l'exportation¹.

Pour ce qui concerne la poursuite et l'instruction des affaires relatives aux douanes, les actions du chef de contraventions, fraudes ou délits qui tendent à l'application d'amendes, de confiscations, ..., sont intentées et poursuivies par l'Administration ou en son nom devant les tribunaux correctionnels.

Dans les cas où une même infraction donne lieu à deux actions différentes, dont l'une doit être intentée par le Ministère public et l'autre par l'Administration des douanes, les actions doivent être instruites simultanément et il y est statué par un seul et même jugement. Dans ce cas, le Ministère public n'agira pas avant que l'Administration des douanes ait porté plainte ou intenté l'action.

De plus, lorsque les contraventions, fraudes ou délits précités donnent lieu au paiement de droits de douane ou d'accises, et par conséquent à une action civile, indépendamment de la poursuite d'une peine, le juge compétent en matière correctionnelle traitera à la fois de l'action civile et de l'action pénale et jugera l'une et l'autre cause.²

La question que se pose l'Administration des douanes Belge est donc de savoir quelles répercussions l'institution d'un procureur européen pourrait avoir sur la situation actuelle en ce qui concerne la recherche des faits punissables ayant trait aux intérêts financiers des communautés, la constatation d'infractions et les modes de poursuite.

b) L'Administration des douanes s'interroge aussi sur la question de savoir si à côté des coopérations administratives, les administrations nationales pourront encore faire usage des possibilités de coopération en vigueur dans le cadre d'enquêtes pénales concernant des infractions aux réglementations douanières nationales et communautaires.

Dans ce contexte quel serait, par exemple, le rôle du procureur européen en cas d'application de l'article 19, 2° c) de la Convention de Naples II³ qui prévoit certaines formes particulières de coopération transfrontalière.

¹ Voir article 4, paragraphes 10) et 11) du Code des douanes communautaire, établi par le Règlement (CEE)n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 (JOCE du 19 /10/1992 n°L302)

² article 283 de la loi générale-arrêté royal portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises du 18 juillet 1977 confirmé par la loi du 6 juillet 1978

c) En outre, alors que toutes les demandes d'assistance mutuelle ou de coopération se font sans préjudice de l'entraide judiciaire en matière pénale, le Procureur européen pourra-t-il mettre en oeuvre cette entraide judiciaire pour les infractions aux dispositions légales et réglementaires en matière de TVA et de douane et ladite entraide pourra-t-elle être demandée pour des faits passibles uniquement d'une amende pour infraction aux règlements poursuivie par des autorités administratives ?

2° Par rapport à la question générale de la limitation du domaine d'action du procureur européen à la seule dimension financière des intérêts communautaires, il faut noter que l'administration belge se pose un certain nombre de questions

Les Administrations fiscales belges se posent la question de savoir si ne devrait pas être déclarée comme fraude fiscale susceptible d'être poursuivie par le procureur européen :

- toute infraction aux législations fiscales communautaires constatée comme une fraude connexe à l'infraction lésant les intérêts financiers communautaires et
- toute infraction aux législations fiscales et financières d'un Etat membre connexe à celles dont le procureur européen assure la poursuite en vue de la protection des intérêts financiers communautaires, lorsque cette fraude connexe lèse les intérêts financiers nationaux d'un Etat membre.

Il est bien évident également que dans le cadre de fraude transnationale commise dans plusieurs Etats membres, il serait intéressant que l'infraction puisse elle-même être globalisée de telle sorte que le procureur européen puisse poursuivre dans un seul Etat membre et sous l'empire de la procédure et de la législation de cet Etat membre , la totalité de l'infraction et pas uniquement la partie de l'infraction qui a été commise dans l'Etat considéré. **En effet , je jugeant d'une infraction fiscale dans un Etat exclut la poursuite des mêmes faits dans un autre Etat membre .**

Il serait aussi intéressant que les décisions , réparations aux Etats lésés , sanctions puissent être exécutées d'office sur le territoire des 15 Etats membres , considéré comme un territoire unique .

De ce fait, Le procureur européen devrait pouvoir poursuivre dans un quelconque Etat membre les auteurs et complices de l'infraction pour la globalité de l'infraction commise dans un ou des Etats membres de l'union européenne et ceci , afin de décourager les fraudeurs fiscaux .

Vous trouverez en annexe un exemple particulièrement intéressant à ce sujet.

3° Quant à la question de la saisine obligatoire du procureur européen (saisine au sens du Livre vert càd comme information officielle par une autorité publique aux fins de poursuite), si un montant d'infraction est fixé au delà duquel la saisine du procureur européen est obligatoire, ne conviendrait- il pas de préciser de manière claire qu'en cas de classement de

³ Convention établie sur la base de l'article K3 du traité sur l'Union européenne relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, Annexe et Déclarations, faites à Bruxelles le 18 décembre 1997.

l'affaire par le procureur européen, ce classement se fait sans préjudice des poursuites pénales jugées utiles par les Etats membres ?

Si le procureur européen peut abandonner la poursuite, la conséquence logique n'est-elle pas de le soumettre à une obligation de communication aux instances nationales et fiscales compétentes ?

Par ailleurs, dans le cadre de cette saisine obligatoire éventuelle, ne faudrait-il pas distinguer un seuil d'opportunité des poursuites pénales et un seuil obligatoire de poursuite pénale pour le procureur européen ?

Enfin, en cas de poursuite par le procureur européen, les compétences de celui-ci devraient tenir compte et respecter les pouvoirs de transaction existant dans les législations nationales – *plus particulièrement au niveau des Douanes et Accises* - de manière à permettre aux autorités nationales fiscales ou judiciaires de continuer à récupérer de la manière la plus efficace les sommes éludées lorsqu'une transaction sur le niveau de l'amende ou de la sanction pénale s'avère possible.

La poursuite obligatoire au pénal de certaines infractions d'une valeur importante devrait aussi être indépendante de la récupération en principal du montant fraudé.

4° Enfin, en ce qui concerne les modifications de dispositions qui devraient accompagner la création de la fonction de procureur européen, on peut noter ce qui suit. :

a) En ce qui concerne les matières douanières, les règles à instaurer dont la mise en œuvre ne peut être que simultanée à l'installation du procureur européen doivent, en effet, décider de manière précise et détaillée de quelle manière les enquêtes douanières ou administratives doivent être menées, qui peut les lancer et quels effectifs doivent y être consacrés étant donné que ceux-ci devraient être complètement disponibles

Sur le plan des recherches, les nouvelles règles à définir devraient en effet intégrer les règles existantes dans les coopérations internationales actuelles (telles que le règlement d'assistance mutuelle 515/97⁴, les conventions de Naples I⁵ et Naples II, Schengen⁶, Europol⁷, Benelux, ainsi qu'un certain nombre de conventions mixtes conclues entre l'Europe, les Etats membres de l'U.E. et des Etats tiers ou encore des conventions bilatérales conclues entre les Etats membres et des Etats tiers)

En ce qui concerne les poursuites, il devra naturellement être décidé de quelle manière la coopération, en pratique, peut être organisée. Pour ce faire, des conventions claires doivent être établies.

Devrait donc être décidé, en matière douanière, préalablement à toute installation d'un procureur européen, quelles sont les compétences exactes de chacun et qui a la compétence de décision finale pour entreprendre les poursuites et pour décider s'il peut ou non être

⁴ Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JOCE n° L 82 du 22/03/1997).

⁵ Convention entre la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas pour l'assistance mutuelle entre les administrations douanières respectives et protocoles, signés à Rome le 07/09/1967.

⁶ Convention d'application de l'Accord Schengen du 14 juin 1985

⁷ Convention, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, portant création d'un Office européen de police, Annexe et Déclarations, faites à Bruxelles le 26 juillet 1995.

transigé et à quelles conditions il peut être transigé et la manière dont ces conditions doivent être remplies.

b) en ce qui concerne les impôts directs et la TVA . Les dispositions d'assistance administrative entre les Etats membres de l'U.E. contiennent des instructions relatives à la mise à disposition des informations aux autorités judiciaires ⁸.

En dehors du caractère confidentiel à respecter pour les informations reçues, celles-ci prévoient que pour pouvoir les communiquer aux autorités judiciaires nationales, l'Etat membre en question doit obtenir l'autorisation de l'autorité compétente de l'Etat membre qui lui a fourni les informations .

(à noter cependant que les informations en matière de TVA communiquées en application du règlement 218 /92 du 27 janvier 1992 ⁹ peuvent être utilisées à l'occasion de procédures judiciaires ou administratives conduisant à l'application éventuelles de sanctions ,engagées suite à des infractions à la législation fiscale).

Afin de limiter les lenteurs et les lourdeurs de la transmission des données entre Etats dans le cadre d'affaires tombant sous la compétence du Procureur européen, il serait intéressant que celui-ci puisse avoir un lien direct avec les autorités fiscales nationales pour obtenir les renseignements sans devoir passer par l'intermédiaire des autorités judiciaires nationales. Il faudrait, peut-être, dès lors adapter les dispositions concernées en faisant référence à ce lien direct et préciser que toute information qui sera communiquée au procureur européen pourra être utilisée en justice même si l'affaire est ,par la suite, renvoyée à un procureur national autre que celui du pays d'où émane l'information .

En ce sens , il serait utile de prévoir une modification à l'article 37 du règlement relatif à la coopération administrative dans le domaine de la TVA (doc 2001/0133) actuellement en projet ¹⁰ .

* * *

⁸ voir article 7 de la directive 77/799/CEE du 19.12.1977 modifié par la directive 79/1070/CEE du 6.12.1979, concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et de la TVA et

⁹ voir article 9 du règlement 218/92 du 27.01.1992 du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA).

¹⁰ COM (2001) 294 final du 18.6.2001. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée

EXEMPLE CONCRET

PERSONNES CONCERNEES

1. avec siège social en Belgique

- société T1
- société "TRANSPORT"

2. avec siège social en Grande-Bretagne

- société T2
- société F = société fictive
- société G1
- société G2
- société G3

3. avec siège social en France

- société T3
utilise les mêmes bâtiments et le même numéro de téléphone que la société I
ne remplit pas ses obligations fiscales
- société I

4. avec siège social aux Pays-Bas

- société H
est un important fournisseur de T1

CONSTATATIONS

La société en Belgique (T1) est détaillante et grossiste en hardware. Elle est dirigée par une personne X qui en plus de la société précitée possède plusieurs autres petites sociétés qui sont toutes actives dans le même secteur en Belgique. De plus, il dirige en Grande-Bretagne la société T2 et en France la société T3, toutes les deux exerçant la même activité que la société belge.

T1 et ses administrateurs (e.a. personne X et son épouse) ont mis en place une fraude carrousel TVA internationale dans les composants informatiques :

- un via la société T2;
- un via une société fictive T3.

Carrousel avec T2 (Grande-Bretagne)

T1 remplit ses obligations fiscales en ce qui concerne le dépôt des déclarations fiscales et des listings TVA. T2 a uniquement déposé sa déclaration TVA dans la phase initiale.

T1 achète les biens à H aux Pays-Bas (donc pas de taxe en amont) et facture après à F en Grande-Bretagne.

Parallèlement T2 facture les mêmes marchandises avec l'application de la TVA anglaise aux sociétés anglaise G1 et G2 qui déduisent cette TVA qui n'a pas été versée au Trésor par T2.

T2 ne dispose donc pas de factures d'achat pour les marchandises précitées car T1 les facture à F. Pour cette raison, T2 se fait procurer des fausses factures d'achat de la société G3 (non déposante).

Pour plus d'informations, il est signalé que les sociétés F et G3 sont dirigées par les mêmes personnes.

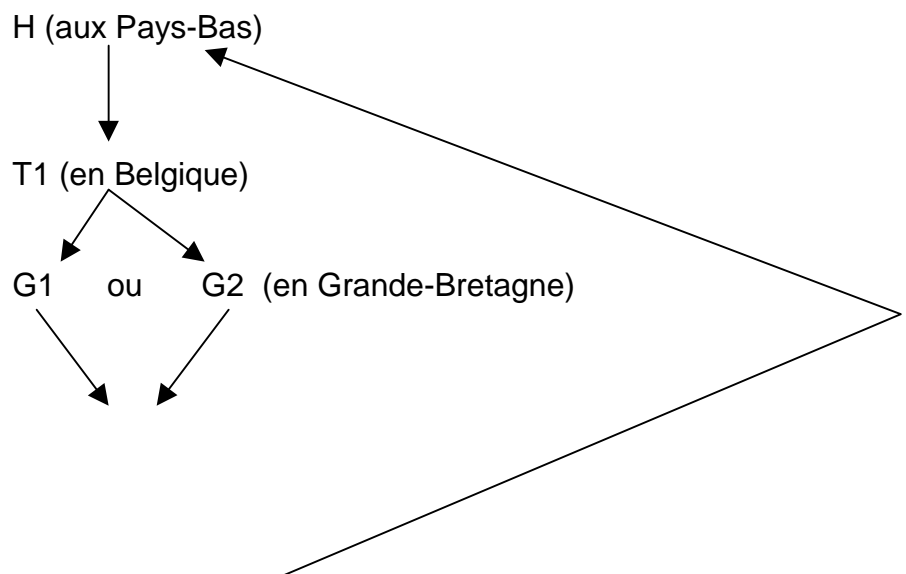
L'enquête effectuée par l'ISI a démontré l'existence de fausses factures de T1 à F pour un montant de ±156.000.000 €. En effet :

- de la facturation de la société de transport "TRANSPORT", il apparaît que, sur ordre de T1, les marchandises sont directement livrées à G1 ou G2 en partant de son magasin ou lors du chargement chez H aux Pays-Bas;
- les documents de paiement montrent que les factures de T1 à F sont payées par T2 et ce, via des ordres signés par X;
- aucun document commercial n'a été retrouvé selon lequel il existe des liens entre T1 et F.

Au contraire, dans les fichiers informatiques de T1, une demande urgente de prix auprès de 2 imprimeurs pour la livraison dans le pays de 2 cachets en anglais a été retrouvée:

1. PAID
DATE (changeable)
2. NOM + ADRESSE de la société F

Le flux des marchandises



intermédiaire "?" (dans le pays ?) (1)



H (aux Pays-Bas)

(1) Le lieu où H achète [intermédiaire "?"] n'est pas détectable en Belgique étant donné qu'il s'agit de transactions internationales.

Les flux de facturation

H (aux Pays-Bas)



T1 (en Belgique)



F (en Grande-Bretagne)



?????

Le flux d'argent

H (aux Pays-Bas)



T1 (en Belgique)



T2 (en Grande-Bretagne)



?????



H (aux Pays-Bas)

Pendant la période qui suit l'enquête de l'ISI, les facturations par T1 à F ont été remplacées par des facturations à T2 avec une perte de 5 %.

Carrousel avec T3 (France)

Une enquête judiciaire en France avec entre autres une perquisition auprès de T3 a démontré que:

- La personne X dirige effectivement T3;
- T3 est domicilié à une adresse sans infrastructure pour l'activité déclarée;
- T3 ne remplit pas ses obligations fiscales;
- T1 et T3 font partie d'un circuit de fraude carrousel étant donné les fausses factures d'achat et de vente et les fausses transactions intracommunautaires;
- les facturations, soit directement, soit via des hommes de paille, de T1 vers T3 sont fausses.

Du reste, il est établi que T1 a facturé à la société I (en France) avec application de 18,6 % de TVA française qui n'a en aucune façon été versée. Le double de la facture dans la comptabilité de T1 reprend de plus cette TVA française à tenir en compte (comptabilisée comme partie du prix).

INFORMATION A LA JUSTICE

L'information déposée par l'ISI pour infractions en matière de TVA (application à tort de l'exemption prévue à l'article 39bis du Code TVA en matière de livraisons intracommunautaires étant donné les facturations à des faux clients étrangers pour un montant de ±32.817.000 €) a été classée sans suite.

En effet, lors du procès au pénal à charge de la personne X en Grande-Bretagne, la défense a plaidé coupable et a été condamnée pénalement en raison d'une fraude carrousel, à une peine d'emprisonnement de 7,5 années pour son rôle joué dans la société T2.