



Cour des comptes



Utilisation de données bancaires par l'Inspection spéciale des impôts



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, mars 2026



Cour des comptes

Utilisation de données bancaires par l'Inspection spéciale des impôts



Rapport adopté le 18 mars 2026 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Utilisation de données bancaires par l'Inspection spéciale des impôts

L'accès aux données bancaires d'un contribuable est souvent essentiel dans la lutte contre la fraude fiscale. Un «point de contact central des comptes et contrats financiers» (PCC) a été mis en place à la Banque nationale de Belgique en 2011 pour rendre les enquêtes bancaires plus efficaces. Il s'agit d'une banque de données centrale qui contient des informations générales sur les comptes nationaux et l'identité de leurs titulaires.

Pour garantir une efficacité accrue, les données financières à communiquer obligatoirement au PCC ont ensuite été étendues aux informations relatives aux comptes étrangers de résidents belges (2015), aux soldes des comptes bancaires et de paiement et aux montants de certains contrats financiers et d'assurance-vie (2023) ainsi qu'aux informations relatives aux comptes de crypto-actifs (à partir de 2026).

L'audit de la Cour des comptes examine si l'Administration générale de l'inspection spéciale des impôts (AGIsi) utilise la banque de données PCC de manière efficace et efficiente pour lutter contre la fraude fiscale. L'audit examine aussi les difficultés et limites auxquelles l'AGIsi est confrontée lorsqu'elle réalise des enquêtes bancaires. Il examine également si l'utilisation de données bancaires fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation suffisants.

Utilisation du PCC

L'exhaustivité de la banque de données PCC n'est pas garantie jusqu'à présent: alors que les établissements financiers belges communiquent automatiquement les comptes nationaux au PCC, ils ne le font pas pour les comptes (de crypto-actifs) étrangers, que le contribuable doit déclarer lui-même. De nouvelles évolutions, comme l'émergence de «néobanques» et de divers prestataires de services de paiement, les IBAN virtuels et les comptes de crypto-actifs, compliquent en outre l'identification des contribuables et la traçabilité des transactions financières. Faute d'outils permettant de contrôler systématiquement l'exhaustivité du PCC, la tâche de contrôle de l'Administration générale de la trésorerie (AGTrés) pourrait être étendue et renforcée.

L'exploration de données (datamining) via le PCC (analyses de risques sur la base de la banque de données) n'a pas été possible jusqu'à récemment en raison de la procédure stricte et de l'exigence d'indices de fraude spécifiques. Les données du PCC n'ont dès lors pas pu être exploitées pleinement dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale. La loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses a changé la donne. La possibilité juridique d'étendre le PCC à des données supplémentaires, comme le nombre de transactions et les fluctuations importantes, peut être envisagée pour continuer à optimiser le datamining et les contrôles. Une consultation stratifiée du PCC suivant la personne habilitée à recevoir l'information peut aussi l'être. Même en intégrant ces données supplémentaires, le PCC reste limité à des informations générales et ne contient pas d'informations sur des transactions individuelles ni d'historique des transactions.

Problèmes au niveau de la procédure fiscale

Aucun *ratio legis* ne s'avère justifier la différence de procédures entre une enquête bancaire en matière d'impôt sur les revenus et de TVA. Il n'en existe pas davantage pour distinguer une consultation du PCC et une enquête bancaire dans des matières de TVA pure. Dans la pratique, de nombreuses investigations fiscales sont par ailleurs polyvalentes et portent tant sur les impôts sur les revenus que sur la TVA. La différence de règles de procédure entraîne dès lors une insécurité juridique et empêche de lutter comme il se doit contre la fraude. Ni la loi ni la jurisprudence n'offre visiblement d'éléments suffisants pour déterminer le fondement juridique exact d'une enquête bancaire légitime dans le cadre d'investigations polyvalentes. Une enquête de la Cour des comptes révèle que, dans de telles investigations polyvalentes, c'est en général soit la procédure la plus stricte qui est appliquée, soit les deux procédures conjointement. Le fisc entend ainsi éviter d'être ensuite débouté par le juge.

Si son examen des dossiers montre que les contrôleurs respectent globalement les règles de procédure fiscale, la Cour des comptes a constaté des erreurs de procédure dans environ 10 % des dossiers examinés. Elles portaient toutes sur les impôts sur les revenus. Ce constat confirme la nécessité de simplifier les règles de procédure fiscale qui s'appliquent aux enquêtes bancaires et à la consultation du PCC. Il confirme aussi la nécessité de mieux les harmoniser.

Optimisation des contrôles lors de l'utilisation de données bancaires

Faute de fichier standard type pour l'échange de données bancaires, les établissements financiers et les contribuables fournissent souvent les données demandées dans différents formats, ce qui entrave leur traitement efficient. Il est dès lors souhaitable de développer un type de fichier commun pour encadrer cet échange.

Lorsque les données bancaires fournies sont trop volumineuses pour y faire des recherches manuelles, les cellules d'e-audit peuvent les convertir en fichier d'audit bancaire (*bank audit file* – BAF). Le BAF fournit un relevé structuré de toutes les transactions bancaires. Des anomalies qui, autrement, passeraient inaperçues peuvent ainsi être détectées. Une utilisation accrue des BAF renforce dès lors la capacité d'action de l'administration fiscale.

L'utilisation des données bancaires et d'outils d'analyse (notamment pour reconnaître des schémas dans les BAF) peut être encore améliorée en renforçant la collaboration et le partage des connaissances entre les différentes cellules d'e-audit de l'AGIsi et l'AGFisc et d'autres services publics nationaux et internationaux partenaires de la lutte contre la fraude fiscale.

Évaluation de l'utilisation des données bancaires

Une évaluation technique et juridique globale de l'utilisation des données bancaires n'a plus été effectuée depuis 2018. Elle est pourtant prescrite par la loi.

Sur la base des chiffres de l'AGIsi, la Cour des comptes a dressé un relevé du nombre d'autorisations et de dossiers qui ont fait l'objet d'enquêtes bancaires, de consultations du PCC ainsi que des principaux indices de fraude sur lesquels les enquêtes bancaires reposent. En 2024, l'AGIsi a ainsi autorisé quelque 700 enquêtes bancaires, en majeure partie pour sa 5^e direction, notamment chargée de lutter contre les carrousels à la TVA. En collaboration avec la cellule de traitement des informations financières (CTIF) et le parquet fédéral, elle lutte contre les « réseaux de fraude brésiliens », connus pour blanchir des fonds issus d'activités criminelles. Pour cartographier ce patrimoine criminel, il est indispensable de pouvoir

consulter les comptes bancaires. La direction Bruxelles de l'AGIsi est par ailleurs aussi à l'origine d'une grande partie des autorisations, principalement dans le cadre de la lutte contre la fraude au domicile.

Pour évaluer les enquêtes bancaires, l'AGIsi se limite surtout à évaluer un seul KPI, qui requiert de chaque direction de recourir à une enquête bancaire dans au moins 10 % de tous les dossiers. On ignore pourquoi cette norme indicative est de 10 %, et aucune mesure n'est prise lorsqu'une direction ne la respecte pas.

Enfin, les dossiers qui ont fait l'objet d'une enquête bancaire entre 2015 et 2024 n'ont permis de percevoir que 36 millions d'euros sur 2,3 milliards d'euros d'impôts établis. Ce faible taux de perception s'explique principalement par l'accent mis sur l'approche préventive, en particulier à la 5^e direction de l'AGIsi, qui est à l'origine d'environ 80 % de toutes les rectifications en matière d'impôt sur les revenus et de TVA. Si la perception de ces rectifications est seulement limitée, elles jouent un rôle important dans la prévention de la fraude fiscale grave.

Chapitre 1	
Introduction	9
1.1	Contexte 9
1.2	Audit 9
1.2.1	Questions d'audit et délimitation 9
1.2.2	Méthode d'audit 10
1.1.3	Calendrier de l'audit 11
Chapitre 2	
Cadre législatif	12
2.1	Point de contact central (PCC) 12
2.1.1	Cadre légal 12
2.1.2	Contrôle de l'exhaustivité du PCC 16
2.1.3	Possibilité de datamining 19
2.2	Procédures de consultation du PCC et d'enquête bancaire 21
2.2.1	Procédure de consultation du PCC 21
2.2.2	Procédure d'enquête bancaire 21
2.2.3	Délai de réalisation 24
2.2.4	Problèmes au niveau de la législation 27
Chapitre 3	
Contrôle par l'AGIsi	32
3.1	Utilisation d'e-audits 32
3.1.1	Absence de type de fichier standard 32
3.1.2	Création d'un fichier d'audit bancaire 33
3.1.3	Outils d'analyse et signaux d'alerte 34
3.2	Autres problèmes 35
3.2.1	Demande de données auprès d'établissements financiers 35
3.2.2	Non-coopération du contribuable ou de l'établissement financier 35
3.2.3	Limitations dans le cadre de la consultation du PCC 36
3.3	Examen de dossiers par la Cour des comptes 36
3.3.1	Organisation de l'examen des dossiers 36
3.3.2	Analyse des dossiers 36
Chapitre 4	
Évaluation globale	40
4.1	Rapport d'évaluation annuel sur les enquêtes bancaires 40
4.2	Statistiques 41
4.2.1	Nombre de consultations du PCC 41
4.2.2	Nombre d'enquêtes bancaires 41
4.3	Indices concrets pour réaliser une enquête bancaire 43
4.4	Utilisation de KPI 45
4.5	Résultat des enquêtes bancaires 46
4.5.1	Productivité 46
4.5.2	Recettes fiscales 46
Chapitre 5	
Conclusion et recommandations	48
5.1	Conclusion 48
5.1.1	Utilisation du PCC 48
5.1.2	Problèmes au niveau de la procédure fiscale 49
5.1.3	Optimisation des contrôles lors de l'utilisation de données bancaires 50
5.1.4	Évaluation de l'utilisation des données bancaires 50
5.2	Recommandations 52

Abréviations

AGFisc	Administration générale de la fiscalité
AGIsi	Administration générale de l'inspection spéciale des impôts
AGPR	Administration générale de la perception et du recouvrement
AGTrés	Administration générale de la trésorerie
BAF	<i>Bank Audit File</i> ou fichier d'audit bancaire
BNB	Banque nationale de Belgique
CAF	Service de coordination anti-fraude
CIR 92	Code des impôts sur les revenus 1992
CNC	Commission des normes comptables
Code TVA	Code de la taxe sur la valeur ajoutée
CTIF	Cellule de traitement des informations financières
DAC	Directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal
Fatca	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>
FMI	Fonds monétaire international
IBAN	<i>International Bank Account Number</i>
KPI	<i>Key Performance Indicator</i> ou indicateur clé de performance
Loi PCC	Loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt
NCD	Norme commune de déclaration
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Olaf	Office européen de lutte antifraude
PCC	Point de contact central
RGPD	Règlement général sur la protection des données

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

L'accès aux données bancaires d'un contribuable est un élément essentiel de la lutte contre la fraude fiscale. Un « **point de contact central des comptes et contrats financiers** » (PCC) a été créé en 2011 auprès de la Banque nationale de Belgique (BNB) pour pouvoir mener les enquêtes bancaires de manière plus efficace. Au départ, il s'agissait d'une sorte de banque de données centrale de tous les numéros de comptes nationaux et des noms de leurs titulaires. Cette banque de données devait permettre à l'administration fiscale de retrouver rapidement et facilement les numéros de comptes inconnus sans devoir interroger chaque établissement financier séparément.

Le nombre de données financières à communiquer obligatoirement au PCC a été étendu par la suite. Ainsi, depuis 2015, le PCC centralise aussi des informations sur les comptes étrangers des habitants du royaume de Belgique¹. En 2022, les données à communiquer au PCC ont été étendues pour la dernière fois pour inclure les soldes des comptes bancaires et de paiement ainsi que les montants globalisés de certains contrats financiers et assurances-vie. D'après les travaux parlementaires préparatoires, l'extension aux soldes des comptes doit accroître la transparence fiscale et aider à lutter de manière efficace et à moindre coût contre la fraude fiscale². Dans son arrêt du 8 décembre 2022, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours en annulation de l'extension de l'obligation de communiquer ces données au PCC³. À partir du 1^{er} décembre 2026, le PCC sera enrichi d'informations relatives aux comptes de titres et de crypto-actifs nationaux⁴.

La consultation du PCC peut constituer un outil important de préparation d'une enquête bancaire, puisque l'administration prend ainsi connaissance des numéros de compte du contribuable. Une enquête bancaire reste toutefois nécessaire pour consulter les transactions individuelles qui ont effectivement eu lieu sur les comptes.

1.2 Audit

1.2.1 Questions d'audit et délimitation

L'audit se limite à l'utilisation de données bancaires par l'**Administration générale de l'inspection spéciale des impôts** (ci-après l'« AGIsi ») dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale. L'utilisation de données bancaires à d'autres fins fiscales ou non fiscales n'est pas auditée.

¹ L'obligation date déjà de 2013, mais, à défaut de modalités d'exécution, les premières déclarations n'ont été effectuées qu'en 2015 (arrêté royal du 3 avril 2015 modifiant l'arrêté royal du 17 juillet 2013 relatif au fonctionnement du point de contact central visé à l'article 322, § 3, du code des impôts sur les revenus 1992).

² Chambre, 13 octobre 2021, [DOC 55 2244/001](#), *Projet de loi modifiant la loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt*, p. 6-7, www.lachambre.be. Outre la lutte contre la fraude fiscale, l'extension du PCC de 2022 entendait lutter contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et les autres formes de grande criminalité.

³ Cour constitutionnelle, arrêt n° [162/2022](#) du 8 décembre 2022, www.const-court.be.

⁴ Loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses.

L'audit examine uniquement l'utilisation de données bancaires en matière d'**impôts sur les revenus et de TVA**. Les autres matières fiscales de même que la perception et le recouvrement ne sont pas non plus audités.

L'audit ne porte pas non plus sur le traitement et l'utilisation par l'administration fiscale belge de données financières étrangères obtenues via l'échange international automatique de données. Les renseignements sur les comptes bancaires étrangers ont déjà fait l'objet de deux audits de la Cour des comptes⁵.

Cet audit examine si l'AGIsi utilise la banque de données PCC de manière efficace et si cette dernière est efficace en matière de lutte contre la fraude fiscale. L'audit analyse aussi si l'AGIsi parvient à utiliser les données bancaires de façon satisfaisante et efficace dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale ainsi que les difficultés et limites qu'elle rencontre lorsqu'elle effectue une enquête bancaire. Enfin, l'audit examine si l'utilisation de données bancaires est suivie et évaluée.

Concrètement, la Cour des comptes entend répondre aux deux questions d'audit suivantes :

1. L'AGIsi parvient-elle à utiliser les données bancaires de façon satisfaisante et efficace dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale ?
2. Les résultats de l'utilisation de données bancaires sont-ils suivis et évalués ?

1.2.2 Méthode d'audit

La Cour des comptes a examiné la législation, la doctrine, les instructions internes, les cours et les autres documents administratifs sur la consultation du PCC et la réalisation d'une enquête bancaire. Elle a aussi analysé toutes les données chiffrées que le SPF Finances et la Banque nationale de Belgique (BNB) lui ont communiquées.

Par ailleurs, la Cour des comptes a mené différents entretiens auprès de l'AGIsi, de l'Administration générale de la trésorerie (AGTrés) et de l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR).

Le service de coordination anti-fraude (CAF)⁶ a aussi été interrogé sur son audit de 2021 relatif au datamining (exploration de données) dans le cadre de consultations du PCC. La BNB a éventuellement aussi été interrogée sur le fonctionnement du PCC.

La Cour des comptes a également analysé différents dossiers dans lesquels une enquête bancaire avait été menée.

Enfin, la Cour des comptes a enquêté auprès des agents de plusieurs directions de l'AGIsi. La Cour entendait ainsi se faire une idée de la manière dont les données bancaires sont collectées dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, des problèmes que les agents rencontrent sur le terrain et des éventuels points d'amélioration pour y remédier. Elle a envoyé l'enquête à vingt agents, à savoir quatre par direction régionale. Elle a reçu dix-neuf réponses.

⁵ Cour des comptes, *Échange automatique de données fiscales au niveau international. Premier rapport d'évaluation à la demande de la commission Panama*, rapport à la Chambre des représentants, décembre 2019, 79 p. ; *Échange automatique de données fiscales au niveau international. Second rapport d'évaluation à la demande de la commission Panama*, novembre 2020, 86 p., courdescomptes.be.

⁶ Le service CAF est un service autonome qui dépend directement de l'administrateur général de l'AGIsi.

1.1.3 Calendrier de l'audit

30 octobre 2024	Annonce de l'audit au ministre des Finances, au président du comité de direction du SPF Finances, à l'administrateur général de l'Inspection spéciale des impôts (AGIsi), à l'administrateur général de l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc), à l'administrateur général de l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR), à l'administrateur général de l'Administration générale de la trésorerie (AGTrés), à l'administrateur général de l'Administration générale de l'expertise et du support stratégiques (AGESS) et au président de la cellule de traitement des informations financières (CTIF)
Novembre 2024 – décembre 2025	Travaux d'audit et rédaction du projet de rapport
Janvier 2026	Envoi du projet de rapport au ministre des Finances, au président du comité de direction du SPF Finances, à l'administrateur général de l'AGIsi, à l'administrateur général de l'AGFisc, à l'administrateur général de l'AGPR, à l'administrateur général de l'AGTrés, à l'administrateur général de l'AGESS et au président du CTIF
Février 2026	Réponse conjointe du SPF Finances (AGIsi) et du ministre des Finances, dont les remarques sont intégrées dans le rapport

Chapitre 2

Cadre législatif

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine si le cadre légal des consultations du PCC et des enquêtes bancaires est suffisamment clair et quels sont les problèmes existants. La Cour analyse si les données reprises dans la banque de données PCC sont correctes et exhaustives et quels contrôles sont effectués sur ces dernières. Enfin, elle examine la possibilité de datamining.

2.1 Point de contact central (PCC)

2.1.1 Cadre légal

La banque de données PCC donne un aperçu de tous les comptes et contrats financiers existants en Belgique, tant des personnes physiques que des personnes morales. Depuis 2015, les comptes étrangers de résidents belges sont aussi repris dans le PCC⁷. La loi du 8 juillet 2018 et divers arrêtés royaux déterminent le fonctionnement du PCC⁸.

Redevables d'information

Les comptes nationaux sont automatiquement communiqués par les établissements financiers établis en Belgique⁹. Dans la pratique, les établissements mentionnés dans la loi ne communiquent pas tous des données au PCC. Tel est par exemple le cas lorsqu'aucun compte bancaire ni contrat belge n'est détenu auprès de l'établissement. Le tableau ci-après donne un aperçu du nombre total de redevables d'information par type et du nombre d'établissements ayant procédé à une communication au PCC.

7 L'obligation date déjà de 2013, mais faute de modalités d'exécution, les premières communications sont seulement intervenues en 2015 (arrêté royal du 3 avril 2015 modifiant l'arrêté royal du 17 juillet 2013 relatif au fonctionnement du point de contact central visé à l'article 322, § 3, du CIR 92).

8 Loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt; arrêté royal du 22 avril 2019 fixant les conditions auxquelles les institutions intervenant pour compte des redevables d'information au point de contact central des comptes et contrats financiers doivent satisfaire pour accéder au Registre national des personnes physiques; arrêté royal du 7 avril 2019 désignant les organisations centralisatrices et les points de contact uniques au regard du point de contact central des comptes et contrats financiers et arrêté royal du 7 avril 2019 relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers.

9 Article 3 de la loi PCC.

Tableau 1 – *Redevables d'information au PCC*

Type de redevable d'information	Nombre	Communication au PCC
Établissements de crédit	82	76
Sociétés de bourse	35	23
Entreprises d'assurance	33	30
Sociétés de leasing	103	87
Prêteurs	99	93
Établissements de paiement, établissements de monnaie électronique et autres	41	20
Total	393	329

Source : AGTrés au 30 juillet 2024

La loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses introduit, à partir du 1^{er} décembre 2026, une catégorie supplémentaire de redevables d'information¹⁰ devant communiquer des données au PCC, à savoir les prestataires nationaux de services sur crypto-actifs¹¹.

Informations à communiquer

Les établissements redevables d'information doivent toujours communiquer les informations suivantes pour chacun de leurs clients :

- l'ouverture ou la fermeture de chaque compte bancaire, de paiement, de titres ou de crypto-actifs¹² en Belgique et les procurations sur ces comptes ainsi que le solde périodique de ces comptes (au 30 juin et au 31 décembre de chaque année) ;
- l'exécution de certaines transactions financières impliquant des espèces ;
- l'existence de certains contrats financiers conclus en Belgique et le montant globalisé périodique de certains contrats. Il peut s'agir notamment de la location de coffres, de certains contrats d'assurance-vie, de crédits hypothécaires, de conventions de location-financement (leasing), etc.¹³.

Les données sont ensuite conservées dans le PCC pendant 10 ans.

L'administration fiscale peut donc demander via le PCC non seulement les numéros de comptes, les contrats financiers et les soldes des comptes d'un contribuable, mais aussi les données d'identification d'un numéro de compte découvert pendant l'enquête et dont le contribuable n'identifie pas le titulaire. La recherche par compte bancaire n'est actuellement possible que pour les comptes nationaux.

¹⁰ L'article 107 de cette loi introduit la nouvelle catégorie de redevables d'information à l'article 3, 9^o/1, de la loi PCC.

¹¹ Il s'agit des prestataires de services sur crypto-actifs visés dans le règlement (UE) 2023/1114 (règlement Mica), de droit belge ou de droit étranger, qui opèrent en Belgique par la voie d'une succursale.

¹² Le premier rapportage des soldes de comptes de crypto-actifs est prévu le 31 décembre 2026. À cette même date, les soldes des 31 décembre 2025 et 30 juin 2026 doivent faire l'objet d'un rapportage.

¹³ Article 4 de la loi PCC, modifié en dernier lieu par l'article 108 de la loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses.

Comptes étrangers

Le contribuable-personne physique doit communiquer au PCC l'existence des comptes de toute nature dont il est titulaire auprès d'un établissement de banque, de change, de crédit ou d'épargne établi à l'étranger¹⁴.

Cette obligation de communication s'applique aussi aux comptes de crypto-actifs étrangers pour autant qu'ils soient détenus auprès d'une entité étrangère ayant la caractéristique d'un établissement de banque, de change, de crédit ou d'épargne. L'obligation s'applique donc uniquement aux portefeuilles de dépôt, dans le cadre desquels un intermédiaire financier ou une plate-forme financière intervient dans la conservation des fonds et la protection du portefeuille de crypto-actifs en stockant les « clés privées ». Cependant, il arrive que les portefeuilles de crypto-actifs soient ouverts auprès d'établissements étrangers qui ne prestent pas à titre professionnel de services financiers de même nature que ceux des établissements de banque, de change, de crédit ou d'épargne établis en Belgique. Dans ce cas, ces comptes ou portefeuilles de crypto-actifs ne doivent pas être communiqués au PCC¹⁵. Les chiffres relatifs aux comptes de crypto-actifs étrangers communiqués au PCC ne sont pas connus.

Les comptes Paypal, Google et autres ne doivent en principe pas être signalés au PCC, sauf s'ils sont liés à une activité professionnelle ou s'ils contiennent des sommes d'argent pendant une période plus longue que celle strictement nécessaire pour effectuer des transactions¹⁶.

Il n'est pas encore possible d'effectuer une recherche sur le numéro pour les comptes étrangers. Le SPF Finances doit d'abord introduire une demande auprès de la BNB pour développer cette fonctionnalité et la mettre à disposition. La Cour des comptes estime que le PCC doit prévoir cette fonctionnalité, à condition qu'un mécanisme de contrôle soit mis en place pour vérifier l'exactitude des données introduites par le contribuable concernant son compte étranger (voir le [point 2.1.2](#))¹⁷.

Statistiques

En 2024, les établissements financiers ont déclaré l'ouverture de 11.145.583 comptes nationaux au PCC¹⁸. En outre, les contribuables ont encore déclaré eux-mêmes 165.599 comptes étrangers en 2024.

Le [graphique 1](#) montre le nombre de comptes « nationaux » (actifs) par an depuis 2015 ainsi que le nombre total de titulaires et de mandataires¹⁹. Un compte peut avoir un ou plusieurs titulaires et un ou plusieurs mandataires. Fin 2024, le PCC dénombrait 55,3 millions de comptes bancaires

¹⁴ Article 307, § 1^{er}/1, alinéa 2, du CIR 92. Cette obligation unique s'ajoute à celle de mentionner le compte étranger chaque année dans la déclaration à l'impôt des personnes physiques, conformément à l'article 307, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, a), du CIR 92.

¹⁵ Chambre, 27 juin 2022, [QRVA 55/088](#), Question n° 908 du député K. Verduyckt du 1^{er} mars 2022 au ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude, p. 170; 24 mai 2024, [QRVA 55/134](#), Question n° 1971 du député M. Van Hees du 26 mars 2024 au ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude, p. 235, www.lachambre.be.

¹⁶ Chambre, 15 juin 2015, [QRVA 54/029](#), Question n° 228 de la députée S. Wilmès du 16 mars 2015 au ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale, p. 168, www.lachambre.be.

¹⁷ Comme le contribuable doit communiquer lui-même l'existence de son compte étranger au PCC, il n'est pas possible de contrôler l'exactitude des données introduites (par exemple, l'interversion de deux chiffres) et il n'a pas été prévu de standardisation non plus pour le format IBAN (par exemple, concernant la longueur du numéro de compte).

¹⁸ Il s'agit du nombre de communications de comptes ouverts. L'ouverture d'un compte par plusieurs titulaires et/ou mandataires engendre plusieurs communications.

¹⁹ Aucun nombre de mandataires pour les années 2015 à 2019 n'est disponible, parce que l'obligation de communication n'est en vigueur que depuis 2020.

nationaux, soit 49 % de plus qu'en 2015. Les comptes appartiennent à quelque 62 millions de titulaires et 25 millions de mandataires. L'augmentation accrue du nombre de communications à partir de 2020 s'explique par l'adhésion de nouveaux établissements financiers devant faire une déclaration²⁰.

Graphique 1 – Nombre de comptes bancaires nationaux existants et nombre de titulaires et de mandataires par an²¹



Source : Cour des comptes à partir des chiffres de la BNB

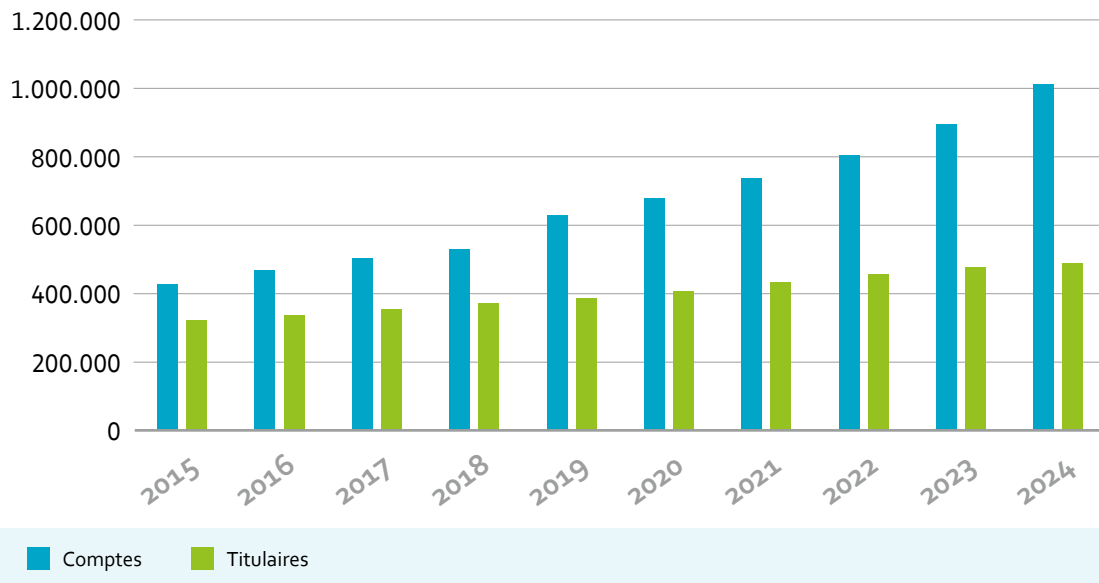
Le [graphique 2](#) montre le nombre de comptes «étrangers» communiqués par an depuis 2015. Fin 2024, la banque de données PCC comptait environ un million de comptes bancaires étrangers (+137 % par rapport à 2015). Ces comptes appartenaient à environ un demi-million de titulaires ou de personnes physiques²². La hausse importante du nombre de comptes communiqués en 2019 résulte d'une campagne de sensibilisation menée par le SPF Finances. L'évolution des dernières années s'explique aussi par des enregistrements doubles de contribuables, qui ne communiquent pas toujours le numéro de compte avec précision lors de modification et/ou suppression²³.

²⁰ À la suite d'une modification de la loi PCC, les établissements de paiement ont aussi dû communiquer leurs comptes de paiement au PCC à partir de 2020. En raison de problèmes divers et de discussions, la plupart de ces établissements n'ont entamé ce rapportage que dans le courant des années suivantes, ce qui explique la forte augmentation du nombre de comptes existants à partir de 2020.

²¹ Le graphique comprend le nombre cumulé de comptes nationaux communiqués moins les comptes clôturés et/ou supprimés à la fin de chaque année.

²² Le PCC ne dispose pas des mandataires sur les comptes étrangers.

²³ La BNB ne contrôle pas les enregistrements de comptes étrangers par les contribuables mêmes. Certains communiquent toutefois chaque année l'ouverture du même compte (parce qu'ils le complètent aussi chaque année dans leur déclaration d'impôts). Si le compte est communiqué la première année avec des espaces dans le numéro, l'année suivante avec des tirets et l'année d'après sans espace ni tiret, le compte est considéré à chaque fois comme un compte distinct. Le même problème se pose pour la communication de la fermeture d'un compte. Si le numéro de compte ne correspond pas exactement au numéro enregistré à l'ouverture, le compte reste ouvert. Il se peut donc que le nombre total de comptes ouverts comporte des comptes plusieurs fois.

Graphique 2 – Nombre de comptes bancaires étrangers communiqués par an²⁴

Source : Cour des comptes à partir des chiffres de la BNB

2.1.2 Contrôle de l'exhaustivité du PCC

Contrôle par l'AGTrés

L'Administration générale de la trésorerie (AGTrés) veille à ce que les établissements financiers communiquent certaines informations au PCC²⁵. Pour exercer son contrôle, l'AGTrés a directement accès au PCC depuis le 24 décembre 2021²⁶. Elle peut uniquement utiliser cet accès pour effectuer des recherches individuelles et non dans le cadre du datamining.

Pour le moment, seules deux personnes de l'AGTrés sont habilitées à contrôler l'exhaustivité du PCC. Elles effectuent cependant aussi d'autres tâches. Vu le cadre du personnel limité, l'AGTrés a réalisé une analyse de risques concise. Sur cette base, elle a en premier lieu concentré ses contrôles sur les « nouveaux » redevables d'information, qui n'ont encore rien communiqué au PCC. Elle suit environ dix nouveaux redevables de plus près chaque année. Par ailleurs, l'AGTrés reçoit chaque mois de la BNB un relevé de tous les établissements financiers et des comptes communiqués, qui précise aussi (depuis 2021) si un solde a été communiqué ou non. Les anomalies sont ensuite examinées plus avant. Enfin, l'AGTrés reçoit aussi des communications des personnes habilitées à recevoir l'information comme le ministère public, les juges, la police ou le SPF Finances, concernant des données erronées ou manquantes dans la banque de données PCC²⁷. L'AGTrés a ainsi reçu 27 communications en 2023 et 19 en 2024²⁸. La plupart étaient liées à des problèmes informatiques ou à la non-communication du numéro de registre national ou d'entreprise. D'après l'AGTrés, il n'était pas question de mauvaise foi ni de fraude dans ces cas.

²⁴ Le graphique comprend le nombre cumulé de comptes étrangers communiqués moins les comptes clôturés et/ou supprimés à la fin de chaque année.

²⁵ Article 13, § 1^{er}, de la loi PCC.

²⁶ Article 8 de la loi du 2 décembre 2021 modifiant la loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt.

²⁷ Les personnes habilitées à recevoir l'information doivent informer le superviseur lorsqu'elles constatent l'existence de données erronées ou manquantes dans la banque de données PCC (article 13, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi PCC).

²⁸ La Cour des comptes n'a reçu aucun chiffre détaillé pour les années 2020 à 2022.

Si l'AGTrés constate une infraction, elle peut infliger une amende administrative à l'établissement financier en infraction. Elle peut toutefois uniquement le faire après avoir entendu l'établissement. Le montant de base de l'amende administrative s'élève à 50.000 euros minimum et à 1.000.000 d'euros maximum. Il est proportionnel à la gravité des faits²⁹. Fin 2024, l'AGTrés avait infligé trois amendes de 150.000 euros chacune. Les trois concernaient une communication tardive³⁰.

L'AGIsi a fait savoir que les recherches sur le numéro de registre national, le numéro d'entreprise ou le nom et la date de naissance ne donnent pas toujours le même résultat. Faute de directives claires, il serait possible d'introduire les noms de plusieurs manières ou de façon erronée (par exemple, sans espaces ou en omettant les particules du nom de famille). Lorsqu'aucun numéro de registre national ou numéro d'entreprise unique n'a été communiqué au PCC, l'AGIsi risque donc de ne pas retrouver un compte lors d'un contrôle fiscal. L'AGTrés a conscience du problème, mais n'est pas en mesure, faute de temps et de personnel, d'effectuer systématiquement de tels contrôles. La BNB confirme toutefois pouvoir détecter les anomalies statistiques et les signaler à l'AGTrés. Il peut s'agir, par exemple, d'un nombre anormalement élevé de comptes identifiés par un établissement financier via la clé à quatre éléments nom/prénom/date de naissance/lieu de naissance pour lesquels ce dernier est la Belgique et non via le numéro de registre national ou d'entreprise. La Cour des comptes recommande dès lors à l'AGTrés de contrôler ces anomalies.

Faute de moyens de contrôle et d'effectif, l'AGTrés contrôle peu l'exhaustivité du PCC. La Cour des comptes n'exclut donc pas que les informations de la banque de données PCC soient lacunaires, parce que des comptes ou des contrats n'ont pas été communiqués, à tort. La Cour recommande pour cette raison d'examiner quels moyens financiers et en personnel supplémentaires sont nécessaires pour renforcer les contrôles de l'AGTrés. Elle constate également que les agents de l'AGIsi n'étaient pas toujours informés de leur obligation légale de signaler les données erronées ou manquantes à l'AGTrés. Il convient donc de sensibiliser davantage. Dans sa réponse au projet de rapport, l'AGIsi fait remarquer que ce sont surtout les données bancaires étrangères à déclarer par les contribuables mêmes qui ne sont pas toujours correctes. Signaler ces données incorrectes ou manquantes à l'AGTrés n'a aucun sens, car cette administration est uniquement compétente pour contrôler l'exactitude des données que les établissements financiers belges fournissent. La BNB n'est pas compétente non plus pour vérifier ces données étrangères ni pour les rectifier d'office si nécessaire.

Contrôle des comptes étrangers

La mission de contrôle de l'AGTrés se limite aux établissements financiers belges. L'obligation de déclarer à l'impôt des personnes physiques les comptes bancaires étrangers incombe au contribuable même et l'exhaustivité des déclarations ne peut pas être garantie. La non-déclaration n'est découverte qu'en cas de contrôle de l'AGIsi ou de l'AGFisc. La plupart du temps, la non-déclaration n'est pas problématique pour l'administration fiscale, puisqu'elle obtient en général les données via l'échange automatique d'informations financières³¹ (ci-après les « données NCD » ou l'« échange NCD »). Dans sa réponse, l'AGIsi souligne que l'échange NCD ne couvre pas toutes les données que le contribuable doit déclarer concernant ses comptes étrangers. En outre, les pays ne participent pas tous à l'échange de données NCD.

²⁹ Article 13, § 2, de la loi PCC.

³⁰ Deux amendes ont été infligées en 2021 et une en 2022. Plus aucune amende n'a été infligée en 2023 et 2024.

³¹ Il s'agit des accords DAC2, NCD ou Fatca conclus respectivement avec l'UE, certains pays non européens et les États-Unis.

La Cour des comptes constate que l'augmentation des néobanques représente un risque. Il s'agit d'établissements financiers de paiement opérant en ligne sans succursale physique, qui proposent des services ou des contrats à distance aux habitants du royaume de Belgique. Il s'agit souvent d'établissements étrangers, de sorte que les comptes ne sont pas communiqués automatiquement au PCC. La Cellule de traitement des informations financières (CTIF) attire aussi l'attention sur le phénomène des néobanques dans son rapport annuel et souligne qu'elles impliquent « *des défis liés à l'identification des utilisateurs et la détection des transactions* »³².

L'AGTrés ne contrôle pas pour le moment si le contribuable communique de sa propre initiative au PCC les données nécessaires relatives aux comptes étrangers. Comme les agents fiscaux n'ont pas d'accès direct au PCC (voir le [point 2.2.1](#)), un contrôle fiscal consiste souvent à vérifier uniquement si un compte étranger identifié a été déclaré à l'impôt des personnes physiques. La Cour des comptes souligne que d'autres organismes publics (comme la CTIF, la police ou la justice) n'ont pas accès aux données NCD reçues, contrairement à l'administration fiscale. Pour ces organismes publics, le caractère incomplet du PCC en matière de comptes étrangers est problématique, puisqu'il s'agit de leur seule source d'information. Idéalement, les données NCD devraient être intégrées directement dans le PCC. Selon un avis du service Relations internationales, cette intégration n'est juridiquement pas possible pour le moment en raison du cadre juridique international strict ainsi que de la finalité et de la confidentialité des données NCD³³.

IBAN virtuels

Un autre problème concerne les numéros de comptes bancaires virtuels (IBAN virtuels)³⁴. Un IBAN virtuel a le même format et la même fonctionnalité qu'un IBAN normal, mais ne correspond pas directement à un compte spécifique. En termes simples, tous les paiements entrants effectués via un IBAN virtuel sont automatiquement transférés vers un compte de paiement doté d'un IBAN propre (différent de l'IBAN virtuel), appelé « compte maître ». Seul ce dernier relève du champ d'application matériel de la législation PCC. Comme les IBAN virtuels ne sont pas de véritables comptes bancaires ou de paiement, ils ne doivent pas être communiqués au PCC. L'utilisation d'IBAN virtuels complexifie donc l'identification du titulaire ainsi que le traçage et l'analyse des mouvements financiers au stade de l'enquête bancaire.

Comptes de crypto-actifs

Les comptes de crypto-actifs étrangers qui doivent obligatoirement être communiqués au PCC par le contribuable ne font pas non plus l'objet de contrôles (voir le [point 2.1.1](#)). L'échange automatique de cryptodonnées prévu à partir de 2026 (directive DAC 8³⁵) ne comblera pas cette lacune, puisque leur utilisation est liée à une finalité, tout comme pour les données NCD. Ces données ne peuvent donc pas être reprises dans le PCC. La directive DAC 8 ne permettra qu'une visibilité partielle des crypto-actifs des contribuables, puisqu'elle ne prévoit l'obligation de déclaration que pour les prestataires de services sur crypto-actifs, alors que des opérations peuvent se réaliser sans ces intermédiaires.

³² Cellule de traitement des informations financières (CTIF), *Rapport d'activités 2023*, p. 28, www.ctif-cfi.be.

³³ Les données NCD peuvent uniquement être utilisées dans un contexte fiscal spécifique.

³⁴ Autorité bancaire européenne (ABE), *Report on Virtual IBANs*, EBA/Rep/2024/08, 24 mai 2024, www.eba.europa.eu.

³⁵ Directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, *Journal officiel de l'Union européenne L-2023/2226*, 24 octobre 2023, www.eur-lex.europa.eu.

La sixième directive anti-blanchiment étend les données à communiquer au PCC, dont les IBAN virtuels et les comptes de crypto-actifs³⁶. La loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses transpose déjà la sixième directive anti-blanchiment en partie, en particulier pour les comptes de titres et de crypto-actifs nationaux³⁷. Les autres dispositions seront transposées ultérieurement³⁸.

2.1.3 Possibilité de datamining

Jusqu'à la fin de 2025, le PCC pouvait uniquement être consulté dans des cas individuels spécifiques et dans le respect d'une procédure stricte (voir le [point 2.2.1](#)). Le datamining (analyse de risques concernant la banque de données PCC) n'était dès lors pas possible. Les informations reprises dans le PCC ne pouvaient par conséquent pas être pleinement utilisées dans le cadre de la lutte contre la fraude. La loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses introduit du changement à ce niveau : il devient possible de croiser de manière pseudonymisée³⁹ les données du PCC avec les données internes du SPF Finances et d'y appliquer le datamining.

Les données issues du PCC sont conservées dans l'entrepôt de données (datawarehouse) du SPF Finances, qui est déjà utilisé à des fins de datamining⁴⁰. Le datamining sera effectué par des « agents dataminers » spécifiques, désignés par le ministre des Finances (ou son délégué). En principe, ces agents dataminers ne peuvent pas partager les résultats de l'analyse de risques avec les agents contrôleurs, sauf si les conditions prévues à l'article 322 du CIR 92 sont remplies (voir le [point 2.2.1](#))⁴¹.

Avec cette nouvelle possibilité légale, le gouvernement entend « accroître l'efficacité des analyses de risque du SPF Finances ». L'accès au PCC doit permettre de « détecter les déficits indiciaries, les structures offshore, les comptes dormants ou les mouvements atypiques entre entités liées impliquées dans la fraude grave et organisée liée à la criminalité fiscale, économique et financière »⁴². Dans une étude précédente du service CAF de 2021, l'AGIsi proposait déjà trois projets concrets de datamining :

1. une analyse de risques concernant la fraude au domicile et les revenus non déclarés ;
2. une analyse de risques concernant les sociétés frauduleuses ou les sociétés-écrans ;
3. une analyse réseau des comptes bancaires et procurations.

³⁶ Article 16, alinéa 3, d), e) et f), de la directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849, *Journal officiel de l'Union européenne L-2024/1640*, 19 juin 2024, www.eur-lex.europa.eu. Les États membres doivent appliquer cette directive à partir du 10 juillet 2027 au plus tard.

³⁷ Articles 106-110.

³⁸ Chambre, 17 septembre 2025, [DOC 56 0963/005](#), *Projet de loi portant des dispositions diverses*, p. 29, www.lachambre.be.

³⁹ La pseudonymisation consiste à remplacer les informations d'identification directe (nom, prénom, etc.) par des identifiants indirects (clés techniques, numéros de référence, codes, etc.) permettant une vérification croisée à tout moment (Chambre, 17 septembre 2025, [DOC 56 0963/005](#), p. 16, www.lachambre.be).

⁴⁰ Loi du 3 août 2012 portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions.

⁴¹ La Cour des comptes observe que l'article 5, § 3, de la loi du 3 août 2012, tel qu'introduit par l'article 105 de la loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses, réfère uniquement à l'article 322 du CIR 92 et non à l'article 62bis du code de la TVA.

⁴² Chambre, 17 septembre 2025, [DOC 56 0963/005](#), p. 13-14, www.lachambre.be.

La Cour des comptes recommande à l'AGIsi de réaliser les projets précités dans les limites légales nouvellement fixées et de les ajuster si nécessaire.

Le datamining du PCC ne signifie pas que l'administration fiscale peut consulter ou utiliser des transactions individuelles, car le PCC contient simplement les numéros de compte et les soldes semestriels des comptes. L'enquête menée auprès de plusieurs agents de l'AGIsi révèle que les soldes repris dans le PCC depuis 2022 contiennent encore trop peu d'informations utiles pour déterminer si un compte nécessite une enquête complémentaire ou réaliser une analyse de risques solide. En effet, les soldes représentent un instantané, qui ne dit rien sur le nombre de transactions effectuées, leur montant ou les parties impliquées. Ainsi, un compte présentant deux fois par an un solde peu élevé peut, malgré tout, avoir servi à réaliser des transactions de plusieurs millions d'euros. La Cour des comptes recommande dès lors d'examiner s'il est juridiquement possible d'étendre davantage le PCC afin d'optimiser le datamining et d'accroître l'efficacité des contrôles fiscaux.

Les informations complémentaires (par compte ou contrat et par an) sont par exemple :

- le solde réel lorsque le compte présente un solde négatif⁴³ ;
- la nature du contrat ou du compte (par exemple, compte à vue, compte d'épargne, compte-titres) ;
- le nombre d'opérations entre comptes d'une même banque sur lesquels le contribuable a procuration (par exemple, partenaire, société, enfants) et le montant total de celles-ci ;
- le nombre d'opérations par an, tant entrantes que sortantes, et leur montant total ;
- le nombre d'opérations depuis et vers des comptes étrangers et leur montant total ;
- le nombre d'opérations consistant en des retraits et dépôts d'argent et leur montant total ;
- les fluctuations importantes des montants des transactions, par exemple, au-dessus d'un certain seuil et dans un délai déterminé.

Toutes les informations complémentaires ne doivent pas nécessairement être visibles des personnes habilitées à recevoir l'information qui consultent le PCC. Le législateur peut décider de différencier les personnes habilitées, de sorte que le SPF Finances puisse par exemple consulter davantage d'informations que d'autres personnes habilitées.

Enfin, il convient de souligner qu'à l'avenir⁴⁴, les banques de données PCC européennes seraient reliées entre elles⁴⁵. Seules les autorités pénales y auront toutefois accès et pas l'administration fiscale, de sorte que cette banque de données européenne ne pourra pas être utilisée à des fins d'analyses de risques ou de contrôles fiscaux.

⁴³ Les établissements financiers redevables d'information peuvent actuellement choisir de communiquer le solde négatif ou un solde nul au PCC (article 7, § 2, alinéa 1^{er}, c), de l'arrêté royal du 7 avril 2019, tel que modifié par l'article 4 de l'arrêté royal du 6 juin 2021 modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2019). Lorsqu'ils choisissent de communiquer un solde nul, l'administration fiscale peut estimer à tort qu'il s'agit d'un compte dormant.

⁴⁴ Article 17 de la directive (UE) 2024/1640.

⁴⁵ Baris (*Bank Account Registers Interconnection System*).

2.2 Procédures de consultation du PCC et d'enquête bancaire

2.2.1 Procédure de consultation du PCC

Concernant les impôts sur les revenus

En vertu de l'article 322, § 3, du CIR 92, une consultation du PCC peut être effectuée lorsqu'une enquête a révélé un ou plusieurs indices de fraude fiscale. Le PCC peut uniquement être consulté par un agent ayant au moins le grade de conseiller. Dans la pratique, il s'agit toutefois le plus souvent d'un conseiller général.

La loi n'impose pas explicitement d'envoyer une demande de renseignements au contribuable avant de consulter le PCC, mais une circulaire administrative l'impose⁴⁶. La demande doit préciser que l'administration peut consulter le PCC si le contribuable ne répond pas ou en cas de réponse incorrecte ou incomplète (ci-après l'«absence de coopération»).

Concernant la TVA

L'article 62bis, alinéas 2 et 3, du code de la TVA autorise la consultation du PCC uniquement à des conditions strictes. Tout comme pour les impôts sur les revenus, l'administration fiscale doit disposer d'un ou de plusieurs indices de fraude fiscale. La loi explicite en outre qu'une demande de renseignements doit être envoyée au préalable au contribuable en mentionnant que la banque de données PCC sera consultée en l'absence de coopération de sa part. Enfin, une condition d'épuisement stricte s'applique en matière de TVA. Ainsi, le PCC peut uniquement être consulté lorsque tous les autres moyens d'enquête (sauf la visite fiscale) ont été épuisés. Seul un conseiller général peut consulter le PCC.

2.2.2 Procédure d'enquête bancaire

Concernant les impôts sur les revenus

Une enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus est possible uniquement pour les comptes dont le contribuable est titulaire ou cotitulaire. Une telle enquête ne peut donc pas concerner des comptes sur lesquels le contribuable a uniquement procuration, sauf si l'administration dispose d'un indice de fraude pour ces comptes (voir le [point 2.2.4](#)).

L'article 322, § 2, du CIR 92 prévoit une procédure stricte par étapes pour l'enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus :

1. Avant de pouvoir lever le secret bancaire, l'administration doit envoyer au contribuable une demande de renseignements explicitant qu'une enquête bancaire pourra être réalisée en l'absence de coopération de sa part.
2. L'administration peut demander les données bancaires manquantes auprès des établissements financiers concernés uniquement en l'absence de coopération du contribuable dans le délai de réponse légal qui est en principe d'un mois⁴⁷.

⁴⁶ Circulaire AGFisc n° 35/2014 du 4 septembre 2014, p. 21. Voir aussi le rapport au Roi concernant l'arrêté royal du 17 juillet 2013 relatif au fonctionnement du point de contact central visé à l'article 322, § 3, du CIR 92, abrogé depuis lors par l'arrêté royal du 23 juin 2019.

⁴⁷ À compter du troisième jour ouvrable qui suit l'envoi de la demande de renseignements, ce délai peut être prolongé pour de justes motifs (article 316 du CIR 92).

3. Dans ce cas, un agent ayant au moins le grade de conseiller (dans la pratique, il s'agira le plus souvent du conseiller général) peut accorder l'autorisation de réaliser une enquête bancaire à un agent ayant au moins le grade d'attaché.
4. Cette autorisation peut uniquement être accordée aux conditions suivantes :
 - L'administration fiscale dispose d'un ou de plusieurs indices de fraude fiscale.
 - L'administration fiscale a l'intention d'appliquer une taxation indiciaire en vertu de l'article 341 du CIR 92⁴⁸.
 - L'administration fiscale a un ou plusieurs indices que l'obligation de communiquer les constructions transfrontalières⁴⁹ n'a pas été respectée.
5. L'administration envoie une demande de renseignements à la banque.
Le contribuable en est informé en même temps, sauf lorsque les droits du Trésor sont en péril⁵⁰.

Concernant la TVA

La procédure d'enquête bancaire en matière de TVA est moins stricte qu'en matière d'impôt sur les revenus⁵¹. Contrairement à une consultation du PCC, il n'existe pas de principe légal d'épuisement pour l'enquête bancaire. Il ne faut pas non plus envoyer de demande de renseignements au contribuable et il ne doit pas y avoir d'indices de fraude fiscale. Bien qu'il n'existe pas de condition légale d'épuisement, les directives administratives⁵² préconisent malgré tout d'essayer d'abord d'obtenir les renseignements via le contribuable. Il faut aussi une autorisation du conseiller général du service concerné⁵³.

Enquête bancaire à l'étranger

Lorsqu'il en est requis par l'administration, le contribuable a en principe l'obligation légale de lui communiquer, sans qu'il doive se déplacer, tous les documents relatifs à ses comptes bancaires étrangers, même s'il s'agit purement de comptes privés⁵⁴. En outre, l'administration peut lui réclamer, sur simple demande, tous les renseignements pertinents sur ses comptes bancaires étrangers.

Si le contribuable ne collabore pas, il reste une seule option à l'administration, celle de lancer une « demande de coopération internationale » pour obtenir des informations bancaires auprès de l'administration fiscale du pays où l'établissement financier a son siège. En effet, l'administration fiscale belge ne peut jamais envoyer de demande directe à un établissement financier étranger. Une enquête bancaire à l'étranger est plus complexe qu'une enquête nationale, puisqu'il faut

⁴⁸ Tel est le cas lorsqu'il existe des indices que la fortune réelle et le style de vie du contribuable sont disproportionnés par rapport aux revenus déclarés, par exemple, si le contribuable effectue certaines dépenses considérables, comme l'achat de voitures de luxe, alors qu'il ressort de sa déclaration qu'il n'a, en proportion, que peu de revenus officiels voire qu'il n'en a aucuns.

⁴⁹ À distinguer de la notion de « construction juridique ». Pour plus d'informations à ce sujet, voir Cour des comptes, *Taxe Caïman*, avril 2023, 65 p., [courdescomptes.be](https://www.courdescomptes.be).

⁵⁰ Article 333/1, § 1^{er}, alinéas 1 et 2, du CIR 92 : lorsque les droits du Trésor sont en péril, la notification au contribuable ne doit pas être envoyée en même temps que la demande de renseignements adressée aux établissements financiers, mais au plus tard dans les 30 jours.

⁵¹ Article 62bis, alinéa 1^{er}, du code de la TVA.

⁵² Manuel TVA 569/2 et instruction Afer n° 10/2007 du 6 mars 2007 : « Chaque demande indique clairement les raisons pour lesquelles l'information n'a pu être obtenue auprès de l'assujetti, que tous les autres moyens disponibles aux fins d'obtenir l'information correcte ont été épuisés et/ou qu'il existe des doutes sérieux quant au caractère complet des éléments fournis par l'assujetti. »

⁵³ Article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 29 août 2006 portant désignation du fonctionnaire visé à l'article 62bis du code de la taxe sur la valeur ajoutée et à l'article 318 du code des impôts sur les revenus 1992.

⁵⁴ Article 315, alinéa 2, 1^o, du CIR 92 : L'obligation de communication comprend, en ce qui concerne les habitants du royaume, les livres et documents relatifs aux comptes, contrats d'assurance-vie et constructions juridiques visés à l'article 307, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}.

aussi respecter toutes les exigences internationales⁵⁵ de l'échange de données international. Une enquête bancaire étrangère prend dès lors beaucoup de temps. Elle dépend de la réponse de l'administration fiscale étrangère à la demande internationale et de la rapidité de celle-ci.

L'article 322, § 2, du CIR 92 détermine la procédure d'enquête bancaire à l'étranger. Ainsi, le contribuable doit recevoir au préalable une demande de renseignements qui explicite qu'en l'absence de coopération de sa part, une enquête bancaire (à l'étranger) pourra être menée. Ce n'est que si le contribuable ne collabore pas dans le délai de réponse légal qu'une demande officielle peut, avec l'autorisation du conseiller général compétent, être adressée à une administration fiscale étrangère via l'administration centrale de l'AGIsi. Comme pour les enquêtes bancaires nationales, l'administration fiscale doit également disposer d'un ou de plusieurs indices de fraude fiscale ou avoir l'intention d'appliquer une taxation indiciaire en vertu de l'article 341 du CIR 92 ou encore disposer d'un ou de plusieurs indices que l'obligation de communiquer les constructions transfrontalières n'a pas été respectée. L'enquête bancaire doit être notifiée au contribuable. L'administration centrale de l'AGIsi doit elle-même signer la notification et l'envoyer au plus tard lors de l'envoi de la demande à l'administration fiscale étrangère.

La Cour des comptes constate que cette procédure est très laborieuse et chronophage. Or, il n'existe souvent aucune certitude que l'administration fiscale étrangère répondra (de manière exhaustive) et, surtout, que les données seront transmises dans un délai raisonnable. En outre, il n'existe pas de sanction directe si les organismes étrangers ne collaborent pas⁵⁶.

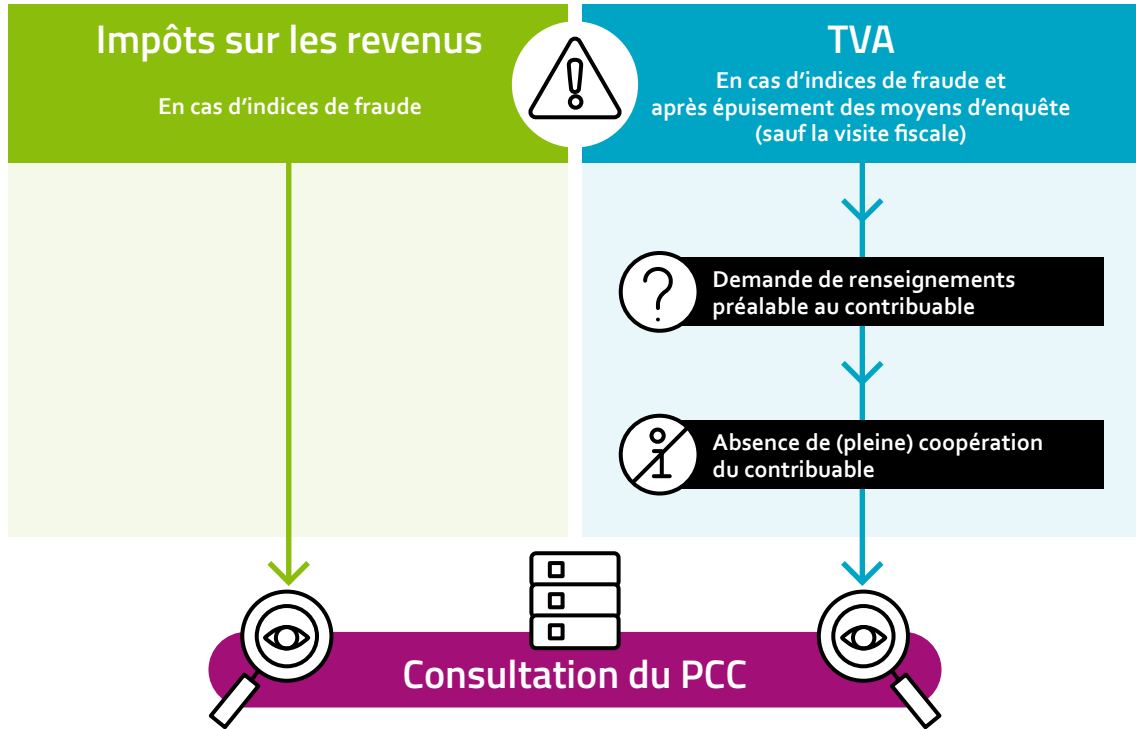
⁵⁵ Dont l'existence d'un fondement juridique international et le principe de réciprocité et d'épuisement.

⁵⁶ Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE effectue régulièrement des examens par les pairs, à l'issue desquels une juridiction est jugée conforme, conforme pour l'essentiel, partiellement conforme ou non conforme.

2.2.3 Délai de réalisation

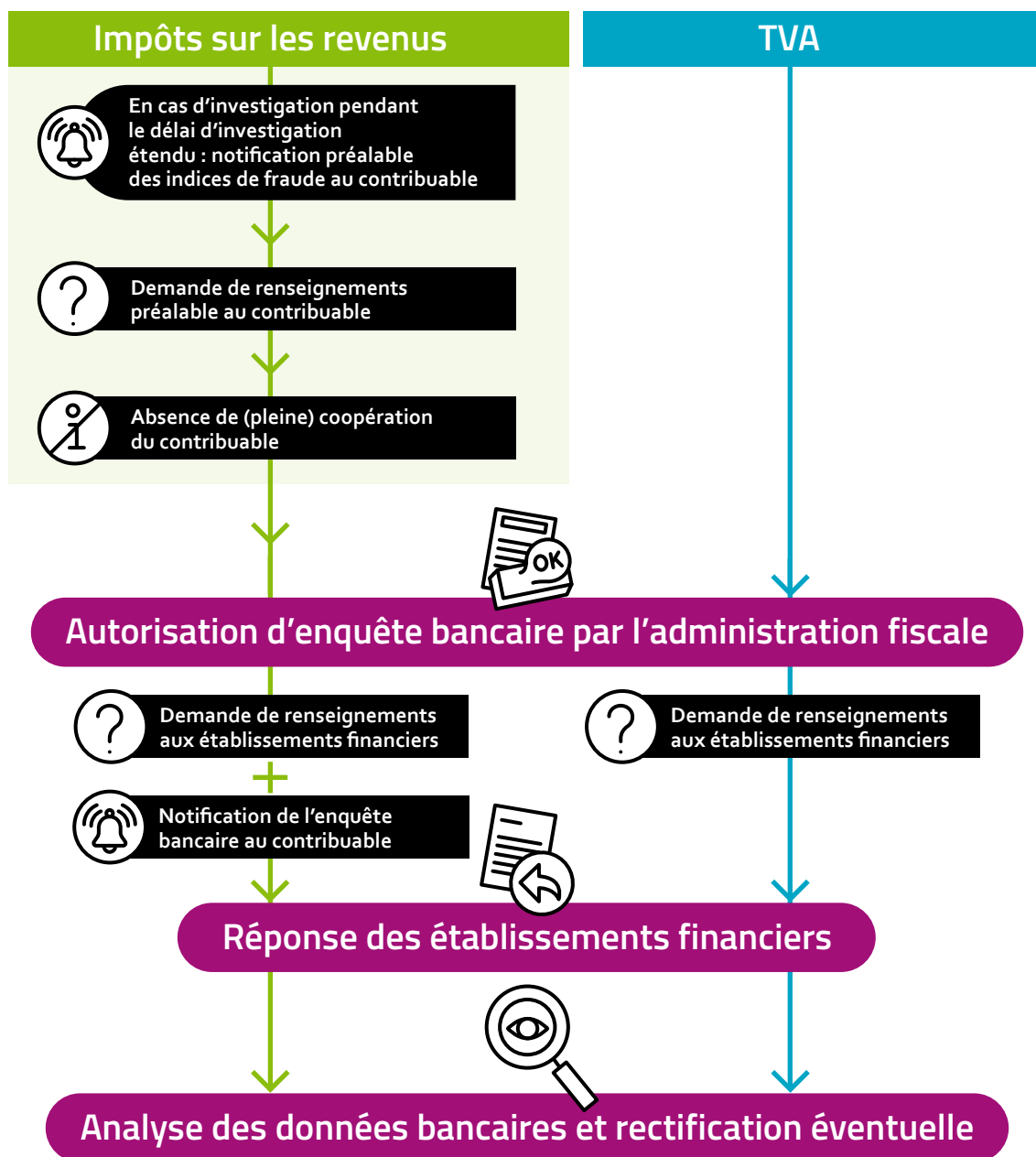
Les graphiques ci-après schématisent la procédure de consultation du PCC et d'enquête bancaire en Belgique en matière d'impôts sur les revenus et de TVA.

Graphique 3 – Consultation du PCC en matière d'impôts sur les revenus et de TVA suivant la loi



Source : Cour des comptes

Graphique 4 – Procédure d'enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus et de TVA suivant la loi



Source : Cour des comptes

Impôts sur les revenus

Il convient de souligner au préalable que, lorsque l'administration souhaite effectuer une enquête bancaire pendant le délai d'investigation étendu⁵⁷, elle doit envoyer une notification préalable d'indices de fraude au contribuable (voir aussi le [point 2.2.4](#)).

⁵⁷ Le délai d'investigation normal pour les impôts sur les revenus est de 3 ans. En cas de fraude, il peut aller jusqu'à 7 ans.

Par ailleurs, la collecte d'information par étapes imposée par la loi a pour effet qu'une enquête bancaire nécessite parfois plusieurs séries de questions, ce qui peut allonger le délai de réalisation d'une enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus. Tel est par exemple le cas lorsque la banque transmet toutes les données des transactions à l'administration fiscale, mais que celles-ci ne permettent pas d'identifier le bénéficiaire d'une opération (comme un chèque ou un virement étranger). Si l'administration fiscale veut demander les pièces justificatives sous-jacentes à la banque, elle doit d'abord adresser une nouvelle demande de renseignements au contribuable. Ce n'est, de nouveau, qu'en l'absence de coopération de celui-ci que l'administration fiscale peut réclamer des informations complémentaires via une nouvelle demande de renseignements à l'établissement financier. Pour disposer de toutes les informations au sujet d'une transaction bancaire, il faut parfois procéder à plusieurs demandes de renseignements, ce qui prend plusieurs mois. Le délai d'investigation et d'imposition restant à l'administration s'en trouve ainsi réduit.

Dans certains cas, le contribuable répond de manière incomplète à une demande de renseignements préalable parce qu'il doit lui-même encore requérir certaines données bancaires auprès de ses établissements financiers (par exemple, pour un compte clôturé ou à l'étranger). L'administration ignore alors combien de temps elle devra attendre la réponse complémentaire avec les données manquantes avant de pouvoir entamer une enquête bancaire. D'après la loi, l'administration peut mener une enquête bancaire dès que le délai de réponse de la demande de renseignements préalable est expiré et elle ne doit pas attendre que le contribuable transmette les données manquantes⁵⁸.

Le contribuable répond parfois à la demande de renseignements préalable que les données bancaires peuvent être consultées ou récupérées sur place (sur papier). Or, la loi prévoit que les données bancaires doivent ressortir de la réponse à la demande de renseignements, sans que l'administration doive les consulter ou les récupérer sur place⁵⁹.

La Cour des comptes fait observer que la notification de l'enquête bancaire peut conduire à des litiges de prétaxation dans le cadre des impôts sur les revenus⁶⁰. La contestation peut par exemple porter sur l'existence ou non d'un indice de fraude fiscale (voir le [point 2.2.4](#)). Comme l'administration est soumise à des délais d'investigation et d'imposition, elle poursuit en principe l'enquête bancaire en cas de litige de prétaxation (sans attendre l'issue du litige). Aucune suspension des délais d'investigation, d'imposition et de conservation n'est prévue pour le moment en cas de litige de prétaxation.

TVA

Faute de condition d'épuisement stricte pour mener une enquête bancaire en matière de TVA, ces enquêtes peuvent souvent être plus rapides et plus efficaces.

⁵⁸ Article 322, § 2, alinéa 3, 1°, *in fine* du CIR 92.

⁵⁹ L'article 322, § 2, alinéa 3, 1°, du CIR 92 renvoie, dans le cadre de la demande de renseignements préalable au contribuable, exclusivement à l'article 316 du CIR 92 (demande de renseignements) et pas simultanément à l'article 315 du CIR 92 (obligation de communication). Si le contribuable ne mentionne pas (toutes) les données bancaires dans sa réponse à la demande de renseignements, l'administration est habilitée à lever le secret bancaire. Elle ne doit pas attendre que les données bancaires aient été consultées ou récupérées sur place. Cela ressort aussi du fait que l'administration peut mener une enquête bancaire dès l'expiration du délai de réponse à la demande de renseignements (article 322, § 2, alinéa 3, 1°, *in fine* du CIR 92).

⁶⁰ Il s'agit d'un litige que le contribuable porte devant les tribunaux pendant l'enquête, donc avant que l'impôt soit établi, par exemple au sujet d'actes d'investigation, comme une enquête bancaire.

2.2.4 Problèmes au niveau de la législation

Impôts sur les revenus : motifs de consultation du PCC et de réalisation d'une enquête bancaire

Une enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus peut être menée dans trois cas bien précis (voir le [point 2.2.2](#)). Pour consulter le PCC, les conditions sont plus strictes : l'administration fiscale n'y est autorisée que s'il existe un indice de fraude. L'article 322, § 3, du CIR 92 ne renvoie donc pas explicitement à l'intention de taxation par « signes et indices » (en vertu de l'article 341 du CIR 92). Selon les travaux préparatoires parlementaires et la jurisprudence de la Cour de cassation, les signes et indices constituent un indice de fraude suffisant⁶¹. Par ailleurs, le législateur a récemment ajouté le non-respect des règles relatives aux constructions transfrontalières (DAC 6) comme motif explicite de réalisation d'une enquête bancaire⁶² et non d'une consultation du PCC. *Pour accroître la sécurité juridique, la Cour des comptes recommande cependant d'harmoniser les motifs de consultation du PCC et de réalisation d'une enquête bancaire.*

Différence entre les procédures

La Cour des comptes constate que les procédures d'investigation en matière d'impôts sur les revenus et de TVA présentent des différences substantielles, que ce soit pour la consultation du PCC ou l'enquête bancaire.

La procédure d'**enquête bancaire en matière de TVA** est moins stricte qu'en matière d'impôts sur les revenus (voir le [graphique 4](#)).

Pour la consultation de la **banque de données PCC**, c'est **en matière de TVA** que les règles sont les plus strictes (voir le [graphique 3](#)). C'est cette procédure plus stricte qui fait en sorte qu'il est en général opté d'emblée pour une enquête bancaire en matière de TVA⁶³. Cela ressort aussi de l'enquête de la Cour des comptes à laquelle la majorité des participants ont répondu consulter moins rapidement le PCC en matière de TVA en raison du principe d'épuisement (voir le [point 2.2.1](#)). Bien qu'il soit en général opportun, pour des raisons d'efficacité, de consulter le PCC avant d'entamer une enquête bancaire, la loi ne l'exige pas.

La Cour des comptes n'a retrouvé aucune *ratio legis* claire dans les documents parlementaires pour justifier les différences de procédure entre une enquête bancaire en matière de TVA et d'impôts sur les revenus ou entre une consultation du PCC et une enquête bancaire dans les dossiers de TVA pure.

Investigations polyvalentes

De nombreuses investigations fiscales sont polyvalentes dans la pratique : l'investigation porte tant sur les impôts sur les revenus que sur la TVA. Les compétences de l'administration sont toutefois liées à une finalité. Sa démarche se justifie dès lors à condition qu'elle pose un acte relevant de sa compétence, accordée par la loi. Lorsque les compétences d'investigation en matière d'impôts sur les revenus et de TVA diffèrent, comme c'est le cas pour les enquêtes bancaires et les consultations

61 Chambre, 2 mars 2011, [DOC 53 1208/007](#), p. 14-15, [www.lachambre.be](#); Cour de cassation de Belgique, arrêt du 7 avril 2016, rôle n° F.14.0065.N, considérant 6, [www.juportal.be](#). La circulaire administrative n° 2017/C/34 du 8 juin 2017 concernant la notification préalable d'indices de fraude (point 25 *in fine*) renvoie aussi à cette jurisprudence.

62 Article 15 de la loi du 20 décembre 2019 transposant la directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

63 Consulter le PCC n'est pas toujours nécessaire dans les dossiers de TVA si l'administration dispose déjà des informations pertinentes au sujet des comptes et des contrats.

du PCC, il convient d'examiner avec soin la législation appliquée en matière de procédure. Ainsi, les données bancaires issues d'une enquête bancaire en matière de TVA ne peuvent pas être utilisées telles quelles pour établir les impôts sur les revenus. Pareille pratique peut en effet être constitutive d'un détournement de pouvoir, ce qui est interdit⁶⁴. Il y a dès lors lieu de se demander si l'administration doit suivre la procédure applicable aux impôts sur les revenus, celle applicable à la TVA ou les deux dans le cadre d'une investigation polyvalente. Le tableau ci-après esquisse le problème.

Tableau 2 – Type d'investigation et procédure à suivre pour une enquête bancaire

Type d'investigation	Investigation en matière d'impôts sur les revenus	Investigation polyvalente impôts sur les revenus et TVA	Investigation en matière de TVA
<i>Exemples</i>	<i>Signes et indices Fraude au domicile</i>	<i>Fausse factures Chiffre d'affaires non déclaré et bénéfiques dissimulés</i>	<i>Restitution Carrousel à la TVA</i>
Procédure à suivre	Article 322, § 2, du CIR 92	?	Article 62bis, al. 1 ^{er} , du code de la TVA

Source: *Cour des comptes*

Cette confusion procédurale et les problèmes qu'elle engendre sont aussi soulignés dans les travaux parlementaires préparatoires de la prolongation des délais d'investigation et d'imposition concernant les impôts sur les revenus⁶⁵, laquelle a été limitée par la loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses⁶⁶. Cette confusion entraîne aussi de nombreux litiges judiciaires dans lesquels la jurisprudence a adopté des positions divergentes, voire contradictoires⁶⁷. Cette jurisprudence divisée sur la question empêche l'administration d'énoncer des directives générales pour les enquêtes bancaires et les consultations du PCC dans le cadre d'investigations polyvalentes. La procédure suivie dépend donc de l'évaluation individuelle du dossier et de l'expérience de l'agent concerné. Il n'est pas toujours possible de choisir un fondement juridique⁶⁸, mais, quand ce choix existe, l'agent concerné doit mettre en balance le risque de perte de temps (lié à l'envoi

⁶⁴ Il est question de détournement de pouvoir lorsqu'une compétence est utilisée à une autre fin que celle pour laquelle elle a été accordée, comme l'application de règles de TVA plus souples uniquement à des fins d'investigation en matière d'impôts sur les revenus.

⁶⁵ Chambre, 3 octobre 2022, [DOC 55 2899/001](#), *Projet de loi portant des dispositions fiscales et financières diverses. Exposé des motifs*, p. 71, [www.lachambre.be](#): « Il est également très incompréhensible et déroutant pour les contribuables qu'il existe une différence procédurale substantielle entre la TVA et les impôts sur les revenus, bien que les deux soient souvent examinés en commun dans les enquêtes de fraude. » Le législateur envisage de supprimer la prolongation des délais d'investigation et d'imposition. L'objectif est de rétablir rétroactivement les dispositions modifiées dans leur version antérieure (Chambre, 3 juillet 2025, [DOC 56 0963/001](#), *Projet de loi portant des dispositions diverses*, p. 38 et suiv., [www.lachambre.be](#)).

⁶⁶ Articles 91-102.

⁶⁷ D'une part, la jurisprudence autorise l'investigation via la législation TVA et l'utilisation de ces données pour les impôts sur les revenus (voir Cour d'appel de Gand, arrêts des 4 octobre 2022, rôle n° 2021/AR/148, 20 septembre 2016, rôle n° 2013/AR/239, et 19 mai 2015, rôle n° 2014/AR/413; Tribunal de première instance de Bruxelles (NL), 11 janvier 2021, rôle n° 2019/1923/A, [www.monkey.be](#)). D'autre part, d'autres jurisprudences exigent que les deux législations soient respectées simultanément en cas d'investigations polyvalentes (voir Cour d'appel d'Anvers, 21 juin 2022, rôle n° 2020/AR/1936; Tribunal de première instance de Gand, 22 octobre 2024, rôle n° 22/558/A, [www.monkey.be](#)). Il a été jugé récemment que des compétences en TVA avaient été mobilisées à tort uniquement pour des constats dans le cadre des impôts sur les revenus (Bruxelles, 26 mars 2025, *Le fiscologue 2025*, 1878, p. 6, [www.fiscoloog.be](#)).

⁶⁸ L'administration doit être cohérente dans le fondement choisi. Si, par exemple, le PCC est consulté sur la base des impôts sur les revenus, l'enquête bancaire doit être réalisée suivant les mêmes règles de procédure. Dans le cas contraire, il peut être question de détournement de pouvoir.

d'une demande de renseignements préalable) avec une décision judiciaire négative éventuelle pour fondement erroné ou détournement de pouvoir. D'après l'enquête, la plupart des répondants appliquent en général le principe de prudence, utilisant la procédure la plus stricte ou les deux procédures pour éviter les décisions judiciaires négatives. En cas d'enquête bancaire, ils choisiront donc la procédure relative aux impôts sur les revenus, qu'ils combineront ou non à celle à la TVA. La procédure relative aux impôts sur les revenus est toutefois plus stricte, plus chronophage, plus complexe et plus sujette aux erreurs de procédure. La différence de délai de réalisation entre les deux procédures est estimée à 2 mois au moins, mais peut être plus longue encore en fonction du dossier⁶⁹.

La mesure dans laquelle les dispositions légales relatives à l'échange d'informations entre agents s'appliquent aux investigations polyvalentes n'est pas claire non plus⁷⁰. Il en va de même de la disposition selon laquelle toutes les informations qu'un agent a obtenues peuvent être utilisées pour établir tous les impôts fédéraux dus⁷¹.

Pour mettre fin à l'insécurité juridique, la Cour des comptes recommande d'harmoniser et de simplifier la procédure pour les enquêtes bancaires et les consultations du PCC pour les deux impôts ou, à tout le moins, d'élaborer un cadre procédural clair pour les investigations polyvalentes.

Utilité d'une demande de renseignements préalable en cas de consultation du PCC

Comme indiqué (voir le [point 2.2.1](#)), la demande de renseignements préalable adressée au contribuable en cas de consultation du PCC en matière d'impôts sur les revenus se fonde sur une circulaire administrative⁷² et non explicitement sur le texte de loi. Dans la pratique, le PCC est en général consulté avant une enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus. Comme une demande de renseignements préalable est d'office requise en cas d'enquête bancaire, il y a peu de différence entre une consultation du PCC en matière d'impôts sur les revenus et de TVA.

D'après l'enquête, certains contribuables demandent les **indices de fraude** dont l'administration dispose avant de répondre à la demande de renseignements préalable. Cette demande entrave le processus de contrôle. Or, la possibilité n'est pas explicitement prévue par la loi. Le contribuable ne doit pas être informé des indices de fraude, ni au stade de la demande de renseignements préalable ni à celui de la consultation du PCC⁷³.

La Cour des comptes a aussi constaté les difficultés pratiques que l'administration rencontre pour savoir si les données bancaires qu'un contribuable fournit en réponse à la demande de renseignements préalable sont exhaustives et exactes à moins d'effectuer un contrôle a posteriori par consultation du PCC. L'enquête a montré que ce contrôle a posteriori n'était pas toujours effectué faute de fondement juridique clair⁷⁴.

⁶⁹ Par exemple, le délai de réponse d'un mois en cas de demande de renseignements préalable, une éventuelle prolongation du délai de réponse pour cette demande, le contribuable qui signale (à tort) que l'administration peut consulter ou récupérer les données bancaires chez lui sur place, une éventuelle prolongation du délai de réponse en cas de demande de renseignements préalable adressée aux établissements financiers, etc.

⁷⁰ Article 335, alinéa 2, du CIR 92 et article 93quaterdecies, § 3, alinéa 2, du code de la TVA.

⁷¹ Article 336 du CIR 92 et article 93quaterdecies, § 2, alinéa 1^{er}, du code de la TVA.

⁷² Circulaire AGFisc n° 35/2014 du 4 septembre 2014.

⁷³ L'administration doit uniquement communiquer les indices de fraude au contribuable quand elle envoie la demande de renseignements aux établissements financiers, sauf si l'investigation a lieu pendant le délai étendu (article 333, alinéa 3, du CIR 92).

⁷⁴ L'article 322, § 3, du CIR 92 ne prévoit pas explicitement cette possibilité, mais semble bien la couvrir. L'administration semble aussi autorisée à vérifier l'exactitude des renseignements obtenus dans le cadre de l'article 322 du CIR 92 (article 324 du CIR 92).

Plus globalement, la Cour des comptes recommande de vérifier l'utilité et la nécessité de la demande de renseignements préalable en cas de consultation du PCC, tant en matière d'impôts sur les revenus que de TVA. Dans la pratique, cette demande entraîne souvent une perte de temps inutile. Si une demande de renseignements préalable est malgré tout effectuée, la Cour recommande de prévoir expressément dans la loi la possibilité de consulter le PCC a posteriori.

Procédures pour les comptes nationaux et étrangers

Pour l'instant, la collecte d'informations sur les comptes bancaires nationaux et étrangers diffère considérablement. Une procédure stricte s'applique aux informations relatives aux comptes nationaux, qui sont repris dans la banque de données PCC. Les informations relatives aux comptes étrangers sont échangées automatiquement et peuvent toujours être consultées dans le cadre d'un contrôle (même sans indice de fraude fiscale). Les informations échangées automatiquement sur les comptes étrangers correspondent en grande partie⁷⁵, au niveau de leur nature et de leur quantité, aux informations figurant dans la banque de données PCC, mais elles sont beaucoup plus limitées que celles susceptibles d'être obtenues via une enquête bancaire.

La Cour des comptes recommande dès lors d'examiner si les conditions d'une consultation du PCC pourraient être remplies de manière moins stricte que celles d'une enquête bancaire. Une procédure moins stricte diminuerait la nécessité d'une consultation du PCC a posteriori pour vérifier si le contribuable a transmis tous les comptes bancaires (voir le [point 2.2.1](#)). Elle mettrait également fin à la différence injustifiée entre la consultation de données financières nationales et étrangères.

Comptes avec procuration

En matière d'impôts sur les revenus, une enquête bancaire est possible uniquement pour les comptes dont le contribuable est (co)titulaire. Un contribuable « fraudeur » risque ainsi de faire ouvrir un compte par un prête-nom (par exemple, un membre de sa famille, une société ou un quelconque tiers) ou d'utiliser un compte existant sur lequel il a procuration. Comme l'administration fiscale doit avoir au moins un indice de fraude à l'égard du prête-nom, il n'est pas toujours juridiquement possible d'effectuer une enquête bancaire. Lors de l'enquête, la plupart des participants ont en outre indiqué qu'il est souvent complexe voire impossible de contrôler les données bancaires des comptes avec procuration, de sorte que la fraude fiscale reste parfois inconnue de l'administration fiscale. S'il existe malgré tout un indice de fraude, l'administration doit également mener toute la procédure d'enquête bancaire à l'égard du prête-nom, ce qui ralentit l'investigation. La Cour des comptes recommande dès lors d'assouplir la procédure d'enquête bancaire pour les comptes avec procuration du contribuable (dans le chef duquel des indices de fraude sont constatés).

Pour les comptes belges, les établissements financiers communiquent tant les titulaires que les mandataires au PCC. Pour les comptes étrangers, le PCC ne dispose pas des mandataires, mais contient uniquement un aperçu des titulaires (voir le [point 2.2.1](#)). L'administration reçoit chaque année, via l'échange NCD, un aperçu des comptes étrangers détenus par des résidents belges en tant que (co)titulaire ou personne ayant un pouvoir de contrôle⁷⁶. Un compte étranger avec procuration n'est communiqué que si le titulaire de ce compte est une entité et si le résident-mandataire belge est considéré comme une personne ayant un pouvoir de contrôle. Comme ces

⁷⁵ Les informations échangées via NCD ou DAC 2 contiennent, outre les soldes des comptes, des informations sur les intérêts (bruts), les dividendes (bruts) ou le produit (brut) des ventes ou rachats.

⁷⁶ Une personne ayant un pouvoir de contrôle (*controlling person*) n'est pas nécessairement quelqu'un qui dispose d'une procuration sur un compte, mais est assimilée, d'après l'OCDE, au bénéficiaire effectif (*beneficial owner*).

deux conditions ne s'appliquent pas à tous les comptes avec procuration, la Cour des comptes n'exclut pas qu'un contribuable échappe à la surveillance de l'administration s'il utilise un compte étranger avec procuration pour faciliter la fraude fiscale. *La Cour des comptes recommande dès lors d'examiner s'il est utile d'obliger légalement le contribuable à aussi communiquer au PCC un compte étranger dont il est mandataire.*

La Cour des comptes observe par ailleurs qu'en matière de TVA, il ne doit pas y avoir d'indices de fraude pour mener une enquête bancaire (voir le [point 2.2.2](#)), de sorte qu'une telle enquête peut être menée au sujet de comptes sur lesquels l'assujetti à la TVA a procuration.

Indices de fraude fiscale

Un des principaux points de discordance entre les contribuables et l'administration fiscale concerne les indices de fraude fiscale. Dans le cadre d'une consultation du PCC et d'une enquête bancaire, les « indices de fraude fiscale » doivent être compris dans le sens de la notification de l'extension du délai d'investigation prévue à l'article 333, alinéa 3, du CIR 92⁷⁷. D'après une circulaire administrative, un indice ne comporte pas encore de preuve, mais il ne peut pas reposer sur des hypothèses insensées ou vagues. Il doit être suffisamment crédible, une présomption de fraude fiscale étant suffisante⁷⁸. En outre, un indice de fraude doit être un élément matériel, concret, vérifiable, qui permet à l'agent d'avoir un soupçon raisonnable de fraude⁷⁹. La circulaire renvoie étonnamment à la fois à une présomption et à un indice de fraude, qui sont deux notions différentes. Les travaux parlementaires préparatoires (de 2010-2011) reprennent une liste non limitative de constats susceptibles de constituer un indice de fraude fiscale⁸⁰. Cependant, ces indices entraînent régulièrement des contestations ou des litiges judiciaires, notamment pour des constats non repris dans la liste. Ainsi, il est par exemple difficile de déterminer si la simple absence de coopération du contribuable peut être considérée comme un indice suffisant de fraude justifiant une consultation du PCC ou une enquête bancaire.

La Cour des comptes recommande d'ancrer dans la loi que la non-communication ou la communication incomplète de comptes ou données bancaires peut être automatiquement considérée comme un indice de fraude, de sorte que les conditions de lancement de la procédure d'enquête bancaire sont d'emblée remplies.

Consultation du PCC par un conseiller général

Enfin, les possibilités de simplifier la consultation peuvent être examinées. Pour le moment, seul un conseiller général consulte la banque de données PCC dans la pratique. Il doit dès lors aussi effectuer lui-même tout le travail de recherche administratif. *La Cour des comptes recommande de déléguer le travail de recherche administratif dans le PCC à l'agent contrôleur du service chargé de l'investigation après l'approbation du conseiller général.*

77 Bien que cette disposition parle d'indices (au pluriel), un seul indice suffit (Cour de cassation, 22 décembre 2023, rôle n° F.22.0053.F, www.juportal.be).

78 Commentaire du CIR 92, n° 322/18, inséré par la circulaire Ci.RH.81/616.308 (AGFisc 10/2012) du 5 mars 2012.

79 Chambre, 14 mars 2011, [DOC 53 1208/012](#), *Projet de loi portant des dispositions diverses*, p. 33, www.lachambre.be, cité dans la circulaire Ci.RH.81/616.308.

80 Chambre, 2 mars 2011, [DOC 53 1208/007](#), *Projet de loi portant des dispositions diverses*, p. 14-15, www.lachambre.be. « Il est clair que cette liste n'est pas exhaustive, et que de nouvelles perspectives, techniques et constatations peuvent contribuer à compléter cette liste. »

Chapitre 3

Contrôle par l'AGIsi

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine si l'administration fiscale utilise les données bancaires de manière efficiente, notamment par l'intermédiaire d'e-contrôles. La Cour examine par ailleurs comment l'exécution des contrôles peut être davantage optimisée. Elle vérifie également, au travers d'une analyse de dossiers, si les règles de procédure sont respectées et quelles sont les difficultés pratiques rencontrées lors des contrôles.

3.1 Utilisation d'e-audits

3.1.1 Absence de type de fichier standard

Il n'existe actuellement aucun type de fichier standard pour l'échange de données bancaires. Lorsque l'administration fiscale demande des données au contribuable ou à la banque dans le cadre d'une enquête bancaire, le type de fichier dans lequel celles-ci sont fournies varie souvent. La mise en page peut aussi poser problème. Les fichiers peuvent, par exemple, contenir des lignes ou des colonnes vides entre les données dans les feuilles de calcul, différentes données dans une même colonne, des dates au format texte, des chiffres au format texte avec des séparateurs de milliers, des montants uniquement en valeur absolue avec une colonne supplémentaire débit/crédit, etc. Des PDF contenant des transactions bancaires sont également fournis dans des cas exceptionnels, en général par des établissements financiers étrangers. Pour les cellules d'e-audit⁸¹, cela représente un travail manuel considérable et chronophage de conversion des données dans un type de fichier exploitable et de transmission aux services de contrôle. Il n'est pas rare qu'un script de conversion distinct doive être écrit pour chaque mise en page qu'une banque utilise. Pour l'instant, le SPF Finances a ainsi développé 52 scripts pour traiter les différentes formes de transmission de données par les différents établissements financiers.

Dans le cadre d'enquêtes bancaires, certaines banques communiquent également moins d'informations que d'autres sur les transactions effectuées. La manipulation (modification) éventuelle de données bancaires, en particulier lorsqu'elles sont fournies par le contribuable même, pose un autre problème.

La Cour des comptes recommande de développer, en concertation avec le secteur bancaire, un type de fichier commun pour les données bancaires. Idéalement, ce type de fichier contient un code unique pour chaque transaction bancaire, afin que les doublons éventuels auprès de la banque « payante » et de la banque « réceptrice » puissent être facilement supprimés lors de la fusion des différents relevés bancaires. Un type de fichier commun permettrait non seulement de générer des gains d'efficience, mais aussi de garantir l'égalité de traitement des contribuables, puisque le même type de données serait toujours fourni. Les cellules d'e-audit ne seraient en outre plus confrontées à toutes sortes de formats et auraient donc beaucoup moins de modifications manuelles à effectuer. Un avantage supplémentaire est que les logiciels et les outils d'analyse basés sur cette norme peuvent être échangés au sein du SPF Finances ou avec d'autres services publics. L'AGIsi mène actuellement des entretiens avec

⁸¹ Chacune des cinq directions de l'AGIsi dispose d'une cellule d'e-audit. Ces cellules fournissent une assistance technique informatique aux agents de contrôle, par exemple pour le traitement de données bancaires.

Febelfin afin de créer une interface de programmation d'application (application programming interface – API), de sorte que l'administration fiscale puisse communiquer directement par voie numérique avec les banques.

3.1.2 Création d'un fichier d'audit bancaire

Lorsque les données bancaires fournies sont trop volumineuses pour y effectuer des recherches manuelles, les cellules d'e-audit peuvent, à la demande de l'agent contrôleur, les traiter dans un fichier d'audit bancaire (*bank audit file* – BAF)⁸². Un BAF est un relevé de compte électronique de toutes les opérations bancaires sur la base des recettes et des dépenses. Il se présente sous la forme d'une feuille de calcul intégrant des tableaux croisés dynamiques. Les e-auditeurs créent un BAF à l'aide d'un outil spécial développé par le SPF Finances. Les premiers BAF ont été élaborés en 2020 et leur utilisation n'a cessé d'augmenter chaque année depuis lors. Le tableau ci-après donne un aperçu du nombre de BAF traités par an pour l'ensemble du SPF Finances⁸³.

Tableau 3 – Nombre de BAF par an⁸⁴

Année	Nombre de BAF
2020	23
2021	3.681
2022	4.620
2023	10.364
2024	15.664
Total	34.352

Source: AGIsi

Une fois traité, le BAF est transmis à l'agent contrôleur compétent pour examen et analyse approfondis. Un BAF permet à l'agent d'effectuer une recherche automatique dans les données bancaires. Les recettes et les dépenses peuvent ainsi être triées, par exemple par période, par type et par contrepartie, ce qui permet de détecter des anomalies.

Par exemple, au niveau des recettes, il peut s'agir de :

- lacunes dans l'obtention des produits ;
- paiements entrants non facturés aux clients ;
- l'existence d'autres comptes bancaires (professionnels).

Concernant les dépenses, l'agent peut notamment vérifier automatiquement :

- si le contribuable a réellement payé toutes les dépenses ;
- quelles dépenses peuvent être considérées comme des signes et indices.

⁸² Ce fichier est également appelé FinFile ou *financial file*.

⁸³ Il s'agit de BAF demandés aussi bien par l'AGIsi que par l'AGFisc. Il n'existe pas de chiffres fiables sur le nombre de BAF exclusivement attribuables à l'AGIsi.

⁸⁴ Les chiffres indiquent le nombre de traitements et non le nombre de dossiers. Certains dossiers sont traités plusieurs fois, par exemple à la suite d'une tentative infructueuse ou parce que plusieurs comptes d'un même contribuable n'ont pas pu être traités en même temps.

Pour pouvoir analyser la comptabilité de manière efficiente, l'AGFisc a développé un *Belgian Standard Audit File* (BSAF) pour la plupart des logiciels comptables⁸⁵. L'AGIsi utilise également cette application dans ses enquêtes. Les données bancaires (via le BAF) peuvent ainsi être automatiquement croisées avec les données comptables (BSAF).

La Cour des comptes estime cette approche positive et recommande de continuer à maximiser et à suivre l'utilisation des BAF, qu'ils soient combinés ou non avec les BSAF. Il faut en outre veiller à ce que les BAF soient aussi utilisés de manière efficiente et efficace dans la lutte contre la fraude fiscale. À cet effet, il est nécessaire de sensibiliser les agents contrôleurs et de leur transmettre des connaissances approfondies des possibilités supplémentaires d'enquête et d'analyse que le BAF offre.

Des formations internes sont actuellement organisées au niveau des directions afin que les agents aussi bien débutants que plus expérimentés puissent utiliser un BAF⁸⁶. L'enquête révèle que les répondants n'ont pas tous suivi ces formations ou n'en avaient pas été informés. *Il est dès lors recommandé d'organiser des formations ciblées et fréquentes, tant sur le BAF que sur l'intégration du BAF dans le BSAF.*

3.1.3 Outils d'analyse et signaux d'alerte

Le BAF permet également d'utiliser toute une série d'outils d'analyse afin de reconnaître des schémas qui, autrement, ne seraient pas détectés dans la multitude de données. Des retraits d'argent répétés peuvent, par exemple, indiquer l'existence de comptes « hawala »⁸⁷. Dans un avenir proche, la cellule d'e-audit de la cinquième direction de l'AGIsi (ci-après la « 5^e direction »⁸⁸) souhaite dès lors mettre au point un modèle d'IA en mesure de détecter automatiquement de tels comptes hawala. Les carrousels à la TVA pourraient ainsi également être détectés plus rapidement. Selon l'AGIsi, la puissance de calcul accrue et l'utilisation de l'intelligence artificielle nécessaires à cet effet requièrent des moyens supplémentaires et un soutien TIC.

La Cour des comptes a également constaté qu'il était nécessaire d'approfondir les connaissances relatives aux signaux d'alerte pouvant indiquer des irrégularités dans les transactions bancaires. *La Cour recommande dès lors d'instaurer une collaboration plus étroite et un échange de connaissances plus poussé, tant entre les cellules d'e-audit de l'AGIsi qu'entre les autres administrations du SPF Finances (notamment l'AGFisc et l'AGPR). Afin d'éviter un double travail, il convient également d'examiner si les connaissances peuvent être partagées concernant l'exploitation de données bancaires (par exemple via des protocoles) et l'utilisation d'outils d'analyse: les connaissances peuvent être partagées avec d'autres services publics nationaux chargés d'analyser les transactions bancaires (tels que la CTIF, le SPF Économie et la police) et avec des services publics internationaux, comme l'Office européen de lutte antifraude (Olaf).*

⁸⁵ Voir Cour des comptes, *E-contrôles de l'Administration générale de la fiscalité*, rapport à la Chambre des représentants, septembre 2024, 59 p., [courdescomptes.be](https://www.courdescomptes.be).

⁸⁶ Les chiffres concernant le nombre d'agents de l'AGIsi ayant suivi cette formation ne sont pas tenus à jour.

⁸⁷ L'hawala est une méthode informelle de transfert de fonds en dehors du système bancaire traditionnel, sans déplacement physique ou numérique de fonds. Une personne dépose dans un point hawala de l'argent qu'une autre personne retire dans un autre point, sans transfert réel ni trace numérique.

⁸⁸ La 5^e direction s'occupe principalement de typologies spécifiques de fraude, telles que les carrousels TVA, les filières brésiliennes, les remboursements de la TVA facilités par de fausses factures, etc.

3.2 Autres problèmes

3.2.1 Demande de données auprès d'établissements financiers

L'enquête a révélé que les contribuables moins familiarisés avec les outils numériques préfèrent parfois que l'administration fiscale demande directement les données auprès des établissements financiers, notamment parce que certaines banques facturent des frais pour fournir ces données à leurs clients. Toutefois, dans l'état actuel de la législation, il est impossible, en matière d'impôts sur les revenus, que l'administration fiscale s'adresse directement aux banques sans appliquer toute la procédure d'enquête bancaire, ce qui entraîne une perte de temps inutile. *La Cour des comptes recommande de permettre légalement ces contacts directs, tant pour les enquêtes bancaires nationales qu'étrangères, à condition que le contribuable donne son consentement explicite.*

3.2.2 Non-coopération du contribuable ou de l'établissement financier

La loi prévoit que l'administration peut demander tous les renseignements utiles pour déterminer le montant des revenus imposables du contribuable (article 322, § 2, du CIR 92). L'enquête révèle que les établissements financiers ne fournissent pas toujours les documents mentionnés dans les transactions individuelles (par exemple, les annexes des transactions étrangères). Cette situation retarde l'analyse de l'administration, qui doit alors poser une série de questions supplémentaires au contribuable et à l'établissement financier concernés.

Les établissements financiers renvoient parfois aussi l'administration vers les établissements de cartes de crédit pour demander les données bancaires. Or, ce sont ces établissements financiers qui proposent les cartes de crédit. Les clients reçoivent leur relevé de dépenses dans l'environnement bancaire de l'établissement. Les cartes de crédit sont par ailleurs presque toujours liées à un compte auprès de l'établissement qui les propose. Le fait que l'administration doive s'adresser aux établissements de cartes de crédit l'entrave et la retarde inutilement.

L'administration note que les sanctions existantes sont insuffisantes lorsqu'un contribuable ou un établissement financier ne coopère pas ou pas pleinement. Actuellement, l'administration peut uniquement infliger une amende administrative limitée⁸⁹ ou, éventuellement, requérir de la justice qu'elle impose le paiement d'une astreinte⁹⁰. *La Cour des comptes recommande d'actualiser les amendes générales et de les adapter régulièrement par la suite (par exemple, via une indexation)*⁹¹. La Cour a ainsi constaté que les personnes qui ne respectent pas les obligations fiscales de base (telles que la communication de documents et de données) ne peuvent guère être sanctionnées, alors que des sanctions plus sévères existent pour celles qui ne respectent pas des obligations de déclaration spécifiques (par exemple, les constructions juridiques, les prix de transfert)⁹². La grande majorité des établissements financiers coopèrent correctement. Pour les autres, le développement d'une politique de sanctions appropriée peut toutefois également être envisagé.

⁸⁹ Entre 50 et 1.250 euros (article 445 du CIR 92 et articles 229/1-229/4 de l'AR/CIR 92) ou entre 50 et 5.000 euros (article 70, § 4, du code de la TVA et arrêté royal n° 44).

⁹⁰ Article 381 du CIR 92 et article 92ter du code de la TVA. L'accord de coalition fédérale prévoit la suppression de l'astreinte fiscale et l'introduction d'un bénéfice imposable minimal (Chambre, 4 février 2025, *DOC 56 0020/001, Déclaration gouvernementale. Accord de gouvernement*, p. 265, www.lachambre.be).

⁹¹ Idéalement, la nature de l'infraction et le montant de l'amende prévus dans le code de la TVA et le CIR 92 devraient correspondre.

⁹² 6.250 euros par construction par an (article 445, § 2, du CIR 92). Non-respect des obligations de déclaration en matière de prix de transfert : entre 1.250 et 25.000 euros par infraction (article 445, § 3, du CIR 92).

3.2.3 Limitations dans le cadre de la consultation du PCC

Lorsqu'il consulte des comptes bancaires auprès du PCC, le conseiller général voit uniquement le rôle du contribuable concerné (par exemple, titulaire ou mandataire). Pour obtenir des informations sur d'autres titulaires ou mandataires de comptes, il doit procéder à une consultation distincte pour chaque numéro de compte. Cette méthode est fastidieuse, surtout lorsqu'il y a une grande quantité de comptes. *Idéalement, le rôle d'autres titulaires ou mandataires devrait dès lors également déjà être visible dès la première consultation. Cela permettrait à l'administration de décider plus rapidement et de manière plus efficiente si une enquête bancaire supplémentaire est nécessaire les concernant.*

3.3 Examen de dossiers par la Cour des comptes

3.3.1 Organisation de l'examen des dossiers

La Cour des comptes a examiné une sélection de dossiers dans lesquels les directions de l'AGIs ont procédé à une enquête bancaire, à une consultation du PCC ou aux deux. Au total, 50 dossiers récents ont été sélectionnés, dont 22 concernaient les impôts sur les revenus et 28 la TVA, qu'il y ait eu ou non rectification. La sélection représente environ 10 % des dossiers dans lesquels une enquête bancaire a été menée. Il s'agissait d'une enquête polyvalente (à la fois sur la TVA et les impôts sur les revenus) dans 5 des 22 dossiers relatifs aux impôts sur les revenus et dans 13 des 28 dossiers portant sur la TVA.

La Cour des comptes a vérifié :

- si des difficultés sont survenues au cours de la procédure ;
- si les règles de procédure ont été respectées⁹³ ;
- pourquoi l'enquête bancaire a été productive ou non.

La Cour des comptes a également vérifié l'efficacité et l'efficacités de l'enquête bancaire.

3.3.2 Analyse des dossiers

Demande de renseignements préalable

Tous les dossiers contenaient la demande de renseignements préalable obligatoire, via laquelle les données bancaires ou les numéros de comptes bancaires étaient d'abord demandés au contribuable. Sauf dans un dossier, toutes les demandes de renseignements mentionnaient la possibilité de lever le secret bancaire ou de consulter le PCC en cas de non-coopération du contribuable.

Demande motivée auprès du PCC

Dans tous les dossiers où le PCC a été consulté, le gestionnaire de dossier avait préalablement soumis au conseiller général une demande motivée, qui présentait de manière claire et synoptique les faits et indices de fraude fiscale. La Cour des comptes considère cette approche comme une bonne pratique qui permet au conseiller général compétent de juger en connaissance de cause si une consultation du PCC est justifiée. Le PCC a été consulté dans 31 dossiers. Il l'a été nettement moins dans les dossiers relatifs à la TVA que dans ceux concernant les impôts sur les revenus⁹⁴.

⁹³ En raison de la jurisprudence contradictoire, la Cour des comptes ne se prononce pas sur le respect des règles de procédure dans les enquêtes polyvalentes (voir le [point 2.2.4](#)).

⁹⁴ Dans 12 des 28 dossiers relatifs à la TVA et dans 19 des 22 dossiers concernant les impôts sur les revenus.

Autorisations d'enquête bancaire

Tous les dossiers contenaient les autorisations du conseiller général requises pour réaliser une enquête bancaire. Elles ont été transmises aux établissements financiers avec les demandes de renseignements.

Notification d'enquête bancaire (impôts sur les revenus)

Sauf si les droits du Trésor sont en péril, l'administration doit adresser une notification au contribuable en même temps qu'elle envoie les demandes de renseignements aux établissements financiers. La notification mentionne les motifs qui justifient une enquête bancaire. Dans quatre dossiers relatifs aux impôts sur les revenus, elle n'a pas été effectuée dans le même temps, bien que la Cour des comptes n'ait pas pu déduire du dossier que les droits du Trésor étaient en péril. Dans un dossier, la Cour des comptes n'a pu retrouver aucune notification.

Productivité des enquêtes bancaires

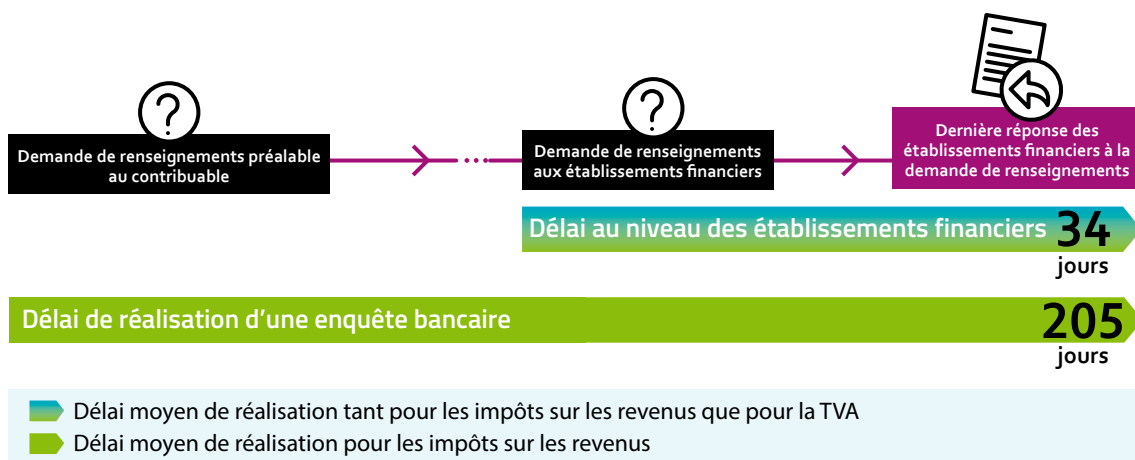
Dans 70 % des dossiers, l'enquête bancaire a permis de détecter des revenus ou chiffres d'affaires non déclarés, ou des frais ou de la TVA non déductibles, ce qui a donné lieu à une rectification. Ce chiffre ne dit toutefois pas tout sur l'efficacité ou la productivité d'une enquête bancaire. L'examen des données bancaires constitue avant tout un moyen (procédural) et non une fin en soi (voir également le [point 4.5.1](#)). Le résultat peut également être conséquent sans qu'il soit question de rectification. Quatre cas de carrousel à la TVA ont ainsi été détectés: la radiation d'office du numéro de TVA a permis d'éviter des pertes plus importantes pour le Trésor.

Délai de réalisation d'une enquête bancaire

La Cour des comptes a calculé deux types de délai (voir le graphique 5) :

1. le délai écoulé entre l'envoi de la demande de renseignements aux établissements financiers et la réponse à celle-ci ;
2. le délai total écoulé entre la demande de renseignements préalable au contribuable et la réponse des établissements financiers.

Graphique 5 – Délai de réalisation d'une enquête bancaire



Source : Cour des comptes

Pour certains dossiers, il n'a pas été possible de calculer un délai précis, par exemple parce que plusieurs séries de questions ont été posées aux établissements financiers ou parce que certaines de leurs réponses ne mentionnaient pas de date. Ces dossiers n'ont pas été intégrés au calcul du délai de réalisation pour éviter de le fausser⁹⁵.

Le «délai au niveau des établissements financiers» est en moyenne de 34 jours, avec des pics de 116 et 154 jours. L'enquête est ralentie par de tels pics, sur lesquels l'administration n'a toutefois aucune prise.

Selon plusieurs répondants de l'enquête, ce sont surtout les établissements financiers non traditionnels (tels que les établissements de transfert de fonds et les néobanques) qui mettent en moyenne plus de temps à transmettre à l'administration fiscale les données bancaires demandées. En cas de problèmes avec les données reçues, ces établissements étaient aussi plus difficiles à joindre. Le fait qu'ils aient moins d'expérience de ces procédures que les établissements financiers traditionnels semble jouer un rôle à cet égard.

Le «délai total de réalisation d'une enquête bancaire» est en moyenne de 205 jours, avec des pics de 306 et 420 jours. On peut en déduire qu'il s'écoule une assez longue période entre la demande de renseignements préalable adressée au contribuable et les demandes de renseignements adressées aux établissements financiers⁹⁶.

Erreurs de procédure

La Cour des comptes a constaté des erreurs de procédure dans cinq dossiers (10 %)⁹⁷ relatifs aux impôts sur les revenus. Il se peut que la réglementation plus stricte en matière d'impôts sur les revenus rende ces enquêtes bancaires davantage sujettes à des erreurs que celles relatives à la TVA. La Cour des comptes réitère dès lors sa recommandation de simplifier les règles de procédure en harmonisant les deux matières fiscales (voir le [point 2.2.3](#)). Dans sa réponse, l'AGIsi souligne qu'elle organise une formation approfondie et actualisée chaque année sur la procédure fiscale. À l'avenir, elle continuera à miser sur cette formation pour éviter de telles erreurs de procédure.

Enquêtes bancaires et e-audit

La Cour des comptes constate que la cellule d'e-audit a aidé à traiter les données bancaires dans huit dossiers. Deux dossiers concernaient un BAF, les six autres portaient sur une aide générale, par exemple pour convertir des taux de change ou convertir en une feuille de calcul utilisable.

⁹⁵ Le délai au niveau des établissements financiers a ainsi pu être déterminé dans 34 dossiers (impôts sur les revenus et TVA) et le délai de réalisation d'une enquête bancaire a pu l'être dans 16 dossiers relatifs aux impôts sur les revenus. En matière de TVA, une demande de renseignements préalable n'est pas toujours envoyée au contribuable, de sorte que le délai de réalisation total d'une enquête bancaire en matière de TVA n'est pas représentatif par rapport aux impôts sur les revenus.

⁹⁶ Plusieurs raisons peuvent expliquer la situation, telles que la prolongation du délai de réponse à la demande de renseignements préalable adressée au contribuable, le contribuable qui indique (à tort) que l'administration peut consulter ou récupérer les données bancaires auprès de lui sur place, l'analyse par l'administration sur la base de la réponse du contribuable, le temps nécessaire pour la consultation du PCC ou les autorisations d'enquête bancaire, etc. D'autres raisons sont non procédurales : les nécessités du service ou l'absence de l'agent contrôleur chargé du dossier.

⁹⁷ Plusieurs erreurs de procédure ont été constatées dans un dossier. Six irrégularités procédurales ont été relevées au total : cinq portant sur la notification de l'enquête bancaire et une relative à l'absence, dans la demande de renseignements préalable, de la mention indiquant que l'administration fiscale peut consulter le PCC en cas de non-coopération du contribuable (voir ci-dessus).

Applications internes pour les demandes au PCC et les enquêtes bancaires

L'AGIsi utilise actuellement deux logiciels internes qui documentent l'ensemble des consultations du PCC et des enquêtes bancaires respectives. Il s'agit d'une bonne pratique, puisqu'elle permet à l'administration de garantir un traitement uniforme des demandes.

D'après l'enquête, l'application est globalement satisfaisante pour une demande au PCC, mais des améliorations sont encore possibles. L'application présente toutefois des lacunes sur plusieurs points en ce qui concerne les enquêtes bancaires, tant en termes de facilité d'utilisation que de charge administrative. Les répondants ont formulé plusieurs propositions :

- saisir automatiquement les informations provenant d'autres applications du SPF Finances et examiner l'intégration dans Stirfraude⁹⁸ ;
- améliorer les possibilités de charger des documents ;
- supprimer la limite de temps pour éviter de bloquer l'application ;
- regrouper les demandes pour toutes les banques et, si possible, pour tous les contribuables (par exemple, les partenaires imposés conjointement) ;
- faire générer par l'application des documents standard pour les enquêtes bancaires, tels que l'autorisation de l'agent compétent et les demandes de renseignements adressées aux établissements financiers ;
- rédiger un manuel simple et accessible pour les utilisateurs occasionnels.

Rapport d'enquête

Lors de la clôture d'un dossier, les gestionnaires de dossiers établissent un rapport d'enquête pour chaque matière fiscale examinée. Ils y précisent notamment les aspects et la période analysés ainsi que les enquêtes et les rectifications effectuées. La Cour des comptes constate qu'un modèle de document est utilisé pour établir ce rapport, ce qui favorise l'uniformité et la comparabilité. Comme une grande partie des données contenues dans le rapport figure aussi dans l'application Stirfraude, *la Cour des comptes recommande d'examiner s'il est possible d'intégrer ce rapport sous la forme d'un formulaire à compléter dans Stirfraude.*

⁹⁸ Base de données de l'AGIsi permettant d'attribuer et de coordonner les enquêtes en matière de fraude.

Chapitre 4

Évaluation globale

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine si l'utilisation des données bancaires par l'administration fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation. La Cour examine aussi les instruments de suivi utilisés. L'administration est, en effet, légalement tenue d'établir chaque année un rapport d'évaluation sur l'utilisation des données bancaires.

Les statistiques relatives au nombre de consultations du PCC et d'enquêtes bancaires ainsi que les indices concrets donnant lieu à une enquête bancaire sont également abordés. La productivité des dossiers faisant l'objet d'une enquête bancaire et les recettes fiscales qui en découlent sont aussi examinées.

4.1 Rapport d'évaluation annuel sur les enquêtes bancaires

Depuis 2011, l'article 333/1, § 2, du CIR 92 impose de publier un rapport annuel sur les enquêtes bancaires menées par l'administration. Ce rapport comprend notamment :

- le nombre d'enquêtes bancaires ;
- les indices concrets de fraude, répartis en catégories ;
- le nombre de décisions positives et négatives rendues par les conseillers généraux compétents ;
- une évaluation technique et juridique globale.

Le rapport est publié par le ministre des Finances et transmis à la Chambre des représentants. Le service Procédure de l'AGFisc coordonne le rapport et rédige un rapport d'évaluation des enquêtes bancaires de l'AGFisc et de l'AGIsi. Le service a établi un rapport pour les années 2011 à 2015 et l'a transmis aux cellules stratégiques du ministre de l'époque. Une demande auprès de la Chambre révèle que celle-ci a reçu uniquement les rapports d'évaluation 2011-2012. Les rapports 2016-2017 ont été rédigés, mais n'ont pas été officiellement transmis aux cellules stratégiques. Plus aucun nouveau rapport n'a été rédigé depuis 2018. Seules les données statistiques globales sont collectées et utilisées pour intégrer le rapport annuel du SPF Finances.

Une évaluation technique et juridique globale n'est donc plus réalisée depuis 2018. Le service Procédure de l'AGFisc invoque à cet égard l'absence de retour d'information sur les premiers rapports. Il souligne également que la rare jurisprudence relative aux enquêtes bancaires était très spécifique, a été analysée à chaque fois et transmise aux services externes (via le conseiller général compétent, le réseau d'experts, des formations, etc.) ; ce n'est que ces dernières années que des modifications législatives ont été apportées, qui ont été commentées dans les circulaires administratives.

Le service Procédure mentionne comme principal problème les différentes réglementations applicables à une consultation du PCC et à une enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus et de TVA, comme le note également la Cour des comptes.

Après avoir analysé la jurisprudence récente, la Cour des comptes a constaté que le principal point épineux était l'existence d'au moins un indice de fraude fiscale, tant dans les litiges en matière de prétaxation⁹⁹ que dans les litiges quant au fond¹⁰⁰. En outre, l'administration doit veiller à mener l'enquête bancaire à l'encontre de la bonne personne (par exemple, le dirigeant de l'entreprise plutôt que les travailleurs¹⁰¹ ou le titulaire du compte plutôt que le mandataire¹⁰²). Comme la jurisprudence n'est pas entièrement accessible au public, il serait préférable de la regrouper et de la diffuser auprès des agents contrôleurs compétents. La Cour des comptes a constaté que l'AGIsi le fait dans le cadre de cours internes actualisés chaque année, ce qui constitue une bonne pratique.

4.2 Statistiques

4.2.1 Nombre de consultations du PCC

L'AGPR collecte, au sein du SPF Finances, les données statistiques relatives aux consultations du PCC. Elle comptabilise à cet effet le nombre de consultations de la BNB pour les différentes administrations (dont l'AGIsi). La Cour des comptes a constaté que ces chiffres ne sont pas entièrement fiables en raison d'un problème informatique interne¹⁰³.

La Cour des comptes a tenté de recalculer le nombre de consultations du PCC sur la base du nombre de dossiers pour lesquels une telle consultation a eu lieu (voir le tableau 4).

Ces chiffres montrent une forte augmentation du nombre de consultations du PCC à partir de 2021. Elle est principalement imputable à la 5^e direction et est liée au nombre élevé de déclarations de la CTIF concernant des indices sérieux de blanchiment d'argent avec un volet de fraude fiscale, destinées à cette direction. La 5^e direction consulte souvent le PCC pour vérifier la précision des données bancaires mentionnées dans la déclaration de la CTIF.

Tableau 4 – Nombre de consultations du PCC par l'AGIsi

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
95	187	210	78	81	127	242	353	212

Source : calcul de la Cour des comptes à partir du fichier de l'AGIsi

4.2.2 Nombre d'enquêtes bancaires

Nombre d'autorisations à réaliser une enquête bancaire

À la demande de la Cour des comptes, l'AGIsi a fourni des chiffres sur le nombre d'autorisations délivrées pour réaliser des enquêtes bancaires. Ils sont ventilés par matière fiscale. En effet, le relevé issu des rapports annuels du SPF Finances n'était pas utilisable, car il incluait également les enquêtes bancaires menées à la demande d'une administration homologue étrangère dans le cadre des Scac¹⁰⁴.

⁹⁹ Tribunal d'Anvers, jugements des 22 avril 2022, n° de rôle 21/2764/A, 8 octobre 2021, n° de rôle 21/2764/A et 26 novembre 2021, n° de rôle 21/2269/A; tribunal de Bruxelles (NL), jugement du 24 mai 2012, n° de rôle 12/625/C.

¹⁰⁰ Cour d'appel de Gand, arrêt du 7 mars 2023, n° de rôle 2021/AR/1919.

¹⁰¹ Cour d'appel d'Anvers, arrêt du 31 octobre 2023, n° de rôle 2022/1199.

¹⁰² Cour d'appel de Gand, arrêt du 16 mars 2021, n° de rôle 2016/AR/1176.

¹⁰³ Ainsi, un grand nombre de consultations n'ont pas pu être correctement attribuées aux différentes administrations fiscales.

¹⁰⁴ Un formulaire Scac est une procédure standardisée d'échange international de données en matière de TVA.

Tableau 5 – Nombre d'autorisations à réaliser une enquête bancaire (hors Scac) délivrées par l'AGIsi

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹⁰⁵	Total
Impôts sur les revenus ¹⁰⁶	79	186	333	155	243	316	499	540	379	360	3.090
TVA	143	213	209	213	328	336	496	642	530	351	3.461
Total	222	399	542	368	571	652	995	1.182	909	711	6.551

Source : AGIsi

Une autorisation est délivrée par compte bancaire et par contribuable. Plusieurs autorisations peuvent dès lors concerner un seul dossier si un contribuable détient des comptes bancaires auprès de différentes banques. Les chiffres qui précèdent révèlent que les enquêtes bancaires sont plus fréquentes en matière de TVA que d'impôts sur les revenus.

Comme pour les consultations du PCC (voir le [point 4.2.1](#)), c'est surtout la 5^e direction qui a réalisé davantage d'enquêtes bancaires depuis 2021. Elle a ainsi lancé un projet avec la CTIF et le parquet afin de lutter contre les réseaux de fraude brésiliens de blanchiment d'argent provenant de diverses activités criminelles (fraude sociale, drogue, escroquerie, trafic d'armes, etc.). Ces réseaux brésiliens créent, en peu de temps, de nombreuses sociétés qui se délivrent fréquemment des factures mutuelles afin de rendre moins visibles les flux de transactions douteux. Souvent, l'administration fiscale ne peut pas déterminer et percevoir l'impôt dû à temps, parce que les sociétés ont déjà été dissoutes et que leurs dirigeants ont quitté la Belgique. Grâce à une stratégie consistant à suivre l'argent (*follow the money*), l'AGIsi tente de briser le modèle économique des fraudeurs. Elle cartographie tout d'abord les avoirs criminels pour pouvoir ensuite bloquer le plus rapidement possible les comptes bancaires des sociétés nouvellement créées¹⁰⁷ et saisir les fonds qui s'y trouvent. L'accès aux comptes bancaires est extrêmement utile à cet égard pour analyser, entre autres, les retraits d'argent liquide et les paiements effectués à diverses entreprises et particuliers.

La direction Bruxelles de l'AGIsi réalise également de nombreuses enquêtes bancaires, surtout dans le cadre de la détection de la fraude au domicile. Lorsqu'un contribuable réside dans un pays bénéficiant d'un régime fiscal favorable, mais que l'administration peut prouver, notamment à l'aide de données bancaires, qu'il est établi de manière durable sur le territoire belge, l'intéressé reste soumis à l'impôt des personnes physiques belge et non à l'impôt des non-résidents (ou ne bénéficie pas d'une exonération fiscale totale). Les dossiers de fraude au domicile font souvent l'objet d'une enquête pénale, dans le cadre de laquelle la justice a déjà lancé une enquête bancaire. L'administration fiscale peut alors à son tour utiliser ces données pour mener une enquête bancaire approfondie.

Nombre de dossiers impliquant une enquête bancaire

Un dossier d'enquête bancaire est constitué pour chaque contribuable. Un tel dossier comprend en général plusieurs autorisations, en fonction du nombre d'établissements financiers interrogés.

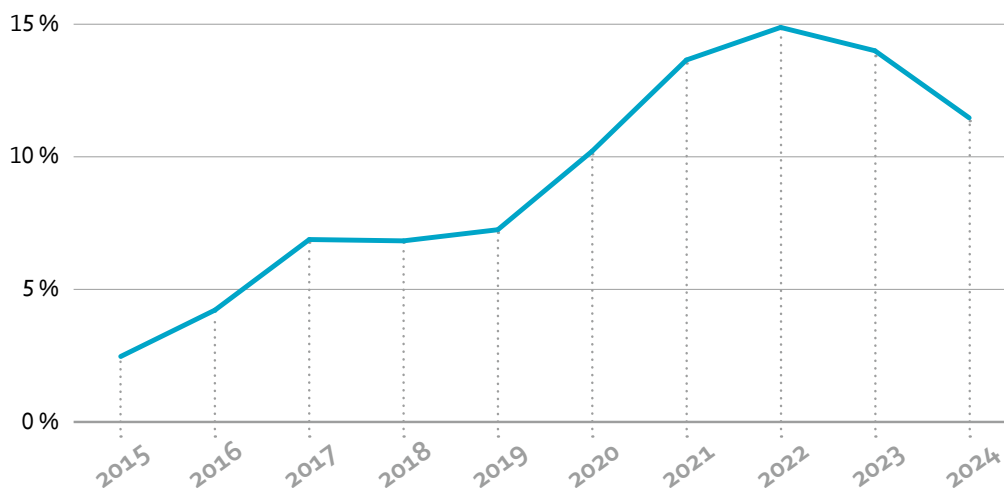
¹⁰⁵ Chiffres jusqu'à la mi-octobre 2024.

¹⁰⁶ Pour les impôts sur les revenus, il s'agit du nombre d'autorisations délivrées pour réaliser une enquête bancaire.

¹⁰⁷ Sur les 145 dossiers pour lesquels la 5^e direction a reçu une information de la CTIF en 2023 et 2024, 84 ont déjà conduit à un blocage de comptes bancaires.

La Cour des comptes a examiné le pourcentage de dossiers dans lesquels l'AGIsi a réalisé une enquête bancaire. Le graphique 6 indique le rapport entre les dossiers ayant impliqué une enquête bancaire et le nombre total de dossiers.

Graphique 6 – Pourcentage annuel de dossiers impliquant une enquête bancaire par rapport au nombre total de dossiers de l'AGIsi¹⁰⁸



Source : Cour des comptes à partir de données de l'AGIsi

Alors que le nombre de dossiers impliquant une enquête bancaire était pratiquement nul en 2015, leur part dans le nombre total de dossiers a augmenté constamment jusqu'en 2022. Le type de dossier détermine en grande partie l'utilité d'une enquête bancaire. Une telle enquête est par exemple très utile dans le cadre d'une fraude au domicile ou d'une taxation indiciaire (voir le point 4.3). Dans d'autres dossiers, elle l'est moins, par exemple lors d'un contrôle de certains postes comptables d'une société. Les données bancaires d'une société sont en principe reprises sous le poste comptable Liquidités, qu'elle doit justifier à tout moment¹⁰⁹. Lorsque la société ne justifie pas les liquidités ou ne coopère pas, une enquête bancaire peut être utile en deuxième instance. Enfin, il se peut également que l'AGIsi ait déjà obtenu les données bancaires grâce à une notification de la CTIF ou du ministère public, ce qui lui évite de devoir réaliser elle-même une enquête bancaire.

4.3 Indices concrets pour réaliser une enquête bancaire

Les graphiques 7 et 8 donnent un aperçu des causes les plus fréquentes d'enquête bancaire entre 2015 et 2024 : les indices de fraude (pour les impôts sur les revenus) ou les motifs (pour la TVA). Les indices de fraude ou les motifs ont été saisis dans l'application interne de l'AGIsi dans environ 60 % des dossiers. Les graphiques ne donnent donc pas une image complète, mais des tendances. Souvent, l'administration fiscale utilise plusieurs indices de fraude ou motifs lorsqu'elle souhaite effectuer une enquête bancaire. Les trois principaux indices en matière d'impôts sur les revenus sont les suivants :

- revenus non déclarés (environ 30 %) ;
- renseignements provenant de l'étranger (environ 20 %) ;
- signes et indices (environ 10 %).

¹⁰⁸ Les chiffres jusqu'à la mi-octobre 2024. Le graphique indique le nombre de dossiers en cours impliquant une enquête bancaire par rapport au nombre total de dossiers en cours de l'AGIsi.

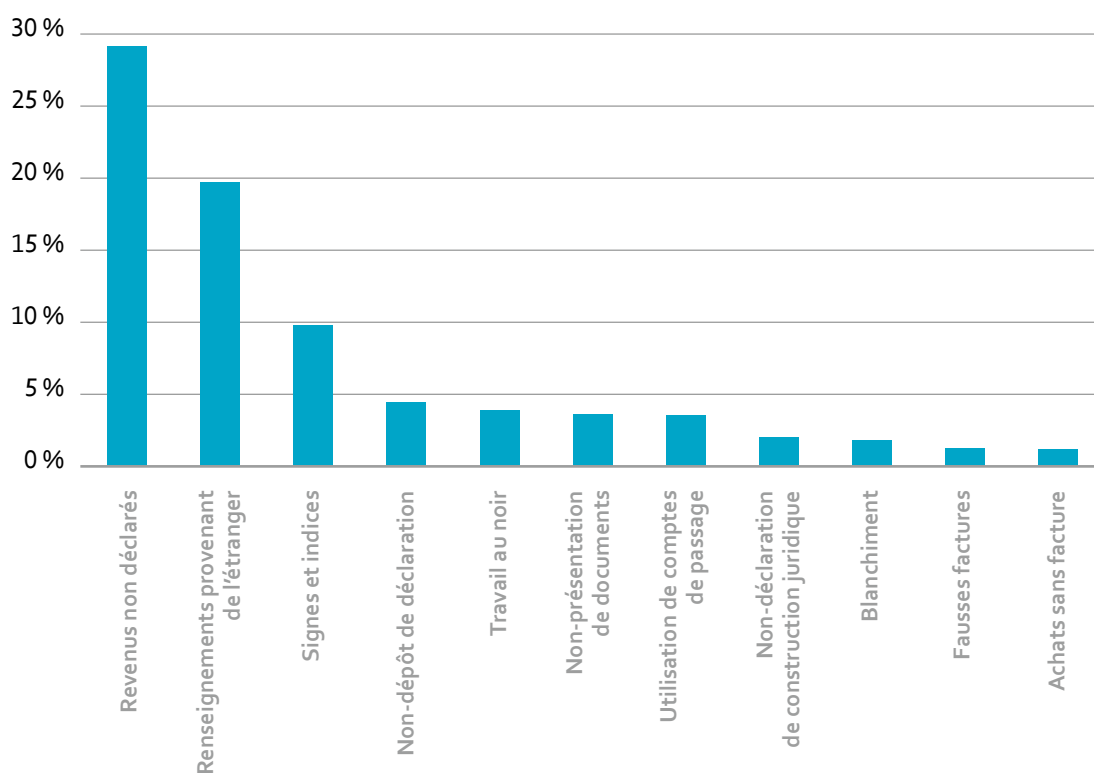
¹⁰⁹ Article III.86 du code de droit économique en combinaison avec l'article 315, alinéa 1^{er}, du CIR 92 et l'article 61, § 1^{er}, du code de la TVA.

Les trois principaux motifs en matière de TVA sont les suivants :

- fausses factures (23 %) ;
- déclaration TVA non déposée (12 %) ;
- chiffre d'affaires non déclaré (11 %).

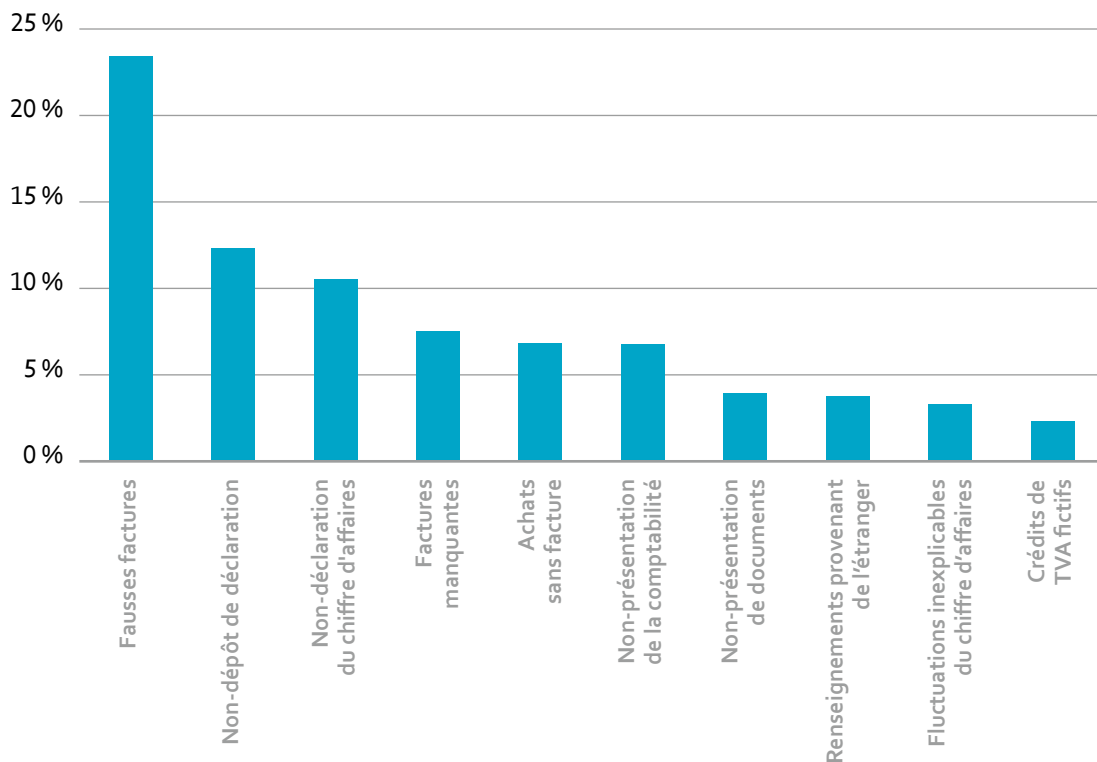
La Cour des comptes a également constaté que, dans certains dossiers, la 5^e direction réalisait des enquêtes bancaires sur la base de renseignements de la CTIF.

Graphique 7 – Indices de fraude fiscale pour entamer des enquêtes bancaires en matière d'impôts sur les revenus¹¹⁰



Source : Cour des comptes à partir du fichier des consultations du PCC par l'AGIsi

¹¹⁰ Le graphique tient uniquement compte des indices qui expliquent 80 % du total des indices. D'autres indices non mentionnés sont, par exemple, la fraude au domicile, l'aliénation des fonds d'une société, les renseignements de la CTIF, etc.

Graphique 8 – Motifs pour entamer des enquêtes bancaires en matière de TVA¹¹¹

Source : Cour des comptes à partir du fichier des consultations du PCC par l'AGIsi

4.4 Utilisation de KPI

Depuis 2023, l'AGIsi utilise un indicateur clé de performance (*key performance indicator* – KPI) qui mesure, pour chaque année, le ratio entre le nombre de dossiers clôturés¹¹² incluant une enquête bancaire et le nombre total de dossiers clôturés. Il lui permet de mieux évaluer qu'avant 2023, lorsqu'elle mesurait le ratio entre le nombre total d'enquêtes bancaires autorisées et le nombre total de dossiers clôturés. À l'époque, le KPI pouvait dépasser 100 % au cours d'une année durant laquelle de nombreuses autorisations avaient été accordées, mais seul un nombre limité de dossiers avaient été clôturés. Une autorisation d'enquête bancaire est en effet requise pour chaque établissement financier et chaque contribuable. Le KPI antérieur à 2023 était donc mesuré de manière erronée, était relativement inutile et ne constituait pas un critère pertinent pour le suivi visé.

L'AGIsi a défini une norme de 10 %, mais le choix de ce pourcentage n'est pas clair. La même norme s'applique également à toutes les directions régionales, bien que la Cour des comptes ait constaté que 58 % des enquêtes bancaires sont réalisées par la 5^e direction. Celle-ci traite principalement des dossiers liés à la TVA, dans lesquels il est plus rapidement procédé à une enquête bancaire en raison de la procédure moins stricte (voir le [point 2.2.2](#)). Jusqu'à présent, l'AGIsi n'a entrepris aucune action lorsque la norme KPI n'était pas atteinte, car le KPI n'était pas mesuré correctement par le passé. La Cour des comptes a constaté qu'en 2023, deux directions régionales n'ont pas atteint la norme KPI de 10 %, tandis que la 5^e direction a largement dépassé cette norme. Dans sa

¹¹¹ Le graphique tient uniquement compte des motifs qui expliquent 80 % du total. D'autres motifs non mentionnés sont, par exemple, la non-déclaration d'acquisitions intracommunautaires et l'utilisation de comptes de passage.

¹¹² Un dossier compte en général deux volets : TVA et impôts sur les revenus.

réponse, l'AGIsi précise que le seuil de 10 % est une valeur indicative, qui se base sur les activités observées et sur une évaluation qualitative, et non sur une norme statistique stricte. Ce KPI est conçu comme un outil global et dépendant du contexte : un pourcentage trop élevé peut indiquer une utilisation systématique, tandis qu'un pourcentage trop faible peut présumer une sous-utilisation ou une connaissance insuffisante de l'outil.

Pour un meilleur suivi des consultations du PCC et des enquêtes bancaires, il est utile d'intégrer les applications internes relatives au PCC et aux enquêtes bancaires dans Stirfraude ou, à tout le moins, de les relier entre elles. Il est ainsi possible, par exemple, de vérifier la productivité (voir le point 4.5.1) des enquêtes bancaires ou de mesurer automatiquement le délai de réalisation¹¹³. Pour résoudre les problèmes éventuels, il est également possible d'examiner dans quels dossiers plusieurs consultations du PCC ou enquêtes bancaires ont eu lieu, ou si une consultation du PCC a été refusée et pour quelles raisons.

4.5 Résultat des enquêtes bancaires

4.5.1 Productivité

La productivité¹¹⁴ des dossiers faisant l'objet d'une enquête bancaire (61 %¹¹⁵) est, en général, supérieure à la productivité totale des dossiers de l'AGIsi (54 %¹¹⁶). Il convient toutefois d'apporter quelques nuances. L'enquête bancaire n'est qu'un des moyens d'enquête dont dispose l'administration fiscale pour détecter la fraude fiscale. La productivité des enquêtes bancaires dépend donc du dossier. Ainsi, un dossier dans lequel une enquête bancaire a également été menée peut être productif à la suite d'une visite fiscale et pas tellement du fait de l'enquête bancaire. Ou une enquête bancaire peut ne pas être productive parce que le contribuable utilise d'autres moyens de paiement (espèces, comptes à l'étranger, cryptomonnaies) sans laisser de trace vers un compte bancaire belge.

En outre, un dossier ayant fait l'objet d'une enquête bancaire peut être lié à un autre dossier dans lequel il y a eu rectification (par exemple, dans le chef du partenaire imposé conjointement ou du dirigeant d'une société). Ou l'enquête bancaire peut révéler que le contribuable est insolvable.

De plus, la productivité d'une enquête bancaire ne se traduit pas toujours par des recettes fiscales positives. Ainsi, dans le cas des carrousels à la TVA, il importe de mettre fin le plus rapidement possible à la perte pour le Trésor ; il n'est souvent pas possible d'infliger ou de percevoir des impôts (supplémentaires).

4.5.2 Recettes fiscales

À la demande de la Cour des comptes, l'AGIsi a calculé les résultats des dossiers dans lesquels elle a effectué une enquête bancaire. La Cour note à cet égard que l'année d'établissement des impôts ne coïncide pas nécessairement avec celle de perception ou de recouvrement (ci-après la « perception »).

¹¹³ Il s'agit du laps de temps entre la demande de consultation du PCC ou d'enquête bancaire et la clôture du volet dans Stirfraude.

¹¹⁴ La Cour des comptes a calculé la productivité moyenne par direction de l'AGIsi sur la base des chiffres fournis par celle-ci.

¹¹⁵ Ce pourcentage mesure les dossiers comportant une enquête bancaire et une rectification par rapport à tous les dossiers ayant fait l'objet d'une enquête bancaire entre 2015 et 2024.

¹¹⁶ Ce pourcentage mesure les dossiers comportant une rectification par rapport à tous les dossiers entre 2015 et 2024. Il englobe les dossiers avec et sans enquête bancaire.

Le montant établi sera plutôt perçu ultérieurement¹¹⁷, voire ne le sera éventuellement pas¹¹⁸. Par conséquent, il n'y a pratiquement jamais de relation un pour un entre les impôts établis et ceux perçus au cours d'une année donnée.

Entre 2015 et 2024, les dossiers faisant l'objet d'une enquête bancaire ont permis d'établir des impôts pour un total de 2,3 milliards d'euros¹¹⁹, ce qui représente 12 % de tous les impôts établis par l'AGIsi (18,7 milliards d'euros). Sur ces 2,3 milliards d'euros, 36 millions d'euros ont été perçus jusqu'à présent, soit 1,57 %.

Le décalage important entre les impôts établis et perçus s'explique en partie par la mission spécifique de la 5^e direction, qui consiste à lutter contre certains circuits de fraude (principalement la fraude de type carrousel) en bloquant les flux financiers et à éviter d'autres pertes pour le Trésor, par exemple en radiant des numéros de TVA¹²⁰. À ce moment-là, il est certes mis fin à la fraude, mais il est pratiquement impossible de récupérer les pertes subies¹²¹.

Le tableau 6 présente un aperçu du pourcentage des impôts perçus par rapport à ceux établis. Il distingue la 5^e direction des quatre autres directions de l'AGIsi.

La Cour des comptes recommande d'examiner plus en détail les raisons qui expliquent le montant faible des impôts perçus.

Tableau 6 – Impôts sur les revenus et TVA établis et perçus (en milliers d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hors 5^e direction										
Impôt établi	3.893	15.144	80.118	17.732	32.817	25.538	19.124	91.313	52.178	24.459
Impôt perçu	0	304	1.276	2.722	5.203	1.588	3.076	11.571	879	3.647
Ratio impôt perçu/établi	0 %	2 %	1,59 %	15,35 %	15,85 %	6,22 %	16,08 %	12,67 %	1,68 %	14,91 %
5^e direction										
Impôt établi	0	16.892	24.730	165.353	78.595	150.783	292.638	450.418	413.507	346.920
Impôt perçu	0	0	0	0	1.471	409	908	1.791	1.050	298
Ratio impôt perçu/établi	–	0 %	0 %	0 %	1,87 %	0,27 %	0,31 %	0,40 %	0,25 %	0,09 %

Source: calcul de l'AGIsi

¹¹⁷ Par exemple, après avoir conclu un accord avec l'administration, le contribuable ne paie sa dette fiscale que l'année suivant l'établissement de l'impôt, ou ne s'acquitte de sa dette fiscale que des années plus tard, après la phase de contestation ou une décision judiciaire.

¹¹⁸ Par exemple, l'administration est déboutée durant la phase de contestation ou par une décision judiciaire.

¹¹⁹ Il s'agit du total des impôts sur les revenus enrôlés et de la TVA recouvrée de 2015 à octobre 2024. Tous les montants mentionnés dans ce paragraphe concernent les totaux de 2015 à octobre 2024.

¹²⁰ L'examen des dossiers a révélé que, dans 3 des 11 dossiers, le numéro de TVA avait été radié d'office.

¹²¹ Cour des comptes, *Fraude intracommunautaire à la TVA*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, mars 2009, 69 p., courdescomptes.be.

Chapitre 5

Conclusion et recommandations

5.1 Conclusion

L'accès aux données bancaires d'un contribuable est essentiel à la lutte contre la fraude fiscale. La Cour des comptes a examiné si l'AGSI utilise la banque de données PCC et les données bancaires de manière efficiente et a constaté des difficultés et des limites. La Cour a aussi vérifié si l'utilisation de données bancaires est suivie et évaluée.

5.1.1 Utilisation du PCC

Exhaustivité

L'exhaustivité de la banque de données PCC n'est pas garantie jusqu'à présent. Si les comptes nationaux et les comptes de crypto-actifs (à partir de 2026) sont communiqués automatiquement au PCC par les établissements financiers belges, ce n'est pas le cas des **comptes étrangers ni des comptes de crypto-actifs**, que le contribuable doit communiquer lui-même. L'absence de déclaration ne pose en général pas de problème à l'administration fiscale, à condition qu'elle dispose des informations via l'échange automatique d'informations au niveau international (données NCD). Par contre, la non-exhaustivité du PCC en pose un aux organismes publics qui n'ont pas accès aux données NCD (comme la CTIF, la police ou la justice). Pour le moment, le cadre juridique international ne permet pas d'intégrer les données NCD directement dans le PCC.

L'émergence de néobanques et de divers prestataires de services de paiement constitue un risque supplémentaire, tout comme les IBAN virtuels et les comptes de crypto-actifs. Ces **évolutions** relativement **récentes** compliquent l'identification d'un contribuable ainsi que le traçage et l'analyse de mouvements financiers par l'administration fiscale. La directive DAC 8 relative aux crypto-actifs répond en partie à ces évolutions.

Il n'existe pas d'instruments de **contrôle** systématique **de l'exhaustivité** du PCC, de sorte que les lacunes de cette banque de données sont, pour l'instant, uniquement découvertes lors de contrôles occasionnels. La tâche de contrôle de l'AGTrés pourrait dès lors être étendue.

Datamining dans le PCC

Le datamining ou l'analyse de risques était, jusqu'à récemment, impossible concernant la banque de données PCC en raison du caractère strict de la procédure et de l'existence obligatoire d'indices de fraude spécifiques. Les informations du PCC ne pouvaient dès lors **pas être exploitées pleinement** dans le cadre de la lutte contre la fraude. La loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses donne effet à l'engagement pris dans le cadre de l'accord de coalition fédérale visant à appliquer le datamining au PCC. Toutefois, lors de l'enquête menée dans le cadre de l'audit, de nombreux répondants ont indiqué que les informations contenues dans le PCC étaient insuffisantes à cet effet. *Afin d'optimiser le datamining, il peut être examiné s'il est juridiquement possible d'étendre le PCC à certaines données. Une consultation stratifiée du PCC peut, à cette occasion, être rendue possible en fonction de la personne habilitée à recevoir l'information.*

5.1.2 Problèmes au niveau de la procédure fiscale

Harmonisation des procédures d'enquête bancaire et de consultation du PCC

Une procédure stricte par étapes régit l'enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus. Les règles légales sont plus souples pour les consultations du PCC, mais une circulaire administrative impose malgré tout l'envoi d'une **demande de renseignements préalable** au contribuable. La Cour des comptes a constaté que, dans la pratique, il n'existe qu'une seule possibilité de contrôler l'exactitude et l'exhaustivité des numéros de comptes bancaires communiqués par le contribuable, qui est celle de consulter le PCC a posteriori. La Cour remet donc en question l'utilité et la nécessité de la demande de renseignements préalable dans le cadre d'une consultation du PCC. Si une demande de renseignements préalable est malgré tout maintenue, il conviendrait de prévoir expressément dans la loi la possibilité d'une consultation du PCC a posteriori.

La Cour des comptes a également constaté que les informations relatives aux **comptes bancaires étrangers** étaient mises directement à la disposition de l'administration grâce à l'échange automatique de données bancaires fiscales, ce qui n'est pas le cas pour les informations relatives aux comptes bancaires nationaux. Un assouplissement de la procédure de consultation du PCC permettrait de créer une équité de traitement entre les comptes bancaires nationaux et étrangers.

Il n'existe pas de condition d'épuisement stricte pour une enquête bancaire en matière de TVA, de sorte qu'elle se déroule souvent plus rapidement et de manière plus efficiente. Des conditions strictes s'appliquent toutefois à la consultation du PCC, comme une demande de renseignements préalable et l'existence d'indices de fraude. La loi n'exige pas de consulter la banque de données PCC avant de réaliser une enquête bancaire, alors que ce serait plus efficient. L'examen des dossiers montre dès lors que la banque de données PCC est bien moins consultée dans les dossiers de TVA que dans les dossiers d'impôts sur les revenus.

Les documents parlementaires ne contiennent pas de *ratio legis* justifiant la différence de procédure entre une enquête bancaire en matière de TVA et en matière d'impôts sur les revenus. Il n'en existe pas davantage pour distinguer une consultation du PCC et une enquête bancaire dans les matières de TVA pure. Dans la pratique, de nombreuses investigations fiscales sont d'ailleurs polyvalentes : elles portent tant sur les impôts sur les revenus que sur la TVA. La différence de procédure entraîne donc une **insécurité juridique** et empêche de lutter comme il se doit contre la fraude. Ni la loi ni la jurisprudence n'offre visiblement d'éléments suffisants pour déterminer le fondement juridique exact d'une enquête bancaire légitime dans le cadre d'investigations polyvalentes. L'enquête de la Cour des comptes, menée dans le cadre de cet audit, révèle que la plupart des participants appliquent le principe de prudence dans de telles investigations polyvalentes et utilisent donc la procédure la plus stricte ou les deux procédures pour éviter d'être déboutés par le juge par la suite.

L'examen des dossiers montre que les agents contrôleurs respectent globalement bien les règles de procédure. La Cour des comptes a néanmoins constaté des **erreurs de procédure** dans 10 % des dossiers examinés, qui portaient toutes sur les impôts sur les revenus. Ce constat confirme la nécessité de simplifier les règles de procédure et de les harmoniser.

La procédure par étapes prévue pour une enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus est chronophage, moins efficiente et permet parfois même au contribuable d'organiser son insolvabilité. L'examen de seize dossiers en matière d'impôts sur les revenus a ainsi montré que le **délai de réalisation** d'une enquête bancaire est de 205 jours en moyenne, avec des pics de 306 et 420 jours.

Comptes avec procuration

Réaliser une enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus n'est possible que pour les comptes dont le contribuable est (co)titulaire et non pour les comptes sur lesquels il a seulement procuration. En faisant ouvrir un compte par un prête-nom et en agissant uniquement comme mandataire sur ce compte, un fraudeur peut limiter la capacité d'action de l'administration fiscale, puisqu'elle ne pourra réaliser une enquête bancaire qu'à l'égard du prête-nom titulaire du compte.

5.1.3 Optimisation des contrôles lors de l'utilisation de données bancaires

Absence de type de fichier standard

Aucun type de fichier standard n'existe actuellement pour l'échange de données bancaires, de sorte que les établissements financiers et les contribuables envoient les données demandées dans différents formats. Ces formats entravent le traitement efficace des données bancaires. Développer un type de fichier commun pour les données bancaires pourrait résoudre le problème.

Utilisation d'un fichier d'audit bancaire

Lorsque les données bancaires fournies sont trop volumineuses pour y effectuer des recherches manuelles, les cellules d'e-audit peuvent, à la demande de l'agent contrôleur, les convertir en fichier d'audit bancaire (*bank audit file* – BAF). Un BAF fournit un relevé de comptes électronique de toutes les opérations bancaires qui permet aux agents contrôleurs de **détecter des anomalies** qui, autrement, ne seraient jamais mises au jour. Les premiers BAF ont été créés en 2020 et leur nombre n'a cessé d'augmenter chaque année depuis lors. La capacité d'action de l'administration fiscale s'en voit renforcée, surtout en combinaison avec l'utilisation d'un *Belgian Standard Audit File* (BSAF).

Outils d'analyse et clignotants

Les outils d'analyse permettent de reconnaître des schémas dans les BAF. La 5^e direction entend mettre au point à l'avenir un modèle prédictif permettant de détecter automatiquement les comptes hawala et les carrousels à la TVA. Des **investissements** supplémentaires en matériel informatique sont nécessaires à cette fin. L'exploitation des données bancaires et l'utilisation d'outils d'analyse peuvent encore être améliorées en renforçant la **collaboration et le partage des connaissances** entre les cellules d'e-audit de l'AGIsi et de l'AGFisc et d'autres services publics nationaux et internationaux partenaires de la lutte contre la fraude fiscale, comme la CTIF et l'Olaf.

Applications internes

Les deux applications internes que l'administration utilise pour suivre les consultations du PCC et les enquêtes bancaires devraient être liées ou intégrées à l'application **Stirfraude**. Cela permettrait un meilleur suivi des dossiers dans lesquels des données bancaires sont utilisées. Cela donnerait aussi un aperçu des délais de réalisation et de la productivité.

5.1.4 Évaluation de l'utilisation des données bancaires

Une évaluation technique et juridique globale de l'utilisation des données bancaires, telle que prescrite par la loi, n'a plus été effectuée depuis 2018. Le rapport annuel du SPF Finances mentionne uniquement le nombre d'autorisations délivrées pour réaliser une enquête bancaire.

Sur la base des chiffres et fichiers de l'AGIsi, la Cour des comptes a dressé un **relevé** du nombre d'autorisations et de dossiers liés à des enquêtes bancaires, de consultations du PCC et des principaux indices de fraude pouvant justifier une enquête bancaire.

En 2024, l'AGIsi a autorisé 700 enquêtes bancaires, en grande partie pour la 5^e direction, compétente pour lutter contre les carrousels à la TVA. En collaboration avec la CTIF et le parquet fédéral, elle lutte contre les réseaux de fraude brésiliens, connus pour blanchir des fonds issus de diverses activités criminelles. Pour cartographier le patrimoine criminel, il est indispensable de pouvoir consulter les comptes bancaires. Par ailleurs, la direction Bruxelles représente également une grande partie des autorisations accordées pour réaliser des enquêtes bancaires, principalement en vue de lutter contre la fraude au domicile.

La Cour des comptes a constaté qu'à l'AGIsi, l'évaluation des enquêtes bancaires se limite principalement à calculer un indicateur clé de performance (*key performance indicator* – KPI). Chaque direction doit recourir chaque année à une enquête bancaire dans au moins 10 % de tous les dossiers. La Cour des comptes observe qu'en 2023, deux directions n'ont pas respecté cette norme KPI, tandis que la 5^e direction l'a largement dépassée. Aucune information ne permet de justifier le choix de cette norme indicative de 10 %. Aucune action n'est par ailleurs menée lorsqu'une direction ne respecte pas cette norme.

Entre 2015 et 2024, sur 2,3 milliards d'euros d'impôts établis, seuls 36 millions d'euros ont été effectivement perçus. Le **faible taux de perception** s'explique principalement par l'accent mis sur une approche préventive, en particulier à la 5^e direction. Les taxations de cette direction représentent environ 80 % de l'ensemble des impositions et des prélèvements de TVA. Bien que leur perception soit très limitée, elles importent pour prévenir la fraude fiscale grave.

5.2 Recommandations

Thèmes	Recommandations	Destinataires	Voir points
Législation	<p>1 Renforcer la tâche de contrôle de l'AGTrés à l'égard du PCC, notamment en l'autorisant à utiliser l'analyse statistique de la BNB; examiner quels sont les besoins supplémentaires de l'AGTrés</p> <p>Compléter le PCC, notamment en y reprenant des données sur les néobanques, les prestataires de services de paiement, les IBAN virtuels ainsi que les numéros de registre national et d'entreprise</p>	Législateur/ SPF Finances	2.1.2
	<p>2 Sensibiliser les agents compétents du SPF Finances à la nécessité de signaler à l'AGTrés les données erronées ou manquantes qu'ils constatent dans le PCC</p>	SPF Finances	2.1.2
	<p>3 Examiner s'il est juridiquement possible d'étendre davantage le PCC afin d'optimiser le datamining et d'accroître l'efficacité des contrôles fiscaux; prévoir éventuellement une consultation stratifiée du PCC en fonction de la personne habilitée à recevoir l'information</p>	Législateur/ SPF Finances	2.1.3
	<p>4 Harmoniser et simplifier les procédures de consultation du PCC et d'enquête bancaire en matière d'impôts sur les revenus et de TVA</p> <p>Prévoir un cadre juridique procédural clair pour les investigations polyvalentes</p>	Législateur	2.2.4
	<p>5 Examiner si les conditions de consultation du PCC peuvent être assouplies, par analogie avec celles applicables à une enquête bancaire; mettre ainsi fin à la différence injustifiée entre les comptes bancaires nationaux et étrangers</p> <p>Examiner l'utilité et la nécessité d'une demande de renseignements préalable en cas de consultation du PCC en matière de TVA; supprimer, dans la circulaire, la demande de renseignements préalable obligatoire en cas de consultation du PCC en matière d'impôts sur les revenus</p>	Législateur/ SPF Finances	2.2.4

Thèmes	Recommandations	Destinataires	Voir points
Législation	<p>6 Résoudre au moins les imprécisions légales existantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • harmoniser les motifs de la consultation du PCC et de l'enquête bancaire • prévoir expressément dans la loi la possibilité de consulter le PCC, y compris après la réponse du contribuable à une demande de renseignements • examiner si la non-communication de comptes ou données bancaires peut être insérée dans la loi comme indice automatique de fraude fiscale 	Législateur/ SPF Finances	2.2.4
	<p>7 Assouplir la procédure d'enquête bancaire pour les comptes sur lesquels le contribuable a procuration</p>	Législateur	2.2.4
	<p>8 Examiner s'il est utile de communiquer les comptes étrangers avec procuration au PCC</p>	Législateur	2.2.4
	<p>9 Prévoir la possibilité de déléguer la consultation du PCC à l'agent qui traite le dossier après approbation (par le conseiller général)</p>	Législateur	2.2.4
Contrôle	<p>10 Examiner la possibilité d'instaurer un type de fichier uniforme pour l'échange de données bancaires demandées entre les établissements financiers, via la législation ou un accord avec le secteur financier</p>	Législateur/ SPF Finances	3.1
	<p>11 Examiner s'il est possible pour l'administration fiscale de demander directement des données bancaires aux établissements financiers, à condition que le contribuable donne son accord explicite</p>	Législateur	3.1
	<p>12 Optimaliser l'utilisation du fichier d'audit bancaire (<i>bank audit file</i> – BAF), si possible en combinaison avec le <i>Belgian Standard Audit File</i> (BSAF); organiser des formations supplémentaires sur l'utilisation du BAF en combinaison avec le BSAF</p>	SPF Finances	3.1
	<p>13 Examiner si des moyens supplémentaires et un soutien TIC (notamment pour la 5^e direction) sont nécessaires pour améliorer l'analyse automatique des comptes bancaires</p>	SPF Finances	3.1
	<p>14 Pour les e-audits, miser sur la poursuite de la collaboration et du partage des connaissances entre les directions de l'AGIsi, les autres administrations du SPF Finances et les services publics nationaux et internationaux partenaires de la lutte contre la fraude fiscale (CTIF, SPF Économie, Olaf, police, etc.)</p>	SPF Finances/ SPF Justice/ SPF Économie/ SPF Intérieur	3.1

Thèmes	Recommandations	Destinataires	Voir points
Contrôle	15 Envisager de renforcer la politique de sanctions à l'égard des contribuables et établissements financiers qui ne collaborent pas ou pas pleinement	Législateur	3.2
	16 Examiner la possibilité d'intégrer les applications internes relatives au PCC et aux enquêtes bancaires dans Stirfraude, ou lier les applications entre elles Rendre les applications internes plus conviviales, en mettant l'accent sur l'application relative aux enquêtes bancaires	SPF Finances	3.3
Évaluation	17 Veiller à un meilleur suivi sur la base de critères d'évaluation adaptés	SPF Finances	4.4
	18 Examiner les problèmes qui donnent lieu à une faible perception d'impôts dans les dossiers faisant l'objet d'une enquête bancaire	SPF Finances	4.5

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2026/1128/08

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be