

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

16 JUILLET 1986

PROPOSITION

instituant une commission d'enquête chargée
d'examiner l'organisation, les méthodes et les
moyens mis en œuvre par l'Inspection Spéciale
des Impôts dans le dépistage
de la fraude fiscale

(Déposée par M. Hendrick)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les méthodes de l'Inspection Spéciale des Impôts sont de plus en plus controversées.

La tâche de ce service spécial devait être « la détection des grands courants de fraude et le contrôle des grandes entreprises » (1).

C'est cette tâche qui avait justifié, aux yeux de certains, de doter cette administration de pouvoirs et de moyens que d'autres n'hésitent pas à considérer comme dangereux et même contraires aux principes d'un Etat de droit.

Les échos que la presse a donnés des interventions de l'I. S. I. ne font nulle part mention d'enquêtes menées dans les grandes entreprises. En revanche, il est de plus en plus question d'affaires qui n'ont rien à voir avec les grands courants de fraude, ni avec les grandes entreprises.

L'absence de protocole organisant la coopération entre l'Administration des Finances et les Parquets, est une autre raison d'inquiétude et un autre élément qui fait craindre que dans la pratique, l'I. S. I. ne dépasse, et de loin, le rôle et les pouvoirs que voulait lui accorder le législateur de 1980.

Dans le rapport de la Commission de la Chambre en date du 7 juillet 1980 (2), le Secrétaire d'Etat aux Finances affirmait, en réponse à une proposition d'amendement d'un commissaire, que le projet de loi tendant à organiser la répression pénale de la fraude fiscale, ne serait déposé

(1) Doc. Parl. Chambre des Représentants 323 (1979-1980) n° 47, p. 15 (rapport Commission).

(2) Doc. parl. Chambre des Représentants 323 (1979-1980) n° 73, p. 50.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

16 JULI 1986

VOORSTEL

tot instelling van een commissie belast met het
onderzoek naar de organisatie, de methodes en
de middelen die door de Bijzondere Belastingin-
spectie worden toegepast bij het opsporen van
belastingontduiking

(Ingediend door de heer Hendrick)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De methodes van de Bijzondere Belastinginspectie worden steeds meer omstreden.

De opdracht van die bijzonder dienst moest bestaan in « het opsporen van de belangrijke fraudepraktijken en het controleren van de grote ondernemingen » (1).

Volgens sommigen rechtvaardigde die opdracht het feit dat dit bestuurslichaam bevoegdheden en middelen heeft gekregen die volgens anderen zonder meer gevaarlijk en zelfs strijdig met de beginselen van een rechtsstaat worden genoemd.

Uit de berichten in de pers over het optreden van de B.B.I. blijkt nergens dat het onderzoek zich toespitst op de grote ondernemingen. Daarentegen is er steeds meer sprake van zaken die niets te maken hebben met grote fraudepraktijken en evenmin met de grote ondernemingen.

Het uitblijven van een protocol tot organisatie van de samenwerking tussen het Bestuur van Financiën en de parketten is een andere reden tot ongerustheid en versterkt de vrees dat de rol en de bevoegdheden van de B.B.I. in de praktijk veel verder reiken dan wat de wetgever van 1980 eraan wilde toekennen.

Uit het verslag van de Commissie van de Kamer d.d. 7 juli 1980 (2) blijkt dat de Staatssecretaris voor de Financiën, in antwoord op een voorstel van amendement van een commissielid bevestigde dat het wetsontwerp tot organisatie van de strafrechtelijke beteugeling van de belastingfraude

(1) Stuk Kamer van Volksvertegenwoordigers, n° 323/47, 1979-1980, blz. 15 (Commissieverslag).

(2) Stuk Kamer van Volksvertegenwoordigers n° 323/73, 1979-1980, blz. 50.

qu'après qu'un protocole de coopération entre l'Administration fiscale et le Parquet ait été élaboré et discuté par la Commission.

Ce protocole d'accord n'a jamais existé, mais la loi de répression pénale de la fraude fiscale fut néanmoins adoptée par la suite (loi du 10 février 1981).

Aujourd'hui, ceux-là même qui ont fait voter en 1980 les lois organisant les pouvoirs de l'I. S. I., reconnaissent les dérapages. Ainsi, M. Henrion écrit en mars 1986 (1): « Il était entendu... qu'un protocole interviendrait pour définir certains principes d'action, de nature à réserver celle-ci à la fraude importante et organisée. Ce protocole, proposé aux Parquets généraux par les ministres de la justice successifs en 1981, et encore en 1982, n'a pu intervenir... on a vu parfois des fonctionnaires de « l'Inspection Spéciale » présents dans les cabinets d'instruction et s'instituer ainsi collaborateurs du juge, au mépris du principe de la séparation des pouvoirs ».

Des déclarations faites en privé par ceux qui ont eu affaire à ce service spécial, il ressort que les méthodes d'investigation utilisées sont, dans certains cas, indignes d'une démocratie: menaces et pression sur des citoyens pour leur arracher des « aveux » ou des « reconnaissances » et ce, au mépris des plus élémentaires principes de la justice, notamment le droit de la défense.

Aujourd'hui en effet, sur base de renseignements récoltés chez un contribuable soupçonné de fraude, l'I. S. I. peut, avec l'aide de la B. S. R., perquisitionner chez un client ou un fournisseur du fraudeur présumé. Elle peut ainsi arracher l'aveu de vente en noir à ces contribuables surpris et terrorisés par les méthodes utilisées. L'I. S. I. peut alors procéder à de contestables redressements fiscaux pour des contribuables qui n'étaient pas personnellement concernés par l'instruction.

Il semble également que certaines saisies de marchandises réclamées par l'I. S. I. dans le cadre de ces enquêtes, n'ont d'autre objet que de lui donner un moyen de pression supplémentaire sur le contribuable visé.

Un autre type de pratique qu'il serait opportun de vérifier, est la levée du « secret bancaire » par l'I. S. I., autorisée par la loi du 8 août 1980 déjà évoquée supra.

Les institutions bancaires sont dans l'impossibilité pratique d'apprécier le bien-fondé des éléments sur lesquels l'Administration se base pour lever le secret bancaire et relever dans les comptes, livres et documents de son établissement, des renseignements sur un client. Le cadre des pouvoirs de l'Administration de l'I. S. I. est ici aussi tellement mal défini, que l'action de l'I. S. I. devrait être vérifiée, afin de s'assurer que les redressements faits ne débordent pas les limites permises, mais si peu clairement fixées.

Toutes ces vérifications des moyens mis en œuvre par l'Administration de l'I. S. I., devraient tenir compte du contexte général. La complexité de la législation fiscale en effet, et ses modifications incessantes, plongent le contribuable dans l'insécurité juridique la plus complète, car il

de niet eerder zou worden ingediend dan nadat een protocol van samenwerking tussen het Bestuur van de belastingen en het parket opgemaakt en door de Commissie besproken zou zijn.

Ofschoon dat protocol-akkoord nooit heeft bestaan, werd de wet betreffende de strafrechtelijke beteugeling van de belastingontduiking achteraf toch aangenomen (wet van 10 februari 1981).

Thans geven degenen die in 1980 de wetten tot regeling van de bevoegdheden van de B. B. I. hebben doen goedkeuren, toe dat er nogal wat overdreven wordt. Zo schreef de heer Henrion in maart 1986 het volgende (1): « overeengekomen was dat een protocol tot stand zou komen om bepaalde beginselen inzake de te voeren acties vast te stellen, zodat die acties beperkt zouden blijven tot de belangrijke en georganiseerde fraude. Dat protocol nu werd door de opeenvolgende ministers van Justitie in 1981 en ook in 1982 aan de parketten-generaal voorgesteld, maar is er nooit gekomen. Het is zelfs zo ver gekomen dat ambtenaren van de Bijzondere Belastinginspectie toegang krijgen tot het kabinet van de onderzoeksrechter, waardoor zij zich, met voorbijgaan van het beginsel van de scheiding der machten, opwerpen als medewerkers van de rechter. »

Uit vertrouwelijke verklaringen van degenen die met die bijzondere dienst in aanraking zijn gekomen, blijkt dat de gebruikte opsporingsmethodes in sommige gevallen een democratie onwaardig zijn: bedreigingen en uitoevenen van druk op de burgers om « bekentenissen » of « toegevingen » af te dwingen. Dat is een aanfluiting van de meest elementaire beginselen van het gerecht en met name van het recht op verdediging.

Op grond van de inlichtingen ingewonnen bij een van fraude verdachte belastingplichtige kan de B. B. I. thans immers met de hulp van de B. O. B. huiszoekingen verrichten bij een klant of een leverancier van degene die van belastingontduiking verdacht wordt. Zo kan de Bijzondere Belastinginspectie van belastingplichtigen die door de gebezigde methodes verrast en geterroriseerd worden, de bekentenis afdwingen dat in het zwart verkocht werd. Ze kan vervolgens betwistbare « wijzigingen van de aanslag » vaststellen voor belastingplichtigen die niet persoonlijk bij het onderzoek betrokken waren.

Voorts hebben sommige inbeslagnemingen van goederen, die door de B. B. I. in het raam van die onderzoekingen gevorderd worden, blijkbaar alleen tot doel haar een extra drukkingsmiddel t.o.v. de betrokken belastingplichtige te verschaffen.

Een andere praktijk die nader zou moeten worden onderzocht, is de opheffing van het bankgeheim door de B. B. I., welk optreden door de reeds eerder aangehaalde wet van 8 augustus 1980 toegelaten is.

De bankinstellingen verkeren vrijwel in de onmogelijkheid om de gegrondheid te beoordelen van de gegevens waarop het Bestuur steunt om het bankgeheim op te heffen en uit de rekeningen, boeken en documenten van de bank inlichtingen te halen betreffende een klant. Het kader van de bevoegdheden van het Bestuur van de B. B. I. is ook hier weer zo slecht omlijnd, dat haar optreden zou moeten worden onderzocht, wil men zich er van vergewissen of de verrichte « wijzigingen van de aanslag » de toegestane doch zo vaag vastgestelde perken niet te buiten gaan.

Het natrekken van de door het Bestuur van de B. B. I. toegepaste middelen zou moeten gebeuren met inachtneming van de algemene context. Het ingewikkelde karakter van de belastingwetgeving en de onophoudelijke wijzigingen ervan leiden immers tot een toestand van volslagen

(1) *Journal des Procès* n° 80 — 7 mars 1986, p. 7.

(1) *Journal des Procès*, n° 80, 7 maart 1986, blz. 7.

lui est quasiment impossible de s'y retrouver. La tâche de l'Administration elle-même est complexe: elle a cependant les moyens de s'outiller et maîtriser ainsi mieux cette jungle législative.

La paralysie économique de certains secteurs, entraînée par l'action de l'I.S.I., a mis en émoi de nombreux entrepreneurs de notre pays et la fragilité de notre économie nous commande d'être particulièrement attentifs au développement de ce qui pourrait devenir une « police » parallèle, capable de désorganiser des pans entiers de notre économie, et même de devenir l'instrument de règlements de comptes politiques.

Le promoteur de la loi de 1980 reconnaît lui-même aujourd'hui que « la loi doit prévoir de ne pas permettre à l'I.S.I. de jouer un rôle actif dans une instruction judiciaire » (1).

C'est déjà reconnaître qu'il y a des abus, sans toutefois pouvoir les définir. Il nous semble nécessaire de mener une enquête sur les méthodes de l'I.S.I., afin de connaître la nature et la portée des éventuels abus, pour permettre au législateur d'y remédier en connaissance de cause.

Force est de constater que le choix d'intensifier la répression fiscale plutôt que de procéder à une réforme de la fiscalité pour en éliminer les incitations à la fraude, a été fait de commun accord avec les trois familles traditionnelles.

C'est un cheminement qui a commencé dans les années 70 pour finir concrètement et par mesures successives, à mettre à la disposition des services spéciaux de l'Administration fiscale, des moyens qui semblent aujourd'hui ouvrir la voie à de nombreux abus.

Sans disposer de moyens d'investigation adéquats, il est impossible de déterminer la nature et la portée réelles de ces éventuels abus, d'autant que beaucoup de contribuables, victimes des méthodes excessives de ces services spéciaux, refusent d'en faire publiquement état, de crainte de représailles de ces mêmes services.

C'est la raison pour laquelle il est indiqué d'instituer une Commission d'enquête parlementaire qui disposera des pouvoirs et des moyens d'investigation nécessaires pour enquêter sur les méthodes en cours et permettre au Parlement de décider en connaissance de cause des mesures à prendre pour garantir dans notre pays les droits et la défense des contribuables, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas respectés.

R. HENDRICK

PROPOSITION

Article 1^{er}

Il est constitué une commission d'enquête chargée d'examiner l'organisation, les méthodes et les moyens mis en œuvre par l'I.S.I. dans le dépistage de la fraude fiscale.

(1) *Le Soir* — 6 mars 1986 — « A bout portant ».

rechtsonzekerheid waar de belastingplichtige vrijwel niet wijs uit raakt. Ook het Bestuur heeft een ingewikkelde taak, doch met de middelen waarover het beschikt, blijft het de wildgroei van wettelijke bepalingen de baas.

De economische verlamming van bepaalde sectoren, die een gevolg is van het optreden van de B. B. I., heeft bij een groot aantal van onze bedrijfsleiders beroering verwekt en de broosheid van onze economie dwingt ons ertoe bijzonder attent te zijn op de ontwikkeling van wat wel eens een parallelle « politie » zou kunnen worden, die in staat is hele sectoren van ons bedrijfsleven te ontwrichten en die zelfs het instrument van politieke afrekeningen kan worden.

De initiatiefnemer van de wet van 1980 geeft thans zelf toe dat « de wet de B. B. I. niet in staat mag stellen een actieve rol te spelen in het gerechtelijk onderzoek » (1).

Er wordt dus reeds toegegeven dat er misbruiken zijn, zonder dat men die evenwel kan definiëren. Ons inziens dient een onderzoek te worden ingesteld naar de methodes van de B. B. I. om aard en draagwijdte van eventuele misbruiken na te gaan, zodat de wetgever ze met kennis van zaken kan verhelpen.

Helaas moet worden geconstateerd dat het besluit om de fiscale repressie nog krachtigen ter hand te nemen in plaats van de belastingwetten grondig te hervormen ten einde de aansporing tot belastingontduiking uit te schakelen, in geheel overleg door de drie traditionele politieke stromingen is genomen.

In de zeventiger jaren werd die weg ingeslagen en door opeenvolgende maatregelen is het concreet zo ver gekomen dat de bijzondere diensten van het Belastingbestuur thans over middelen beschikken die klaarblijkelijk de deur openzetten voor heel wat misbruiken.

Zonder passende opsporingsmiddelen kunnen de werkelijke aard en draagwijdte van die eventuele misbruiken niet worden vastgesteld, te meer daar veel belastingplichtigen die het slachtoffer geworden zijn van het machtsmisbruik van die bijzondere diensten, weigeren er in het openbaar over te praten uit vrees voor weerwraak vanwege diezelfde diensten.

Daarom lijkt het aangewezen een parlementaire onderzoekcommissie in te stellen voorzien van de nodige bevoegdheden en opsporingsmiddelen met het oog op een onderzoek naar de thans door de Bijzondere Belastinginspectie gebezigde methodes, ten einde het Parlement de mogelijkheid te bieden met kennis van zaken te beslissen over de maatregelen die moeten worden genomen om de rechten en de verdediging van de belastingplichtigen te waarborgen, voor zover die niet in acht worden genomen.

VOORSTEL

Artikel 1

Er wordt een onderzoekcommissie ingesteld, belast met het onderzoek naar de organisatie, de methodes en de middelen die door de Bijzondere Belastinginspectie bij het opsporen van belastingontduiking worden toegepast.

(1) *Le Soir* — 6 maart 1986 — « A bout portant ».

Art. 2

La commission se compose de 23 membres de la Chambre nommés conformément à la règle de la représentation proportionnelle des groupes. Elles peut s'adjoindre un ou plusieurs secrétaires, choisis parmi ses membres ou en dehors de ceux-ci, ainsi que les experts dont le concours lui paraît nécessaire.

Art. 3

La commission disposera du droit d'enquête, conformément à l'article 40 de la Constitution et à la loi du 31 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, et pourra, à ce titre, entendre toute personne et avoir accès à toutes les installations publiques et privées.

Art. 4

Les activités de la commission ne sont pas suspendues lors de la clôture de la session.

Art. 5

La commission publiera un rapport dans les trois mois de son installation.

2 juin 1986.

R. HENDRICK

Art. 2

De commissie bestaat uit 23 kamerleden, die overeenkomstig de regel van de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties aangewezen worden. Zij kan worden bijgestaan door één of meer secretarissen die uit haar leden of daarbuiten worden gekozen, alsmede door de deskundigen wier medewerking haar noodzakelijk lijkt.

Art. 3

De commissie zal overeenkomstig artikel 40 van de Grondwet en de wet van 31 mei 1880 betreffende het parlementair onderzoek over een onderzoeksrecht beschikken en als zodanig om het even welke persoon kunnen ondervragen en toegang hebben tot alle openbare en particuliere gebouwen.

Art. 4

Door de sluiting van de zitting worden de werkzaamheden van de commissie niet geschorst.

Art. 5

De commissie brengt verslag uit binnen drie maanden na haar installatie.

2 juni 1986.